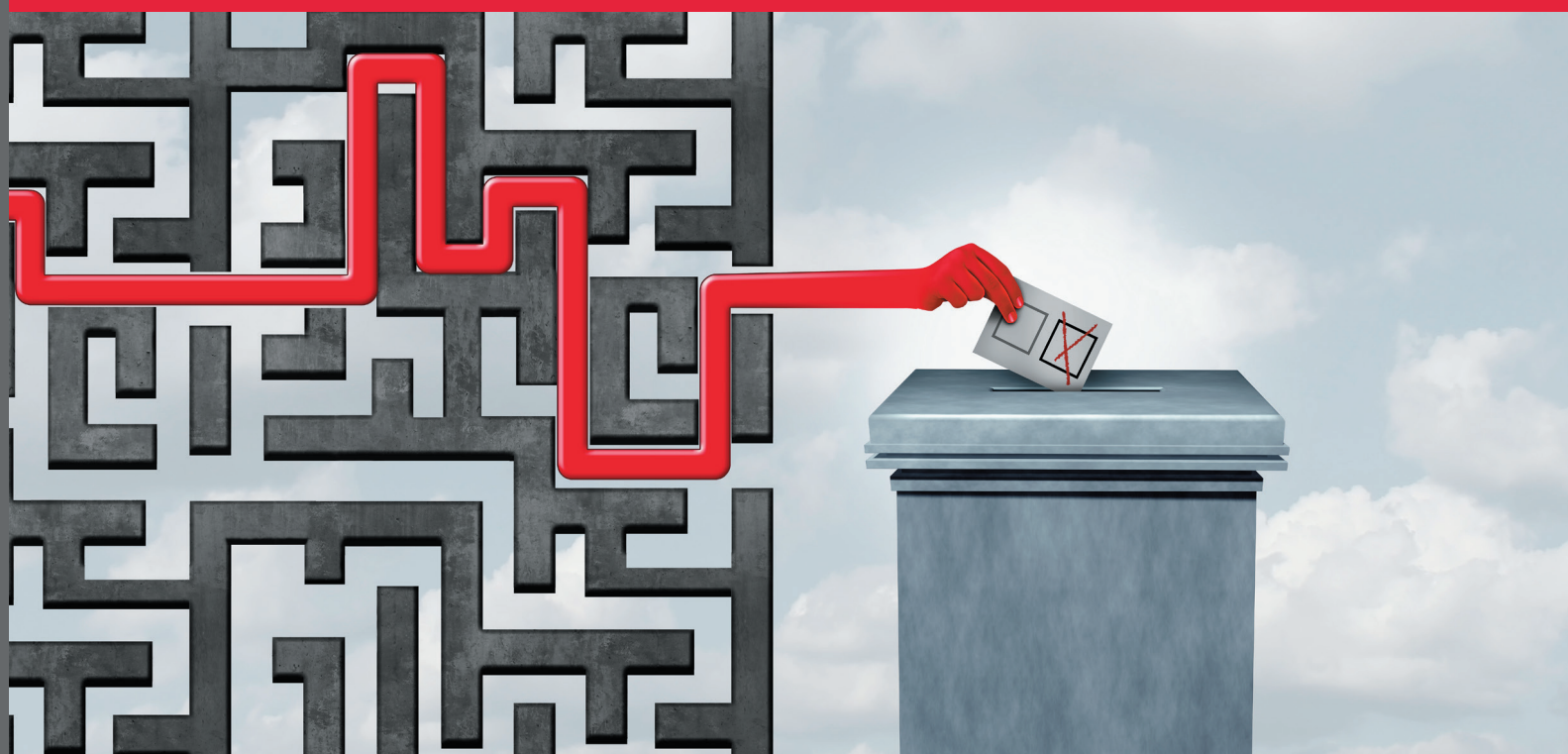


საარჩევნო პროცესებში ადმინისტრაციული რესურსების არამართლზომიერად გამოყენების პრევენცია და აღკვეთა

ავტორი: ირაკლი მგებელი, პროფესორი, შიდა ურთიერთობების განყოფილება, ქვეყნის ადმინისტრაციის სამსახურის უმაღლესი სასწავლო ცენტრი, თბილისი



**საარჩევნო პროცესებში
ადმინისტრაციული რესურსების
არამართლზომიერად გამოყენების
პრევენცია და აღკვეთა**

ევროპის საბჭო

საარჩევნო პროცესებში ადმინისტრაციული რესურსების არამართლზომიერად გამოყენების პრევენცია და აღკვეთა

ტექსტი შემუშავებულია და გამოიყენება ევროპის საბჭოს ნებართვით. წინამდებარე დოკუმენტი ქვეყნდება ევროპის საბჭოსთან შეთანხმებით და მთარგმნელ(თა)ის პასუხისმგებლობით. ორიგინალ ნაშრომში გამოხატული მოსაზრებები ეკუთვნის ავტორ(ებს)ს და არ ასახავს ევროპის საბჭოს ოფიციალურ პოლიტიკას.

წინამდებარე ნაშრომი და შესაბამისი თარგმანი მომზადებულია ევროპის საბჭოს მხარდაჭერით, პროექტის – „საარჩევნო პრაქტიკისა და პროცესის გამჭვირვალობის, ინკლუზიურობისა და სანდოობის მხარდაჭერა საქართველოში“ – ფარგლებში.

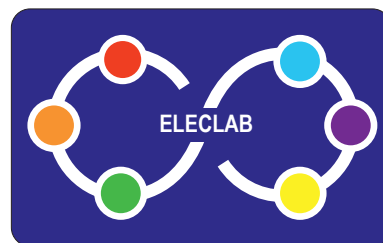
ყდა: დოკუმენტების და პუბლიკაციების წარმოების დეპარტამენტი (SPDP), ევროპის საბჭო

დიზაინი: Jouve, Paris

ფოტო: Shutterstock

ენობრივი რედაქტორი: თამარ გაბელაია

© Council of Europe, 2021 წლის ოქტომბერი



ევროპის საბჭოს საარჩევნო ლაბორატორია

სარჩევი

ევროპული კომისია სამართლის მეშვეობით დემოკრატიის დასაცავად	5
არჩევნებისა და სამოქალაქო საზოგადოების განყოფილება (დემოკრატიის გენერალური დირექტორატი)	7
შესავალი	9
საერთაშორისო ინსტრუმენტები, რომლებიც მიზნად ისახავენ საარჩევნო პროცესებში ადმინისტრაციული რესურსების არამართლზომიერი გამოყენების პრევენციას და აღკვეთას	9
დასკვნები	19
ევროპის საბჭოს წევრ სახელმწიფოებში არსებული კარგი პრაქტიკა საარჩევნო მიზნებისთვის ადმინისტრაციული რესურსების არამართლზომიერად გამოყენების აღკვეთის სფეროში	20
ისტორიული წინაპირობები	23
კონსტიტუციური პრინციპები	23
პრაქტიკული მოსაზრებები	24
1. ადმინისტრაციული რესურსების საარჩევნო კამპანიის დროს გამოყენების ზოგადი აკრძალვა	25
2. მიზნობრივი მიდგომა	29
3. პრაგმატული მიდგომა ადმინისტრაციული რესურსების შეფასებისადმი	46
4. ზედამხედველობა	50
საქართველოში საარჩევნო კამპანიის დროს და არჩევნების დღეს ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენების პრევენცია და ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენების/ბოროტად გამოყენების პრაქტიკული მაგალითები	58
შესავალი	58
ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენების პრევენციის სამართლებრივი საფუძვლები	61
საარჩევნო სუბიექტების ფინანსებისა და ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენების აუდიტი	78
შედარებით ხშირად გამოყენებული ადმინისტრაციული რესურსების სახეები და მათი ბოროტად გამოყენების პრაქტიკული მაგალითები	80
პოლიტიკური ნების მნიშვნელობა ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენებისა და ამომრჩეველთა დაშინების თავიდან აცილებისთვის	84
არჩევნებთან დაკავშირებული ცნობიერების გაზრდა და საინფორმაციო კამპანიები	85
საარჩევნო პროცესში ადმინისტრაციული რესურსების არამართლზომიერად გამოყენებასთან ბრძოლა: უკრაინის მაგალითი	86
შესავალი	86
საკანონმდებლო უფლებამოსილების არამართლზომიერად გამოყენება	87
ხშირი ცვლილებები საარჩევნო კანონმდებლობაში	87
ზეგავლენა კანონმდებლობის ხარისხზე	89

საკანონმდებლო უმოქმედობა	91
ძალაუფლების ბოროტად გამოყენება და პარტიის ინტერესების ლობირება	93
საარჩევნო პროცედურების ორგანიზება	96
საარჩევნო კამპანიასთან დაკავშირებით დანესებული შეზღუდვები	105
სამართლებრივი პასუხისმგებლობა	112
დასკვნები	115
ადმინისტრაციული რესურსების არამართლობიერად გამოყენების წინააღმდეგ ბრძოლა: ეფექტიანი აღსრულების მექანიზმები და პრაქტიკული მაგალითები - ლატვიის გამოცდილება	117
შესავალი და წინაპირობები	117
წინასაარჩევნო კამპანიის კანონის მოთხოვნების შესრულებაზე ზედამხედველობა და კონტროლი	123
ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენების მონიტორინგის პრაქტიკა	127
დასკვნები	133
ბიბლიოგრაფია	134
ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრეცედენტული სამართალი ადმინისტრაციული რესურსების არამართლობიერად გამოყენებაზე	136
შესავალი	136
N 1 ოქმის მე -3 მუხლის ზოგადი მიმოხილვა.	136
არჩევნების პროცესში ადმინისტრაციული რესურსების არამართლობიერი გამოყენება	141
ადმინისტრაციული რესურსები და არჩევნები: ურთიერთმიმართება კონვენციის სხვა დებულებებთან	146
დასკვნები	148
დანართი I	151
დანართი II	167
დანართი III	185
დანართი IV ქვევის კოდექსი (მოლდოვა)	187
დანართი V - სახელმძღვანელო საარჩევნო პროცესში ადმინისტრაციული რესურსების არამართლობიერად გამოყენების პრევენციისა და მასზე რეაგირების თაობაზე (მოლდოვა)	192

ევროპული კომისია სამართლის მეშვეობით დემოკრატიის დასაცავად

ევროპული კომისია სამართლის მეშვეობით დემოკრატიის დასაცავად, რომელსაც უფრო ხშირად ვენეციის კომისიის სახელით მოიხსენიებენ, რადგან იგი ვენეციაში იკრიბება, არის ევროპის საბჭოს საკონსულტაციო ორგანო კონსტიტუციურ საკითხებზე.

ვენეციის კომისიის როლი გულისხმობს იურიდიული კონსულტაციების გაწევას წევრი სახელმწიფოებისათვის, კერძოდ კი, იმ სახელმწიფოებისთვის, რომელთაც სურთ თავიანთი სამართლებრივი და ინსტიტუციური სტრუქტურების შესაბამისობაში მოყვანა ევროპულ სტანდარტებსა და საერთაშორისო გამოცდილებასთან დემოკრატიის, ადამიანის უფლებებისა და სამართლის უზენაესობის სფეროებში. იგი ასევე ხელს უწყობს საერთო კონსტიტუციური მექანიზმების გავრცელებასა და კონსოლიდაციას, რაც უნიკალურ როლს ასრულებს კონფლიქტების მართვასა და გარდამავალ ეტაპზე მყოფი სახელმწიფოებისთვის „გადაუდებელი კონსტიტუციური დახმარების გაწევაში“.

კომისიის შემადგენლობაში 62 წევრი სახელმწიფო შედის: ევროპის საბჭოს 47 წევრი სახელმწიფო და 15 არაწევრი სახელმწიფო (ალჟირი, ბრაზილია, კანადა, ჩილე, კოსტა-რიკა, ისრაელი, ყაზახეთი, კორეის რესპუბლიკა, კოსოვო*, ყირგიზეთი, მაროკო, მექსიკა, პერუ, ტუნისი და აშშ); არგენტინა, იაპონია, ვატიკანი და ურუგვაი დამკვირვებელი სახელმწიფოები არიან, ხოლო ბელარუსს ასოცირებული წევრი ქვეყნის სტატუსი აქვს; სამხრეთ აფრიკის რესპუბლიკასა და პალესტინის ეროვნულ ადმინისტრაციას განსაკუთრებული თანამშრომლობის სტატუსი აქვთ; ევროკომისია და ეუთო/ადამიანის უფლებათა დემოკრატიული ოფისი (OSCE/ODIHR) კომისიის პლენარულ სხდომებში მონაწილეობენ.

კომისიის შემადგენლობაში ინდივიდუალური წევრებიც არიან. ინდივიდუალური წევრობის შესაძლებლობა აქვთ საჯარო და საერთაშორისო სამართლის უნივერსიტეტის პროფესორებს, უზენაესი და საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეებს, ეროვნული პარლამენტების წევრებს და მთელ რიგს საჯარო მოხელეებისას. მათ წევრი სახელმწიფოები ნიშნავენ ოთხი წლის ვადით, მაგრამ ისინი ინდივიდუალური სტატუსით მოქმედებენ. ვენეციის კომისიის პრეზიდენტი 2009 წლის დეკემბრიდან ჯანი ბუკიკიოა (იტალია).

* ყველა მითითება კოსოვოზე, იქნება ეს ტერიტორია, ინსტიტუტები თუ მოსახლეობა, ამ ტექსტში უნდა იქნეს გაგებული გაეროს უსაფრთხოების საბჭოს 1244-ე რეზოლუციის შესაბამისად და კოსოვოს სტატუსისთვის რაიმე ზიანის მიყენების გარეშე.

ვენეციის კომისია სამი მიმართულებით მუშაობს:

- დემოკრატიული ინსტიტუტები და ძირითადი უფლებები;
- კონსტიტუციური სამართალი და ზოგადი სამართალი;
- არჩევნები, რეფერენდუმები და პოლიტიკური პარტიები.

კომისია ამკვიდრებს ევროპის საბჭოს სტანდარტებს და საუკეთესო პრაქტიკას თავისი საზღვრების მიღმა, განსაკუთრებით სამხრეთ ხმელთაშუაზღვისპირეთის, შუა აზიისა და ლათინური ამერიკის ქვეყნებში.

მისი მუდმივმოქმედი სამდივნო მდებარეობს სტრასბურგში, საფრანგეთში, ევროპის საბჭოს სათავო ოფისში. პლენარული სხდომები ტარდება იტალიაში, ვენეციაში, წმინდა იოანე მახარებლის სახელობის დიდ სკოლაში, წელიწადში ოთხჯერ (მარტში, ივნისში, ოქტომბერსა და დეკემბერში).

არჩევნებისა და სამოქალაქო საზოგადოების განყოფილება (დემოკრატიის გენერალური დირექტორატი)

ევროპის საბჭოს არჩევნებისა და სამოქალაქო საზოგადოების განყოფილება (დემოკრატიის გენერალური დირექტორატი) კონსულტაციებსა და ტექნიკურ დახმარებას უწევს წევრ სახელმწიფოებს არჩევნების სხვადასხვა ასპექტთან დაკავშირებით, როგორცაა: საარჩევნო პროცესებში ჩართული მხარეების შესაძლებლობების განვითარება და ამომრჩეველთა ინფორმირებულობის ამაღლება.

შესაძლებლობების განვითარების სფეროში არჩევნებისა და სამოქალაქო საზოგადოების განყოფილება მჭიდროდ თანამშრომლობს საარჩევნო მისიებთან, რათა უზრუნველყოს, რომ საარჩევნო კომისიები კარგად იცნობდნენ საარჩევნო სფეროს ეროვნულ მარეგულირებელ ჩარჩოს და დაიცვან ამომრჩეველთა უფლებები თავიანთი მოვალეობების შესრულებისას. არჩევნებისა და სამოქალაქო საზოგადოების განყოფილება ასევე მუშაობს საარჩევნო პროცესებში ჩართული სხვა დაინტერესებული მხარეების შესაძლებლობების განვითარების მიმართულებით, როგორცაა: საარჩევნო კამპანიებისა და პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების ზედამხედველობაზე პასუხისმგებელი ორგანოები (მაგალითად, საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური), ან მედიასაშუალებები, რომლებიც საარჩევნო კამპანიების გაშუქებას უზრუნველყოფენ (მაგალითად, მოლდოვის რესპუბლიკის აუდიოვიზუალური საბჭო).

ამ სფეროში განსაკუთრებული ყურადღება ეთმობა იმ არასამთავრობო ორგანიზაციების შესაძლებლობების განვითარებას, რომლებიც ეროვნულ დონეზე ჩატარებულ არჩევნებზე დამკვირვებლების ფუნქციას ასრულებენ (მაგალითად, უკრაინაში 5000-ზე მეტ ადგილობრივ დამკვირვებელს ჩაუტარდა ტრენინგები 2014 წლის რიგგარეშე საპრეზიდენტო არჩევნების წინ). გარდა ამისა, ადგილობრივი დამკვირვებლებისთვის ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის ხელშესაწყობად, ორ სახელმძღვანელოზე დაყრდნობით, მათელექტრონული სწავლების კურსი ჩაუტარდათ, რაც სერტიფიცირებას ითვალისწინებდა ანგარიშების მომზადების მეთოდებისა და არჩევნების სფეროში საერთაშორისო სტანდარტების საკითხებზე.

განყოფილება ასევე ხელს უწყობს ამომრჩევლებისა და კანდიდატების ცნობიერების ამაღლებას არჩევნებში მონაწილეობის მნიშვნელობის შესახებ. იგი ეხმარება ეროვნულ საარჩევნო ადმინისტრაციებს ამომრჩეველთა განათლებისა და საინფორმაციო კამპანიების შემუშავებაში, განსაკუთრებით ყურადღებას ამახვილებს ქალებზე, ამომრჩევლებზე, რომლებიც პირველად იღებენ მონაწილეობას არჩევნებში, და ეროვნული უმცირესობების წარმომადგენლებზე (ალსანიშნავია, ალბანეთში იმ ამომრჩეველთა ცნობიერების ამაღლების კამპანიები რომლებიც პირველად მონაწილეობენ არჩევნებში).

გარდა ამისა, ჩატარდა ტექნიკური დახმარების სამუშაოები ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის მიერ წევრი სახელმწიფოების მიმართ შემუშავებული ელექტრონული ხმის მიცემის სამართლებრივი, ოპერაციული და ტექნიკური სტანდარტების თაობაზე

Rec(2004)11 რეკომენდაციის გადასინჯვის მიზნით. 2017 წლის 14 ივნისს შემდგარ მინისტრთა მოადგილეების 1289-ე სესიაზე მინისტრთა კომიტეტმა ახალი რეკომენდაცია მიიღო ელექტრონული ხმის მიცემის სტანდარტების თაობაზე. ახალი რეკომენდაცია CM/Rec(2017)5, რომელიც წინა Rec(2004)11 რეკომენდაციას ეყრდნობა, შემუშავდა იმის უზრუნველსაყოფად, რომ ელექტრონული ხმის მიცემა დემოკრატიული არჩევნების პრინციპებს ემყარება, და ეს რეკომენდაცია ელექტრონული ხმის მიცემის ერთადერთი საერთაშორისო სტანდარტია, რომელიც დღემდე არსებობს.

ევროპის საბჭოს საარჩევნო ლაბორატორია (Eleclab) განყოფილების კვლევებსა და თემატურ მუშაობაზე პასუხისმგებელი საარჩევნო საკითხებთან დაკავშირებულ სხვადასხვა სფეროში სასარგებლო და აქტუალური სახელმძღვანელო პრინციპების შემუშავების მიზნით, დაწყებული ამომრჩევლებიდან, რომლებიც პირველად მონაწილეობენ არჩევნებში, ქალების უკეთესი წარმომადგენლობის ხელშეწყობითა და თანამედროვე სტრატეგიული დაგეგმვით დამთავრებული. 2019 წლიდან განყოფილება დახმარებისა და მხარდაჭერის საქმიანობას საარჩევნო სფეროში თანამშრომლობის URSO-ს მეთოდოლოგიაზე დაყრდნობით ახორციელებს, რაც გულისხმობს: სასარგებლო, შესაბამისი, მდგრადი და გათავისებული (Useful, Relevant, Sustainable and Owned) „URSO-ს სტრატეგიული და თანამშრომლობის დაგეგმვის ინსტრუმენტების ნაკრები“ უახლოეს მომავალში იქნება ხელმისაწვდომი როგორც ონლაინ, ასევე აპლიკაციის სახით. იგი, ძირითადად, განკუთვნილია საარჩევნო პროცესებში მონაწილე დაინტერესებული მხარეებისთვის, რომლებიც მუდმივად არიან ჩართულნი საარჩევნო რეფორმებში, როგორებიცაა, მაგალითად, ცენტრალური საარჩევნო კომისიები.

შესავალი

ჩინაჲ ბაჲგი

საერთაშორისო ინსტრუმენტები, რომლებიც მიზნად ისახავენ საარჩევნო პროცესებში ადმინისტრაციული რესურსების არამართლზომიერი გამოყენების პრევენციას და აღკვეთას

სრულყოფილი და სამართლიანი დემოკრატიული არჩევნების უზრუნველსაყოფად აუცილებელია საჯარო ადმინისტრაციული რესურსების სამართლიანი გამოყენების უზრუნველყოფა. ადმინისტრაციული რესურსების არამართლზომიერად გამოყენებამ მათ მიერ, რომელთაც საარჩევნო პროცესის განმავლობაში ამ რესურსების განკარგვის უფლებამოსილება აქვთ, შეიძლება, სერიოზულად შეაფერხოს ოპონენტების სრული და სამართლიანი მონაწილეობა საარჩევნო პროცესებში, რაც, საბოლოო ანგარიშში, არჩევნების შედეგების ლეგიტიმურობას შელახავს. გარდა ამისა, ადმინისტრაციული რესურსების არამართლზომიერად გამოყენებამ შეიძლება გამოიწვიოს მრავალი საერთაშორისო ინსტრუმენტებით გათვალისწინებული გარანტიების და/ან სულისკვეთების შელახვა, მაგალითად: სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტის 25-ე მუხლისა და ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის N1 ოქმის მე-3 მუხლის სავარაუდო დარღვევა, რაც გავლენას ახდენს ელექტორატზე.

ადმინისტრაციული რესურსების ცნება

ცნება „ადმინისტრაციული რესურსებისა“, რომლებიც ასევე მოიხსენიება როგორც „სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი რესურსები“, სცდება სახელმწიფო ფინანსებს და მოიცავს იმ რესურსებს, რომლებიც გამომდინარეობს საჯარო თანამდებობიდან, ან განკუთვნილია ფართო საზოგადოების სარგებლობისთვის. მაგალითად, საჯარო თანამდებობის პრესტიჟულობა შეიძლება მოხვდეს ადმინისტრაციული რესურსის ცნებაში, აქედან გამომდინარე, მოქმედი სახელმწიფო თანამდებობის პირების მონაწილეობა საარჩევნო კამპანიის ღონისძიებებში ხშირად ოპონენტების მიერ სერიოზულ დარღვევად მოიაზრება. ვენეციის კომისიის 2013 წლის ანგარიშში „საარჩევნო პროცესების დროს ადმინისტრაციული რესურსების არამართლზომიერად გამოყენების შესახებ“ ადმინისტრაციული რესურსები შემდეგნაირადაა განსაზღვრული:

ადმინისტრაციული რესურსი არის ადამიანური, ფინანსური, მატერიალური, ბუნებრივი და სხვა არამატერიალური რესურსები, რომლებითაც სარგებლობენ როგორც მოქმედი სახელმწიფო თანამდებობის პირები, ისე საჯარო მოსამსახურეები არჩევნების პროცესში, იქიდან გამომდინარე, რომ მათ აქვთ წვდომა და კონტროლი საჯარო სექტორის პერსონალზე, ფინანსებზე, ასიგნებებსა და საჯარო დაწესებულებებზე, ასევე, მათ შეიძლება ისარგებლონ თანამდებობრივი პრესტიჟით ან საჯაროობით, რომელიც გამომდინარეობს მათი, როგორც საჯარო მოხელეების, თანამდებობაზე არჩევიდან, რაც შეიძლება გამოყენებულ იქნეს პოლიტიკური მხარდაჭერის გამოხატვის ან სხვა ფორმით მხარდაჭერის მიზნით.

ევროპის უსაფრთხოებისა და თანამშრომლობის ორგანიზაციის (ეუთო)/დემოკრატი-

ული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის (ODIHR) მიერ შემუშავებულ სახელმძღვანელოში კამპანიის ფინანსებზე დაკვიხვებასთან მიმართებით გამოყენებული ტერმინი „სახელმწიფო რესურსების ბოროტად გამოყენება“, რომელიც განისაზღვრება როგორც „გარკვეული პარტიების ან კანდიდატების მიერ თავიანთი ოფიციალური თანამდებობრივი უფლებამოსილების ან სამთავრობო ინსტიტუტებთან კავშირის გამოყენება არამართლზომიერი უპირატესობის მოპოვების მიზნით, არჩევნების შედეგებზე გავლენის მოსახდენად“.

ამ მიმოხილვის მიზნებისთვის ადმინისტრაციულ/საჯარო რესურსად ითვლება ყველა „ადამიანური, ფინანსური, მატერიალური, ბუნებრივი და სხვა არამატერიალური რესურსი“, რომლებიც გამომდინარეობს საჯარო თანამდებობიდან ან განკუთვნილია ფართო საზოგადოების სარგებლობისთვის. საჯარო დაწესებულებების შენობებისა და ინფრასტრუქტურის გამოყენება, პირების დანიშვნა ოფიციალურ თანამდებობებზე და გადანაცვლებების მიღება (ან, თუნდაც, განზრახვებისა და გეგმების გამოცხადება) ინფრასტრუქტურული/საინვესტიციო პროგრამების შესახებ შეიძლება, ასევე, მოიაზრობდეს როგორც ადმინისტრაციული რესურსი საარჩევნო პროცესების კონტექსტში.

რესურსები ბოროტად შეიძლება გამოიყენონ არა მხოლოდ მოქმედმა სახელმწიფო თანამდებობის პირებმა, რომლებიც დაინტერესებული არიან ხელახლა არჩევაში შესაბამის თანამდებობებზე. მაგალითად, კარგი კავშირების მქონე ოპონენტებმა (ოპოზიციამ), რომლებსაც წვდომა აქვთ ადგილობრივი ხელისუფლების რესურსებზე, შეიძლება, ასევე ბოროტად გამოიყენონ ისინი საარჩევნო პროცესში. კერძო ორგანიზაციები, როგორებიცაა: პროფკავშირები, საქველმოქმედო ორგანიზაციები და არასამთავრობო ორგანიზაციები, რომლებიც იღებენ ან იყენებენ საჯარო რესურსებს, ასევე შეიძლება ნაწილობრივ დაინტერესებული იყვნენ არჩევნების შედეგებით და გავლენა მოახდინონ ელექტორატის დამოკიდებულებებზე.

დილემა

ამავდროულად, უნდა აღინიშნოს, რომ საჯარო სახსრებისა და სხვა ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენება აბსოლუტურად აუცილებელია საარჩევნო პროცესების ორგანიზებისთვის. გარდა ამისა, ასეთი რესურსების გამოყენება შეიძლება სასარგებლო იყოს დემოკრატიული პროცესისთვის, იმის გათვალისწინებით, რომ არჩევნებისთვის მომზადება ძვირადღირებული პროცესია, და თუ ამ რესურსებით სარგებლობის შესაძლებლობა მცირე და ნაკლებად კარგად დაფინანსებულ ოპონენტებს შეეძლებათ, ეს მათ თანაბარ პირობებში დააყენებს მოქმედ პოლიტიკურ ძალებთან. ამრიგად, მართალია, ზოგადი განცხადება იმის შესახებ, რომ ადმინისტრაციული რესურსი არ უნდა იქნეს გამოყენებული პარტიის სასარგებლოდ არჩევნების დროს, ნათელი და გასაგებია, რომ, იმავდროულად, საჯარო სახსრებისა და სხვა ადმინისტრაციული რესურსების გარეშე საარჩევნო პროცესი არსებითად პლუტოკრატიული იქნებოდა. ეს დიქტომია ასახავს თანდაყოლილ კონფლიქტს საარჩევნო პროცესის დროს ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენებასა და არამართლზომიერ გამოყენებას შორის. საჯარო რესურსების გამოყენება აუცილებელია სრული და სამართლიანი დემოკრატიული არჩევნების ჩასატარებლად, მაგრამ ამ რესურსების არამართლზომიერად გამოყენება ძირს უთხრის იმავე მიზანს. იმის დადგენა, გამოყენებულ იქნა თუ არა რესურსები ლეგიტიმურად ან არამართლზომიერად, თავისთავად რთული ამოცანაა, რასაც ემატება ისეთი ფაქტორების გათვალისწინების საჭიროებაც, როგორებიცაა: ლეგიტიმური პოლიტიკური საქმიანობა, გადანაცვლებები და ქმედებები, რომლებიც ჩვეულებრივი მმართველობის განუყოფელი ნაწილია, დროში თანმხვედრი გაუთვალისწინებელი მოვლენები, და, რა თქმა უნდა, ცალკეული სახელმწიფოების ტრადიციები.

არამართლზომიერი გამოყენების ცნების განსაზღვრა

დემოკრატიული საარჩევნო პროცესის უზრუნველსაყოფად საჯარო რესურსებია საჭირო. ყველაზე საბაზისო დონეზე რესურსები საჭიროა საარჩევნო უბნების, საარჩევნო პერიოდებისა და არჩევნების სამართლებრივი პირობების დასადგენად. გარდა ამისა, შენობებია საჭირო საარჩევნო უბნებისა და ხმების დათვლის ცენტრების ორგანიზებისთვის, და ეს, უმეტესწილად, საზოგადოებრივი ან საჯარო სახსრებით დაფინანსებული შენობებია. ამრიგად, საარჩევნო პროცესის განმავლობაში ადმინისტრაციული/საჯარო რესურსების გამოყენება არა მხოლოდ ლეგიტიმური, არამედ არსებითად აუცილებელია.

რა არის ის, რაც რესურსების გამოყენებას არამართლზომიერ გამოყენებად აქცევს? ძირითადად, რესურსების არამართლზომიერად გამოყენება არის სახელმწიფო/საჯარო რესურსების გამოყენება პარტიის პოლიტიკური მიზნებისთვის. ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებების კონგრესის მიერ შემოთავაზებული განმარტების შესაბამისად:

„ამგვარი რესურსების „ბოროტად/არამართლზომიერად გამოყენება“ შეიძლება განისაზღვროს როგორც „გარკვეული პარტიების ან კანდიდატების მიერ არამართლზომიერი უპირატესობის მოპოვება მათი ოფიციალური თანამდებობის ან სამთავრობო ინსტიტუტებთან კავშირის გამოყენებით არჩევნების შედეგებზე გავლენის მოსახდენად“. ამ თვალსაზრისით, ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენება ასევე მოიცავს დანაშაულებს, როგორებიცაა ზეწოლის ფორმები ან მუქარა, რომლებიც ხორციელდება საჯარო ხელისუფლების მიერ საჯარო მოსამსახურეებზე.

ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენების შემთხვევების გამოვლენისას მნიშვნელოვანია ასეთი რესურსების ბოროტად გამოყენების პრობლემის გადაჭრის აუცილებლობის გააზრება, რაც გულისხმობს ისეთ საკითხებზე ყურადღების გამახვილებას, როგორებიცაა: საჯარო რესურსების ხარჯვის მიზანშეწონილობა და თანაბარი პირობების არსებობა დემოკრატიული პროცესების ფარგლებში. იმის დადგენისას, იყო თუ არა რესურსები ბოროტად გამოყენებული, გასათვალისწინებელია მიზეზობრივი კავშირის არსებობა არამართლზომიერ გამოყენებასა და მართებულობის პრინციპს ან თანაბარ პირობებს შორის.

ასევე მნიშვნელოვანია იმის აღიარება, რომ საარჩევნო პროცესი არ არის მხოლოდ საარჩევნო კამპანია. ზოგადად, ეროვნული კანონები საარჩევნო კამპანიის შედარებით მოკლე პერიოდს ითვალისწინებს. ამის საპირისპიროდ, საარჩევნო პროცესები მოიცავს საჯარო მოხელეების არჩევის სხვადასხვა ეტაპს. მაგალითად, ვენეციის კომისიის 2013 წლის ანგარიშში ეს პროცესი შემდეგნაირად არის აღწერილი:

ანგარიშის შესაბამისად, საარჩევნო პროცესი მოიაზრება როგორც პერიოდი, რომელიც სცდება საარჩევნო კამპანიის პერიოდს საარჩევნო კანონმდებლობით მკაფიოდ დადგენილი ვადით, და იგი მოიცავს საარჩევნო პროცესის სხვადასხვა ეტაპს, მაგალითად: არჩევნების ტერიტორიული მოწყობის განსაზღვრას, საარჩევნო მოხელეების დაქირავებას, კანდიდატების რეგისტრაციას ან კანდიდატების სიების შედგენას არჩევნებში მონაწილეობის მისაღებად. მთელი ეს პერიოდი წინ უძღვის სახელმწიფო თანამდებობის პირების არჩევას. იგი მოიცავს ყველა საქმიანობას, რომელთაც მოქმედი მთავრობის წარმომადგენლები ახორციელებენ კანდიდატების, პოლიტიკური პარტიების ან კოალიციის მხარდასაჭერად ან მათ წინააღმდეგ არჩევნებამდე პერიოდში და არჩევნების დღეს.

ამრიგად, მიუხედავად იმისა, რომ საარჩევნო პროცესი მოიცავს კამპანიის პერიოდს, იგი ბევრად უფრო ფართო პერიოდს და საქმიანობას ითვალისწინებს. რესურსების არამართლზომიერად გამოყენების რისკი მთელი ამ პერიოდის განმავლობაში არსებობს, მაგრამ რესურსების ასეთი არამართლზომიერი გამოყენება საარჩევნო პერიოდშია უფრო სავარაუდო.

ადმინისტრაციული რესურსების არამართლზომიერად გამოყენების აღკვეთის სამართლებრივი საფუძველი

როდესაც ეროვნულ სისტემებში ადმინისტრაციული რესურსების ასეთი, ბოროტად გამოყენების საკითხი დგება, იგი უნდა შეფასდეს ეროვნული სამართლებრივი და კონსტიტუციური ჩარჩოებით, დემოკრატიული პრინციპებისა და საერთაშორისო ვალდებულებების და სტანდარტების გათვალისწინებით.

ამიტომ აუცილებელია, დავადგინოთ, თუ როგორ არის ასახული ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენების თავიდან აცილების პრინციპი საერთაშორისო სამართლებრივ აქტებში, რომლებიც არჩევნებთან დაკავშირებულ საკითხებს არეგულირებენ. უფრო ყოვლისმომცველი საერთაშორისო დოკუმენტები კონკრეტულად არ ამახვილებენ ყურადღებას არჩევნების პროცესში ადმინისტრაციული რესურსის ბოროტად გამოყენების პრობლემაზე, მაგრამ ამ დოკუმენტებით განსაზღვრული უფრო ფართო უფლებები და ვალდებულებები გულისხმობს, რომ ამ რესურსების ასეთი არამართლზომიერი გამოყენება არის გაუმართლებელი ჩარევა საარჩევნო შესაძლებლობების თანაბარ ხელმისაწვდომობაში და მიჩნეულ უნდა იქნეს საჭარო რესურსების ბოროტად გამოყენებად.

უფრო ზოგად დონეზე ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციის 21-ე მუხლი იცავს „გაუყალბებელ არჩევნებში“ მონაწილეობის უფლებას, ანუ „თავისუფალი“ ან „სამართლიანი“ არჩევნების ცნებას, როგორც ეს სხვა ინსტრუმენტებითაა გათვალისწინებული, რაც მოიაზრებს არჩევნების პროცესს, რომელიც არ არის გაყალბებული მანიპულირების გამო.

უფრო კონკრეტულად, სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტის (ICCPR) 25-ე მუხლი პოლიტიკურ პროცესებში მონაწილეობის უფლების შესახებ (როგორც ეს განმარტებულია 1996 წლის N25 ზოგადი კომენტარის მე-19 და 25-ე პარაგრაფებში) ადგენს, რომ:

ხმის უფლების მქონე პირებს უნდა ჰქონდეთ უფლება, ხმა მისცენ არჩევნებში მონაწილე ნებისმიერ კანდიდატს რეფერენდუმზე ან პლემბისციტზე წარდგენილი ნებისმიერი წინადადების მხარდასაჭერად ან მის წინააღმდეგ, და აგრეთვე, თავისუფლად შეეძლოთ მთავრობის მხარდასაჭერად ან მის წინააღმდეგ ხმის მიცემა, ყოველგვარი არამართლზომიერი გავლენისა და იძულების გარეშე, რამაც შეიძლება, არასწორად წარმოაჩინოს ან შეზღუდოს ამომრჩევლის ნების თავისუფალი გამოხატვა. ამომრჩეველს უნდა შეეძლოს თავისი მოსაზრების დამოუკიდებლად ჩამოყალიბება, ყოველგვარი იძულების, ძალადობისა და მანიპულაციური ჩარევის გარეშე.

გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის კორუფციის წინააღმდეგ კონვენციის მე-17 მუხლი მოითხოვს, რომ სახელმწიფოებმა მოახდინონ შემდეგი ქმედებების კრიმინალიზაცია: „სახელმწიფო მოხელის მიერ ნებისმიერი სახის ქონების, საჭარო ან კერძო სახსრების, ...ან მისი თანამდებობრივი უფლებამოსილებიდან გამომდინარე,

მის განკარგულებაში არსებული ნებისმიერი სხვა ღირებულების მქონე აქტივების გაფლანგვა, მითვისება ან სხვაგვარი გადამისამართება“; იმავე კონვენციის მე-19 მუხლი ეხება დაკისრებული ფუნქციების ან თანამდებობრივი უფლებამოსილებების არამართლზომიერად გამოყენებას. ევროპულ კონტექსტში, კონვენციის 1-ლი ოქმის მე-3 მუხლი ადგენს, რომ „მაღალ ხელშემკვრელ მხარეებს ეკისრებათ თავისუფალი არჩევნების გამართვის ვალდებულება, ფარული კენჭისყრის გზით, იმ პირობებში, რომლებიც უზრუნველყოფენ ხალხის აზრის თავისუფალ გამოხატვას საკანონმდებლო ორგანოს არჩევნისას“.

ევროკავშირის ძირითად უფლებათა ქარტიის მე-11 მუხლი ეხება გამოხატვისა და ინფორმაციის თავისუფლებას და ადგენს, რომ: „ეს უფლება მოიცავს აზრის გამოხატვისა და ინფორმაციისა და იდეების გაზიარების თავისუფლების უფლებას, საჯარო ხელისუფლების ჩარევის გარეშე და საზღვრების მიუხედავად.“ ეს უფრო ფართო უფლებებია, ვიდრე საარჩევნო კონტექსტი, მაგრამ ისინი ამ კონტექსტს მოიცავენ. 39.2 მუხლის თანახმად, ევროპის პარლამენტის წევრები აირჩევიან პირდაპირი საყოველთაო საარჩევნო უფლების საფუძველზე, თავისუფალი და ფარული კენჭისყრით.

ასევე აქტუალურია ევროპული „რბილი სამართლის“ დოკუმენტები, სახელმძღვანელო მითითებები და საცნობარო ჩამონათვალები, რადგან ისინი უფრო მეტად ამახვილებენ ყურადღებას კონკრეტულ საკითხებზე და საერთაშორისო სტანდარტების შემუშავების პროცესს ასახავენ.

ევროპის უსაფრთხოებისა და თანამშრომლობის ორგანიზაციის (OSCE) მიერ (მანამდე – ევროპაში უსაფრთხოებისა და თანამშრომლობის კომისია – CSCE) 1990 წელს კოპენჰაგენის შეხვედრაზე მიღებული „ადამიანის განზომილების“ შესახებ დოკუმენტის 5.4 პუნქტი ხაზს უსვამს „სახელმწიფოსა და პოლიტიკურ პარტიებს შორის მკაფიო გამიჯვნის“ აუცილებლობას და ადგენს, რომ პარტიებს უნდა ჰქონდეთ საჭირო სამართლებრივი გარანტიები, რათა შეეძლოთ ერთმანეთთან კონკურენცია კანონის შესაბამისად, და ხელისუფლების მხრიდან თანაბარი მოპყრობის საფუძველზე. ამისათვის აუცილებელია საარჩევნო კამპანიის ფარგლებში საქმიანობისა და მთავრობის საქმიანობის მკაფიო გამიჯვნა. 7.7 პუნქტი ეუთოს ქვეყნებს ავალდებულებს, რომ „უზრუნველყონ პოლიტიკური კამპანიის ჩატარება სამართლიან და თავისუფალ ატმოსფეროში, სადაც არც ადმინისტრაციული ზომები, ძალადობა და დაშინება არ უშლის ხელს მხარეებს და კანდიდატებს, თავისუფლად წარმოადგინონ თავიანთი მოსაზრებები“.

ვენეციის კომისიის საარჩევნო საკითხებში კარგი პრაქტიკის კოდექსი ადგენს, რომ საარჩევნო შესაძლებლობების თანასწორობა მოითხოვს ნეიტრალურ დამოკიდებულებას სახელმწიფო ხელისუფლების მხრიდან წინასაარჩევნო კამპანიის დროს. რესურსების არამართლზომიერი გამოყენების საკითხს კოდექსი შეეხება შესაძლებლობების თანასწორობისა და ამომრჩეველთა აზრის ფორმირების თავისუფლების კონტექსტში.

ვენეციის კომისიის 2013 წლის ანგარიში, რომელიც ამ თემას შეეხება, მნიშვნელოვანი ნაბიჯი იყო ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენების შესახებ მასალების შეგროვების თვალსაზრისით. მოკლედ რომ შევაჯამოთ, ამ ანგარიშში მოცემულია რესურსების არამართლზომიერი გამოყენების მაგალითები სადამკვირვებლო მისიების ანგარიშებზე, საარჩევნო პრაქტიკისა და პრეცედენტული სამართლის მიმოხილვაზე დაყრდნობით. ანგარიშში ხაზგასმულია, რომ, არსებითად, რესურსების ასეთი არამართლზომიერი გამოყენების აღკვეთა დამოკიდებულია საჯარო სამსახურის

ინფორმირებულობასა და მოტივაციაზე. ანგარიში ასკვნის, რომ ბევრ ეროვნულ კანონმდებლობას ახასიათებდა ხარვეზები, რომლებმაც პრაქტიკაში შეიძლება გამოიწვიოს ადმინისტრაციული რესურსის ბოროტად გამოყენება, რაც პოტენციურად ხელს უწყობს გაუმართლებელი უპირატესობის მინიჭებას მოქმედი პოლიტიკური პარტიებისთვის, ეს კი გავლენას ახდენს საარჩევნო პროცესების თანასწორობასა და ამომრჩეველთა თავისუფლებაზე. ანგარიშში ასევე ხაზგასმულია, რომ საკანონმდებლო ინტერვენცია პანაცეა არ არის, და რომ ნებისმიერი საკანონმდებლო ინსტრუმენტი ასევე სათანადოდ უნდა იქნეს გამოყენებული აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ, სავარაუდო/პოტენციური დარღვევები დამოუკიდებელი ორგანოების მიერ უნდა იყოს გამოძიებული/შესწავლილი, და კანონის აღსრულება შესაბამისი სააღსრულებო ორგანოს მიერ უნდა იყოს უზრუნველყოფილი.

2013 წლის ანგარიშიდან გამომდინარე, ვენეციის კომისია და OSCE/ODIHR-ი შეთანხმდნენ ერთობლივ სახელმძღვანელო პრინციპებზე 2016 წლის მარტში საარჩევნო პროცესების დროს ადმინისტრაციული რესურსების არამართლზომიერად გამოყენების თავიდან აცილებისა და რეაგირების მიზნით. ეს სახელმძღვანელო პრინციპები განკუთვნილია ეროვნული ხელისუფლებებისა და კანონშემოქმედებისთვის და ისინი შემუშავებულია 2013 წლის ანგარიშში ასახულ მიგნებებზე დაყრდნობით. ეს პრინციპები უნდა აისახოს ეროვნულ სამართლებრივ ჩარჩოებში, რათა თავიდან იქნეს აცილებული და გამოსწორდეს მსგავსი სახის დარღვევები, ასევე ხაზი გაესვას მთავრობისა და პოლიტიკური პარტიების გამიჯვნის მნიშვნელობას. ეს მოიცავს გარკვეულ შეზღუდვებს საჯარო მოხელეების მხრიდან აგიტაციის განხორციელებასთან დაკავშირებით, რაც არის პოლიტიკური უფლებების შეზღუდვა. სახელმძღვანელო მითითებების შესაბამისად, რეკომენდებულია პოლიტიკური განცხადებებისა და თანამდებობებზე დანიშვნებისგან თავის შეკავება არჩევნების პერიოდში, და საჯარო მოსამსახურეების დაცვა, რომლებიც განაცხადებენ რესურსების არამართლზომიერი გამოყენების შესახებ, ან უარს ამბობენ მსგავს საქმიანობაში მონაწილეობაზე. ბევრი რეკომენდებული დებულება შეიძლება არ ხვდებოდეს საარჩევნო კოდექსის ფარგლებში, და შეიძლება აისახოს მედიის, პოლიტიკური პარტიების, მამხილებელთა დაცვისა და საჯარო სამსახურის შესახებ კანონებში, ან რბილი სამართლის ინსტრუმენტებში.

მოკლედ რომ შევაჯამოთ, სახელმძღვანელო მითითებებით რეკომენდებულია, ადმინისტრაციული რესურსების შესახებ მიღებულ იქნეს კანონმდებლობა და დაინერგოს აღსრულების კონკრეტული ღონისძიებები, რომელთა მიზანია:

- საარჩევნო პროცესში ნეიტრალურობისა და მიუკერძოებლობის ხელშეწყობა;
- სხვადასხვა კანდიდატისა და პარტიის მიმართ სამართლიანი მოპყრობის უზრუნველყოფა ადმინისტრაციულ რესურსებთან მიმართებით;
- საარჩევნო პროცესებში ჩართული ყველა მხარისთვის, მათ შორის, მოქმედი მთავრობის მიერ წარდგენილი კანდიდატებისთვის თანაბარი პირობების უზრუნველყოფა;
- პარტიის ინტერესებში ადმინისტრაციული რესურსების პოტენციურად არამართლზომიერად გამოყენების პრევენცია.

ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფლებათა კონგრესის 2016 წლის ანგარიშში სათაურით – „ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენება საარჩევნო პროცესების დროს“ – ადგილობრივი და რეგიონული ახიუდი წახმომადგენლებისა და საჯარო მოხელეების ხორზე საუბრისას განსაკუთრებული ყურადღებაა გამახვილებული ადგილობრივ თვითმმართველობაზე. ანგარიშში აღნიშნულია, რომ „ადგილობრივ და რეგიონალურ არჩეულ წარმომადგენლებსა და კონკრეტულ თემს შორის მჭიდრო

კავშირი“ და, ზოგადად, ახლო კავშირი „მოქმედი მთავრობის კანდიდატებს, საჯარო მოხელეებს და მუნიციპალიტეტის თანამდებობის პირებსა და ელექტორატს შორის“ სირთულეების კიდევ ერთ ფენას ქმნის, როდესაც ადმინისტრაციული რესურსის არამართლობიერად გამოყენებას ეხება საქმე. კონგრესი მხარს უჭერს საკანონმდებლო ჩარჩოს მიღებას, რომელშიც ნათლად არის დადგენილი ის, რაც დასაშვებია, განსაკუთრებით ყურადღების გამახვილებით საარჩევნო კამპანიაზე, პოლიტიკური პარტიების და საარჩევნო კამპანიის დაფინანსებასა და მედიის სექტორზე.

2017 წელს კონგრესმა გამოაქვეყნა *საცნობაჰო ჩამონათვადი საეხთაშოხისო სტანდარტებისა და კაჩგ ჰაქტიკასთან შესაბამისობის უზრუნველყოფის თაობაზე ავგიდობიხივ და ჩეგიონუდ დონეზე საარჩევნო პროცესების დროს ადმინისტრაციული რესურსების ახამაიტობომიერად გამოყენების პრევენციის მიზნით*. ამ საცნობარო ჩამონათვალში იდენტიფიცირებულია ადმინისტრაციული რესურსების არამართლობიერად გამოყენების შესაძლო სფეროები, განსაზღვრულია ქვეყნის სამართლებრივი ჩარჩოს შეფასების დროს გასათვალისწინებელი ფაქტორები, მოცემულია მითითებები ადმინისტრაციული რესურსების არამართლობიერად გამოყენების კონკრეტული შემთხვევების გამოვლენის გზების თაობაზე, და განსაზღვრულია კონკრეტული პრევენციული ზომები, როგორებიცაა: ნებაყოფლობითი გაცხადება, ქვეყნის კოდექსები და ცნობიერების ამაღლებაზე მიმართული ქმედებები.

განხორციელების თვალსაზრისით არსებული სირთულეები

თუ სახელმწიფო/საჯარო ადმინისტრაციული რესურსის ბოროტად გამოყენება ხდება პარტიის პოლიტიკური მიზნებისთვის, საჭიროა მთავრობის მოქმედებებისა და პოლიტიკური კამპანიის ფარგლებში საქმიანობების გამიჯვნა.

პირველ რიგში, უნდა მოხდეს საჯარო სახსრებისა და პოლიტიკური კამპანიის დაფინანსების მკაცრი გამიჯვნა. ამ პრინციპის გაცხადება ადვილია, მაგრამ მისი განხორციელება ძალზე რთულია. ზოგადად, პოლიტიკური პარტიები იღებენ სახელმწიფო დაფინანსებას, და, მიუხედავად იმისა, რომ ამ დაფინანსების გადანაწილება და გამოყოფა სხვადასხვა ქვეყანაში სხვადასხვანაირად ხდება, ჩვეულებრივ გამოყოფილი სახსრები არ არის თანაბარი მოცულობის. თუმცა ეს პროცესი არ ხასიათდება დიდი სირთულეებით, რადგან პარტიებისთვის დაფინანსების გამოყოფისას შესაბამისი პრინციპების დაცვაა უზრუნველყოფილი; სირთულეები იჩენს თავს, როდესაც საჭიროა იმის შეფასება, თუ რამდენად არამართლობიერად გამოიყენება სახელმწიფო სახსრები არჩევნების მიზნებისთვის. თუ მმართველი პარტია უფრო მეტ დაფინანსებას იღებს, ვიდრე ოპოზიცია, ეს იმთავითვე არის დარღვევა, გარდა იმ შემთხვევისა, თუ არ იქნება აკრძალული ამ სახსრების გამოყენება საარჩევნო პროცესში.

სინამდვილეში, მკაცრი წესების დადგენა არ არის შესაძლებელი. არ არის მიუღებელი, რომ პარტიების დაფინანსების წესები ასევე კამპანიის დაფინანსებაზე გავრცელდეს. საკითხი, გამოიყენება თუ არა საჯარო სახსრები არამართლობიერად, თუ მართლობიერად, ყოველ ცალკეულ შემთხვევასთან დაკავშირებული ფაქტორების გათვალისწინებით უნდა იყოს შესწავლილი, საარჩევნო პროცესში თანასწორობის უზრუნველყოფის პრინციპების გათვალისწინებით. საარჩევნო კამპანიისა და პარტიების დაფინანსების შესახებ კანონები, და ამ ორივე სფეროში გამჭვირვალობა, დემოკრატიული არჩევნების წინაპირობას წარმოადგენს და ეს კანონები უნდა მოქმედებდეს რესურსების ბოროტად გამოყენების თავიდან ასაცილებლად. რა თქმა უნდა, პოლიტიკური პარტიებისთვის სახელმწიფო დაფინანსების გამოყოფისას არ უნდა იყოს დაშვებული, რომ რომელიმე პარტიამ ეს დაფინანსება საარჩევნო კამპანიისთვის

გამოიყენოს, რადგან ეს ოპონენტებს არახელსაყრელ პირობებში აყენებს იქიდან გამომდინარე, რომ მათ არა აქვთ წვდომა ასეთ სახელმწიფო დაფინანსებაზე. ამრიგად, მრავალი სისტემა ითვალისწინებს, რომ პარტიის საქმიანობის სახელმწიფო დაფინანსება არ უნდა იქნეს გამოყენებული საარჩევნო კამპანიისთვის.

სახელმწიფო სახსრების პირდაპირი გამოყენების გარდა, ოფიციალური თანამდებობების პირი პოლიტიკოსები ხშირად იღებენ კონკრეტულ ფინანსურ დახმარებას სახელმწიფო ბიუჯეტიდან. ეს დაფინანსება შეიძლება სხვადასხვა ფორმით იყოს უზრუნველყოფილი, მაგალითად: პერსონალის დაქირავებისთვის გამოყოფილი სახსრები, სახელმწიფო სახსრებით ტრანსპორტის დაფინანსება ან სხვადასხვა მომსახურებით უფასოდ სარგებლობა, როგორცაა, მაგალითად, საფოსტო მომსახურება. რა თქმა უნდა, არ არის რთული ამ სახელმწიფო რესურსების ამ ადამიანებისთვის უზრუნველყოფა. იმავდროულად, ამ რესურსებზე წვდომის გამო შეიძლება, ეს ადამიანები უპირატეს მდგომარეობაში აღმოჩნდნენ არჩევნების კონტექსტში. თუ, მაგალითად, საჯარო მოხელე, რომელიც სახელმწიფოსგან იღებს ანაზღაურებას, საარჩევნო კამპანიასთან დაკავშირებულ საქმიანობას განახორციელებს თავისი ჩვეულებრივი სამუშაო დღის განმავლობაში, ეს კანდიდატს უპირატეს მდგომარეობაში ჩააყენებს სახელმწიფო სახსრების გამოყენების ხარჯზე. კვლავაც, უფრო ადვილი სათქმელია, რომ პარტიის სასარგებლოდ ასეთი სახით მუშაობა უნდა აიკრძალოს, ვიდრე ამის პრაქტიკაში უზრუნველყოფა. ადვილად სავარაუდოა ისეთი ვითარება, როდესაც სახელმწიფო სახსრებით დაფინანსებულ ოფიციალურ საქმიანობასა და პოლიტიკურ კამპანიას შორის გამყოფი ხაზი ბუნდოვანია. მაგალითად, როდის შეიძლება, ამომრჩევლების ჩვეული ყოველდღიური მუშაობა საარჩევნო პროცესებთან დაკავშირებულ მუშაობაში გადაიზარდოს?

რა ვითარებაა, როდესაც ვსაუბრობთ საარჩევნო პროცესის დროს ოფიციალური საჯარო საქმიანობის განხორციელებასა და გადაწყვეტილებების მიღებაზე? მსხვილი ინფრასტრუქტურული პროექტის დაწყებამ საარჩევნო პერიოდში ან უშუალოდ წინასაარჩევნო პერიოდში შეიძლება, მნიშვნელოვანი გავლენა მოახდინოს არჩევნებზე, მაგრამ ქვეყანამ უნდა გააგრძელოს ფუნქციონირება საარჩევნო პერიოდშიც. გაერთიანებული სამეფოს მთავრობის მიერ 2019 წელს შემუშავებულ *სახელმძღვანელო მითითებებში* საჯარო მოხელეებისთვის საყოველთაო აჩვენებთან დაკავშირებით აღნიშნულია დამკვიდრებული ჩვეულების თაობაზე, როდესაც მინისტრები „მათი მიხედვლებისამებრ გრძელვადიანი ხასიათის რაიმე ქმედებას წამოიწყებენ“ და პოლიტიკასთან დაკავშირებულ საკითხებზე იღებენ გადაწყვეტილებებს, რომელთა შეცვლა ან გადახედვა შეიძლება, ახალ მთავრობას მოუწიოს ან მოუწოდეს, ან რომელთა განხორციელება გადაავადოს, თუ ეს ინიციატივა ზიანს არ აყენებს ეროვნულ ინტერესებს, ან არ წარმოადგენს სახელმწიფო სახსრების ფუჭ ხარჯვას. ძნელია, არ დაეთანხმო ამ მოსაზრებას, მაგრამ, იმავდროულად, ძნელია ამ განცხადებების ფარგლების დადგენა. გარდა ამისა, ეს საკითხი კიდევ უფრო რთული ხდება ადგილობრივი არჩევნების კონტექსტში, რომლებიც არ ემთხვევა საყოველთაო არჩევნებს. მოდით, მაგალითისთვის მოვიყვანოთ ინფრასტრუქტურული პროექტი და ეროვნული მთავრობის გადაწყვეტილება, რომელიც, უდავოდ, სარგებელს მოუტანს კონკრეტულ რეგიონს. უნდა გადაიდოს პროექტის შესახებ გადაწყვეტილების მიღება საარჩევნო პროცესის განმავლობაში? ამ კითხვაზე პასუხი დამოკიდებულია იმაზე, განიხილებოდა თუ არა ეს საკითხი არჩევნებამდე დიდი ხნით ადრე? იმის დადგენისას, არის თუ არა ეს სახელმწიფო რესურსების არამართლზომიერი გამოყენება, გათვალისწინებულ უნდა იქნეს რეგიონის კონკრეტული საჭიროებები და, თუ ასეა, რის საფუძველზე უნდა მოახდინოს ამან ზეგავლენა გადაწყვეტილებაზე რესურსების ხარჯვის მართლზომიერების თაობაზე?

ანალოგიურად, თუ, სავარაუდოდ, ნეიტრალური საჯარო მოხელის, მაგალითად, ხელმძღვანელი თანამდებობის პირის ან სახელმწიფო სახსრებით დაფინანსებული არასამთავრობო ორგანიზაციის ქმედებები არ იყო პოლიტიკურ კონტექსტში ღიად გაცხადებული და, უბრალოდ, მიმართული იყო პარტიის რომელიმე კონკრეტული პოლიტიკის მხარდაჭერაზე, ეს რესურსების ბოროტად გამოყენებად ითვლება?

ეროვნული სახელმძღვანელო მითითებებისა და ქვევის კოდექსების მნიშვნელობა

ზემოაღნიშნულის მიზანია, უბრალოდ, იმის დემონსტრირება, რომ ხშირად ძნელია, ზუსტად განისაზღვროს, თუ როდის არის ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენება არამართლზომიერი. რა თქმა უნდა, ძალზე მნიშვნელოვანია ადმინისტრაციული რესურსის ბოროტად გამოყენების პრევენცია, გამოვლენა და ეფექტური სამართლებრივი ჩარჩოებით დადგენილი წესების დაცვა. უნდა არსებობდეს სათანადო რესურსებით აღჭურვილი, დამოუკიდებელი და საკმარისად ძლიერი აღსრულების უზრუნველყოფის ორგანოები, როგორებიცაა არჩევნების მართვის ორგანოები. ამასთან, მარეგულირებელი ორგანოს მოდელიც კი რთული გამოწვევების წინაშე აღმოჩნდება ზემოთ აღწერილი რთული შემთხვევების გადაჭრისას. გარდა ამისა, იმ შემთხვევაში, თუ მარეგულირებელ ორგანოს მოეთხოვება გადაწყვეტილების მიღება სადავო შემთხვევებთან დაკავშირებით, ადვილად სავარაუდოა, რომ მას ბრალი დასდონ პოლიტიკურ მიკერძოებაში, მიუხედავად საქმის არსებითი გარემოებებისა. ამ სირთულეების მაქსიმალურად თავიდან ასაცილებლად სამართლებრივ ჩარჩოში მკაფიოდ უნდა იყოს განსაზღვრული, თუ რა არის ნებადართული ან აკრძალული.

ვენეციის კომისიისა და სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ რეკომენდებული კანონების მიღება შეიძლება ეფექტური იყოს, მაგრამ ეს მიმოხილვა, ძირითადად, იმაზე ამახვილებს ყურადღებას, რომ ადმინისტრაციული რესურსის არამართლზომიერი გამოყენების შესახებ ზოგადი განცხადებების გაკეთება შედარებით მარტივია, მაგრამ სინამდვილეში ამ კონტექსტში ბუნდოვანი ასპექტები გაცილებით მეტია, ვიდრე ცალსახად დადებითი ან უარყოფითი ასპექტები. უდავოდ, კონსტიტუციურ და/ან საკანონმდებლო დებულებებში შეიძლება მხოლოდ მკაფიოდ გაიწეროს, თუ რა არის ნებადართული ან აკრძალული, რადგან ზედმეტად დეტალური და ინსტრუქციებზე ორიენტირებული კანონმდებლობა, სავარაუდოდ, განსაზღვრავს ლეგიტიმურ ქცევას იმის გათვალისწინებით, რომ რესურსების გამოყენებისა და არამართლზომიერად გამოყენების გარჩევა დამოკიდებულია კონტექსტსა და შედეგზე, და არა მოქმედებაზე ან მოვლენაზე.

ამ სფეროში განსაკუთრებით სასარგებლოა რბილი ინსტრუმენტები სახელმძღვანელო მითითებებისა და დამკვიდრებული პრაქტიკის ფორმით. თუ საკანონმდებლო ჩარჩოებში უნდა გაიწეროს, რა არის ნებადართული და რა აკრძალული, რბილი კანონი უკეთეს ფორმატს სთავაზობს და ეხმარება იმ ზღვრის დადგენაში, რომელზე დაყრდნობითაც უნდა განისაზღვროს, მოხდა თუ არა რესურსების არამართლზომიერად გამოყენება, სახელმწიფო დანახარჯების მიზნობრიობის პრინციპისა და საარჩევნო პროცესში თანაბარი პირობების უზრუნველყოფის გათვალისწინებით. ვენეციის კომისიისა და ეუთოს/დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის მიერ ერთობლივად შემუშავებულ სახელმძღვანელო პრინციპებში, ზოგადად, შესაბამისი სამართლებრივი ჩარჩო შემდეგნაირადაა შეჯამებული:

სახელმძღვანელო მითითებების ზოგიერთი ელემენტი შეიძლება მოითხოვდეს ოფიციალურ კონსტიტუციურ ან საკანონმდებლო საფუძვლებს ეროვნულ სამართლებრივ

ნესრიგში, ხოლო სხვა ელემენტები შეიძლება აისახოს ეთიკის კოდექსებში, საჯარო სამსახურის შესახებ კანონებში, ან მიღწეულ იქნეს კომპეტენტური სასამართლოების მიერ ეროვნული კანონმდებლობისა თუ პრაქტიკის ინტერპრეტაციის გზით. ნებისმიერ შემთხვევაში მნიშვნელოვანია, რომ კანონმდებლობა, რეგულაციები და სასამართლო გადაწყვეტილებები ერთმანეთთან შეჯერებული იყოს და თავიდან იქნეს აცილებული ხარვეზები, ბუნდოვანებები და ურთიერთსაწინააღმდეგო დებულებები.

საჯარო სამსახურის მნიშვნელოვანი როლი

დაბოლოს, საჭიროა, მოკლედ შევეხოთ საჯარო მოხელეებს. საჯარო სამსახური თავისთავად გულისხმობს ადმინისტრაციულ რესურსს, რომელიც შეიძლება საარჩევნო მიზნებისთვის იყოს გამოყენებული. გარდა ამისა, ზოგადად, საჯარო მოხელეები რესურსების მეკარიბჭეები არიან და, შესაბამისად, განსაკუთრებული როლი ეკისრებათ საარჩევნო პროცესებში მათი არასათანადოდ გამოყენების პრევენციას. გაერთიანებული სამეფოს მთავრობის მიერ 2019 წელს შემუშავებულ სახელმძღვანელო პრინციპებში საჯარო მოხელეებისთვის ძალიან მკაფიოდაა ჩამოყალიბებული ეს საკითხი. კერძოდ, დოკუმენტში მოცემულია მკაფიო მითითებები იმ პრინციპის გამოყენების შესახებ, რომელთა თანახმად, საჯარო მოსამსახურებმა არ უნდა განახორციელონ რაიმე საქმიანობა, რაც შეიძლება, კრიტიკის მიზეზი გახდეს იმის გამო, რომ საჯარო რესურსები გამოიყენება პარტიის პოლიტიკური მიზნებისთვის. ქვემოთ მოყვანილ პარაგრაფებში კარგად არის ჩამოყალიბებული საჯარო სამსახურისა და საჯარო მოსამსახურების სწორი როლი საარჩევნო პროცესის დროს:

მინისტრები განაგრძობენ დეპარტამენტების ხელმძღვანელობას. გონივრულია, რომ დეპარტამენტებმა განაგრძონ ნებისმიერი აუცილებელი სამთავრობო ფუნქციისთვის მხარდაჭერის გაწევა და მიიღონ ნებისმიერი პოლიტიკური რჩევა ან მითითებები იმ საკითხების გადასაჭრელად, რომელთა გადადება შეუძლებელია არჩევნების დასრულებამდე.

დეპარტამენტებს შეუძლიათ, შეამოწმონ ანგარიშების ფაქტობრივი სიზუსტე და შესაბამისობა მთავრობის მიერ დადგენილი პოლიტიკის შესაბამისად.

ამასთან, თანამდებობის პირებს არ უნდა მოსთხოვონ ახალი დასაბუთების ან ხარჯების პოლიტიკის შემუშავება საარჩევნო კამპანიაში გამოსაყენებლად.

დეპარტამენტებმა არ უნდა განახორციელონ ოპოზიციის ხარჯების ან პოლიტიკის ანალიზი საარჩევნო კამპანიის განმავლობაში.

ოფიციალურმა პირებმა უარი უნდა თქვან იმ ღონისძიებებში მონაწილეობაზე, სადაც მათ შეიძლება სთხოვონ პასუხის გაცემა მთავრობის სამომავლო პოლიტიკაზე ან საკითხებზე, რომლებთანაც დაკავშირებით საზოგადოების დამოკიდებულება არაერთგვაროვანია.

როგორც თითქმის ყველა სცენარის შემთხვევაში, რომელიც ადმინისტრაციული რესურსების არამართლზომიერად გამოყენების საკითხს წამოჭრის, რთული ფაქტობრივი გარემოებების გამო მნიშვნელოვანი ნაცრისფერი ზონები შეიძლება არსებობდეს. კვლავაც ხაზგასასმელია, რომ გაერთიანებული სამეფოს სახელმძღვანელო პრინციპები და ზემოთ მოცემული განცხადებები სასარგებლო სახელმძღვანელო მითითებებია საჯარო სამსახურის, როგორც რესურსის, ნეიტრალურობის შენარჩუნებასა და ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენებასთან დაკავშირებით საჯარო მოხელეების როლის შესახებ.

დასკვნები

დემოკრატია მოითხოვს, რომ კანონი ითვალისწინებდეს საარჩევნო პროცესში ადმინისტრაციული რესურსის არამართლზომიერად გამოყენების გამოვლენას და ამ ინციდენტების აღკვეთაზე მიმართული ზომების გატარებას. მიუხედავად ამ თემაზე მრავალი ანგარიშისა და სახელმძღვანელო მითითებებისა, საარჩევნო პროცესის განმავლობაში ადმინისტრაციული რესურსის არამართლზომიერად გამოყენება არის თემა, რომელიც სულ უფრო მეტ ახალ გამოწვევას წამოჭრის. მართლაც, სოციალური მედიის სულ უფრო მზარდი გავლენა საარჩევნო პროცესზე დამატებით საკითხებს წამოწევს ადმინისტრაციული რესურსებისა და საარჩევნო პროცესების მიმართ. აღსანიშნავია, რომ საარჩევნო პროცესში ადმინისტრაციული რესურსის არამართლზომიერად გამოყენების საკითხი ჯერ არ არის სრულად ამოწურული და სიღრმისეულ შესწავლას მოითხოვს.

ევროპის საბჭოს წევრ სახელმწიფოებში არსებული კარგი პრაქტიკა საარჩევნო მიზნებისთვის ადმინისტრაციული რესურსების არამართლზომიერად გამოყენების აღკვეთის სფეროში

ივ-მაჩი ღუბღე

ადმინისტრაციული რესურსის არამართლზომიერად გამოყენება განისაზღვრება როგორც საჯარო რესურსების უკანონო გამოყენება, რომლითაც სარგებლობენ როგორც მოქმედი ხელისუფლების წარმომადგენლები, ისე საჯარო მოსამსახურეები არჩევნების პროცესში¹, და მოიცავს ადამიანურ, ფინანსურ, მატერიალურ, ბუნებრივ და არამატერიალურ რესურსებს. ეს ცნება არ ვრცელდება ისეთ სიტუაციებზე, როდესაც ყველა ჩართული სუბიექტი იღებს მხარდაჭერას, მაგალითად, როგორცაა პოლიტიკური პარტიებისა და საარჩევნო კანდიდატების სახელმწიფო სახსრებით დაფინანსების ორგანიზება.² უნდა ვაღიაროთ, რომ საარჩევნო მიზნებისთვის ადმინისტრაციული რესურსის არამართლზომიერად გამოყენების მაგალითები, რაც მოქმედი ხელისუფლების წარმომადგენლებს უსამართლო უპირატესობას ანიჭებს, უფრო მეტია, ვიდრე საუკეთესო პრაქტიკის მაგალითები, როდესაც საჯარო მოსამსახურეებისა და პოლიტიკური პარტიების ან კანდიდატების მკაფიოდ გამიჯვნა ხდება, რათა თავიდან იქნეს აცილებული მოქმედი ხელისუფლების ბუნებრივი უპირატესობა. თუ უფრო ღრმად შევისწავლით ევროპის საბჭოს წევრი სახელმწიფოების რეგულაციებს პოლიტიკურ და საარჩევნო საქმეებში ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების შესახებ, დავინახავთ, რომ მათ უმრავლესობას ანალოგიური მიდგომები ახასიათებთ ამ საკითხის მიმართ, და მათ ოფიციალურად მიიღეს წესები ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენებასთან დაკავშირებული საკითხების დასარეგულირებლად. ამასთან, ზოგიერთ ქვეყანაში ეს წესები ძალიან დეტალურადაა განერილი, ზოგან კი ნაკლებად დეტალურად. ისინი არ შესრულდა არაეფექტური მონიტორინგისა და არაადეკვატური სანქციების გამო, და ეს წესები საკმარისად არ დაიხვეწა იმ შემთხვევებში, როდესაც მათ ხარვეზები ახასიათებდათ. ამის მიუხედავად, ამ რესურსების არამართლზომიერად გამოყენებასთან ბრძოლის მიზნით, კანონშემოქმედებს და დაინტერესებულ მხარეებს შეუძლიათ, გაეცნონ საუკეთესო პრაქტიკის მაგალითებს, რომლებიც ღირებულია და რეკომენდებულია გამოსაყენებლად.

- 1 ოფიციალურ დოკუმენტებში ადმინისტრაციული რესურსები ასევე საჯარო რესურსებად მოიხსენიება. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)004-e) §17. GRECO-ს რეკომენდაციებში ნახსენებია საჯარო თანამდებობის ან საჯარო დაწესებულებების არამართლზომიერად გამოყენება, მაგალითად: ევროპის საბჭოს სახელმძღვანელო პრინციპები პოლიტიკური პარტიების რეგულირების შესახებ, შემუშავებული OSCE/ ODIHR-ს და ვენეციის კომისიის მიერ, (CDL-AD (2010) 024), მე-6 პუნქტი.
- 2 მაგნუს ოჰმანი, სახელმწიფო რესურსების არამართლზომიერად გამოყენება, მოკლე შესავალი იმის შესახებ, თუ რა არის ეს, როგორ ხდება ამის აღკვეთა, და როგორ უნდა მოხდეს ამ რესურსების გამოყენება, 1. სახელმწიფო რესურსების არამართლზომიერად გამოყენების განმარტება. https://www.ifes.org/sites/default/files/georgia_abuse_of_state_resources_july_2011_0.pdf

ევროპის საბჭოს წევრი სახელმწიფოების საარჩევნო სისტემისა და პარტიების დაფინანსების სისტემის შეფასებისას კორუფციის წინააღმდეგ მებრძოლ სახელმწიფოთა ჯგუფმა (GRECO) შეშფოთება გამოხატა სხვადასხვა ქვეყანაში საარჩევნო პერიოდში საჯარო დაწესებულებების გამოყენების გამო. მაგალითად, GRECO-ს აზრით, ბულგარეთის კანონმდებლობა ნათლად არ ითვალისწინებდა საარჩევნო პერიოდში საჯარო დაწესებულებების გამოყენებასთან დაკავშირებულ პრობლემას.³ GRECO-მ ასევე ყურადღება გაამახვილა საქართველოში გარკვეული ოფიციალური თანამდებობების პირების მიერ საარჩევნო კამპანიებში მონაწილეობაზე.⁴ საბერძნეთთან დაკავშირებით GRECO-მ აღნიშნა, რომ ადმინისტრაციის ანაზღაურებაზე მყოფი არანაკლებ 857 საჯარო მოხელე იქნა მიმაგრებული ეროვნული პარლამენტისა და ევროპის პარლამენტის წევრების მხარდასაჭერად იმ პოლიტიკური პარტიების სასარგებლოდ, რომლებსაც ეს არჩეული წარმომადგენლები ეკუთვნოდნენ.⁵ მონტენეგროში სამართლებრივი ჩარჩო ამომრჩევლებისთვის არაფულადი საჯარო რესურსების უზრუნველყოფის შესახებ, როგორცაა საარჩევნო კამპანიის დროს ამომრჩეველთა ელექტრონული საკომუნიკაციო მომსახურებების სუბსიდირება, ძალიან ცუდად იყო შემუშავებული.⁶ საარჩევნო პერიოდში საჯარო რესურსების არამართლზომიერი გამოყენება რუსეთში მხოლოდ თეორიული საკითხი არ იყო.⁷ სერბეთში უკვე არჩეული კანდიდატები იყენებდნენ მათ ხელთ არსებულ საჯარო რესურსებს, როგორებიცაა: სახელმწიფო მანქანები, საკომუნიკაციო მოწყობილობები ან სამდივნოს მომსახურება.⁸

მაგრამ იგივე სახელმწიფოები არ ჩქარობენ, შეცვალონ ეს პრაქტიკა და შეიმუშაონ რეგულაციები იმის თაობაზე, თუ რომელი საჯარო რესურსის გამოყენება შეიძლება და რა ფორმით, და რომლის არა. GRECO-ს მიერ ამ სახელმწიფოების მიმართ მიცემული რეკომენდაციების კონტექსტში აღსანიშნავია, რომ ყველა შესაბამისი რეკომენდაცია მხოლოდ ნაწილობრივ იქნა შესრულებული.⁹ მაშინაც კი, თუ ზოგიერთ შემთხვევაში შესაბამისი რეგულაციები გადაისინჯა,¹⁰ ჩვენ ვიცით, რომ საარჩევნო კამპანიებისა და პარტიების დაფინანსების მარეგულირებელი კანონმდებლობა არ შეიძლება შეფასდეს მხოლოდ მასში ასახული დებულებების ტექსტის მიხედვით, არამედ იგი უნდა შეფასდეს მისი აღსრულებისა და მასთან დაკავშირებული ზედამხედველობის მექანიზმების გათვალისწინებით. აღსრულება ნიშნავს სანქციების განხორციელებას კანონის დარღვევის შემთხვევაში, რაც გულისხმობს, რომ სანქციები კანონმდებლობით უნდა იყოს დადგენილი. გამჭვირვალობა სანქციების გარეშე არაეფექტური იქნება.

შესაბამისი საკანონმდებლო ხარვეზები, რომლებიც ადმინისტრაციული რესურსების საარჩევნო კამპანიისთვის გამოყენების შესახებ GRECO-ს შესაბამისობის ანგარიშებიდან ხდება ნათელი, ზოგიერთი ქვეყნის რეგულაციებში იქნა გამოსწორებული, რომლებიც ზემოთ აღნიშნულმა ქვეყნებმა შეიმუშავეს და საარჩევნო კამპანიების დროს იხელმძღვანელებს ამ დებულებებით ადგილობრივ დონეზე.

3 ბულგარეთის მე-3 რაუნდის შეფასების ანგარიში პარტიების დაფინანსების გამჭვირვალობის შესახებ, 2010 წლის 1 ოქტომბერი, 108-ე პუნქტი, viii რეკომენდაცია.
4 საქართველოს მე-3 რაუნდის შეფასების ანგარიში პარტიების დაფინანსების გამჭვირვალობის შესახებ, 2011 წლის 27 მაისი, § 69, vi რეკომენდაცია.
5 საბერძნეთის მე-3 რაუნდის შეფასების ანგარიში პარტიების დაფინანსების გამჭვირვალობის შესახებ, 2010 წლის 11 ივნისი, §115, iv რეკომენდაცია.
6 მონტენეგროს მე-3 რაუნდის შეფასების ანგარიში პარტიების დაფინანსების გამჭვირვალობის შესახებ, 2010 წლის 3 დეკემბერი, § 67, iv რეკომენდაცია.
7 რუსეთის ფედერაციის მე-3 რაუნდის შეფასების ანგარიში პარტიების დაფინანსების გამჭვირვალობის შესახებ, 2012 წლის 22 მარტი, § 94, iii რეკომენდაცია.
8 სერბეთის რესპუბლიკის მე-3 რაუნდის შეფასების ანგარიში პარტიების დაფინანსების გამჭვირვალობის შესახებ, 2010 წლის 1 ოქტომბერი, § 71, iii რეკომენდაცია.
9 ბულგარეთი, საქართველო, მონტენეგრო, რუსეთი.
10 იქვე.

GRECO-ს შესაბამისობის ანგარიშები ამ თვალსაზრისით უაღრესად ღირებულია.

ნებისმიერი საჯარო ადმინისტრაციული რესურსით საარჩევნო კამპანიასთან დაკავშირებით უფასოდ სარგებლობის აკრძალვა და შესაბამისი სანქციებია გათვალისწინებული ბულგარეთის საარჩევნო კოდექსის 168,5 (3) და 476-ე მუხლებით (და ანალოგიური დებულებებია გათვალისწინებული პოლიტიკური პარტიების შესახებ კანონის 24(4) მუხლით), თუმცა აღსანიშნავია, რომ კოდექსით ნებადართულია საჯარო ადმინისტრაციული რესურსის ფასიანი გამოყენება, მაგრამ ეს იმის რისკს ქმნის, რომ ამ რესურსით სარგებლობა საბაზრო ღირებულებაზე უფრო დაბალი ღირებულებით იქნება შესაძლებელი. აღსანიშნავია, GRECO-მ მიიჩნია, რომ ეს დებულებები არ იყო საკმარისად ფართო, რათა ასევე გავრცელებულიყო საარჩევნო კამპანიის კონტექსტის ფარგლებს მიღმა, და იგი ასევე არ მოიცავდა ადამიანურ რესურსებს, რომლებიც, ჩვეულებრივ, საჯარო სამსახურებთან ასოცირდება.

მონტენეგროს საარჩევნო კოდექსის 50-ე მუხლის ბოლო ნაწილის თანახმად, „სახელმწიფო ორგანოების, სახელმწიფო კომპანიების, სახელმწიფო ინსტიტუტებისა და ფონდების, ადგილობრივი თვითმმართველობების ან სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი კომპანიების აქტივები (ფული, ტექნიკური მოწყობილობები, შენობა-ნაგებობები, ტექნიკური აღჭურვილობა და სხვ.) არ შეიძლება, გამოყენებულ იქნეს კანდიდატების ინტერესებში“. აღსანიშნავია, რომ 2020 წლის 30 აგვისტოს საპარლამენტო არჩევნებზე ეუთოს/დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებათა ოფისის (ODIHR) საარჩევნო სადამკვირვებლო მისიის წარმომადგენლების მიერ ადგილზე გამოკითხულმა პირებმა აღნიშნეს, რომ მმართველი პარტიის უსამართლო უპირატესობა კიდევ უფრო გამძაფრდა სისტემატიური პრაქტიკის გამო, როდესაც მმართველი პარტია არჩევნებში მხარდაჭერის სანაცვლოდ სახელმწიფო სექტორში დასაქმებას სთავაზობდა, და არჩევნების დანიშვნის შემდგომ პერიოდში საჯარო სამსახურში თანამშრომელთა აყვანის აკრძალვას გვერდს უვლიდა დროებითი შრომითი ხელშეკრულებების გაფორმების გზით.¹¹

საარჩევნო უფლებებისა და რუსეთის ფედერაციის რეფერენდუმში მონაწილეობის უფლების ძირითადი გარანტიების შესახებ ფედერალური კანონის მე-40 მუხლი ზოგად აკრძალვებს ადგენს: საარჩევნო კამპანიის ან რეფერენდუმის ჩატარების პერიოდში პირები, რომლებიც არ არიან კანდიდატები და იკავებენ სახელმწიფო ან არჩევით მუნიციპალურ თანამდებობებს, არიან სახელმწიფო ან მუნიციპალურ სამსახურში, ან იურიდიული პირების მართვის ორგანოების წევრები არიან (საკუთრების ფორმის მიუხედავად), გარდა პოლიტიკური პარტიებისა, არ ისარგებლებენ თავიანთი სამსახურებით ან ოფიციალური თანამდებობით კანდიდატების წარდგენის, კანდიდატთა სიის ან/და კანდიდატთა არჩევის მხარდასაჭერად, რეფერენდუმის ინიციატივის ხელშეწყობის და დახმარების, ან რეფერენდუმის კითხვაზე გარკვეული პასუხების მიღების უზრუნველყოფის მიზნით. სამსახურის რესურსებით ან ოფიციალური თანამდებობით სარგებლობა ბევრ საჯარო აქტივზე ვრცელდება (პირთა ჩართულობა, შენობების, კომუნიკაციის საშუალებების და ტრანსპორტის გამოყენება, და სხვ.).

ამასთან, თუ შევხედავთ სანქციებს, რომლებიც ამგვარი დარღვევების მიმართ გამოიყენება, შევნიშნავთ, რომ სისხლის სამართლის კოდექსის 141.1 მუხლი ეხება სხვა სახის დარღვევებს, რაც ნიშნავს, რომ ეს დარღვევები არ იქნება სანქცირებული ზემოთ ხსენებული ფედერალური კანონით. 2018 წლის რუსეთის საპრეზიდენტო არჩევნებში ადმინისტრაციული რესურსის არამართლზომიერად გამოყენების შესახებ¹² ცენტრალურ

11 www.osce.org/files/f/documents/a/0/458884.pdf

12 www.osce.org/files/f/documents/3/7/462016_2.pdf

საარჩევნო კომისიაში 470-ზე მეტი საჩივარი და განცხადება შევიდა.

რით შეიძლება აიხსნას არჩევნების დროს ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენებასთან დაკავშირებით ყოვლისმომცველი, მკაფიო და შემაკავებელი ზომების შემოღების სურვილის არარსებობა? შესაძლოა, ამის სამი განმაპირობებელი მიზეზი არსებობდეს.

ისტორიული წინაპირობები

ის ფაქტი, რომ ერთი პარტია მეტ-ნაკლებად შეუფერხებლად იყო ხელისუფლებაში ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში, ან ზოგჯერ სახელმწიფოს დაარსების პერიოდიდანაც კი, და სახელმწიფო ინსტიტუტებისა და კომპანიების მუდმივი პრევალირება ეკონომიკაში, სახელმწიფოსა და პოლიტიკურ პარტიებს შორის მიჯნის გაბუნდოვანებას იწვევს, რის გამოც მმართველი პარტია მუდმივად სარგებლობს გაუმართლებელი უპირატესი მდგომარეობით.

კონსტიტუციური პრინციპები

არის სახელმწიფოები, რომლებსაც არ აქვთ კონკრეტული წესები საარჩევნო კამპანიის დროს ადმინისტრაციული რესურსის არამართლზომიერად გამოყენების შესახებ, მაგრამ აქვთ დემოკრატიული არჩევნების დიდი ხნის ტრადიცია ან კონსტიტუციური პრინციპები, ან კარგი პრაქტიკა. ეს მოიცავს ისეთ სტანდარტებს, როგორებიცაა: კანდიდატების ან პოლიტიკური პარტიების შესაძლებლობების თანასწორობა,¹³ საარჩევნო პროცესის გამჭვირვალობა, მთავრობისა და ზედამხედველობის ორგანოების ნეიტრალურობა საარჩევნო პროცესში და ძალთა ბალანსი. ამ ქვეყნებში მაღალი ნდობა არსებობს საარჩევნო პროცესისა და დაინტერესებული მხარეების მიერ არჩევნების გამჭვირვალედ წარმართვის მიმართ.

გაერთიანებული სამეფო, სადაც საარჩევნო კამპანიის პროცესში ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების აკრძალვის შესახებ რაიმე ცალკე ნორმები არ არსებობს, მსგავსი სახელმწიფოების კარგი მაგალითია. გაერთიანებული სამეფოს მინისტრთა კოდექსის მოთხოვნაა, რომ მინისტრებმა არ გამოიყენონ სახელმწიფო რესურსები პარტიის პოლიტიკური მიზნებისთვის და უზრუნველყონ საჯარო სამსახურის პოლიტიკური მიუკერძოებლობა.¹⁴ მინისტრები სახელმწიფო სახსრებიდან ფინანსდებიან, რათა თავიანთი სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებისთვის საჭირო რესურსები ჰქონდეთ. ზოგადად, ეს რესურსები არ უნდა იქნეს გამოყენებული პარტიის ან საოლქო საარჩევნო კომისიის საქმიანობისთვის.¹⁵ პრაქტიკაში OSCE/ODIHR-ის დამკვირვებლებისთვის არ ყოფილა მიწოდებული ინფორმაცია ადმინისტრაციული რესურსის არამართლზომიერად გამოყენების შესახებ 2010 წლის 6 მაისის საყოველთაო არჩევნების შემდგომ¹⁶, საარჩევნო კამპანიისა და 2019 წლის 12 დეკემბრის ვადამდელი საყოველთაო არჩევნების დროს.¹⁷ 2007 წლიდან 2012 წლამდე გამოიყენებოდა სამოდელო კოდექსი ადგილობრივი ხელისუფლებისთვის და საბჭოს წევრების ქცევის

13 მაგ., გერმანიაში BverfGE 1, 208 (242), 1952 წლის 5 აპრილი.

14 ზოგადი სახელმძღვანელო მითითებები არჩევნებთან დაკავშირებით, 2019, <https://www.gov.uk/government/publications/election-guidance-for-civil-servants>

15 მინისტრთა კაბინეტის სამდივნო, მინისტრთა კოდექსი, 2019 წლის აგვისტო, 14, <https://www.gov.uk/government/publications/ministerial-code>

16 OSCE, დიდი ბრიტანეთისა და ჩრდილოეთ ირლანდიის გაერთიანებული სამეფოს საყოველთაო არჩევნები, 2010 წლის 6 მაისი, OSCE/ODIHR-ის საარჩევნო დამკვირვებელთა მისიის შეფასების ანგარიში, <https://www.osce.org/files/f/documents/5/5/69072.pdf>

17 OSCE, დიდი ბრიტანეთისა და ჩრდილოეთ ირლანდიის გაერთიანებული სამეფოს ვადამდელი საყოველთაო არჩევნები, 2019 წლის 12 დეკემბერი, <https://www.osce.org/odihr/elections/uk/440540>

სტანდარტები. ეს უკანასკნელი შეიცავდა პარტიის პოლიტიკური მიზნებისთვის საბჭოს რესურსების გამოყენების შეზღუდვებს. ეს დოკუმენტები 2012 წელს გაუქმდა, მაგრამ ბევრმა საბჭომ თავის ნებაყოფლობით ქვევის კოდექსებში შეინარჩუნა საბჭოს რესურსების პარტიის პოლიტიკური მიზნებისთვის გამოყენების აკრძალვა. ამჟამად არსებობს ეროვნული სტანდარტების თავიდან შემოღების გეგმა და შემუშავდა კოდექსის პროექტი.

პრაქტიკული მოსაზრებები

არ შეიძლება, არ გავითვალისწინოთ პრაქტიკული მოსაზრებები, როდესაც გვსურს, გავიგოთ ამ სფეროზე კანონშემოქმედების მიერ ყურადღების ნაკლებად გამახვილების ან სურვილის არარსებობის განმაპირობებელი მიზეზები. წესების შემუშავება არც ისე ადვილია: მაგალითად, რა უნდა ჩაითვალოს საარჩევნო კამპანიის გონივრულ ხანგრძლივობად, რათა თავიდან იქნეს აცილებული სახელმწიფო სახსრების უზრუნველყოფა უშუალოდ ოფიციალური საარჩევნო კამპანიის დაწყებამდე? რა შეიძლება ჩაითვალოს ნებისმიერი სამინისტროს მიერ დასაშვებ მხარდამჭერ საქმიანობად, რათა თავიდან იქნეს აცილებული რაიმე პარტიის ინტერესებში მოქმედება საარჩევნო კამპანიის დროს? რა არის სახელმწიფოს დასაშვები წილობრივი მონაწილეობა სახელმწიფო კომპანიაში, როდესაც მის გავლენას ვაფასებთ და როდის არ ექნება ასეთ კომპანიას შემოწირულობის გაკეთების უფლება? როგორ უნდა შეფასდეს არაფულადი შემოწირულობები სახელმწიფო კომპანიების შვილობილი კომპანიებისგან? როგორ შეიძლება განხორციელდეს გადახდები სოციალური უზრუნველყოფის სისტემიდან? ხელფასების გაზრდა, პენსიების ან საცხოვრისის გამოყოფა სახელმწიფო თუ საჯარო ორგანოების მიერ საარჩევნო კამპანიის დროს და მოქმედი მთავრობის გადაწყვეტილებით, არ გახდეს კრიტიკის საგანი საარჩევნო მიზნებისთვის ადმინისტრაციული რესურსის არაჯეროვანი გამოყენების გამო? როგორ არის შესაძლებელი იმის პრევენცია, რომ საარჩევნო კამპანიის დროს მისი საქმიანობის რეკლამირების მიზნებში მოქმედმა მერმა არ ისაუბროს ადგილობრივი ხელისუფლების მიღწევებსა და მის წარმატებულ მენეჯმენტზე?

ამ მიზეზებიდან გამომდინარე, შეიძლება, მრავალი სხვადასხვა სამართლებრივი გადაწყვეტილება არსებობდეს.

თუ ჩვენ მათ სინთეზირებას შევცდებით, არსებობს სამი ძირითადი მიდგომა საარჩევნო კამპანიასა და პარტიების დაფინანსებისას ადმინისტრაციული რესურსის არაჯეროვნად გამოყენების წინააღმდეგ ბრძოლის კონტექსტში:

1. შეიძლება, აიკრძალოს ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენება, როგორც არ უნდა იყოს ის, მკაფიოდ განსაზღვრული იურიდიული ვალდებულებების ფარგლებს მიღმა.
2. შეიძლება, მიზანი იყოს გარკვეული ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენების აკრძალვა.
3. ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენების მარეგულირებელი დებულებების შემუშავება და განხორციელება პრაგმატული გზით უნდა მოხდეს.

როგორი რეგულაციებიც არ უნდა შემუშავდეს, ისინი შესაბამის სანქციებს უნდა ითვალისწინებდნენ.

1. ადმინისტრაციული რესურსების საარჩევნო კამპანიის დროს გამოყენების ზოგადი აკრძალვა

თანასწორობის პრინციპის შესაბამისად, საჯარო სახსრების საარჩევნო კამპანიის მიზნებისთვის, და/ან პოლიტიკური პარტიების ფუნქციონირებისთვის გამოყოფის აკრძალვის გარდა, ნებისმიერი სახის ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენებაზე ზოგადი აკრძალვა ყველაზე რადიკალური არჩევანია.

ზოგადი აკრძალვები უფრო ეფექტური იქნება, ვიდრე მიზნობრივი აკრძალვები, რადგან მიზნობრივი აკრძალვების ჩამონათვალი შეიძლება არ იყოს ყოვლისმომცველი. გარდა ამისა, ასეთი აკრძალვების ჩამონათვალი უნდა პერიოდულად გადაისინჯოს, რადგან, როგორც ბოლო წლებში დავინახეთ, ამჟამად სოციალური ქსელების გამოყენებით ხდება საარჩევნო კამპანიაში ჩარევა და ეს გათვალისწინებულ უნდა იქნეს საარჩევნო კამპანიასთან დაკავშირებული წესების შემუშავებისას.

ადმინისტრაციული რესურსების ეს ზოგადი აკრძალვა შეეხება პოლიტიკურ პარტიებსა და კანდიდატებს საარჩევნო კამპანიის დროს და, ზოგადად, პოლიტიკურ პარტიებს. არასაკმარისი სანქციები შეზღუდავს გამჭვირვალობასა და ანგარიშვალდებულებას. ნებისმიერი სახის ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების ზოგადი აკრძალვა და მონიტორინგის სისტემა, გასაჩივრების ეფექტური მექანიზმები და შემაკავებელი სანქციები უზრუნველყოფენ სამართლებრივი ჩარჩოს მოთხოვნების განხორციელებას.

ალბანეთის საარჩევნო კოდექსის 88.1 მუხლი ადგენს სახელმწიფო რესურსების გამოყენების ყოვლისმომცველ აკრძალვას, გარდა სხვა საკანონმდებლო დებულებებისა, რომლებიც შეიძლება საწინააღმდეგოს ითვალისწინებდეს: „გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც კანონით სხვაგვარად არის გათვალისწინებული, ცენტრალური ან ადგილობრივი საჯარო ორგანოების, ან ნებისმიერი სხვა სუბიექტის რესურსები, სადაც სახელმწიფო ფლობს კაპიტალს ან წილს, ან/და ნიშნავს სუბიექტის საზედამხედველო ან ადმინისტრაციული ორგანოს უმრავლესობას, კაპიტალის ან მფლობელობის წყაროს მიუხედავად, არ შეიძლება გამოყენებულ იქნეს ან ხელმისაწვდომი იყოს კანდიდატების, პოლიტიკური პარტიების ან კოალიციების არჩევნებში მხარდასაჭერად.“

ეს ზოგადი წესი ადმინისტრაციული რესურსების მრავალ ფორმას მოიცავს საარჩევნო პროცესის განმავლობაში, მაგრამ იგი არ ეხება კონკრეტულად საარჩევნო კამპანიას, ხოლო ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების დარღვევასთან დაკავშირებული სანქციების შესახებ დებულებები უფრო კენჭისყრაზე ამახვილებენ ყურადღებას, ვიდრე საარჩევნო კამპანიაზე. გარდა ამისა, 2017 წლის საპარლამენტო არჩევნებთან დაკავშირებით ეუთოს/დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებათა ოფისის მიერ გამოკითხულმა პირებმა შეშფოთება გამოხატეს საარჩევნო კამპანიის დროს სახელმწიფო რესურსების არამართლზომიერად გამოყენების გამო და დამოუკიდებელ ორგანოს მოსთხოვეს შესაბამისი ზომების გატარება წინასაარჩევნო პერიოდში.¹⁸

1.1. საარჩევნო კამპანიების დროს ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების ზოგად აკრძალვასთან ერთად დადგენილი უნდა იყოს შესაბამისი სანქციები

საარჩევნო მიზნებისთვის ადმინისტრაციული რესურსის არამართლზომიერად გამოყენების წესების დარღვევის შემთხვევაში ადეკვატური და პროგნოზირებადი

¹⁸ www.osce.org/files/f/documents/4/d/346661.pdf, 14.

სანქციები უნდა იყოს გათვალისწინებული კანონმდებლობაში. იმისთვის, რომ ეს ზოგადი აკრძალვა ეფექტური იყოს, უნდა არსებობდეს შესაბამისი სამართლებრივი ჩარჩო ამ დარღვევების გამოძიების, დევნისა და სანქციების შესახებ და, გარდა ამისა, უნდა არსებობდეს მმართველი პოლიტიკური ძალის დამოუკიდებელი სამეთვალყურეო ორგანო.¹⁹

ამ თვალსაზრისით, ლატვიის წინასაარჩევნო კამპანიის შესახებ კანონის²⁰ 33-ე ნაწილი ადმინისტრაციული რესურსებისა და პოლიტიკური დაინტერესებული მხარეების ფართო სპექტრს მოიცავს.

ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენების აკრძალვა ვრცელდება:

1. ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენებაზე წინასაარჩევნო კამპანიის განმავლობაში.

2. ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენებად ითვლება ფინანსური რესურსის, მოძრავი და უძრავი ქონების გამოყენება, ან სახელმწიფო ორგანოების მიერ სერვისების მიწოდება, ან საჯარო თანამდებობიდან, ან წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებული კომპანიიდან გამომდინარე სამსახურებრივი უფლებამოსილებით სარგებლობა, რომლის კაპიტალის წილი (აქციები) ეკუთვნის სახელმწიფოს, ან სახელმწიფო კომპანიებს; აგრეთვე, ისეთი კომპანიების რესურსით სარგებლობა, რომლებშიც კაპიტალის წილი (აქციები), რომლებსაც ფლობენ ერთი ან მეტი სახელმწიფო კომპანია, ან კომპანიები, ინდივიდუალურად ან ჯამურად, აღემატება 50%-ს, წინასაარჩევნო კამპანიისთვის, აგრეთვე, არჩევნებამდე 30 დღის ვადაში ამ ორგანოების რეკლამირება, თუ ამ რეკლამის შინაარსი ეხება კანდიდატს, პოლიტიკურ პარტიას, პოლიტიკური პარტიების გაერთიანებას, პრემიერმინისტრობის ან მინისტრობის კანდიდატებს, რომლებიც დასახელებულია პოლიტიკური პარტიის ან პოლიტიკური პარტიების გაერთიანების ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ, ან შეეხება პირს, რომელიც დაკავშირებულია პოლიტიკურ პარტიასთან ან პოლიტიკური პარტიების გაერთიანებასთან, ან ასახავს ამ კანდიდატის ან პირის საქმიანობას.

კანონის 34-ე ნაწილი ეხება პასუხისმგებლობას, რომელიც ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენებასთან დაკავშირებული შეზღუდვების შეუსრულებლობის გამო ეკისრებათ. რესურსების არამართლზომიერი გამოყენება ფინანსური თვალსაზრისით უნდა შეფასდეს და ეს შეფასება აკრძალული ფორმით გამოყენებული ფინანსური რესურსების ან ქონების ღირებულებას უნდა შეესაბამებოდეს. საზედამხედველო ორგანო – კორუფციის პრევენციისა და ბრძოლის ბიურო (KNAB) მოითხოვს თანხების ანაზღაურებას ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ კანონის შესაბამისად.

მოლდოვის საარჩევნო კოდექსის 52.7 მუხლის დებულებები კიდევ უფრო ყოვლისმომცველია და ეხება წესების დარღვევის ფარგლებსა და სანქციებს: „კანდიდატებს ეკრძალებათ საჯარო სახსრებისა და ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენება საარჩევნო კამპანიის დროს, ხოლო სახელმწიფო ორგანოებს/

¹⁹ ვენეციის კომისია, ანგარიში CDL-AD (2013) 033 საარჩევნო პროცესებში ადმინისტრაციული რესურსის არამართლზომიერი გამოყენების შესახებ, 33-ე ნაწილი. [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)033-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)033-e)

²⁰ წინასაარჩევნო კამპანიის შესახებ კანონის შესაბამისად, „წინასაარჩევნო კამპანია“ გულისხმობს პოლიტიკური პარტიის, პოლიტიკური პარტიების გაერთიანებების, ამომრჩეველთა გაერთიანებების ან კანდიდატის წარმომადგენლების მიერ რეკლამირებას მასშტაბში ან სხვა საშუალებებით, თუ იგი შეიცავს რომელიმე პოლიტიკური პარტიის, პოლიტიკური პარტიების გაერთიანების, ამომრჩეველთა გაერთიანების ან კანდიდატის სასარგებლოდ ან მის წინააღმდეგ ხმის მიცემისკენ პირდაპირ ან ირიბ მოწოდებას (წინასაარჩევნო კამპანიის შესახებ კანონი, 2012, შესწორებული 2014).

დანესებულებებსა და სხვა დანესებულებებს არა აქვთ უფლება, მიანოდონ საზოგადოებრივი საქონელი/მომსახურება ან სხვა სარგებელი/შელავათები, თუ ამ მიზნით არ დაიდება ხელშეკრულება, რომელიც თანაბარ პირობებს უზრუნველყოფს ყველა კანდიდატისთვის. ამ წესების დარღვევის შემთხვევაში პირს დაეკისრება ადმინისტრაციული სახდელი იმავე კოდექსის 77-ე მუხლის შესაბამისად.

პოლონეთში საპრეზიდენტო საარჩევნო კამპანიის დაფინანსება სახელმწიფო ბიუჯეტის, სახელმწიფო ადმინისტრაციული ერთეულების, ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულების, მუნიციპალური გაერთიანებებისა და თვითმმართველობის საბჭოების, სახელმწიფო საწარმოების, სახელმწიფო ხაზინიდან დაფინანსებული სხვა ეკონომიკური სუბიექტების, ადგილობრივი ადმინისტრაციის, მუნიციპალური გაერთიანებებისა და სხვა მუნიციპალური იურიდიული პირების, ასოციაციებისა და ადგილობრივი ადმინისტრაციული ერთეულების სხვა კორპორაციების მიერ, სახელმწიფო კომპანიების გარდა, აკრძალულია (პოლონეთის პრეზიდენტის არჩევის შესახებ კანონის 86-ე მუხლი) და ასეთი გადაცდომების შემთხვევაში გათვალისწინებულია ჯარიმა (მუხლი 88 გ).

სერბეთში იკრძალება პოლიტიკური საქმიანობის დაფინანსება საჯარო ინსტიტუტების, სახელმწიფო საწარმოების, კომპანიებისა და მეწარმეების მიერ, რომლებიც საზოგადოებრივ მომსახურებას აწვდიან, სერბეთის რესპუბლიკის ბიუჯეტიდან სახსრების მიღებიდან 15 დღის განმავლობაში (პოლიტიკური საქმიანობის დაფინანსების შესახებ კანონის მე-12 და მე-15 მუხლები).

სლოვენიაში მსგავსი დებულებები არსებობს მმართველი პარტიის სასარგებლოდ კომპანიების მხრიდან შემოწირულობების აღსაკვეთად, რომელთა სანაცვლოდ კომპანიები გარკვეულ სარგებელს მიიღებენ (quid pro quo): „საარჩევნო კამპანია არ დაფინანსდება საბიუჯეტო სახსრებით და კომპანიების სახსრებით, რომლებშიც სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობა 25%-ს აჭარბებს, ან სახელმწიფოს კომპანიის აქციების საკონტროლო პაკეტი აქვს, გარდა პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების შესახებ კანონის შესაბამისად პოლიტიკური პარტიებისთვის ბიუჯეტიდან გამოყოფილი თანხებისა (საარჩევნო და სარეფერენდუმო კამპანიის შესახებ კანონის მე-4 მუხლი). სახელმწიფო ორგანოს, რომელიც კანონის ამ მოთხოვნებს დაარღვევს, დაეკისრება ჯარიმა 2 000 ევროდან 4 000 ევრომდე ოდენობით (იგივე კანონის 37.3 მუხლი).

სახელმწიფო სახსრებიდან ფულადი შემოწირულობების საარჩევნო სუბიექტების ანგარიშებზე გადარიცხვის ან სხვა სახის კონტრიბუციის აკრძალვა ესპანეთში სახალხო წარმომადგენლობის შესახებ ინსტიტუციური კანონის 128-ე მუხლით რეგულირდება: „არცერთი სახელმწიფო ადმინისტრაციის უწყება ან კორპორაციული თუ სახელმწიფო სექტორის სხვა ორგანო ან კომპანია, თვითმმართველი თემი, პროვინციის ან ადგილობრივ საბჭო, ან კერძო სახელმწიფო კომპანია არ არის უფლებამოსილი, შეიტანოს სახსრები საარჩევნო ანგარიშებზე. იგივე აკრძალვა ვრცელდება ნებისმიერ ფირმაზე, რომელიც აწვდის მომსახურებას ან საქონელს, ან ასრულებს სამუშაოებს ხელშეკრულების საფუძველზე, ნებისმიერი სახელმწიფო ადმინისტრაციის დეპარტამენტისთვის.“ 136-ე მუხლის თანახმად, ამგვარი ქმედებები შეიძლება ჩაითვალოს დანაშაულად ამ წესებისა და სისხლის სამართლის კოდექსის შესაბამისად და ისჯება დებულებების თანახმად, რომლებიც უფრო მკაცრ სასჯელს ითვალისწინებენ.

კარგი პრაქტიკა: ყველა შესაბამისი დაინტერესებული მხარის სამართლებრივი ვალდებულებების გარდა, საარჩევნო პერიოდში ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენების ზოგად აკრძალვასთან ერთად, კანონი შესაბამის სანქციებს უნდა აწესებდეს.

თუ ზოგ ქვეყანაში ადმინისტრაციული რესურსის არამართლობიერად გამოყენების ზოგადი აკრძალვა საარჩევნო კამპანიაზე ვრცელდება, სხვა ქვეყნებში ეს აკრძალვა პოლიტიკურ პარტიებზე ვრცელდება.

1.2. საჯარო უწყებების მიერ რესურსების პოლიტიკური პარტიებისთვის უზრუნველყოფის ზოგადი აკრძალვის დარღვევისთვის შესაბამისი სანქციები უნდა იყოს გათვალისწინებული

ჩვენ უნდა გავიხსენოთ შესაბამისი საერთაშორისო სტანდარტი ამ სფეროში. იგი მოცემულია მინისტრთა კომიტეტის მიერ წევრი სახელმწიფოების საყურადღებოდ შემუშავებული რეკომენდაციის Rec (2003)4-ის 5(გ) მუხლში, რომელიც კორუფციის და პოლიტიკური პარტიებისა და საარჩევნო კამპანიების დაფინანსების წინააღმდეგ ბრძოლის საერთო წესებს შეეხება: „სახელმწიფოებმა უნდა აკრძალონ სახელმწიფოების კონტროლს დაქვემდებარებული იურიდიული პირების ან სხვა სახელმწიფო ორგანოების მხრიდან პარტიებისთვის შემოწირულობების უზრუნველყოფა“. იგი არ ვრცელდება პოლიტიკური პარტიებისთვის სახელმწიფო დაფინანსების რეგულაციებზე, რომლებიც საყოველთაო არჩევნების დროს მიღებული ხმების ან/და არჩევით ორგანოში წარმომადგენლობის საფუძველზე დაფინანსებას ითვალისწინებენ.

ავსტრიის პოლიტიკური პარტიების შესახებ კანონის 6(6)5 მუხლის თანახმად, პოლიტიკურ პარტიებს არა აქვთ უფლება, მიიღონ შემოწირულობები საჯარო ორგანოებისა და სახელმწიფო კომპანიებისგან, რომელთა კაპიტალის 25% სახელმწიფოს წილობრივ მონაწილეობას გულისხმობს. ამ დებულებების დარღვევა ისჯება ჯარიმით, რომლის მოცულობა შეიძლება დარღვევის ოდენობის სამმაგი თანხა იყოს (კანონის მე-10 ნაწილი).

ჩეხეთის რესპუბლიკაში სახელმწიფოს ან მუნიციპალიტეტის წილის ზღვარი 10%-ს შეადგენს. პოლიტიკურმა პარტიამ უკანონო შემოწირულობა უნდა დააბრუნოს ჩეხეთის ეროვნული ბანკის დისკონტირებული განაკვეთით საპროცენტო განაკვეთით დაანგარიშებულ ოდენობასთან ერთად (პოლიტიკური პარტიების შესახებ ჩეხეთის კანონის მე-19 და მე-19(ა) ნაწილები).

გერმანიის პოლიტიკური პარტიების შესახებ კანონის 25(2)1 პუნქტი ადგენს პრინციპს, რომლის შესაბამისადაც აკრძალულია შემოწირულობების გაკეთება პოლიტიკური პარტიებისთვის სახელმწიფო კორპორაციებისა და მუნიციპალიტეტების საკრებულოების საპარლამენტო ჯგუფების (ადგილობრივი ასამბლეები) მხრიდან, სახელმწიფო დაფინანსების შესახებ კანონის მე-18 მუხლით დადგენილი წესების გათვალისწინებით (სახელმწიფო დაფინანსების პრინციპები და მოცულობა). პოლიტიკური პარტია, რომელმაც მიიღო შემოწირულობები და არ გადარიცხა ისინი გერმანიის ბუნდესტაგის ანგარიშზე, ვალდებულია, ჯარიმის სახით გადაიხადოს უკანონოდ მიღებული თანხის სამჯერ მეტი ოდენობა; უკვე გადარიცხული შემოწირულობები ჩამოიჭრება გადასახდელი თანხიდან. პარტია, რომელიც არ გაასაჯაროებს ინფორმაციას შემოწირულობების შესახებ თავის ანგარიშებაში კანონის დებულებების შესაბამისად, ვალდებული იქნება, გადაიხადოს გაუმჟღავნებელი თანხის ორმაგი ოდენობა.

სლოვაკეთის პოლიტიკური პარტიების შესახებ კანონის 24-ე ნაწილი ადგენს, რომ პარტიებს არ შეუძლიათ, მიიღონ შემოწმებული და სხვა არადაბრუნებადი სახსრები სახელმწიფოსგან, სლოვაკეთის ეროვნული საკუთრების ფონდიდან, სლოვაკეთის უძრავი ქონების ფონდიდან, უფრო დიდი ტერიტორიული გაერთიანებებიდან ან ტერიტორიული ერთეულებიდან, საჯარო დაწესებულებებიდან და სხვა კანონის საფუძველზე შექმნილი იურიდიული პირებისაგან. ასეთ შემთხვევაში დაკისრებული სანქცია შემოწმების ან სხვა არადაბრუნებადი თანხების ორმაგ ოდენობას შეადგენს (კანონის 31-ე მუხლის მე-2 პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტი).

კარგი პრაქტიკა: საჯარო დაწესებულებების მიერ პოლიტიკური პარტიებისთვის ადმინისტრაციული რესურსების უზრუნველყოფის და მათი გამოყენების ზოგადი აკრძალვა კანონით უნდა იყოს დადგენილი და შესაბამისი სანქციები უნდა იყოს გათვალისწინებული.

2. მიზნობრივი მიდგომა

რამდენიმე ქვეყანამ უკვე დანერგა ადმინისტრაციული რესურსების არამართლობიერად გამოყენებისადმი მიზნობრივი მიდგომა. იგი ყურადღებას ამახვილებს ხმების ყიდვაზე, ინსტიტუციური რესურსებისა და ფინანსური რესურსების გამოყენებასა და სარეკლამო კამპანიებზე.

2.1. ამომრჩეველთა ხმების პირდაპირი ყიდვის აკრძალვა

წევრ ქვეყნებში ყველაზე გავრცელებული მიდგომაა ხმების ყიდვის აკრძალვა. მთელი რიგი წევრი სახელმწიფოებისა კრძალავენ ამომრჩეველებისთვის ფულის შეთავაზებას ან გადახდას, დასაქმების ან სხვა სახის შეღავათების დაპირებების მიცემას ნებისმიერი ფორმით, კანდიდატის წარდგენასთან დაკავშირებით ხელმოწერების შეგროვების, ან კანდიდატის სასარგებლოდ ან წინააღმდეგ ხმის მიცემის მიზნით. ამ ქვეყნებს შორის შეიძლება აღინიშნოს ალბანეთი, დანია, საფრანგეთი, საბერძნეთი, ირლანდია, იტალია, ლატვია, ლიეტუვა, მოლდოვის რესპუბლიკა, მონტენეგრო, სერბეთი, შვედეთი, ესპანეთი, გაერთიანებული სამეფო და უკრაინა. მაგრამ ასეთი პრაქტიკის დამადასტურებელი მტკიცებულებების მოპოვება არ არის ადვილი, თუ იგი მთელ ტერიტორიაზე გავრცელებული. ასეთი ქმედებები, ძირითადად, ისჯება ჯარიმით ან თავისუფლების აღკვეთით.²¹ ამ ფულის წყარო შეიძლება იყოს კერძო ან საჯარო.

მაგალითად, ესპანეთის ზოგადი საარჩევნო რეჟიმის შესახებ ინსტიტუციური კანონის 146-ე მუხლი ადგენს, რომ „ისინი, ვინც ჯილდოს, საჩუქრის, ანაზღაურების სანაცვლოდ, ან ასეთი სარგებლის დაპირებით, პირდაპირ ან ირიბად მოითხოვენ რომელიმე ამომრჩევლის ხმას, ან აიძულებენ მას, თავი შეიკავოს ხმის მიცემისგან, ისჯებიან თავისუფლების აღკვეთით ექვსი თვიდან სამ წლამდე ვადით, ან ჯარიმით თორმეტიდან ოცდაათხუთხუთმდე“.

ბრიტანეთის ხალხთა წარმომადგენლობის შესახებ კანონის 113-ე მუხლი ასეთი მოსყიდვის მრავალ ფორმას ითვალისწინებს: „პირი დამნაშავედ იქნება ცნობილი მოსყიდვაში, თუ იგი პირდაპირ ან ირიბად, პირადად, ან სხვა პირის მეშვეობით, შესთავაზებს ფულს ან რაიმე თანამდებობას ამომრჩეველს, ან სხვა პირს, ამ ამომრჩევლის ან სხვა პირის სახელით, ამომრჩევლის იძულების მიზნით მისცეს ხმა, ან თავი შეიკავოს ხმის მიცემისგან.“

²¹ არამართლობიერი პოლიტიკური ფინანსების გამოვლენა, ევროპის საბჭო, ეკონომიკური დანაშაულისა და კორუფციის წინააღმდეგ ქმედებები, 2016 წ., www.coe.int/en/web/corruption/publications

2.2. ამომრჩეველთა ხმების ირიბად ყიდვის რეგულირება

ხმებზე ზემოქმედების კიდევ ერთი მეთოდია ხმების ირიბად ყიდვა, მაგალითად, ავტორიზაციის, სოციალური დახმარების გადახდის, სამსახურში მიღების, კომუნალური გადასახადების დაფარვისა და ხელფასების ან სოციალური შეღავათების გაზრდის გზით. მშენებლობის ნებართვებისა და ლიცენზიების გაცემა, გადაწყვეტილებების მიღება მიწათსარგებლობის შესახებ და პროფესიული ხელშეკრულებების გაფორმება არჩევნების დღემდე მოკლე ვადაში ხმების შეგროვების გავრცელებული პრაქტიკაა.

გარდა ამისა, არჩევნებამდე პერსონალის დაქირავება ხმების მოპოვების კიდევ ერთი ირიბი გზაა. მაგალითად, ეს პრაქტიკა მონტენეგროში გამოიყენება.

2020 წლის საყოველთაო არჩევნებამდე მიღებული პოლიტიკური სუბიექტებისა და საარჩევნო კამპანიების დაფინანსების შესახებ კანონის 44-ე მუხლის თანახმად, საჯარო ორგანოების მიერ არჩევნების გამოცხადების დღიდან არჩევნების ჩატარების დღემდე პერიოდში განსაზღვრული ვადით ან დროებით საფუძველზე თანამშრომლების დაქირავება ექვემდებარება გამჭვირვებას კორუფციის პრევენციის სააგენტოს მიერ, საარჩევნო კამპანიების კონტროლისა და ზედამხედველობის გეგმის შესაბამისად. თუ ეს ინფორმაცია წარმოადგენს გამჭვირვალობის თვალსაზრისით მიღწეულ პროგრესს, დებატები მიმდინარეობს ამ კონკრეტულ პერიოდში ამგვარი დასაქმების საჭიროების შესახებ, სხვა საჯარო სამსახურებში სამუშაო ადგილების რაოდენობისა და იმავე საჯარო სამსახურში დასაქმებულთა საშუალო რაოდენობის გათვალისწინებით. აღსანიშნავია, რომ ადამიანების ასეთი დასაქმება გავლენას ახდენს კენჭისყრაზე.

ევთო/ODIHR-ის მიერ 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნებზე დაკვირვების ფარგლებში გამოკითხულმა რამდენიმე პირმა აღნიშნა, რომ მმართველი პარტიის არათანაზომიერი უპირატესობა კიდევ უფრო აშკარა იყო მხარდაჭერის სანაცვლოდ საჯარო სექტორში დასაქმების შეთავაზების სისტემატიური პრაქტიკის წყალობით. არსებული ინფორმაციით, არჩევნების გამოცხადების შემდეგ საჯარო სამსახურში აყვანის აკრძალვის გვერდის ავლის პრაქტიკა არსებობს ახალი თანამშრომლების დროებითი შრომითი ხელშეკრულებების საფუძველზე აყვანის გზით.

ალბანეთის მიდგომა გულისხმობს მთავრობის მხრიდან თავის შეკავებას საარჩევნო პერიოდში საჯარო მოხელეების ნებისმიერი გადაყვანის/აყვანისგან. იგი ითვალისწინებს საჯარო დაწესებულებებში სამსახურში აყვანის, გათავისუფლების, გადაყვანის ან ფუნქციების დაკისრების აკრძალვას, გარდა სათანადოდ დასაბუთებული შემთხვევებისა. ეს შემთხვევები მოიცავს საჯარო დაწესებულების ან ორგანიზაციის მიერ მათზე დაკისრებული ფუნქციების შესასრულებლად პერსონალის გადაყვანას, დაქირავებას ან გათავისუფლებას ორგანიზაციის პერსონალისა და სტრუქტურის ფარგლებში, იმ გეგმის შესაბამისად, რომელიც საარჩევნო კამპანიამდე არსებობდა (საარჩევნო კოდექსის 88-ე მუხლი).

საარჩევნო კამპანია შეიძლება ასევე დაემთხვეს სახელმწიფო სახსრების მოულოდნელ განაწილებას, რაც სახელმწიფო სახსრების არამართლზომიერად გამოყენების უფრო დახვეწილი ფორმაა. მართლაც, იშვიათი არაა მოქმედი მთავრობის მიერ აშკარად საარჩევნო მიზნებში საჯარო განცხადებების გაკეთება საჯარო რესურსების გამოყენებასთან დაკავშირებით. მაგალითად, მმართველმა პარტიამ ვაუჩერები მისცა ყველა პენსიონერს უნგრეთის საპარლამენტო არჩევნების პერიოდში,²² ხოლო რუსეთის

²² OSCE, უნგრეთის საპარლამენტო არჩევნები, 2018 წლის აპრილი, www.osce.org/files/f/documents/0/9/385959.pdf

მთავრობამ საჯარო სექტორში ხელფასები გაზარდა 2018 წლის საპრეზიდენტო არჩევნებამდე საარჩევნო კამპანიის პერიოდში.²³

იგივე ტექნიკა გამოიყენებოდა მონტენეგროში, რაც გულისხმობდა სოციალური დახმარების გადახდისა და ელექტროენერჯის მომმარაგებელი კომპანიების მიერ გარკვეული მოქალაქეებისთვის ელექტროენერჯის დავალიანებების ჩამოწერას 2020 წლის საარჩევნო კამპანიის დროს. იმავე არჩევნების პერიოდში მთავრობამ საგანგებო სოციალური დახმარება გამოუყო გაურკვეველი და, სავარაუდოდ, სუბიექტური კრიტერიუმებით, გარკვეულ ჯგუფებს, რომლებიც „დაუცველ“ მოსახლეობად განისაზღვრა და პენსიონერებსაც დამატებითი შეღავათები გამოუყვეს.²⁴ ეს სოციალური დახმარება „პოლიტიკური სუბიექტებისა და საარჩევნო კამპანიების დაფინანსების შესახებ კანონის“ მე-40 მუხლის დარღვევით იქნა გამოყოფილი, რომელიც კრძალავს ეროვნული ბიუჯეტის მიმდინარე რეზერვის გამოყენებას ეროვნულ და ადგილობრივ დონეზე სოციალური შეღავათებისთვის ადგილობრივი ან საპარლამენტო არჩევნების ჩატარების წელს, გარდა ომის, საგანგებო მდგომარეობის, ეპიდემიის ან ინფექციური დაავადებების პანდემიის შემთხვევებისა.

ზოგიერთმა ქვეყანამ, მაგალითად საქართველომ, შეზღუდვები დააწესა სახელმწიფო რესურსების ასეთი წესით გამოყენებასთან დაკავშირებით.

არჩევნების დღემდე მე-60 დღიდან არჩევნების დღის ჩათვლით აკრძალულია სოციალური გასაცემლების (პენსია, სოციალური დახმარება, შემწეობა და სხვ.) 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 სხვ.) 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. (საქართველოს საარჩევნო კოდექსის 49.4 მუხლი).

მაგრამ ასეთი დებულებები ორ დაბრკოლებას აწყდებიან:

- სოციალური დახმარების ან საჯარო მოხელეების ხელფასების გამოყოფა ან გაზრდა შეიძლება განხორციელდეს არჩევნების დღის შემდეგ და, შესაბამისად, ეს მკაცრად საარჩევნო პერიოდთან არ არის დაკავშირებული. სახელმწიფო რესურსების გამოყენების ეს ფორმა ამ თვალსაზრისით განსხვავდება საარჩევნო კამპანიის განმავლობაში თანამშრომლების აყვანისგან. ამ მიზეზით ბევრად უფრო რთულია ასეთი პრაქტიკის გამოვლენა, ვიდრე საარჩევნო პერიოდში დროებითი და მოკლევადიანი დასაქმების ხელშეკრულებების აკრძალვა.
- სანქციის დაწესების შემთხვევაში ვინ ექვემდებარება ასეთ სანქციას: კანდიდატი, მისი წარმომადგენელი, მისი პოლიტიკური პარტია თუ ხაზინადარი? ისინი ვერ აგებენ პასუხს ისეთ ზომებზე, რომლებიც ეწინააღმდეგება კანდიდატთა და პოლიტიკური პარტიების თანაბარი შესაძლებლობის პრინციპს საარჩევნო რბოლაში, რადგან ეს მთავრობის იურისდიქციაში შედის. აქედან გამომდინარე, პარტიის ან კანდიდატის დევნა გაცილებით რთული

23 OSCE, რუსეთის ფედერაცია, საპრეზიდენტო არჩევნები, 2018 წლის 18 მარტი, www.osce.org/files/f/documents/2/4/383577_0.pdf

24 OSCE, მონტენეგრო, საპარლამენტო არჩევნები, 2020 წლის 30 აგვისტო, www.osce.org/files/f/documents/3/7/462016_2.pdf

იქნება არათანაბარი შესაძლებლობის გამო, ვიდრე იურიდიულ საფუძველზე დაყრდნობით, რომელიც მკაცრად არის დაკავშირებული საარჩევნო პერიოდთან.

კარგი პრაქტიკა: უნდა აიკრძალოს ხმების ყიდვა, ნებისმიერი მოკლევადიანი ხელშეკრულებით დაქირავება და ნებისმიერი სანარმოს ვალის ჩამონერა საარჩევნო პერიოდში.

საჯარო რესურსების გამოყენების კონკრეტული დახვეწილი მეთოდები, რომლებიც შეიძლება გამოყენებულ იქნეს საარჩევნო მიზნებისთვის, ჩვეულებრივ, სამ კატეგორიად შეიძლება დაიყოს: ინსტიტუციური რესურსები, ფინანსური რესურსები და სარეკლამო კამპანიები.

2.3. ინსტიტუციური საჯარო რესურსები

2.3.1. საჯარო საშუალებები

ასეთი საშუალებების ჩამონათვალი მოცემულია სომხეთის საარჩევნო კოდექსის 23-ე მუხლში: ნებისმიერი სახის საარჩევნო კამპანიის მასალების გავრცელება, შენობა-ნაგებობების, სატრანსპორტო და საკომუნიკაციო საშუალებების გამოყენება, მატერიალური და ადამიანური რესურსების უზრუნველყოფა საარჩევნო კამპანიის მიზნით ოფიციალური ფუნქციების შესასრულებლად, გარდა უსაფრთხოების ზომებისა, რომელთა მიღება, სომხეთის რესპუბლიკის კანონის შესაბამისად, აუცილებელია სახელმწიფო დაცვის ქვეშ მყოფი მაღალჩინოსნების მიმართ.

საქართველოს საარჩევნო კოდექსის 48-ე მუხლის თანახმად, განსაზღვრულ წინასაარჩევნო აგიტაციაში მონაწილეობის უფლების მქონე ნებისმიერ პირს წინასაარჩევნო კამპანიის პერიოდში ეკრძალება რომელიმე პოლიტიკური პარტიის, საარჩევნო სუბიექტობის კანდიდატის, საარჩევნო სუბიექტის მხარდასაჭერად ან სანააღმდეგოდ წინასაარჩევნო აგიტაციისა და კამპანიის პროცესში ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენება. იგივე მუხლი შეიცავს აკრძალული ადმინისტრაციული რესურსების ჩამონათვალს:

- სახელმწიფო ხელისუფლებისა და მუნიციპალიტეტის ორგანოების მიერ, აგრეთვე იმ ორგანიზაციების მიერ, რომლებიც საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ფინანსდებიან, დაკავებული შენობების გამოყენება იმ შემთხვევაში, თუ სხვა პოლიტიკურ პარტიებს, საარჩევნო სუბიექტობის კანდიდატებს, საარჩევნო სუბიექტებს არა აქვთ იმავე ან ანალოგიური დანიშნულების შენობების იმავე პირობებით გამოყენების შესაძლებლობა;
- სახელმწიფო ხელისუფლების დაწესებულებებისათვის ან მუნიციპალიტეტის ორგანოებისა და იმ ორგანიზაციებისათვის, რომლებიც საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ფინანსდებიან (გარდა პოლიტიკური პარტიებისა), განკუთვნილი საკომუნიკაციო საშუალებების, საინფორმაციო მომსახურებისა და სხვადასხვა სახის ტექნიკის გამოყენება;
- სახელმწიფო ხელისუფლების ან მუნიციპალიტეტის ორგანოების საკუთრებაში არსებული სატრანსპორტო საშუალებების გამოყენება;

ამ მოთხოვნების დარღვევისთვის პირს დაეკისრება ჯარიმა 1 000 ლარის ოდენობით.²⁵

²⁵ დაახლოებით 262 ევრო.

ეს ჩამონათვალი არ არის სრული, რადგან ის შეიძლება შეიცავდეს გარკვეულ ხარვეზებს, რომლებითაც არამართლზომიერად სარგებლობაა შესაძლებელი, და იგი უნდა გადაისინჯოს.

ესპანეთის სახელმწიფო ორგანო (Junta Electoral Central) მოუწოდებს ყველა საჯარო ხელისუფლების ორგანოს, შეინარჩუნონ ნეიტრალურობა საარჩევნო კამპანიის დროს, და კრძალავს სახელმწიფო კომუნალური მომსახურების ობიექტების გახსნისა და მომსახურების მიწოდებისადმი მიძღვნილი ღონისძიებების ჩატარებას საარჩევნო კამპანიების განმავლობაში, საარჩევნო რეჟიმის შესახებ ინსტიტუციური კანონის 50-ე მუხლის საფუძველზე.²⁶ ეს კანონი კონკრეტულად ასეთ ღონისძიებებს შეეხება.

„არჩევნების დანიშვნის დღიდან კენჭისყრის დასრულებამდე აკრძალულია ნებისმიერი ღონისძიების ჩატარება, რომელიც უშუალოდ ან ირიბად ორგანიზებული ან დაფინანსებულია საჯარო ორგანოების მიერ, სადაც გაჟღერებულია მიღწევები ან ნაჩვენებია, ან გამოყენებულია გამოსახულებები ან გამონათქვამები, რომლებიც არჩევნებში მონაწილე რომელიმე პოლიტიკური სუბიექტის კამპანიაში გამოყენებული გამოსახულებების ან გამონათქვამების მსგავსია.

ანალოგიურად, იმავე პერიოდში იკრძალება სახელმწიფო დაფინანსებით განხორციელებული ნებისმიერი სახის საზოგადოებრივი პროექტების ან სერვისების განხორციელებისადმი მიძღვნილი ღონისძიებების ჩატარება, მიუხედავად მათი ღირებულებისა, და იმისა, რომ ეს ობიექტები ან სერვისები შეიძლება ზემოაღნიშნულ პერიოდში ამოქმედდნენ.

კარგი პრაქტიკა: თანაბარი პირობების შექმნა კანდიდატებისა და პოლიტიკური პარტიებისთვის, საჯარო რესურსების გამოყენებასთან დაკავშირებით.

2.3.2. საჯარო დაწესებულებების გამოყენება

უფასო საარჩევნო კამპანიის პრინციპი, რომელიც გულისხმობს ცენტრალური და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ საჯარო სივრცეებითა და სხვა შენობებით უზრუნველყოფას საარჩევნო შეკრებების, შეხვედრებისა და არჩევნებთან დაკავშირებული სხვა ღონისძიებების ჩასატარებლად, ასახულია სომხეთის საარჩევნო კოდექსის 19.2 მუხლში.

საფრანგეთის იურისპრუდენციის შესაბამისად, საარჩევნო კოდექსი არ შეიცავს რაიმე აკრძალვას, რომ რაიონის ადმინისტრაციამ, რომელსაც აქვს საზოგადოებრივი შეხვედრებისთვის შესაფერისი სივრცეები, დაიქირაოს ან მიაქირაოს იგი კანდიდატებს, იმ პირობით, რომ არ იქნება დაშვებული რაიმე დისკრიმინაცია.²⁷

თუ ყველა კანდიდატი თანაბრად ისარგებლებს საჯარო შენობებით, ამ საარჩევნო ხარჯების გაცხადება კანდიდატების საარჩევნო კამპანიის ანგარიშებში არ არის სავალდებულო.²⁸

26 Instrucción 2/2011, de 24 de marzo, de la Junta Electoral Central, sobre interpretación del artículo 50 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, en relación al objeto y los límites de las campañas institucionales y de los actos de inauguración realizados por los poderes públicos en periodo electoral.

27 97-2275, 1997 წლის 25 ნოემბერი, საკონსტიტუციო საბჭო, გვადელუპა, მე-4 საარჩევნო ოლქი, პარაგრაფები 3-იდან 5-ამდე, 272.

28 სახელმწიფო საბჭო, 1992 წლის 18 დეკემბერი, სულცერი, 135650, 139894.

გერმანიაში საჯარო შენობები განიხილება როგორც საზოგადოებრივი მიზნებისთვის ყველასთვის ხელმისაწვდომი შენობები.²⁹

გერმანიაში, თუ რომელიმე პოლიტიკური პარტიისთვის ამ საჯარო შენობაზე წვდომა შეიზღუდება, ეს გადანყვეტილება წინააღმდეგობაში მოვა პოლიტიკურ პარტიებს შორის შანსების თანასწორობის კონსტიტუციურ პრინციპთან, რომელიც ყველა პოლიტიკურ პარტიაზე ვრცელდება.³⁰

სლოვენიაში წინასაარჩევნო შეხვედრები არ დაიშვება სახელმწიფო ხელისუფლების, ადგილობრივი თვითმმართველი ორგანოების, საჯარო დაწესებულებებისა და საჯარო სამართლის სხვა სუბიექტების შენობებში, და არც რელიგიური თემების შენობებში, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც რელიგიური საზოგადოება სარეფერენდუმო კამპანიის ორგანიზატორია („არჩევნებისა და რეფერენდუმების შესახებ“ კანონის მე-4 მუხლი (ZVRK)).

მსგავსი დებულებებია უკრაინაში: „აკრძალულია სახელმწიფო ორგანოების, ყირიმის ავტონომიური რესპუბლიკის სახელმწიფო ორგანოებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების შენობა-ნაგებობების გამოყენება წინასაარჩევნო კამპანიის ჩასატარებლად სახელმწიფო სახსრების ხარჯზე, ან დეპუტატობის კანდიდატების მიერ ერთმანდატიან საარჩევნო ოლქებში არჩევნების ჩატარების მიზნით“ (უკრაინის სახალხო დეპუტატების არჩევნების შესახებ კანონის 74.3 მუხლი).

გაერთიანებული სამეფოს სახალხო წარმომადგენლობის შესახებ 1983 წლის კანონის თანახმად, კანდიდატებს უფლება აქვთ, გამოიყენონ ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების გარკვეული ფართი და საკლასო ოთახები „უფასოდ“. ეს არ ვრცელდება ჩრდილოეთ ირლანდიაზე. კანდიდატებს შეუძლიათ გამოიყენონ საკლასო ოთახები ან სხვა ჩამოთვლილი საჯარო დაწესებულებების „შეხვედრების ოთახები“ საჯარო შეხვედრისთვის. ტერმინი „საჯარო შეხვედრა“ არ არის განსაზღვრული კანონმდებლობაში, მაგრამ ნაშრომში - „*პაჩკეხის კანონი და აჩჩევნების ჩაგახების წესი*“ - აღნიშნულია, რომ, ზოგადად, საარჩევნო კანონმდებლობაში „მიზანშეწონილია სიტყვების ვიწრო მნიშვნელობით ინტერპრეტაცია“. შეხვედრა რეალურად ღია უნდა იყოს საზოგადოებისთვის დასასწრებად და არ უნდა შემოიფარგლებოდეს მხოლოდ პარტიის წევრებით ან მოწვეული სტუმრებით.³¹

კარგი პრაქტიკა: ყველა პოლიტიკური დაინტერესებული მხარისათვის საჯარო შენობების თანაბარი ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა.

2.3.3. საჯარო მოხელეების ნეიტრალურობა

ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ („სასამართლო“) განმარტა პრინციპი, რომელიც კრძალავს საჯარო მოხელეებზე რაიმე სახის ზეწოლის განხორციელებას. რეგულაციების მიღება, რომლებიც ზღუდავს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ზოგიერთი კატეგორიის საჯარო მოხელეების მონაწილეობას გარკვეულ პოლიტიკურ საქმიანობაში, რაც განპირობებულია მათი მოვალეობების სპეციფიკით, შეიძლება ჩაითვალოს საკანონმდებლო ორგანოს მართლზომიერ რეაგირებად არსებულ პრობლემაზე, რაც მოპასუხე სახელმწიფოს მიხედულების ფარგლებში

29 Bay VGH, 1988 წლის 23 მარტის გადაწყვეტილება, 4B 86.2336.
30 BVerfG, 2007 წლის 7 მარტი, 2 BvR 447/07, Rn 3.OVG ლუნდბერგი, 2011 წლის 14 აპრილის გადაწყვეტილება, Az .10 ME 47/11.
31 წინასაარჩევნო პერიოდის გამოწვევები, თემთა პალატის ბიბლიოთეკა, მიმოხილვის დოკუმენტი, N5262, 2019 წლის 5 ნოემბერი, <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn05262/>

შედის. ამასთან დაკავშირებით უნდა აღინიშნოს, რომ ადგილობრივი დემოკრატიის ორგანიზაცია და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების ფუნქციონირების, დაფინანსებისა და ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფის ღონისძიებები არის საკითხები, რომლებიც სხვადასხვა სახელმწიფოში განსხვავებულად რეგულირდება, ეროვნული ტრადიციებიდან გამომდინარე. ეჭვგარეშეა, რომ იგივე ვრცელდება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების წარმომადგენლების პოლიტიკური საქმიანობის რეგულირებაზე, როდესაც არსებობს აღქმა, რომ ისინი საფრთხეს უქმნიან ადგილობრივი დემოკრატიის ეფექტიან ფუნქციონირებას, განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც, მოპასუხე სახელმწიფოში არსებული ვითარების ანალოგიურად, სისტემა ისტორიულად ეფუძნება პოლიტიკურად ნეიტრალური მრჩევლების, მენეჯერებისა და არბიტრების მუდმივმოქმედ კორპუსს, რომელიც ფრაქციულ პოლიტიკაზე მაღლა დგას და მთლიანად ლოიალურია საბჭოს მიმართ.³²

პოლიტიკური ნეიტრალიტეტი მოთხოვნილია ბულგარეთში, ჩეხეთში, ნიდერლანდში, პოლონეთსა და გაერთიანებულ სამეფოში. საჯარო სამსახურის შესახებ ირლანდიის კანონის მე-5 ნაწილი კრძალავს პოლიტიკურ საქმიანობაში რაიმე ჩართულობას. პრობლემები შეიძლება წარმოიშვას, როდესაც საჯარო სექტორის თანამშრომლები პოლიტიკურ პარტიას შეუერთდებიან, რადგან ამან შეიძლება საფრთხე შეუქმნას სახელმწიფოს გამართულ მუშაობას (ბელგია). ხორვატიის საჯარო მოსამსახურეთა შესახებ კანონის მე-6 მუხლი საჯარო მოხელეებს მიუკერძოებლობის ვალდებულებას აკისრებს: „დაუშვებელია საჯარო მოსამსახურეების მხრიდან თავიანთი საქმიანობის განხორციელებისას მოქალაქეთა დისკრიმინაცია და უპირატეს მდგომარეობაში ჩაყენება მათი ასაკის, ეროვნების, ეთნიკური თუ ტერიტორიული კუთვნილების, ენობრივი და რასობრივი კუთვნილების, პოლიტიკური ან რელიგიური შეხედულებების ან პრეფერენციების, შეზღუდული შესაძლებლობების, განათლების, სოციალური სტატუსის, სქესის, ოჯახური მდგომარეობის, სექსუალური ორიენტაციის ან რაიმე სხვა საფუძველზე, რომელიც ეწინააღმდეგება კონსტიტუციას ან კანონით დადგენილ უფლებებსა და თავისუფლებებს“. იგივე წესია გათვალისწინებული ესპანეთის საჯარო მოხელეთა ქცევის კოდექსში (კოდექსის მეოთხე ეტიკური პრინციპი).

გერმანიაში საჯარო მოსამსახურეებს უფლება აქვთ, განახორციელონ პოლიტიკური საქმიანობა, მაგრამ მკაცრად უნდა დაიცვან ნეიტრალურობა თავიანთი მოვალეობების შესრულებისას.³³ პორტუგალიაში საჯარო დაწესებულებების თანამშრომლებმა უნდა დაიცვან ნეიტრალურობა და მიუკერძოებლობა საარჩევნო კამპანიებში (რესპუბლიკის ასამბლეის არჩევნების მარეგულირებელი კანონის 57-ე მუხლი).

გაერთიანებული სამეფოს 2019 წლის საყოველთაო არჩევნებთან დაკავშირებით მომზადებული სახელმძღვანელო მითითებების თანახმად, „საჯარო მოხელეთა ძირითადი პრინციპი გულისხმობს, რომ მათ არ უნდა განახორციელონ რაიმე საქმიანობა, რომელიც კითხვის ნიშნის ქვეშ დააყენებს მათ პოლიტიკურ მიუკერძოებლობას, ან შეიძლება გამოიწვიოს კრიტიკა, რომ საჯარო რესურსები გამოიყენება პარტიული პოლიტიკური მიზნებისთვის. ეს პრინციპი ვრცელდება ყველა დეპარტამენტში მომუშავე პერსონალზე.“

საყოველთაო არჩევნებამდე წინასაარჩევნო პერიოდი არ არის დარეგულირებული კანონით, არამედ იგი კონვენციებით რეგულირდება, რომელიც, ძირითადად, საჯარო სამსახურის კოდექსს ემყარება. მინისტრთა კაბინეტის სამდივნო ამზადებს

32 ფედერალური საჯარო მოხელეების შესახებ კანონის მე-60 ნაწილი და ფედერალური მინების საჯარო მოხელეთა შესახებ კანონის 33-ე ნაწილი (იგივე წესები).

33 იქვე.

მითითებებს გაერთიანებული სამეფოს სახელმწიფო მმართველობის ორგანოების საჯარო მოსამსახურეებისთვის, ასევე არაუწყებრივი საჯარო ორგანოებისა (NDPBs) და სახელმწიფო მმართველობის ორგანოებისგან დამოუკიდებელი ორგანიზაციების (ALBs) პერსონალისთვის საარჩევნო კამპანიებისა და რეფერენდუმების დროს მათი როლისა და ქცევის შესახებ.³⁴

განსაკუთრებული რეგულაციები შეეხება საჯარო მოხელეების მიერ კენჭისყრაზე გავლენის მოხდენას და ზოგიერთ ქვეყანაში შეიძლება უფრო კონკრეტული და ქმედითი შემაკავებელი ზომა იყოს, ვიდრე ზოგადი წესები.

საქართველოს საარჩევნო კოდექსის 49-ე მუხლის თანახმად, „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“.

ეს ეხება:

- სამსახურებრივად დაქვემდებარებული ან სხვაგვარად დამოკიდებული პირის ჩაბმას ისეთ საქმიანობაში, რომელიც ხელს უწყობს კანდიდატის წარდგენას ან/და არჩევას;
- სახელმწიფო ხელისუფლების ან მუნიციპალიტეტის ორგანოს მიერ დაფინანსებული სამსახურებრივი მივლინებების დროს ხელმოწერების შეგროვებას და წინასაარჩევნო აგიტაციის განწვევას;
- წინასაარჩევნო აგიტაციის განწვევას სამუშაო საათების განმავლობაში ან/და სამსახურებრივი ფუნქციების შესრულებისას.

ასეთი ქმედებებისთვის გათვალისწინებული ჯარიმა 2 000 ლარს შეადგენს.³⁵

ლიეტუვაში „სახელმწიფო ან მუნიციპალური თანამდებობის პირებსა და საჯარო მოსამსახურეებს ეკრძალებათ თავიანთი თანამდებობრივი მდგომარეობით სარგებლობა საკუთარი კანდიდატურის ან პარტიის ინტერესებში კამპანიის განხორციელებისას ექსკლუზიური პირობების უზრუნველყოფის მიზნით“. იგივე დებულება აწესებს ადმინისტრაციულ ან სისხლისსამართლებრივ სანქციებს ასეთი დარღვევებისათვის (სეიმის არჩევნების შესახებ კანონის 54.1 მუხლი).

პორტუგალიის კანონმდებლობით, დაწესებულია სანქციები არჩევნებში საჯარო მოსამსახურეთა დასასჯელად, მათ მიერ განხორციელებული არამართლზომიერი ზეგავლენისას: „საჯარო სექტორში დასაქმებული მოქალაქეები, სახელმწიფო ორგანოების თანამშრომლები ან სხვა საჯარო იურიდიული პირის თანამშრომლები, ასევე ნებისმიერი დარგის მინისტრები, რომლებიც არამართლზომიერად იყენებენ თავიანთ თანამდებობრივ უფლებამოსილებას, ან, ვინც ამ ფუნქციების განხორციელებისას მათ გამოიყენებს, რათა აიძულოს ამომრჩევლები, ხმა მისცენ კონკრეტულ სიაში ან სიებში შეტანილ კანდიდატებს, ან თავი შეიკავონ მათთვის ხმის მიცემისგან, ისტებიან თავისუფლების აღკვეთით ექვსი თვიდან ორ წლამდე ვადით, და ჯარიმით ათი ათასიდან ასი ათას ესკუდომდე“ (პორტუგალიის რესპუბლიკის ასამბლეის არჩევნების მარეგულირებელი კანონის 153-ე მუხლი).

34 წინასაარჩევნო პერიოდის გამონწვევები, თემთა პალატის ბიბლიოთეკა, მიმოხილვის დოკუმენტი, N5262, 2019 წლის 5 ნოემბერი.

35 საარჩევნო კოდექსის 79-ე მუხლი.

კარგი პრაქტიკა: საარჩევნო კამპანიის დროს საჯარო მოხელეებისგან ნეიტრალურობის მოთხოვნა

2.4. ფინანსური რესურსები

ამ ფინანსურ რესურსებს შეიძლება სხვადასხვა ფორმა ჰქონდეთ: საპარლამენტო ჯგუფების ჩარევა საარჩევნო კამპანიების დაფინანსებაში, ტენდერების ჩატარებისას ინფორმაციის მიწოდების პრაქტიკა, საექსპერტო კვლევების დაფინანსება, ევროპის პარლამენტისგან მიღებული სახსრების სამართლებრივი ჩარჩოს მიღმა გამოყენება.

2.4.1. საპარლამენტო ჯგუფები, ადგილობრივი ჯგუფები და საარჩევნო კამპანიების დაფინანსება

ბუნდესტაგის წევრთა შესახებ კანონის 50.1 ნაწილი არეგულირებს ამ ასამბლეის საპარლამენტო ჯგუფების რესურსებს: „თავიანთი მოვალეობების შესასრულებლად საპარლამენტო ჯგუფებს ენიჭებათ უფლება, მიიღონ ფულადი და არაფულადი სარგებელი ფედერალური ბიუჯეტიდან“.

კანონის 50.4 ნაწილის შესაბამისად, ამ წესით გათვალისწინებული სარგებელი შეიძლება გამოყენებულ იქნეს მხოლოდ საპარლამენტო ჯგუფების მიერ მათზე დაკისრებული მოვალეობების შესასრულებლად, რომლებიც ძირითადი კანონით (Grundgesetz), ბუნდესტაგის წევრების შესახებ კანონით და გერმანიის ბუნდესტაგის პროცედურული წესებით (Geschäftsordnung) არის განსაზღვრული. ამ სარგებლის პარტიული პოლიტიკური მიზნებისთვის გამოყენება დაუშვებელია.

საპარლამენტო ჯგუფებსა და პოლიტიკურ პარტიებს შორის განსხვავება სამართლებრივად არის განსაზღვრული. პოლიტიკური პარტიები მოქალაქეთა გაერთიანებებია, და გერმანიის ძირითადი კანონის 21.1 მუხლის თანახმად, ისინი მონაწილეობენ ხალხის პოლიტიკური ნების ფორმირებაში; საპარლამენტო ჯგუფები პარლამენტის წევრთა გაერთიანებებია, რომლებიც მთელი ხალხის წარმომადგენლები არიან, და რომლებიც არ ექვემდებარებიან ბრძანებებსა და მითითებებს (38.1 მუხლი). საკონსტიტუციო სასამართლომ პარტიების დაფინანსების შესახებ ისტორიულ გადაწყვეტილებაში მიიჩნია, რომ არაკონსტიტუციური იქნებოდა, თუ საპარლამენტო ჯგუფები მიიღებდნენ საჯარო სუბსიდიებს ყოველგვარი რეალური დასაბუთების გარეშე, რაც გამოიწვევს პარტიების შენიღბულად დაფინანსებას.³⁶

მსგავსი წესები მოქმედებს ფედერალურ შტატებში. ამ ჯგუფებისათვის გამოყოფილი საჯარო სახსრების გამოყენება ექვემდებარება მონიტორინგს ფედერალურ დონეზე (ბუნდესტაგი) აუდიტის სამსახურის მიერ და ადგილობრივი აუდიტის სამსახურების მიერ – ფედერალური შტატების დონეზე. საპარლამენტო ჯგუფთან დაახლოებული პოლიტიკური პარტიისთვის საჯარო რესურსების არამართლზომიერად გამოყენების რამდენიმე შემთხვევა დაფიქსირდა.³⁷

2018 წელს ესპანეთში, სენატის საგამოძიებო კომიტეტმა, რომელიც პოლიტიკური პარტიების დაფინანსებას შეისწავლიდა,³⁸ გაარკვია, რომ მუნიციპალიტეტებში პოლიტიკური ჯგუფების საჯარო სახსრებით დაფინანსებასთან დაკავშირებული

36 BVerfGE 20, 56, 105, 1966 წლის 19 ივლისი.

37 Verwendung von Fraktionsgeldern zur Finanzierung von Parteaufgaben, Deutscher Bundestag, WD 3-3000-455 /10, 2010 წლის 19 ნოემბერი, www.bundestag.de/resource/blob/412766/f38bdecb95369d08c6f25b08e91c5544/WD-3-455-10-pdf-data.pdf

38 იქვე.

სამართლებრივი რეგულაციების ხარვეზების გამოყენებით საჯარო სახსრები პოლიტიკურ პარტიებს გადაეცათ საარჩევნო მიზნებისთვის.

გაერთიანებულ სამეფოში თემთა პალატაში წარმოდგენილი ოპოზიციური პარტიებისთვის გამოყოფილი წლიური დაფინანსება და ლორდთა პალატაში წარმოდგენილი ოპოზიციური პარტიებისთვის გამოყოფილი ე.წ. ქრენბორნის დაფინანსება ექსკლუზიურად გამოიყოფა პარტიის საპარლამენტო საქმიანობის დასაფინანსებლად და იგი არ უნდა იქნეს გამოყენებული პოლიტიკური საქმიანობისა და კამპანიებისთვის. აუდიტის მოწმობა უნდა ადასტურებდეს იმას, რომ პოლიტიკური პარტიების მიერ მოთხოვნილი ხარჯები განეულია საპარლამენტო საქმიანობასთან დაკავშირებით.

კარგი პრაქტიკა: პოლიტიკურ პარტიებსა და ეროვნულ და ადგილობრივ ასამბლეაში წარმოდგენილ პოლიტიკურ ჯგუფებს შორის უნდა არსებობდეს დაფინანსების მკაფიო გამიჯვნა.

2.4.2. ტენდერები

საჯარო ორგანოების მიერ გაფორმებული ტენდერები შეიძლება გამოყენებულ იქნეს შემდგომში კომპანიების მიერ შემოწირულობების განსახორციელებლად, გარდა იმ შემთხვევისა, თუკი ამ კომპანიებს, რომლებმაც შემოწირულობები განახორციელეს, ეკრძალებათ ტენდერში მონაწილეობა, ან მომავალში შემოწირულობების გაკეთება, თუ, ზოგადად, კომპანიებისგან შემოწირულობებია დაშვებული.³⁹

გამოსავალი შეიძლება იყოს გარკვეული პერიოდის განმავლობაში იმ კომპანიების მიერ ნებისმიერი პოლიტიკური საქმიანობის დაფინანსების აკრძალვა, რომლებმაც სახელმწიფო შესყიდვების ფარგლებში ხელშეკრულებები გააფორმეს. ეს ნიშნავს, რომ განისაზღვრება შემოწირულობების „გაგრძელების პერიოდი“, მაგრამ აღსანიშნავია, რომ ასეთ ღონისძიებას იშვიათად მიმართავენ. სერბეთს თავის სამართლებრივ არსენალში გარკვეული წესი აქვს დანერგილი: „ფიზიკურ ან იურიდიულ პირებს, რომლებიც ჩართული არიან საზოგადოებრივ ინტერესთან დაკავშირებულ საქმიანობაში, სერბეთის რესპუბლიკის ორგანოებთან, ავტონომიურ პროვინციებსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან, ასევე, მათ მიერ დაფუძნებულ საჯარო სამსახურებთან გაფორმებული ხელშეკრულების შედეგად ამგვარი ხელშეკრულების მოქმედების პერიოდში და მათი დასრულებიდან ორი წლის განმავლობაში ეკრძალებათ პოლიტიკური გაერთიანებების დაფინანსება“ (პოლიტიკური საქმიანობის დაფინანსების შესახებ კანონის მე-12 მუხლი).

ჩერნოგორიაში პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების შესახებ კანონის 33-ე მუხლის დებულება ამ დებულებების ანალოგიურია:

იურიდიულ პირებს, კომპანიებსა და მეწარმეებს და მათთან დაკავშირებულ ფიზიკურ პირებს, რომლებიც, კომპეტენტურ ორგანოებთან გაფორმებული ხელშეკრულებების საფუძველზე და კანონის შესაბამისად, ასრულებდნენ საზოგადოებრივ ინტერესთან დაკავშირებულ საქმიანობას, ან გაფორმებული ჰქონდათ ხელშეკრულება სახელმწიფო შესყიდვის პროცედურის გავლით, ეკრძალებათ ხელშეკრულების გაფორმებამდე წინა ორი წლის განმავლობაში, საქმიანი ურთიერთობის პერიოდში, ისევე როგორც საქმიანი ურთიერთობის

³⁹ „შეერთებულ შტატებში კონტრაქტორებს, რომლებიც საქონელს ან მომსახურებას აწვდიან ფედერალურ მთავრობას ან რომელიმე მის დაქვემდებარებაში არსებულ დეპარტამენტს ან სააგენტოს, ეკრძალებათ რაიმე პოლიტიკური შემოწირულობების განხორციელება“. დემოკრატიის დაფინანსება, OECD 2016, 61.

შენწყვეტიდან ორი წლის განმავლობაში, პოლიტიკური სუბიექტებისთვის შემოწირულობების განხორციელება.

კარგი პრაქტიკა: დაარეგულირეთ შემოწირულობები იმ კომპანიების-გან, რომლებმაც სახელმწიფო შესყიდვების ფარგლებში გააფორმეს ხელშეკრულებები საჯარო ორგანოებთან.

2.4.3. საექსპერტო კვლევები

შეიძლება ისე მოხდეს, რომ კვლევები, რომლებიც სასარგებლოა საარჩევნო კამპანიის ჩასატარებლად, დაფინანსებული იყოს არა პოლიტიკური პარტიების ან კანდიდატების მიერ, არამედ საჯარო ორგანოების მიერ.

2006-2008 წლებში ბავარიის მთავრობამ დააფინანსა „ინფორმაციული უკუგების კვლევა“⁴⁰ იგი შეიცავდა რეკომენდაციას ყურადღების გამახვილების საჭიროებაზე სოციალ-დემოკრატიული და მწვანეთა პარტიების პოლიტიკურ საქმიანობასთან დაკავშირებით საარჩევნო რბოლის პროცესში. სამი კვლევა ბავარიის მთავრობას 108 000 ევრო დაუჯდა, რაც არ იყო მოხსენიებული კონსერვატიული პარტიის ფინანსურ ანგარიშში. ბავარიის აუდიტის სამსახურმა გამოიძია ეს საკითხი. მან დაასკვნა, რომ 2000 წლიდან მთავრობამ „შეუკვეთა 558 302.51 ევროს ღირებულების კვლევები და განაცხადა: „პოლიტიკური პარტიების საქმიანობასთან დაკავშირებული საკითხები მთავრობამ არ უნდა დააფინანსოს და, შესაბამისად, კვლევები და გამოკითხვებიც არ უნდა ჩატარდეს მთავრობის დაკვეთით – ასეთი საქმიანობა პოლიტიკური პარტიების პასუხისმგებლობაში შედის და მათი ხარჯებით უნდა განხორციელდეს“.

კარგი პრაქტიკა: კანდიდატებს ან პოლიტიკურ პარტიებს უნდა დაეკისროთ კვლევების, საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვისა და ექსპერტთა კვლევების საფასურის გადახდა.

2.4.4. ევროპის პარლამენტის მიერ გამოყოფილი საჯარო სახსრების გამოყენება საარჩევნო მიზნებისთვის

ევროპის პარლამენტისა და საბჭოს 2014 წლის 22 ოქტომბრის შესწორებული N1141/2014 რეგულაცია (ევროკავშირი, ევრატომი) უზრუნველყოფს სამართლებრივ ჩარჩოს ევროპული პოლიტიკური პარტიების ევროკავშირის საერთო ბიუჯეტიდან ან ნებისმიერი სხვა წყაროდან საარჩევნო კამპანიების დასაფინანსებლად, ევროპის პარლამენტის არჩევნების კონტექსტში.

იმავდროულად, დაფინანსების ამ წესების მოსალოდნელი არამართლზომიერად გამოყენების თავიდან ასაცილებლად, ამ რეგულაციის 22-ე მუხლის თანახმად, ევროპულ პოლიტიკურ პარტიებს ეკრძალებათ პირდაპირ ან ირიბად სხვა პოლიტიკური პარტიების, კერძოდ, ეროვნული პარტიების ან კანდიდატების დაფინანსება; გარდა ამისა, ევროპის პოლიტიკურმა ფონდებმა ასევე არ უნდა დააფინანსონ, პირდაპირ თუ ირიბად, ევროპული ან ეროვნული პოლიტიკური პარტიები ან კანდიდატები; აგრეთვე, ევროპულმა პოლიტიკურმა პარტიებმა და მათთან დაკავშირებულმა ევროპულმა პოლიტიკურმა ფონდებმა არ უნდა დააფინანსონ რეფერენდუმის კამპანიები.

2018 წელს 10-მა ევროპულმა პოლიტიკურმა პარტიამ და 10-მა ევროპულმა პოლიტიკურმა ფონდმა მიიღო დაფინანსება ევროკავშირის ბიუჯეტიდან.

⁴⁰ არამართლზომიერი პოლიტიკური ფინანსების გამოვლენა, 38.

ევროპის პარლამენტის მიერ გამოყოფილი საჯარო სახსრების სავარაუდოდ ბოროტად გამოყენების კონტექსტში ხაზგასმით აღინიშნა, რომ ხდება ამ თანხებთან დაკავშირებული წესების გვერდის ავლით პოლიტიკური პარტიების თანამშრომლების ანაზღაურება. ორი წევრი სახელმწიფოს პოლიტიკური პარტიების წევრებმა დაარღვიეს ევროპის პარლამენტის წესები და მათი ხელფასების ნაწილი ეროვნული პარტიის ხაზინაში გადარიცხეს. ევროპის თაღლითობის წინააღმდეგ ბრძოლის ოფისის (OLAF) მიერ ჩატარებული მოკვლევების ფარგლებში დადგინდა, რომ გამოძიებები, რომლებიც 2017 და 2018 წლებში ჩატარდა, ორიენტირებული იყო ბრალდებებზე, რომელთა შესაბამისადაც ევროპის პარლამენტის გარკვეული წევრები და თანამშრომლები, მათ შორის პარლამენტის წევრების თანაშემწეები, თავიანთი ყოველთვიური ხელფასისა და მათზე გაცემული შეღავათების ნაწილს ეროვნულ პარტიას ურიცხავდნენ. OLAF-მა დაასკვნა, რომ ევროპის პარლამენტს უნდა ჰქონდეს ქმედითი სანქციები თავისი წესების დარღვევების ეფექტურად აღმოსაფხვრელად და გამოძიების მიერ დადგენილი არამართლობიერად გამოყენებული ოდენობების ამოღების შესაძლებლობის უზრუნველსაყოფად. გარდა ამისა, ამ გამოძიების მიზნებში OLAF-მა ევროპის პარლამენტს მიანოდა რეკომენდაციები დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების შესახებ,⁴¹ ხოლო შესაბამისი წევრი სახელმწიფოების პარტიების წევრებს ბრალი წაეყენათ.

კარგი პრაქტიკა: ევროპის პარლამენტის მიერ გამოყოფილი საჯარო სახსრების გამოყენებასთან დაკავშირებული წესების დაცვის უზრუნველყოფა.

2.5. სარეკლამო კამპანიები

სარეკლამო კამპანიების საკითხი სხვადასხვა კითხვას ბადებს, როგორებიცაა: აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლების მიერ საჯარო განცხადებების გაკეთება საარჩევნო კამპანიების დროს, გარე პოლიტიკური რეკლამა, პუბლიკაციები და საარჩევნო ბროშურები.

2.5.1. აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლების მიერ საჯარო განცხადებების გაკეთება

ბალანსი უნდა მოიძებნოს მთავრობის ისეთ საქმიანობაზე შეზღუდვების დაწესებასა, რამაც შეიძლება გავლენა მოახდინოს ამომრჩეველზე, და მთავრობის ყოველდღიური საქმიანობის განხორციელების აუცილებლობას შორის.⁴²

მოქმედი თანამდებობის პირის სტატუსში ოფიციალური პოზიციის გაჟღერებასა და მის, როგორც კანდიდატის, პოლიტიკურ გზავნილს შორის მკაფიო განსხვავება ამ გზავნილების გადაფარვის თავიდან აცილების საშუალებაა, რაც გარკვეულ გარემოებებში შეიძლება მოხდეს.

მაგალითად, ნიკოლა სარკოზი, მოქმედი პრეზიდენტი, 2012 წელს მეორე ვადით პრეზიდენტობის კანდიდატი იყო, როდესაც მის მიერ კანდიდატის სტატუსში ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენება მთავარი განსახილველი საკითხი გახდა. პრეზიდენტის საარჩევნო კამპანიის დაფინანსების წესების შესრულების

⁴¹ https://ec.europa.eu/anti-fraud/media-corner/news/30-04-2020/olaf-uncovers-financial-irregularities-meps_en

⁴² მინისტრთა კაბინეტის აპარატი, მთავრობის პასუხი საჯარო მმართველობისა და საკონსტიტუციო საქმეთა კომიტეტის ანგარიშზე ევროკავშირის რეფერენდუმის ფარგლებში მიღებული გამოცდილების შესახებ, Cm 9553, 2017 წლის დეკემბერი, 2. <https://publications.parliament.uk/pa/cm201617/cmselect/cmpubadm/496/496.pdf>

მონიტორინგის განმახორციელებელი საკონსტიტუციო საბჭო მიიჩნევდა, რომ ამ კანონმდებლობის მიზანი არ იყო არც რესპუბლიკის პრეზიდენტის მოგზაურობის, არც მისი საჯარო კონფერენციებზე დასწრების შეზღუდვა, რადგან ორივე მის ფუნქციებში შედიოდა; აგრეთვე, კონფერენციებთან დაკავშირებული ხარჯები, რომლებსაც იგი ესწრებოდა, მხოლოდ იმ შემთხვევაში შეიძლებოდა ასახულიყო მის საარჩევნო კამპანიასთან დაკავშირებულ ხარჯებში, თუ მათ აშკარად საარჩევნო ხასიათი ექნებოდა. აქედან გამომდინარე, საკონსტიტუციო საბჭომ აღნიშნა, რომ კონკრეტული საჯარო კონფერენციის საარჩევნო ხასიათიდან გამომდინარე, ეს საკმარის საფუძველს ქმნიდა, რათა ამ შეხვედრასთან დაკავშირებული ხარჯები მისი კამპანიის ანგარიშზე ყოფილიყო ხელახლა ინტეგრირებული, დაცვისა და მოგზაურობის ხარჯების გამოკლებით, რომლებიც მისი, როგორც რესპუბლიკის პრეზიდენტის, უფლებამოსილების ვადის განმავლობაში დასაშვები იყო.⁴³

საფრანგეთის ეროვნული საარჩევნო კამპანიის ანგარიშებისა და პოლიტიკური დაფინანსების კომიტეტმა აღნიშნა, რომ 2018 წლის ევროპის პარლამენტის საარჩევნო კამპანიის განმავლობაში სოციალურ ქსელებში გავრცელებული მთავრობის გზავნილი უნდა ჩაითვალოს არა მხოლოდ მოსახლეობისთვის მიწოდებად, მონაწილეობა მიიღონ არჩევნებში, არამედ, ასევე, საარჩევნო ხასიათის გზავნილად და, შესაბამისად, ეს ხარჯები უნდა აღირიცხოს როგორც საარჩევნო ხარჯები.⁴⁴

საარჩევნო კამპანიის დროს ამომრჩევლებზე ზეგავლენის მოხდენის მიზნით⁴⁵ მთავრობის მხრიდან საჯარო განცხადებების პრაქტიკის თავიდან აცილების ერთ-ერთი ეფექტური საშუალება გერმანიის რეგულაციებითაა გათვალისწინებული. 1977 წლის 2 მარტის გადაწყვეტილებაში⁴⁶ საკონსტიტუციო სასამართლომ განიხილა მთავრობის საკომუნიკაციო საქმიანობა, რომელიც დაკავშირებული იყო მიმდინარე და სამომავლო პოლიტიკის წარდგენასთან, არაპოპულარული ღონისძიებების განმარტებასა და საკანონმდებლო ინიციატივების თაობაზე ზოგადი ინფორმაციის მიწოდებასთან. ეს იურისპრუდენცია დადასტურდა 1983⁴⁷ და 2002 წლების გადაწყვეტილებებით.⁴⁸ 2002 წელს აღმასრულებელი ხელისუფლების საკომუნიკაციო პოლიტიკის სფერო ასევე მოიცავდა კრიზისულ სიტუაციებს.

ერთმანეთისგან გამიჯნულია გერმანიის ფედერალური მთავრობის წევრის, ფედერალური მიწების მთავრობის წევრის ან მერის საჯარო განცხადებები და მათი, როგორც კერძო პირების, განცხადებები.⁴⁹ ეს უკანასკნელი იურისპრუდენციითაა დამკვიდრებული.

იტალიაში 2000 წლის 22 თებერვლიდან, N28 კანონის მე-9 მუხლის თანახმად, საარჩევნო კამპანიის დაწყების შემდგომ პერიოდში საჯარო ადმინისტრაციის სამსახურებს ეკრძალებათ საკომუნიკაციო ინიციატივების განხორციელება, თუ ისინი არ არის დაკავშირებული მათ ძირითად საკომუნიკაციო აქტივობებსა და მათ ფუნქციებთან.⁵⁰

გაერთიანებული სამეფოს მთავრობის საარჩევნო კამპანიასთან დაკავშირებული

43 2013-159 PDR, 2013 წლის 4 ივლისი, საკონსტიტუციო საბჭო, § 18-20, 930.

44 www.cncf.fr/docs/commission/cncf_rapport_activite_2019.pdf, 72.

45 ფილიპინების საარჩევნო კოდექსის 261.2 მუხლით აკრძალულია ნებისმიერი სახელმწიფო მოხელისთვის ხელფასის ან ანაზღაურების გაზრდა, ან რაიმე პრივილეგიების მინიჭება.

46 BVerfGE 44, 125.

47 BVerfGE 63, 230, 1983 წლის 23 თებერვალი.

48 BVerfGE 105, 279, 2002 წლის 26 ივნისი.

49 BVerfGE 44, 125, 142 და VG მაინინგენი, 2002 წლის 11 აგვისტოს გადაწყვეტილება, Az.2 K 221/09.

50 Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica.

მითითებები აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლებს ავალდებულებს, თავი შეიკავონ გარკვეული საქმიანობისგან:

საარჩევნო კამპანიის დროს მთავრობა ინარჩუნებს პასუხისმგებლობას მმართველობაზე, ხოლო მინისტრები თავიანთი დეპარტამენტების ხელმძღვანელებად რჩებიან. უნდა გაგრძელდეს ყოველდღიური ძირითადი საქმიანობის განხორციელება (მათ შორის რუტინული საქმიანობა, რომელიც აუცილებელია სახელმწიფო და საჯარო სამსახურების უხარვეზო ფუნქციონირების უზრუნველსაყოფად). კაბინეტის კომიტეტები არ უნდა შეიკრიბონ საარჩევნო პერიოდში, თუმცა შეიძლება არსებობდეს განსაკუთრებული გარემოებები, რომლებიც მოითხოვს კომიტეტის სხდომის ჩატარებას. თუ რაიმე საკითხი გადაუდებელ კოლექტიურ განხილვას საჭიროებს, კონსულტაციები უნდა გაიმართოს მინისტრთა კაბინეტის მდივანთან.

თუმცა, ჩვეულებისამებრ, მინისტრები იცავენ დისკრეციას უწყვეტი ან გრძელვადიანი ხასიათის ნებისმიერი ქმედების წამოწყებისას. გადაწყვეტილებები პოლიტიკისა თუ სხვა საკითხებთან დაკავშირებით, როგორებიცაა მსხვილი და/ან სადავო კომერციული ხელშეკრულებები, რის შესახებაც ახალ მთავრობას შეიძლება განსხვავებული აზრი ჰქონდეს, უნდა გადაიდოს არჩევნების დასრულების შემდგომ პერიოდამდე, იმ პირობით, რომ მათი ასეთი გადავადება არ იქნება საზიანო ეროვნული ინტერესებისთვის, ან არ გამოიწვევს საჯარო სახსრების ფუჭ კარგვას.⁵¹

კარგი პრაქტიკა: განსაზღვრეთ აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ საჯარო განცხადებების გაკეთების უფლება საარჩევნო კამპანიის პერიოდში. კანონმდებლობით მკაფიოდ გამიჯნეთ მოქმედი თანამდებობის პირი კანდიდატის ოფიციალური ფუნქციები და მისი საარჩევნო ხასიათის საქმიანობა.

2.5.2. გარე პოლიტიკური რეკლამა

ბულგარეთის საარჩევნო კოდექსის 182 (1) მუხლით იკრძალება რაიმე სახის სააგიტაციო საქმიანობა სახელმწიფო და მუნიციპალურ ოფისებში, დაწესებულებებში, სახელმწიფო და მუნიციპალიტეტების მფლობელობაში არსებულ საწარმოებსა და კომერციულ კორპორაციებში, სადაც სახელმწიფოს ან მუნიციპალიტეტის კაპიტალში წილობრივი მონაწილეობა 50%-ზე მეტს შეადგენს.

სახელმწიფო ადმინისტრაციის, სამართალდამცავი ორგანოებისა და სხვა სახელმწიფო თუ მუნიციპალური დაწესებულებების შენობებში კომუნიკაციის ეს ფორმა აკრძალულია ლიეტუვაშიც (სეიმის არჩევნების შესახებ კანონის 51.9.1 მუხლი). პირები, რომლებმაც დაარღვიეს გარე პოლიტიკური რეკლამის დამონტაჟებისა და კომუნიკაციის აქტივობებთან დაკავშირებული პროცედურული მოთხოვნები, პასუხს აგებენ ამ კანონის შესაბამისად (51.12 მუხლი).

51 მინისტრთა კაბინეტის ოფისი, ზოგადი მითითებები საარჩევნო საკითხებზე, 2019: სახელმძღვანელო საჯარო მოხელეთათვის, ნაწილი „ბ“. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/844380/General_Election_Guidance_2019.pdf

კარგი პრაქტიკა: აიკრძალოს ნებისმიერი ფორმით სააგიტაციო საქმიანობა საჯარო სამსახურებში საარჩევნო კამპანიის პერიოდში.

2.5.3. პუბლიკაციები და საარჩევნო ბროშურები

ერთმანეთისგან უნდა განვასხვავოთ ადგილობრივი გაზეთები, პუბლიკაციები და სარეკლამო კამპანიები.

იმ შემთხვევაში, როდესაც კანდიდატი რეგულარულად აქვეყნებს მასალებს გაზეთში, მხოლოდ იმ სტატიებთან დაკავშირებული ხარჯები უნდა აისახოს მის ანგარიშებში, რომლებიც უშუალოდ უკავშირდება მის კამპანიას საარჩევნო ოლქში. აქედან გამომდინარე, აუცილებელია იმის შემოწმება, შეიცავს თუ არა კანდიდატის მიერ პერიოდულ გამოცემებში გამოქვეყნებული მასალები საარჩევნო შინაარსის მასალას.⁵² ყოველთვის გამოცემის ღირებულება, რომელიც მთლიანად ეძღვნება მუნიციპალურ ცხოვრებას, არ უნდა იყოს ასახული კამპანიის ანგარიშებში,⁵³ თუმცა პუბლიკაციის გამოყენება პოლიტიკური პლატფორმის სახით დაუშვებელია.⁵⁴

გერმანიაში ნეიტრალური პუბლიკაციები, რომლებიც დროის გარკვეული პერიოდის განმავლობაში გამოიცემა, არ არღვევს ნეიტრალურობის პრინციპს.⁵⁵

გაერთიანებულ სამეფოში მთელი წლის განმავლობაში მოქმედებს ადგილობრივი ხელისუფლების მხრიდან გარკვეული ინფორმაციის გასაჯაროებასთან დაკავშირებული შეზღუდვები. ეს ვალდებულებები განსაკუთრებით სენსიტიური ხდება ადგილობრივი არჩევნების წინასაარჩევნო პერიოდში, რომელიც იწყება არაუგვიანეს არჩევნების ჩატარების შესახებ შეტყობინების გამოქვეყნების დღიდან:

არჩევნების ჩატარების შესახებ გამომცხადებიდან და თავად არჩევნებს შორის პერიოდში ადგილობრივმა ხელისუფლებამ არ უნდა გამოაქვეყნოს რაიმე სახის საჯარო განცხადება ან ინფორმაცია საკამათო საკითხებზე, ან თავისი შეხედულებები თუ წინადადებები ისე, რომ ეს მათ რომელიმე ცალკეულ წევრთან ან წევრთა ჯგუფთან კავშირზე მიუთითებდეს. ამ პერიოდში ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებმა არ უნდა გამოაქვეყნონ ინფორმაცია, რომელიც უშუალოდ ეხება არჩევნებში მონაწილე პირებს, თუ ეს პირდაპირ არ არის ნებადართული კანონით. ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებს უფლება აქვთ, გამოაქვეყნონ ფაქტობრივი ინფორმაცია, რომელშიც ასახულია არჩევნებში მონაწილე კანდიდატების სახელები, პარტიები და ადმინისტრაციული რაიონები.⁵⁶

პოლიტიკური პარტიების, არჩევნებისა და რეფერენდუმების შესახებ 2000 წლის კანონის 125-ე მუხლის თანახმად, აკრძალულია ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ გარკვეული სარეკლამო მასალის გამოქვეყნება ნებისმიერი რეფერენდუმიდან 28 დღის განმავლობაში.

52 2002 წლის 19 დეკემბრის გადაწყვეტილება N2002-2657/2841, საკონსტიტუციო საბჭო, პარიზი, მე-15 ოლქი, მე-11 პუნქტი, 552.

53 2002 წლის 28 ნოემბრის გადაწყვეტილება 2002-2688/2692/2714, საკონსტიტუციო საბჭო, ო-დე-სენი, მე-12 ოლქი, მე-11 პუნქტი, 493.

54 2002 წლის 21 ნოემბრის გადაწყვეტილება N2002-2672 AN, საკონსტიტუციო საბჭო, ვალ დუაზი, მე-5 საარჩევნო ოლქი, მე-2 პუნქტი, 470.

55 Hess VGH, 1991 წლის 11 იანვრის გადაწყვეტილება, Az. P.St.1079.

56 ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ ინფორმაციის საჯაროობის შესახებ რეკომენდებული პრაქტიკის კოდექსის 34-ე პუნქტი, www.gov.uk/government/publications/recommended-code-of-practice-for-local-authority-publicity

კარგი პრაქტიკა: მკაფიოდ უნდა იყოს ერთმანეთისგან გამიჯნული ინფორმაცია და საარჩევნო ბროშურები.

2.5.4. მასობრივი ინფორმაციის საშუალებები

იმის განსაზღვრა, თუ რომელ კანდიდატებს ან პოლიტიკურ პარტიებს უნდა მიეცეთ უფასო პოლიტიკური სარეკლამო დრო, უნდა ეფუძნებოდეს თანასწორობის პრინციპს ან პროპორციულობის პრინციპს. თანასწორობის პრინციპი გულისხმობს, რომ თითოეულ კანდიდატს ან პოლიტიკურ პარტიას თანაბარი დრო უნდა დაეთმოს; პროპორციულობის პრინციპი გულისხმობს, რომ არც კანდიდატებს და არც პოლიტიკურ პარტიებს არ ენიჭებათ დრო ობიექტური კრიტერიუმების მიხედვით, როგორებიცაა, მაგალითად: უკანასკნელი არჩევნების შედეგები, პარლამენტსა თუ ქვედა პალატაში მოპოვებული ადგილების რაოდენობა, ან დასახელებული კანდიდატების რაოდენობა. საფრანგეთმა, გერმანიამ, ირლანდიამ, ნიდერლანდმა და ესპანეთმა აირჩიეს სამაუწყებლო დროზე წვდომის დაშვების პროპორციული სისტემა, წინა არჩევნების შედეგებზე დაყრდნობით.

მაგალითად, ესპანეთის სახალხო წარმომადგენლობის შესახებ ინსტიტუციური კანონის 66.1 მუხლის თანახმად: „არჩევნების დროს საზოგადოებრივი მასობრივი საინფორმაციო საშუალებების მიერ უზრუნველყოფილი უნდა იყოს პოლიტიკური და სოციალური პლურალიზმის პატივისცემა და ინფორმაციის თანაბარი, პროპორციული და ნეიტრალური გავრცელება, ასევე, ამ მედიაორგანიზაციებმა უნდა დაამყარონ ამაზე ქმედითი კონტროლი, კანონით დადგენილი წესის შესაბამისად“.

თუ საარჩევნო კამპანიების პერიოდში სახელმწიფო მედია, როგორცაა საზოგადოებრივი მაუწყებელი, კანდიდატებისთვის ხელმისაწვდომი გახდება, კანდიდატებისა და მათი პარტიებისათვის განკუთვნილი საეთერო დრო არ შეიძლება თვითნებურად იყოს გამოყოფილი. ეს ნიშნავს, რომ, თუ ზოგიერთ პარტიას მიეცემა საშუალება, საზოგადოებრივი ტელევიზიით გააჟღეროს თავისი გზავნილები, ამ ტელევიზიაზე წვდომა არ უნდა შეიზღუდოს დაუსაბუთებლად.⁵⁷ მაგრამ განსხვავებული მოპყრობა, როგორცაა პარტიისგან გარკვეული რაოდენობის ხმების მოთხოვნა საზოგადოებრივი სახსრების მისაღებად, რაც პოლიტიკური დანაწევრების თავიდან აცილებას ემსახურება, ლეგიტიმურ და პროპორციულ ღონისძიებად ჩაითვლება.⁵⁸

2012 წლის გადაწყვეტილებაში საქმეზე – *Communist Party of Russia and Others v. Russia*⁵⁹ – სასამართლომ იმსჯელა, ეკისრება თუ არა სახელმწიფოს, N1 ოქმის მე-3 მუხლის შესაბამისად,⁶⁰ იმის უზრუნველყოფის პოზიტიური ვალდებულება, რომ რეგულირებადი მედიის მხრიდან გაშუქება ობიექტური და თავსებადი უნდა იყოს თავისუფალი არჩევნების სულისკვეთებასთან, თუნდაც განზრახ მანიპულირების პირდაპირი მტკიცებულებების არარსებობის შემთხვევაში. სასამართლომ კიდევ ერთხელ გაიმეორა, რომ, როდესაც სახელმწიფო გადაწყვეტს, საზოგადოებრივი მაუწყებლობის ფართო სისტემა შექმნას, შიდა კანონმდებლობამ და პრაქტიკამ უნდა უზრუნველყოს იმის გარანტია, რომ სისტემა პლურალისტურ მომსახურებას სთავაზობდეს.⁶¹

57 Partija "Jaunie Demokrati" and "Partija Musu Zeme" v. Latvia, საჩივარი NN10547/07 და 34049/07, 2007 წლის 29 ნოემბრის განჩინება/გადაწყვეტილება.

58 Özgürlük ve Dayanışma Partisi (ÖDP) v. Turkey, საჩივარი N7819/03, 2012 წლის 10 მაისის განჩინება.

59 Communist party of Russia and others v. Russia, საჩივარი N29400/05, 2012 წლის 19 ივნისის გადაწყვეტილება.

60 მაღალი ხელშემკვრელი მხარეები ვალდებულებას იღებენ, ჩაატარონ თავისუფალი არჩევნები გონივრული პერიოდულობით ფარული კენჭისყრის გზით, ისეთ პირობებში, როგორც უზრუნველყოფს ხალხის ნების თავისუფლად გამოხატვას საკანონმდებლო ორგანოს არჩევნისას.

61 ამ შემთხვევაში არ შეიძლება ჩაითვალოს, რომ სახელმწიფომ ვერ შეასრულა მასზე დაკისრებული პოზიტიური ვალდებულებები.

რუსეთში 2018 წლის საპრეზიდენტო არჩევნებისას სახელმწიფოს მიერ დაფინანსებული თითოეული სატელევიზიო სადგურის მიერ დარეგისტრირებული კანდიდატისა და წარდგენილი პარტიისთვის უფასოდ უზრუნველყოფილი საეთერო დრო ერთ საათს შეადგენდა. დადგენილი წესებით, მთლიანი დროის ნახევარი უნდა დასთმობოდა დებატებს კანდიდატებს შორის, ერთი მესამედი – პოლიტიკურ პარტიებს, ხოლო დანარჩენი კანდიდატებს. OSCE/ODIHR-ის აზრით, ეს საეთერო დროზე წვდომის თვალსაზრისით პარტიების მიერ წარდგენილ კანდიდატებს უფრო ხელსაყრელ მდგომარეობაში აყენებდა, ვიდრე იმ კანდიდატებს, რომლებმაც თავად წამოაყენეს საკუთარი კანდიდატურა.⁶²

ავსტრიაში სამინისტროები ან მუნიციპალური ადმინისტრაციები ყიდულობდნენ სარეკლამო სივრცეს უფასო გაზეთებში, რომლებსაც შემდეგ საჯარო დაწესებულებებში ავრცელებდნენ, ან კომერციულ ბილბორდებს ქირაობდნენ არჩევნებამდე ცოტა ხნით ადრე საჯარო პოლიტიკის შესახებ რაიმე სახის გზავნილების გასავრცელებლად. ავსტრიაში არ იყო განსაზღვრული კამპანიის პერიოდთან ან რეკლამასთან დაკავშირებული რეგულაციები ამ კონტექსტში.⁶³

მედიასთან დაკავშირებული საუკეთესო პრაქტიკა არ გულისხმობს მხოლოდ დაბალანსებული საეთერო სივრცის ან საზოგადოებრივი მედიის მიერ დამოკიდებულების ნეიტრალურობის უზრუნველყოფას.⁶⁴ მაუწყებლებს შეუძლიათ, შეავსონ მიუკერძოებლობასთან დაკავშირებული ზოგადი სამართლებრივი წესები ქცევის კოდექსის მიღების გზით.⁶⁵ მიუკერძოებლობის მოთხოვნა ასევე ვრცელდება სატელევიზიო მოდერატორებზეც. ადგილობრივი საჯარო მმართველობის ორგანოების არჩევის შესახებ რუმინეთის კანონის 65-ე მუხლი მოითხოვს საარჩევნო სატელევიზიო შოუებისა და დებატების პროდიუსერებისა და წამყვანებისგან მიუკერძოებლობას; გადაცემის დროს აუცილებელი ბალანსის დაცვას, რათა დებატებში მონაწილე თითოეულ კანდიდატს შესაძლებლობა ჰქონდეს, გამოთქვას თავისი მოსაზრება; და თავისი შეკითხვის ნათლად ჩამოყალიბებას მიკერძოებულობისა და უარყოფითი დამოკიდებულების გარეშე.

სომხეთის საარჩევნო კოდექსი ადგენს რეგულაციებს, რომლებიც დაკავშირებულია იმ კანდიდატების მედიასაშუალებების მიერ გაშუქებასთან, რომლებიც საჯარო მოხელეები არიან. მედიასაშუალებებმა, რომლებიც სახმელეთო მაუწყებლობის მეშვეობით ახორციელებენ ასეთ კანდიდატებთან დაკავშირებული ამბების გაშუქებას, უნდა გაითვალისწინონ ეს რეგულაციები სხვა კანდიდატებისა პოლიტიკური პარტიების საქმიანობის გაშუქებისას, რომლებიც არჩევნებში მონაწილეობენ, რათა დაიცვან თანასწორობის დისკრიმინაციის დაუშვებლობის პრინციპი, რომელიც დადგენილია კოდექსის მე-20 მუხლით.⁶⁶

კარგი პრაქტიკა: პოლიტიკური პარტიების და კანდიდატებისთვის საზოგადოებრივ მაუწყებლობაზე თანაბარი წვდომის მინიჭება თანასწორობის ან პროპორციულობის პრინციპის დაცვით.

62 ეუთო, რუსეთის ფედერაცია, 2018 წლის 18 მარტის საპრეზიდენტო არჩევნები: საბოლოო ანგარიში.

63 GRECO, ავსტრია, შეფასების მე-3 რაუნდის ანგარიში, ნაწილი 64. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c6555>

64 ვენეციის კომისია, საარჩევნო საკითხებში კარგი პრაქტიკის კოდექსი - სახელმძღვანელო მითითებები და განმარტებითი ანგარიში, (2002) 23 გადასინჯული, § 2.3.დ. <https://rm.coe.int/090000168092af01>

65 BBC სარედაქციო სახელმძღვანელო; ეთიკური ქცევის კოდექსი.

66 „ეროვნულ ასამბლეასა და ერევის უხუცესთა საბჭოს არჩევნებში მონაწილე პოლიტიკურ პარტიებს უფლება აქვთ, გამოიყენონ საზოგადოებრივი რადიოსა და ტელევიზიის საეთერო დრო (მათ შორის პირდაპირი ეთერი) თანაბარ პირობებში, როგორც უფასოდ, ასევე გარკვეული საფასურის გადახდის გზით“.

3. კრაგმატული მიღვოა ადმინისტრაციული რესურსების შეფასებისადმი

ნებადართულსა და აკრძალულს შორის გამყოფი ზღვარი დამოკიდებულია თითოეული შემთხვევის კონტექსტზე, რომელიც ეროვნული კონტექსტის გათვალისწინებას გულისხმობს.

3.1. ზოგადი ნუსები, რომლებიც სასამართლო პრაქტიკიდან გამომდინარეობს

საფრანგეთის საარჩევნო კოდექსის L. 52-8 ნაწილი, რომელიც 1995 წლის 19 იანვრის კანონით იქნა შესწორებული, უკრძალავს ყველა საზოგადო მოღვაწესა და საჯარო სექტორის კორპორაციებს კანდიდატისთვის შემონირულობის ან სხვა სარგებლის უზრუნველყოფას, მაგრამ არც ეს დებულება, და არც არჩევნებთან დაკავშირებული რაიმე სხვა დებულება არ მოითხოვს, რომ კამპანიის ანგარიშები უარყოფილი იყოს მხოლოდ იმ მიზეზით, რომ კანდიდატმა ამ დებულებებით გათვალისწინებული სარგებელი მიიღო. ეროვნული საზედამხედველო ორგანოს – ეროვნული კამპანიის ანგარიშებისა და პოლიტიკური დაფინანსების კომიტეტის, საბოლოოდ კი, საარჩევნო საკითხების განმხილველი სასამართლოს უფლებამოსილებაში შედის იმის შეფასება, უნდა იყოს თუ არა უარყოფილი წინასაარჩევნო კამპანიის ანგარიშები, ყველა გარემოებისა და, განსაკუთრებით, სარგებლის ღირებულების, ასევე იმ პირობების გათვალისწინებით, თუ როგორ იქნა ეს სარგებელი უზრუნველყოფილი.⁶⁷

თუ დეპარტამენტში მომუშავე ადამიანთა დიდი ნაწილი იქნა მიმაგრებული კანდიდატზე მისი საარჩევნო კამპანიის ჩატარებასთან დაკავშირებით დახმარების გასაწევად, მისი კამპანიის ანგარიში უარყოფილი უნდა იყოს.⁶⁸

თუ გამოძიებამ დაადგინა, რომ საარჩევნო კამპანიაში წარმატებული კანდიდატისთვის გაწეული დახმარება გულისხმობდა მის მიერ სამსახურებრივი მანქანის, კომუნიკაციისა და მასალების რეპროდუცირების ტექნიკის ხანგამოშვებით გამოყენებას, და თუ ეროვნული კამპანიის ანგარიშებისა და პოლიტიკური დაფინანსების კომიტეტმა სწორად შეაფასა ამ სარგებლის ღირებულება 760 ევროდ, ამ თანხის ოდენობისა და ამ საშუალებების ხასიათის გათვალისწინებით, კანდიდატის წინასაარჩევნო ანგარიშების უარყოფა არ იქნება გამართლებული.⁶⁹

იმ შემთხვევაში, როდესაც მოქმედი მერი იყრიდა კენჭს ახალი ვადით და წარმოადგინა ახალი სამშენებლო კომპლექსი საარჩევნო კამპანიის დროს სოციალ-დემოკრატიული პარტიის მიერ ორგანიზებულ ღონისძიებაზე, გერმანიის ადმინისტრაციულმა სასამართლომ მიიჩნია, რომ, რადგან კანდიდატმა უპასუხა კითხვებს ამ პროექტთან დაკავშირებით, ღონისძიება მისი საარჩევნო კამპანიის ნაწილი იყო.⁷⁰ სასამართლომ განაცხადა: მიჩნეული იქნებოდა, რომ კანდიდატი თავის სამსახურებრივ მოვალეობებს ასრულებდა, მას რომ ხელი მოეწერა ოფიციალური დოკუმენტებისთვის, ან თუ ის ადგილზე იქნებოდა საჯარო მოსამსახურებთან ერთად.

გაერთიანებული სამეფოს მინისტრთა კოდექსით დადგენილი წესი ოფიციალურ თანამდებობრივ მოვალეობებსა და პოლიტიკურ ვალდებულებებს შორის შესაძლო

67 1997 წლის 14 ოქტომბრის გადაწყვეტილება N 97-2208 AN, საკონსტიტუციო საბჭო, ვალ-დე-მარნი, 1-ლი საარჩევნო ოლქი, მე-2 პუნქტი, 180.

68 1999 წლის 8 ნოემბერი, სახელმწიფო საბჭო, ბრუზის საოლქო არჩევნები, ბატონი ბარე, N 201966.

69 იქვე.

70 VGH Kassel, 2003 წლის 10 ივლისის გადაწყვეტილება, 8 UE 2947/ 01.

აღრევის შესახებ შემდეგს ადგენს: „იმ შემთხვევებში, როდესაც ვიზიტი როგორც პოლიტიკურ, ასევე ოფიციალურ საკითხებს მოიცავს, მნიშვნელოვანია, რომ დეპარტამენტმა და პარტიამ შესაბამისი პროპორციით დაფარონ ამ ვიზიტის ფაქტობრივი ღირებულება.“⁷¹ იგივე სახელმძღვანელო მითითებები ითვალისწინებს, რომ პარტიის პოლიტიკურ კონტექსტში წარმოთქმული სიტყვები არ უნდა გავრცელდეს ოფიციალური აპარატის საშუალებებით, და, ზოგადად, ადმინისტრაციული რესურსები არ შეიძლება გამოყენებულ იქნეს მასალის გასავრცელებლად, რომელიც არსებითად პარტიულ-პოლიტიკური ხასიათისაა.

კარგი პრაქტიკა: უნდა განხორციელდეს არაფულადი სარგებლის ღირებულების, მოცულობისა და მისი მიღების პირობების შეფასება.

3.2. ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ შემოთავაზებული საშუალებები

საფრანგეთში საარჩევნო საკითხთა განმხილველი სასამართლო იყენებს სამ კრიტერიუმს იმის შესაფასებლად, უზრუნველყო თუ არა ადგილობრივმა ხელისუფლებამ გარკვეული სარგებელი კანდიდატისთვის. კერძოდ, ის ადგენს შემდეგს: სარგებლის არჩევნებთან კავშირს, ღონისძიებების ჩატარების სიხშირეს, და იმას, მოხდა თუ არა ამ ღონისძიებების ადგილობრივ პოლიტიკაში ჩართვა. მაგალითად, უფასო ავტობუსების ქსელის გახსნა არ ჩაითვლება არჩევნებთან პირდაპირ დაკავშირებულ ღონისძიებად.⁷² ღონისძიებაში მოქმედი თანამდებობის პირის მონაწილეობა, რომელიც კენჭს იყრის არჩევნებში, უნდა შეფასდეს მსგავს ღონისძიებებთან მიმართებით, რომლებიც სხვა პერიოდში გაიმართა, როდესაც არჩევნები არ ტარდებოდა.⁷³ დედის დღეს ისეთი საჩუქრების დარიგება, როგორებიცაა ყავის მადულარები, ასოციაციის მიერ, რომელსაც ადმინისტრაციული ერთეულის თვითმმართველობა უწევს სუბსიდირებას, და რომლის წარმატებული კანდიდატი არის მერი, იმდენად ტრადიციულია, რომ არ შეიძლება ჩაითვალოს სპეციალურად საყოველთაო არჩევნებისათვის განუღებლად.⁷⁴ კანდიდატის მონაწილეობა მისალმების ცერემონიაში,⁷⁵ სადილი საარჩევნო ოლქის ხანდაზმულ მოსახლეობასთან ერთად,⁷⁶ ჩაის დალევა და ცეკვა საარჩევნო ოლქის ხანდაზმულ მოსახლეობასთან ერთად,⁷⁷ არ იქნება მიჩნეული როგორც კანდიდატის მიერ მიღებული არამატერიალური სარგებელი ადმინისტრაციული რესურსის ხარჯზე.

საარჩევნო კამპანიის დროს სამსახურებრივი მანქანის ეკიზოდური გამოყენების გამო არ იქნება გამართლებული კანდიდატის საარჩევნო კამპანიის ანგარიშების უარყოფა.⁷⁸ ღონისძიებები, რომლებიც ადგილობრივი პოლიტიკის მხარდაჭერის ნაწილს წარმოადგენენ, არ ჩაითვლება როგორც ადმინისტრაციული რესურსებიდან სარგებლის მიღება, თუ ეს სარგებელი არამატერიალურია.⁷⁹

71 მინისტრთა კოდექსი, op. cit., 10.15.
72 2007 წლის 29 ნოემბრის გადაწყვეტილება N2007-3888/3967, საკონსტიტუციო საბჭო, ეურე-ლუარი, 1-ლი საარჩევნო ოლქი, პუნქტი 3, 411.
73 გადაწყვეტილება 97-2261, 1998 წლის 15 იანვარი, საკონსტიტუციო საბჭო, ალპეს საზღვაო მე-2 ოლქი, მე-6 პუნქტი, 69 და 2015 წლის 17 ივნისი, სახელმწიფო საბჭო, ბრონის მუნიციპალური არჩევნები, 385204 ინაუგურაცია.
74 2002 წლის 19 დეკემბრის გადაწყვეტილება N2 2002-2613/2616/2763, საკონსტიტუციო საბჭო, რენიონი, მე-3 ოლქი, §5 7 და 8, 549.
75 2012 წლის 20 ნოემბრის გადაწყვეტილება N 2012-4645 NA, საკონსტიტუციო საბჭო, სავოიე, 1-ლი ოლქი, მე-6 პუნქტი, 584.
76 2002 წლის 6 დეკემბერი, სახელმწიფო საბჭო, არგელეს-სურ-მერის მუნიციპალური არჩევნები, 239674.
77 2005 წლის 16 ნოემბერი, სახელმწიფო საბჭო, გრაველინის საოლქო არჩევნები (ჩრდილოეთი), 274797.
78 1998 წლის 15 იანვრის გადაწყვეტილება N97-2358 AN, საკონსტიტუციო საბჭო, ესონი, მე-4 ოლქი, მე-2 პუნქტი, 76.
79 1993 წლის 17 დეკემბრის გადაწყვეტილება N93-1209 AN, საკონსტიტუციო საბჭო, ვალ-დე-მარნი, მე-7 ოლქი,

კარგი პრაქტიკა: უნდა განხორციელდეს მიღებული სარგებლის კავშირის დადგენა არჩევნებთან და ამ სარგებლის უზრუნველყოფის ტრადიცია.

3.3. საჯარო მოხელეების მონაწილეობა საარჩევნო კამპანიაში

ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების თანამშრომლების მონაწილეობა ოლქის დონეზე წარმატებული კანდიდატის კამპანიაში საპარლამენტო არჩევნებზე, როდესაც ეს კანდიდატი მოქმედი მერია, არ განიხილება საფრანგეთში როგორც არამატერიალურ სარგებლად, თუ თანამშრომლები მოქმედებენ ნებაყოფლობით და არასამუშაო საათებში გარეთ.⁸⁰ იგივე წესი ვრცელდება, როდესაც ადგილობრივი ორგანოს თანამშრომელი შვებულებაშია. ამ მიზეზით, ეს ხარჯი არ უნდა იყოს ასახული კანდიდატის კამპანიის ანგარიშზე.⁸¹

თუ კანდიდატებთან დაახლოებულ საჯარო მოსამსახურეებს შვებულებას მისცემენ, მაგრამ სხვა კანდიდატებთან დაახლოებულ საჯარო მოსამსახურეებს ასეთ შვებულებაზე უარს ეტყვიან, ეს განიხილება როგორც თანასწორობის პრინციპის დარღვევა.⁸²

რაც შეეხება ნიკოლა სარკოზის ერთ-ერთი თანაშემწის მონაწილეობას მის საარჩევნო კამპანიაში, საზედამხედველო ორგანომ ჩათვალა, რომ, საქმის წარმოებაზე დაყრდნობით გამოვლენილი ფაქტების თანახმად, ამ თანაშემწის მიერ ჩატარებული შეხვედრების მიზანი იყო, ძირითადად, ნიკოლა სარკოზის მიღწევების გაშუქება მისი საპრეზიდენტო ვადის განმავლობაში, მისი კანდიდატურის წარდგენა და მხარდაჭერა. ამ თანაშემწის მიერ განხორციელებული ფუნქციებიდან და ამ შეხვედრების საჯაროობიდან გამომდინარე, ისინი შეიძლება განხორციელდეს მხოლოდ კანდიდატის თანხმობით. შესაბამისად, საზედამხედველო კომისიამ ამ საქმიანობის საარჩევნო ხასიათიდან გამომდინარე, მიიჩნია, რომ არსებობს საფუძველი, მოთხოვნილი იყოს ამ შეხვედრების ღირებულების ასახვა ანგარიშში.⁸³

გერმანიაში, ამ კონტექსტში, მხედველობაში მიიღება პირის გავლენა ადგილობრივ ორგანიზაციასა და გარემოცვაზე. მაგალითად, საემიგრაციო საკითხებში ოფიციალური წარმომადგენელი⁸⁴ მონაწილეობას იღებდა საარჩევნო კამპანიის დროს ფონდის მიერ ორგანიზებულ დებატებში, მაგრამ ობერბურგერმაისტერის თანამდებობის არჩევნებში მონაწილე კანდიდატი არ იმყოფებოდა ამ ღონისძიებაზე და არ იყო წარდგენილი ამ ფუნქციების შესრულების კონტექსტში. ადმინისტრაციულმა სასამართლომ ჩათვალა, რომ ამ შემთხვევაში ნეიტრალურობა არ დარღვეულა.⁸⁵

ირლანდიაში მინისტრთა კაბინეტის პერსონალური თანაშემწეები და სპეციალური მრჩეველები გათავისუფლებული არიან იმ ზოგადი წესებისგან, რომლებიც ზღუდავენ საჯარო მოხელეების უფლებას, ჩაერთონ პოლიტიკურ საქმიანობასთან დაკავშირებულ ურთიერთობებში. მინისტრების, სახელმწიფო მინისტრების, საპარლამენტო

მე-16 პუნქტი, 557.

80 1997 წლის 16 დეკემბრის გადაწყვეტილება N97-2198 AN, საკონსტიტუციო საბჭო, ლუარი, მე-4 ოლქი, მე-3 პუნქტი, 310.

81 2007 წლის 22 ნოემბრის გადაწყვეტილება N2007-3618/3749/3874 AN, საკონსტიტუციო საბჭო, მოსელი, 1-ლი ოლქი, მე-11 პუნქტი, 371.

82 2003 წლის 15 მაისის გადაწყვეტილება N2003-20 ELEC, 370.

83 გადაწყვეტილება N2013-159 PDR 2013 წლის 4 ივლისი, საკონსტიტუციო საბჭო, §§ 5 და 6, 930.

84 ამ წარმომადგენლებს შეუძლიათ, გააკეთონ პრეზენტაციები მუნიციპალიტეტის საკრებულოში, მაგრამ მათ არ აქვთ ხმის უფლება საბჭოში, რაც ამცირებს მათ გავლენას.

85 Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung mit Antwort, Anfrage des Abg. Dirk Toepffeer eingegangen am 1. Oktober 2013, Niedersächsischer Landtag.

თანამდებობის პირებისა და გენერალური პროკურორის პერსონალურმა თანამშრომლებმა ყოველწლიური შვებულება უნდა აიღონ საარჩევნო კამპანიის პერიოდის განმავლობაში.⁸⁶

კარგი პრაქტიკა: საჭიროა შეფასდეს საარჩევნო კამპანიაში ჩართული საჯარო მოხელის ადმინისტრაციული სტატუსი და აიკრძალოს საჯარო მოხელეთა ყოველგვარი ჩართულობა ადმინისტრაციული სახსრების გამოყენებით.

3.4. შემონირულობების რეგულირება გაერთიანებული სამეფოს საარჩევნო კომისიის მიერ

გაერთიანებულ სამეფოში პოლიტიკური პარტიებისთვის საჯარო დაფინანსების გამოყოფასთან დაკავშირებით შეზღუდვები არსებობს. ასეთი დაფინანსება მოიცავს: პოლიტიკის შემუშავების მიზნით გამოყოფილ გრანტებს თემთა პალატაში წარმოდგენილი ოპოზიციური პარტიებისთვის (short money), ლორდთა პალატაში წარმოდგენილი ოპოზიციური პარტიებისთვის (ე.წ. ქრენბორნის დაფინანსება)⁸⁷ და სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დაფინანსების რამდენიმე ფორმას (ფინანსურ დახმარებას ჩრდილოეთ ირლანდიისა და შოტლანდიის ოპოზიციური პარტიებისთვის). პოლიტიკის შემუშავების მიზნით გამოყოფილი გრანტების მიზანია პოლიტიკური პარტიებისთვის დახმარების განწესა პოლიტიკის შემუშავებაში ნებისმიერ მანიფესტში ჩასართავად. თემთა პალატაში წარმოდგენილი ოპოზიციური პარტიებისთვის გამოყოფილი დაფინანსება (short money) და ლორდთა პალატაში წარმოდგენილი ოპოზიციური პარტიებისთვის გამოყოფილი დაფინანსება (ე.წ. ქრენბორნის დაფინანსება) ანგარიშდება ექვემდებარება ოპოზიციური პარტიებისთვის ხელმისაწვდომი გრანტები უნდა აისახოს როგორც შემონირულობები და გაცხადებული უნდა იყოს ბრიტანეთის საარჩევნო კომისიისთვის; მეორე მხრივ, არჩევნებამდე უფასო სატელევიზიო ეთერი და კანდიდატებისთვის ისეთი საშუალებების უზრუნველყოფა, როგორებიცაა სკოლების გამოყენება საჯარო შეხვედრებისთვის, ასევე საარჩევნო მასალების უფასო დაგზავნა, განიხილება როგორც შემონირულობა, რომელიც არ ექვემდებარება გაცხადებას.

პოლიტიკური პარტიები, საარჩევნო კანდიდატები და სხვა ცალკეული პირები თუ ორგანიზაციები, რომლებიც ცნობილია როგორც „რეგულირებას ექვემდებარე შემონირულობების მიმღები პირები“, ვალდებული არიან, დაიცვან შემონირულობების მიღების, მათი აღრიცხვისა და ანგარიშგების წესები. მათ კანონით მოეთხოვებათ მიღებამდე შემონირულობის დასაშვებობის შემოწმება. შემონირულობები განისაზღვრება როგორც ფული, საქონელი ან მომსახურება, რომელიც უზრუნველყოფილია უსასყიდლოდ ან არაკომერციული პირობებით.⁸⁸ ნებისმიერი სხვა შემონირულობა, ფულის გარდა, აღრიცხული და გაცხადებული უნდა იყოს ღირებულებით, ხოლო თუ რაიმე ფასდაკლებით იქნება შემოთავაზებული, კანონმდებლობის შესაბამისად, შემონირულობის ღირებულება გაცხადებული უნდა იყოს როგორც სხვაობა საბაზრო ღირებულებასა და გადახდილ თანხას შორის (იხ. 4.3 პუნქტი).

მერს ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს მრჩეველს შეუძლია, კანონიერად გამოიყენოს საკრებულოს ქონება მხოლოდ ადგილობრივი ხელისუფლების კონკრეტული ფუნქციების განსახორციელებლად, და ეს არ ვრცელდება ამ რესურსების გამოყენებაზე კანდიდატის საარჩევნო პერსპექტივის გასაუმჯობესებლად, მიუხედავად

86 ცირკულარი 09/2009: <https://circulars.gov.ie/pdf/circular/finance/2009/09.pdf>

87 იხ. ნაწილი 2.4.1.

88 <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN07137/SN07137.pdf>

იმისა, არის თუ არა ასეთი კანდიდატი მოქმედი მერი ან სხვა მრჩეველი. არსებობს დებულებები საბჭოს ქონების არამართლზომიერად გამოყენებისგან დასაცავად. მაგალითად, თითოეულ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს მოეთხოვება, მიიღოს ქცევის კოდექსი, რომლის მიხედვითაც შეიძლება შეფასდეს საბჭოს წევრის ქცევა და გამოიძიებულ იქნეს ამ კოდექსის სავარაუდო დარღვევები. ყველა ასეთი დარღვევა შესწავლილ უნდა იქნეს არა საარჩევნო კომისიის, არამედ ადგილობრივი ხელისუფლებისა და მარეგულირებელი ორგანოების მიერ.

რაც შეეხება საარჩევნო კანონმდებლობას, კანონის შესაბამისად, დაუშვებლად კლასიფიცირებული შემონირულობა კანდიდატის მიერ არ უნდა იყოს მიღებული ან გამოყენებული, მაგრამ მან უნდა განაცხადოს ამის შესახებ, ხოლო ასეთი შემონირულობის მიღების შემთხვევაში, ეს შეიძლება სისხლის სამართლის დანაშაულად იქნეს მიჩნეული. გაერთიანებულ სამეფოში დაუშვებელი შემონირულობების შემთხვევაში პარტიის ხელმძღვანელობა ვალდებულია, განაცხადოს შემონირულობის ოდენობის ან ხასიათისა და მისი ღირებულების შესახებ; ასევე შემონირულობის უზრუნველყოფის გზისა და თარიღის შესახებ, როდესაც შემონირულობა იქნა მიღებული და დაბრუნებული.

კარგი პრაქტიკა: საჭიროა ქცევის კოდექსის დადგენა საჯარო ორგანოების წარმომადგენელი კანდიდატებისთვის, საარჩევნო კამპანიების მართვის ხელშესაწყობად.

4. ზედამხედველობა

როგორც უკვე ითქვა, აღსრულების მექანიზმების არსებობა უაღრესად მნიშვნელოვანია ამ საკანონმდებლო ბაზისთვის. საარჩევნო კამპანიებში საჯარო რესურსების გამოყენების მარეგულირებელი კანონმდებლობის შესრულების მონიტორინგისთვის უნდა შეიქმნას დამოუკიდებელი საზედამხედველო ორგანო, რომელსაც სათანადო ადამიანური და ფინანსური რესურსები ექნება, რათა გამოიძიოს წესების სავარაუდო დარღვევები; ამ ორგანოს უნდა ჰქონდეს მუშაობის შესაბამისი მეთოდები, განახორციელოს პროაქტიური მონიტორინგი და უზრუნველყოს ქმედითი სანქციების დაკისრება.

4.1. საზედამხედველო ორგანოს სტატუსი

საზედამხედველო ორგანო დამოუკიდებელი უნდა იყოს, რათა მისი საქმიანობა შეესაბამებოდეს მინისტრთა კომიტეტის მიერ წევრი სახელმწიფოებისთვის შემუშავებულ Rec(2003)4 რეკომენდაციას პარტიებისა და საარჩევნო კამპანიების დაფინანსების სფეროში კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის საერთო წესების შესახებ.⁸⁹ ეს ნიშნავს, რომ მონიტორინგის ორგანოები, რომლებიც მჭიდრო კავშირში არიან აღმასრულებელ ან საკანონმდებლო ხელისუფლებასთან, არ ჩაითვლებიან დამოუკიდებელ ორგანოებად. ცალკე არსებული დამოუკიდებელი სააგენტოები ხელს უწყობენ ინსტიტუციურ თანამშრომლობასთან დაკავშირებული პრობლემების აღმოფხვრას და აუმჯობესებენ ტრენინგისა და გამოცდილების სტანდარტიზაციას.⁹⁰

დამოუკიდებელი საზედამხედველო ორგანოების მაგალითებად შეგვიძლია დავასახელოთ:

⁸⁹ „სახელმწიფოებმა უნდა უზრუნველყონ პოლიტიკური პარტიების დაფინანსებისა და საარჩევნო კამპანიების დამოუკიდებელი მონიტორინგი“.

⁹⁰ ფერნანდო კასალ ბერტოა და ხუან როდრიგეს ტერუელი, პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების რეგულირება ევროპაში, აღმოსავლეთსა და დასავლეთში: მედარებითი ანალიზი (2019), <https://whogoverns.eu/wp-content/uploads/2017/12/OSCE-ODIHR-Discussion-Paper-on-Political-Party-Finance-Spain.pdf>

- ბრიტანეთის საარჩევნო კომისია, რომელიც შედგება პოლიტიკური პარტიებისაგან დამოუკიდებელი 10 წევრისა და კიდევ ოთხი წევრისგან, რომლებსაც ყველაზე მსხვილი პარტიების ლიდერები ნიშნავენ. კომისია უშუალოდ პარლამენტის წინაშე არის ანგარიშვალდებული;
- საფრანგეთის ეროვნული კამპანიის ანგარიშებისა და პოლიტიკური დაფინანსების კომიტეტი ცხრა წევრისგან შედგება, რომლებიც ხუთი წლის ვადით ინიშნებიან. მათი უფლებამოსილების ვადა შეიძლება ერთხელ გაგრძელდეს. კომიტეტის წევრები ინიშნებიან სამი უმაღლესი სასამართლოს თავმჯდომარეების მიერ. კომისიის სამი წევრი ქვემოთ ნახსენები ინსტიტუტების მოქმედი წევრია, ან მისგან იღებს ანაზღაურებას, ესენია: სახელმწიფო საბჭო (Conseil d'Etat), საკასაციო სასამართლო (Cour de Cassation) და აუდიტის სამსახური (Cour des Comptes);
- ირლანდიის სტანდარტების კომისია, რომელსაც ხელმძღვანელობს უმაღლესი სასამართლოს ყოფილი მოსამართლე, ოთხი ex officio წევრი და პირი, რომელიც უნდა იყოს ეროვნული პარლამენტის ყოფილი წევრი (House of the Oireachtas), მაგრამ არ არის ევროპის პარლამენტის წევრი;
- იტალიის პარტიებისა და პოლიტიკური მოძრაობების ფინანსური ანგარიშგების გამჭვირვალობისა და კონტროლის კომიტეტი, რომელიც შედგება სასამართლო ხელისუფლების სრულ განაკვეთზე მომუშავე წარმომადგენლებისგან.

კარგი პრაქტიკა: უზრუნველყოფილი უნდა იყოს დამოუკიდებელი და ქმედითი მონიტორინგი დაინტერესებული პოლიტიკური მხარეების მიერ ადმინისტრაციული რესურსების სამართლიან გამოყენებაზე.

4.2. საზედამხედველო ორგანოს ხელთ არსებული საშუალებები

დამოუკიდებელი და ქმედითი მონიტორინგის უზრუნველსაყოფად საჭიროა სათანადო საშუალებები, გამჭვირვალე და მიუკერძოებელი დაქირავების მექანიზმები და საკმარისი ფინანსური რესურსები. ამ ვალდებულებების შესრულების უზრუნველსაყოფი ყველაზე ეფექტური გზა არის შესაბამისი უფლებამოსილების მქონე დამოუკიდებელი ორგანოს შექმნა, რომლის მანდატი მკაფიოდაა განსაზღვრული, და გულისხმობს პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების წესებისა და საარჩევნო კამპანიების პროცესში ადმინისტრაციული რესურსების არამართლზომიერ გამოყენებასთან დაკავშირებული დარღვევების გამოვლენას. მონიტორინგის ორგანოს დამოუკიდებლობა ნიშნავს, რომ მას შესაბამისი უფლებამოსილება აქვს, რათა ქმედითი და აქტიური ზედამხედველობა განახორციელოს. საარჩევნო მიზნებისთვის ადმინისტრაციული რესურსების არამართლზომიერად გამოყენების დასასჯელად გათვალისწინებული უნდა იყოს ამ ორგანოს თანამშრომლობა სხვა საჯარო ორგანოებთან, უწყებებსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან, რათა მას შესაძლებლობა ჰქონდეს, გამოითხოვოს ამ ორგანოებისგან შესაბამისი დოკუმენტები და ინფორმაცია.

კარგი პრაქტიკა: საზედამხედველო ორგანოების აღჭურვა კონტროლის სათანადო საშუალებებით და ადეკვატური პერსონალით.

4.3. საზედამხედველო ორგანოს მუშაობის მეთოდები

საზედამხედველო ორგანოებმა უნდა შეაფასონ რესურსის ღირებულება და ნებადართულია თუ აკრძალულია მისი გამოყენება. მიმწოდებელს, რომელიც მხარს უჭერს კანდიდატის ან პარტიის საარჩევნო კამპანიას, უფლება აქვს, გაუწიოს მას მომსახურება, ან მიაწოდოს საქონელი შემცირებული ღირებულებით. საზედამხედველო

ორგანობმა უნდა უზრუნველყონ, რომ საარჩევნო ხარჯები სწორადაა აღრიცხული მათი საბაზრო ღირებულებით. ამ მიზნით მათ უნდა შეაგროვონ ინფორმაცია და გაარკვიონ, თუ რა საფასურს ანებსებენ მსგავსი მომსახურების ან საქონლის სხვა მიმწოდებლები. თუმცა ზოგიერთი მომსახურების ან საქონლის ღირებულების შეფასება უფრო ადვილია, ვიდრე სხვა საქონლის ან მომსახურების ღირებულებისა. მაგალითად, უფრო ადვილი იქნება მოკლევადიანი ხელშეკრულების ღირებულების შეფასება, ვიდრე საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვის, ბაზრის კვლევის, მოქმედი მმართველი პარტიისთვის შემუშავებული და საჯარო ორგანოს მიერ კონკრეტული საკითხების კვლევებისათვის გადახდილი ღირებულებისა. საჯარო მოსამსახურის ხელფასის შესახებ მონაცემები მონიტორინგის ორგანოსთვის უნდა იყოს ხელმისაწვდომი, რომელიც შეაფასებს მსგავსი მომხმარებლებისგან ან ერთი და იმავე მომსახურებისთვის მოთხოვნილ ანაზღაურებას. არამატერიალური მომსახურების ღირებულება ყოველთვის რთული შესაფასებელია და შეიძლება, უკანონო სარგებლის შეთავაზებასთან/მიღებასთან იყოს დაკავშირებული. საფრანგეთის სამეთვალყურეო ორგანოს შეუძლია, მიმართოს ექსპერტებს საარჩევნო ხარჯების საბაზრო ღირებულების შესაფასებლად, მაგრამ ექსპერტიზას დრო სჭირდება. ეს მეთოდი განსაკუთრებით ინტენსიურად გამოიყენებოდა 2018 წელს ევროპის პარლამენტის საარჩევნო კამპანიის მონიტორინგისთვის ვებგვერდების რეალური ღირებულების შესაფასებლად.

აღსანიშნავია, რომ ბრიტანეთის საარჩევნო კომისიის მიერ გამოყენებული მეთოდიკა ყველაზე ეფექტურია. იგი მოიცავს პირობით ხარჯებს, რაც არის სხვაობა საქონლის ან მომსახურების საბაზრო ღირებულებასა და იმ ფასს შორის, რომელსაც კანდიდატი ან პოლიტიკური პარტია იხდის ამ საქონელსა თუ მომსახურებაში. გაერთიანებულ სამეფოში თუ პოლიტიკურ პარტიას ქონებას, საქონელს ან მომსახურებას უფასოდ ან არაკომერციული განაკვეთით აწვდიან, მან იგი საბაზრო ღირებულებით უნდა შეაფასოს. თუ იგი 10%-იან ან მეტ ფასდაკლებას მიიღებს, ან, თუ ღირებულებაში სხვაობა 200 ან ნაკლები ფუნტია, მან მხოლოდ გადახდილი თანხა უნდა მიუთითოს. თუ ეს თანხა ამაზე მაღალია, ის განიხილება როგორც შემონირულობა. მაგალითად, თუ საქონლის საბაზრო ღირებულება არის 1 000 ფუნტი, ხოლო პირმა მასში 400 ფუნტი გადაიხადა, შემონირულობის ღირებულება იქნება 600⁹¹ ფუნტი. იგივე ვრცელდება ნებისმიერ საჯარო რესურსზე, რომელიც ფასდაკლებით იქნა უზრუნველყოფილი. ისეთი დეტალების გაუცხადებლობა, როგორცაა შემონირულობის რეალური ღირებულება, შეიძლება სისხლის სამართლის დანაშაულად დაკვალიფიცირდეს.

კარგი პრაქტიკა: საზედამხედველო ორგანოებს ეფექტიანი სამუშაო მეთოდების გამოყენების უფლებამოსილება უნდა ჰქონდეთ ადმინისტრაციული რესურსების არამართლზომიერად გამოყენების შემთხვევების გამოსავლენად.

4.4. საზედამხედველო ორგანოს უფლებამოსილება

ბრიტანეთის საარჩევნო კომისია ერთ-ერთი ყველაზე ეფექტიანი საზედამხედველო ორგანოა, რადგან მას აქვს უფლებამოსილება, მოითხოვოს დოკუმენტების წარდგენა გამოძიების ჩატარების მიზნით იმ პირების მიმართ, ვინც ეჭვმიტანილნი არიან დანაშაულის ჩადენაში პოლიტიკური საქმიანობის დაფინანსების წესების დარღვევის გამო.

საზედამხედველო უფლებამოსილება მხარს უჭერს რეგულირებას დაქვემდებარებული

91 საარჩევნო კომისია, პოლიტიკური პარტიების შემონირულობების მართვა, <https://www.electoralcommission.org.uk/media/1811>

ორგანიზაციებისა და პირების მუშაობის რუტინული მონიტორინგის განხორციელებას და მათი შესაბამისობის უზრუნველყოფას კანონით დადგენილ მოთხოვნებთან.

საგამოძიებო უფლებამოსილება ვრცელდება ნებისმიერ პირზე, მათ შორის, კერძო პირებსა და ორგანიზაციებზე. ეს უფლებამოსილება შეიძლება გამოყენებულ იქნეს, როდესაც საარჩევნო კომისიას საფუძვლიანი ეჭვი აქვს ვარაუდისთვის, რომ პირმა არ შეასრულა პარტიისა და საარჩევნო კამპანიის დაფინანსების შესახებ კანონი. საგამოძიებო უფლებამოსილება შეიძლება გამოყენებულ იქნეს და აღსრულდეს იმ პირის მიმართ, ან ნებისმიერი სხვა პირის მიმართ, რომელსაც აქვს შესაბამისი დოკუმენტები ან ინფორმაცია.⁹²

საარჩევნო კომისიამ შეიძლება რეგულირებას დაქვემდებარებულ ორგანიზაციას ან პირს მოსთხოვოს კონკრეტული დოკუმენტების და/ან ინფორმაციის გამჟღავნება. ეს დოკუმენტები ან ინფორმაცია დაკავშირებული უნდა იყოს ორგანიზაციის ან პირის შემოსავალსა და ხარჯებთან და გონივრულად უნდა იყოს აუცილებელი კომისიის მიერ მისი ფუნქციების განსახორციელებლად.

როდესაც საარჩევნო კომისიის მიერ მოთხოვნის წარდგენის შემდეგ მას დაუსაბუთებლად ეტყვიან უარს დოკუმენტებზე წვდომაზე, მათ შორის, შენობის ნებაყოფლობითი შემოწმების დროს, მას შეუძლია, მოსთხოვოს პირველი ინსტანციის სასამართლოს მოსამართლეს, ან შოტლანდიაში შერიფს, გასცეს ინსპექტირების ორდერი.

მაგალითად, ესტონეთის პარტიების დაფინანსების კომიტეტს აქვს ფართო უფლებამოსილება, მოითხოვოს დამატებითი ინფორმაცია ან დოკუმენტები კანდიდატებისა და პოლიტიკური პარტიებისგან, ასევე ნებისმიერი პირისგან, ვინც შეიძლება გამოძიებას აინტერესებდეს. კომიტეტმა შეიძლება ჰკითხოვს მომსახურების მიმწოდებლებს ფასები, ვადები ან პირობები, რომლებიც მათ პოლიტიკურ პარტიებს შესთავაზეს კონკრეტული მომსახურების განწევას.

საფრანგეთის ეროვნული კამპანიის ანგარიშებისა და პოლიტიკური დაფინანსების კომიტეტს ორი ძირითადი ფუნქცია ეკისრება: პირველი ფუნქცია გულისხმობს კანდიდატების საარჩევნო კამპანიების შესწავლას საარჩევნო ოლქებში, სადაც, სულ მცირე, 9 000 მაცხოვრებელია, ასევე სახელმწიფოს მიერ გადასახდელი დაფინანსების ოდენობის განსაზღვრას; მეორე ფუნქცია გულისხმობს პოლიტიკური პარტიების შესაბამისობის შემოწმებას მათი დაფინანსების მარეგულირებელ კანონმდებლობასთან.

რაც შეეხება კამპანიის ანგარიშების შესწავლას, მათი გაცნობის შემდეგ კომიტეტი მსჯელობს ამ ანგარიშებზე და კოლეგიალურ გადაწყვეტილებას იღებს. კერძოდ, კომიტეტმა შეიძლება განახორციელოს შემდეგი:

- დაამტკიცოს კამპანიის ანგარიშები არსებული სახით, ან ანგარიშები მათში ცვლილებების შეტანის შემდგომ, განსაკუთრებით იმ შემთხვევებში, როდესაც კანდიდატის ხარჯები მოიცავს ისეთ პუნქტებს, რომლებიც არ არის საარჩევნო ხასიათისა;
- უარი თქვას ანგარიშების დამტკიცებაზე, კანონით მოთხოვნილი არსებითი ფორმალობის შეუსრულებლობის შემთხვევაში (ანგარიშების აუდიტის განხორციელების მოთხოვნის შეუსრულებლობა, იურიდიული პირისგან შემოწმებული დოკუმენტების მიღება, ანგარიშზე სადებეტო ნაშთი, ხარჯების ლიმიტის

92 OECD (2016), დემოკრატიის დაფინანსება – პოლიტიკური პარტიებისა და საარჩევნო კამპანიების დაფინანსება და „პოლიტიკის მიტაცების“ რისკი, 100 და 173.

გადაჭარბება და სხვ.). კომიტეტს ასევე შეუძლია, მხედველობაში მიიღოს კანდიდატის მიერ ანგარიშის საჭირო ვადაში წარუდგენლობა.

კომიტეტი ასევე ახორციელებს შემდეგს:

- ადასტურებს მხარეების შესაბამისობას საბუღალტრო და ფინანსურ ვალდებულებებთან და ყოველწლიურად აწვდის მთავრობას იმ პირთა ჩამონათვალს, რომლებიც არ ასრულებენ მოთხოვნებს, და რომლებიც შემდეგ წელს ვერ მიიღებენ სახელმწიფო დაფინანსებას;
- უზრუნველყოფს ოფიციალურ გაზეთში პარტიული ანგარიშების მოკლე შეჯამებების გამოქვეყნებას;
- ამტკიცებს ან კრძალავს პოლიტიკურ პარტიათა დაფინანსების წყაროებს;
- ადმინისტრირებას უწევს შემოწმებულობების სახით შემოსული სახსრების ქვითრებს და შეისწავლის ქვითრის ძირებს პარტიის დაფინანსების შესახებ 1988 წლის კანონის ნებისმიერი დარღვევის გამოსავლენად;
- მონიტორინგს უწევს ფინანსური რწმუნებულების (კერძო პირები და ფინანსური ასოციაციები) შესაბამისობას და იმ შემთხვევებში, თუ ჯარიმა დასაკისრებელი, უარს ეუბნება მათ შემოწმებულობის ქვითრების ფორმების გაცემაზე;
- აცნობებს პროკურორს, თუ, სავარაუდოდ, სისხლის სამართლის საქმის წამოწყების საფუძველი არსებობს;
- საჭიროებისამებრ ითხოვს ნებისმიერ საბუღალტრო ან მხარდამჭერ დოკუმენტაციას, რომელიც საჭირო ამის მიერ მონიტორინგის ვალდებულებების შესასრულებლად. ინფორმაციის მიწოდებაზე უარის თქმა ისჯება ერთი წლით თავისუფლების აღკვეთით და 15 000 ევროს ოდენობის ჯარიმით. მას აქვს უფლებამოსილება, მოითხოვოს დოკუმენტები პარტიებისგან, რომლებიც ეხება საპრეზიდენტო კანდიდატების მათი მხრიდან მხარდაჭერას.⁹³ 2018 წელს კომიტეტმა რვა საქმე გაგზავნა პროკურორთან დოკუმენტის მიწოდებაზე უარის თქმის გამო.

საინტერესოა ლატვიის კორუფციის პრევენციის ადაბრძოლის ბიუროს (KNAB) მოხსენიება მისი საგამოძიებო უფლებამოსილების თაობაზე. სხვა უფლებამოსილებებთან ერთად, ამ ორგანოს თანამდებობის პირს აქვს უფლება:

- მოითხოვოს და მიიღოს უფასოდ ინფორმაცია, დოკუმენტები და სხვა მასალები სახელმწიფო ადმინისტრაციისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის დაწესებულებებისგან, კომპანიებისგან, ორგანიზაციებისგან, თანამდებობის პირებისა და სხვა პირებისაგან, მიუხედავად მათი გასაიდუმლოებული რეჟიმისა;
- მოითხოვოს და მიიღოს უფასოდ ინფორმაცია საკრედიტო დაწესებულებებისგან კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში და დადგენილი პროცედურების შესაბამისად;
- ჰქონდეს უფასო წვდომა რეგისტრირებულ მონაცემთა ბაზებში შენახულ ყველა ინფორმაციაზე, რომლის რეგისტრაცია მოთხოვნილია მარეგულირებელი აქტებით, მიუხედავად მისი საკუთრების სტატუსისა;
- მიიღოს, დაარეგისტრიროს, დაამუშაოს, კომპილაცია მოახდინოს, გააანალიზოს და შეინახოს ბიუროს ფუნქციების შესასრულებლად საჭირო ინფორმაცია, რომლის გამოყენების წესებს განსაზღვრავს ბიუროს უფროსი;
- შეამოწმოს პირადობის დამადასტურებელი დოკუმენტები კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლისა და პოლიტიკური ორგანიზაციების (პარტიების) და ასოციაციების დაფინანსებაზე კონტროლის ფუნქციების შესრულებისას. (კორუფციის პრევენციისა და ბრძოლის ბიუროს შესახებ კანონის მე-10 ნაწილი)

93 1962 წლის 6 ნოემბრის ინსტიტუციური კანონის 3.11 მუხლი.

ინფორმაციის შეგროვებისა და მონიტორინგის ორგანოს მიერ მონაცემების შეგროვების ყველაზე ეფექტური მეთოდია კამერალური და ადგილზე კონტროლის ჩატარება და ინფორმაციის შედარება ამომრჩევლის, დამკვირვებლების, ასოციაციებისა და მედიის მიერ შეგროვებულ დოკუმენტებთან.

ამასთან დაკავშირებით აღსანიშნავია სერბეთის ანტიკორუფციული სააგენტოს გამოცდილება. მას უფლება აქვს, პირდაპირი და თავისუფალი წვდომა ჰქონდეს პოლიტიკური ორგანიზაციის სააღრიცხვო დოკუმენტაციასა და ფინანსურ ანგარიშებზე, და ჩაერთოს შესაბამის ექსპერტები და დანესებულებები. სააგენტო ასევე უფლებამოსილია, პირდაპირი და თავისუფალი წვდომა ჰქონდეს პოლიტიკური პარტიის მიერ დაფუძნებული ფონდის საბუღალტრო აღრიცხვის ჩანაწერებსა და დოკუმენტებზე. სააგენტოს მოთხოვნით და მის მიერ დადგენილ ვადაში, რომელიც არ უნდა აღემატებოდეს 15 დღეს, პოლიტიკურმა გაერთიანებამ უნდა გადასცეს სააგენტოს ყველა დოკუმენტი და ინფორმაცია, რომელიც აუცილებელია სააგენტოს მიერ მასზე ამ კანონით დაკისრებული ფუნქციების შესასრულებლად. საარჩევნო კამპანიის მსვლელობისას პოლიტიკური სუბიექტი ვალდებულია, სააგენტოს მიერ დადგენილ ვადაში, რომელიც არ უნდა აღემატებოდეს სამ დღეს, წარუდგინოს მას ინფორმაცია, რომელიც აუცილებელია მასზე კანონით დაკისრებული ფუნქციების შესასრულებლად (სერბეთის პოლიტიკური საქმიანობის დაფინანსების შესახებ კანონის 32-ე მუხლი).⁹⁴

ამ მონიტორინგის ორგანოს ზედამხედველები აგროვებენ მონაცემებს კამპანიის შესახებ, ინიშნავენ იმ აქტივობებს, რომლებიც შეიძლება დაკავშირებული იყოს ხარჯებთან, და ახორციელებენ ამ ინფორმაციის დოკუმენტირებას ფოტო- ან ვიდეომასალის მეშვეობით. ეს მონაცემები ანგარიშების ფორმატში ყოველკვირეულად წარედგინება კოორდინატორებს და გადაეგზავნება სააგენტოს.

კარგი პრაქტიკა: უზრუნველყოფილი უნდა იყოს საზედამხედველო ორგანოს შესაბამისი უფლებამოსილებით აღჭურვა, რათა ეფექტიანად შეასრულოს თავისი ფუნქციები.

4.5. სანქციები

კანონმდებლობა არ შეიძლება მხოლოდ ადგენდეს, რომ გარკვეული ქმედებები არ არის ნებადართული საარჩევნო პერიოდებში, არამედ იგი ასევე უნდა ითვალისწინებდეს გარკვეულ სანქციებს მათი ეფექტურობისათვის. სანქციები უზრუნველყოფს პოლიტიკური დაფინანსების შესახებ ნებისმიერი რეგულაციის სანდოობას.

იმისთვის, რათა დანაშაულები სანქცირებული იყოს, ისინი მკაფიოდ უნდა განისაზღვროს. კერძოდ, გათვალისწინებული უნდა იქნეს ისეთი დანაშაული, როგორცაა თანამდებობრივი უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენება პირადი სარგებლისთვის, ან სხვისთვის ზიანის მისაყენებლად.⁹⁵

ევროპის საბჭოს 2003 წლის რეკომენდაცია პარტიებისა და კამპანიების დაფინანსების შესახებ მოუწოდებს წევრ ქვეყნებს, რომ პოლიტიკური პარტიების დაფინანსებასა და საარჩევნო კამპანიებთან დაკავშირებული წესების დარღვევა დაექვემდებაროს „ეფექტურ, პროპორციულ და შემაკავებელ სანქციებს“. ეს სანქციები უნდა იყოს

⁹⁴ ვენეციის კომისია, CDL-EL (2014) 004-bil, არჩევნების მართვის ორგანოების მე-11 ევროპული კონფერენცია, [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL\(2014\)004-bil](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL(2014)004-bil)

⁹⁵ იურიდიული კომისია, გადაცდომები საჯარო სამსახურში, გაერთიანებული სამეფო.

მოქნილი და მრავალფეროვანი. ზედმეტად მკაცრი სანქციები შესაბამის იქნება ადმინისტრაციული რესურსების არამართლზომიერად გამოყენებასთან დაკავშირებული უმნიშვნელო გადაცდომების შემთხვევაში. იმავდროულად, ძალიან მსუბუქი სანქციები არ იქნება საკმარისად შემაკავებელი ფაქტორი. ესპანური წესები ამ თვალსაზრისით კარგი პრაქტიკის მაგალითია. ისინი ითვალისწინებენ სიმკაცრის თვალსაზრისით მზარდ სანქციებს, რომლებიც პოლიტიკური პარტიების, მათი პასუხისმგებელი თანამშრომლების ან დონორების და მათთან დაკავშირებული პირების მიერ ჩადენილი უკანონო ქმედებების სიმძიმის თანაზომიერია. ეს სანქციები შეიძლება აუდიტორთა სასამართლოს მიერ აღსრულდეს. ისინი არ გამორიცხავენ სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის დაკისრებას სისხლის სამართლის კოდექსის შესაბამისად.

ჩეხეთი, საფრანგეთი, გერმანია, პოლონეთი, სლოვაკეთი, სლოვენია და გაერთიანებული სამეფო ჯარიმებს მიმართავენ; სომხეთში საარჩევნო კოდექსის პრინციპების დარღვევისთვის დასაკისრებელი ჯარიმის ოდენობას რამდენიმე ფაქტორი განაპირობებს, როგორებიცაა: ქმედებების ხანგრძლივობა, რამაც დანაშაული გამოიწვია, დამნაშავის დამოკიდებულება, დარღვევის დამალვის მცდელობა ან ადმინისტრაციული რესურსების შესაძლო არამართლზომიერი გამოყენება (საარჩევნო კოდექსის 172-ე მუხლი).

ბრიტანეთის საარჩევნო კომისიას სამოქალაქოსამართლებრივი სანქციების მთელი რიგის დაკისრების უფლებამოსილება აქვს. იგი მოიცავს ფიქსირებული ან დიფერენცირებული ფულადი ჯარიმების დაწესებას, შესაბამისობის უზრუნველყოფის ან გადაცდომის გამოსწორების მოთხოვნის წაყენებას, რაც გულისხმობს შესაბამისი ნაბიჯების გადადგმას დარღვევის შესაჩერებლად ან მისი შედეგების აღმოსაფხვრელად, არამართლზომიერი საქმიანობის შეჩერების მოთხოვნის გაცემას, რომლის შეუსრულებლობა სისხლის სამართლის დანაშაულია, და გადაცდომის აღმოფხვრის შესახებ ვალდებულებების დაკისრების თაობაზე შეთანხმებას. კომისიას ასევე შეუძლია, საქმე გადასცეს პროკურატურის ორგანოებს სისხლისსამართლებრივი დევნის წამოსაწყებად.⁹⁶ ფიქსირებული ფულადი ჯარიმის ოდენობა 200 ფუნტს შეადგენს. ასევე, პირს შეიძლება, დიფერენცირებული ფულადი ჯარიმა დაეკისროს, რომლის ოდენობის გაანგარიშება დანაშაულის ხასიათის გათვალისწინებით ხდება. იგი 250 ფუნტიდან 20 000 ფუნტამდე მერყეობს. დაუშვებელი დონორისგან შემოწირულობის დაუბრუნებლობა მისი მიღებიდან 30 დღის განმავლობაში არ იქნება სანქცირებული, როგორც პოლიტიკური პარტიისთვის 25 000 ფუნტზე მეტი ღირებულების შემოწირულობის თაობაზე შეტყობინების ვალდებულების შეუსრულებლობა, რომელზეც დიფერენცირებული ფულადი ჯარიმა ვრცელდება. სანქციის გასაჩივრება სასამართლო წესით არის შესაძლებელი.

საფრანგეთში ასევე ერთ-ერთი შესაძლო სანქციაა არჩევნებში მონაწილის დისკვალიფიცირება. ეს სანქცია შეიძლება საარჩევნო საკითხების განმხილველმა სასამართლომ დააკისროს, როდესაც კამპანიის ანგარიშები უარყოფილია თაღლითობის ან კამპანიის დაფინანსების წესების სერიოზული დარღვევის გამო (ამ შემთხვევაში, ეს სანქცია შეიძლება დაეკისროს მაქსიმუმ სამი წლის განმავლობაში და ყველა არჩევნებზე გავრცელდეს, მაგრამ ეს არ მოახდენს რაიმე ზემოქმედებას წინა არჩევნების შედეგად მოპოვებულ თანამდებობაზე), ან თაღლითური ქმედებების შემთხვევაში, რომელთა მიზანი ან შედეგია არჩევნების სამართლიანობის შელახვა (ამ შემთხვევაში, ეს სანქცია შეიძლება დაეკისროს მაქსიმუმ სამი წლის განმავლობაში). დარღვევების შემთხვევაში, საზედამხედველო ორგანოს შეუძლია, შეამციროს ფიქსირებული დაფინანსების

96 დემოკრატიის დაფინანსება, op. cit.173.

ოდენობა ამ დარღვევების რაოდენობიდან და სიმძიმიდან გამომდინარე.

ხანდაზმულობის ვადის რეჟიმი გაგებულ უნდა იქნეს ისე, რომ არ შეაფერხოს გამოძიების ჩატარება და დარღვევების სანქცირება. ზოგიერთ ქვეყანაში, როგორებიცაა, მაგალითად: სომხეთი, მოლდოვის რესპუბლიკა და რუმინეთი, ხანდაზმულობის ვადა გახანგრძლივდა GRECO-ს მოთხოვნით.

გარდა სამართლებრივი ჩარჩოსა, რომელიც განსაზღვრავს, თუ რა არის ნებადართული და აკრძალული, ასევე, თანმიმდევრული და ქმედითი საზედამხედველო ორგანოსა და სანქციებისა, ეროვნულმა და ადგილობრივმა ასამბლეებმა და მუნიციპალიტეტებმა შიდა სახელმძღვანელო პრინციპების სახით უნდა შეიმუშაონ ქცევის კოდექსი და ეთიკის წესები.

კარგი პრაქტიკა: მკაფიოდ უნდა განისაზღვროს ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენებასთან დაკავშირებული დარღვევები და დადგინდეს ეფექტიანი, პროპორციული სანქციები და შემაკავებელი მექანიზმები; გარდა ამისა, ხანდაზმულობის ვადა, რომელიც ამ დარღვევებზე ვრცელდება, საკმარისად ხანგრძლივი უნდა იყოს.

საქართველოში საარჩევნო კამპანიის დროს და არჩევნების დღეს ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენების პრევენცია და ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენების/ ბოროტად გამოყენების პრაქტიკული მაგალითები

ვახტანგ ხმადაძე

შესავალი

ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის პირველი დამატებითი ოქმი [მუხლი 3] სახელმწიფოს ავალდებულებს, „გონივრული პერიოდულობით ჩაატაროს თავისუფალი არჩევნები ფარული კენჭისყრით ისეთ პირობებში, რომლებიც საკანონმდებლო ორგანოების არჩევნისას უზრუნველყოფს ხალხის ნება-სურვილის თავისუფალ გამოხატვას“. ეს ვალდებულება ასახულია საქართველოს კონსტიტუციაში, რომლის თანახმად:

„სახელმწიფო ხელისუფლების წყაროა ხალხი. ხალხი ძალაუფლებას ახორციელებს თავისი წარმომადგენლების, აგრეთვე რეფერენდუმისა და უშუალო დემოკრატიის სხვა ფორმების მეშვეობით“ [მუხლი 3.2];

„არავის აქვს უფლება მიითვისოს ხელისუფლება. საყოველთაო არჩევნებში არჩეული ორგანოს მიმდინარე უფლებამოსილების ვადის კონსტიტუციით ან კანონით შემცირება ან გაზრდა დაუშვებელია“ [მუხლი 3.3];

„პოლიტიკური პარტიები მონაწილეობენ ხალხის პოლიტიკური ნების ჩამოყალიბებასა და განხორციელებაში“ [მუხლი 3.4];

„1. აზრისა და გამოხატვის თავისუფლება დაცულია. დაუშვებელია ადამიანის დევნა აზრისა და მისი გამოხატვის გამო.

2. ყოველ ადამიანს აქვს უფლება თავისუფლად მიიღოს და გაავრცელოს ინფორმაცია.

3. მასობრივი ინფორმაციის საშუალებები თავისუფალია. ცენზურა დაუშვებელია...

4. ყველას აქვს ინტერნეტზე წვდომისა და ინტერნეტით თავისუფლად სარგებლობის უფლება...“ [მუხლი 17];

„საქართველოს ყოველ მოქალაქეს 18 წლის ასაკიდან აქვს რეფერენდუმში,

სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნებში მონაწილეობის უფლება. უზრუნველყოფილია ამომრჩევლის ნების თავისუფალი გამოვლენა“ [მუხლი 24.1];

„ყოველადამიანს აქვს უფლება თავის უფლებათა დასაცავად მიმართოს სასამართლოს...“ [მუხლი 31.1];

„საქართველოს პარლამენტი არის ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო ...“ [მუხლი 36.1], რომელიც „... შედგება საყოველთაო, თავისუფალი, თანასწორი და პირდაპირი საარჩევნო უფლების საფუძველზე ფარული კენჭისყრით 4 წლის ვადით ერთიან მრავალმანდატიან საარჩევნო ოლქში პროპორციული სისტემით არჩეული 150 პარლამენტის წევრისაგან“ [მუხლი 37.2];⁹⁷

„საქართველოს მოქალაქეები ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეებს აწესრიგებენ ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების მეშვეობით. წარმომადგენლობითი ორგანო აირჩევა საყოველთაო, თანასწორი და პირდაპირი საარჩევნო უფლების საფუძველზე ფარული კენჭისყრით“ [მუხლი 74.1];

„საკონსტიტუციო სასამართლო ორგანული კანონით დადგენილი წესით:

ა) ფიზიკური პირის, იურიდიული პირის ან სახალხო დამცველის სარჩელის საფუძველზე იხილავს ნორმატიული აქტის კონსტიტუციურობას კონსტიტუციის მეორე თავით აღიარებულ ადამიანის ძირითად უფლებებთან მიმართებით; ...

ბ) საქართველოს პრეზიდენტის, პარლამენტის წევრთა არანაკლებ ერთი მეხუთედის ან სახალხო დამცველის სარჩელის საფუძველზე იხილავს რეფერენდუმის ან არჩევნების მომწესრიგებელი ნორმისა და ამ ნორმის საფუძველზე ჩასატარებელი ან ჩატარებული რეფერენდუმის ან არჩევნების კონსტიტუციურობასთან დაკავშირებულ დავას;...“ [მუხლი 60.4].

არჩევნებთან მიმართებით ზემოაღნიშნული ვალდებულებების შესრულება, პირველ ყოვლისა, უნდა უზრუნველყოს საარჩევნო კანონმდებლობამ და ხელისუფლების მოქმედებამ. ხელისუფლებამ, საარჩევნო ადმინისტრაციამ, პოლიტიკურმა პარტიებმა, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებმა და მედია ხელი უნდა შეუწყონ ამომრჩეველთა მიერ გაცნობიერებული გადაწყვეტილების მიღებას, ხოლო სადამკვირვებლო ორგანიზაციებმა საარჩევნო პროცესის ობიექტური შეფასება უნდა განახორციელონ.

არჩევნების დიდი პოლიტიკური მნიშვნელობისა და მწვავე პოლიტიკური კონკურენციის გამო საარჩევნო პროცესს თან ახლავს მთელი რიგი საფრთხეებისა, რომელთაგან ერთ-ერთი მთავარი საფრთხეა ე.წ. ადმინისტრაციული რესურსების არამართლობრივად ან ბოროტად გამოყენება. ვენეციის კომისიის მოხსენებაში აღნიშნულია, რომ „ევროპაში არჩევნებზე ოც წელზე მეტი ხნის დაკვირვებისა და ათ წელზე მეტი ხნის განმავლობაში ევროსაბჭოს წევრი სახელმწიფოებისთვის განეული იურიდიული დახმარების შემდეგ, შეიმჩნევა მრავალი გაუმჯობესება საარჩევნო კანონმდებლობისა და პრაქტიკის მხრივ. ამასთანავე, გარკვეულწილად პრობლემატური რჩება საარჩევნო კანონებისა და პოლიტიკურ პარტიებთან დაკავშირებული კანონების პრაქტიკული

⁹⁷ კონსტიტუციის ეს ნორმა ამოქმედდება 2024 წლიდან, ხოლო 2020 წელს არჩეული პარლამენტი შედგება პროპორციული საარჩევნო სისტემით არჩეული 120 და ერთმანდატიანი საარჩევნო ოლქების მიხედვით მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემით არჩეული 30 პარლამენტის წევრისაგან.

განხორციელება (მათ შორის, პოლიტიკური პარტიების დაფინანსება და საარჩევნო პროცესები). დღეს ევროპასა და მის ფარგლებს გარეთ დაფიქსირებული ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი და განმეორებითი გამოწვევაა საარჩევნო პროცესების დროს ადმინისტრაციული რესურსების არამართლზომიერად გამოყენება, რომელსაც საჯარო რესურსებსაც უწოდებენ. ეს პრაქტიკა დამკვიდრებული და ფართოდ გავრცელებული მოვლენაა ევროპის ბევრ ქვეყანაში, მათ შორის, ქვეყნებში, რომლებსაც აქვთ დემოკრატიული არჩევნების დიდი ხნის ტრადიცია. როგორც თანამდებობის პირების, ასევე სახელმწიფო მოხელეების რამდენიმე თაობა ამ პრაქტიკას ნორმალურად და საარჩევნო პროცესის ნაწილად მიიჩნევს. როგორც ჩანს, ამგვარ პრაქტიკას ისინი არც მიიჩნევენ არჩევნებში კონკურენციის საწინააღმდეგო არალეგიტიმურ მოქმედებად. დღეს ამგვარი კანდიდატებისთვის შეიძლება უფრო რთული იყოს ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენება. ეს მოვლენა, როგორც ჩანს, ჩამოყალიბებული პოლიტიკური კულტურის ნაწილია და კავშირშია არამხოლოდ ქმედებებთან, რომლებიც პოტენციურად უკანონოდ მიიჩნევა, არამედ აგრეთვე საარჩევნო პროცესებში ხელისუფლების ორგანოთა მონაწილეობასთან, ეთიკური სტანდარტების არარსებობის გამო.⁹⁸

ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენება განსაკუთრებით დამახასიათებელია ჰიბრიდული დემოკრატიის სახელმწიფოებისთვის, რომლებშიც ხშირად არის ერთპარტიული საპარლამენტო უმრავლესობა და, შესაბამისად, ერთპარტიული აღმასრულებელი ხელისუფლება. ასეთ ქვეყნებში, ჩვეულებრივ, მაღალია ხელისუფლებასთან მმართველი პარტიის შერწყმის ხარისხი. საფრთხე განსაკუთრებით იზრდება, როდესაც დაბალია პოლიტიკური ხელისუფლებისაგან სასამართლოს დამოუკიდებლობის ხარისხი. სწორედ ასეთი ვითარებაა საქართველოში.

წინამდებარე კვლევაში აღწერილი და შეფასებულია საქართველოში საარჩევნო პროცესის დროს ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენების პრევენციის სამართლებრივი საფუძვლები, შედარებით ხშირად გამოყენებული ადმინისტრაციული რესურსების სახეები, ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენების პრაქტიკული მაგალითები, ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენების აუდიტის მექანიზმები, პოლიტიკური ნების მნიშვნელობა ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენების აღსაკვეთად და არჩევნებთან დაკავშირებული ცნობიერების ამაღლებისა და საინფორმაციო კამპანიები.

ადმინისტრაციული რესურსების ტერმინის გამოყენებისას ჩვენ ვეყრდნობით ვენეციის კომისიის ზემოაღნიშნულ მოხსენებაში მოყვანილ განსაზღვრებას: „ადმინისტრაციული რესურსი არის ადამიანური, ფინანსური, მატერიალური, თავისი ბუნებით,⁹⁹ და სხვა არამატერიალური რესურსები, რომლებითაც არჩევნებში სარგებლობენ როგორც თანამდებობის პირები, ასევე საჯარო მოსამსახურეები, გამომდინარე საჯარო სექტორის პერსონალზე, ფინანსებსა და ასიგნებებზე მათი კონტროლის შესაძლებლობიდან, წვდომიდან საჯარო ობიექტებზე, ასევე რესურსებზე, რომლებსაც იყენებენ პრესტიჟის ან საჯაროდ ყოფნის ფორმით, რაც გამომდინარეობს მათი, როგორც არჩევითი ან

98 ანგარიში საარჩევნო პროცესებში ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენების შესახებ, მიღებული დემოკრატიული არჩევნების საბჭოს მიერ მის 46-ე სხდომაზე (ვენეცია, 2013 წლის 5 დეკემბერი) და ვენეციის კომისიის მიერ მის 97-ე პლენარულ სხდომაზე (ვენეცია, 2013 წლის 6-7 დეკემბერი), CDL -AD (2013) 033, § 1. ოფიციალურ დოკუმენტებზე წვდომის შესახებ კონვენციის 1-ლი მუხლის მე-2 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტის თანახმად, „ხელისუფლების ორგანო“ ნიშნავს:

1. მთავრობასა და ადმინისტრაციას ეროვნულ, რეგიონულ და ადგილობრივ დონეებზე;
2. საკანონმდებლო ორგანოებსა და სასამართლო ორგანოებს, რამდენადაც ისინი ასრულებენ ადმინისტრაციულ ფუნქციებს ეროვნული კანონის შესაბამისად;
3. ფიზიკურ ან იურიდიულ პირებს, რამდენადაც ისინი ახორციელებენ ადმინისტრაციულ უფლებამოსილებას. [...].“

99 ისევე, როგორც სოციალური პროგრამების ზოგიერთი სარგებელი, მათ შორის, საქონელი და არაფულადი რესურსები.

საჯარო მოსამსახურის მდგომარეობიდან, და რაც შეიძლება გადაიქცეს მათთვის პოლიტიკურ ან სხვა ფორმის მხარდაჭერად“¹⁰⁰

ადმინისტრაციული რესურსების არამართლზომიერი თუ ბოროტად გამოყენებისთვის წინამდებარე კვლევაში გამოიყენება ერთი და იგივე გამოთქმა – „ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენება“, რომელიც განისაზღვრება როგორც „ზედმეტი უპირატესობა, რომელსაც მოიპოვებენ გარკვეული პარტიები ან კანდიდატები, მათი ოფიციალური პოზიციების გამოყენებით ან სამთავრობო ინსტიტუტებთან კავშირით არჩევნების შედეგებზე გავლენის მოხდენის მიზნით“¹⁰¹ ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენებას შეიძლება ასევე მიეკუთვნოს ისეთი დანაშაულები, როგორებიცაა: საჯარო ხელისუფლების ზენოლა საჯარო მოხელეებზე ან მუქარა მათ მიმართ,¹⁰² აგრეთვე სამართლებრივი ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენება (გადაწყვეტილების მიმღები საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ორგანოებისა და სასამართლოების გამოყენება მმართველი პარტიის ან მისი კანდიდატის პოლიტიკური ინტერესების სასარგებლოდ).¹⁰³

ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენების პრევენციის სამართლებრივი საფუძვლები

ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენების პრევენციის სამართლებრივი საფუძვლები განსაზღვრულია საქართველოს ორგანული კანონებით, ესენია: „საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“, „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ და „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“, კანონები „მაუწყებლობის შესახებ“, „საჯარო სამსახურის შესახებ“, „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“, „სისხლის სამართლის კოდექსი“, „ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი“.

საკანონმდებლო ბაზა წლების განმავლობაში უმჯობესდებოდა ვენეციის კომისიისა და ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებათა ოფისის (OSCE/ODIHR) რეკომენდაციებისა და საარჩევნო პროცესებში საერთაშორისო და ადგილობრივი დამკვირვებელი ორგანიზაციების მიერ გამოვლენილი ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენების შემთხვევების ანალიზის საფუძველზე. ზემოხსენებულ რამდენიმე კანონში ბოლო ცვლილებები 2020 წლის ზაფხულში იქნა შეტანილი. რეკომენდაციების დიდი ნაწილი შესრულდა და, შეიძლება ითქვას, რომ, „გარკვეული ნაკლოვანებების მიუხედავად, საკანონმდებლო ჩარჩო დემოკრატიული არჩევნების ჩატარებისთვის ადეკვატურ საფუძველს ქმნის“¹⁰⁴ იგივე შეიძლება ითქვას კონკრეტულად ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენების პრევენციის სამართლებრივი საფუძვლების შესახებაც. თუმცა დარჩენილია რამდენიმე საკმაოდ ფართო „ხვრელი“, რომლებიც ტოვებენ ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენების შესაძლებლობას, რაზეც საკანონმდებლო ბაზის შესაბამისი ნაწილის აღწერისას მივუთითებთ.

100 იქვე, § 12.

101 OSCE/ODIHR Handbook for the Observation of Campaign Finance, 2015.

102 Joint Guidelines for Preventing and Responding to The Misuse of Administrative Resources During Electoral Processes, Adopted by the Council of Democratic Elections at its 54th meeting (Venice, 10 March 2016) and by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11-12 March 2016), CDL-AD(2016)004, para. 1(10).

103 სახელმძღვანელო ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების 2014 წლის 15 ივნისის არჩევნებისათვის ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენების შესახებ, 2. ცესკოს იურიდიული დეპარტამენტი, 2014, <https://cesko.ge/res/old/other/27/27551.pdf>

104 OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report. Georgia, Presidential Election, 2018 (Warsaw, 28.02.2019), para. IV. <https://www.osce.org/ka/odihr/elections/georgia/414827>

1. საარჩევნო ადმინისტრაცია

საარჩევნო პროცესში ყველაზე მნიშვნელოვანი ფუნქცია აკისრია საარჩევნო ადმინისტრაციას, რომლის სტატუსი, ფუნქცია, უფლებამოსილება, მუშაობის წესი, შემადგენლობა და პასუხისმგებლობა განსაზღვრულია საქართველოს საარჩევნო კოდექსით.

საქართველოს საარჩევნო ადმინისტრაცია „არის დამოუკიდებელი ადმინისტრაციული ორგანო, რომელიც თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში დამოუკიდებელია სხვა სახელმწიფო ორგანოებისაგან ...“. იგი შედგება ცენტრალური საარჩევნო კომისიისა (შემდგომ – ცესკო) და მისი აპარატისაგან, ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი საარჩევნო კომისიებისა (შემდგომ – უსკო) და მათი აპარატებისაგან, საოლქო საარჩევნო კომისიებისა და საუბნო საარჩევნო კომისიებისაგან. საქართველოს საარჩევნო ადმინისტრაციის უმაღლესი ორგანოა ცესკო, რომელიც თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში ხელმძღვანელობს და აკონტროლებს ყველა დონის საარჩევნო კომისიებს და უზრუნველყოფს საქართველოს საარჩევნო კანონმდებლობის ერთგვაროვან გამოყენებას საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე.¹⁰⁵

ცესკოსა და მისი ქვემდგომი საოლქო და საუბნო საარჩევნო კომისიების ფუნქცია არის საქართველოს პარლამენტის, საქართველოს პრეზიდენტის, მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანოს (საკრებულოს) და მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელის (მერის) არჩევნების ჩატარება, აგრეთვე რეფერენდუმისა და პლებისციტის გამართვა, ხოლო უსკოს ფუნქციაა ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს (უმაღლესი საბჭოს) არჩევნების ჩატარება.

ცესკო და საოლქო საარჩევნო კომისია, შესაბამისად, საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე და საარჩევნო ოლქში, თავ-თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში, უზრუნველყოფენ არჩევნების, რეფერენდუმისა და პლებისციტის გამართვას, აკონტროლებენ საქართველოს საარჩევნო კანონმდებლობის შესრულებას და უზრუნველყოფენ მის ერთგვაროვნად გამოყენებას. საუბნო საარჩევნო კომისია საარჩევნო უბნის ტერიტორიაზე თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში უზრუნველყოფს არჩევნების, რეფერენდუმისა და პლებისციტის გამართვას, საარჩევნო კანონმდებლობის შესრულებას, კენჭისყრის დროს კანონმდებლობით დადგენილი პროცედურის დაცვას, ამომრჩეველთა, წარმომადგენელთა და დამკვირვებელთა საქართველოს კონსტიტუციითა და საარჩევნო კოდექსით გარანტირებული უფლებების გამოყენებასა და დაცვას. ყოველი დონის საარჩევნო კომისიის უფლებამოსილება განსაზღვრულია საარჩევნო კოდექსით.¹⁰⁶

ყველა საარჩევნო კომისია შედგება 12 წევრისაგან.

„საარჩევნო კომისიის წევრი არ არის მისი დამნიშნელი/ამრჩევი სუბიექტის წარმომადგენელი. იგი თავის საქმიანობაში დამოუკიდებელია და ემორჩილება მხოლოდ საქართველოს კონსტიტუციას, კანონსა და შესაბამის კანონქვემდებარე აქტებს. საარჩევნო კომისიის წევრზე ზემოქმედება ან მის საქმიანობაში ჩარევა გადაწყვეტილების მიღებაზე ზეგავლენის მიზნით აკრძალულია და ისჯება კანონით“.¹⁰⁷ საარჩევნო კომისიის წევრს არა აქვს წინასაარჩევნო აგიტაციის განწვევისა და აგიტაციაში მონაწილეობის უფლება.¹⁰⁸

¹⁰⁵ საქართველოს საარჩევნო კოდექსი, მე-7 მუხლი.

¹⁰⁶ იქვე, მე-14, მე-15, 21-ე, 22-ე, 26-ე, 27-ე მუხლები.

¹⁰⁷ იქვე, მე-8 მუხლი.

¹⁰⁸ იქვე, 45-ე მუხლი.

საოლქო ან საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრის მიერ სამსახურებრივი მოვალეობის ბრალეულად შეუსრულებლობის ან არაჯეროვნად შესრულების, აგრეთვე საარჩევნო კანონმდებლობისა და საარჩევნო კომისიის რეგლამენტის უხეში დარღვევის შემთხვევებში ზემდგომმა საარჩევნო კომისიამ მის მიმართ შეიძლება გამოიყენოს დისციპლინური პასუხისმგებლობის შემდეგი ზომები: შენიშვნა, გაფრთხილება, თანამდებობრივი სარგოს ან მისი ნაწილის დაკავება, უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტა (გარდა პარტიების მიერ დანიშნული წევრისა). გარდა ამისა, საარჩევნო კომისიის წევრის მიერ ჩადენილი სხვადასხვა სახის სამართალდარღვევისთვის დაწესებული ადმინისტრაციული და სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობა. კერძოდ, კენჭისყრის შენობაში ყოფნის უფლების მქონე პირისათვის კენჭისყრის დღის ჩანაწერთა წიგნში ჩანაწერის შეტანაში ხელის შეშლის შემთხვევაში ხელშემშლელი პირი დაჯარიმდება 500 ლარით. კენჭისყრისა და არჩევნების შედეგების შემაჯამებელ ოქმებში შეტანილი მონაცემების გადასწორების შემთხვევაში, თუ გადასწორება დადასტურებული არ არის შესაბამისი საარჩევნო კომისიის შესწორების ოქმით, შესაბამისი საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარე ან/და მდივანი დაჯარიმდება 500 ლარით. არჩევნების შედეგების შემაჯამებელი ოქმის ასლის გაუცემლობის ან დაგვიანებით გაცემის შემთხვევაში, შესაბამისი საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარე ან/და მდივანი დაჯარიმდება 1000 ლარით.¹⁰⁹ არჩევნებთან დაკავშირებული დოკუმენტების (საარჩევნო სიების, ოქმების, ბიულეტენების, სარეგისტრაციო ჟურნალებისა და საკონტროლო ფურცლების) განზრახ გაყალბება ისჯება თავისუფლების აღკვეთით ორ წლამდე ვადით.¹¹⁰

ერთი შეხედვით, ყველა პირობაა შექმნილი საარჩევნო ადმინისტრაციაში ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენების პრევენციისთვის. თუმცა საარჩევნო კომისიების დაკომპლექტების წესი იძლევა პოლიტიკურად მიკერძოებული (მმართველი პარტიის სასარგებლო) გადაწყვეტილების მიღების შესაძლებლობას.

ცესკოს 5 წევრს, საქართველოს პრეზიდენტის წარდგინებით, ღია კონკურსით შერჩეული უპარტიო, უმაღლესი განათლების მქონე კანდიდატებიდან ირჩევს საქართველოს პარლამენტი. ცესკოს თავმჯდომარეს, საქართველოს პრეზიდენტის წარდგინებით, ადგილობრივ არასამეწარმეო (არაკომერციულ) იურიდიულ პირებთან კონსულტაციების საფუძველზე შერჩეული უპარტიო, უმაღლესი განათლების მქონე 3 კანდიდატიდან ირჩევს ცესკო სრული შემადგენლობის ორი მესამედით, ფარული კენჭისყრით. თუ ცესკომ თავმჯდომარე ვერ აირჩია, იმავე 6 წევრს ნიშნავენ ის პოლიტიკური პარტიები, რომლებმაც მოიპოვეს პარლამენტის წევრთა მანდატები და შექმნეს საპარლამენტო ფრაქცია; ეს 6 ადგილი ამ პარტიებს შორის ნაწილდება ბოლო საპარლამენტო არჩევნებში მათ მიერ მიღებული ხმების პროპორციულად, იმის გათვალისწინებით, რომ ერთ პარტიას არა აქვს ცესკოს 3 წევრზე მეტის დანიშვნის უფლება. პარტიას არა აქვს თავის მიერ დანიშნული ცესკოს წევრის შეცვლის უფლება არჩევნების დანიშვნის დღიდან მისი საბოლოო შედეგების შეჯამებამდე. ცესკოს წევრების უფლებამოსილების ვადა 5 წელია.¹¹¹

საოლქო საარჩევნო კომისიის 5 წევრს ღია კონკურსით შერჩეული უპარტიო, უმაღლესი განათლების მქონე კანდიდატებიდან 5 წლის ვადით ირჩევს ცესკო, ხოლო არჩევნების დანიშვნის შემდეგ, არჩევნების საბოლოო შედეგების გამოცხადებამდე დროის მონაკვეთით, დამატებით 1 წევრს ირჩევს ცესკო და 6 წევრს ნიშნავენ პოლიტიკური პარტიები იმავე წესით, როგორც ნიშნავენ ცესკოს წევრებს. საოლქო საარჩევნო

109 იქვე, 28-ე, 87-ე, 89-ე, 90-ე. მუხლები.

110 საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი 1643-ე მუხლი.

111 საქართველოს საარჩევნო კოდექსი, მე-10-მე-13 მუხლები.

კომისიის თავმჯდომარეს კომისიის წევრთაგან სრული შემადგენლობის უმრავლესობით (7 ხმით) ირჩევს საოლქო საარჩევნო კომისია.¹¹²

ცესკოს და საოლქო საარჩევნო კომისიის წევრად არ შეიძლება აირჩეს/დაინიშნოს პირი: რომელსაც არა აქვს საარჩევნო ადმინისტრაციის მოხელის სერტიფიკატი; რომელიც საქართველოს საარჩევნო კანონმდებლობის დარღვევისათვის საარჩევნო კომისიამ ან სასამართლომ გაათავისუფლა საარჩევნო ადმინისტრაციაში დაკავებული თანამდებობიდან (თანამდებობიდან გაათავისუფლების დღიდან 4 წლის განმავლობაში); რომელიც საქართველოს საარჩევნო კანონმდებლობის დარღვევის გამო სასამართლოს მიერ ცნობილ იქნა ადმინისტრაციულ სამართალდამრღვევად (სასამართლოს გადაწყვეტილების კანონიერ ძალაში შესვლიდან 4 წლის განმავლობაში); რომელიც არის ნასამართლვე (გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც პირს სანქციის სახით შეფარდებული აქვს ჯარიმა); აგრეთვე, საარჩევნო სუბიექტი/სუბიექტობის კანდიდატი ან მისი წარმომადგენელი, ანდა დამკვირვებელი.

საუბნო საარჩევნო კომისიის 6 წევრს ირჩევს შესაბამისი საოლქო საარჩევნო კომისია სრული შემადგენლობის უმრავლესობით, იმ დამატებითი პირობით, რომ არჩეულ წევრს მხარს უნდა უჭერდეს საოლქო საარჩევნო კომისიაში ცესკოს მიერ 5 წლის ვადით არჩეული 3 წევრი მაინც. ამ წევრთა არჩევის პროცედურაში არ მონაწილეობს საოლქო საარჩევნო კომისიის წევრი, თუ ის არის შესაბამისი საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრობის კანდიდატის ოჯახის წევრი (მეუღლე, პირდაპირი აღმავალი ან დამავალი შტოს ნათესავი, გერი, და, ძმა, მშობლის ან შვილის გერი, მეუღლის და, ძმა, მშობელი). აკრძალულია საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრად იმ პირის არჩევა, რომელიც ბოლო საერთო არჩევნებში რომელიმე საარჩევნო კომისიის წევრად პოლიტიკური პარტიის მიერ იყო დანიშნული. გარდა ამ 6 წევრისა, კომისიის 6 წევრს ნიშნავენ პოლიტიკური პარტიები იმავე წესით, როგორც ნიშნავენ ცესკოს წევრებს. საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრის უფლებამოსილების ვადა იწყება საუბნო საარჩევნო კომისიის პირველი შეკრების დღეს (არჩევნების დღემდე 30-40 დღით ადრე) და წყდება შესაბამისი საოლქო საარჩევნო კომისიაში კენჭისყრის შედეგების შემაჯამებელი ოქმის შედგენისთანავე.¹¹³

საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრად არჩევის/დანიშვნის დაუშვებლობის პირობების ნაწილი იგივეა, რაც დადგენილია ცესკოსა და საოლქო საარჩევნო კომისიების წევრებისთვის, იმ განსხვავებით, რომ საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრებს არ მოეთხოვებათ საარჩევნო ადმინისტრაციის მოხელის სერტიფიკატი.¹¹⁴ გარდა ამისა, მათთვის დადგენილია დამატებითი შეზღუდვები, სახელდობრ, კომისიის წევრად არ შეიძლება აირჩეს/დაინიშნოს: საქართველოს პარლამენტის წევრი, საქართველოს პარლამენტის აპარატის უფროსი, მინისტრი და მისი მოადგილეები, სამინისტროს დეპარტამენტებისა და სამმართველოების ხელმძღვანელები, მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანოს (საკრებულოს) თავმჯდომარე, მერი და მათი მოადგილეები, სამხედრო მოსამსახურე, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს, საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს, საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის, საქართველოს დაზვერვის სამსახურის, სპეციალური პენიტენციური სამსახურის, სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახურისა და საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს საგამოძიებო სამსახურის მოსამსახურეები, სახელმწიფო

112 იქვე, მე-19, მე-20 მუხლები.

113 იქვე, 24-ე, 25-ე მუხლები.

114 ის, რომ საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრებისთვის სავალდებულო არ არის საარჩევნო ადმინისტრაციის მოხელის სერტიფიკატი, მნიშვნელოვან უარყოფით გავლენას ახდენს საუბნო საარჩევნო კომისიის მუშაობის ხარისხზე, მიუხედავად იმისა, რომ მათთვის იმართება სასწავლო კურსები.

ინსპექტორის სამსახურის საგამოძიებო დანაყოფის თანამშრომელი, მოსამართლე და მისი თანამშემნები, პროკურატურის თანამშრომელი. კანონით ნებადართულია საუბნო საარჩევნო კომისიების წევრებად სხვა საჯარო მოსამსახურეთა არჩევა/დანიშვნა, რომლებიც კომისიაში მუშაობის პერიოდში შეიძლება (თუმცა სავალდებულო არ არის) გაუშვან შვებულებაში. სტატისტიკა გვიჩვენებს, რომ საოლქო საარჩევნო კომისიების მიერ საუბნო საარჩევნო კომისიების წევრებად არჩეულ პირთა დიდი ნაწილი საჯარო მოსამსახურეები, ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოთა მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირების, საჯარო სკოლებისა და საბავშვო ბაღების თანამშრომლები არიან. ეს პირები შედარებით ადვილად ექცევიან თავის ხელმძღვანელთა გავლენის ქვეშ, რაც მკვეთრად ზრდის ადმინისტრაციული რესურსის ბოროტად გამოყენების რისკს.

საარჩევნო კომისიების დაკომპლექტების ზემოთ აღწერილი წესი და ერთპარტიული საპარლამენტო უმრავლესობის არსებობა დიდი ალბათობით განაპირობებს ამ პარტიისთვის სასურველი 5 პირის არჩევას ცესკოს წევრად. გარდა ამისა, ამ წესმა მმართველ პარტიას შესაძლებლობა მისცა, რომ 2017 წლიდან პარტიებისთვის განკუთვნილი 6 ადგილიდან დაენიშნა ცესკოს 3 წევრი. ამასთანავე, ცესკოს თავმჯდომარის არჩევის წესიც, დიდი ალბათობით, განაპირობებს ამ თანამდებობაზე მმართველი პარტიისთვის სასურველი პირის არჩევას. ამრიგად, ცესკოს 12 წევრიდან 9 წევრი, მათ შორის: ცესკოს თავმჯდომარე, მისი მოადგილე და ცესკოს მდივანი, დიდი ალბათობით, მმართველი პარტიისთვის სასურველი პირები არიან. ასეთი შემადგენლობის ცესკო ირჩევს ყოველი საოლქო საარჩევნო კომისიის 6 წევრს, ხოლო დანარჩენ 6 წევრს ნიშნავენ პარტიები იმავე პროპორციით, როგორც ცესკოს წევრების დანიშვნისას. ამრიგად, საოლქო საარჩევნო კომისიებშიც 12 წევრიდან 9 წევრი, მათ შორის, კომისიის ხელმძღვანელები, დიდი ალბათობით, მმართველი პარტიისთვის სასურველი პირები არიან. ზუსტად ასეთივე მდგომარეობაა საუბნო საარჩევნო კომისიებშიც.¹¹⁵

ეს რომ მართლაც ასეა, დასტურდება იმ ფაქტით, რომ 2018 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების დროს ყველა საუბნო საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარედ არჩეულ იქნა ან საოლქო საარჩევნო კომისიის მიერ საუბნო კომისიის წევრად არჩეული პირი, ან მმართველი პარტიის მიერ საუბნო კომისიის წევრად დანიშნული პირი.¹¹⁶ გონივრული ეჭვის ფარგლებში შეიძლება ითქვას, სწორედ კომისიების ასეთმა შემადგენლობამ განაპირობა ის ფაქტი, რომ წლების განმავლობაში თითქმის არცერთი საჩივარი, რომლითაც კენჭისყრის შედეგების ხელახლა დათვლა იყო მოთხოვნილი, არ დაკმაყოფილებულა (2018 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების დროს 21-ივე ასეთი საჩივარი უარყოფილ იქნა, ხოლო არჩევნების პირველი ტურის შემდეგ საოლქო საარჩევნო კომისიებში შეტანილი 654 საჩივრიდან, რომლებიც, ძირითადად, არჩევნების დღის განმავლობაში დაფიქსირებულ პროცედურულ დარღვევებს ეხებოდა, მხოლოდ 20%-ით დაკმაყოფილდა მთლიანად ან ნაწილობრივ).¹¹⁷

ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის ანგარიშში აღნიშნულია, რომ, „მართალია, საარჩევნო კომისიებში პროპორციული პოლიტიკური წარმომადგენლობა დამკვიდრებულ საერთაშორისო პრაქტიკას შეესაბამება, მაგრამ ამ ახალმა წესებმა საზოგადოების მიერ საარჩევნო კომისიების მიუკერძოებლობასთან

115 2017 წლამდე ყველა დონის საარჩევნო კომისია შედგებოდა 13 წევრისაგან, პარტიებისთვის განკუთვნილი იყო შვიდ-შვიდი ადგილი და ყველა პარტიას თითო წევრი ჰყავდა დანიშნული. შესაბამისად, საარჩევნო კომისიაში მმართველი პარტიისთვის სასურველ პირთა სავარაუდო რაოდენობა 54% იყო, 2017 წლიდან კი ეს რაოდენობა 75%-ამდე გაიზარდა.

116 OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report. Georgia, Presidential Election, 2018 (Warsaw, 28.02.2019), para. V. <https://www.osce.org/ka/odihr/elections/georgia/414827>

117 იქვე, § XIV.

დაკავშირებულ აღქმებზე უარყოფითი ზეგავლენა მოახდინა“¹¹⁸

დასკვნის სახით შეიძლება ითქვას, რომ საარჩევნო კომისიების დაკომპლექტების 2017 წელს მიღებული წესი, რომელიც გლემდე მოქმედებს, სამახიდებივი ადმინისტრაციული ხესუსის ბოლოცად გამოყენების მაგალითს წაჩმოაფგენს.

საარჩევნო კომისიების დაკომპლექტების მოქმედი წესი საზოგადოებაში იწვევს კომისიების მიერ მიკერძოებული გადაწყვეტილებების მიღების განცდას, მაშინაც კი, როდესაც არ არსებობს ამის ობიექტური საფუძველი, რაც ზიანს აყენებს არჩევნების შედეგებისადმი ნდობას.

2. პოლიტიკური პარტიების დაფინანსება

პოლიტიკური პარტიების კონსტიტუციური ფუნქციიდან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია მათი დამოუკიდებლობის საკანონმდებლო უზრუნველყოფა. პარტიის დამოუკიდებლობის განმსაზღვრელი ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი კომპონენტია მისი საქმიანობის ფინანსური უზრუნველყოფა იმგვარად, რომ იგი დაფინანსების წყაროზე დამოკიდებული არ აღმოჩნდეს. ეს კი მიიღწევა, ერთი მხრივ, სახელმწიფოს მიერ კანონით დადგენილი სამართლიანი წესით პარტიების დაფინანსებით, ხოლო მეორე მხრივ, ფიზიკური და იურიდიული პირების მიერ პოლიტიკური პარტიებისთვის შეწირული თანხის სიდიდის შეზღუდვით.

პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების წესი განსაზღვრულია „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით [თავი III], ხოლო არჩევნების პერიოდში – აგრეთვე საარჩევნო კოდექსით.

(ა) პოლიტიკური პარტიების სახელმწიფო დაფინანსება. 2006 წლამდე კანონით გათვალისწინებული იყო სახელმწიფოს მიერ პარტიების დაფინანსების შესაძლებლობა, თუმცა ეს არ იყო ვალდებულება და არცერთ პარტიას არ მიუღია სახელმწიფო დაფინანსება. 2006 წლიდან კანონით განისაზღვრა, რომ სახელმწიფო დააფინანსებს იმ პარტიებს, რომლებიც დამოუკიდებლად ან საარჩევნო ბლოკით მონაწილეობდნენ ბოლო საპარლამენტო არჩევნებში, თუ შესაბამისი პარტია ან საარჩევნო ბლოკი მიიღებს ხმების არანაკლებ 4%-ს. დაფინანსების ოდენობა პარტიის/საარჩევნო ბლოკის მიერ მიღებული ხმების პროპორციული იყო. განისაზღვრა აგრეთვე თანხის სიდიდე ყოველი მიღებული ხმისთვის. საარჩევნო ბლოკისთვის განკუთვნილი თანხა თანაბრად ნაწილდებოდა ბლოკში გაერთიანებულ პარტიებს შორის. 2007 წელს პარტიების დაფინანსებას დაემატა ფიქსირებული ე.წ. საბაზო დაფინანსება, ხოლო პარტიის დაფინანსების საფუძველს დაემატა ალტერნატივა – ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებში 3-პროცენტიანი საარჩევნო ზღურბლის გადალახვა. 2012 წლიდან პარტიების დაფინანსებას დაემატა გენდერული ბალანსის დაცვის სტიმული – პარტიის დაფინანსება გაიზრდებოდა 10 პროცენტით, თუ პროპორციული სისტემით არჩევნებისთვის წარდგენილი პარტიული სიის ყოველ ათეულში განსხვავებული სქესის 2 კანდიდატი იქნებოდა შეყვანილი. 2014 წლიდან ეს სტიმული გაიზარდა 30 პროცენტამდე, თუ პროპორციული სისტემით არჩევნებისთვის წარდგენილი პარტიული სიის ყოველ ათეულში განსხვავებული სქესის 3 კანდიდატი იქნებოდა შეყვანილი; გარდა ამისა, პარტიის დაფინანსების საფუძველად განისაზღვრა 3-პროცენტიანი საარჩევნო ზღურბლის გადალახვა საპარლამენტო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებში.¹¹⁹

¹¹⁸ იქვე, § V.

¹¹⁹ საქართველოს ორგანული კანონი „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“, 30-ე მუხლი.

უნდა აღინიშნოს, რომ 2013 წელს პარტიების დაფინანსების ფორმულას დაემატა კომპონენტი (300 000 ლარი) პარტიის წევრების მიერ საპარლამენტო ფრაქციის შექმნისთვის, ხოლო 2018 წლიდან დაფინანსება მიეცა იმ პარტიასაც, რომელმაც ვერ გადალახა საარჩევნო ზღურბლი, მაგრამ მისმა თუნდაც ერთმა კანდიდატმა გაიმარჯვა ერთმანდატიან საარჩევნო ოლქში და შექმნა საპარლამენტო ფრაქცია.

ეს უკანასკნელი ცვლილება სამახილებივი ადმინისტრაციული ხესხის ბოხოგად გამოყენების აშკაჲ მაგალითია – 2018 წელს პარლამენტში ერთ-ერთ პარტიას წარმოადგენდა ერთმანდატიან საარჩევნო ოლქში გამარჯვებული მხოლოდ ერთი პარლამენტის წევრი, რომელიც შეუერთდა საპარლამენტო უმრავლესობას, და რომელსაც „ათხოვეს“ მმართველი პარტიის წარდგენით არჩეული რამდენიმე პარლამენტარი ფრაქციის შესაქმნელად (ასეთი „ტრიუკით“ ამ პარტიამ მიიღო 600 ათასი ლარის ოდენობის წლიური სახელმწიფო დაფინანსება).

გარდა ზემოთ აღწერილი დაფინანსებისა, კანონით გათვალისწინებულია პოლიტიკური პარტიების დამატებითი დაფინანსება:

- საპარლამენტო და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა საერთო არჩევნების წელს იმ პოლიტიკურ პარტიას, რომელსაც ბოლო საერთო არჩევნების შედეგების მიხედვით წარმოეშვა დაფინანსების მიღების უფლება, საარჩევნო კამპანიის პერიოდში სატელევიზიო რეკლამის განთავსების ხარჯების დასაფარავად ეძლევა სახელმწიფო დაფინანსება მის მიერ მიღებული ხმების სამმაგი ოდენობით, მაგრამ არაუმეტეს 600 ათასი ლარისა;¹²⁰
- კვლევების, სწავლების, კონფერენციების, მივლინებების, რეგიონული პროექტების, ამომრჩეველთა სამოქალაქო და საარჩევნო განათლების პროექტების დაფინანსების მიზნით, ასეთი პარტიებისთვის ყოველწლიურად გამოიყოფა დამატებითი თანხა;¹²¹
- არჩევნების დღეს საარჩევნო კომისიებში წარმომადგენლობის უზრუნველსაყოფად პარტიას, რომელსაც აქვს სახელმწიფო დაფინანსება, და საარჩევნო ბლოკს, რომელშიც არის ასეთი პარტია, აგრეთვე საარჩევნო ბლოკს, რომელშიც გაერთიანებულმა პარტიებმაც ბოლო საპარლამენტო ან მუნიციპალიტეტების ორგანოთა საერთო არჩევნებში ჯამურად ხმების არანაკლებ 3% მიიღეს, ეძლევა დაახლოებით 370 ათასი ლარი.¹²²
- არჩევნებში დამოუკიდებლად მონაწილე პარტია და საარჩევნო ბლოკი, რომელიც საპარლამენტო არჩევნებში მიიღებს პროპორციულ არჩევნებში მონაწილე ამომრჩეველთა ხმების 5 პროცენტს ან მეტს, ხოლო საპრეზიდენტო არჩევნების პირველ ტურში მიიღებს არჩევნებში მონაწილე ამომრჩეველთა ხმების 10 პროცენტს ან მეტს, საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ერთჯერადად მიიღებს არაუმეტეს 1 მილიონ ლარს საარჩევნო კამპანიისას განეული ხარჯების დასაფარავად;¹²³
- არჩევნებში დამოუკიდებლად მონაწილე პარტია და საარჩევნო ბლოკი, რომელიც მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანოების (საკრებულოების) საერთო არჩევნებში მიიღებს არჩევნებში მონაწილე ამომრჩეველთა ხმების 3 პროცენტს ან მეტს, საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ერთჯერადად მიიღებს არაუმეტეს 500 000 ლარს საკრებულოს/ მერის არჩევნების საარჩევნო კამპანიისას განეული ხარჯების

120 იქვე, 30-ე მუხლი.

121 იქვე, 30¹-ე მუხლი.

122 საქართველოს საარჩევნო კოდექსი, 43-ე მუხლი.

123 იქვე, 56-ე მუხლი.

დასაფარავად.¹²⁴

ისიც უნდა აღინიშნოს, რომ კანონი არ კრძალავდა ერთი პარტიის წევრების მიერ რამდენიმე საპარლამენტო ფრაქციის შექმნას (ფრაქციაში 6 წევრზე ნაკლები არ უნდა ყოფილიყო), რასაც იყენებდნენ პარტიები და იღებდნენ პარლამენტის რეგლამენტით განსაზღვრულ პროცედურულ პრივილეგიებსა და ფრაქციების საქმიანობისთვის გამოყოფილ ფინანსურ რესურსებს. ესეც **სამახილებივი ადმინისტრაციული ხესუსის ბოხოგად გამოყენების მაგალითია.**

პარტიების სახელმწიფო დაფინანსების ასეთი წესი, განსაკუთრებით კი დამატებითი დაფინანსებები, მნიშვნელოვან დისბალანსს ქმნის სახელმწიფო დაფინანსების მიმღებ პარტიებსა და დანარჩენ პარტიებს შორის. ეს დისბალანსი მნიშვნელოვნად გამოსწორდა 2020 წელს განხორციელებული საკანონმდებლო ცვლილებების შედეგად, რომლებიც ამოქმედდება 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ.

2020 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ სახელმწიფო დაფინანსებას მიიღებს პოლიტიკური პარტია, რომელიც საქართველოს პარლამენტის ბოლო არჩევნებში ამომრჩეველთა ნამდვილი ხმების არანაკლებ 1 პროცენტს მიიღებს, გაუქმდება ზემოაღნიშნული ყველა დამატებითი დაფინანსება, ხოლო 2028 წლიდან გაუქმდება გენდერული ბალანსის დაცვის მასტიმულირებელი დაფინანსებაც,¹²⁵ და პარტიის დაფინანსება განისაზღვრება მის მიერ საქართველოს პარლამენტის ბოლო არჩევნებში მიღებული თითოეული ხმისთვის 15 ლარის (არაუმეტეს 50 ათასი ხმისთვის) და 50 ათასზე მეტი თითოეული ხმისთვის – 5 ლარის ოდენობით.¹²⁶

(ბ) პოლიტიკური პარტიების კერძო დაფინანსება. პოლიტიკური პარტიის კერძო დაფინანსება მოიცავს პარტიის წევრთა საწევრო შენატანებსა და ნებაყოფლობით შემოწირულობებს, აგრეთვე სიმბოლიკის დამზადებითა და გავრცელებით, ლექციების, გამოფენებისა და სხვა საჯარო ღონისძიებების მოწყობით, საწესდებო მიზნებიდან გამომდინარე საგამომცემლო და სხვა საქმიანობიდან მიღებულ წლიურ შემოსავალს, რომელიც არ უნდა აღემატებოდეს კანონით დადგენილი მინიმალური საბაზო დაფინანსების ორმაგ ოდენობას. პარტიის კერძო დაფინანსებაში უდიდესი ნაწილი შემოწირულობებს უკავია.

კანონიერ შემოწირულობად ითვლება პარტიის საბანკო ანგარიშზე საქართველოს მოქალაქისა და იურიდიული პირის მიერ საქართველოში ლიცენზირებულ კომერციულ ბანკში არსებული საკუთარი საბანკო ანგარიშებიდან ჩარიცხული თანხა. ეს იურიდიული პირი რეგისტრირებული უნდა იყოს საქართველოში და მისი პარტნიორები მხოლოდ საქართველოს მოქალაქეები და საქართველოში რეგისტრირებული ის იურიდიული პირები უნდა იყვნენ, რომელთა საბოლოო ბენეფიციარები მხოლოდ საქართველოს მოქალაქეები არიან. კანონიერ შემოწირულობად ითვლება, აგრეთვე, პარტიის მიერ ზემოაღნიშნული პირებისაგან უსასყიდლოდ ან ფასდაკლებით/შელავათიანი პირობებით მიღებული მატერიალური ან არამატერიალური ფასეულობა და მომსახურება (გარდა მოხალისის მიერ ნებაყოფლობით შესრულებული სამუშაოსა).

124 იქვე, 56-ე მუხლი.

125 2028 წლამდე გენდერული ბალანსის დაცვის მასტიმულირებელი დაფინანსება, ძირითადი დაფინანსების 30%-ის ოდენობით, მიეცემა პარტიას, თუ პარლამენტის ბოლო არჩევნებზე წარდგენილი მისი პარტიული სიის ყოველ სამეულში ერთი კანდიდატი განსხვავებული სქესის იქნება.

126 საქართველოს ორგანული კანონი „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“, 30-ე მუხლი.

ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენების პრევენციის მიზნით პარტიას აკრძალული აქვს ანონიმური შემოწირულობის მიღება, აგრეთვე შემოწირულობის მიღება: სახელმწიფო ორგანოსაგან, სახელმწიფო ორგანიზაციისაგან, საჯარო სამართლის იურიდიული პირისაგან, სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საზოგადოებისაგან; არასამეწარმეო იურიდიული პირისა და რელიგიური ორგანიზაციისაგან, გარდა ლექციების, სემინარებისა და სხვა მსგავსი საჯარო ღონისძიებების მოწყობისა; იურიდიული პირისაგან, რომლის წინა კალენდარული წლის ან საარჩევნო წლის (კენჭისყრის დღემდე) ფაქტობრივი შემოსავლების 15%-ზე მეტი მიღებულია მის სასარგებლოდ ან მისი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოს სასარგებლოდ განხორციელებული გამარტივებული სახელმწიფო შესყიდვებით. აკრძალულია, აგრეთვე, შემოწირულობის მიღება სხვა ქვეყნის მოქალაქეებისა და იურიდიული პირებისაგან, საერთაშორისო ორგანიზაციებისა და მოძრაობებისაგან, გარდა ლექციების, სემინარებისა და სხვა მსგავსი საჯარო ღონისძიებების მოწყობისა, მოქალაქეობის არმქონე პირებისაგან.

ერთი წლის განმავლობაში განხორციელებული შემოწირულობის ზღვრული ოდენობა ერთი მოქალაქისთვის 60 000 ლარი (დაახლოებით 16 000 ევრო), ხოლო იურიდიული პირისთვის 120 000 ლარია. პარტიის ერთი წევრის მიერ განხორციელებული საწევრო შენატანების წლიური ოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს 1 200 ლარს.

პარტიის მიერ და მის სასარგებლოდ სხვა პირის მიერ წლის განმავლობაში განეული ხარჯების საერთო ოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს საქართველოს წინა წლის მთლიანი შიდა პროდუქტის 0,1%-ს. 2020 წელს ეს სიდიდე 50 მლნ. ლარის ტოლი იყო (დაახლოებით 13,3 მლნ ევრო).

პოლიტიკური პარტიისთვის დადგენილი ზემოთ აღწერილი აკრძალვები ვრცელდება, აგრეთვე, გაცხადებული საარჩევნო მიზნის მქონე პირებზე.

(გ) პოლიტიკური პარტიის ფინანსური საქმიანობის გამჭვირვალობა. პარტია ვალდებულია, ყოველი წლის 1 თებერვლამდე სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს გაუგზავნოს გასული წლის საფინანსო დეკლარაცია დამოუკიდებელი აუდიტორის დასკვნასთან ერთად. დეკლარაციაში აისახება პარტიის ქონებრივი მდგომარეობა, მისი წლიური შემოსავალი (მათ შორის, საწევრო შენატანებისა და შემოწირულობების ოდენობები და შემომწირველთა ვინაობა) და ხარჯები (მათ შორის, არჩევნებზე განეული ხარჯები). პარტიის ფინანსური საქმიანობის გამჭვირვალობას უზრუნველყოფს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, რომელიც ვალდებულია, დეკლარაციის მიღებიდან 5 დღის ვადაში თავის ვებგვერდზე გამოაქვეყნოს იგი. თუ პარტია 1 თებერვლამდე არ წარუდგენს საფინანსო დეკლარაციას სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური მას წერილობით გააფრთხილებს და თუ მომდევნო 5 დღის განმავლობაში პარტია კვლავ არ წარადგენს საფინანსო დეკლარაციას, იგი დაკარგავს სახელმწიფო დაფინანსების მიღების უფლებას მომდევნო ერთი წლის განმავლობაში.

არჩევნების დანიშვნის შემდეგ ყველა საარჩევნო სუბიექტი ვალდებულია, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს სამ კვირაში ერთხელ წარუდგინოს ფინანსური ანგარიში სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ დადგენილი ფორმით, ხოლო იმ საარჩევნო სუბიექტებმა, რომლებიც, წინასწარი მონაცემებით, მიიღებენ საარჩევნო კოდექსით დადგენილ ხმების საჭირო რაოდენობას, კენჭისყრის დღიდან არაუგვიანეს 12 დღისა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს უნდა წარუდგინონ არჩევნების დანიშვნის დღიდან კენჭისყრის დღის მდგომარეობით გამოყენებული

სახსრების ანგარიში. ყველა საარჩევნო სუბიექტმა არჩევნების შედეგების გამოქვეყნებიდან არაუგვიანეს 1 თვისა, ხოლო არჩევნების მეორე ტურში მონაწილე საარჩევნო სუბიექტებმა – მეორე ტურის შედეგების გამოქვეყნებიდან არაუგვიანეს 1 თვისა, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს უნდა წარუდგინოს არჩევნების დანიშვნის დღიდან საბოლოო შედეგების გამოქვეყნების დღის მდგომარეობით გამოყენებული სახსრების ანგარიში, რომელსაც თან უნდა ერთვოდეს აუდიტორული დასკვნა.¹²⁷

(დ) სანქციები პარტიების დაფინანსების წესების დარღვევისთვის. პარტიების დაფინანსების წესების დარღვევა არის ადმინისტრაციული სამართალდარღვევა და ასეთი დარღვევებისთვის დაწესებულია ფინანსური სანქციები (მაგალითად, თუ პარტია ან განცხადებული საარჩევნო მიზნის მქონე პირი მიიღებს ან/და დამალავს კანონით აკრძალულ შემოწირულობას ან სანევრო შენატანს, მის მიერ მიღებული თანხა ჩაირიცხება სახელმწიფო ბიუჯეტში, ხოლო იგი დაჯარიმდება ამ თანხის ორმაგი ოდენობით). ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ოქმს ადგენს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის უფლებამოსილი პირი და მას დაუყოვნებლივ უგზავნის სასამართლოს დასამტკიცებლად. სასამართლომ გადაწყვეტილება 15 დღის ვადაში, ხოლო წინასაარჩევნო პერიოდში 5 დღის ვადაში უნდა მიიღოს. სასამართლოს გადაწყვეტილება შეიძლება გასაჩივრდეს სააპელაციო სასამართლოში, რომელმაც გადაწყვეტილება 15 დღის ვადაში, ხოლო წინასაარჩევნო პერიოდში 72 საათში უნდა მიიღოს.

3. წინასაარჩევნო კამპანიაში (აგიტაციაში) ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენების აკრძალვა

წინასაარჩევნო კამპანია (აგიტაცია) ოფიციალურად იწყება არჩევნების დღემდე 60 დღით ადრე. წინასაარჩევნო კამპანიის პერიოდში ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენების პრევენციის მიზნით კანონით დადგენილია მთელი რიგი შეზღუდვებისა და დაწესებულია სანქციები მათი დარღვევისთვის.¹²⁸

(ა) წინასაარჩევნო კამპანიის პერიოდში აკრძალულია სააგიტაციო დანიშნულების მასალის გავრცელებისა და სააგიტაციო დანიშნულების ავტოსატრანსპორტო და სპეციალური მოწყობილობით აღჭურვილი სხვა საშუალებების წინასაარჩევნო აგიტაციის მიზნით გამოყენებისათვის ხელის შეშლა. ხელშემშლელი დაჯარიმდება 1000 ლარით, ხოლო თუ იგი თანამდებობის პირია, – 2000 ლარით.¹²⁹

(ბ) წინასაარჩევნო აგიტაციის განვლისა და აგიტაციაში მონაწილეობის უფლება არა აქვთ: საარჩევნო კომისიების წევრებს; მოსამართლეებს; საქართველოს პროკურატურის, შინაგან საქმეთა და თავდაცვის სამინისტროების, სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურებისა და სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახურის საჯარო მოხელეებს; სხვა საჯარო მოხელეებს – სამუშაო საათების განმავლობაში ან/და როდესაც ისინი უშუალოდ ასრულებენ სამსახურებრივ ფუნქციებს;¹³⁰ გენერალურ აუდიტორს; საქართველოს სახალხო დამცველს; საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიისა და საქართველოს ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისიის წევრებს; საჯარო სამართლის იურიდიული პირების თანამშრომლებს (გარდა უმაღლესი და პროფესიული საგანმანათლებლო დაწესებულებების, რელიგიური ორგანიზაციებისა და საქართველოს ადვოკატთა ასოციაციის თანამშრომლებისა);

127 საქართველოს საარჩევნო კოდექსი, 54-ე, 57-ე, 192-ე მუხლები.

128 იქვე, 45-ე, 48-ე, 49-ე, 112-ე, 136-ე მუხლები.

129 იქვე, მე-80 მუხლი.

130 საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, მე-15 მუხლი.

სახელმწიფოს ან მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების თანამშრომლებსა და საჯარო სკოლების პედაგოგებს – სამუშაო საათების განმავლობაში ან როდესაც ისინი უშუალოდ ასრულებენ სამსახურებრივ ფუნქციებს. ამ აკრძალვის დამრღვევი დაჯარიმდება 2000 ლარით.¹³¹

(გ) ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენებად ითვლება და აკრძალულია

საქართველოს სახელმწიფო ან მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის დაფინანსებით ორგანიზებულ ღონისძიებაზე/პრეზენტაციაზე ორგანიზატორის მიერ წინასაარჩევნო აგიტაციის განწევა. აკრძალულია წინასაარჩევნო კამპანიის პერიოდში რომელიმე პოლიტიკური პარტიისა და კანდიდატის მხარდასაჭერად ან სანაღმდეგოდ იმ საკომუნიკაციო საშუალებების, საინფორმაციო მომსახურებისა და სხვადასხვა სახის ტექნიკის გამოყენება, რომლებიც განკუთვნილია სახელმწიფო ხელისუფლების დაწესებულებებისათვის, მუნიციპალიტეტის ორგანოებისა და იმ ორგანიზაციებისათვის, რომლებიც საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ფინანსდებიან. აკრძალულია, აგრეთვე, სახელმწიფო ხელისუფლების ან მუნიციპალიტეტის ორგანოების საკუთრებაში არსებული სატრანსპორტო საშუალებების გამოყენება, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც სამსახურებრივ ავტომანქანას იყენებს პოლიტიკური თანამდებობის¹³² ის პირი, რომლის დაცვასაც უზრუნველყოფს სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახური. ზემოაღნიშნული აკრძალვების დამრღვევი დაჯარიმდება 2000 ლარით.¹³³

აკრძალულია, ასევე, პოლიტიკური პარტიისა და კანდიდატის მიერ იმ შენობების გამოყენება, რომლებშიც განთავსებული არიან სახელმწიფო ხელისუფლებისა და მუნიციპალიტეტის ორგანოები ან სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დაფინანსებული ორგანიზაციები, თუ სხვა პოლიტიკურ პარტიებსა და კანდიდატებს არ აქვთ იმავე ან ანალოგიური დანიშნულების შენობების იმავე პირობებით გამოყენების შესაძლებლობა. ამ აკრძალვის დამრღვევი და შესაბამისი ნებართვის გამცემი თანამდებობის პირი დაჯარიმდება 1000 ლარით.¹³⁴

(დ) აკრძალულია სახელმწიფო ან ადგილობრივი ხელისუფლების თანამდებობის

პირის მიერ წინასაარჩევნო აგიტაციის განწევა სამუშაო საათების განმავლობაში ან/და სამსახურებრივი ფუნქციების შესრულებისას (ეს შეზღუდვა არ ვრცელდება პოლიტიკური თანამდებობის პირებსა და ტელერადიომუნიციპლობაში წინასაარჩევნო აგიტაციისათვის გამოყოფილი დროის გამოყენებაზე), სამსახურებრივი მივლინების დროს ხელმოწერების შეგროვება და წინასაარჩევნო აგიტაცია, სამსახურებრივად დაქვემდებარებული ან სხვაგვარად დამოკიდებული პირის ჩაბმა წინასაარჩევნო აგიტაციაში. ამ აკრძალვის დამრღვევი დაჯარიმდება 2000 ლარით.¹³⁵ გარდა ამისა, ამომრჩევლის ნებაზე ზეგავლენა ან/და საარჩევნო ხმის ფარულობის დარღვევა, ჩადენილი ძალადობით, მატერიალური ან სამსახურებრივი დამოკიდებულების გამოყენებით, ისჯება ჯარიმით, შინაპატიმრობით ექვსი თვიდან ორ წლამდე ვადით ან თავისუფლების აღკვეთით სამ წლამდე ვადით, ხოლო ასეთი ქმედება, ჩადენილი არაერთგზის, რამდენიმე პირის მიმართ ან ჯგუფურად, ისჯება

131 საქართველოს საარჩევნო კოდექსი, 79-ე მუხლი.

132 პოლიტიკური თანამდებობის პირი – საქართველოს პრეზიდენტი, პარლამენტის წევრი, პრემიერ-მინისტრი, მთავრობის სხვა წევრები და მათი მოადგილეები, ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოების წევრები და მთავრობათა ხელმძღვანელები, მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს წევრი და აღმასრულებელი ორგანო – მერი, სახელმწიფო რწმუნებული. საქართველოს საარჩევნო კოდექსი, მე-2 მუხლი.

133 საქართველოს საარჩევნო კოდექსი, 88-ე მუხლი.

134 იქვე, 81-ე მუხლი.

135 იქვე, 88-ე მუხლი.

თავისუფლების აღკვეთით ოთხ წლამდე ვადით.¹³⁶

(ე) პარლამენტის წევრობის კანდიდატის სტატუსის შეუთავსებლობა მის თანამდებობრივ მდგომარეობასთან. ადმინისტრაციული რესურსების, კერძოდ, კანდიდატის მიერ არჩევნებში უპირატესობის მისაღებად თავისი თანამდებობის ბოროტად გამოყენების პრევენციას ემსახურება საარჩევნო კოდექსით დადგენილი პარლამენტის წევრობის კანდიდატის სტატუსის შეუთავსებლობა მის თანამდებობრივ მდგომარეობასთან. სახელდობრ, პარლამენტის წევრობის კანდიდატად ოფიციალურად წარდგენიდან არაუგვიანეს მე-2 დღისა თანამდებობიდან უნდა გადადგენ და გათავისუფლდნენ შემდეგი თანამდებობის პირები: საქართველოს პრეზიდენტი და მინისტრები (გარდა პრემიერმინისტრისა), ავტონომიური რესპუბლიკების მინისტრები, სამთავრობო და სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულებათა ხელმძღვანელები და მათი მოადგილეები; საქართველოს ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრები; გენერალური აუდიტორი და მისი მოადგილეები; სახელმწიფო რწმუნებულები და მათი მოადგილეები; მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თავმჯდომარე და მერი; საქართველოს შინაგან საქმეთა და თავდაცვის სამინისტროების, სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურების და სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახურის ოფიცრები; ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს აპარატის უფროსი და მისი მოადგილე; საჯარო სამსახურის ბიუროს უფროსი და მისი მოადგილეები; იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრები; მოსამართლეები; პროკურორები, მათი მოადგილეები, თანაშემწეები და გამომძიებლები; კომუნიკაციების ეროვნული კომისიისა და ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისიის წევრები; საქართველოს სახალხო დამცველი და მისი მოადგილე; საქართველოს პრეზიდენტის მრჩევლები.

ზემოთ მოყვანილის მსგავსი თანამდებობრივი შეუთავსებლობა დადგენილი მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანოს წევრობისა და მერობის კანდიდატებისთვის. მათ თანამდებობრივი უფლებამოსილება უწყდებათ კანდიდატად ოფიციალურად წარდგენამდე.

(ვ) საბიუჯეტო თანხების გამოყენების აკრძალვა. მმართველი პარტიის მიერ ამომრჩეველთა მხარდაჭერის მოსაპოვებლად საბიუჯეტო თანხების გამოყენების აღკვეთის მიზნით, წინასაარჩევნო კამპანიის ოფიციალურად დაწყებიდან არჩევნების დღის ჩათვლით, აკრძალულია:

- ისეთი პროექტების/პროგრამების განხორციელება, რომლებიც მანამდე არ იყო გათვალისწინებული საქართველოს სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკურ ან მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც პროექტები/პროგრამები ფინანსდება არჩევნების დღემდე არანაკლებ 60 დღით ადრე შესაბამისი ბიუჯეტის სათანადო პროგრამული კოდით გათვალისწინებული ასიგნებების ფარგლებში ან/და ამ ასიგნებებიდან გამოყოფილი სახსრებით, აგრეთვე დონორების მიერ გამოყოფილი სახსრებით;
- სოციალური გასაცემლების (პენსია, სოციალური დახმარება, შემწეობა და სხვ.) სიდიდის გაზრდა და ახალი სოციალური გასაცემლების ან/და შეღავათების დაწესება, თუ ეს კანონმდებლობით არ იყო დადგენილი წინასაარჩევნო კამპანიის დაწყებამდე;
- სახელმწიფო ხელისუფლების ან მუნიციპალიტეტის ორგანოს მიერ მაუწყებლის ეთერში ისეთი სარეკლამო ვიდეორგოლის განთავსება,

¹³⁶ საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი, 164⁴-ე მუხლი.

- რომელიც შეიცავს ინფორმაციას შესაბამისი უწყების მიერ შესრულებული ან დაგეგმილი სამუშაოს შესახებ;
- სახელმწიფო ბიუჯეტის ან მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის სახსრებით ისეთი სააგენტო მასალის, ვიდეო- ან აუდიომასალის დამზადება, ვებგვერდის ან მისი ნაწილის შექმნა, რომელშიც/რომელზეც ასახულია არჩევნებში მონაწილე პოლიტიკური პარტია/კანდიდატი ან მისი არჩევნებში მონაწილეობის რიგითი ნომერი, ან/და რომელიც შეიცავს პარტიის/კანდიდატის მხარდამჭერ ან საწინააღმდეგო ინფორმაციას;
 - სახელმწიფო ბიუჯეტის ან მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის სახსრებით დამზადებულ სოციალურ რეკლამაში არჩევნებში მონაწილე პოლიტიკური პარტიის/კანდიდატის ან მისი არჩევნებში მონაწილეობის რიგითი ნომრის გამოყენება.

პირველი ორი პუნქტით გათვალისწინებული აკრძალვა არ ვრცელდება სტიქიური უბედურების ან სხვა ფორსმაჟორული გარემოების შედეგების სალიკვიდაციო ღონისძიებების დაფინანსებაზე.

უნდა აღინიშნოს, რომ ეს აკრძალვები იშვიათად ირღვეოდა, თუმცა საერთო არჩევნების წლებში სახელმწიფო და მუნიციპალური ბიუჯეტები ისე იგეგმებოდა, რომ სოციალური გასაცემლების გაზრდა და ინფრასტრუქტურული პროექტების დაწყება ან დამთავრება ოფიციალური წინასაარჩევნო კამპანიის პერიოდს დამთხვეოდა.

(ზ) ხელმძღვანელ თანამდებობის პირთა საკადრო გადაადგილების აკრძალვა.

პრაქტიკაში საკმაოდ ხშირად გამოიყენებოდა საარჩევნო პერიოდში სახელმწიფო და თვითმმართველობის ორგანოთა იმ ხელმძღვანელ პირთა შეცვლა, რომლებმაც, მმართველი პარტიის აზრით, ვერ უზრუნველყვეს მისი საარჩევნო ინტერესების დაცვა. ასეთი მოქმედების აღკვეთის მიზნით საარჩევნო სუბიექტების რეგისტრაციის ვადის დასრულებიდან კენჭისყრის დღის ბოლომდე აკრძალა მუნიციპალიტეტის ორგანოს, პოლიციისა და პროკურატურის ხელმძღვანელ თანამდებობის პირთა საკადრო გადაადგილება, გარდა მათი უფლებამოსილების ვადის გასვლის ან/და მათ მიერ კანონის დარღვევის შემთხვევებისა.

ზემოაღნიშნული აკრძალვის შემოღების შემდეგ, ყოველი არჩევნების წინ, რამდენიმე შემთხვევა იყო მუნიციპალიტეტის მერის თანამდებობიდან ნებაყოფლობითი გადადგომისა, რაც გონივრულ ეჭვს იწვევს, რომ თანამდებობიდან გადადგომა არა ნებაყოფლობითი, არამედ იძულებითი იყო.

(თ) უწყებათაშორისი კომისია.

საჯარო მოსამსახურეების მიერ საარჩევნო კანონმდებლობის დარღვევის პრევენციისა და დარღვევებზე რეაგირების მიზნით, უწყებათაშორისი საქმიანობის კოორდინაციისა და შესაბამისი წინადადებების შემუშავების უზრუნველსაყოფად, საქართველოს იუსტიციის სამინისტროსთან მინისტრის ბრძანებით იქმნება უწყებათაშორისი კომისია. კომისია იქმნება არაუგვიანეს არჩევნების წლის 1 ივლისისა, ხოლო პარლამენტის რიგგარეშე არჩევნებისას – არჩევნების დანიშნიდან 3 დღის ვადაში და უქმდება არჩევნების საბოლოო შედეგების ოფიციალურად გამოქვეყნებისთანავე. კომისიის უფლებამოსილება და საქმიანობის წესი განისაზღვრება დებულებით, რომელსაც ამტკიცებს იუსტიციის მინისტრი.

კომისიის შემადგენლობაში, ჩვეულებრივ, შედიან საქართველოს შინაგან საქმეთა, საგარეო საქმეთა, ფინანსთა, თავდაცვის, რეგიონული განვითარებისა

და ინფრასტრუქტურის, განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის, ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრების, საქართველოს გენერალური პროკურორის, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსისა და სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის წარმომადგენლები. კომისიას თავმჯდომარეობს საქართველოს უსტიციის მინისტრი ან მისი მოადგილე.

უწყებათაშორისი კომისიის საქმიანობაში სათათბირო ხმის უფლებით მონაწილეობენ საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დაფინანსების მიმღები პოლიტიკური პარტიები, აგრეთვე ერთჯერადად – სხვა პარტიები, რომლებიც კომისიას აწვდიან საჯარო მოსამსახურეების მიერ საარჩევნო კანონმდებლობის დარღვევის შესახებ ინფორმაციას იმ სხდომაზე, რომელზეც შესაბამისი საკითხი განიხილება.

საარჩევნო კოდექსის თანახმად, უწყებათაშორისი კომისია უზრუნველყოფს საარჩევნო პროცესში ჩართული სუბიექტებისგან საჯარო მოსამსახურეების მიერ საარჩევნო კანონმდებლობის დარღვევის შესახებ მიღებული ინფორმაციისა და მედიით გავრცელებული ცნობების შემოწმებას. კანონმდებლობის დარღვევის დადასტურების შემთხვევაში კომისია რეკომენდაციით მიმართავს ნებისმიერ საჯარო მოსამსახურეს, ადმინისტრაციულ ორგანოს, ცესკოს გონივრულ ვადაში შესაბამისი ღონისძიებების გატარების მოთხოვნით.

არჩევნების დამკვირვებელი ორგანიზაციებისა და სხვადასხვა დაინტერესებული მხარის აზრით, საჩივრების განხილვისას შეიმჩნეოდა კომისიის არაობიექტურობა, დარღვევებზე არაადეკვატური რეაგირება და ისეთი საჩივრების განხილვა, რომლებიც მის მანდატში არ შედიოდა, რამაც შეამცირა კომისიის საქმიანობის ეფექტიანობა.¹³⁷

4. ადგილობრივი და საერთაშორისო დამკვირვებლები

საარჩევნო პროცესში საარჩევნო კანონმდებლობის დარღვევის, მათ შორის, ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენების გამოვლენაში მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ ადგილობრივი და საერთაშორისო დამკვირვებელი ორგანიზაციები, რომლებიც არჩევნების მთელ პროცესზე დაკვირვებას ახორციელებენ ორგანიზაციის წარმომადგენლის მეშვეობით. ადგილობრივი დამკვირვებელი ორგანიზაციები საარჩევნო პროცესზე დაკვირვებას, როგორც წესი, იწყებენ საარჩევნო პროცესის ოფიციალურად დაწყებამდე რამდენიმე თვით ადრე და პერიოდულად აქვეყნებენ დაკვირვების ანგარიშს. საარჩევნო კანონმდებლობის დარღვევის შესახებ განცხადებების, საჩივრებისა და სარჩელების დიდი ნაწილი სწორედ მათ მიერ არის წარდგენილი.

დამკვირვებელი ორგანიზაციისა და დამკვირვებლის სტატუსი, უფლებები და ვალდებულებები განსაზღვრულია საქართველოს საარჩევნო კოდექსით (39-ე-41-ე მუხლები).

ადგილობრივი დამკვირვებელი ორგანიზაცია შეიძლება იყოს ადგილობრივი არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი, რომლის წესდება ან სხვა სადამფუძნებლო დოკუმენტი (რეგისტრირებული არჩევნების დღემდე სულ ცოტა 1

¹³⁷ OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report. Georgia, Presidential Election, 2018 (Warsaw, 28.02.2019), para. XII. <https://www.osce.org/ka/odihr/elections/georgia/414827>

წლით ადრე) ითვალისწინებს არჩევნების მონიტორინგს ან/და ადამიანის უფლებათა დაცვას.

საერთაშორისო დამკვირვებელი ორგანიზაცია შეიძლება იყოს სხვა სახელმწიფოს წარმომადგენელი, სხვა სახელმწიფოში რეგისტრირებული ორგანიზაცია ან საერთაშორისო ორგანიზაცია, რომლის სადამფუძნებლო დოკუმენტი/წესდება ითვალისწინებს არჩევნების მონიტორინგს ან/და ადამიანის უფლებათა დაცვას და რომლის საქმიანობაც ეფუძნება საერთაშორისოდ აღიარებულ პრინციპებს.

ადგილობრივი დამკვირვებელი ორგანიზაცია საარჩევნო კოდექსით განსაზღვრულ უფლებებს იძენს ცესკოში ან შესაბამის საოლქო საარჩევნო კომისიაში რეგისტრაციის შემდეგ, ხოლო საერთაშორისო დამკვირვებელი ორგანიზაცია – ცესკოში რეგისტრაციის შემდეგ. რეგისტრაცია უნდა გაიარონ ამ ორგანიზაციების დამკვირვებლებმაც.

დამკვირვებელს უფლება აქვს: დაესწროს საარჩევნო კომისიის სხდომებს; შეუზღუდავად გადაადგილდეს საარჩევნო უბნის ტერიტორიაზე და თავისუფლად, დაუბრკოლებლად დააკვირდეს კენჭისყრის პროცესის ყველა ეტაპს; მონაწილეობა მიიღოს საარჩევნო ყუთების შემოწმებაში მათ დალუქვამდე და მათი გახსნის შემდეგ; დააკვირდეს ამომრჩეველთა ხმების დათვლას ისეთ პირობებში, რომლებიც უზრუნველყოფს საარჩევნო ბიულეტენის დანახვას; დააკვირდეს საუბნო საარჩევნო კომისიის მიერ კენჭისყრის შედეგების შემაჯამებელი ოქმისა და სხვა დოკუმენტების შედგენას; კენჭისყრის პროცედურის დარღვევის გამოვლენის შემთხვევაში განცხადებით/საჩივრით მიმართოს საუბნო საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარეს დარღვევის აღკვეთის მოთხოვნით; გაასაჩივროს საარჩევნო კომისიის ან კომისიის წევრის მოქმედება ზემდგომ საარჩევნო კომისიასა და სასამართლოში; მიიღოს საარჩევნო კომისიის შემაჯამებელი ოქმების ასლები...

დამკვირვებლის კანონიერი უფლებების შეზღუდვისთვის ან მისი საქმიანობისთვის ხელის შეშლისთვის შესაბამისი პირი დაჯარიმდება 500 ლარით.¹³⁸

5. მასობრივი ინფორმაციის საშუალებათა მონაწილეობა საარჩევნო პროცესში

ამომრჩეველთა მიერ გაცნობიერებული გადაწყვეტილების მიღებაზე მნიშვნელოვან გავლენას ახდენენ მასობრივი ინფორმაციის საშუალებები, განსაკუთრებით კი ტელერადიო მაუწყებლობა, ხოლო ბოლო წლებში აგრეთვე ინტერნეტის სოციალური ქსელები. ამომრჩევლებისთვის ობიექტური ინფორმაციის მიწოდების, არჩევნებში მონაწილე პარტიებისთვის მეტ-ნაკლებად თანაბარი პირობების უზრუნველყოფისა და ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენების პრევენციის მიზნით საარჩევნო კანონმდებლობით დადგენილია მთელი რიგი ვალდებულებებისა, რომლებიც საარჩევნო კამპანიის ოფიციალურად დაწყების შემდეგ უნდა დაიცვან იმ მაუწყებლებმა, რომლებიც იყენებენ სახელმწიფოს სიხშირულ რესურსს. ინტერნეტის გამოყენება კანონით არ რეგულირდება.

კანონის თანახმად, „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 ამ კანონის შესაბამისად“.¹³⁹ მაუწყებელმა წინასაარჩევნო დებატები უნდა

¹³⁸ საქართველოს საარჩევნო კოდექსი, 91-ე მუხლი.

¹³⁹ იქვე, 51-ე მუხლი.

გადასცეს არადისკრიმინაციულად და ყველა კვალიფიციური საარჩევნო სუბიექტის¹⁴⁰ მონაწილეობით.¹⁴¹

საზოგადოებრივი მაუწყებელი¹⁴² ვალდებულია, საერთო არჩევნებისას საარჩევნო კამპანიის დროს ყოველ საათში გამოყოს 5 წუთი წინასაარჩევნო რეკლამის უსასყიდლოდ განსათავსებლად და ყოველ 3 საათში თანაბრად გაუნაწილოს ეს დრო კვალიფიციურ საარჩევნო სუბიექტებს, იმ პირობით, რომ ამ პერიოდში ერთი სუბიექტისათვის გამოყოფილი სარეკლამო დრო 90 წამს არ აღემატებოდეს. გარდა ამისა, საზოგადოებრივი მაუწყებელი ვალდებულია, გამოყოს დრო ყველა სხვა საარჩევნო სუბიექტის წინასაარჩევნო რეკლამის განსათავსებლად და ეს დრო თანაბრად გაუნაწილოს მათ შორის.¹⁴³

საერთო ეროვნული მაუწყებელი¹⁴⁴ ვალდებულია, საერთო არჩევნებისას საარჩევნო კამპანიის დროს ყოველ 3 საათში გამოყოს არანაკლებ 7,5 წუთისა წინასაარჩევნო რეკლამის უსასყიდლოდ განსათავსებლად და თანაბრად გაუნაწილოს ეს დრო კვალიფიციურ საარჩევნო სუბიექტებს, იმ პირობით, რომ ამ პერიოდში ერთი სუბიექტისათვის გამოყოფილი სარეკლამო დრო 90 წამს არ აღემატებოდეს. მას უფლება აქვს, გამოყოს დრო ფასიანი წინასაარჩევნო რეკლამის განსათავსებლად; ფასიანი დროის ტარიფი ყველა საარჩევნო სუბიექტისათვის ერთნაირი უნდა იყოს.¹⁴⁵ საზოგადოებრივი მაუწყებლისაგან განსხვავებით, საერთო ეროვნული მაუწყებელი ვალდებული არ არის, უფასო სარეკლამო დრო გამოუყოს სხვა საარჩევნო სუბიექტებს.

ადგილობრივ მაუწყებელს წინასაარჩევნო რეკლამის უსასყიდლოდ განთავსების ვალდებულება წარმოეშობა მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ იგი განათავსებს იმ საარჩევნო სუბიექტის ფასიან წინასაარჩევნო რეკლამას, რომელმაც მიიღო სახელმწიფო დაფინანსება სატელევიზიო რეკლამის განთავსების ხარჯების დასაფარავად.

მაუწყებელს უფლება აქვს, კვალიფიციურ საარჩევნო სუბიექტად აღიაროს პოლიტიკური პარტია, რომელიც საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე ჩატარებული, საარჩევნო კოდექსით 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 და, შესაბამისად, გაუნაწილოს მას უფასო სარეკლამო დრო.

ეუთოს სადამკვირვებლო მისიის ანგარიშში აღნიშნულია, რომ „არსებული სისტემა, რომლის ფარგლებშიც უფასო საეთერო დრო და სხვა ფართო შესაძლებლობები უფრო დიდ პარტიებს აქვთ, მაშინ, როცა უფრო მცირე პარტიებისა და დამოუკიდებელი

140 კვალიფიციური საარჩევნო სუბიექტი – პოლიტიკური პარტია, რომელიც იღებს სახელმწიფო დაფინანსებას, აგრეთვე საარჩევნო ბლოკი, რომელშიც გაერთიანებულია ასეთი პარტია.

141 ეს ნორმა მოქმედებს 2025 წლამდე, შემდეგ კი დებატებში რომელიმე პარტიის მოწვევის შემთხვევაში მაუწყებელმა უნდა მოინვიოს აგრეთვე ბოლო საპარლამენტო არჩევნებში მსგავსი ან უკეთესი შედეგის მქონე პარტია.

142 საზოგადოებრივი მაუწყებელი – სახელმწიფო ქონების საფუძველზე შექმნილი, საჯარო დაფინანსებით მოქმედი, ხელისუფლებისაგან დამოუკიდებელი და საზოგადოების წინაშე ანგარიშვალდებული ტელერადიომაუწყებელი, რომელიც არ ექვემდებარება არც ერთ სახელმწიფო უწყებას, რომლის მიზანია პოლიტიკური და კომერციული გავლენისაგან თავისუფალი, საზოგადოებრივი ინტერესების შესაბამისი, მრავალფეროვანი პროგრამების მიწოდება საზოგადოებისათვის.

143 იქვე, 51-ე მუხლი.

144 საერთო ეროვნული მაუწყებლობა – არანაკლებ 2 თემატიკის (მათ შორის, ახალი ამბებისა და საზოგადოებრივ-პოლიტიკური თემატიკის) პროგრამებით მაუწყებლობა, რომელიც ხელმისაწვდომია საქართველოს მოსახლეობის არანაკლებ 90%-ისათვის.

145 საქართველოს საარჩევნო კოდექსი, 50-ე მუხლი.

კანდიდატების არასწორად შეზღუდვა ხდება, ეუთოს წინაშე აღებულ ვალდებულებებს ეწინააღმდეგება“¹⁴⁶

2025 წლიდან ზემოთ აღწერილი წესი ნაწილობრივ იცვლება. უფასო საეთერო დრო თანაბრად გაუნაწილდება იმ პოლიტიკურ პარტიებს, რომლებიც ბოლო საპარლამენტო არჩევნებში ხმების 3 პროცენტს მაინც მიიღებენ.

უნდა აღინიშნოს, რომ 2020 წელს კვალიფიციური საარჩევნო სუბიექტის სტატუსი 18 პარტიას ჰქონდა, ხოლო საპარლამენტო არჩევნებში 55 პარტია მონაწილეობდა, რომელთაგან 7 ორ საარჩევნო ბლოკში იყო გაერთიანებული.

6. საარჩევნო დავები

საარჩევნო დავები ნებისმიერი არჩევნების თანმდევი პროცესია. ყოველი არჩევნებისას საარჩევნო პროცესთან დაკავშირებულ სახელმწიფო ორგანოებსა და სასამართლოებში შედის რამდენიმე ასეული განცხადება, საჩივარი და სარჩელი, რომელთა განხილვის ხარისხიც განაპირობებს საარჩევნო კანონმდებლობის დარღვევის პრევენციის ხარისხს და, შესაბამისად, არჩევნების შედეგებისადმი ნდობის ხარისხს.

საარჩევნო კანონმდებლობის დარღვევის გასაჩივრების ვადები და წესი, აგრეთვე საარჩევნო კომისიაში განცხადების/საჩივრის და საერთო სასამართლოებში სარჩელის შეტანის უფლების მქონე პირთა წრე დანვრისგან არის განსაზღვრული საქართველოს საარჩევნო კოდექსით (77-ე, 78-ე მუხლები), ხოლო არჩევნების მომწესრიგებელი ნორმისა და ამ ნორმის საფუძველზე ჩასატარებელი ან ჩატარებული არჩევნების კონსტიტუციურობის შესახებ კონსტიტუციური სარჩელის საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოში შეტანისა და განხილვის ვადები და წესი განსაზღვრულია „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით.

შესაძლო საარჩევნო დავების თითქმის ყველა შემთხვევაში განცხადების/საჩივრის/სარჩელის შეტანის უფლება აქვთ რეგისტრირებულ საარჩევნო სუბიექტებს ან მათ წარმომადგენლებს, აკრედიტებულ სადამკვირვებლო ორგანიზაციებს ან მათ დამკვირვებლებს და საარჩევნო კომისიების წევრებს. მაგრამ ამომრჩევლებს მხოლოდ იმ შემთხვევაში შეუძლიათ საჩივრის შეტანა, თუ ისინი ამომრჩევლთა სიაში არ აღმოჩნდებიან, რაც ეუთოს სადამკვირვებლო მისიამ ეუთოს წინაშე აღებული ვალდებულებების, სხვა საერთაშორისო სტანდარტებისა და საერთაშორისო დონეზე მიღებული პრაქტიკის დარღვევად მიიჩნია.¹⁴⁷ თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ ამომრჩევლებისთვის სხვა საკითხებზე გასაჩივრების უფლების მიცემა მკვეთრად გაზრდის საჩივრების, მათ შორის, უსაფუძვლო საჩივრების, რაოდენობას, რაც უარყოფითად იმოქმედებს ისედაც გადატვირთული საარჩევნო კომისიებისა და სასამართლოების გადამწყვეტილებათა ხარისხზე, რომლებმაც გადამწყვეტილება ერთ-ერთ დღეში უნდა მიიღონ. ისიც უნდა აღინიშნოს, რომ ამომრჩევლებს ამა თუ იმ დარღვევის გასაჩივრება შეუძლიათ დამკვირვებლების ან საარჩევნო სუბიექტების წარმომადგენლების მეშვეობით, რომლებმაც მათზე უკეთ იციან საარჩევნო კანონმდებლობა და შეუძლიათ გაფილტრონ უსაფუძვლო საჩივრები.

საუბნო საარჩევნო კომისიის/საუბნო საარჩევნო კომისიის ხელმძღვანელი პირის

146 OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report. Georgia, Presidential Election, 2018 (Warsaw, 28.02.2019), para. X, b. <https://www.osce.org/ka/odihr/elections/georgia/414827>

147 OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report. Georgia, Presidential Election, 2018 (Warsaw, 28.02.2019), para. XII. <https://www.osce.org/ka/odihr/elections/georgia/414827>

გადაწყვეტილება შეიძლება გასაჩივრდეს შესაბამის საოლქო საარჩევნო კომისიაში, მისი გადაწყვეტილება – შესაბამის რაიონულ/საქალაქო სასამართლოში, ხოლო ამ სასამართლოს გადაწყვეტილება – სააპელაციო სასამართლოში.

საოლქო საარჩევნო კომისიის/საოლქო საარჩევნო კომისიის ხელმძღვანელი პირის გადაწყვეტილება შეიძლება გასაჩივრდეს ცესკოში, ცესკოს გადაწყვეტილება – თბილისის საქალაქო სასამართლოში, ხოლო ამ სასამართლოს გადაწყვეტილება – სააპელაციო სასამართლოში.

როგორც ვხედავთ, საარჩევნო დავების გადაწყვეტის საბოლოო ეტაპი სასამართლოა. ამიტომ შეიძლება ითქვას, რომ **ადმინისტრაციული ხესუხების ბოხოგად გამოყენების პრევენციის, ისევე როგორც სამაჩთლიანი სანქციების, აუცილებელი პირობა აჩის სასამართლოს დამოუკიდებლობა და მიუკეციძობლობა.**

ზემოაღნიშნულ გადაწყვეტილებათა გასაჩივრების ვადა გადაწყვეტილების მიღებიდან 1 ან 2 დღეა, ასეთივეა მათი განხილვის ვადაც. თუმცა წინასაარჩევნო რეგულაციების დარღვევებთან დაკავშირებული განცხადების/საჩივრის განხილვის ვადა, რომლებსაც ცესკოს ან საოლქო საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარეები იხილავენ, 1 თვეა. წინასაარჩევნო პერიოდში ასეთი დიდი ვადა ხელს არ უწყობს დარღვევების პრევენციას. ისიც უნდა აღინიშნოს, რომ, თუ ცესკოს თავმჯდომარე არ დააკმაყოფილებს საჩივარს (ადმინისტრაციულ სანქციას არ დააკისრებს კანონის დამრღვევს), მისი ეს გადაწყვეტილება ვერ გასაჩივრდება სასამართლოში, რაც სამართლებრივი დაცვის ეფექტური საშუალებების ქონასთან დაკავშირებულ ეუთოს წინაშე აღებულ ვალდებულებებსა და საერთაშორისო სტანდარტებს ეწინააღმდეგება¹⁴⁸ ცესკოს თავმჯდომარის ასეთი მოქმედების გასაჩივრების შეუძლებლობა **სამაჩთლებივი ადმინისტრაციული ხესუხის ბოხოგად გამოყენებად შეიძლება მივიჩნიოთ.**

არჩევნებთან დაკავშირებული განცხადებების/საჩივრების/სარჩილების მომზადებისა და განხილვისთვის გამოყოფილი უაღრესად შეზღუდული ვადები ვერ უზრუნველყოფს მათ საფუძვლიან განხილვას, მაგრამ თითოეული ამ ვადის რამდენიმე დღით გაზრდა გამოიწვევს არჩევნების საბოლოო შედეგების დადგენის ვადის მნიშვნელოვან გაზრდას, რაც პოლიტიკური თვალსაზრისით არასასურველია. თუმცა ამ ვადების თითო დღით გაზრდაც კი, რაც არჩევნების საბოლოო შედეგების დადგენის ვადას მხოლოდ 6 დღით გაზრდიდა, მნიშვნელოვნად გააუმჯობესებდა საჩივრების განხილვის ხარისხს.

საარჩევნო სუბიექტების ფინანსებისა და ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენების აუდიტი

იმისათვის, რომ საარჩევნო პროცესი კანონმდებლობის შესაბამისად მიმდინარეობდეს, აუცილებელია პოლიტიკური პარტიებისა და კანდიდატების ფინანსებისა და ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენების უწყვეტი აუდიტორული შემოწმება. აუდიტორულ შემოწმებას უნდა ატარებდეს სხვა ორგანოებისგან ფუნქციურად დამოუკიდებელი, მიუკერძოებლად და ეფექტიანად მოქმედი ერთი ან რამდენიმე დაწესებულება, რომელთაც უნდა ჰქონდეთ საკმარისი უფლებამოსილება და რესურსები, რათა საარჩევნო პროცესისთვის დამახასიათებელ შემჭიდროებულ ვადებში სრულფასოვნად განახორციელონ თავისი ფუნქცია.¹⁴⁹

¹⁴⁸ იქვე.

¹⁴⁹ საარჩევნო პროცესებში ადმინისტრაციული რესურსების არამართლობიერად გამოყენების პრევენციისა და რეაგირების ერთობლივი სახელმძღვანელო მითითებები, მიღებული დემოკრატიული არჩევნების საბჭოს 54-ე სხდომაზე (ვენეცია, 2016 წლის 10 მარტი) და ვენეციის კომისიის მიერ 106-ე პლენარულ სხდომაზე (ვენეცია, 2016 წლის 11-12 მარტი), CDL-AD (2016) 004, § II.B (2).

საქართველოში არჩევნების დროს ფინანსურ აუდიტს ახორციელებს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, ხოლო ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენების აუდიტს – ცესკო და სამართალდამცავი ორგანოები, თავ-თავისი კომპეტენციის ფარგლებში. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური დამოუკიდებელი კონსტიტუციური ინსტიტუტია. იგი ანგარიშვალდებულია მხოლოდ პარლამენტის წინაშე.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური ახორციელებს პოლიტიკური პარტიებისა და საარჩევნო სუბიექტების ფინანსური საქმიანობის მონიტორინგს საქართველოს საარჩევნო კოდექსითა და „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით დადგენილი კომპეტენციის ფარგლებში. იგი უფლებამოსილია, ჩაატაროს აუდიტი, ყადაღა დაადოს ფიზიკური პირების, იურიდიული პირების, მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების ქონებას (მათ შორის, საბანკო ანგარიშებს), შეადგინოს სამართალდარღვევის შესახებ ოქმი და მიიღოს შესაბამისი დადგენილება.¹⁵⁰

თუ საარჩევნო სუბიექტმა, რომელმაც მიიღო საარჩევნო კოდექსით დადგენილი ხმების საჭირო რაოდენობა, დადგენილ ვადაში არ წარადგინა საარჩევნო კამპანიის ფონდის ანგარიში, ან თუ დადასტურდება კანონის მოთხოვნათა დარღვევა, იგი სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა უნდა გააფრთხილოს, მოსთხოვოს ხარვეზის შევსება და გამოვლენილ დარღვევასთან დაკავშირებული დეტალური წერილობითი ინფორმაციის მიწოდება. თუ სახელმწიფო აუდიტის სამსახური მიიჩნევს, რომ დარღვევა არსებითი ხასიათისაა და მას 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.¹⁵¹

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისათვის აუცილებელი ინფორმაციის ან/და დოკუმენტაციის მიწოდებისათვის თავის არიდება, მცდარი ინფორმაციის წარდგენა, მის საქმიანობაში ჩარევა ან მისი საქმიანობისათვის სხვაგვარად ხელის შეშლა გამოიწვევს პასუხისმგებელი პირის დაჯარიმებას 1000 ლარის ოდენობით. ასეთ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა შესახებ ოქმებს ადგენს გენერალური აუდიტორის ნორმატიული აქტით განსაზღვრული უფლებამოსილი პირი და სასამართლოს გადასცემს საბოლოო გადაწყვეტილების მისაღებად.¹⁵²

უნდა აღინიშნოს, რომ კანონით განსაზღვრული არ არის საარჩევნო კამპანიის პერიოდში სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ საარჩევნო სუბიექტების ფინანსური ანგარიშების, საჩივრების, დაფინანსების წესების დარღვევებზე სხვადასხვა ინფორმაციის შესწავლისა და რეაგირების დაჩქარებული ვადები, რაც ამცირებს წინასაარჩევნო კამპანიის დაფინანსების შემოწმების ეფექტიანობას. გარდა ამისა, სრულფასოვანი ფინანსური აუდიტის განხორციელებაზე უარყოფითად მოქმედებს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ადამიანური რესურსების სიმცირე. მიუხედავად ამ ხარვეზებისა, შეიძლება ითქვას, რომ საარჩევნო კამპანიის პერიოდში სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ შესრულებული სამუშაოს ხარისხი წინა წლებთან შედარებით მნიშვნელოვნად გაუმჯობესდა.

ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენების კანონიერებას აკონტროლებენ ცესკო და სამართალდამცავი ორგანოები, თავ-თავისი კომპეტენციის ფარგლებში. უნდა აღინიშნოს, რომ ამ კონტროლის მასშტაბი და ხარისხი ძალიან დაბალია.

150 საქართველოს ორგანული კანონი „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“, მე-6 მუხლი.

151 საქართველოს საარჩევნო კოდექსი, 57-ე მუხლი.

152 საქართველოს ორგანული კანონი „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“, 261-ე, 262-ე მუხლები.

შედარებით ხშირად გამოყენებული ადმინისტრაციული რესურსების სახეები და მათი ბოროტად გამოყენების პრაქტიკული მაგალითები

საარჩევნო კამპანიებზე წლების განმავლობაში განხორციელებული დაკვირვება შესაძლებლობას იძლევა, გამოვყოთ იმ ადმინისტრაციული რესურსების სახეები, რომელთა ბოროტად გამოყენებაც შედარებით ხშირად ხდება. ინფორმაციის ძირითადი წყარო დამკვირვებელი ორგანიზაციების ანგარიშები, ტელევიზიებითა და სოციალური მედიით გავრცელებული ინფორმაციაა.

1. ამომრჩეველთა მოსყიდვა

ამომრჩეველთა უშუალო მოსყიდვა შემცირდა, თუმცა ჯერ კიდევ გვხვდება საარჩევნო სუბიექტების (ძირითადად, მმართველი პოლიტიკური პარტიის) ან მათთან დაკავშირებული ორგანიზაციების მიერ მოსახლეობის ამა თუ იმ ჯგუფებისთვის საკვები პროდუქტების დარიგება და ჯანმრთელობის მდგომარეობის უფასოდ შემოწმების ორგანიზება. მაგალითად, 2020 წლის ივლისში სენაკის მუნიციპალიტეტში, ვეტერანების საქმეთა სახელმწიფო სამსახურისა და არაკომერციული ორგანიზაციის – „ქართული ოცნება – ჯანმრთელი მომავლისთვის“ – ორგანიზებით, პარლამენტის თავმჯდომარის მოადგილის, გიორგი ვოლსკისა (პარტია „ქართული ოცნების“ წევრი) და სენაკის მუნიციპალიტეტის მერიის მხარდაჭერით, უფასო სამედიცინო აქცია გაიმართა. მუნიციპალიტეტში მცხოვრებ სოციალურად შეჭირვებულ ოჯახებს, ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილ მოქალაქეებს, ომისა და თავდაცვის ძალების ვეტერანებსა და მათი ოჯახის წევრებს უფასო სამედიცინო პროფილაქტიკური გამოკვლევები ჩაუტარდათ. აშკარაა ამ აქციასთან მმართველი პარტიის აფილირება. ასევე, 2020 წლის 5 აგვისტოს ერთ-ერთმა ტელეკომპანიამ გაავრცელა ქობულეთის ერთ-ერთ მარკეტში გადაღებული სიუჟეტი, რომელშიც ჩანდა, რომ მოქალაქეებს უფასოდ ურიგებდნენ ბოსტნეულს (მარკეტს ბოსტნეული ქობულეთის აგროსერვისცენტრმა მიაწოდა) და ამ დროს ინერდნენ მათ პირად მონაცემებს. მოქალაქეები ამბობდნენ, რომ ბოსტნეულს მმართველი პარტიის კოორდინატორები არიგებდნენ. უნდა აღინიშნოს, რომ მსგავსი აქტივობა სხვა პარტიებსაც ჰქონდათ.¹⁵³ მართალია, აღწერილი შემთხვევები ოფიციალური საარჩევნო კამპანიის დაწყებამდე მოხდა და ამიტომ ეს არ იყო კანონის დარღვევა, მაგრამ აშკარაა მათი საარჩევნოდ მოტივირებული ხასიათი.

აშკარად საარჩევნოდ მოტივირებული ხასიათი ჰქონდა 2018 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების პერიოდში საქველმოქმედო ფონდ „ქართუს“ განცხადებას 600 ათასი მოქალაქისთვის ჯამში მილიარდ-ნახევარი ლარის ოდენობის ვადაგადაცილებული საბანკო სესხების ჩამოწერის პროგრამის შესახებ, რომლის განხორციელებაში საქართველოს მთავრობაც იყო ჩართული. 2020 წლის ოქტომბერში, როდესაც საპარლამენტო არჩევნებამდე ერთ თვეზე ნაკლები იყო დარჩენილი, თბილისის მერმა, რომელიც იმავდროულად „ქართული ოცნების“ გენერალური მდივანია, გამოაცხადა, რომ ფონდმა „ქართუმ“ თბილისის აჩუქა ქალაქის ერთ-ერთ ცენტრალურ უბანში მის საკუთრებაში არსებული ყოფილი იპოდრომის ტერიტორია ცენტრალური პარკის მოსაწყობად და რომ პარკის მონწყობასაც „ქართუ“ დააფინანსებდა (თბილისელები წლების განმავლობაში სთხოვდნენ თბილისის მუნიციპალიტეტს ამ ტერიტორიის

¹⁵³ 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნების გრძელვადიანი სადამკვირვებლო მისიის შუალედური ანგარიში (ივნისი-აგვისტო). საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია. <https://gyla.ge/> 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნები. წინასაარჩევნო მონიტორინგის III შუალედური ანგარიში (4 აგვისტო-5 სექტემბერი). სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება. <https://isfed.ge/> საარჩევნო დარღვევები და მათზე რეაგირება. საპარლამენტო არჩევნები 2020. საერთაშორისო გამჭვირვალობა-საქართველო. <https://transparency.ge/>

გამოსყიდვას და პარკის მოწყობას). ამ ფონდის დამფუძნებელი და დამფინანსებელი მმართველი პარტიის („ქართული ოცნების“) თავმჯდომარე ბიძინა ივანიშვილია. ორივე შემთხვევა ფართოდ იყო რეკლამირებული მმართველი პარტიის წარმომადგენელთა მიერ. არცერთ შემთხვევას არ მიეცა ამომრჩეველთა მოსყიდვის კვალიფიკაცია.

2. საბიუჯეტო თანხების გამოყენება

სახელმწიფო ან მუნიციპალური ბიუჯეტით დაფინანსებული ახალი პროგრამების დაწყებას და ადრე დაგეგმილი საბიუჯეტო პროგრამების დაფინანსების გაზრდას საქართველოს საარჩევნო კოდექსი კრძალავს მხოლოდ არჩევნებამდე 60 დღის განმავლობაში.¹⁵⁴ სხვადასხვა ხელისუფლებამ არაერთხელ გამოიყენა ეს საკანონმდებლო „ხვრელი“ და ბიუჯეტში ცვლილება შეიტანა აკრძალვის ამოქმედებამდე მცირე ხნით ადრე ან/და ისე დაგეგმა ბიუჯეტი, რომ სოციალური გასაცემლების გაზრდა და ინფრასტრუქტურული პროექტების დაწყება ან დამთავრება ოფიციალური წინასაარჩევნო კამპანიის პერიოდს დამთხვეოდა. მაგალითად, საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 20 აგვისტოს გადაწყვეტილებით, აკრძალვის ამოქმედებამდე 11 დღით ადრე, 2020 წლის 1 სექტემბრიდან საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამის ფარგლებში სიმსივნის სამკურნალო მედიკამენტების ნუსხა გაფართოვდა და ონკოლოგიური პაციენტისთვის გამოყოფილი დაფინანსების პაკეტი 8 000 ლარით გაიზარდა. ეს პროგრამა 40 000-ამდე ადამიანს შეეხო. საქართველოს თავდაცვის სამინისტრომ 2020 წლის 31 აგვისტოს, აკრძალვის ამოქმედებამდე 1 დღით ადრე, გამოაცხადა, რომ მოქალაქეებს (დაახლოებით ათას პირს) ჩამოეწერებოდა სამხედრო ჰოსპიტლის მიმართ 2009 წლიდან სხვადასხვა მომსახურებისთვის დარიცხული დავალიანება. 2020 წლის აგვისტოს დასაწყისში საქართველოს მთავრობამ საზოგადოებას გააცნო COVID-19-ით გამოწვეული კრიზისის დასაძლევი ანტიკრიზისული გეგმის მესამე ეტაპი, რომელიც სოციალური დახმარების რამდენიმე პროგრამას ითვალისწინებდა. ასეთ, თავისთავად, კანონიერ და სწორ მოქმედებას საარჩევნოდ მოტივირებული ხასიათი შესძინეს პრემიერმინისტრისა და სხვა ოფიციალურ პირთა კომენტარებმა, რომ ასეთი მასშტაბური სოციალური პროგრამების განხორციელება შესაძლებელი გახდა მთავრობის მიერ დაფუძნებულ „Stop Cov-ფონდში“ შეტანილმა შემოწირულობებმა და რომ მთავარი შემომწირველი ბიძინა ივანიშვილი იყო.

გარდა ამისა, ჩვეულებად იქცა, რომ ხელისუფლების ნებისმიერი მოქმედება, რომელიც საზოგადოებამ მოინდონა, მმართველი პარტიის დამსახურებად იქნეს წარმოდგენილი, რითაც იშლება საზღვარი სახელმწიფოსა და პარტიას შორის, რაც ეწინააღმდეგება ეუთოს წინაშე აღებულ ვალდებულებებსა და საერთაშორისო პრაქტიკას.¹⁵⁵

3. მმართველი პარტიის კარლაშენის წევრობის კანდიდატების მონაწილეობა ბიუჯეტის დაფინანსებით ორგანიზებულ ღონისძიებებში

სახელმწიფო ან მუნიციპალური ბიუჯეტით დაფინანსებული პროექტების პრეზენტაციას, საწარმოებისა და რეაბილიტირებული ობიექტების გახსნას, როგორც წესი, ცენტრალური და მუნიციპალური ხელისუფლების ლიდერებთან ერთად, ესწრებოდნენ მმართველი პარტიის პარლამენტის წევრობის კანდიდატები, რომლებიც ამ ინფორმაციას ხშირად სოციალური ქსელით ავრცელებდნენ. ასეთი მოქმედება შლის ზღვარს სახელმწიფოსა და მმართველ პარტიას შორის და, შესაბამისად, შეიცავს ადმინისტრაციული რესურსის ბოროტად გამოყენების ნიშნებს.

¹⁵⁴ იხ. წინამდებარე კვლევის § II.3 (ვ).

¹⁵⁵ „სახელმწიფო და პოლიტიკური პარტიები ნათლად უნდა იყვნენ ერთმანეთისგან განცალკევებული“, ეუთოს 1990 წლის კოპენჰაგენის კონფერენციის დოკუმენტი, პუნქტი 5.4. <http://www.osce.org/odihr/elections/14304>

4. საჯარო მოხელეთა მონაწილეობა წინასაარჩევნო აკტივაციაში

წლებია, გრძელდება და სისტემური ხასიათი მიიღო სახელმწიფო და მუნიციპალური ხელისუფლების თანამდებობის პირთა მიერ ისეთი სახის ადმინისტრაციული რესურსის ბოროტად გამოყენებამ, როგორცაა დაქვემდებარებული საჯარო მოხელეებისა და მუნიციპალურ სანარმოთა და დანებსებულბათა ხელმძღვანელებისთვის, აგრეთვე საჯარო სკოლებისა და საბავშვო ბაღების დირექტორებისთვის დავალების მიცემა, აკტივაცია გასწიონ მმართველი პარტიის სასარგებლოდ და შეადგინონ მის მხარდამჭერთა სიები, თუმცა ამის თაობაზე ისინი საჯაროდ არ საუბრობენ.¹⁵⁶

საჯარო მოხელეები აკტივაციისთვის აქტიურად იყენებდნენ სოციალურ ქსელ „ფეისბუქს“, ხშირად სამუშაო საათებში, თუმცა ამის თაობაზე წარდგენილი საჩივრები ცესკომ არ დააკმაყოფილა, ვინაიდან „ფეისბუქის“ პირადი ანგარიშიდან განუული აკტივაცია არ მიიჩნია თავისი რეგულირების სფეროდ, რაც საარჩევნო კოდექსით განსაზღვრული აკტივაციის ცნების უაღრესად ვიწრო განმარტებაა და არ შეესაბამება კანონის ლეგიტიმურ მიზანს.

5. შემოწირულობები პოლიტიკური პარტიების ფონდებში

პრაქტიკამ გვიჩვენა, რომ კერძო შემოწირულობების ზემოთ აღწერილი რეგულირება (იხ. წინამდებარე კვლევის §II.2(ბ)) საკმარისი არ აღმოჩნდა ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენების პრევენციისთვის. პოლიტიკური პარტიების მიერ მიღებული კერძო შემოწირულობების სტატისტიკა¹⁵⁷ გვიჩვენებს, რომ საერთო ეროვნული არჩევნების წლებში (2012 – 2020 წლების პერიოდში) მმართველი პარტიის მიერ მიღებული წლიური შემოწირულობების წილი მთელი შემოწირულობების 60-იდან 90 პროცენტამდე მერყეობდა, იურიდიული პირებისა და მათი მენილეების მიერ შეწირული თანხები კი თითქმის მთლიანად მმართველ პარტიაში მიდიოდა. გარდა ამისა, ადმინისტრაციული ორგანოების ტენდერებში გამარჯვებული კომპანიების ან/და მათი მფლობელების მნიშვნელოვანი ნაწილი მმართველი პარტიის შემოწირველი აღმოჩნდა. არასამთავრობო ორგანიზაციების ინფორმაციით, ასე იყო 2012 წლამდეც. ნიშანდობლივია, რომ 2012 წელს მმართველმა პარტიამ („ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა“) მიიღო შემოწირულობების 71%, იმავე წლის ბოლოს წააგო საპარლამენტო არჩევნები, მომდევნო წელს კი მან შემოწირულობების მხოლოდ 5% მიიღო, ხოლო არჩევნებში გამარჯვებულმა კოალიციამ („ქართული ოცნება“) – 60%. ამიტომ ჩნდება გონივრული ეჭვი, რომ ასეთი მდგომარეობა შედეგია მმართველი პარტიის მიერ ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენებისა, თუმცა ამის დამტკიცება თითქმის შეუძლებელია.

6. ძალადობა და მუქარა

წლების განმავლობაში წინასაარჩევნო კამპანიის პერიოდში თითქმის ყოველდღე ვრცელდებოდა ინფორმაცია პოლიტიკური ოპონენტების წინააღმდეგ (ორიოდე გამოწაკლისის გარდა, პოლიტიკური ოპოზიციის აქტივისტების წინააღმდეგ) ძალადობრივი მოქმედების შესახებ. ოპოზიციის აქტივისტები აცხადებდნენ, რომ მათ და მათი ოჯახის წევრებს ემუქრებოდნენ სამსახურის დაკარგვით, პირადი ცხოვრების ამსახველი და მაკომპრომეტირებელი ფარული ჩანაწერების გამოქვეყნებით, ნარკოტიკების „ჩადებით“, სოციალურად დაუცველებს – სოციალური დახმარების

¹⁵⁶ იხ., მაგალითად, საარჩევნო დარღვევები და მათზე რეაგირება. საპარლამენტო არჩევნები - 2020.

საერთაშორისო გამჭვირვალობა-საქართველო. <https://transparency.ge/>

¹⁵⁷ საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ვებგვერდი: <https://monitoring.sao.ge>

შენწყვეტივით. სამართალდამცავი ორგანოების მიერ ასეთი დანაშაულების გამოძიება უაღრესად არაეფექტიანია. 2020 წლის 24 სექტემბერს საქართველოს სახალხო დამცველმა განაცხადა: „სამწუხაროდ, წინა წლების პრაქტიკა გვიჩვენებს, რომ წინასაარჩევნო პერიოდში ჩადენილი ძალადობრივი ქმედებებისთვის პრაქტიკულად არავის უგია პასუხი და მოსყიდვის თუ სხვა შემთხვევებზე დღემდე არ გვყავს დაზარალებული თუ ბრალდებული პირები აღნიშნულ საქმეებში“.

ასეთმა მდგომარეობამ საზოგადოებაში განამტკიცა მოსაზრება, რომ ზემოაღნიშნული დანაშაულების ჩამდენთა დაუსჯელობა მმართველი პარტიის (2013 წლამდე – „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის“, 2016 წლიდან – „ქართული ოცნების“)¹⁵⁸ ინტერესებში იყო. **სამახოლდამცავი ორგანოების ფაქტობრივი უმოქმედობა, თავისი ახსით, ადმინისტრაციული ხელისუფლების ბოროტად გამოყენებას შეიძლება მივაკუთვნოთ.**

7. კენჭისყრის შედეგების შემოწმება

არჩევნების შედეგების ლეგიტიმურობისთვის უაღრესად მნიშვნელოვანია საუბნო საარჩევნო კომისიების მიერ დადგენილი კენჭისყრის შედეგების სანდოობა. ამ მიზნით ცესკოს მინიჭებული აქვს უფლება, მიიღოს გადაწყვეტილება საუბნო საარჩევნო კომისიებიდან შემოსული დალუქული დოკუმენტების გახსნისა და საარჩევნო ბიულეტენების ხელახლა დათვლის შესახებ, ხოლო საოლქო საარჩევნო კომისია „ვალდებულია განცხადების/საჩივრის საფუძველზე... აგრეთვე საკუთარი ინიციატივით შეამოწმოს საუბნო საარჩევნო კომისიების ... გადაწყვეტილებათა კანონიერება (მათ შორის, არჩევნებში მონაწილეთა აღრიცხვის, საარჩევნო ბიულეტენების დათვლის სიზუსტე და სხვა) და დარღვევის გამოვლენის შემთხვევაში... შეცვალოს საუბნო საარჩევნო კომისიის კენჭისყრის შედეგების შემაჯამებელი ოქმის მონაცემები შემოწმების შედეგის შესაბამისად... საოლქო საარჩევნო კომისიის მიერ ხელახლა დათვლის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების შემთხვევაში კომისიამ ეს უნდა აცნობოს ყველა საარჩევნო სუბიექტსა და დამკვირვებელ ორგანიზაციას, რომელთა წარმომადგენლებიც ესწრებოდნენ ბიულეტენების დათვლას საარჩევნო უბანზე, და მათი სურვილის შემთხვევაში უზრუნველყოს მათი წარმომადგენლების დასწრება ხელახლა დათვლის პროცესზე“.¹⁵⁹ საარჩევნო ბიულეტენების ხელახლა დათვლის გადაწყვეტილებას საარჩევნო კომისია იღებს სხდომაზე დამსწრეთა არანაკლებ ორი მესამედით.

მიუხედავად ზემოაღნიშნული უფლებისა და ვალდებულებისა, ცესკოსა და საოლქო საარჩევნო კომისიებს წლების განმავლობაში არც საკუთარი ინიციატივით შეუძლონ კენჭისყრის შედეგები და არ დაუკმაყოფილებიათ თითქმის არცერთი საჩივარი, რომლებითაც კენჭისყრის შედეგების ხელახლა დათვლა იყო მოთხოვნილი. სამწუხაროდ, ასეთი საჩივრები არც სასამართლოებმა დააკმაყოფილეს. **ესეც ადმინისტრაციული ხელისუფლების ბოროტად გამოყენებას შეიძლება მივაკუთვნოთ.**

8. საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის მოქმედება

საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისია განსაზღვრავს საარჩევნო პროცესში მედიის მონაწილეობისა და მისი გამოყენების წესს, უზრუნველყოფს მაუწყებლის მიერ საქართველოს საარჩევნო კოდექსით დადგენილ ნორმათა დაცვის მონიტორინგს და ახდენს შესაბამის რეაგირებას ამ ნორმების დარღვევაზე.¹⁶⁰ მიუხედავად იმისა, რომ

¹⁵⁸ 2013 და 2014 წლების არჩევნების დროს, კოალიციური საპარლამენტო უმრავლესობისა და კოალიციური მთავრობის პირობებში, დანაშაულებრივი მოქმედებები ბევრად ნაკლები იყო.

¹⁵⁹ საქართველოს საარჩევნო კოდექსი, მე-14, 21-ე მუხლები.

¹⁶⁰ იქვე, 51-ე მუხლი.

პრეტენზია მხოლოდ ამ კომისიის ორიოდ გადაწყვეტილების მიმართ იყო გამოთქმული, მათი მნიშვნელობიდან გამომდინარე, ეს მაინც უნდა აღინიშნოს.

2018 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების წინასაარჩევნო კამპანიის დასაწყისში კომისიამ მაუწყებლებს, რომლებიც წინასაარჩევნო პერიოდში გამოაქვეყნებდნენ საზოგადოებრივი აზრის კვლევის შედეგებს ან/და დაუკვეთდნენ კვლევას, დააკისრა კვლევის სანდოობის შემომნების ვალდებულება და პასუხისმგებლობა ამ ვალდებულების შეუსრულებლობისთვის. მიუხედავად იმისა, რომ კანონით დადგენილია მოთხოვნები, რომლებსაც უნდა აკმაყოფილებდეს არჩევნებთან დაკავშირებული საზოგადოებრივი აზრის კვლევა,¹⁶¹ კანონი მაუწყებელს არ ავალდებულებს სხვათა მიერ შესრულებული კვლევის სანდოობის შემომნებას – ეს კვლევის შემსრულებლის პასუხისმგებლობაა. **ეს აჩის სამართლებრივი ადმინისტრაციული ხესუსის ბოხოგად გამოყენების მაგადითი.**

2018 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების წინასაარჩევნო კამპანიის დაწყებამდე ერთ-ერთმა მაუწყებელმა გამოაქვეყნა ოპოზიციური პარტიის საარჩევნო რეკლამა, რაც კომუნიკაციების ეროვნულმა კომისიამ სამართალდარღვევად შეაფასა საარჩევნო კოდექსის იმ ნორმაზე დაყრდნობით, რომელიც მხოლოდ წინასაარჩევნო კამპანიის პერიოდში არეგულირებს მაუწყებლებში საარჩევნო რეკლამების განთავსებას. ასეთი მოქმედება კომისიის მიუკერძოებლობას საეჭვოდ ხდის და **ადმინისტრაციული ხესუსის ბოხოგად გამოყენებად შეიძლება შეფასდეს.**

პოლიტიკური ნების მნიშვნელობა ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენებისა და ამომრჩეველთა დაშინების თავიდან აცილებისთვის

ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენებისა და ამომრჩეველთა მოსყიდვის, დაშინების თუ იძულების პრევენციისთვის საკმარისი არ არის კანონით მათი აკრძალვა და სათანადო სანქციების დაწესება. ადმინისტრაციული სამართალდარღვევა უნდა გამოიკვლიოს და დამრღვევს სათანადო სანქცია დააკისროს ადმინისტრაციულმა ორგანომ (ზოგიერთ შემთხვევაში ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილება სასამართლომ უნდა დაამტკიცოს), ხოლო დანაშაული უნდა გამოიძიოს პოლიციამ ან პროკურატურამ, გამოძიების საფუძველზე ბრალდება უნდა წარადგინოს პროკურატურამ (ბრალდების წარდგენა ან მის წარდგენაზე უარი პროკურატურის დისკრეციული უფლებამოსილებაა) და საბოლოო გადაწყვეტილება უნდა მიიღოს სასამართლომ. ცხადია, რომ თუ არ არის ხელისუფლების პოლიტიკური ნება, ეს პროცედურული ჭაჭვი რომელიმე დონეზე განყდება, სამართალდამრღვევი არ ისჯება და იქმნება დაუსჯელობის სინდრომი.

არჩევნების დროს ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენების აღკვეთისთვის, ისევე როგორც ამომრჩეველთა მოსყიდვის, დაშინების თუ იძულების თავიდან აცილებისთვის, განსაკუთრებით დიდი მნიშვნელობა აქვს ხელისუფლების მკაფიოდ გამოსატყვევებელ პოლიტიკურ ნებას. ოღონდ ხელისუფლების საჯაროდ გამოსატყვევებელი პოლიტიკური ნება ლიტონ სიტყვებად არ უნდა დარჩეს, რაც, სამწუხაროდ, ხშირად ხდება. რომ არ არსებობდეს ხელისუფლების ფარული თანხმობა, საქმე გვექნებოდა ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენების მხოლოდ ცალკეულ შემთხვევებთან.

¹⁶¹ იქვე.

არჩევნებთან დაკავშირებული ცნობიერების გაზრდა და საინფორმაციო კამპანიები

არჩევნების დემოკრატიულობის ხარისხზე მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს საზოგადოების სამოქალაქო ცნობიერებისა და ინფორმირებულობის დონე, რომლის გაზრდაზე ზრუნვაც ხელისუფლების მოვალეობაა. თუმცა ამაზე არა მხოლოდ ხელისუფლებამ, არამედ სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებმაც უნდა იზრუნონ. ამ საქმეში მნიშვნელოვანი როლის შესრულება შეუძლია მედიას, განსაკუთრებით კი – ელექტრონულ მედიას.

არჩევნებთან დაკავშირებული ცნობიერების გაზრდის მიზნით ზოგადსაგანმანათლებლო სკოლების სამოქალაქო განათლების სასწავლო პროგრამაში შეტანილია არჩევნებთან დაკავშირებული საკითხები, არაერთი პროექტი განახორციელებს არასამთავრობო ორგანიზაციებმა, ცესკო საარჩევნო სისტემების განვითარების, რეფორმებისა და სწავლების ცენტრთან¹⁶² ერთად მუდმივად ახორციელებს სხვადასხვა პროექტს, რომელთა შორის არის „საარჩევნო განვითარების სკოლა“ (მიზანი: სამოქალაქო ჩართულობის ზრდა, ახალგაზრდებში არჩევნების პოპულარიზაცია, საოლქო საარჩევნო კომისიის წევრებისთვის ტრენერის უნარ-ჩვევების განვითარება), „საარჩევნო ადმინისტრატორის კურსები“ (კენჭისყრის პროცედურების შესასწავლად), საინფორმაციო-სასწავლო კურსი „არჩევნები და ახალგაზრდა ამომრჩეველი“ (საჯარო სკოლების XI-XII კლასის მოსწავლეებისთვის ეთნიკური უმცირესობებით დასახლებულ და მაღალმთიან რეგიონებში), „იურიდიული კლინიკა“ (უნივერსიტეტების იურიდიული ფაკულტეტის სტუდენტებისთვის), დისტანციური სასწავლო პროგრამა ნებისმიერი პირისთვის (მიზანი: საარჩევნო ცნობიერების ამაღლების ხელშეწყობა).

ცალკე უნდა აღინიშნოს, რომ ცესკომ მოამზადა ინსტრუქციები (ქართულ, სომხურ და აზერბაიჯანულ ენებზე) საოლქო და საუბნო საარჩევნო კომისიების წევრებისთვის, კომისიების თავმჯდომარეებისა და კომისიების მდივნებისთვის, სასწავლო მოდული საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრებისთვის (არჩევნების უსაფრთხოების უზრუნველყოფის საკითხზე). საუბნო საარჩევნო კომისიების დაკომპლექტების შემდეგ მათ წევრებს უტარდებათ სავალდებულო ტრენინგი.

ცესკო თავის ვებგვერდზე დროულად ათავსებს საარჩევნო პროცედურებსა და საარჩევნო ადმინისტრაციის გადაწყვეტილებებთან დაკავშირებულ ინფორმაციას, სისტემატურად ამზადებს და არჩევნების დანიშვნის შემდეგ მაუწყებლების მეშვეობით ავრცელებს ვიდეორგოლებს ამომრჩეველთა ინფორმირებისთვის მნიშვნელოვან თემებზე.

საზოგადოებრივი მაუწყებელი და სხვა ტელემაუწყებლები აქტიურად აშუქებენ საარჩევნო კამპანიის მიმდინარეობას. გარდა საინფორმაციო პროგრამებისა და პოლიტიკური რეკლამებისთვის გამოყოფილი დროისა, ტელემაუწყებლები საკმაოდ დროს უთმობენ საზოგადოებისთვის იმ საარჩევნო სუბიექტების წარდგენას, რომლებსაც საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვის მიხედვით აქვთ წარმატების მიღწევის შანსი. მიუხედავად იმისა, რომ მაუწყებელთა უმრავლესობა ვერ ინარჩუნებს პოლიტიკურ ნეიტრალობას, ზოგიერთი კი აშკარად გამოხატავს პოლიტიკურ მიკერძოებას, ინფორმაციის ეს მრავალფეროვანი, ზოგჯერ კი ურთიერთინააღმდეგობრივი ნაკადები ხელს უწყობენ ამომრჩეველთა მიერ ინფორმირებული გადაწყვეტილების მიღებას.

¹⁶² ეს ცენტრი არის საარჩევნო კოდექსის საფუძველზე შექმნილი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, რომლის სახელმწიფო კონტროლსაც ახორციელებს ცესკო.

საარჩევნო პროცესში ადმინისტრაციული რესურსების არამართლზომიერად გამოყენებასთან ბრძოლა: უკრაინის მაგალიტი

ვოლოდიმირ ვენჰეი¹⁶³

შესავალი

საარჩევნო კამპანიის ფარგლებში უპირატესობის მოპოვების მიზნით ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენება ამჟამად ფართოდ გავრცელებული ფენომენია. ეს ასევე ეხება განვითარებული დემოკრატიული ტრადიციების მქონე ქვეყნებსაც. ზოგიერთი პოლიტიკური პარტია და კანდიდატი თავის უფლებამოსილებებსა და შესაძლებლობებს ბოროტად იყენებს.

ზემოაღნიშნული პრობლემები განსაკუთრებით მწვავედ დგას ახალი დემოკრატიის ქვეყნებში. სტაბილური დემოკრატიული ტრადიციების, მაღალი პოლიტიკური კულტურისა და საჯარო ადმინისტრაციის ეთიკის სტაბილური სტანდარტების დეფიციტი ერთობლიობაში ქმნის გარემოს, სადაც ფორმალური კანონმდებლობა ამგვარი გადაცდომების პრევენციის მთავარი ინსტრუმენტია. შესაბამისად, საარჩევნო პროცესში ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენების ფორმები და ინსტრუმენტები წარმოუდგენლად სწრაფად ვითარდება. ასეთ ქვეყნებში ფართოდ გავრცელებული პრაქტიკაა ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენება მოწინავე ინსტრუმენტების საშუალებით, რაზეც მყისიერი რეაგირება და ახალი შეზღუდვებისა და აკრძალვების შემოღებაა საჭირო. საერთაშორისო სტანდარტები და შიდა კანონმდებლობა ვერ უზრუნველყოფს ქმედით რეაგირებას ასეთ ახალ გამოწვევებზე, რადგან ვერ ეწევა მათ.

მაშინაც კი, თუ ეროვნულ კანონმდებლობაში ცვლილებების შეტანა ფრთხილად და შედარებით სწრაფად მოხდება, თანამდებობის პირების მიერ მათი პოლიტიკური მიზნების მისაღწევად ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების ახალი ფორმები და გამოვლინებები იჩენს თავს.

არჩევნებში ადმინისტრაციული რესურსების არამართლზომიერად გამოყენებასთან ბრძოლის უკრაინული გამოცდილება გამომწვევებით სავსეა და ნიშანდობლივია. ეროვნული კანონმდებლობა ინსტრუმენტების მთელ რიგს ითვალისწინებს, რომლებიც საერთაშორისო სტანდარტების განხორციელებასა და არჩევნების მართვის საღი პრაქტიკის დანერგვაზეა მიმართული. უკრაინას ასეთი ინსტრუმენტების გამოყენების გარკვეული პოზიტიური გამოცდილება და დიდი მიღწევები აქვს. ამავე დროს, ზემოთ ხსენებული ინსტრუმენტები კვლავ ხასიათდება გარკვეული ხარვეზებით, რომლებითაც უკანონოდ სარგებლობენ პოლიტიკოსები და ჩინოვნიკები.

¹⁶³ ვოლოდიმირ ვენჰეი არის კონსტიტუციური და საარჩევნო სამართლის ექსპერტი, სამართლის დოქტორი, ეროვნული უნივერსიტეტის – „კიევ-მოჰილას აკადემიის“ – თეორიული იურისპრუდენციისა და საჯარო სამართლის დეპარტამენტის ასოცირებული პროფესორი.

საარჩევნო პროცესში ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების კლასიკური გაგება შემდეგ განსაზღვრებას ემყარება:

ადმინისტრაციული რესურსი არის ადამიანური, ფინანსური, მატერიალური, ბუნებრივი და სხვა არამატერიალური რესურსები, რომლებითაც სარგებლობენ როგორც მოქმედი სახელმწიფო თანამდებობის პირები, ისე საჯარო მოსამსახურეები არჩევნების პროცესში იქიდან გამომდინარე, რომ მათ აქვთ წვდომა და კონტროლი საჯარო სექტორის პერსონალზე, ფინანსებზე, ასიგნებებსა და საჯარო დაწესებულებებზე, და მათ შეიძლება ასევე ისარგებლონ თანამდებობრივი პრესტიჟით ან საჯაროობით, რომელიც გამომდინარეობს მათი, როგორც საჯარო მოხელეების, თანამდებობაზე არჩევიდან, და რაც შეიძლება გამოყენებულ იქნეს პოლიტიკური მხარდაჭერის გამოხატვის, ან სხვა ფორმით მხარდაჭერის მიზნით.¹⁶⁴

მიუხედავად ამისა, ეს ცნება უფრო ფართო და ყოვლისმომცველ განხილვას მოითხოვს უკრაინულ კონტექსტში. აღსანიშნავია, რომ ეს უფლებამოსილებები და რესურსები შეიძლება უკანონოდ იქნეს გამოყენებული არა მხოლოდ საარჩევნო პროცესში, არამედ არჩევნებამდე დიდი ხნით ადრე, და მათი ჩატარების შემდეგაც, რაც სიღრმისეულ შესწავლას მოითხოვს. აქედან გამომდინარე, საარჩევნო ადმინისტრაციის, პოლიტიკური და ფინანსებისა და საარჩევნო კამპანიის პერიოდში დაწესებული შეზღუდვების „კლასიკური“ ასპექტების გარდა, ჩვენ ასევე გავაანალიზებთ ორ დამატებით ასპექტს: საკანონმდებლო უფლებამოსილების არამართლზომიერად გამოყენებას და სამართლებრივი პასუხისმგებლობის გარდაუვალობის უზრუნველყოფას.

საკანონმდებლო უფლებამოსილების არამართლზომიერად გამოყენება

პარლამენტის, როგორც წარმომადგენლობითი პოლიტიკური ორგანოს, ფუნქციონირება გულისხმობს აქტიური პოლიტიკური პარტიების ფუნქციონირებას. სამწუხაროდ, პოლიტიკური პარტიების წარმომადგენლები ცდილობენ, უზრუნველყონ არა მხოლოდ პარლამენტის მიერ მასზე დაკისრებული ფუნქციების შესრულება, არამედ ისინი ასევე შესაბამის ზომებს მიმართავენ მათი სამართლებრივი სტატუსის გასაუმჯობესებლად და შემდგომ არჩევნებში მონაწილეობის პირობების გასამარტივებლად.

უკრაინის უმაღლეს რადაში ხშირად ხდება ისე, რომ გარკვეული საკანონმდებლო რეგულაციების მიღება და/ან არმიღება პირდაპირ გავლენას ახდენს საპარლამენტო პარტიების უნარზე, ხელი შეუწყონ არჩევნებში მათ მონაწილეობას. ზოგადად, ასეთი საქმიანობა შეიძლება ჩაითვალოს საპარლამენტო/საკანონმდებლო რესურსების არამართლზომიერ გამოყენებად. ამ კონტექსტში შესაძლო დარღვევების რამდენიმე ბლოკის განხილვაა შესაძლებელი.

ხშირი ცვლილებები საარჩევნო კანონმდებლობაში

უკრაინის საარჩევნო კანონმდებლობაში ცვლილებების შეტანა მუდმივად ხორციელდება. თითქმის ყველა არჩევნები გადასინჯული კანონმდებლობის შესაბამისად ტარდება. ზოგიერთ შემთხვევაში, ასეთი ახალი კანონმდებლობა „რევოლუციური“ ხდება. ნამდვილად ღირს ბოლო ათწლეულის განმავლობაში ამ

¹⁶⁴ დემოკრატიული არჩევნების საბჭოს მიერ 46-ე სხდომაზე (ვენეცია, 2013 წლის 5 დეკემბერი) და ვენეციის კომისიის მიერ მის 97-ე პლენარულ სხდომაზე (2013 წლის 6-7 დეკემბერი) დამტკიცებული ანგარიში საარჩევნო პროცესებში ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენების თაობაზე, [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)033-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)033-e)

თვალსაზრისით არსებული გამოცდილების გაანალიზება:

- 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებამდე, 2011 წლის ნოემბერში, მიღებულ იქნა უკრაინის ახალი კანონი „უკრაინის სახალხო დეპუტატების არჩევნების შესახებ“. ამ კანონმა მნიშვნელოვნად შეცვალა არჩევნების ტერიტორიული ორგანიზების სისტემა, საარჩევნო კომისიების საქმიანობის ძირითადი პრინციპები და სხვა საარჩევნო პროცედურები. თუმცა ყველაზე მნიშვნელოვანი საკითხი იყო საარჩევნო სისტემის შეცვლა და პროპორციული სისტემიდან შერეულ საარჩევნო სისტემაზე გადასვლა.
- უკრაინაში 2014 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების დროს უკრაინის კანონი „უკრაინის საპრეზიდენტო არჩევნების შესახებ“ ექვსჯერ შეიცვალა. ბოლო ცვლილებები არჩევნების დღემდე ხუთი დღით ადრე იქნა შეტანილი.
- 2015 წლის ოქტომბრის ადგილობრივ არჩევნებამდე, 2015 წლის ივლისში, მიღებულ იქნა უკრაინის „ადგილობრივი არჩევნების შესახებ კანონის“ ახალი ვერსია. ეს კანონი ითვალისწინებდა ახალი საარჩევნო სისტემების დანერგვას გარკვეული ადგილობრივი საკრებულოებისა და დიდი ქალაქების მერების არჩევასთან დაკავშირებით.
- 2020 წლის ოქტომბრის ადგილობრივი არჩევნების წინ, 2019 წლის დეკემბერში მიღებულ იქნა უკრაინის ახალი საარჩევნო კოდექსი, რომელიც შემდეგ ძირეულად გადაისინჯა 2020 წლის ივლისში, ფაქტობრივად, საარჩევნო პროცესის დაწყებამდე ერთი თვით ადრე. ადგილობრივი არჩევნების მარეგულირებელი წესები ასევე ორჯერ შეიცვალა საარჩევნო პროცესის განმავლობაში (თუმცა ეს ცვლილებები საკმაოდ ვიწრო საკითხებზე იყო ორიენტირებული).

ფაქტობრივად, თუნდაც უმნიშვნელო ცვლილებებმა საარჩევნო პროცედურებსა და მონაწილეობის პირობებში შეიძლება მნიშვნელოვნად იმოქმედოს საარჩევნო პროცესის მიმდინარეობასა და მასში მონაწილე მხარეების თანასწორობაზე. საბოლოო ჯამში, საარჩევნო კანონმდებლობის სტაბილურობა თავისუფალი და სამართლიანი არჩევნების წინაპირობაა. ცხადია, გარკვეული ცვლილებები შეიძლება ობიექტური და კრიტიკულად მნიშვნელოვანი იყოს. მაგალითად, 2014 წლის მაისში უკრაინის კანონში „უკრაინის პრეზიდენტის არჩევნების შესახებ“ ცვლილებები შევიდა რუსეთის ფედერაციის მიერ ყირიმის ოკუპაციის და დონეცკისა და ლუგანსკის ოლქებში მისი შეიარაღებული აგრესიის და, აქედან გამომდინარე, ამ ტერიტორიებზე არჩევნების ჩატარების შეუძლებლობის გამო. არჩევნების ორგანიზება შესაბამის ტერიტორიებზე, იმავდროულად, არჩევნებამდეთი წლით ადრე საარჩევნო კანონმდებლობის შეცვლის აკრძალვა საარჩევნო კანონის პრინციპების განხორციელების უმნიშვნელოვანეს გარანტიად მოიაზრება.¹⁶⁵

საპარლამენტო საქმიანობაში ჩართული პოლიტიკური პარტიები (მათ წარმომადგენლებთან ერთად) ნამდვილად უკეთეს მდგომარეობაში არიან. მათ შეუძლიათ, მაშინვე გაიგონ არა მხოლოდ საარჩევნო კანონმდებლობაში ცვლილებების შესახებ, არამედ, ასევე, მონაწილეობა მიიღონ ამგვარი ცვლილებების მომზადებაში. ეს, ცხადია, მათ საშუალებას აძლევს, უკეთ მოემზადონ ახალი კანონმდებლობის გამოყენებისათვის. ეს კრიტიკულად მნიშვნელოვანია, განსაკუთრებით საყოველთაო არჩევნების დროს, როდესაც საარჩევნო კანონმდებლობაში უმნიშვნელო ცვლილებაც კი მთელი ქვეყნის მასშტაბით დიდი რაოდენობის ადამიანების ჩართვას მოითხოვს.

165 p.II.2.b საარჩევნო საკითხებში კარგი პრაქტიკის კოდექსი: სახელმძღვანელო მითითებები და განმარტებითი მოხსენება, მიღებულია ვენეციის კომისიის მიერ 51-ე და 52-ე სხდომებზე (ვენეცია, 2002 წლის 5-6 ივლისი და 18-19 ოქტომბერი 2002 წ.) (CDL-AD(2002)023, rev2-cor-e), [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-e#](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2002)023rev2-cor-e#)

ამავე დროს, საარჩევნო პროცესი დროში ძალიან შეზღუდულია, ამიტომ საპარლამენტო პარტიებს შეუძლიათ, სწრაფად გამოიყენონ ეს „რესურსი“ და მიიღონ გარკვეული სარგებელი არჩევნების დროს.

გარდა ამისა, კანონმდებლობაში ხშირი ცვლილებები არღვევს სამართლებრივი განსაზღვრულობის პრინციპს, როგორც კანონის უზენაესობის ელემენტს. სამართლებრივი განსაზღვრულობისა და სტაბილური კანონმდებლობის არარსებობა მნიშვნელოვნად ზღუდავს პოლიტიკური პარტიების ქმედებებსა და შესაძლებლობებს. ისინი მიღებული ცვლილებების შესახებ მხოლოდ საარჩევნო პროცესში მათი მიღების შემდეგ შეიტყობენ. თუმცა ამგვარი ცვლილებების ხარისხისა და ობიექტურობის საკითხი უფრო დეტალურ განხილვას მოითხოვს, რაც ქვემოთაა შემოთავაზებული.

ზეგავლენა კანონმდებლობის ხარისხზე

უცდომები და უზუსტობები

საარჩევნო კანონმდებლობაში ცვლილებების იმ დროს მიღება, როდესაც არჩევნებია მოახლოებული, „ხარვეზების აღმოფხვრის“ ერთგვარი მცდელობაა. თუ ეს არჩევნების წინა დღეს ან საარჩევნო პროცესის დროს მოხდება, ასეთი ცვლილებები, ჩვეულებრივ, სერიოზულ ეჭვებს ბადებს, მათი ხარისხისა და შინაარსობრივი თანმიმდევრულობის თვალსაზრისით. ამკარაა, რომ საკანონმდებლო პროცესის ასეთი ნაკლოვანებები, პირველ რიგში, გავლენას ახდენს მიღებული კანონების შინაარსსა და არჩევნების ორგანიზებისა და ჩატარების ხარისხზე. გარდა ამისა, აღსანიშნავია საკანონმდებლო დონეზე ურთიერთობების მიზანმიმართულად ცუდი რეგულირების საკითხი, როდესაც პარლამენტის მიერ დაშვებული შეცდომის ან „არასრულყოფილი“ ნორმების გამოსწორება საარჩევნო ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ ხდება, რომლებიც პოლიტიკური პარტიების მიერაა ჩამოყალიბებული, და, შესაძლოა, პარტიულ ინტერესებს ატარებდნენ ამა თუ იმ გზით (ეს საკითხი შემდგომ უფრო დეტალურადაა გაანალიზებული ტექსტში).

პრაქტიკაში საარჩევნო კოდექსში ან სხვა კანონში ასეთ შეცდომებს, წინააღმდეგობრივ ნორმებსა და ხარვეზებს ცესკო ასწორებს დამატებითი კანონქვემდებარე აქტების მიღების გზით. ზოგიერთ შემთხვევაში შეიძლება სპეციალური განმარტებები იყოს მიღებული საარჩევნო კანონმდებლობის დებულებების გამოყენებასთან დაკავშირებით.

მაგალითად, 2020 წლის ადგილობრივი არჩევნებისთვის მომზადების პროცესში ცესკომ ოფიციალურად მიიღო დაახლოებით 20 განმარტება საარჩევნო კანონმდებლობის გამოყენების შესახებ. ხშირად ასეთი განმარტებები და კანონქვემდებარე აქტები მიზნად ისახავენ არა მხოლოდ საარჩევნო კოდექსის დებულებების განმარტებას, არამედ ასევე მის შემდგომ დახვეწას. მაგალითად, ცესკოს 2020 წლის 11 სექტემბრის N249 დადგენილება¹⁶⁶ განმარტავს საარჩევნო კოდექსის 216-ე მუხლის დებულებებს და განსაზღვრავს ადგილობრივი საბჭოების დონეს, სადაც დაუშვებელია კანდიდატების ერთდროულად მონაწილეობა საბჭოს წევრის თანამდებობაზე არჩევნებში. ცესკომ თავისი გადაწყვეტილებით გამოიყენა საარჩევნო კოდექსის ის დებულებები, რომლებიც დე ფაქტო ადგენენ წესს, რომელიც კანონით უნდა იყოს განსაზღვრული.

ფაქტობრივად, ეს იმ შემთხვევაში ხდება, როდესაც პარლამენტი თავად ამბობს

¹⁶⁶ ცენტრალური საარჩევნო კომისიის 2020 წლის 11 სექტემბრის N249 დადგენილება „უკრაინის საარჩევნო კოდექსის ზოგიერთი დებულების გამოყენების განმარტების შესახებ ადგილობრივ არჩევნებში კანდიდატების დასახელებასთან დაკავშირებით“.

უარს კანონმდებლობით გარკვეული საკითხების დარეგულირებაზე. საკანონმდებლო პროცედურა და, ზოგადად, კანონი მნიშვნელოვნად ზღუდავს შესაძლო არამართლ-ზომიერ გამოყენებას, მაშინ, როდესაც ცესკოს ან სხვა საარჩევნო კომისიების მიერ მიღებული კანონქვემდებარე აქტები გარკვეული „მანევრებისა“ და შესაძლო ბოროტად გამოყენების საშუალებას იძლევა.

ამრიგად, ასეთ სიტუაციებში პარლამენტი ცესკოს უტოვებს გადაჭარბებულ დისკრეციულ უფლებამოსილებას, რამაც გარკვეულ პოლიტიკურ პირობებში შეიძლება გამოიწვიოს მისი არამართლზომიერად გამოყენება. ეს საკითხი გულდასმით უნდა იქნეს შესწავლილი ცალკე კვლევაში.

გადაწყვეტილების მიღების დრო

პარლამენტის მიერ მიღებული ის გადაწყვეტილებებიც კი, რომლებიც მათი ფორმისა და შინაარსის თვალსაზრისით დადგენილ მოთხოვნებს შეესაბამება, შეიძლება ძალიან გვიან იქნეს მიღებული იმისთვის, რათა არჩევნებში მონაწილე პარტიებსა და კანდიდატებს მათი სათანადოდ გაცნობის საშუალება ჰქონდეთ. ასეთი ვითარების მაგალითად შეიძლება დასახელებული იყოს ადგილობრივი არჩევნების დანიშვნა და ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის გადასინჯვა.

უკრაინის კონსტიტუციის თანახმად, პარლამენტი ადგილობრივი არჩევნების ჩატარებას აცხადებს კონსტიტუციით ნათლად განსაზღვრულ დღეს (წინა მორიგი არჩევნების შედეგად არჩეული ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების უფლებამოსილების მეხუთე წლის ოქტომბრის ბოლო კვირა). ცხადია, აქ პარლამენტის ფუნქცია უფრო ფორმალურია, თუმცა ამის შეუსრულებლობა არჩევნებში მონაწილეობის მსურველ სუბიექტებს გაურკვევლობის მდგომარეობაში აყენებს. 2020 წლის 15 ივლისს უკრაინის უმაღლესმა რადამ მორიგი ადგილობრივი არჩევნები 2020 წლის 25 ოქტომბერს დანიშნა. არჩევნების ასეთი დაგვიანებით გამოცხადება მინიმალური დადგენილი ვადის ფარგლებში ხვდება, თუმცა მთავარი პრობლემა ისაა, რომ პარლამენტის ასეთი გადაწყვეტილება არ იყო საბოლოო და მოგვიანებით მნიშვნელოვანი ცვლილებები განიცადა.

მიზეზი ისაა, რომ ადმინისტრაციული და ტერიტორიული რეფორმა უკრაინაში საარჩევნო კანონმდებლობის ძირეულ გარდაქმნასთან ერთად განხორციელდა. 2020 წლის 17 ივლისს (მორიგი ადგილობრივი არჩევნების გამოცხადების შემდეგ) უკრაინის უმაღლესმა რადამ მიიღო რეზოლუცია 490 რაიონის ლიკვიდაციისა და 136 ახლი რაიონის შექმნის შესახებ.¹⁶⁷ მთავარ პრობლემას ის ქმნიდა, რომ ეს პროცესები არ იყო საჭარო და, საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებამდე რაიონის საბოლოო საზღვრები უცნობი იყო როგორც საპარლამენტო პარტიებისთვის, ასევე ყველა სხვა პარტიისათვის, რომლებიც არჩევნებში მონაწილეობას გეგმავდნენ. მხოლოდ მმართველი პარტიის საპარლამენტო უმრავლესობას ესმოდა სიტუაცია სრულად, რადგან მისმა წარმომადგენლებმა მთავრობასთან ერთად შეიმუშავეს პარლამენტის შესაბამისი რეზოლუცია.

მსგავსი ვითარება შეიქმნა ყველაზე ქვედა დონის თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნების დროს (სოფლის, დასახლების და ქალაქის დონეზე). უკრაინის მინისტრთა კაბინეტმა ასევე რადიკალურად შეცვალა უკრაინის ყველა თემის საზღვრები. ქვეყნის თითქმის ყველა თემში შეიცვალა ამომრჩეველთა შემადგენლობა, ტერიტორია და რაოდენობა. მთავრობამ ეს გადაწყვეტილება 2020 წლის 12 ივნისს მიიღო, თუმცა იგი

¹⁶⁷ უკრაინის უმაღლესი რადას დადგენილება „რაიონების ფორმირებისა და ლიკვიდაციის შესახებ“, 2020 წლის 17 ივლისი, N 807-IX, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text>

გასაჯაროვდა და ცესკოს წარედგინა პირველი არჩევნების დასანიშნავად მხოლოდ 2020 წლის 27 ივლისს. ეს ნიშნავს, რომ თვე-ნახევარზე მეტი არც პოლიტიკურმა პარტიებმა და არც მომავალმა კანდიდატებმა არ იცოდნენ საარჩევნო-ტერიტორიული ერთეულების საზღვრების ან არჩევნების ფორმატის შესახებ და, შესაბამისად, არ შეეძლოთ არჩევნებში მონაწილეობისათვის მომზადება. შედეგად, ცესკომ ყველა თემის დონეზე არჩევნები 2020 წლის 8 აგვისტოს გამოაცხადა,¹⁶⁸ ხოლო რაიონული საბჭოების არჩევნები 2020 წლის 14 აგვისტოს.¹⁶⁹

ამრიგად, არჩევნების ტერიტორიული ორგანიზების შესახებ ინფორმაცია (რაიონის საზღვრები, თემის საზღვრები, ამომრჩეველთა რაოდენობა და სხვა მნიშვნელოვანი ინფორმაცია არჩევნებისთვის მოსამზადებლად) არ იყო ხელმისაწვდომი საზოგადოებისა და პარტიების წარმომადგენლებისთვის – მასზე ხელი მიუწვდებოდა მხოლოდ მთავრობას, რომელიც საპარლამენტო მმართველი პარტიის წარმომადგენლებისგან შედგება. შედეგად, პოლიტიკური პარტიების უმეტესობას არ ჰქონდა დრო, რომ ხელახლა დაერეგისტრირებინათ თავიანთი ადგილობრივი ორგანიზაციები ქალაქებსა და რაიონებში არჩევნებში მონაწილეობის მისაღებად, ამდენად, საარჩევნო კომისიის წევრებისა და კანდიდატების დასახელება ხშირად პარტიების მიერ არა ქალაქის ან რაიონის შესაბამის დონეზე ხდებოდა, არამედ მხოლოდ ოლქის დონეზე, სადაც ერთადერთი „ლეგიტიმური“ პარტიული ორგანიზაცია არსებობდა.

ცხადია, ზემოაღნიშნული ქმედება და უმოქმედობა არ არის არჩევნებში ადმინისტრაციული რესურსის არამართლზომიერად გამოყენების კლასიკური მაგალითი, თუმცა მთავრობის მიერ არჩევნების წინა დღეს ასეთი ყოვლისმომცველი რეფორმების შემუშავება და განხორციელება მმართველ პარტიას უპირატეს მდგომარეობაში აყენებს, ხოლო სხვა პარტიები და კანდიდატები დისკრიმინაციულ გაურკვევლობაში იმყოფებიან, რადგან მათ არ აქვთ წვდომა შესაბამის ინფორმაციასა და საჯარო რესურსებზე.

საკანონმდებლო უმოქმედობა

პარლამენტის საკანონმდებლო უმოქმედობა ასევე შეიძლება ჩაითვალოს ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების ახალ საყურადღებო ფორმად. ზოგადად, პარლამენტი გარკვეული ხარისხით დისკრეციას ფლობს სხვადასხვა საკითხთან დაკავშირებით კანონმდებლობის შემუშავების თვალსაზრისით. ეს საპარლამენტო სუვერენიტეტის თეორიიდან გამომდინარეობს. თუმცა არის გარკვეული საკითხები, რომლებთანაც დაკავშირებით პარლამენტის უფლება, მიიღოს კანონი, მისი მოვალეობა უნდა გახდეს. ამის შეუსრულებლობა იმ სიტუაციაში, როდესაც ეს კონკრეტულ პოლიტიკურ პარტიას დაეხმარება არჩევნებში მეტი მხარდაჭერის მოპოვებაში, ადმინისტრაციული რესურსის ახალ და განსაკუთრებულ ფორმად უნდა ჩაითვალოს.

საპარლამენტო უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენება ნათლად ჩანს სოციალური და ონლაინმედიის საშუალებით ინტერნეტით საარჩევნო კამპანიის ჩატარების შესახებ საკანონმდებლო რეგულაციების მაგალითზე. უკრაინის ამჟამინდელი საარჩევნო კოდექსი არ შეიცავს მკაფიო დებულებებს ინტერნეტის გამოყენებით კამპანიის ჩატარების შესახებ. ასეთი კამპანია ნაწილობრივ რეგულირდება საარჩევნო კოდექსით

¹⁶⁸ ცენტრალური საარჩევნო კომისიის 2020 წლის 8 აგვისტოს N160 დადგენილება „2020 წლის 25 ოქტომბერს სოფლის, დასახლების, ტერიტორიული თემების საკრებულოებისა და შესაბამისი სოფლის, დასახლების, ქალაქის მერების მოადგილეების პირველი არჩევნების შესახებ“, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0160359-20#Text>

¹⁶⁹ ცენტრალური საარჩევნო კომისიის 2020 წლის 14 აგვისტოს N176 დადგენილება „საოლქო საბჭოების წევრების პირველი არჩევნების 2020 წლის 25 ოქტომბერს დანიშვნის შესახებ“, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0176359-20#Text>

დადგენილი ზოგადი შეზღუდვებით საარჩევნო კამპანიასთან მიმართებით. თუმცა ინტერნეტისა და თანამედროვე ციფრული ტექნოლოგიების უახლესი მახასიათებლები ცალკე სამართლებრივ რეგულირებას მოითხოვს. ასეთი კონკრეტული რეგულაციების არარსებობა ფაქტობრივად ძირს უთხრის სახელმწიფოს გავლენას ამ სფეროზე და ასეთ კამპანიას „ჩრდილში“ ტოვებს.

გარე რეკლამის საკითხი, მიზნობრივი რეკლამა, აგრესიული რეკლამის გავრცელება, ფარული პოლიტიკური რეკლამების განთავსება, ყალბი ახალი ამბების გამოყენება, და სხვა მსგავსი ქმედებები სამართლებრივი ჩარჩოს მიღმა რჩება. რა თქმა უნდა, ამ საკითხების სრული და ყოვლისმომცველი რეგულირება ამჟამად პრაქტიკულად შეუძლებელია. აღსანიშნავია, რომ დემოკრატიული ტრადიციების მქონე სახელმწიფოების უმეტესობამ ამ მხრივ უკვე შეიმუშავა შესაბამისი მარეგულირებელი მექანიზმები. თუმცა უკრაინის პარლამენტს ჯერ ამ საკითხების გადაწყვეტა არც უცდია.

2019 წლის დეკემბერში მიღებულ იქნა საარჩევნო კოდექსი, როგორც ერთადერთი დოკუმენტი, რომელიც ყველა სახის არჩევნებს არეგულირებს. ეს უდავოდ ყველაზე მნიშვნელოვანი საარჩევნო რეფორმაა უკრაინის ისტორიაში. 2020 წლის ივლისში საარჩევნო კოდექსში ფართომასშტაბიანი ცვლილებები შევიდა. მიუხედავად ამისა, საარჩევნო კანონმდებლობის არცერთი რეფორმის ფარგლებში არ მოხდა ინტერნეტით კამპანიის ჩატარების წესების დადგენა, ან, როგორც მინიმუმ, შეზღუდვებთან დაკავშირებული ზოგადი მოთხოვნების განსაზღვრა, თუმცა პრობლემა არ არის საზოგადოების „ჩამორჩენილობა“, ან ის, რომ იგი ჯერ არ არის ამისთვის მზად.

ძნელი დასაჯერებელია, რომ ეს შემთხვევით მოხდა. მით უფრო, იმის გათვალისწინებით, რომ პოლიტიკური პარტიების აქტიურობა ინტერნეტში 2019 წლის საპრეზიდენტო და საპარლამენტო და 2020 წლის ადგილობრივი არჩევნების დროს ძალიან მაღალი იყო. პოლიტიკური პარტიები უაღრესად აქტიურად იყენებდნენ სხვადასხვა ფორმატის საკუთარი თავის შესახებ ინფორმაციის გასავრცელებლად. ყველაზე ხშირად გამოყენებული სოციალური მედია იყო: ფეისბუკი, ინსტაგრამი, იუთუბი, ტიკ-ტოკი და ტელეგრამი.¹⁷⁰ საპარლამენტო პარტია „ხალხის მსახურმა“, რომელიც მმართველ უმრავლესობას წარმოადგენს ამ მოწვევის პარლამენტში, „ციფრული მიმართულება“¹⁷¹ აღწერა როგორც თავისი საარჩევნო კამპანიის მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტი ბოლო საპარლამენტო არჩევნების დროს. ასევე, გადაწყდა ციფრული ინსტრუმენტების გამოყენება 2020 წლის ადგილობრივი არჩევნების დროს გამართულ საარჩევნო კამპანიაში და, გარდა ამისა, საინფორმაციო ტექნოლოგიების სპეციალური დეპარტამენტი შეიქმნა „ინოვაციური პროდუქტის“ შესაქმნელად.¹⁷² ამრიგად, მმართველ პოლიტიკურ პარტიას, რომელმაც აქტიურად გამოიყენა და დღესაც იყენებს ციფრულ ტექნოლოგიებს, საარჩევნო კოდექსში ამ საკითხების თუნდაც ზოგადი რეგულირების მიზნით რაიმე დებულებები არ შემოუთავაზებია.

იმავედროულად, განსხვავებული მიდგომა არსებობს ელექტრონული სერვისების გაციფრულებისა და გამოყენების სხვა ასპექტებთან დაკავშირებით. უკრაინის უმაღლესმა რადამ 2020 წლის ივლისში, საარჩევნო კოდექსში ცვლილებების შეტანისას, ამ მიმართულებით გარკვეული ნაბიჯები გადადგა. კერძოდ, კოდექსის დებულებები ითვალისწინებს: საარჩევნო კომისიებისთვის გარკვეული დოკუმენტებისა და

170 იხ., მაგალითად, „კანდიდატები სოციალურ ქსელებში: როგორ გამოიყურება პოლიტიკური ტექნოლოგიები ონლაინრეჟიმში“, <https://rubryka.com/article/political-technology-online/>

171 პარტია „ხალხის მსახურის“ პრესკონფერენცია, https://ze2019.com/blog/press_conf_sluga_narodu

172 „ეს სამინისტროს ჰგავს“. „ხალხის მსახური“ მოგვითხრობს საარჩევნო შტაბისა და ადგილობრივი არჩევნებისათვის მომზადების შესახებ, <https://babel.ua/news/48241-viglyadaye-yak-ministerstvo-u-sluzi-narodu-rozpovili-pro-shtab-ta-pidgotovku-do-miscevih-viboriv>

სერტიფიკატების ელექტრონული წარდგენის შესაძლებლობას; კენჭისყრის შედეგების ოქმების ელექტრონულად შედგენის შესაძლებლობას (საარჩევნო კოდექსის მე-18, 155-ე, 222-ე-224-ე და 236-ე მუხლები); გარკვეული ინფორმაციის მონაცემთა წყებების სახით გამოქვეყნების მოთხოვნას, ისეთ ფორმატში, რომელიც ამ მონაცემების ავტომატური დამუშავების საშუალებას იძლევა ელექტრონული საშუალებების გამოყენებით (მანქანის მიერ წაკითხვა), ამ მონაცემების განმეორებითი გამოყენებისთვის (ღია მონაცემების ფორმატში) (საარჩევნო კოდექსის 23-ე, 47-ე, 106-ე და 161-ე მუხლები) და სხვ.

საარჩევნო კოდექსი არ ითვალისწინებს ფარული პოლიტიკური რეკლამის რაიმე რეგულირებას, რომელსაც შეიძლება შეიცავდნენ: სოციალურ რეკლამა, სატელევიზიო შოუები, სატელევიზიო სერიალები, მხატვრული ფილმები ან დოკუმენტური ფილმები. 2019 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების წინა დღეს აქტიურად გადიოდა სატელევიზიო შოუ, სატელევიზიო სერიალი და ფილმი, რომელთა მთავარ გმირს უკრაინის პრეზიდენტობის კანდიდატი ასრულებდა, რომელმაც არჩევნებში გაიმარჯვა. უფრო მეტიც, ეს მოხდა ე.წ. „დუმილის დღესაც“ კი, ანუ შაბათს, არჩევნების წინა დღეს,¹⁷³ და ერთ-ერთმა ყველაზე მაღალრეიტინგულმა სატელევიზიო არხმა გაუშვა მხატვრული ფილმი „რეიგანი“, სადაც მთავარ გმირს უკრაინის პრეზიდენტობის კანდიდატი ახმოვანებდა.¹⁷⁴

ამრიგად, პირდაპირი და ირიბი კამპანიის ფორმები, რომლებსაც აქტიურად იყენებდა პრეზიდენტობის კანდიდატის მხარდამჭერი პარტია, რომელსაც მმართველი უმრავლესობა აქვს პარლამენტში, რატომღაც დღესაც რეგულირების მიღმა რჩება, უკრაინის ისტორიაში ყველაზე მასშტაბური საარჩევნო რეფორმის გატარების შემდეგაც კი, ანუ საარჩევნო კოდექსის მიღების შემდეგ.

ძალაუფლების ბოროტად გამოყენება და პარტიის ინტერესების ლობირება

ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების ეს ელემენტები, ალბათ, ყველაზე მკაფიო და აშკარაა. საპარლამენტო პარტიებს შესაძლებლობა აქვთ, საკუთარი საჭიროებები გაითვალისწინონ კანონის მიღების პროცესში და მიიღონ ისეთი სამართლებრივი ჩარჩო არჩევნებთან დაკავშირებით, რომელიც მათთვის კომფორტული იქნება და უზრუნველყოფს მათ წარმატებას არჩევნებში. რა თქმა უნდა, ძალაუფლების ასეთი ბოროტად გამოყენება მიუღებელია დემოკრატიულ საზოგადოებაში. სამწუხაროდ, უკრაინულ კონტექსტში ეს საკმაოდ ხშირად ხდება. საარჩევნო კანონმდებლობის ტექსტში გარკვეული პოლიტიკური პარტიებისთვის ხელსაყრელი დებულებები ზოგჯერ ძალიან ადვილად შესამჩნევია. ქვემოთ ამის რამდენიმე მაგალითია მოყვანილი, საიდანაც ნათლად ჩანს საპარლამენტო პოლიტიკური პარტიების როლი და მათი ინტერესები არჩევნებთან მიმართებით.

საარჩევნო სისტემის მორგება, ალბათ, ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების ერთ-ერთი ყველაზე გავრცელებული მაგალითია. ასეთი მანიპულირება უკრაინაში ძალიან ხშირად ხდება. ეს იწვევს შედარებით ხშირ ცვლილებებს საარჩევნო კანონმდებლობაში, რაზედაც ზემოთ იყო საუბარი.

173 „დუმილის დღეს“, ტელეარხმა „1+1“-მა ეთერში გაუშვა შოუ და ფილმი ზელენსკის მონაწილეობით, www.radiosvoboda.org/a/news-den-tyshi/29878886.html „დუმილის დღეს“ ტელეარხმა „1+1“-მა კვლავ გაუშვა ეთერში პროგრამები და ფილმი ზელენსკის მონაწილეობით, www.ukrinform.ua/rubric-elections/2680534-u-den-tisi-11-znovu-pokaze-programi-ta-film-iz-zelenskim.html არხი „1+1“ განმარტავს, თუ რატომ იყო ნაჩვენები შოუ ზელენსკის მონაწილეობით „დუმილის დღეს“: ის მსახიობია, რომელიც ამ შოუში თამაშობს, <https://hromadske.ua/posts/kanal-11-poyasniv-translyaciyu-shou-zelenskogo-u-den-tishi-vin-tam-aktor>

174 „დუმილის დღეს“ კანდიდატი ვოლოდიმირ ზელენსკის პროექტები ნაჩვენები იყო „1+1“ არხზე, https://zaxid.net/u_den_tishi_na_kanali_11_pokazivatimut_proekti_kandidata_volodimira_zelenskogo_n1478157.

საარჩევნო კოდექსში 2020 წლის ივლისს შეტანილი ცვლილებებით, პროპორციული სისტემის გარკვეული ელემენტები გადაისინჯა საოლქო და რაიონული საბჭოების, ასევე დიდ თემებში ადგილობრივი საბჭოების არჩევნებთან დაკავშირებით. კერძოდ, დიდი ეროვნული პოლიტიკური პარტიების მხარდასაჭერად ამ საარჩევნო სისტემის გამოყენების ბარიერი შემცირდა. ადრე ის მხოლოდ დიდ ქალაქებში გამოიყენებოდა, სადაც ამომრჩეველთა რაოდენობა 90 000 და მეტია. საკანონმდებლო ცვლილებების შედეგად ეს ბარიერი 10 000 ამომრჩევლამდე შემცირდა. შესაბამისად, თუნდაც შედარებით მცირე ქალაქებსა და სოფლებში, სადაც მაჟორიტარული საარჩევნო სისტემა უნდა გამოიყენებინათ, გადაწყდა არჩევნების ჩატარება პროპორციული საარჩევნო სისტემით.

ანალოგიურად, გაიზარდა პარტიული სიის კანდიდატის მიერ „მანდატის მიღების“ ბარიერი. თუ ადრე, არჩევნების შედეგებიდან გამომდინარე, პარტიის კანდიდატთა საარჩევნოსიის „გადაწყობა“ ხდებოდა კონკრეტული კანდიდატისთვის მიცემული ხმების მიხედვით, ახალი ცვლილებების შესაბამისად, მხოლოდ იმ კანდიდატებს შეეძლოთ პარტიულ სიაში უფრო წინა ადგილებზე გადაადგილება, რომლებმაც 25% (საარჩევნო კვოტა) და მეტი ხმა მიიღეს თავიანთ საარჩევნო ოლქში. ამრიგად, გაძლიერდა პარტიული ნომინაციის როლი და, შესაბამისად, პარტიის ხელმძღვანელობას არჩევნების შედეგებზე გავლენის მოხდენის დამატებითი შესაძლებლობა მიეცათ. ეს მაგალითები ნათლად მიუთითებს იმაზე, რომ, როდესაც საარჩევნო კოდექსში ცვლილებები შევიდა, საარჩევნო სისტემა მორგებული იყო გარკვეული პოლიტიკური ძალების ინტერესებზე და მიმართული იყო არჩევნებში მათი უფრო კომფორტული მონაწილეობის უზრუნველყოფაზე.

საარჩევნო კომისიების (არჩევნების მართვის ორგანოების) ფორმირება კიდევ ერთი მაგალითია იმისა, თუ როგორ ითვალისწინებს საარჩევნო კანონმდებლობა საპარლამენტო პარტიების ინტერესებს. უკრაინაში საარჩევნო კომისიების სისტემა იქმნება არჩევნების ორგანიზებისა და ჩატარების მიზნით. ისინი შეზღუდული პერიოდის განმავლობაში ფუნქციონირებენ, ძირითადად, არჩევნების დროს. საარჩევნო კომისიები იქმნება პოლიტიკური პარტიების წინადადებების საფუძველზე (ადგილობრივი არჩევნებისთვის – ადგილობრივი პარტიული ორგანიზაციების წინადადებებზე დაყრდნობით). იმავდროულად, საპარლამენტო პარტიებს უფლება აქვთ, ჩართონ თავიანთი წარმომადგენელი საარჩევნო კომისიაში, როგორც საერთო, ისე ადგილობრივ არჩევნებში, ხოლო არასაპარლამენტო პარტიების კანდიდატები შეიძლება შევიდნენ კომისიაში მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ მათთვის ვაკანსიები არსებობს, და მხოლოდ შესაბამისი თანაფარდობით კომისიის დაკომპლექტების შემდეგ (ისე, რომ არ მოხდეს კომისიის შემადგენლობაში მაქსიმალურად დასაშვები წევრების რაოდენობის გადაჭარბება).

საარჩევნო კოდექსში 2020 წლის ივლისს შეტანილი ცვლილებებით საპარლამენტო პარტიებს უფლება ენიჭებათ, წარადგინონ საარჩევნო კომისიებში არა ერთი, არამედ ორი კანდიდატი. ამ შემთხვევაში, ორივე კანდიდატი უნდა შედიოდეს საარჩევნო კომისიის შემადგენლობაში. შესაბამისად, საპარლამენტო პარტიებმა თავიანთ ადგილობრივ ორგანიზაციებს უპირობო ორგანიზაციული უპირატესობა მიანიჭეს 2020 წლის ადგილობრივ არჩევნებში. კიდევ უფრო მნიშვნელოვანი უპირატესობაა ორი საპარლამენტო ჯგუფისთვის¹⁷⁵ ყველა საარჩევნო კომისიაში დეპუტატების

¹⁷⁵ დეპუტატების ჯგუფი არის უკრაინის უმაღლეს რადაში დეპუტატთა ნებაყოფლობითი გაერთიანება. ასეთ ჯგუფში შედიან არაპარტიული (დამოუკიდებელი) დეპუტატები, რომლებიც არჩეულნი იყვნენ პარტიის მხრიდან ნომინაციის გარეშე, ან გარიცხული იყვნენ გარკვეული საპარლამენტო ფრაქციიდან. დეპუტატთა ასეთი გაერთიანება არ არის საპარლამენტო ფრაქცია, მაგრამ სარგებლობს ფრაქციის ყველა უფლებით საპარლამენტო პროცედურებში.

წარდგენის უფლების მინიჭება, ერთი კანდიდატის სავალდებულო ჩართვის პირობით. საკანონმდებლო ცვლილებების თანახმად, საპარლამენტო დეპუტატთა ჯგუფი გადასცემს საარჩევნო კომისიებში კანდიდატების წარდგენის უფლებას პოლიტიკურ პარტიას, რომელთანაც იგი თანამშრომლობის ხელშეკრულებას აფორმებს.

ამრიგად, საარჩევნო კოდექსის გადასინჯვის შედეგად პარტიებს არამხოლოდ თავიანთი ფრაქციები ჰქონდათ ახლანდელ პარლამენტში, არამედ ასევე ორი საპარლამენტო ჯგუფი ჰყავდათ, რომლებმაც გარკვეული უპირატესობით ისარგებლეს საარჩევნო კომისიების შექმნის პროცესში.

ბიულეტენების ბეჭდვაზე კონტროლი უკვე საარჩევნო პროცედურების ტრადიციული ასპექტი გახდა, რომელსაც საპარლამენტო პარტიები ახორციელებენ პრიორიტეტული წესით. საპარლამენტო და ადგილობრივი არჩევნების დროს სპეციალური კონტროლის კომისიები იქმნება, რომლებიც გარე კონტროლს ახორციელებენ საარჩევნო ბიულეტენების ბეჭდვაზე, იმ კომპანიის გამართულ ფუნქციონირებაზე, რომელიც ბიულეტენებს ბეჭდავს, და წუნიანი საარჩევნო ბიულეტენებისა და ფორმების განადგურებაზე. მხოლოდ საპარლამენტო პოლიტიკურ პარტიებს აქვთ უფლება, იყვნენ წარმოდგენილი ასეთ კომისიებში (საარჩევნო კოდექსის 169-ე და 242-ე მუხლები). არ არსებობს სხვა პარტიების ან კანდიდატების მხრიდან კონტროლის სხვა დამატებითი ინსტრუმენტები.

საარჩევნო დეპოზიტის ოდენობის დადგენა: საარჩევნო კოდექსი ითვალისწინებს საარჩევნო დეპოზიტის გადახდას არჩევნებში მონაწილეობის მისაღებად. ზოგადად, ეს პრაქტიკა საკმაოდ გავრცელებულია ევროპის ქვეყნებში და მისი გამოყენება მისაღებია. თუმცა საარჩევნო დეპოზიტის ოდენობა, რომელიც ჯერ კიდევ 2019 წლის დეკემბერში განისაზღვრა საარჩევნო კოდექსის მიღებისას, დისპროპორციულად გაიზარდა, საპარლამენტო დიდი „ქსელური“ პოლიტიკური პარტიების ინტერესებიდან გამომდინარე.

სამოქალაქო საზოგადოებამ და ექსპერტებმა არაერთხელ გაამახვილეს ყურადღება ადგილობრივ არჩევნებზე ასეთი მაღალი დეპოზიტის დაწესების დაუშვებლობაზე. მაგალითად, კიევში მერობის კანდიდატის საარჩევნო დეპოზიტის ოდენობა აღემატებოდა უკრაინის პრეზიდენტის პოსტზე კანდიდატებისთვის დადგენილი დეპოზიტის ოდენობას. ზოგიერთმა პოლიტიკურმა პარტიამ, რომლებსაც არ გააჩნიათ ადეკვატური წარმომადგენლობა და ტერიტორიული ორგანიზაციების ფართო სისტემა რეგიონებში, ასევე მოითხოვეს საარჩევნო დეპოზიტის ოდენობის შემცირება. ფაქტობრივად, როდესაც საარჩევნო კოდექსში ცვლილებები იქნა მიღებული 2020 წლის ივლისში, საარჩევნო დეპოზიტის ოდენობაც შემცირდა, თუმცა ის მაინც საკმაოდ მაღალი რჩება. შესაბამისად, მაღალი საარჩევნო დეპოზიტი, განსაკუთრებით ადგილობრივ არჩევნებზე, შეიძლება ქონებრივ ცენზად ჩაითვალოს, რადგან ეს შეიძლება იყოს გადაჭარბებული დაბრკოლება არჩევნებში მონაწილეობისთვის. ცხადია, რომ დიდი პარტიები ასეთი დამატებითი ბარიერის დაწესებით ცდილობდნენ ნაკლები კონკურენციის მიღწევას და საკუთარი თავისთვის უფრო კომფორტული პირობების შექმნას.

სამწუხაროდ, საარჩევნო სამართლებრივი ჩარჩოს ეს და მთელი რიგი სხვა ასპექტებისა საპარლამენტო პოლიტიკური პარტიების უშუალო გავლენის ქვეშ ექცევა. რასაკვირველია, ასეთი ასპექტები სრულად არ შეესაბამება არჩევნების პროცესში ადმინისტრაციული რესურსების არამართლობიერი გამოყენების დამკვიდრებულ გაგებას, მაგრამ ისინი ასევე მოითხოვენ დამატებით განხილვას და კვლევას.

საარჩევნო პროცედურების ორგანიზება

ადმინისტრაციული რესურსების არამართლზომიერად გამოყენებასთან ბრძოლის საერთაშორისო გამოცდილება და საერთაშორისო სტანდარტები ადასტურებს, რომ არჩევნების ორგანიზება და ჩატარება ხშირად ადმინისტრაციულ გავლენასთანაა დაკავშირებული. არჩევნების ორგანიზების სხვადასხვა ეტაპზე სახელმწიფო ორგანოების ჩარევას შეიძლება მნიშვნელოვანი შედეგები მოჰყვეს. უკრაინას ამ მხრივ საკმაოდ კარგი კანონმდებლობა აქვს. ამ საკითხის უფრო სიღრმისეულად შესასწავლად საინტერესო იქნება არჩევნების ორგანიზების დროს ადმინისტრაციული რესურსების არამართლზომიერად გამოყენებასთან დაკავშირებული ძირითადი ასპექტების გაანალიზება.

საარჩევნო ადმინისტრაცია

საარჩევნო კომისიების ფორმირება: არჩევნების ორგანიზებასა და ჩატარებაზე სპეციალური კოლეგიური ორგანოები – საარჩევნო კომისიები არიან პასუხისმგებელი, რომლებიც იქმნება არჩევნებში მონაწილე სხვადასხვა პოლიტიკური პარტიის, აგრეთვე არჩევნებში მონაწილე კანდიდატების მიერ შემოთავაზებული ნომინაციების საფუძველზე. ეს ხელს უწყობს ამ ორგანოების მიუკერძოებლობის უზრუნველყოფას. ცესკო ცენტრალურ როლს ასრულებს არჩევნების ადმინისტრირებაში. ეს არის უკრაინის უმაღლესი რადას (პარლამენტი) მიერ შექმნილი კოლეგიალური ორგანო, რომელიც უკრაინის პრეზიდენტის მიერ მხარდაჭერილი საპარლამენტო ფრაქციების წინადადებებზე დაყრდნობით იქმნება. ცესკოს ფორმირების პროცედურა და მისი საქმიანობის პრინციპები განისაზღვრება უკრაინის კანონით „ცენტრალური საარჩევნო კომისიის შესახებ“. უკრაინის პარლამენტი ნიშნავს ცესკოს წევრებს ხმების უმრავლესობით და ღია კენჭისყრით, თუმცა უკრაინის უმაღლესი რადას კონსტიტუციური შემადგენლობის ორი მესამედია საჭირო ცესკოს მთელი შემადგენლობის უფლებამოსილების ვადის ამოწურვამდე შეწყვეტისათვის. ზოგადად, ასეთი რეგულაცია შესაძლებელს ხდის ცესკოს ობიექტურობისა და მიუკერძოებლობის უზრუნველყოფას ძირითადი საარჩევნო პროცედურების ჩატარებისას.

არჩევნების მართვის სხვა ორგანოები საოლქო (ტერიტორიული ერთეულები ადგილობრივი არჩევნების დროს) და საუბნო საარჩევნო კომისიებია. სახელმწიფო აღმასრულებელი ორგანოები ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები ოფიციალურად არანაირ გავლენას არ ახდენენ ამგვარი კომისიების ფორმირებაზე. თუმცა პრაქტიკაში, ცხადია, შესაძლებელია გარკვეული ზემოქმედება, მაგრამ ეს არ არის სისტემური ან ფართომასშტაბიანი პრობლემა.

2001 წლის 18 ოქტომბერს მიღებულმა უკრაინის N2766-III კანონმა „უკრაინის სახალხო დეპუტატების არჩევნების შესახებ“, და 2004 წლის 18 მარტს შესწორებულმა უკრაინის N1630-IV კანონმა „უკრაინის პრეზიდენტის არჩევნების შესახებ“ რადიკალურად შეცვალა საარჩევნო კომისიების ფორმირების პროცედურა. კერძოდ, შესაბამისი ადგილობრივი საბჭოები გამოირიცხა ნომინაციის პროცესში მონაწილეობიდან და ამ ფუნქციის დელეგირება მოხდა უფრო მაღალი დონის საარჩევნო კომისიებზე. საარჩევნო კომისიების ფორმირების ამ მიდგომის დანერგვის შედეგად შეიქმნა ისეთი პირობები, რომლებიც ხელს უშლის საჯარო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ორგანოების ჩარევას საარჩევნო კომისიების საქმიანობაში, ასევე უზრუნველყოფს მათ მიუკერძოებლობას პოლიტიკური პარტიებისა და კანდიდატების მიმართ.

საარჩევნო კომისიების ფორმირებისადმი იგივე მიდგომა დაინერგა ადგილობრივი

არჩევნებზე: რეგიონული (საოლქო) და რაიონული ტერიტორიული საარჩევნო კომისიები იქმნება ცესკოს მიერ, ხოლო სოფლების, დასახლებების, ქალაქების ან უბნების საარჩევნო კომისიები იქმნება შესაბამისი რაიონის ან ქალაქის ტერიტორიული საარჩევნო კომისიების მიერ, საუბნო კომისიები კი იქმნება შესაბამისი სოფლის, დასახლებების, ქალაქის, უბნის რაიონული საარჩევნო კომისიების მიერ.

იმავედროულად, საარჩევნო კანონმდებლობის ამჟამინდელი დებულებები ადგენენ, რომ საარჩევნო კომისიის შემადგენლობაში არ შეიძლება შედიოდნენ სახელმწიფო ორგანოების თანამდებობის პირები და თანამშრომლები, ყირიმის ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლებისა და ადგილობრივი მთავრობების წარმომადგენლები, მოსამართლეები, სასამართლოების თანამშრომლები და სამართალდამცავი ორგანოების წარმომადგენლები (საარჩევნო კოდექსის 34-ე მუხლის მე-3 ნაწილი). ცესკო ძალიან ფრთხილ კონტროლს ახორციელებს ამ წესის დაცვაზე სპეციალური პროგრამული უზრუნველყოფის დახმარებით. პრაქტიკაში ზოგჯერ ამ წესის დარღვევის ცალკეული შემთხვევები არის, თუმცა ისინი არც ფართომასშტაბიანია და არც ხშირი.

სიტუაცია, გარკვეულწილად, უფრო გართულებულია საარჩევნო კომისიებში საშუალო სკოლის პედაგოგების, ბიბლიოთეკარების, კულტურის სფეროს დანესებულებების თანამშრომლებისა და სხვა პირების ჩართვის გამო. ეს თანამშრომლები მაინც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების დაქვემდებარებაში არიან. კერძოდ, სოფლად ეს ადამიანები შეადგენენ „ძირითად“ პერსონალს, რომლებიც შესაძლოა, პოტენციურად დასაქმდნენ საარჩევნო კომისიებში. თუმცა ასეთი პირები არ შეიძლება ჩაითვალოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების თანამდებობის პირებისადმი უშუალოდ დაქვემდებარებულ პირებად, და საარჩევნო კომისიებზე უკანონო ზემოქმედების სერიოზული შემთხვევები ჯერ არ გამოვლენილა.

უფრო მწვავე პრობლემაა საარჩევნო კომისიის წევრების დამოკიდებულება პოლიტიკურ პარტიებზე, რომლებმაც ისინი წარადგინეს. ამას ხშირად თან ახლავს პოლიტიკური პარტიების მხრიდან უკანონო დამატებითი ანაზღაურების გადახდა და საარჩევნო კომისიის წევრების საქმიანობაზე პარტიის სრული კონტროლის დამყარების მიზნით სხვა ინსტრუმენტების გამოყენება. სამწუხაროდ, ამისათვის სამართლებრივი წინაპირობები არსებობს, მათ შორის საარჩევნო კოდექსის დებულებები. მიუხედავად იმისა, რომ ეს პრობლემა არ არის დაკავშირებული ადმინისტრაციული რესურსების არამართლზომიერად გამოყენებასთან, იგი ცალკე კვლევას მოითხოვს ანტიკორუფციული და სისხლის სამართლის კანონმდებლობის პრიზმიდან.

საარჩევნო კომისიების საქმიანობა

საარჩევნო კომისიების საქმიანობა აშკარად ემყარება არჩევნების ტერიტორიულ ორგანიზაციას. ადრე ყოველ არჩევნებზე ადგილობრივი თვითმმართველობა და აღმასრულებელი ორგანოები მონაწილეობდნენ საარჩევნო უბნების ფორმირებაში. იმ ეტაპზე ადმინისტრაციული გადაცდომის დიდი რაოდენობა დაფიქსირდა. საკმაოდ ხშირად საარჩევნო უბნების საზღვრები და ამომრჩეველთა რაოდენობა არაპროპორციული იყო. თუმცა 2011 წელს მიღებული უკრაინის კანონი „უკრაინის სახალხო დეპუტატების არჩევნების შესახებ“ ცესკოს ავალდებულებს, შექმნას უბნები, რომლებიც მუდმივ საფუძველზე იარსებებენ. ეს 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების დროს განხორციელდა. მას შემდეგ ასეთი საარჩევნო უბნები მუდმივ საფუძველზე არსებობდა და ყველა სახის არჩევნებისთვის გამოიყენებოდა. ცესკოს უფლება აქვს, საჭიროების შემთხვევაში, შეცვალოს ასეთი უბნების საზღვრები, გააუქმოს ისინი, ან ახალი უბნები შექმნას. ცესკოს დონეზე ამ პროცესის ცენტრალიზაციამ პრაქტიკულად

შეუძლებელი გახადა ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენება არჩევნების ორგანიზების ამ ასპექტზე.

საარჩევნო კომისიების საქმიანობის პრინციპები და მოთხოვნები ასევე საკმაოდ კარგადაა განსაზღვრული. საარჩევნო კომისიები უნდა შეიკრიბონ და იმოქმედონ კოლეგიალურად, ღიად და გამჭვირვალედ. რასაკვირველია, ამ პრინციპების გარკვეული დარღვევები ხდება როგორც საყოველთაო, ასევე ადგილობრივი არჩევნების დროს, მაგრამ ნაკლებად სავარაუდოა, რომ ეს იყოს ადმინისტრაციული რესურსის არამართლობიერად გამოყენების შედეგი.

საარჩევნო კომისიის წევრების ადმინისტრაციული ზენოლისგან დასაცავად კანონმდებლობა ასევე ადგენს იმ პირთა ამომწურავ ჩამონათვალს, რომლებიც შეიძლება ესწრებოდნენ არჩევნების დღეს საარჩევნო კომისიის სხდომას საარჩევნო უბანზე, კომისიის წევრების ნებართვისა და მონვევის გარეშე, მათ შორის ხმების დათვლისას და კენჭისყრის შედეგების დადგენისას (საარჩევნო კოდექსის 36-ე მუხლი).

ყველა დანარჩენს, მათ შორის მთავრობის წარმომადგენლებს, შეუძლიათ დაესწრონ სხდომებს მხოლოდ შესაბამისი საარჩევნო კომისიის ნებართვით.

საუბნო საარჩევნო კომისია პასუხისმგებელია კენჭისყრის პროცესის ორგანიზებაზე, საარჩევნო უბანზე წესრიგის დაცვასა და კენჭისყრის დროს კენჭისყრის საიდუმლოების უზრუნველყოფაზე. დარღვევების შემთხვევაში, რაც კანონით ისჯება, საუბნო საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარეს ან მოადგილეს უფლება აქვს, საარჩევნო უბანზე მოიწვიოს პოლიციელი, რომელიც მიიღებს ზომებს დამნაშავესთან დაკავშირებით და შემდეგ დატოვებს საარჩევნო უბანს. სხვა შემთხვევებში საარჩევნო უბანზე პოლიციელების ყოფნა აკრძალულია.

სამართალდამცავი ორგანოები უზრუნველყოფენ მართლწესრიგს კენჭისყრისა და ხმების დათვლის დროს და ფიზიკურად მხოლოდ საარჩევნო უბნის გარეთ იმყოფებიან. კანონისა და მართლწესრიგის დარღვევის შემთხვევაში, საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარეს, თავმჯდომარის მოადგილეს ან მდივანს უფლება აქვს, სამართალდამცავებს მოსთხოვონ ქმედებების განხორციელება, რომლებიც აუცილებელია მართლწესრიგის აღსადგენად ამ ქმედებებისთვის საჭირო პერიოდის განმავლობაში.

ამომრჩეველს შეუძლია, კენჭისყრის შენობაში დარჩეს მხოლოდ ხმის მიცემისათვის საჭირო დროის განმავლობაში.

ამრიგად, სახელმწიფო ორგანოებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების თანამშრომლები სრულად გამორიცხულნი არიან საარჩევნო პროცესის ორგანიზებაში მონაწილეობისგან. მათ არ შეუძლიათ, გააკონტროლონ საარჩევნო კომისიების მუშაობა, დაესწრონ მათ სხდომებს და ზენოლა მოახდინონ ამომრჩეველებზე კენჭისყრის დროს მათი დასწრებით.

ამომრჩეველთა სიები

ხელისუფლების წარმომადგენლების გავლენისგან არჩევნების პროცესის დაცვის მნიშვნელოვანი ეტაპი იყო უკრაინაში ამომრჩეველთა სახელმწიფო რეესტრის შექმნა.

საარჩევნო უბნებზე ამომრჩეველთა სიების შედგენა საარჩევნო პროცესის გადამწყვეტი ეტაპია, რომელმაც უნდა უზრუნველყოს მოქალაქეებისთვის აქტიური

საარჩევნო უფლებით სარგებლობის გარანტია, რადგან საარჩევნო კანონი ადგენს, რომ ამომრჩეველს შეუძლია გამოიყენოს ხმის უფლება მხოლოდ ერთ საარჩევნო უბანზე, სადაც იგი ამომრჩეველთა სიაშია შეტანილი.

უკრაინაში ყოველი არჩევნებისთვის ამომრჩეველთა სიებს ტრადიციულად ადგილობრივი საბჭოების აღმასრულებელი ორგანოები (ორგანოები, რომლებიც ასრულებენ ამ ფუნქციებს) ან სხვა ორგანოები ადგენდნენ, ზემოთ ხსენებული ორგანოების მხრიდან მათი წარდგენის შემდეგ. ამრიგად, ადგილობრივი ხელისუფლება ადგენდა ამომრჩეველთა სიებს, რის საფუძველზეც ამომრჩეველი იყენებდა თავისი ხმის უფლებას ადგილობრივ არჩევნებში. შედეგად, ასეთ სიებში ხშირად ხდებოდა ამომრჩეველთა დუბლირება და „მკვდარი სულების“ შეტანა.

2006 წლამდე უკრაინაში ადგილობრივი და საპარლამენტო არჩევნები ერთ დღეს ტარდებოდა. ადმინისტრაციული რესურსების ამგვარი არამართლზომიერი გამოყენება ასევე გავლენას ახდენდა საყოველთაო არჩევნებზეც. გარდა ამისა, ფართოდ იყო გავრცელებული „საარჩევნო ტურიზმის“ პრაქტიკა, კერძოდ, შესაძლებელი იყო ერთი ამომრჩევლის კენჭისყრის ორგანიზება რამდენიმე საარჩევნო უბანზე მხოლოდ ერთი დაუსწრებელი ამომრჩევლის კენჭისყრის ბიულეტენის გამოყენებით.

ევთოს/დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის საპარლამენტო არჩევნებზე სადამკვირვებლო მისიის 2002 წლის 31 მარტის ანგარიშში აღნიშნულია, რომ სადამკვირვებლო ანგარიშების 33%-ზე მეტის შესაბამისად, იმ პირებს, რომლებიც არ იყვნენ შეტანილი ამომრჩეველთა სიებში, შეეძლოთ არჩევნების დღეს დარეგისტრირება და ხმის მიცემა საპარლამენტო არჩევნებში დაუსწრებელი ამომრჩევლის ბიულეტენების გარეშე და კანონის დარღვევით. ზოგიერთ შემთხვევაში, ამ გზით დარეგისტრირებულთა რიცხვი საკმაოდ მაღალი იყო. ეს ხარვეზი, რომელიც ბიულეტენების იმ პირების მიერ შევსების შესაძლებლობას იძლეოდა, რომელთაც ამის უფლება არ ჰქონდათ, სერიოზული შეშფოთების საგანი იყო.

საარჩევნო სადამკვირვებლო მისიებმა არაერთხელ გასცეს რეკომენდაციები იმის თაობაზე, რომ უნდა მიიღონ კანონი ამომრჩეველთა ეროვნული რეესტრის შესახებ.¹⁷⁶ ამ კანონმა უნდა უზრუნველყოს ამომრჩეველთა ცენტრალიზებული მონაცემთა ბაზის შექმნა, რომელიც რეგულარულად განახლდება; ადგილობრივ დონეზე შედგენილი ამომრჩეველთა სიები შემდგომ სამოქალაქო რეესტრში უნდა აისახოს, რომელსაც საარჩევნო კომისიების სისტემისგან დამოუკიდებელი ცალკე ორგანო აწარმოებს.¹⁷⁷

უკრაინის 2007 წლის 22 თებერვლის N698-V კანონი „ამომრჩეველთა სახელმწიფო რეესტრის შესახებ“ (შესწორებული) ითვალისწინებდა ამომრჩეველთა ეროვნული რეესტრის შექმნას, რომელიც რეგულარულად განახლდება, ამომრჩეველთა სიების წარმოებისა და საარჩევნო პროცესთან დაკავშირებული და კანონით დადგენილი სხვა მიზნებისთვის. ვენეციის კომისიისა და ევთოს/ადამიანის უფლებათა დემოკრატიული ოფისის ერთობლივ მოსაზრებაში აღნიშნულია, რომ ამ კანონმა „მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანა უკრაინაში ხმის უფლების დაცვასა და რეალიზაციაში“.¹⁷⁸

176 OSCE/ODIHR-ის საარჩევნო სადამკვირვებლო მისიის 2002 წლის 31 მარტის საბოლოო ანგარიში, www.osce.org/odihr/elections/ukraine/14947

177 OSCE/ODIHR-ის საარჩევნო სადამკვირვებლო მისიის საბოლოო ანგარიში, წარდგენილი უკრაინის უმაღლესი რადისთვის, 2006 წლის 26 მარტი, www.osce.org/odihr/elections/ukraine/19595

178 ვენეციის კომისიისა და ევთოს/დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის (OSCE/ODIHR) ერთობლივი დასკვნა უკრაინის ამომრჩეველთა სახელმწიფო რეესტრის შესახებ კანონპროექტის თაობაზე, მიღებული ვენეციის კომისიის მიერ 71-ე პლენარულ სხდომაზე (ვენეცია, 2007 წლის 1-2 ივნისი) CDL-AD (2007) 026, [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2007\)026-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2007)026-e)

ამომრჩეველთა სახელმწიფო რეესტრის შექმნა ავტომატური საინფორმაციო და სატელეკომუნიკაციო სისტემის ფორმით მიზნად ისახავდა კანონით მოთხოვნილი ინფორმაციის შემცველი მონაცემების შენახვას, დამუშავებას და ამ მონაცემების გამოყენებას. აღსანიშნავია, რომ რეესტრმა ასევე მნიშვნელოვნად გაამარტივა საყოველთაო არჩევნებისას ამომრჩეველთა რეგისტრაციის ადგილის გარდა სხვა ადგილას ხმის მიცემის უფლების უზრუნველყოფის მექანიზმი და დროთა განმავლობაში შესაძლებელი გახადა მუდმივმოქმედი საარჩევნო უბნებისა და ოლქების შექმნა.

გარდა ამისა, 2020 წლის ადგილობრივ არჩევნებამდე „ამომრჩეველთა სახელმწიფო რეესტრის შესახებ“ კანონში შეტანილმა ცვლილებებმა საშუალება მისცა ამომრჩეველებს, შეეცვალათ საარჩევნო მიზნებში მითითებული მისამართი ამგვარი ცვლილების მიზეზის განმარტების ვალდებულების გარეშე. ამან „საარჩევნო ტურიზმის“ პრაქტიკის დაბრუნება განაპირობა. სამართალდამცავმა ორგანოებმა აქტიური მონაწილეობა უნდა მიიღონ მსგავს პრაქტიკასთან ბრძოლაში. თუმცა ამ ფაქტორის ზეგავლენა 25 ოქტომბრის არჩევნების შედეგებზე ვეღარ შეიცვლება. გარდა ამისა, ასეთი საკანონმდებლო ცვლილება ამცირებს ყველა პოზიტიურ შედეგს, რომლებიც ამომრჩეველთა სახელმწიფო რეესტრის დანერგვის შედეგად იქნა მიღებული.

არჩევნებზე დაკვირვება

უკრაინაში საარჩევნო პროცესის სუბიექტებსა და არჩევნების ორგანიზებისა და ჩატარების კანონიერებაზე კონტროლის უზრუნველსაყოფად კანდიდატებისა და პოლიტიკური პარტიების (პოლიტიკური პარტიების ადგილობრივი ორგანიზაციები) მიერ წარდგენილი ოფიციალური დამკვირვებლების ინსტიტუტი პირველად დაინერგა უკრაინაში 1999 წლის 5 მარტის N474-XIV კანონით.

ოფიციალური დამკვირვებლები უფლებამოსილი არიან, დააკვირდნენ არჩევნების ორგანიზებისა და ჩატარების ყველა ეტაპს: დაწყებული შესაბამისი კანდიდატების რეგისტრაციიდან (ადგილობრივ არჩევნებში) ან საოლქო საარჩევნო კომისიების ფორმირებიდან (საყოველთაო არჩევნებში) არჩევნების შედეგების დადგენამდე.

უკრაინელების არჩევნებისადმი ფართოდ გავრცელებული განწყობის გათვალისწინებით, რომ „მნიშვნელობა აქვს არა იმას, როგორ აძლევ ხმას არჩევნებში, არამედ იმას, თუ როგორ დაითვლება თქვენი ხმა“, ოფიციალური დამკვირვებლების უმნიშვნელოვანესი ფუნქციაა საარჩევნო უბნებში ხმების დათვლის პროცესზე დაკვირვება.

იმავდროულად, კანონი ოფიციალურ დამკვირვებლებს განსაზღვრავს როგორც საარჩევნო პროცესის სუბიექტებს. ისინი უფლებამოსილი არიან, მოამზადონ აქტები საარჩევნო კანონმდებლობის დარღვევის შესახებ და გაასაჩივრონ საარჩევნო კომისიებისა და საარჩევნო პროცესის სხვა სუბიექტების გადაწყვეტილებები, ქმედებები და უმოქმედობა.

უკრაინის 2011 წლის 17 ნოემბრის კანონით „უკრაინის სახალხო დეპუტატების არჩევნების შესახებ“ საარჩევნო პროცესის სუბიექტების სია გაფართოვდა და მათ დაემატათ სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების ოფიციალური დამკვირვებლები, რომელთა კანონით დადგენილი საქმიანობა მოიცავს საარჩევნო პროცესზე დაკვირვებას. მათ 2004 წლიდან შეძლეს არჩევნებზე დაკვირვება.

შემდეგი ცვლილებები შესაბამისობაში იყო ვენეციის კომისიის და ეუთოს/ადამიანის უფლებათა დემოკრატიული ოფისის საარჩევნო დამკვირვებლების რეკომენდაციებთან,

რომელთა ანგარიშებში ნათქვამია, რომ საარჩევნო კანონი ითვალისწინებს საარჩევნო პროცესის დაკვირვებას საერთაშორისო და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების დამკვირვებლების მიერ, რომლებიც ფართო და ყოვლისმომცველი უფლებებით სარგებლობენ საარჩევნო პროცესის განმავლობაში, მათ შორის, საოლქო და საუბნო საარჩევნო კომისიების სხდომებზე დასწრების უფლებით, და კენჭისყრის შედეგების ოქმების ასლების მიღების უფლებით, და რომ საარჩევნო პროცესში დიდი რაოდენობის სამოქალაქო საზოგადოების დამკვირვებლების აქტიურმა ჩართულობამ გაზარდა პროცესის საერთო გამჭვირვალობა.¹⁷⁹

არჩევნებზე ოფიციალური დამკვირვებლების ინსტიტუტის დანერგვა ადმინისტრაციული რესურსების არამართლზომიერად გამოყენების წინააღმდეგ ბრძოლის ღირებული და ეფექტური საშუალება აღმოჩნდა. ამ ინსტიტუტის დანერგვის დღიდან სხვადასხვა არასამთავრობო ორგანიზაციას¹⁸⁰ დაევალა უკრაინაში არჩევნებზე სისტემატიური და მიზანმიმართული დაკვირვების განხორციელება.

არჩევნების დაფინანსება

ტრადიციულად, არჩევნების დაფინანსება არის ერთ-ერთი ყველაზე სარისკო სფერო, სადაც შეიძლება მოხდეს ადმინისტრაციული რესურსის არამართლზომიერად გამოყენება. ამის ერთ-ერთი მაგალითია საარჩევნო პროცესის სუბიექტიკანდიდატებისა და პარტიების მიერ საბიუჯეტო სახსრების გამოყენება. ამის პრევენცია შესაძლებელია პოლიტიკური პარტიებისა და საარჩევნო კამპანიების დაფინანსების მონიტორინგის ეფექტური მექანიზმის შემოღებით.

უკრაინა მარეგულირებელი ინსტრუმენტების მთელ რიგს იყენებს რესურსების ასეთი არამართლზომიერი გამოყენების აღკვეთის მიზნით. 2015 წლის ოქტომბერში უკრაინის უმაღლესმა რადამ მიიღო N 731-VIII კანონი „პოლიტიკური კორუფციის პრევენციისა და მასთან ბრძოლის საკითხებზე უკრაინის ზოგიერთ საკანონმდებლო აქტში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“, (შემდგომში – N731-VIII კანონი). ამ კანონით საკმაოდ მკაცრი მოთხოვნები განისაზღვრა პოლიტიკური პარტიებისა და საარჩევნო კამპანიის დაფინანსებასთან მიმართებით.

პოლიტიკური პარტიების დაფინანსება და ანგარიშგება

N731-VIII კანონით პოლიტიკური დაფინანსების საკმაოდ მკაფიო და არაორაზროვანი ალგორითმი დაინერგა, რაც შეუძლებელს ხდის, ან, სულ მცირე, მნიშვნელოვნად ართულებს უკანონო სახსრების გამოყენებას.

მთავარი საკანონმდებლო სიახლე იყო პოლიტიკური პარტიების კანონიერი საქმიანობის სახელმწიფო დაფინანსების შემოღება. მანამდე პოლიტიკური პარტიები სახელმწიფოს მხრიდან რეგულარულ დაფინანსებას არ იღებდნენ. ეს ნაბიჯი მიზნად ისახავდა პოლიტიკური პარტიების ფინანსური დამოუკიდებლობის გაძლიერებას, კერძო დონორების (ოლიგარქების, სამრეწველო და ფინანსური ჯგუფების და ა.შ.) დაფინანსებაზე პარტიების დამოკიდებულებისა და შესაბამისი კორუფციული რისკების შემცირებას.

ასევე დეტალურად იყო დარეგულირებული პოლიტიკური პარტიებისთვის კერძო

179 OSCE/ODIHR-ის საარჩევნო სადამკვირვებლო მისიის 2014 წლის 26 ოქტომბრის საბოლოო ანგარიში www.osce.org/odihr/elections/ukraine/132556

180 მაგალითად, სრულიად უკრაინული არასამთავრობო ორგანიზაცია „სამოქალაქო ქსელი OPORA“, სრულიად უკრაინული არასამთავრობო ორგანიზაცია „უკრაინის ამომრჩეველთა კომიტეტი“ და სხვ.

შემოწირულობების ძირითადი ფორმები და შეზღუდვები. ამავე დროს, შემოწირულობის კონცეფცია მოიცავდა არა მხოლოდ ფულად შემოწირულობებს, არამედ ასევე ნებისმიერ ქონებას, საკუთრების უფლებებს და არამატერიალურ ობიექტებსაც კი სარგებლის, უპირატესობების ან მომსახურების ფორმით. აქედან გამომდინარე, პოლიტიკური პარტიების შესაძლებლობა, მიმართონ რესურსების უკანონო გამოყენებას, მნიშვნელოვნად შეიზღუდა.

პოლიტიკურ პარტიებს მოეთხოვებათ ყოველკვარტალური ანგარიშის წარდგენა კორუფციის პრევენციის ეროვნული სააგენტოსთვის მათი სახსრების, შემოწირულობებისა და ქონების შესახებ. პოლიტიკური პარტიების ფინანსური ანგარიშები მათი ქონების, შემოსავლების, ხარჯებისა და ვალდებულებების შესახებ აისახება კორუფციის პრევენციის ეროვნული სააგენტოს პოლიტიკური პარტიების ფინანსური ხასიათის ქონების, შემოსავლების, ხარჯებისა და ვალდებულებების შესახებ ანგარიშების ერთიან სახელმწიფო რეესტრში. ასეთი ანგარიშები დაუყოვნებლივ ქვეყნდება სპეციალურ საჯარო ვებგვერდზე და შემდეგ შემოწმებას ექვემდებარება. ამგვარმა ღონისძიებებმა მნიშვნელოვნად შეზღუდა საჯარო სახსრების გამოყენება პოლიტიკური პარტიების საქმიანობისა და/ან არჩევნებში მათი მონაწილეობის დასაფინანსებლად.

საარჩევნო კამპანიის დაფინანსება

საარჩევნო კოდექსი საკმარისად მკაფიო წესებს შეიცავს იმის თაობაზე, რომ არჩევნების დაფინანსება შესაძლებელია მხოლოდ სახელმწიფო (ან ადგილობრივი) ბიუჯეტიდან ან პარტიების/კანდიდატების საარჩევნო ფონდებიდან. უკრაინის საარჩევნო კოდექსის მე-12 მუხლის მე-5 ნაწილის თანახმად, მხოლოდ პარტიის საარჩევნო ფონდის სახსრები (ადგილობრივი არჩევნების შემთხვევაში, ეს ეხება ადგილობრივ პარტიულ ორგანიზაციას) და/ან კანდიდატების სახსრები შეიძლება გამოყენებულ იქნეს საარჩევნო კამპანიის დასაფინანსებლად. უკრაინის საარჩევნო კოდექსის 51-ე მუხლის მე-4 ნაწილის შესაბამისად, საარჩევნო კამპანია შეიძლება განხორციელდეს არჩევნებში მონაწილე კანდიდატებისა და პარტიების (პარტიული ორგანიზაციების) საარჩევნო ფონდების ხარჯებით.

2020 წლის ივლისს, საარჩევნო კოდექსში შეტანილი ცვლილებების შემდეგ, გაფართოვდა პარტიების/კანდიდატების მიერ საარჩევნო ფონდებიდან სახსრების გამოყენების შესაძლებლობა. ასეთი სახსრები ადრე გამოიყენებოდა მხოლოდ საარჩევნო კამპანიასთან დაკავშირებული ხარჯების დასაფარავად. ამჟამად საარჩევნო კოდექსი მკაფიოდ ითვალისწინებს საარჩევნო ფონდიდან პარტიის/კანდიდატის არჩევნებში მონაწილეობასთან დაკავშირებული სხვა ხარჯების დაფინანსების შესაძლებლობას.

საარჩევნო კოდექსი ითვალისწინებს საარჩევნო ფონდის ანგარიშების გახსნის, მათი მართვის (ადმინისტრატორების დანიშვნის), ამგვარ ანგარიშებზე თანხების დაგროვებისა და ხარჯვის სპეციალურ მექანიზმს. ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ფაქტორი ის არის, რომ საარჩევნო ფონდის სახსრები შეიძლება გამოყენებულ იქნეს მხოლოდ უნაღდო ფორმით. ეს ხელს შეუწყობს შესაძლო დარღვევებისა და სახსრების არამართლზომიერად გამოყენების უფრო ეფექტურ მონიტორინგს.

პარტიები/კანდიდატები წარმოადგენენ შუალედურ ფინანსურ ანგარიშს (კენჭისყრის დაწყებამდე ხუთი დღით ადრე) და არჩევნების დღის შემდგომ საბოლოო ანგარიშს (სხვადასხვა ტიპის არჩევნებისთვის სხვადასხვა ვადაა დადგენილი) საარჩევნო ფონდში ყველა შემოსავლისა და ხარჯების შესახებ. ასეთი ანგარიშები შესაბამის

საარჩევნო კომისიას წარედგინება. საყოველთაო არჩევნების დროს ასეთი ანგარიშები უნდა წარედგინოს ცესკოს, ხოლო ადგილობრივი არჩევნების შემთხვევაში კი შესაბამის ტერიტორიულ საარჩევნო კომისიას. შუალედური ან საბოლოო ფინანსური ანგარიშის მიღების შემდეგ შესაბამისი საარჩევნო კომისიები ანალიზებენ მას და აქვეყნებენ ანგარიშს და ანალიზის შედეგებს თავის ვებგვერდზე. აქ მთავარი პრობლემა ანგარიშების დროული და დეტალური ანალიზისათვის დროის უკმარისობაა, ასევე, ადგილობრივი არჩევნების დროს კვალიფიციური სპეციალისტების ნაკლებობა ადგილობრივ დონეზე ანგარიშების სათანადო ანალიზისთვის.

ეფექტური კონტროლი და პასუხისმგებლობა

როგორც პარტიების დაფინანსების, ისე კამპანიის დაფინანსების სფეროში ახალი მიდგომების დანერგვასთან ერთად, განხორციელდა ადმინისტრაციული და სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის საკმაოდ მკაცრი მექანიზმების შემოღება. მართლაც, N731-VIII კანონის მიღებასთან ერთად ცვლილებები იქნა შეტანილი სხვა სპეციალურ კანონმდებლობაში და ახალი ტიპის ადმინისტრაციული და სისხლისსამართლებრივი სანქციები დაწესდა. ასეთი დანაშაულებისთვის გათვალისწინებული სანქციები საკმაოდ მკაცრი იყო. ამან შესაძლებელი გახადა პარტიების ფინანსური საქმიანობისა და, განსაკუთრებით, არჩევნების დროს მათი საქმიანობის უფრო ეფექტური კონტროლი.

2015 წლის ადგილობრივი არჩევნების დროს ყველა ახალი წესის პრაქტიკაში ამოქმედებისთანავე ზოგიერთმა ეროვნულმა ექსპერტმა ბევრი კრიტიკული შენიშვნა გამოთქვა ფინანსური გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების უზრუნველსაყოფის ამ ინსტრუმენტებთან დაკავშირებით.¹⁸¹ 2019 წლის საპრეზიდენტო და საპარლამენტო არჩევნების პროცესში საარჩევნო კამპანიების დაფინანსების მონიტორინგის შედეგად ექსპერტებმა მთელი რიგი კრიტიკული შენიშვნების გამოთქვეს და სისტემის გაუმჯობესების საჭიროებაზე მიუთითეს. აღსანიშნავია, რომ საკმაოდ ხშირია ისეთი ვითარება, როცა არჩევნებში იმარჯვებენ, ძირითადად, ფიქტიური დონორების დაფინანსებით და პოლიტიკურ ძალებს ამასთან დაკავშირებით არც სამართლებრივი და არც საარჩევნო პასუხისმგებლობა არ ეკისრებათ.¹⁸² საერთაშორისო ექსპერტებმაც თავიანთ შეფასებებში კრიტიკა გამოთქვეს კანონმდებლობით მოთხოვნილი ფინანსური გამჭვირვალობის მექანიზმების პრაქტიკულ გამოყენებასთან დაკავშირებით.¹⁸³

ასეთი კრიტიკული განცხადებების გამო პარლამენტმა მიიღო უკრაინის კანონი „საარჩევნო კანონმდებლობის გასაუმჯობესებლად უკრაინის გარკვეულ საკანონმდებლო აქტებში ცვლილებების შეტანის შესახებ“ (2020 წლის 16 ივლისი, N 805-IX), რომელიც, სხვა საკითხებთან ერთად, ითვალისწინებს პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების წესების დარღვევისათვის სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის გამკაცრებას შემდეგთან დაკავშირებით: პოლიტიკური პარტიის ანგარიშში შეგნებულად მცდარი ინფორმაციის ასახვა ფინანსური ხასიათის ქონების, შემოსავლების, ხარჯებისა და ვალდებულებების შესახებ; პოლიტიკური პარტიის მხარდასაჭერად „უკანონო“ შემოწირულობის განზრახ შეთავაზება და მიღება.

181 უკრაინის 2015 წლის ადგილობრივ არჩევნებში არჩევნების დაფინანსების მონიტორინგის შედეგების საბოლოო ანგარიში, www.cvu.org.ua/nodes/view/type:news/slug:finalnyi-zvit-za-rezultatamy-monitoryngu-vyborchikh-finansiv-2015

182 არცერთმა პარტიამ არ წარადგინა მეორე კვარტლის ფინანსური ანგარიში, „CHESNO“ www.ukrinform.ua/rubric-politics/3110173-zodna-partia-ne-pokazala-finzvit-za-ii-kvartal-cesno.html

183 საერთაშორისო დამკვირვებლები შეშფოთებულნი არიან ხმების ყიდვის პრაქტიკის გამო, https://lb.ua/news/2019/07/22/432805_mezhdunarodnie_nablyudateli.html

პოლიტიკური პარტიებისა და საარჩევნო კამპანიის დაფინანსების პროცედურის მარეგულირებელი წესების პრაქტიკულ გამოყენებასთან, ასევე ამ დარღვევების შემთხვევაში ანგარიშვალდებულების მექანიზმების ამოქმედებასთან დაკავშირებული მნიშვნელოვანი სირთულეების მიუხედავად, ეს კანონმდებლობა მნიშვნელოვანი წინგადადგმული ნაბიჯია არჩევნების ორგანიზებისა და ჩატარების დემოკრატიული ინსტრუმენტების დანერგვის მიმართულებით.

საარჩევნო პროცესთან დაკავშირებული საჩივრები და სარჩელები

2005 წლამდე საარჩევნო პროცესში საჩივრებისა და სარჩელების წარდგენასთან დაკავშირებული საკითხები საარჩევნო კანონმდებლობის დებულებებით იყო განსაზღვრული. 2005 წლის 6 ივლისს უკრაინის ადმინისტრაციულ სამართალწარმოებათა N2747-IV კოდექსის მიღება მნიშვნელოვანი ნაბიჯი იყო ამ საკითხების საკანონმდებლო რეგულირების მიმართულებით სასამართლო პროცესების კონტექსტში, რადგან ეს დებულებები კოდიფიცირებულ იქნა ერთ კანონში. იგი შეიცავდა საარჩევნო დავების გადაწყვეტის მარეგულირებელ დებულებებს, საარჩევნო პროცესის დროს ამ დავების მოკლე ვადებში გადაწყვეტის, მათ შორის, ტერიტორიულ იურისდიქციასთან დაკავშირებული საკითხების სპეციფიკის გათვალისწინებით, და ადგენდა გასაჩივრების პირობებს, ადმინისტრაციული სარჩელის უზრუნველყოფის მოთხოვნებს, სამართალწარმოების თავისებურებებს, საქმეთა განხილვის პირობებს და სხვა.

ადმინისტრაციულ სამართალწარმოებათა კოდექსის შესაბამისი დებულებები, შესწორებული უკრაინის კანონით (2017 წლის 3 ოქტომბერი, N 2147-VIII), შეესაბამება ეუთოს/ადამიანის უფლებათა დემოკრატიული ოფისის რეკომენდაციებს, რომლებიც უკრაინის 2014 წლის 26 ოქტომბრის ვადამდელ საპარლამენტო არჩევნებზე დაკვირვების შედეგების საფუძველზე იქნა შემუშავებული და შეეხებოდა მაღალი ინსტანციის სასამართლოების დონეზე პროცესის ფორმალობების გადასინჯვის მიზანშეწონილობას, რათა შესაძლებელი გახდეს საარჩევნო დავის განხილვა ერთი მოსამართლისგან შემდგარი კოლეგიის მიერ, ან სხვა გარანტიების უზრუნველყოფა იმავე სასამართლოს მიერ კანონის არაერთგვაროვანი გამოყენების თავიდან ასაცილებლად.

ამავე დროს, ეუთოს/ადამიანის უფლებათა დემოკრატიული ოფისის სადამკვირვებლო მისიებმა უკრაინაში არაერთხელ განაცხადეს, რომ „საარჩევნო დავის გადაწყვეტის მექანიზმი უნდა გადაიხედოს. საარჩევნო კანონმდებლობაში მკაფიოდ უნდა განისაზღვროს, თუ რომელი საქმეები შეიძლება ან არ შეიძლება წარედგინოს რომელ ორგანოს, და რომელი ორგანოების წინაშე არის შესაძლებელი გასაჩივრება. მომჩივანს არ უნდა მიეცეს უფლება, თავად აირჩიოს საჩივრის წარდგენის ორგანო“.¹⁸⁴

ამრიგად, საარჩევნო კოდექსი ახლა მკაფიოდ განსაზღვრავს, საარჩევნო პროცესის სუბიექტების რომელი გადაწყვეტილებების, ქმედებების ან უმოქმედობის გასაჩივრებაა შესაძლებელი მხოლოდ სასამართლო წესით. მაგალითად, საარჩევნო კოდექსის 64-ე მუხლი განსაზღვრავს: კანდიდატების რომელი ქმედება ან უმოქმედობა, პარტიის რომელი (ადგილობრივი პარტიული ორგანიზაციის) გადაწყვეტილებები ან ქმედებები, ხელისუფლების რომელი გადაწყვეტილებები, ქმედებები ან უმოქმედობა, მედიისა და ზოგიერთი სხვა პირის რომელი გადაწყვეტილებები, ქმედებები ან უმოქმედობა შეიძლება გასაჩივრდეს მხოლოდ სასამართლოში.

¹⁸⁴ OSCE/ODIHR-ის სადამკვირვებლო მისიის საბოლოო ანგარიში, წარდგენილი უკრაინისთვის, 2010 წლის 17 იანვარი და 7 თებერვალი, www.osce.org/odihr/elections/ukraine/67844

სასამართლო იურისდიქციის გავრცელება უმეტეს საარჩევნო ურთიერთობებსა და პროცედურებზე დადებითი ფაქტორია. მიუხედავად იმისა, რომ ადმინისტრაციული წესით გასაჩივრება უფრო სწრაფი პროცედურაა, უკრაინის რეალობაში ეს პროცესი შეიძლება ხელისუფლების მხრიდან ადმინისტრაციული გავლენის უფრო დიდ საფრთხეს დაექვემდებაროს. აქედან გამომდინარე, სასამართლოს უფრო ეფექტური ჩართვა საარჩევნო დავების გადაწყვეტის სისტემაში არა მხოლოდ მაღალი ხარისხის გადაწყვეტილების მიღების საშუალებას იძლევა კონკრეტულ საქმესთან დაკავშირებით, არამედ, რაც მთავარია, საარჩევნო კომისიები, რომლებმაც იციან, რომ არსებობს სასამართლო წესით გასაჩივრების „საფრთხე“, ცდილობენ, იმოქმედონ უფრო ფრთხილად და პასუხისმგებლობით.

ამდენად, საარჩევნო კანონმდებლობა თანდათანობით გაუმჯობესდა, კერძოდ, იგი შეიცავს სამართლიანი და ღია საარჩევნო პროცესის პროცედურულ გარანტიებს და ჰარმონიზებულ დებულებებს საარჩევნო კომისიების ფორმირებისა და სტატუსის, მათი საქმიანობის პრინციპების, ფინანსური გამჭვირვალობის უზრუნველყოფის მექანიზმების, გასაჩივრების ეფექტური სისტემის შექმნისა და ოპერირების შესახებ, ასევე, განსაზღვრავს საარჩევნო პროცესის სუბიექტების, საზოგადოებრივი ორგანიზაციების, უცხო სახელმწიფოებისა და საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ მივლინებული ოფიციალური დამკვირვებლების უფლებამოსილებას. ამ საკანონმდებლო დებულებების სისტემური გამოყენება არჩევნების მართვის პროცესში უდავოდ ხელს უწყობს არჩევნებში ადმინისტრაციული რესურსების არამართლზომიერად გამოყენების შემთხვევების შემცირებას და, ზოგიერთ შემთხვევაში, აღკვეთასაც კი.

საარჩევნო კამპანიასთან დაკავშირებით დაწესებული შეზღუდვები

კამპანია, უპირველეს ყოვლისა, გულისხმობს პარტიებისა და კანდიდატების შესახებ ინფორმაციის თავისუფალ გავრცელებას. ასეთმა ინფორმაციამ პირდაპირ ან ირიბად უნდა წაახალისოს ამომრჩევლები, ხმა მისცენ კონკრეტული პარტიის/კანდიდატის სასარგებლოდ ან მის წინააღმდეგ. სახელმწიფო რესურსების არამართლზომიერად გამოყენების წინააღმდეგ ბრძოლის თვალსაზრისით, მთავარი ამოცანაა ხელისუფლებისა და თანამდებობის პირების საჯარო საქმიანობის საარჩევნო კამპანიისგან გამიჯვნა. კერძოდ, საჭიროა, ერთმანეთისგან განსხვავებულ იქნეს ამ ორგანოებისა და თანამდებობის პირების ოფიციალური მოვალეობების შესრულებასთან დაკავშირებული ინფორმაცია და საარჩევნო კამპანიასთან დაკავშირებული ინფორმაცია, ასევე, სპეციალური შეზღუდვები უნდა დაწესდეს საჯარო თანამდებობის პირებთან დაკავშირებით, რომლებიც კანდიდატების სტატუსში მოქმედებენ.

კამპანიასა და არჩევნების საინფორმაციო მხარდაჭერას შორის განსხვავება

ამ ნაწილში ყურადღება გამახვილებულია არჩევნებთან დაკავშირებული ინფორმაციისა და კამპანიის გამიჯვნაზე. ეს არის გადამწყვეტი ასპექტი, რომელიც ხელს უწყობს არჩევნებში პარტიებისა და კანდიდატების თანაბარი შესაძლებლობების უზრუნველყოფას. ვენეციის კომისია ამ საკითხთან დაკავშირებით სახელმძღვანელო მითითებებს სთავაზობს, რომლებიც ადმინისტრაციული რესურსების არამართლზომიერად გამოყენების პრევენციის წინაპირობაა. კერძოდ, აქ იგულისხმება ინფორმაციის გამჭვირვალობისა და თავისუფლების პრინციპი, ასევე შესაძლებლობების თანასწორობის პრინციპი.¹⁸⁵

¹⁸⁵ ანგარიში საარჩევნო პროცესებში ადმინისტრაციული რესურსების არამართლზომიერად გამოყენების შესახებ, მიღებული დემოკრატიული არჩევნების საბჭოს მიერ მის 46-ე სხდომაზე (ვენეცია, 2013 წლის 5 დეკემბერი) და ვენეციის კომისიის 97-ე პლენარულ სხდომაზე (ვენეცია, 2013 წლის 6-7 დეკემბერი), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)033-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)033-e)

საარჩევნო საკითხებში კარგი პრაქტიკის კოდექსი განსაზღვრავს, რომ ამომრჩეველთა აზრის გამოხატვის თავისუფლების უზრუნველყოფა არის თავისუფალი არჩევნების პრინციპის ერთ-ერთი კომპონენტი. ამ თვალსაზრისით, მიჩნეულია, რომ საჯარო ხელისუფლება, უპირველესად, ვალდებულია, იყოს მიუკერძოებელი, კერძოდ კი, მედიასთან, ვიზუალურ აგიტაციასთან, შეკრების თავისუფლებასთან და პარტიებისა და კანდიდატების დაფინანსებასთან დაკავშირებით.

საჯარო ხელისუფლებას ასევე უნდა ჰქონდეს რიგი პოზიტიური ვალდებულებებისა. კერძოდ, მას მოეთხოვება: გაასაჯაროს დასახელებული კანდიდატების სახელები; უზრუნველყოს ამომრჩეველთა წვდომა საარჩევნო სიებისადმი და ინდივიდუალური კანდიდატების შესახებ ინფორმაციისადმი, მაგალითად, კამპანიების ვიზუალური მასალების სათანადო განთავსების გზით. ეს ინფორმაცია ასევე ხელმისაწვდომი უნდა იყოს ეროვნული უმცირესობების ენებზე, ყოველ შემთხვევაში იქ, სადაც ისინი მოსახლეობის გარკვეულ ნაწილს წარმოადგენენ.

ამომრჩეველთა აზრის ფორმირების ან გამოხატვის თავისუფლების მიმართ ნეიტრალურობის დაცვის ვალდებულების დარღვევა ან ამ უფლებების შეზღუდვა სანქციებს უნდა ექვემდებარებოდეს.

იმავედროულად, თანასწორი არჩევნების პრინციპი გულისხმობს შესაძლებლობების თანასწორობას, რაც, ვენეციის კომისიის შესაბამისად, ნიშნავს, რომ ყველა პარტიასა და კანდიდატს უნდა ჰქონდეს გარანტირებული თანაბარი შესაძლებლობები; იგი ასევე გულისხმობს საჯარო ხელისუფლების მიუკერძოებელ დამოკიდებულებას საარჩევნო კამპანიისადმი, მედიის მიერ გაშუქებისადმი, მათ შორის, საზოგადოებრივი მედიის მხრიდან; ასევე, პარტიებისა და კამპანიების სახელმწიფო დაფინანსებას. გამოხატვის თავისუფლების პრინციპი გულისხმობს, რომ კანონი უნდა ითვალისწინებდეს საარჩევნო კამპანიის ყველა მონაწილისთვის კერძო ელექტრონული მედიის მინიმალურ ხელმისაწვდომობას მაინც. პოლიტიკური პარტიების, კანდიდატებისა და საარჩევნო კამპანიების დაფინანსება უნდა იყოს გამჭვირვალე. იმავედროულად, თანაბარი შესაძლებლობების პრინციპი გარკვეულ გარემოებებში შეიძლება გახდეს პოლიტიკური პარტიების საარჩევნო კამპანიაზე მიმართული საერთო ხარჯების შეზღუდვის საფუძველი.¹⁸⁶

ამრიგად, საარჩევნო ინფორმაციისა და საარჩევნო კამპანიის საკანონმდებლო რეგულირება ცალკე უნდა გაანალიზდეს, თანაბარი და თავისუფალი არჩევნების უზრუნველყოფის კონტექსტში.

ეს საერთაშორისო სტანდარტები უკრაინის ეროვნულ კანონმდებლობაშია ასახული. უკრაინაში საკანონმდებლო დონეზე პირველად გაიმიჯნა წინასაარჩევნო კამპანიის შესახებ დებულებები არჩევნების საინფორმაციო მხარდაჭერის შესახებ დებულებებისგან 2011 წლის 17 ნოემბერს „უკრაინის სახალხო დეპუტატების არჩევნის შესახებ“ N4061-VI კანონის მიღების შედეგად. შესაბამისი დებულებები ასევე აისახა უკრაინის კანონში „უკრაინის პრეზიდენტის არჩევნების შესახებ“, (შესწორებული უკრაინის 2014 წლის 13 მარტის N879-VII კანონით) და უკრაინის კანონში „ადგილობრივი არჩევნების შესახებ“ (2015 წლის 14 ივლისის N 595-VIII კანონი).

შესაბამისი დებულებები შესულია უკრაინის საარჩევნო კოდექსში და ამჟამად მოქმედებს. საარჩევნო კოდექსის ცალკე თავი, კერძოდ VII თავი (47-ე-50-ე მუხლები) ეძღვნება ამ საკითხებს. ეს ნორმები ითვალისწინებს, რომ ამომრჩეველებს უნდა ჰქონდეთ წვდომა ყოვლისმომცველ, ობიექტურ და მიუკერძოებელ ინფორმაციაზე,

¹⁸⁶ საარჩევნო საკითხებში კარგი პრაქტიკის კოდექსი CDL-AD (2002) 023, [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-e)

რომელიც აუცილებელია ინფორმირებული და თავისუფალი არჩევანის გასაკეთებლად. პრაქტიკაში ამ წესების განხორციელებასთან დაკავშირებით რაიმე მნიშვნელოვანი დაბრკოლებები ან დარღვევები არ ყოფილა.

მთავრობის საქმიანობისა და საარჩევნო კამპანიის შესახებ ინფორმაციის ერთმანეთისგან განსხვავება

ზოგადად, ეროვნული კანონმდებლობა შეიცავს საკმაოდ მკაფიო მარეგულირებელ შეზღუდვებს სახელმწიფო ორგანოს საქმიანობის შესახებ ოფიციალური ინფორმაციის პირდაპირ ან შენიღბულად საარჩევნო კამპანიის ინსტრუმენტად გამოყენების დაუშვებლობის შესახებ. თუმცა პრაქტიკაში ეს წესები ყოველთვის სათანადოდ არ გამოიყენება.

უკრაინის საარჩევნო კოდექსის 51-ე მუხლის მე-3 და მე-6 ნაწილების თანახმად, საარჩევნო კამპანიად არ მიიჩნევა საარჩევნო პროცესის დროს გაკეთებული ოფიციალური შეტყობინებები (ისეთი კომენტარების გარეშე, რომლებიც შეიძლება იყოს საარჩევნო კამპანიის ხასიათისა, და ანალოგიური ხასიათის ვიდეო- და აუდიომასალების, ფილმების, ფოტოილუსტრაციების გარეშე) კანდიდატების ქმედებების შესახებ, რომლებიც დაკავშირებულია უკრაინის კონსტიტუციით ან კანონებით განსაზღვრული სამსახურებრივი მოვალეობების შესრულებასთან.

საარჩევნო პროცესის დროს ოფიციალური შეტყობინებები კანდიდატის სამსახურებრივი უფლებამოსილების განხორციელებასთან დაკავშირებით, რომლებიც დადგენილია უკრაინის კონსტიტუციითა და უკრაინის კანონებით, და რომლებიც მომზადებულია „საჯარო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობების საქმიანობის უკრაინის მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებით გაშუქების პროცედურის შესახებ“, უკრაინის კანონით დადგენილი წესით, არ მიიჩნევა საარჩევნო კამპანიად. ასეთი ოფიციალური შეტყობინებები არ უნდა შეიცავდეს აგიტაციური ხასიათის კომენტარებს, არც ვიდეო-, აუდიო- ან ფოტოილუსტრაციებს, ან ფილმებს, რომლებიც ასახავენ ამ პირების, როგორც კანდიდატების, ქმედებებს.

ასეთი შეტყობინებები არ უნდა ეხებოდეს ამ პირთა მონაწილეობას არჩევნებში, ან მათ განზრახვას მათი არჩევის შემთხვევაში გარკვეული საქმიანობის განხორციელების შესახებ.

მაშასადამე, ინფორმაციას კანდიდატების შესახებ, რომლებიც წარმოადგენენ სახელმწიფო ორგანოების, ყირიმის ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების ორგანოების, ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების თანამდებობის პირებს, კანონმდებელი არ განიხილავს საარჩევნო კამპანიის ნაწილად, თუმცა პრაქტიკაში ამომრჩეველს უჭირს იმის გარჩევა, ასეთი კანდიდატი ინფორმაციას აწუღებს როგორც ოფიციალური თანამდებობის პირი თუ როგორც კანდიდატი, რადგან ეს ინფორმაცია ერთი და იმავე პიროვნებისგან მოდის, და მოქალაქეები ყველაფერს, რასაც ისინი აკეთებენ, აღიქვამენ როგორც ერთი ადამიანის ქმედებას.

ეუთოს/ადამიანის უფლებათა დემოკრატიული ოფისის სადამკვირვებლო მისიამ უკრაინაში 2010 წლის 17 იანვარსა და 7 თებერვალს თავისი ვიზიტის შედეგად მომზადებულ საბოლოო ანგარიშში განაცხადა, რომ „მოქმედი თანამდებობის პირი კანდიდატების საქმიანობის მედიის მიერ გაშუქების წესებით მაუწყებლებს უნდა აეკრძალოთ უპირატესობის მინიჭება ასეთი კანდიდატებისთვის. რეკომენდებულია, რომ მოქმედი თანამდებობის პირი კანდიდატის ნებისმიერი საჯარო გამოჩენა და

გაშუქება საარჩევნო კამპანიად ჩაითვალოს და მიჩნეული უნდა იყოს, რომ ეს დრო კანდიდატის საარჩევნო კამპანიისათვის იყოს გამოყოფილი“.¹⁸⁷

სამწუხაროდ, შესაბამისი რეკომენდაციები სათანადოდ არ არის ასახული ეროვნულ კანონმდებლობაში. პრაქტიკაში საარჩევნო კოდექსის აღნიშნული დებულებები საკმაოდ ხშირად ირღვევა. იმ შემთხვევებშიც კი, როდესაც კანდიდატები ასეთ საქმიანობას არ მოიხზრებენ კამპანიად, ეს მაინც კამპანიაა.

მაგალითად, 2020 წლის ადგილობრივი არჩევნების დროს უკრაინის პრეზიდენტი არაერთხელ ესტუმრა ოფიციალური მივლინებით უკრაინის სხვადასხვა რეგიონს. ასეთ მოგზაურობებს თან ახლდა მასობრივი ღონისძიებები საპრეზიდენტო პარტია „ხალხის მსახურის“ სიმბოლიკის გამოყენებით. თავად პრეზიდენტს ასეთი ქმედებები საარჩევნო კამპანიად არ მიაჩნდა.¹⁸⁸ თუმცა ექსპერტებმა და სამოქალაქო საზოგადოების დამკვირვებლებმა მიიჩნიეს, რომ ეს იყო ირიბი კამპანია და პრეზიდენტის მცდელობა, მხარი დაეჭირა თავისი პარტიის კანდიდატებისთვის ადგილობრივი არჩევნების დროს.¹⁸⁹ ეს ძალიან მიმანიშნებელი და ფართომასშტაბიანი მაგალითია. აღსანიშნავია, რომ მრავალი მსგავსი მაგალითი არსებობს ადგილობრივ დონეზე.

სახელმწიფო რესურსების გამოყენებით საარჩევნო კამპანიის ჩატარებაზე დაწესებული შეზღუდვები

წინასაარჩევნო კამპანიასთან დაკავშირებით შეზღუდვების დაწესება საარჩევნო კამპანიის პროცესში ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენების პრევენციის ეფექტური გზაა.

საარჩევნო კოდექსი განსაზღვრავს „საარჩევნო კამპანიის“ ცნებას, როგორც ნებისმიერ აქტივობას, რომელიც მოუწოდებს ამომრჩევლებს იმ კონკრეტული კანდიდატისა თუ პარტიისთვის (პარტიული ორგანიზაციისთვის) ხმის მიცემისკენ, ან ხმის მიცემისგან თავის შეკავებისკენ, რომლებიც საარჩევნო პროცესის სუბიექტები არიან. საარჩევნო კამპანია შეიძლება ნებისმიერი ფორმით და ნებისმიერი საშუალებებით ჩატარდეს, რომლებიც არ ეწინააღმდეგება უკრაინის კონსტიტუციას და კანონებს. იმავდროულად, საარჩევნო კოდექსი არ ზღუდავს კამპანიის ფორმების ჩამონათვალს. შესაბამისად, საარჩევნო კამპანია შეიძლება ჩატარდეს პრაქტიკულად ნებისმიერი ფორმით,¹⁹⁰ რომელიც არ ეწინააღმდეგება უკრაინის კონსტიტუციასა და უკრაინის კანონებს.

აკრძალულია კამპანიის ჩატარება, საარჩევნო მასალების გავრცელება, საარჩევნო ფილმების ან ვიდეოების ჩვენება, საარჩევნო ბუკლეტების, პლაკატების, საარჩევნო მასალების შემცველი სხვა ბეჭდური მასალების ან პუბლიკაციების გავრცელება, საჯარო მოწოდებების გაკეთება საარჩევნო პროცესში მონაწილე პარტიებისა და მათი კანდიდატებისთვის ხმის მიცემის, ან ხმის მიცემისგან თავის შეკავების თაობაზე, ან მათი საქმიანობის საჯარო შეფასება სახელმწიფო ხელისუფლების, ყირიმის

187 ეუთოს/ადამიანის უფლებათა დემოკრატიული ოფისის 2010 წლის 17 იანვარს და 7 თებერვალს უკრაინაში მივლინებული სადამკვირვებლო მისიის საბოლოო ანგარიში, www.osce.org/odihr/elections/ukraine/67844

188 ზელენსკიმ განაცხადა, რომ ადგილობრივ საარჩევნო კამპანიაში მას არ მიუღია მონაწილეობა ვინმეს სასარგებლოდ, https://lb.ua/news/2020/09/08/465500_zelenskiy_zayaviv_shcho_mozhe_ni.html

189 ზელენსკის საარჩევნო ტური: აქვს თუ არა პრეზიდენტს კამპანიის უფლება? www.dw.com/uk/peredvyborchi-hastroli-zelenskoho-chy-maie-prezydent-pravo-ahituvaty/a-54932367 ამომრჩეველთა კომიტეტმა განაცხადა, რომ ზელენსკი სამუშაო ვიზიტებს იყენებს პარტია „ხალხის მსახურის“ ინტერესებისთვის კამპანიის ჩატარების მიზნით, www.unian.ua/elections/miscievi-vibori-2020-zelenskiy-agituye-za-slugu-narodu-kvu-11119418.html

190 კოდექსი საარჩევნო კამპანიის ყველაზე გავრცელებული ფორმების ჩამონათვალსაც კი გვთავაზობს, მაგალითად: ამომრჩევლებთან შეხვედრები; პოლიტიკური რეკლამის გამოქვეყნება; საარჩევნო ბროშურების, პლაკატებისა და კამპანიის სხვა დაბეჭდილი მასალების გავრცელება და სხვ.

ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების, სახელმწიფო თუ მუნიციპალური საწარმოების, დაწესებულებების ან ორგანიზაციების მიერ ორგანიზებული ღონისძიებების დროს (უკრაინის საარჩევნო კოდექსის 57-ე მუხლის პირველი ნაწილის მე-2 პუნქტი).

საარჩევნო კოდექსი ასევე კრძალავს კანდიდატების მიერ „ოფიციალური“ საჯარო რესურსების გამოყენებას. კანდიდატებს, რომლებიც თანამდებობას იკავებენ შესაბამისი არჩევნების დროს, მათ შორის ნახევარ განაკვეთზე, აღმასრულებელი ხელისუფლების, ყირიმის ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში, სახელმწიფო ან მუნიციპალურ საწარმოებში, დაწესებულებებში, ორგანიზაციებში, სამხედრო ნაწილებში (ფორმირებებში), ეკრძალებათ მათ დაქვემდებარებაში მყოფი პირების ჩართვა საარჩევნო კამპანიაში, და სამსახურებრივი ტრანსპორტის, კომუნიკაციების, აღჭურვილობის, შენობების, მათ სამუშაო ადგილას არსებული სხვა საშუალებებისა და რესურსების გამოყენება, აგრეთვე, ოფიციალური ან სამუშაო შეხვედრებისა და პერსონალთან შეხვედრების გამოყენება კამპანიის მიზნებისათვის (57-ე მუხლის მე-12 ნაწილი).

ეს ნორმები საკმაოდ ადეკვატურად არეგულირებენ არჩევნებში ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების შეზღუდვებს. თუმცა პრაქტიკაში ამ მოთხოვნების დარღვევის ყველა შესაძლო შემთხვევის გამოვლენა უაღრესად რთულია. მიუხედავად ამისა, ადგილობრივი არჩევნების პროცესში სამოქალაქო აქტივისტებმა და ოფიციალურმა დამკვირვებლებმა ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ ამ მოთხოვნების დარღვევის მრავალი შემთხვევა აღრიცხეს.

ალბათ, ამის საილუსტრაციოდ საუკეთესო მაგალითია უკრაინის პრეზიდენტის მიერ ქვეყნის მასშტაბით ინიცირებული გამოკითხვა (არა ოფიციალური რეფერენდუმი, არამედ საზოგადოებრივი აზრის არაოფიციალური გამოკითხვა), რომელიც უნდა ჩატარებულიყო ადგილობრივი არჩევნების დღეს ყველა საარჩევნო უბანზე.¹⁹¹ ექსპერტების აზრით, ყველა საფუძველი არსებობს იმისთვის, რომ ასეთი ინიციატივა საარჩევნო კამპანიის წესების დარღვევად და ადმინისტრაციული რესურსის ფაქტობრივ გამოყენებად ჩაითვალოს.¹⁹² არჩევნების დღეს პრეზიდენტის მიერ განხორციელებული გამოკითხვის ინიციატივა, რომლის ფარგლებში ყურადღება გამახვილებულია პოპულარულ საკითხებზე, და იგი გულისხმობს აქტივისტების ყოფნას თითოეულ საარჩევნო უბანზე, თავისთავად ქმნის გარემოს, სადაც ამომრჩევლებს შეახსენებენ პრეზიდენტისა და მისი პარტიის წინასაარჩევნო დაპირებებს. თუმცა ასეთ ინიციატივაზე შესაბამისი სამართლებრივი რეაგირება არ განხორციელებულა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების დონეზე ასევე საკმაოდ ხშირია თანამდებობრივი უფლებამოსილებისა და საჯარო ხელისუფლების საქმიანობის არამართლზომიერად გამოყენების შემთხვევები. უკრაინული არასამთავრობო ორგანიზაცია „სამოქალაქო ქსელი OPORA“ თავის შუალედურ ანგარიშში 2020 წლის სექტემბრის ადგილობრივი არჩევნების დაკვირვების შედეგების შესახებ მიუთითებდა იმ ფაქტზე, რომ თანამდებობის პირებს და არჩეულ წარმომადგენლებს აქვთ წვდომა საჯარო ხელისუფლების ორგანოებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობების პერსონალზე, ისინი მართავენ სახელმწიფო და ადგილობრივი ბიუჯეტის რესურსებს, მატერიალურ-ტექნიკურ საშუალებებს და საზოგადოებრივ ობიექტებს, ასევე ახორციელებენ და აკონტროლებენ პერსონალის დანიშვნას, რაც გადამწყვეტი

¹⁹¹ ვოლოდიმირ ზელენსკიმ ეროვნული გამოკითხვის ყველა კითხვა 25 ოქტომბერს გამოაცხადა, www.president.gov.ua/news/volodimir-zelenskij-ogolosiv-usi-zapitannya-zagalnonacionaln-64629

¹⁹² ანალიტიკური ინფორმაცია 25 ოქტომბერს საზოგადოების გამოკითხვის შესახებ საპრეზიდენტო ინიციატივის თაობაზე, www.oporaua.org/news/vybori/mistsevi-vybory/mistsevi_2020/opytuvanya

მნიშვნელობისაა საარჩევნო კამპანიის მიზნებში, რადგან ამან შეიძლება გამოიწვიოს გარკვეული პირების არაკონკურენტული უპირატესობა, რომლებიც საარჩევნო პროცესის სუბიექტები არიან. დამკვირვებლებმა აღრიცხეს შემთხვევების დიდი რაოდენობა, როდესაც გამოყენებულ იქნა ადმინისტრაციული რესურსების სხვადასხვა ფორმა (პერსონალი, მასალა, ბიუჯეტი). ბევრმა თანამდებობის პირმა და საჯარო მოსამსახურემ ჩაიდინა მსგავსი გადაცდომები და ადმინისტრაციული რესურსები არამართლზომიერად გამოიყენა.¹⁹³ სამწუხაროდ, ასეთ შემთხვევებზე სწრაფი და სათანადო სამართლებრივი რეაგირება არ ხდება.

საჯარო მოხელეთა დაკავშირებით დანესაბულო შეზღუდვები

საარჩევნო კოდექსის 57-ე მუხლი კრძალავს საარჩევნო კამპანიაში აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოების, ყირიმის ავტონომიური რესპუბლიკისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების, სამართალდამცავი ორგანოებისა და სასამართლოების, მათი თანამდებობის პირების მონაწილეობას სამუშაო საათებში (გარდა იმ შემთხვევისა, თუ ასეთი პირი კანდიდატის სახით მონაწილეობს შესაბამის არჩევნებში).

რაც შეეხება აღმასრულებელ ხელისუფლებას, ყირიმის ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლებას და ადგილობრივ თვითმმართველობის ორგანოებს, ეს წესი სადავო არ არის, მაგრამ იგი ორაზროვანია თანამდებობის პირებთან მიმართებით.

აღსანიშნავია, რომ ეს ნორმა არ არის სიახლე, რომელიც უკრაინის საარჩევნო კოდექსით იქნა დანერგული. იგი საარჩევნო კანონმდებლობაში კოდექსის მიღებამდე დიდი ხნით ადრე იყო ასახული. სიტყვები „სამუშაო საათებში“ ცოტა ხნის წინ დაემატა შესაბამის საკანონმდებლო დებულებებს, ხოლო საარჩევნო კანონმდებლობის წინა რედაქციები ითვალისწინებდა საარჩევნო კამპანიაში სახელმწიფო ორგანოების თანამდებობის პირთა მონაწილეობის სრულ აკრძალვას.

იმავდროულად, საარჩევნო კანონმდებლობის ნორმა, როგორც საჯარო ხელისუფლების ორგანოების, ისე მათი თანამდებობის პირების მიერ კამპანიის ჩატარების სრული აკრძალვის შესახებ, უკრაინის საკონსტიტუციო სასამართლოს განხილვისა და ინტერპრეტაციის საგანი გახდა.

როგორც უკრაინის საკონსტიტუციო სასამართლომ აღნიშნა თავის გადაწყვეტილებაში, ეს აკრძალვა, უპირველეს ყოვლისა, მიზნად ისახავს ამ ორგანოების რესურსებისა და შესაბამისი თანამდებობის პირების მიერ მათი თანამდებობრივი უფლებამოსილების გამოყენების პრევენციას კონკრეტული კანდიდატის მხარდამჭერი კამპანიის დროს..., მეორე რიგში კი, ამომრჩევლებზე ზეწოლის აღკვეთას. ასეთი აკრძალვა განპირობებულია არჩევნების დროს ამომრჩევლის ნების თავისუფალი გამოხატვის პირობების შექმნის აუცილებლობით.¹⁹⁴

ასევე უნდა აღინიშნოს, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლების, ყირიმის ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების, სამართალდამცავი ორგანოებისა და სასამართლოების თანამდებობის პირების უმეტესობა საჯარო მოსამსახურეები არიან. ამის გათვალისწინებით, კოდექსის დასახელებული დებულებები არ შეესაბამება უკრაინის კანონს „საჯარო სამსახურის შესახებ“, რადგან მისი მე-10 მუხლის მეოთხე ნაწილი

¹⁹³ „სამოქალაქო ქსელ OPORA-ს“ შუალედური ანგარიში 2020 წლის სექტემბრის ადგილობრივ არჩევნებზე არაპარტიული დაკვირვების შედეგების შესახებ, www.oporua.org/report/vybory/mistsevi-vybory/mistsevi_2020/21113-promizhnii-zvit-gromadianskoyi-merezhi-opora-za-rezultatami-pozapartiinogo-sposterezhennia-na-mistsevikh-viborakh-za-veresen-2020-roku#_Toc52526876

¹⁹⁴ უკრაინის საკონსტიტუციო სასამართლოს 2005 წლის 24 მარტის გადაწყვეტილება No3-rp/2005 (საქმე უკრაინის პრეზიდენტის არჩევნების შესახებ), <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v003p710-05#Text>

ითვალისწინებს, რომ საჯარო მოსამსახურეს არ აქვს უფლება, ორგანიზება გაუკეთოს და მონაწილეობა მიიღოს საარჩევნო კამპანიაში ნებისმიერ დროს, და არა მხოლოდ სამუშაო საათებში.

უკრაინის საარჩევნო კოდექსის 57-ე მუხლის 1-ლი ნაწილის მე-2 პუნქტში აღნიშნულია შემდეგი: „გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც ასეთი პირი არის კანდიდატი შესაბამის არჩევნებში“. ეს ნიშნავს, რომ, თუ საჯარო მოსამსახურე არის კანდიდატი, რომელიც მონაწილეობს შესაბამის არჩევნებში, მას შეუძლია, მიიღოს მონაწილეობა საარჩევნო კამპანიაში, მათ შორის, სამუშაო საათებში.

თუმცა უკრაინის კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“ არ ითვალისწინებს ასეთ გამონაკლისს. გამონაკლისი მხოლოდ იმ პირებისთვისაა დაშვებული, ვინც შვებულებას აიღებს.

გარდა ამისა, საარჩევნო კოდექსის ეს დებულება არ შეესაბამება პოლიტიკური მიუკერძოებლობის პრინციპს, რომელიც უზრუნველყოფს პოლიტიკური შეხედულებების ზეგავლენის პრევენციას საჯარო მოსამსახურეთა ქმედებებსა და გადაწყვეტილებებზე, ასევე მოითხოვს მათგან თავის შეკავებას პოლიტიკური პარტიებისადმი მათი დამოკიდებულების დემონსტრირებისა და საკუთარი პოლიტიკური შეხედულებების გამოვლენისგან სამუშაო ადგილას (უკრაინის კანონის „საჯარო სამსახურის შესახებ“ მე-4 მუხლის 1-ლი ნაწილის მე-8 პუნქტი).¹⁹⁵

გარდა ამისა, საარჩევნო კოდექსის ზემოაღნიშნული დებულებები არ შეესაბამება საჯარო მოხელეთა ქცევის საერთაშორისო კოდექსს, რომლის მე-11 პუნქტი ადგენს, რომ საჯარო მოხელეებს შეუძლიათ, განახორციელონ პოლიტიკური ან სხვა საქმიანობა სამსახურებრივი მოვალეობების ფარგლებს გარეთ, კანონებისა და ადმინისტრაციული წესების შესაბამისად, ისე, რომ არ შელახოს საზოგადოების რწმენა მათ მიერ მათზე დაკისრებული ფუნქციებისა და მოვალეობების მიუკერძოებელი განხორციელებისადმი.¹⁹⁶

ამ შემთხვევაში, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ უკრაინის კანონის სხვა დებულებები, რომლებიც ითვალისწინებენ, რომ საჯარო მოსამსახურემ შვებულება უნდა აიღოს, თუ ის რეგისტრირებულია როგორც დეპუტატობის კანდიდატი, შეიძლება, იყოს დაცვის გარანტია საჯარო მოსამსახურეების საარჩევნო კამპანიაში მონაწილეობისგან. თუმცა ეს წესები ითვალისწინებენ საჯარო მოსამსახურის უფლებას და არა ვალდებულებას, აიღოს შვებულება.

მიუხედავად ამისა, სამოქალაქო საზოგადოების აქტივისტებმა და დამკვირვებლებმა არაერთი შემთხვევა გამოავლინეს, როდესაც საჯარო მოხელეები იყვნენ კანდიდატები არჩევნებში და, იმავდროულად, არღვევდნენ პოლიტიკური ნეიტრალურობის მოთხოვნებს. „რეგიონული ცენტრების მოქმედი მერების უმეტესობის საქმიანობა, რომლებიც კენჭს იყრიდნენ ადგილობრივი მერების თანამდებობაზე, მოიცავდა, ერთი მხრივ, მათ მიერ თავიანთი მოვალეობების აქტიურად შესრულებას და ფარული კამპანიის ჩატარებას, და, მეორე მხრივ, მათ ოფიციალურ მონაწილეობას საარჩევნო კამპანიაში არასამუშაო საათებში.“¹⁹⁷

¹⁹⁵ უკრაინის კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>

¹⁹⁶ საჯარო მოხელეთა ქცევის საერთაშორისო კოდექსი, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_788#Text

¹⁹⁷ „სამოქალაქო ქსელ OPORA-ს“ შუალედური ანგარიში 2020 წლის სექტემბრის ადგილობრივ არჩევნებზე არაპარტიული დაკვირვების შედეგების შესახებ, www.oporaua.org/report/vybory/mistsevi-vybory/mistsevi_2020/21113-promizhnii-zvit-gromadianskoyi-merezhi-opora-za-rezultatami-pozapartiinogo-sposterezhenia-na-mistsevikh-viborakh-za-veresen-2020-roku#_Toc52526876

ისიც უნდა აღინიშნოს, რომ საჯარო მოხელეებზე საარჩევნო კამპანიის ორგანიზებასა და მონაწილეობაზე დაწესებული ნებისმიერი აკრძალვა არ ვრცელდება მთავრობის წევრებზე, რადგან მათი თანამდებობები პოლიტიკურია. ამან საშუალება მისცა უკრაინის ჯანდაცვის მინისტრს, მონაწილეობა მიეღო 2020 წლის ადგილობრივ არჩევნებში კანდიდატად ოდესის რეგიონალურ საბჭოში თანამდებობაზე, ერთ-ერთი პოლიტიკური პარტიის სახელით,¹⁹⁸ და გამოეყენებინა მისთვის, როგორც მაღალჩინოსნისთვის, ხელმისაწვდომი ინფორმაცია, რამაც იგი არათანაბარ პოზიციაში ჩააყენა სხვა პოლიტიკურ ძალებთან შედარებით, რომლებმაც ასევე წარადგინეს კანდიდატები რეგიონალურ საბჭოში. იგივე შეიძლება ითქვას ბევრ სხვა მერთან დაკავშირებითაც, რადგან მათმა უმრავლესობამ არ აიღო შვებულება არჩევნების დროს და განაგრძო თავიანთი თანამდებობრივი მოვალეობების შესრულება.

ყოველივე ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, უკრაინის მოქმედი კანონმდებლობა სერიოზულად უნდა გადაიხედოს, რათა დამატებითი ბარიერები შეიქმნას და არჩევნების პროცესში საჯარო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ ადმინისტრაციული რესურსების არამართლზომიერი გამოყენების პრევენცია მოხდეს. კერძოდ, საჭიროა უკრაინის საარჩევნო კოდექსში ცვლილების შეტანა და დებულების დამატება თანამდებობის პირთა და კანდიდატი თანამდებობის პირთა მიერ სამუშაო საათებში კამპანიაში მონაწილეობაზე სრული აკრძალვის შესახებ; ასევე აუცილებელია ევროპული პრაქტიკის დანერგვა საარჩევნო კამპანიის დროს არჩევნებში მონაწილე ჩინოვნიკების სავალდებულო შვებულების შესახებ. ეს შესაძლებელს გახდის თანამდებობის პირის მიერ სამსახურებრივი მოვალეობების შესრულებასა და კანდიდატის კამპანიას შორის განსხვავებას.

სამართლებრივი პასუხისმგებლობა

უკრაინის ამჟამინდელი კანონმდებლობა არა მხოლოდ ძალიან დეტალურად არეგულირებს საარჩევნო პროცედურებს, რომლებმაც უნდა უზრუნველყონ ადმინისტრაციული რესურსების არამართლზომიერად გამოყენების პრევენცია, არამედ იგი ასევე ადგენს ამგვარი დარღვევებისთვის სამართლებრივი პასუხისმგებლობის დაკისრების წესებს. მართლაც, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის დებულებები მრავალ შესაბამის დანაშაულსა და გადაცდომას ითვალისწინებს,¹⁹⁹ ხოლო უკრაინის სისხლის სამართლის კოდექსი ასევე შეიცავს დებულებებს, რომლებიც მიმართულია ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენების აღკვეთაზე. თუმცა ეს წესები არ ასრულებენ მათ ფუნქციებს. სულ მცირე, ორი საკითხია პრობლემური: თავად სამართლებრივი პასუხისმგებლობის შესახებ კანონმდებლობის ხარისხი და სიტუაციის შესაცვლელად პოლიტიკური ნების ნაკლებობა.

კანონმდებლობის ხარისხი

უკრაინის სისხლის სამართლის კოდექსის დებულებები და საარჩევნო სფეროში ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი, სავარაუდოდ, ის კანონმდებლობაა, რომელიც ყველაზე ხშირად იცვლება. მხოლოდ ბოლო ხუთი წლის განმავლობაში შესაბამისი დებულებები მინიმუმ სამჯერ საფუძვლიანად გადაისინჯა.

უკანასკნელი ცვლილებები მიღებულ იქნა უკრაინის უმაღლესი რადას მიერ 2020

¹⁹⁸ სტეპანოვი პირველ ადგილზეა „ხალხის მსახურთა“ პარტიის ოდესის რაიონულ საბჭოში თანამდებობის კანდიდატთა სიაში (განახლებულია), https://lb.ua/news/2020/09/16/466052_stepanov_ocholit_spisok_slugi.html

¹⁹⁹ ეს კოდექსი ადგენს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა სახეებს (გადაცდომებს), სანქციებს ამგვარი დარღვევებისათვის, ასევე პასუხისმგებლობაში მიცემის პროცედურას.

წლის ივლისში. ეს ცვლილებები, სხვა საკითხებთან ერთად, ითვალისწინებენ ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის გამკაცრებას საარჩევნო კამპანიასა და რეფერენდუმთან დაკავშირებით დადგენილი შეზღუდვების დარღვევისთვის (ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 212-10 მუხლი) ცვლილებები შევიდა უკრაინის სისხლის სამართლის კოდექსშიც, კერძოდ:

- გათვალისწინებულია გარკვეული თანამდებობების დაკავების უფლების ჩამორთმევის შესაძლებლობა დამატებითი სანქციის სახით იმ შემთხვევებში, როდესაც პირი მსჯავრდებულია ამ კოდექსის 157-ე-160-ე მუხლებით გათვალისწინებული დანაშაულისთვის, კერძოდ, მოქალაქეთა ხმის უფლებისა და თავისუფლების წინააღმდეგ ჩადენილ დანაშაულში. (55-ე მუხლი);
- პასუხისმგებლობის დაკისრება ფინანსური ხასიათის ქონების, შემოსავლების, ხარჯებისა და ვალდებულებების შესახებ პოლიტიკური პარტიის ანგარიშში, ან პოლიტიკური პარტიის საარჩევნო ფონდის, ან პოლიტიკური პარტიის ადგილობრივი ორგანიზაციისა თუ არჩევნებში მონაწილე კანდიდატის მიერ, სახსრების მიღებისა და გამოყენების შესახებ ფინანსურ ანგარიშში შეგნებულად მცდარი ინფორმაციის ასახვისა და წარდგენისთვის; ამასთან დაკავშირებით გარკვეული თანამდებობების დაკავების ან გარკვეული საქმიანობის უფლების ჩამორთმევის ვადა სამიდან ხუთ წლამდე გაიზარდა (159-1 მუხლი);
- პასუხისმგებლობის გამკაცრება ამომრჩევლებისთვის, რეფერენდუმის მონაწილეებისთვის, იურიდიული პირებისთვის უკანონო სარგებლის უზრუნველყოფისთვის, არჩევნებთან ან რეფერენდუმთან დაკავშირებით კამპანიაში მონაწილეობისთვის, კანდიდატის სახელის ხსენებისთვის, პოლიტიკური პარტიის სახელის ხსენებისთვის, რომელმაც წარადგინა კანდიდატი არჩევნებში, ან კანდიდატის გამოსახულებისა თუ პოლიტიკური პარტიის სიმბოლოების გამოყენებისთვის, რომელმაც არჩევნებში კანდიდატი წარადგინა (160-ე მუხლის მე-3 ნაწილი).²⁰⁰

აღსანიშნავია, რომ ასეთი ცვლილებები მიღებულ იქნა ადგილობრივი არჩევნების დაწყებამდე ერთი თვით ადრე. აშკარაა, რომ კანონმდებლობაში ასეთი ხშირი ცვლილებები არ უწყობს ხელს მის სათანადო გამოყენებას. ცხადია, ახალი დანაშაულის კვალიფიკაციის თავისებურებები, ამგვარ დანაშაულთა მახასიათებლებისა და ნიუანსების განსაზღვრა, ეროვნული პოლიციის წარმომადგენლების, პროკურორების, სხვა სამართალდამცავი ორგანოებისა და მოსამართლეების დამატებით ტრენინგებს მოითხოვს. მიუხედავად იმისა, რომ სტაბილური, მკაფიო და განჭვრეტადი კანონმდებლობის არარსებობა არ არის ყველაზე მთავარი, მაგრამ მაინც ძალიან მნიშვნელოვანი ფაქტორია, რომელიც განაპირობებს დარღვევისთვის პასუხისმგებლობის დაკისრების გარდაუვალობას.

კიდევ ერთი პრობლემა არის შესაბამისი დებულებების არარსებობა, რომლებიც პასუხისმგებლობას ითვალისწინებენ კანონმდებლობის გარკვეული მოთხოვნების დარღვევისთვის. ამის მაგალითია საჯარო მოსამსახურეთა მიერ თავიანთი თანამდებობრივი მდგომარეობის გამოყენებით საარჩევნო კამპანიის ჩატარების აკრძალვის დარღვევა. უკრაინის მოქმედი კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს რაიმე პასუხისმგებლობის დაკისრების მექანიზმებს საჯარო მოსამსახურის მიერ საარჩევნო კამპანიაში მონაწილეობის პერიოდში უხელდასო შევებულების შესახებ განცხადების წარუდგენლობის შემთხვევაში. იმავდროულად, უკრაინის „საჯარო მოსამსახურის შესახებ“

200 2020 წლის 16 ივლისის უკრაინის N805-IX კანონი „საარჩევნო კანონმდებლობის გაუმჯობესების მიზნით უკრაინის გარკვეულ საკანონმდებლო აქტებში ცვლილებების შეტანის შესახებ“, <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/805-20#Text>

კანონის 65-ე მუხლის მე-2 ნაწილის მე-8 პუნქტის თანახმად, საჯარო მოსამსახურის მიერ პოლიტიკური მიუკერძოებლობის მოთხოვნების შეუსრულებლობა მხოლოდ დისციპლინურ გადაცდომად იქნება მიჩნეული.

თუ საჯარო მოსამსახურე დისციპლინურ სამართალდარღვევებს ჩაიდენს, მათ შორის პოლიტიკურ მიუკერძოებლობასთან დაკავშირებულ დანაშაულს, დამნიშვნელ ორგანოს ან საჯარო სამსახურის უფროსს შეუძლია, გააფრთხილოს საჯარო მოსამსახურე თანამდებობრივ მოთხოვნებთან არასრული შესაბამისობის შესახებ (უკრაინის „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის 66-ე მუხლის მე-4 ნაწილი). ამ შემთხვევაში, ამ კანონის 74-ე მუხლის მეორე ნაწილის შესაბამისად, პირს დისციპლინური სახდელი შეიძლება დაეკისროს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ კანონის დაცვით დადგინდა დისციპლინური გადაცდომის ფაქტი და საჯარო მოსამსახურის დანაშაული.

ანალოგიური პრობლემაა კანონმდებლობასთან დაკავშირებით, რომელიც ზღუდავს კამპანიის ჩატარებას ინტერნეტის გამოყენებით. საარჩევნო კოდექსი არც კი ადგენს ასეთი შეზღუდვების ზოგად ჩარჩოს. ისეთი ცნებები, როგორებიცაა: „მიზნობრივი რეკლამა“, „ყალბი ახალი ამბები“, „ფარული რეკლამა“ და სხვა მრავალი, პარლამენტის ყურადღების მიღმა რჩება და არ ექვემდებარება მკაცრ რეგულირებას. შესაბამისად, არ არის გათვალისწინებული ანგარიშვალდებულების მექანიზმები ასეთი ქმედებებისთვის.

გარკვეული ქმედებებისთვის სამართლებრივი პასუხისმგებლობის განმსაზღვრელი დებულებების არარსებობა, რა თქმა უნდა, არ არღვევს პარტიების ან კანდიდატების თანასწორობის პრინციპს, მაგრამ ამან შეიძლება გარკვეულ პირობებში უპირატეს მდგომარეობაში ჩააყენოს მმართველი პარტია რეგულაციის ნაკლებობისა და ადმინისტრაციული რესურსების სხვა ელემენტებთან კომბინაციაში.

პოლიტიკური ნების არსებობა/არარსებობა

ეს საკითხი კიდევ უფრო მწვავედ დგას, ვიდრე ყველა წინა ნაწილში აღწერილი საკითხები, რადგან იგი დაკავშირებულია არსებული სანქციების გამოყენებლობასთან საარჩევნო კანონმდებლობის, პროცედურებისა და კამპანიასთან დაკავშირებული წესების დარღვევისთვის.

უკრაინაში არაერთი შემთხვევა არსებობს, როდესაც კანონმდებლობის დარღვევები, თუნდაც ოფიციალურად გაცხადებული, სამწუხაროდ, სამართალდამცავი ორგანოების მხრიდან რეაგირების გარეშე რჩება. ეს განსაკუთრებით ეხება იმ შემთხვევებს, როდესაც ასეთი შეტყობინებები და ანგარიშები მმართველი პარტიის ან მისი კანდიდატების მიერ ჩადენილ დარღვევებს შეეხება. ეს, რა თქმა უნდა, არ არის უნიკალური პრაქტიკა და, ალბათ, ასეთი მიდგომა მხოლოდ უკრაინაში არ არის ფართოდ გავრცელებული. დამოუკიდებლობის თითქმის მთელი პერიოდის განმავლობაში საარჩევნო სამართალდარღვევათა ასეთი „შერჩევითი“ დევნა, სამწუხაროდ, საკმაოდ გავრცელებული გახდა.

ეთოს/ადამიანის უფლებათა დემოკრატიული ოფისის საარჩევნო სადამკვირვებლო მისიამ უკრაინის 2019 წლის 21 ივლისის საპარლამენტო არჩევნებზე დაკვირვების შედეგების ამსახველ თავის საბოლოო ანგარიშში აღნიშნა, რომ „სამართალდამცავი ორგანოების მხრიდან შემდგომი ძალისხმევაა საჭირო ამომრჩეველთა მიერ საკუთარი აზრის ჩამოყალიბების თავისუფლების უზრუნველსაყოფად, საარჩევნო კამპანიების დროს ადმინისტრაციული რესურსების არამართლზომიერად გამოყენების ეფექტური

პრევენციისა და დასჯის გზით.²⁰¹

არსებობს რიგი ფორმალური მიზეზებისა და გარემოებებისა, რის გამოც არ ხდება სანქციების დაწესება საარჩევნო კანონმდებლობის დარღვევებისათვის. ერთ-ერთი ყველაზე გავრცელებული მიზეზია იურისდიქციული დავები სხვადასხვა საჯარო ხელისუფლებას შორის იმის შესახებ, გააჩნიათ თუ არა მათ უფლებამოსილება, მიიღონ გარკვეული მკაცრი ზომები. სამოქალაქო საზოგადოების ექსპერტები²⁰² ხაზს უსვამენ ზემოთ ხსენებულ პრობლემებზე რეაგირების მიზნით გარკვეული ზომების გატარების აუცილებლობას, თუმცა საკითხი უფრო გლობალური და კომპლექსურია. დარღვევების იგნორირება და დამნაშავეთა მიმართ დევნის განზრახ წამოწყებლობა აშკარად საჯარო რესურსების ბოროტად გამოყენების ახალი ფართომასშტაბიანი ფორმაა.

ცხადია, ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების ეს ფორმა მხოლოდ მაღალ პოლიტიკურ დონეზე სრული მხარდაჭერის პირობებშია შესაძლებელი. ეს უფრო მეტ საფრთხეს უქმნის არჩევნებს და, ზოგადად, დემოკრატიის განვითარებას, რადგან ეს არღვევს თავისუფალი და თანასწორი არჩევნების პრინციპებს.

დასკვნები

2019 წლის დეკემბერში უკრაინის საარჩევნო კოდექსის მიღებამ შესაძლებელი გახადა საარჩევნო კანონმდებლობის ყოველსმომცველი რეფორმის განხორციელება, მისი სისტემატიზაცია და განზოგადება. ამჟამად, ეს კოდექსი საერთო მიდგომებს შეიცავს ყველა სახის არჩევნებში ადმინისტრაციული რესურსების არამართლზომიერად გამოყენების პრევენციასთან დაკავშირებული საკითხების მოწესრიგებისთვის.

საერთაშორისო საარჩევნო სტანდარტების ეროვნულ კანონმდებლობაში დანერგვაზე მიმართულმა ხანგრძლივმა მუშაობამ საკმაოდ კარგი შედეგი გამოიღო. უკრაინაში არჩევნების ადმინისტრირებასა და ორგანიზებასთან დაკავშირებული მთელი რიგი საკითხებისა ამჟამად სათანადოდ რეგულირდება საარჩევნო კოდექსის შესაბამისი დებულებებითა და სხვა აქტებით, მაგალითად:

- არჩევნების მართვის ორგანოების (საარჩევნო კომისიების) ფორმირება ადგილობრივი სახელმწიფო ორგანოების ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მხრიდან ზეგავლენის გარეშე;
- ამომრჩეველთა სიების შედგენა, მართვა და გამოყენება ამომრჩეველთა ერთიანი ავტომატური სახელმწიფო რეესტრის დახმარებით. ამომრჩეველთა რეგისტრაციის ამ ინსტრუმენტის დანერგვამ შესაძლებელი გახადა დარღვევების თავიდან აცილება, რომლებიც აქამდე უაღრესად გავრცელებული იყო ამომრჩეველთა არაზუსტი სიების გამო;
- საარჩევნო კომისიების, როგორც კოლეგიური ორგანოების საქმიანობის ძირითადი პრინციპების დანერგვა, რომლებიც საარჩევნო კომისიებმა უნდა დაიცვან, კერძოდ კი გამჭვირვალობისა და ღიაობის პრინციპები და ადგილობრივი ხელისუფლებისგან დამოუკიდებლობა თავიანთი საქმიანობის განხორციელებისას; საარჩევნო კომისიის სხდომებზე და კენჭისყრის დროს

201 ODIHR-ის საარჩევნო სადამკვირვებლო მისიის საბოლოო ანგარიში 2019 წლის 21 ივლისს უკრაინის სახალხო დეპუტატების რიგგარეშე არჩევნების შესახებ, www.cvk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/05/2019_osce_ndu.pdf

202 საერთაშორისო და ეროვნული სადამკვირვებლო მისიების, საერთაშორისო ორგანიზაციებისა და პარტნიორი უცხო სახელმწიფოების მიერ გაცემული არჩევნებთან დაკავშირებული რეკომენდაციების უკრაინის მიერ განხორციელების პროცესი, www.oporaua.org/report/vybory/45461-protses-vykonannya-ukrayinoyu-rekomendatsiy-u-sferi-vyboriv-nadanykh-mizhnarodnymy-ta-natsionalnymy-sposterezhnymy-misiyamy-mizhnarodnymy-orhanizatsiyamy-ta-inozemnymy-krayinamy-partneramy

დასწრების უფლება საკმაოდ მკაფიოდ რეგულირდება და არ იძლევა საჯარო ხელისუფლების, თუნდაც პოლიციის ან სხვა სამართალდამცავი ორგანოების მხრიდან გავლენის მოხდენის შესაძლებლობას;

- არჩევნების საინფორმაციო მხარდაჭერასა და საარჩევნო კამპანიას შორის საკმაოდ მკაფიო განსხვავების დადგენა;
- პოლიტიკური პარტიებისა და საარჩევნო კამპანიის დაფინანსების პროცედურებთან დაკავშირებით საკმაოდ მკაცრი კანონმდებლობის შემოღება და ფინანსური გამჭვირვალობის მისაღწევად ხარჯების შესახებ სავალდებულო ანგარიშგება.

ამავე დროს, რიგი საკითხებისა დამატებით ძალისხმევასა და შესაბამისი ზომების მიღებას მოითხოვს არჩევნების დროს ადმინისტრაციული რესურსების არამართლობიერად გამოყენების თავიდან ასაცილებლად.

პირველი: საკანონმდებლო უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენება საკმაოდ სერიოზული პრობლემაა. ეს, უპირველეს ყოვლისა, გულისხმობს კანონების ან ცალკეული დებულებების მიღებას, რომლებიც არჩევნების დროს პირდაპირ თუ ირიბად უპირატესობას ანიჭებენ გარკვეულ პოლიტიკურ მხარეებს.

მეორე: საარჩევნო კამპანიის ფორმების შეზღუდვა სრულად არ განხორციელებულა. ეროვნული კანონმდებლობა არ შეიცავს რაიმე მექანიზმებს არსებულ გამოწვევებზე სათანადო რეაგირებისთვის ისეთ საკითხებთან მიმართებით, როგორებიცაა ინტერნეტით, სოციალური მედიის ან ციფრული ინსტრუმენტების გამოყენებით განხორციელებული საარჩევნო კამპანიის რეგულირება და ა.შ. ამგვარი რეგულირების არარსებობას თან ერთვის მმართველი პარტიისა და სხვა პოლიტიკური მხარეების მიერ ამ ინსტრუმენტების უკიდურესად აქტიურად გამოყენება.

მესამე: კანონმდებლობა, რომელიც ზღუდავს ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენებას არჩევნების დროს, თუნდაც საარჩევნო კოდექსში უკვე კარგად განსაზღვრულ შემთხვევებში, პრაქტიკაში ეფექტურად არ გამოიყენება. უამრავი მაგალითი არსებობს იმისა, როდესაც კარგი საარჩევნო კანონი პრაქტიკაში, უბრალოდ, უგულებელყოფილია.

მეოთხე: სამართალდამცავი ორგანოების უმოქმედობა, საარჩევნო კანონმდებლობის დამრღვევთა პასუხისგებაში მიცემასთან დაკავშირებით, ამცირებს ყველა სხვა მიღწევისა და შედეგის ეფექტურობას. დარღვევების შემთხვევაში პასუხისმგებლობის გარდაუვალობა უნდა იყოს სამართალდამცავი ორგანოების საქმიანობის ამოსავალი წერტილი. „შერჩევითმა სამართალმა“ შეიძლება შელახოს არა მხოლოდ საარჩევნო სტანდარტები, არამედ დემოკრატიის ძირითადი საფუძვლებიც.

ადმინისტრაციული რესურსების არამართლობიერად გამოყენების წინააღმდეგ ბრძოლა: ეფექტიანი აღსრულების მექანიზმები და პრაქტიკული მაგალითები - ლატვიის გამოცდილება

ახნის ციმბახსი

შესავალი და წინაპირობები

დღეს ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი და ფართოდ გავრცელებული გამოწვევა, რომლის წინაშე ევროპის და მის ფარგლებს გარეთ არსებული სახელმწიფოები დგანან, არის საარჩევნო პროცესში ადმინისტრაციული რესურსის არამართლობიერად გამოყენება, რომელსაც ასევე საჯარო რესურსებს უწოდებენ. ეს პრაქტიკა ფართოდ გავრცელებული ფენომენია ევროპის ბევრ ქვეყანაში, მათ შორის, დემოკრატიული არჩევნების დიდი ხნის ტრადიციის მქონე ქვეყნებში. მოქმედი ხელისუფლებისა და საჯარო მოსამსახურეების რამდენიმე თაობა ამ პრაქტიკას ნორმალურად მიიჩნევდა და საარჩევნო პროცესის ნაწილად აღიქვამდა.²⁰³

ადმინისტრაციული რესურსი არის „ადამიანური, ფინანსური, მატერიალური, ბუნებრივი და სხვა არამატერიალური რესურსები, რომლებითაც სარგებლობენ როგორც მოქმედი სახელმწიფო თანამდებობის პირები, ისე საჯარო მოსამსახურეები არჩევნების პროცესში, იქიდან გამომდინარე, რომ მათ აქვთ წვდომა და კონტროლი საჯარო სექტორის პერსონალზე, ფინანსებზე, ასიგნებებსა და საჯარო დაწესებულებებზე; მათ შეიძლება, ასევე, ისარგებლონ თანამდებობრივი პრესტიჟით ან საჯაროობით, რომელიც გამომდინარეობს მათი, როგორც საჯარო მოხელეების, თანამდებობაზე არჩევიდან, რაც შეიძლება გამოყენებულ იქნეს პოლიტიკური მხარდაჭერის გამოხატვის ან სხვა ფორმით მხარდაჭერის მიზნით.“²⁰⁴

1990 წლის CSCE/OSCE-ს კოპენჰაგენის დოკუმენტი მიუთითებს სახელმწიფოსა და პოლიტიკურ პარტიებს შორის მკაფიო გამიჯვნის აუცილებლობაზე, კერძოდ, „არ უნდა მოხდეს პოლიტიკური პარტიების სახელმწიფოსთან შერწყმა“. პოლიტიკურმა პარტიებმა უნდა უზრუნველყონ „აუცილებელი სამართლებრივი გარანტიები, რათა შეძლონ ერთმანეთთან კონკურენცია კანონისა და ხელისუფლების მხრიდან თანაბარი მოპყრობის საფუძველზე.“²⁰⁵

203 საარჩევნო პროცესების დროს ადმინისტრაციული რესურსების არამართლობიერად გამოყენების პრევენციისა და მასზე რეაგირების ერთობლივი სახელმძღვანელო პრინციპები, მე-4 პუნქტი, [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD\(2016\)004-e&lang=EN](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD(2016)004-e&lang=EN)

204 ანგარიში საარჩევნო პროცესების დროს ადმინისტრაციული რესურსების არამართლობიერად გამოყენების შესახებ, მე-8 პუნქტი, [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)033-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)033-e)

205 CSCE-ს ადამიანის განზომილების შესახებ კონფერენციაზე მიღებული კოპენჰაგენის შეხვედრის დოკუმენტი, §§ 5.4 და 7.6, www.osce.org/odihr/elections/14304

სახელმწიფოს მოვალეობაა, დაიცვას ამომრჩეველთა დამოუკიდებელი აზრის ჩამოყალიბების უფლება და უზრუნველყოს იმ პოლიტიკური ძალებისა და საარჩევნო კანდიდატების მიმართ თანაბარი და ნეიტრალური მოპყრობა, რომლებსაც ჯერ არ მოუპოვებიათ საზოგადოებრივი აღიარება მაღალ საჯარო თანამდებობებზე. პოლიტიკურ პარტიებს უნდა ჰქონდეთ თანაბარი შესაძლებლობები, რათა კონკურენცია გაუწიონ ერთმანეთს ამომრჩეველთა ხმების მოსაპოვებლად.

წინასაარჩევნო კამპანიის პერიოდში პოლიტიკურმა პარტიებმა და მედიამ უნდა დაიცვან არჩევნებში მონაწილე კანდიდატების რეკლამირებასა და მხარდაჭერასთან დაკავშირებით დაწესებული შეზღუდვები. თუმცა არჩევნებში ასევე მონაწილეობენ პოლიტიკოსები, რომლებსაც უკვე უკავიათ მნიშვნელოვანი თანამდებობები და, მათი სტატუსიდან გამომდინარე, შესაძლებლობა აქვთ, რეკლამირება გაუწიონ საკუთარ თავს, მაგალითად სხვადასხვა საკითხზე მედიაში საკუთარი შეხედულებების გამოთქმის გზით, ან იმ ღონისძიებებში მონაწილეობის შედეგად, რომლებიც ტელევიზიის, რადიოსა და პრესის მიერ შუქდება.

როგორ შეიძლება განვასხვავოთ, თუ როდის ასრულებენ თავიანთ მოვალეობებს კეთილსინდისიერად არჩევნებში მონაწილე კანდიდატები, რომლებიც პარლამენტის ამჟამინდელი წევრები, მოქმედი მინისტრები და სხვა ჩინოვნიკები არიან, და როდის სარგებლობენ ისინი თავიანთი თანამდებობრივი უფლებამოსილებით წინასაარჩევნო პერიოდში თავიანთი იმიჯის გასაუმჯობესებლად, რაც კანონითაა აკრძალული?

ერთი მხრივ, არათანამდებობის პირი კანდიდატებისთვის ეს არის შესაძლებლობა, გააკრიტიკონ თავიანთი კონკურენტი გამოუყენებელი შესაძლებლობების, შეცდომებისა და სხვა უმოქმედობებისთვის მათი თანამდებობრივი მოვალეობების შესრულებისას; მეორე მხრივ, არჩევნებში მონაწილე კანდიდატს, რომელიც თანამდებობის პირია, უამრავი შესაძლებლობა აქვს, გამოიყენოს არსებული ადმინისტრაციული რესურსი, რამაც შეიძლება წინასაარჩევნო ბრძოლა არათანაბარი და, შესაბამისად, არადემოკრატიული გახადოს.

პოლიტიკურ პარტიებზე წინასაარჩევნო რეკლამების დაფინანსებასთან დაკავშირებით დაწესებული მკაცრი შეზღუდვები და ამომრჩეველთა არჩევანზე გავლენის მოხდენა უფრო რეკლამირებული კანდიდატების სასარგებლოდ, რომლებმაც არამართლზომიერად გამოიყენეს თავიანთ ხელთ არსებული ფინანსური რესურსები ან თანამდებობრივი მდგომარეობა, ასევე კონსტიტუციური კანონის რეგულირების საკითხია. უსამართლო საარჩევნო პროცესებმა შეიძლება სერიოზულად შელახოს კონსტიტუციური სახელმწიფოს დემოკრატიული პრინციპები.

ამ მიზნისთვის გამოხატვის თავისუფლების შეზღუდვაც კი, რომელიც მოიცავს ინფორმაციის თავისუფლად მოპოვების, შენახვისა და გავრცელების უფლებას და საკუთარი შეხედულებების ცენზურის გარეშე გამოხატვის უფლებას, რასაც ლატვიის რესპუბლიკის კონსტიტუციის მე-100 მუხლი ითვალისწინებს, დასაშვებადაა მიჩნეული. წინასაარჩევნო კამპანიის შეზღუდვის შეფასებისას გამოხატვის თავისუფლების კონტექსტში საკონსტიტუციო სასამართლომ აღიარა, რომ წინასაარჩევნო კამპანიაზე დაწესებული შეზღუდვები ზღუდავს გამოხატვის თავისუფლებას, მაგრამ მოცემული ნორმა მიღებულია კონსტიტუციის 116-ე მუხლში აღნიშნული ლეგიტიმური მიზნის მისაღწევად. შესაბამისად, ამ შეზღუდვის სარგებელი საზოგადოებისთვის თავისი მნიშვნელობით აჭარბებს იმ შეზღუდვით გამოწვეული უფლებების შეკვეცას, რომელიც დაწესებულია პოლიტიკურ პარტიებზე, პოლიტიკური პარტიების გაერთიანებებსა და მათთან დაუკავშირებელი პირების კამპანიაზე.

ლატვიაში კანონი არ ადგენს მკაფიო ზღვარს, თუ როდის მთავრდება კანდიდატის მიერ მასზე დაკისრებული მოვალეობების შესრულება და როდის იწყება აკრძალული ფარული წინასაარჩევნო რეკლამა. მედიის მიუკერძოებლობა და ჟურნალისტების ეთიკა უაღრესად მნიშვნელოვანია. ამიტომ წინასაარჩევნო პერიოდი არის ნებისმიერი მედიის პროფესიონალიზმის ერთგვარი გამოცდა. ლატვიაში ელექტრონული მედიის შესახებ კანონი საზოგადოებრივ და კომერციულ მედიას ავალდებულებს, უზრუნველყონ ფაქტებისა და მოვლენების სამართლიანი და ობიექტური გაშუქება, ხელი შეუწყონ აზრთა გაცვლას და დაიცვან საზოგადოდ აღიარებული ჟურნალისტიკისა და ეთიკის პრინციპები.²⁰⁶

მნიშვნელოვანია კანდიდატის მხრიდან პატიოსნების გაგება, ისევე, როგორც თავად ამომრჩევლების მოთხოვნა მათი წარმომადგენლების მორალური პოზიციის მიმართ. კანდიდატებს ასევე უნდა ესმოდეთ ადმინისტრაციული რესურსების არამართლზომიერად გამოყენებასთან დაკავშირებული საკითხები, რაც მოიცავს თანამდებობრივი მდგომარეობის ბოროტად გამოყენებას, აგრეთვე ადმინისტრაციული უფლებამოსილებისა და რესურსების გამოყენებას დამატებითი სარგებლის, შესაძლებლობებისა და გარანტიების მისაღებად, რაც უზრუნველყოფს პირადად მის ან პარტიის არჩევას. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, ეს გულისხმობს სახელმწიფო რესურსების ბოროტად გამოყენებას, ანუ გადასახადის გადამხდელთა ფულით და ნდობით სარგებლობას პირადი საარჩევნო მიზნებისთვის.

ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენება უარყოფითად აისახება საარჩევნო პროცესზე და მთლიანად საზოგადოებაზე: პირველ რიგში, ეს საფრთხეს უქმნის საჯარო ფუნქციების სწორად შესრულებას. ეს არის სახელმწიფო რესურსების გაფლანგვა არა საჯარო ინტერესებისათვის, არამედ პირადი პოლიტიკური ინტერესებისათვის; მეორეც, მოქალაქის არჩევანის თავისუფლება და პარტიებს შორის პოლიტიკური კონკურენცია შეზღუდულია, და ის ფაქტი, რომ ამომრჩეველმა უნდა მიიღოს თავისი გადაწყვეტილება თავისუფლად და გავლენის გარეშე, იგნორირებულია.

2012 წლამდე არ არსებობდა სპეციალური ნორმები ლატვიაში საარჩევნო პროცესების დროს ადმინისტრაციული რესურსის არამართლზომიერად გამოყენების თავიდან ასაცილებლად. არჩევნებში ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენება, რა თქმა უნდა, შეიძლება გაიგივდეს სამსახურებრივი უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენებასთან, რაც შეიძლება დაისაჯოს ლატვიის რესპუბლიკის სისხლის სამართლის კანონის 318-ე მუხლის შესაბამისად. თუმცა, უმეტეს შემთხვევაში, პოლიტიკოსების მიერ ადმინისტრაციული რესურსით მანიპულირება არ არის სისხლის სამართლის დანაშაულის ტოლფასი.²⁰⁷

წინასაარჩევნო რესურსების რეგულირება – საზოგადოების მოთხოვნა

პოლიტიკური პარტიების დაფინანსებაზე კონტროლი 1995 წელს დაინერგა და ამ პროცესს იუსტიციის სამინისტრო და სახელმწიფო შემოსავლების სამსახური ზედამხედველობდნენ. თუმცა კონტროლის შედეგები სუსტი იყო და საზოგადოებამ გააკრიტიკა ეს ინსტიტუტები ადეკვატური რეაგირების არარსებობისა და არაეფექტურობის გამო.

მას შემდეგ, რაც 2002 წლის 1 მაისს ლატვიის კორუფციის პრევენციისა და ბრძოლის

206 <https://lvportals.lv/norises/262224-brivu-un-demokratisku-velesanu-prieksvelesanu-agitacijas-ierobejojumi-i-2014>

207 www.diena.lv/raksts/pasaule/krievija/ka-tiek-izmantoti-pasvaldibu-resursi-pirms-velesanam-12252789

ბიუროს (KNAB) შესახებ კანონი ამოქმედდა, ლატვიის რესპუბლიკის პარლამენტმა, სეიმმა, ახალშექმნილ ბიუროს დაავალა პასუხისმგებლობა პარტიების დაფინანსების კონტროლზე. სინამდვილეში ბიურომ თავისი საქმიანობის განხორციელება 2002 წლის 10 ოქტომბრიდან დაიწყო, ანუ მას შემდეგ, რაც ლატვიის პარლამენტმა ბიუროს დირექტორი დანიშნა.

2012 წლამდე ადმინისტრაციული რესურსების უკანონო გამოყენება კანონით ცალკე არ რეგულირდებოდა, მიუხედავად იმისა, რომ ამას საზოგადოება ითხოვდა. საზოგადოება უკმაყოფილო იყო ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენებით გავლენის მოხდენის გამო: „საბიუჯეტო დაფინანსების გამოყოფა მუნიციპალიტეტებისთვის – ამ მეთოდს პოლიტიკური პარტიები იყენებენ, რომლებსაც წვდომა აქვთ სახელმწიფო ბიუჯეტის სახსრებზე. ისინი „გულუხვად“ ყიდულობენ „მუნიციპალიტეტების ხელმძღვანელებს“ სახელმწიფო სახსრებით, მაგალითად, თანხების გამოყოფით ადგილობრივი საავადმყოფოებისა და სკოლების მშენებლობისა და რეკონსტრუქციისათვის, ან, მაგალითად, ტრანსპორტის მინისტრის პარტია ფულს დააბანდებს „თავის მუნიციპალიტეტებში“ გზის მშენებლობასა და მოვლა-პატრონობაში. ამ „სახსრების“ მისაღებად მუნიციპალიტეტის ხელმძღვანელი უნდა შეუერთდეს შესაბამის პარტიას და გამოიყენოს ყველა ადმინისტრაციული რესურსი პოლიტიკური კამპანიისთვის.“²⁰⁸

არასამთავრობო ორგანიზაცია „Transparency International“-ის ლატვიის წარმომადგენლობამ, დელნამ, თავის გამოსვლაში 2004 წელს შემდეგი აღნიშნა: „ეს ძალიან სერიოზული, მაგრამ ნაკლებად შესწავლილი პრობლემაა, ანუ ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენება მმართველი პოლიტიკური პარტიების კამპანიების სასარგებლოდ. ...

ზოგადად, წინასაარჩევნო კამპანიის დროს ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენება არის სამსახურებრივი უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენება, იგი სისხლის სამართლის დანაშაულია, და ისჯება ლატვიის სისხლის სამართლის კოდექსის 318-ე მუხლის შესაბამისად. თუმცა, ხშირ შემთხვევაში, პოლიტიკოსების მხრიდან ადმინისტრაციული რესურსებით მანიპულირება არ არის კანონით დასჯადი. მიუხედავად ამისა, ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენება მმართველი პარტიის წინასაარჩევნო კამპანიის სასარგებლოდ არის ძალაუფლების ბოროტად გამოყენება, რომელიც მას ამომრჩეველმა მიანიჭა, და არაეთიკურად უნდა ჩაითვალოს“.²⁰⁹

პარტიების ფინანსური კონტროლის ხარისხის გაუმჯობესების გარდა, ასევე საჭიროა უფრო მეტი შეზღუდვის დანერგვა წინასაარჩევნო კამპანიების დროს გამოყენებულ საკომუნიკაციო არხებზე. სამწუხაროდ, კვლავაც გამოიყენება ისეთი არაეთიკური და ამორალური მეთოდები, როგორებიცაა: ადმინისტრაციული რესურსებით სარგებლობა, ფარული რეკლამა, ე.წ. „ნაცრისფერი და შავი“ საზოგადოებასთან ურთიერთობის ტექნოლოგიები, ინფორმაციით მანიპულირება, დეზინფორმაცია და ა.შ.

2005 წელს დელნა ახორციელებდა მუნიციპალური არჩევნების წინ ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენების მონიტორინგს. როგორც დელნას აღმასრულებელმა დირექტორმა რობერტ პუტნისმა განმარტა: „ამ კვლევით ჩვენ პირველად ავამაღლებთ ცნობიერება ლატვიაში წინასაარჩევნო კამპანიების დროს ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენების პრობლემის შესახებ; ჩვენ სისტემატურად ვაგროვებდით და ვამუშავებდით მონაცემებს. პროექტის მიზანი იყო ლატვიაში მუნიციპალური არჩევნების დროს პოლიტიკური კორუფციის შემცირება ადმინისტრაციული რესურსების მონიტორინგისა და ამ პრობლემის შესახებ საზოგადოების ინფორმირების გზით.

208 www.kompromat.lv/item.php?docid=readn&id=2704

209 www.diena.lv/raksts/pasaule/krievija/ka-tiek-izmantoti-pasvaldibu-resursi-pirms-velesanam-12252789

დასკვნები გვიჩვენებს, რომ მუნიციპალური არჩევნების დროს ხდება მნიშვნელოვანი რაოდენობის ადმინისტრაციული რესურსით მანიპულირება.²¹⁰

კვლევა აჩვენებს, რომ ინსტიტუციური რესურსები, ძირითადად, გამოიყენება პოლიტიკოსების დაქვემდებარებაში მყოფი მუნიციპალიტეტის თანამშრომლების კამპანიაში ჩართვის, მუნიციპალიტეტის შენობის პოლიტიკური პარტიების ოფისის საჭიროებებისთვის გამოყენების ან არჩევითი ორგანოს უფლებამოსილებით მანიპულირების გზით. ადმინისტრაციული რესურსის არამართლზომიერად გამოყენების მეორე ყველაზე გავრცელებული გზაა მასობრივი ინფორმაციის საშუალებების გამოყენება. მუნიციპალიტეტთან დაკავშირებით, ეს შეიძლება იყოს შეთანხმება მასმედიასთან, მაგალითად, ინფორმაციის ადგილობრივ გაზეთებში გამოქვეყნების ან მუნიციპალიტეტის საკუთარი გაზეთისა თუ ბროშურის დაბეჭდვის შესახებ. გარდა ამისა, დეპუტატები პასუხისმგებელი არიან მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტზე, რაც პოტენციურად საბიუჯეტო რესურსების არამართლზომიერად გამოყენების საფრთხეს ქმნის, რადგან არ არსებობს შეზღუდვები ბოლო მომენტში ზოგიერთი პოპულისტური ცვლილების შემოღებაზე, მაგალითად, როგორცაა მუნიციპალიტეტის თანამშრომლებისთვის ხელფასების გაზრდა.

ლატვიის დამოუკიდებლობის აღდგენის დღიდან პარტიის წინასაარჩევნო კამპანიის დაფინანსება მუდმივად იზრდებოდა და 2006 წელს პიკს მიაღწია სეიმის მეცხრე არჩევნებზე, როდესაც დაფინანსებამ ექვს-ნახევარი მილიონი ლატი შეადგინა. 2011 წელს სიტუაცია მკვეთრად შეიცვალა. ეკონომიკური კრიზისის გამო პარტიებისთვის შემოწირულობის ოდენობა შემცირდა. გარდა ამისა, პარტიების დაფინანსების შესახებ კანონში შეტანილი ცვლილებების შედეგად განისაზღვრა მისაღები ხარჯების ლიმიტები პარტიების წინასაარჩევნო კამპანიებისთვის. ეს ლიმიტი ორჯერ შემცირდა რიგგარეშე არჩევნებისთვის. ვინაიდან სხვა წინასაარჩევნო ხარჯებთან დაკავშირებით, როგორცაა სარეკლამო მასალების მომზადება და წინასაარჩევნო კამპანიის ორგანიზება, შეზღუდვები არ იქნა დაწესებული, ადვილად განჭვრეტადი იყო, რომ ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენება, რომელიც ხშირად ფარული რეკლამისგან არ გამოირჩევა, გაიზრდებოდა. „დეპუტატობის კანდიდატები, რომლებიც, იმავდროულად, პარლამენტის ან მუნიციპალიტეტის დეპუტატები არიან, ყველა შანსს იყენებენ, რათა მედიაში გამოჩნდნენ და ასეთი გზით არალეგიტიმური უპირატესობა მიიღონ პოლიტიკურ კონკურენტებთან შედარებით.“²¹¹

წინასაარჩევნო კამპანიის შესახებ კანონში ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენების აკრძალვა

სიტუაცია მნიშვნელოვნად შეიცვალა, როდესაც 2012 წლის 29 ნოემბერს სეიმმა წინასაარჩევნო კამპანიის შესახებ ახალი კანონი მიიღო და ცვლილებები შეიტანა კანონში პოლიტიკური ორგანიზაციების (პარტიების) დაფინანსების შესახებ. სეიმმა არა მხოლოდ შეზღუდვები შემოიღო მასმედიით წინასაარჩევნო აგიტაციასთან დაკავშირებით, არამედ ასევე აკრძალა ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენება წინასაარჩევნო კამპანიაში.²¹²

ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენებად ითვლება ფინანსური რესურსის, მოძრავი და უძრავი ქონების გამოყენება, ან სახელმწიფო ორგანოების მიერ სერვისების მიწოდება, ან საჯარო თანამდებობიდან, ან წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებული

210 Sarmīte Pelcmane, "Pašvaldības resursi – politiku vajadzībām?", Newspaper "Kurzemes Vārds", 27.05.2005. Nr.123(4287), 10.

211 <https://lvportals.lv/norises/235081-priekšvelesanu-agitacija-graudi-un-pelavas-2011>

212 წინასაარჩევნო კამპანიის შესახებ კანონი, 33-ე ნაწილი, 1-ლი პუნქტი, <https://likumi.lv/ta/id/253543>

კომპანიიდან გამომდინარე სამსახურებრივი უფლებამოსილებით სარგებლობა, რომლის კაპიტალის წილი (აქციები) ეკუთვნის სახელმწიფოს, ან სახელმწიფო კომპანიებს; აგრეთვე, ისეთი კომპანიების რესურსით სარგებლობა, რომლებშიც კაპიტალის წილი (აქციები), რომლებსაც ფლობენ ერთი ან მეტი სახელმწიფო კომპანია თუ კომპანიები, ინდივიდუალურად ან ჯამურად, აღემატება 50%-ს, წინასაარჩევნო კამპანიისთვის; აგრეთვე, არჩევნებამდე 30 დღის ვადაში ამ ორგანოების რეკლამირება, თუ ამ რეკლამის შინაარსი ეხება კანდიდატს, პოლიტიკურ პარტიას, პოლიტიკური პარტიების გაერთიანებას, პრემიერმინისტრობის ან მინისტრობის კანდიდატებს, რომლებიც დასახელებულია პოლიტიკური პარტიის ან პოლიტიკური პარტიების გაერთიანების ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ, ან შეეხება პირს, რომელიც დაკავშირებულია პოლიტიკურ პარტიასა თუ პოლიტიკური პარტიების გაერთიანებასთან, ან ასახავს ამ კანდიდატის ან პირის საქმიანობას.²¹³

კანონის მიზნებისთვის, პოლიტიკურ პარტიასთან ან პოლიტიკური პარტიების გაერთიანებასთან დაკავშირებულ პირად ითვლება თანამდებობის პირი, პოლიტიკური პარტიის ან პოლიტიკური პარტიების გაერთიანების წევრი, ან პირი, რომელსაც არჩევნებამდე ბოლო 18 თვის განმავლობაში ჰქონდა საქმიანი ურთიერთობები შესაბამის პოლიტიკურ პარტიასა თუ პოლიტიკური პარტიების გაერთიანებასთან, ასეთი პოლიტიკური პარტიისთვის ან პოლიტიკური პარტიების გაერთიანებისთვის მომსახურების განწევასთან დაკავშირებით, რაც გულისხმობდა საარჩევნო კამპანიის დაგეგმვას, მომზადებას ან ორგანიზებას; ან პირი, რომელიც არჩევნებამდე ბოლო 18 თვის განმავლობაში იყო პოლიტიკური პარტიის ან პოლიტიკური გაერთიანების თანამშრომელი, თანამდებობის პირი ან წევრი.²¹⁴

ახალი რეგულაციებით აიკრძალა პოლიტიკური რეკლამები ტელევიზიით არჩევნებამდე ერთი თვით ადრე, ორჯერ შემცირდა წინასაარჩევნო ხარჯების ლიმიტები და შემოწირულობის მაქსიმალური ოდენობა, ასევე გამოიყო ფინანსები კომერციულ მედიაში წინასაარჩევნო პოლიტიკური დისკუსიებისთვის.

სეიმის თავმჯდომარის მოადგილე ლოლიტა ციგენი ამ ნორმას შემდეგნაირად ახასიათებს: „პირველად ლატვიის რესპუბლიკის ისტორიაში შემუშავდა წინასაარჩევნო კამპანიაში ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების ძალიან ზუსტი განსაზღვრება. ასევე დაწესებულ იქნა პასუხისმგებლობა შეზღუდვების შეუსრულებლობის გამო, და ამის მონიტორინგს კორუფციის პრევენციისა და ბრძოლის ბიურო განახორციელებს.²¹⁵ ეს კანონი ასევე განსაზღვრავს, რომ დადებითი საჯაროობის ხელშეწყობა, ან მუნიციპალიტეტის მიერ დაფინანსებული გაზეთების გამოყენება ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენებად ითვლება. ეს ნიშნავს, რომ ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენებასთან დაკავშირებით განსაზღვრება ძალიან ფართოა და იგი ამჟამად მოქმედი კანონითაა დადგენილი. ყოველთვის იარსებებს ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენების ცდუნება. ეს ისეთივე ძველი ფენომენია, როგორც სამყარო, თუმცა ახლა, მანამდე არსებული სიტუაციისაგან განსხვავებით, მისი გამოყენება აკრძალულია.“²¹⁶

„წინასაარჩევნო კამპანიის მასალების განთავსება იკრძალება პუბლიკაციაში, რომლებიც გამოქვეყნებულია სახელმწიფო ორგანოს, ან სახელმწიფო კომპანიის

213 წინასაარჩევნო კამპანიის შესახებ კანონი, 33-ე ნაწილი, მე-2 პუნქტი, <https://likumi.lv/ta/id/253543>

214 წინასაარჩევნო კამპანიის შესახებ კანონი, 33-ე ნაწილი, მე-4 პუნქტი, <https://likumi.lv/ta/id/253543>

215 წინასაარჩევნო კამპანიის შესახებ კანონი, 33-ე ნაწილი, მე-7 პუნქტი, <https://likumi.lv/ta/en/en/id/253543>

216 ლოლიტა ციგენი, კომენტარი სტატიისა – „მე არ მოვსულვარ აქ ვინმესთვის თავის მოსაწონებლად. რა ხდება რეფორმის პარტიაში?“, www.diena.lv/raksts/sodien-laikraksta/es-te-neesmu-nacis-tamdels-lai-kadam-izpatiktu-14012480

ან ფინანსური კომპანიების მიერ, რომლებშიც კაპიტალის წილი (აქციები) ეკუთვნის სახელმწიფოს ან სახელმწიფო კომპანიას, ან ისეთ ფინანსური კომპანიების პუბლიკაციებში გამოქვეყნება, რომლებშიც კაპიტალის წილი (აქციები), რომლებსაც ფლობენ ერთი ან მეტი სახელმწიფო კომპანია, ან ფინანსური კომპანიები, რომლებიც დაფუძნებულია საჯარო პირის მონაწილეობით, ინდივიდუალურად ან ჯამურად, აღემატება 50%-ს.²¹⁷

„პოლიტიკური პარტიის ან პოლიტიკური პარტიების გაერთიანების ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ დასახელებული დეპუტატობის კანდიდატების, პრემიერმინისტრობის ან მინისტრობის კანდიდატების ინტერვიუების გამოქვეყნება, ან ისეთი სტატიების გამოქვეყნება, სადაც ნახსენებია, რომ მასში დასახელებული პირი არის პოლიტიკური პარტიის ან პოლიტიკური პარტიების გაერთიანების ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ დასახელებული დეპუტატობის კანდიდატი, პრემიერმინისტრობის ან მინისტრობის კანდიდატი, აკრძალულია არჩევნების დღეს, ისევე როგორც არჩევნების დღემდე 30 დღით ადრე, ისეთ პუბლიკაციებში, რომლებიც გამოცემულია სახელმწიფო ორგანოს ან სახელმწიფოს მონაწილეობით დაფუძნებული კომპანიის მიერ, ან ისეთი ფინანსური კომპანიის მიერ, რომელშიც კაპიტალის წილი (აქციები), რომლებსაც ფლობენ ერთი ან მეტი სახელმწიფო კომპანია, ან ფინანსური კომპანიების მიერ, რომლებიც დაფუძნებულია საჯარო პირის მონაწილეობით, როდესაც ეს წილი ინდივიდუალურად ან ჯამურად, აღემატება 50%-ს.²¹⁸

წინასაარჩევნო კამპანიის კანონის მოთხოვნების შესრულებაზე ზედამხედველობა და კონტროლი

კორუფციის პრევენციისა და ბრძოლის ბიურო (KNAB) და ეროვნული ელექტრონული მასმედიის საბჭო (NEPLP) ზედამხედველობას უწევს წინასაარჩევნო კამპანიის შესახებ კანონის მოთხოვნების დაცვას. საჯარო ადგილებში წინასაარჩევნო კამპანიის მასალების განთავსების რეგულაციებთან შესაბამისობის კონტროლი სახელმწიფო პოლიციისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის პოლიციის კომპეტენციაშია.

ლატვიაში ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენების გზით ზემოქმედების თავიდან აცილების ეფექტურობის დონე, პირობითად, მარეგულირებელი კანონებიდან, ადმინისტრაციული შესაძლებლობებიდან და ამომრჩეველთა პრიორიტეტებიდან გამომდინარე, შეიძლება განვითარების სამ ეტაპად დაიყოს.

პირველი ეტაპი (1990-2002) - საარჩევნო სფეროში განვითარების პირველი ეტაპის განმავლობაში მთავარი მიღწევები იყო: პოლიტიკური კონკურენცია (ერთი პარტიის ნაცვლად), ფარული კენჭისყრა, გამჭვირვალობის პროცედურები, შედეგების გამჭვირვალედ შედგენა (და შეჯერება), კონკურენტებისთვის თანაბარი შესაძლებლობების გარემოს ფორმირების დასაწყისი. მაგალითად, ყველა მონაწილისთვის ერთი და იმავე ხანგრძლივობის უფასო დრო ტელევიზიასა და რადიოში, ფასიანი რეკლამის ერთნაირი ღირებულება და სხვ. ადმინისტრაციული რესურსების უკანონო გამოყენება კანონმდებლობაში ცალკე არ არის განსაზღვრული. ითვლება, რომ შეიძლება გამოყენებულ იქნეს მუხლი თანამდებობის ბოროტად გამოყენების ან სახელმწიფო თუ მუნიციპალური რესურსების გაფლანგვის შესახებ. კანონი არ ითვალისწინებს დაწესებულების მიერ ადმინისტრაციული რესურსების არამართლზომიერად გამოყენების პრევენციას და კონტროლს. დარღვევებისთვის

217 წინასაარჩევნო კამპანიის შესახებ კანონი, 33-ე ნაწილი, მე-5 პუნქტი, <https://likumi.lv/ta/id/253543>

218 წინასაარჩევნო კამპანიის შესახებ კანონი, 33-ე ნაწილი, მე-6 პუნქტი, <https://likumi.lv/ta/id/253543>

სანქციები არ არის განსაზღვრული.

მეორე ეტაპი (2002–2012) – არსებობს ინსტიტუტები, რომლებიც აკონტროლებენ პარტიების წინასაარჩევნო კამპანიას (რომლებსაც შესაბამისი უფლებამოსილება ენიჭებათ და ამ მიზნით რესურსები აქვთ გამოყოფილი). კანონი არ ითვალისწინებს ადმინისტრაციული რესურსების არამართლზომიერად გამოყენების დეტალურ შეზღუდვებს. ამ პერიოდში ძალიან სწრაფად ვითარდება პარტიების დაფინანსებისა და მათი კონტროლის წესები და გამოცდილება. ყალიბდება საზოგადოების მოთხოვნა არჩევნებში ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების აკრძალვის შესახებ. ამაზე მიაჩნებენ საგაზეთო სტატიები, რომლებიც აკრიტიკებენ არსებულ მდგომარეობას (იხ. დელნას 2006 წლის კვლევა „მე-9 სეიმის არჩევნებამდე ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენების მონიტორინგი“).²¹⁹

მესამე ეტაპი (2013–2020) – ძალაში შევიდა კანონი წინასაარჩევნო კამპანიების შესახებ, რომელშიც პირველად იქნა გათვალისწინებული რამდენიმე ახალი ასპექტი, მათ შორის არჩევნებში ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების აკრძალვა. ამ პერიოდის განმავლობაში პარტიების წინასაარჩევნო კამპანიების მაკონტროლებელი ინსტიტუტები – KNAB-ი და NEPLP-ი სერიოზულ საქმიანობას ახორციელებენ ადმინისტრაციული რესურსების არამართლზომიერად გამოყენების თავიდან ასაცილებლად. ამ ამოცანის საზოგადოების მხრიდან მხარდაჭერა იზრდება. საზოგადოების მხარდაჭერისა და მაკონტროლებელ ინსტიტუტებთან თანამშრომლობის წყალობით, ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენება სულ უფრო რთულდება.

წარმატებულ წინასაარჩევნო მონიტორინგს სამი ასპექტი განაპირობებს:

1. აკრძალვები, შეზღუდვები და დარღვევისთვის გათვალისწინებული სანქციები ნათლად უნდა იყოს განსაზღვრული კანონმდებლობით.
2. შეზღუდვების შესრულებაზე კონტროლის პასუხისმგებლობა უნდა დაეკისროს სტრუქტურას, რომელსაც აქვს შესაბამისი შესაძლებლობები და რესურსები (ლატვიაში ეს არის KNAB-ი, რომელსაც ასევე საგამოძიებო ორგანოს უფლებამოსილებები აქვს). კარგი განზრახვები არ არის საკმარისი ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენების თავიდან ასაცილებლად – საჭიროა მკაცრი წესები და ძლიერი მაკონტროლებელი ორგანო.
3. საზოგადოებაში არის სამართლიანი საარჩევნო კამპანიების ჩატარების მოთხოვნა.

შედარებისთვის (ცხრილი 1 და ცხრილი 2), ამოცანების მიხედვით, კონტროლის ეფექტურობა ნათლად არის განწერილი კანონში და შესაბამისი ამოცანების განხორციელება ძლიერ ინსტიტუტს დაევალა.

შედარებისთვის (ცხრილი 1 და ცხრილი 2), კონტროლის ეფექტურობა დამოკიდებულია იმაზე, არის თუ არა ამოცანები მკაფიოდ განსაზღვრული კანონში და დაევალა თუ არა მათი განხორციელების პასუხისმგებლობა ძლიერ ინსტიტუტს.

²¹⁹ <https://delna.lv/lv/darbibas-jomas/publikacijas/>

ცხრილი 1. პოლიტიკური პარტიების ფინანსური საქმიანობის მონიტორინგი

პერიოდი	შესაბამისი რესურსებით აღჭურვილი უფლებამოსილი ორგანოები	ამოცანა კანონითაა განსაზღვრული	ეფექტურობა
1990-2002	0*	1	0
2002-2012	KNAB	1	1
2013-2020	KNAB	1	1

*ოფიციალურად განისაზღვრა უწყებები: სახელმწიფო შემოსავლების სამსახური და იუსტიციის სამინისტრო. ლატვია გააკრიტიკეს კონტროლის დაბალი ეფექტურობის გამო.

ცხრილი 2. ადმინისტრაციული რესურსების არამართლზომიერად გამოყენების პრევენცია

პერიოდი	შესაბამისი რესურსებით აღჭურვილი უფლებამოსილი ორგანოები	ამოცანა კანონითაა განსაზღვრული	ეფექტურობა
1990-2002	0	0	0
2002-2012	KNAB & NEPLP	0**	0
2013-2020	KNAB & NEPLP	1	1

** კანონი არ ითვალისწინებს რეგულაციებს, შეიძლება გავრცელებულ იქნეს სისხლის სამართლის კანონის 318-ე მუხლით დადგენილი სამსახურებრივი მდგომარეობის ბოროტად გამოყენების შესახებ დებულება.

ადმინისტრაციული რესურსების უკანონო გამოყენების კონტროლი (ისევე როგორც პარტიის ფინანსური კონტროლი) წარმატებით განხორციელდება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ სამივე პირობა ერთდროულად დაკმაყოფილებულია: მკაფიო კანონმდებლობა, ძლიერი მაკონტროლებელი ორგანო და საზოგადოების მოთხოვნა.

კორუფციის პრევენციისა და ბრძოლის ბიუროს (KNAB) კომპეტენცია და ამოცანები

KNAB-ი არის ორგანო, რომელსაც საგამოძიებო ფუნქცია ეკისრება.²²⁰ ბიურო პასუხისმგებელია იმის კონტროლზე, ასრულებენ თუ არა პოლიტიკური პარტიები და მათთან დაუკავშირებელი პირები წინასაარჩევნო კამპანიის ხარჯების ოდენობასთან დაკავშირებულ მოთხოვნებს, რომლებიც განსაზღვრულია პოლიტიკური ორგანიზაციების (პარტიების) დაფინანსების შესახებ 2002 წლის კანონით და წინასაარჩევნო კამპანიის შესახებ 2012 წლის კანონით. თავისი კომპეტენციის ფარგლებში KNAB-ი ადგენს, არის თუ არა პირი, რომელიც საჭაროდ გამოსატავს წინასაარჩევნო პერიოდში პოლიტიკური პარტიის მიმართ მხარდაჭერას, ჩართული ფარულ წინასაარჩევნო კამპანიაში, სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, ხომ არ ჩაუტარებია მას ფასიანი წინასაარჩევნო კამპანია, რომლის გადამხდელი არ არის მითითებული, კანონის მოთხოვნების სანაწარმად.

²²⁰ კანონი კორუფციის პრევენციისა და ბრძოლის ბიუროს შესახებ, მე-2 ნაწილი, მე-3 პუნქტი, <https://likumi.lv/ta/en/en/id/61679>

KNAB-ი აწარმოებს გამოძიებას და ოპერატიულ საქმიანობას კორუფციასა და პარტიების დაფინანსებასთან დაკავშირებული დანაშაულებების გამოვლენის მიზნით. იგი იღებს გადაწყვეტილებებს წინასაარჩევნო ხარჯების ქარბი ოდენობის სახელმწიფო ბიუჯეტში გადარიცხვისა და ადმინისტრაციული რესურსის უკანონოდ გამოყენებით მიყენებული ზარალის ანაზღაურების შესახებ.

ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენებასთან დაკავშირებით დაწესებული შეზღუდვების შეუსრულებლობის გამო პასუხისმგებლობის დაკისრება²²¹

1. იმ სახელმწიფო ორგანოების ან სახელმწიფო კომპანიებისა თუ ფინანსური კომპანიების თანამდებობის პირებს ან თანამშრომლებს, რომლებშიც კაპიტალის წილი (აქციები) ეკუთვნის სახელმწიფოს ან სახელმწიფო კომპანიას, ან ისეთ ფინანსური კომპანიების თანამდებობის პირებს ან თანამშრომლებს, რომლებშიც კაპიტალის წილი (აქციები) ეკუთვნის ერთ ან მეტ სახელმწიფო კომპანიას, ან ფინანსური კომპანიების თანამდებობის პირებს და თანამშრომლებს, რომლებიც დაფუძნებულია საჯარო პირის მონაწილეობით, დაესწილი ინდივიდუალურად ან ჯამურად აღემატება 50%-ს, და რომლებმაც უკანონოდ გამოიყენეს შესაბამისი ორგანოების ფინანსური რესურსი ან ქონება, ამ კანონით დადგენილი ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენებასთან დაკავშირებით დაწესებული შეზღუდვის დარღვევით, დაეკისრებათ წინასაარჩევნო კამპანიის დროს ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენების შეზღუდვების შეუსრულებლობის გამო კანონით დადგენილი პასუხისმგებლობა.
2. წინასაარჩევნო კამპანიის დროს ადმინისტრაციული რესურსებისა და ქონების უკანონოდ გამოყენება, ამ კანონით დადგენილი შეზღუდვების დარღვევით, სახელმწიფოს იურისდიქციაში იქნება, იმ ვარაუდიდან გამომდინარე, რომ თანამდებობის პირმა ან თანამშრომელმა, რომელმაც სახელმწიფოს მიერ ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენებასთან დაკავშირებით დადგენილი შეზღუდვები დაარღვია, ისეთი ზიანი მიაყენა სახელმწიფო ადმინისტრაციულ წესრიგს, რომელიც უნდა შეფასდეს და ფინანსურ მაჩვენებელში განისაზღვროს, და უნდა შეესაბამებოდეს აკრძალული სახით გამოყენებული ფინანსური რესურსების ან ქონების ღირებულებას.
3. ამ ნაწილის დებულებების შესაბამისად, ამ ნაწილში მოხსენიებულ თანამდებობის პირებს ან თანამშრომლებს მიყენებული ზარალის ანაზღაურების ვალდებულება ეკისრებათ.
4. KNAB-ი მოითხოვს ზარალის ანაზღაურებას ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის შესაბამისად, ადმინისტრაციული აქტის გამოცემით ზარალის ანაზღაურების შესახებ, და ახორციელებს შესაბამის ზომებს ადმინისტრაციული აქტის აღსრულების უზრუნველსაყოფად, კანონმდებლობისა და რეგულაციების დაცვით. აქტის აღსრულება უზრუნველყოფილი იქნება აღმასრულებლის მეშვეობით.
5. თანამდებობის პირების ან თანამშრომლების მიერ მიყენებული ზარალის ამოღება უნდა განხორციელდეს იმის მიუხედავად, დაეკისრება თუ არა შესაბამის თანამდებობის პირებს ან თანამშრომლებს ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობა ამ კანონის დებულებების დარღვევის გამო.

221 წინასაარჩევნო კამპანიის შესახებ კანონი, 34-ე ნაწილი, <https://likumi.lv/ta/id/253543>

ელექტრონული მედიის ეროვნული საბჭოს (NEPLP) კომპეტენცია და ამოცანები

NEPLP-ი მონიტორინგს ახორციელებს იმაზე, შეესაბამება თუ არა ელექტრონული მედია კონსტიტუციას, ელექტრონული მედიის კანონსა და წინასაარჩევნო კამპანიის შესახებ კანონს. წინასაარჩევნო კამპანიის პერიოდში NEPLP-ის ერთ-ერთი ფუნქცია არის იმის მონიტორინგი, შეესაბამება თუ არა ელექტრონული მედია კანონით დაწესებულ აკრძალვებსა და ვალდებულებებს. წინასაარჩევნო კამპანიის პერიოდში (არჩევნების დღემდე 120 დღით ადრე) NEPLP მონიტორინგს უწევს რადიო- და სატელევიზიო პროგრამებსა და სერვისებს.

კანონი წინასაარჩევნო კამპანიის შესახებ ადგენს ელექტრონული მედიის ვალდებულებას, არჩევნების დღემდე არანაკლებ 150 დღით ადრე, გაუგზავნოს NEPLP-ს წინასაარჩევნო კამპანიასთან დაკავშირებული ინფორმაციის გაშუქების ფასების პრეისკურანტი, მათ შორის დაგეგმილი ფასდაკლება და ფასდაკლების გავრცელების კრიტერიუმები წინასაარჩევნო კამპანიის პერიოდში.

წინასაარჩევნო კამპანიის შესახებ კანონის დებულებების შესაბამისად, ფასების პრეისკურანტები NEPLP-ის ვებგვერდზე გამოქვეყნების შემდეგ არ შეიძლება შეიცვალოს. თუ ელექტრონული მედიასაშუალება არ გაუგზავნის NEPLP-ს წინასაარჩევნო კამპანიის გაშუქების ფასების პრეისკურანტს წინასაარჩევნო კამპანიის შესახებ კანონით განსაზღვრულ ვადებში, ამ მედიასაშუალებას ეკრძალება წინასაარჩევნო პერიოდში წინასაარჩევნო კამპანიის მასალების გამოქვეყნება.

მედიის დასახმარებლად NEPLP-მ გამოსცა სახელმძღვანელო მითითებები ელექტრონული მედიის შესახებ კანონის გავრცელების თაობაზე ახალი ამბების, საინფორმაციო, დოკუმენტური და დებატებზე ორიენტირებული პროგრამების მომზადებაზე, განსაკუთრებით წინასაარჩევნო პერიოდში.

ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენების მონიტორინგის პრაქტიკა

2014 წლის ევროპის პარლამენტის და სეიმის არჩევნები

2014 წლის ევროპის პარლამენტის არჩევნებისთვის მოსამზადებლად, პირველად ლატვიაში, პარტიების კამპანიების ფინანსური გამჭვირვალობისა და ლეგიტიმურობის უზრუნველსაყოფად KNAB-მა²²² მოქალაქეებს თხოვნით მიმართა, პარტიების საარჩევნო კამპანიის მონიტორინგისა და კონტროლის მიზნით ეთანამშრომლათ მთელი წინასაარჩევნო პერიოდის განმავლობაში ლატვიის მთელ ტერიტორიაზე.

ამ მიზნით შეიქმნა სპეციალური ელექტრონული ფოსტის მისამართი, რათა ნებისმიერ მოხალისეს შეეძლებოდა ევროპის პარლამენტის წინასაარჩევნო კამპანიის მონიტორინგში აქტიური ჩართვა.

იმ შემთხვევებში, როდესაც არსებობს საარჩევნო კამპანიაში ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების ნიშნები (მაგალითად: მანქანების ან სხვა ტექნიკური აღჭურვილობის, ან თანამშრომლების გამოყენება საარჩევნო კამპანიების ორგანიზებისთვის ან მასალების გავრცელებისთვის), KNAB-ს დაუყოვნებლივ უნდა წარედგინოს ინფორმაცია მის ვებგვერდზე სპეციალური კითხვარის შევსების, უფასო

222 <https://lvportals.lv/dienaskartiba/260924-ikviens-var-klut-par-knab-brivpratigo-paligu-2014>

ნომერზე დარეკვის ან ელექტრონული ფოსტით შეტყობინების გზით (ფოტოებისა და ვიდეოების გაგზავნის ჩათვლით).²²³

საპარლამენტო არჩევნებამდე ერთი თვით ადრე KNAB-მა ასევე მიმართვა გაავრცელა სხვადასხვა რანგის ჩინოვნიკების საყურადღებოდ. იგი ყურადღებას ამახვილებდა იმ ფაქტზე, რომ ყველა საჯარო მოსამსახურემ, განსაკუთრებით პარლამენტის დეპუტატობის კანდიდატმა, უნდა დაიცვას ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენებასთან დაკავშირებით დაწესებული შეზღუდვები და აკრძალვები. KNAB-მა აცნობა მთავრობის წარმომადგენლებს, რომ ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენებად საარჩევნო კამპანიების დაგეგმვისა და ორგანიზების მიზნებში მიჩნეული იქნება შემდეგი:

1. სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის დაწესებულებების ქონება პირს გადაეცემა უსასყიდლოდ ან აშკარად შემცირებული ღირებულებით, და ეს ქონება გამოიყენება წინასაარჩევნო კამპანიის დაგეგმვის, ორგანიზების ან მასალების შემუშავებისა და განთავსებისთვის, გარდა წინასაარჩევნო კამპანიის შესახებ კანონის VI თავის დებულებებით გათვალისწინებული შემთხვევებისა;²²⁴
2. სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების თანამშრომლები, გარდა თავიანთი უშუალო მოვალეობების შესრულებისა სამუშაო საათებში ან მის შემდგომ, ასრულებენ ცენტრალური ან ადგილობრივი მთავრობის მიერ ანაზღაურებულ საქმიანობას, რომელიც არ არის კავშირში მათი უშუალო მოვალეობების შესრულებასთან, არამედ დაკავშირებულია პოლიტიკური პარტიების მიერ წინასაარჩევნო კამპანიების დაგეგმვასთან, ორგანიზებასთან და მასალების შემუშავებასა და გავრცელებასთან;
3. სახელმწიფო ინსტიტუტები და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები იყენებენ თავიანთ რესურსებს პოლიტიკური კონკურენტებისთვის მომსახურების უფასოდ, ან მნიშვნელოვნად დაბალ ფასად განევის მიზნით, რომელიც დაკავშირებულია საარჩევნო კამპანიების დაგეგმვასთან, ორგანიზებასთან ან ჩატარებასთან;
4. მაგალითად, ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენება მოიცავს:
 - კომპიუტერების, ასლის გადამღები აპარატების, სკანერების ან სხვა საოფისე აღჭურვილობის ან კომუნიკაციის საშუალებების გამოყენებას (ინტერნეტი, ტელეკომუნიკაცია და სხვა), თუ მათი გამოყენება დაკავშირებული იქნება წინასაარჩევნო კამპანიების ორგანიზებასთან, მასალების შემუშავებასა და გავრცელებასთან;
 - სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების თანამშრომელთა ნებისმიერი ჩართულობა საქმიანობაში, რომელიც არ არის დაკავშირებული შესაბამისი ორგანოს ფუნქციების შესრულებასთან, არამედ უზრუნველყოფს მათ პირდაპირ თუ ირიბ მონაწილეობას კონკრეტული პოლიტიკური პარტიის ან მის მიერ დასახელებული დეპუტატობის კანდიდატის მხარდაჭერაზე მიმართულ საქმიანობაში, ან თუ მათი საქმიანობა გამოიყენება კამპანიის ორგანიზებისთვის და მასალების შემუშავებისა და გავრცელებისთვის;
5. სიტუაცია ჩაითვლება ადმინისტრაციული რესურსების უკანონო გამოყენებად, თუ არჩევნების დღეს, ისევე როგორც არჩევნებამდე 30 დღით ადრე, ინტერვიუ

²²³ <https://juristavards.lv/zinas/265075-knab-atgadina-valsts-amatpersonam-par-administrativa-resursa-izmantosanas-aizliegumu/>

²²⁴ <http://likumi.lv/doc.php?id=253543>

განთავსდება სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს მიერ გამოქვეყნებულ ნებისმიერ პრესრელიზში, შემდეგ პირებთან:

6. დეპუტატობის კანდიდატებთან, პოლიტიკური პარტიების მიერ წარდგენილ კანდიდატებთან, პრემიერმინისტრის ან მინისტრის თანამდებობაზე პოლიტიკური პარტიების გაერთიანების მმართველი ორგანოების მიერ დასახელებულ კანდიდატებთან; აგრეთვე სტატიები, სადაც ნათქვამია, რომ აღნიშნული პირი არის: დეპუტატობის კანდიდატი; პრემიერმინისტრის ან მინისტრის პოსტზე კანდიდატი, რომელსაც წარადგენენ პოლიტიკური პარტიის ან პოლიტიკური პარტიების გაერთიანების მმართველი ორგანოები;
7. სიტუაცია ჩაითვლება ადმინისტრაციული რესურსის უკანონო გამოყენებად, თუ არჩევნებამდე 30 დღით ადრე ცენტრალური და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ დაფინანსებული ფასიანი რეკლამა (აღნიშნული დაწესებულებების სახსრებით დაფინანსებული) განთავსდება, თუკი შესაბამისი რეკლამა დაკავშირებულია:

- დეპუტატობის კანდიდატთან;
- პრემიერმინისტრობის კანდიდატთან;
- მინისტრობის კანდიდატთან;
- პარტიასთან ასოცირებულ პირთან, ან ასეთი კანდიდატის ან პირის საქმიანობასთან.²²⁵

KNAB-ის ყოველწლიური ანგარიშის თანახმად, ესწელი განსაკუთრებული იყო, რადგან ორი საყოველთაო არჩევნები ჩატარდა. საარჩევნო დეკლარაციებისა და შემოწმებების სიის წარდგენის ვალდებულების შეუსრულებლობასთან დაკავშირებული დარღვევების გამო წამოწყებულ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა საქმეებზე მიღებულია 46 გადაწყვეტილება, საიდანაც 39 პირი დაჯარიმდა.

2017 წლის მუნიციპალური არჩევნები

კანონი წინასაარჩევნო კამპანიის შესახებ, რომელიც მკაფიოდ კრძალავს ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენებას, 2017 წლის დასაწყისში ამოქმედდა და ოთხი წლის განმავლობაშია ძალაში. თუმცა ამ დროის განმავლობაში მხოლოდ ხუთი პირი დაისაჯა. ჯერჯერობით ყველაზე მკაცრი სასჯელი 50 ევროს ოდენობის ჯარიმაა, რომელიც პარტიას კამპანიის მასალების მუნიციპალიტეტის ვებგვერდზე განთავსების გამო დაეკისრა. KNAB-ი განმარტავს, რომ ჯერჯერობით არ მომხდარა მკაცრი სანქციების დაკისრება, რადგან რეგულაცია ახალი იყო, მაგრამ მდგომარეობა შეიძლება შეიცვალოს: „თუ ჩვენს ნებისმიერ მოთხოვნაზე რეაგირება არ მოხდება, ჩვენ, რა თქმა უნდა, ამას გავითვალისწინებთ ანგარიშვალდებულების ამ მექანიზმის გამოყენებისას.²²⁶ ეს აკრძალვები შემოღებულ იქნა ოთხი წლის წინ, რათა არჩევნებში კონკურენცია გამხდარიყო სამართლიანი და ხელისუფლებაში მყოფი პარტიები არ ყოფილიყვნენ უფრო ხელსაყრელ მდგომარეობაში. დარღვევისათვის სასჯელი დაეკისრება პირს, რომელიც ადმინისტრაციულ რესურსს გამოიყენებს კამპანიის მიზნებისთვის.

წინამოსამზადებელი სამუშაოების, ინფორმაციის გავრცელებისა და მიმართვების

²²⁵ <https://juristavards.lv/zinas/265075-knab-atgadina-valsts-amatpersonam-par-administrativa-resursa-izmantosanas-aizliegumu/>

²²⁶ <https://bnn.lv/knab-verte-pasvaldibas-resursu-izmantosanu-lemberga-partijas-slavinasanai-222059>

წყალობით, KNAB-მა დიდი გამოხმაურება მიიღო მოსახლეობისგან. მასალების მიღების შემდეგ მოხდა მათი შესწავლა იმის დასადგენად, მოხდა თუ არა დანაშაული. „თუ კონკრეტული მოქალაქე არ არის დარწმუნებული, ნამდვილად მოხდა თუ არა კანონის დარღვევა, არ არის საჭირო ბევრი ფიქრი ამის შესახებ, არამედ საჭიროა ამ ინფორმაციის ოფისისთვის წარდგენა“. საერთო ჯამში, KNAB-მა 150-ზე მეტი შემონიშნა ნამონიშნო საარჩევნო კამპანიასთან დაკავშირებული მოთხოვნების შესაძლო დარღვევებზე, მათ შორის, ადმინისტრაციული რესურსების შესაძლო გამოყენებაზე.²²⁷ ეს რიცხვი საზოგადოების მაღალ ინტერესზე მიუთითებს.

KNAB-ის თანახმად, 2017 წლის თებერვლიდან დაწყებული პირველი ორი თვის განმავლობაში, ანუ, როდესაც წინასაარჩევნო კამპანიის პერიოდი დაიწყო, KNAB-ს უკვე 10 შემონიშნა ჰქონდა ნამონიშნული ადმინისტრაციული რესურსების აგიტაციისთვის გამოყენების შემთხვევაზე, როდესაც პოლიტიკოსები მუნიციპალურ რესურსებს იყენებდნენ საკუთარი თავის დადებითად წარმოსაჩენად. ამის მაგალითები ქვემოთაა ჩამოთვლილი.

- ერთ-ერთი შემონიშნა შეეხებოდა ვენტსპილსის საკრებულოს პორტალზე განთავსებულ რამდენიმე ვიდეოს, სადაც ადგილობრივი თვითმმართველი პარტიის ლიდერი აქებს საკუთარ თავს და მის სიაში მყოფ კანდიდატებს, და აკრიტიკებს მომავალ მუნიციპალურ არჩევნებში პოტენციურ კონკურენტებს.²²⁸ „გამოძიება ნამონიშნულ იქნა, რადგან აღმოვაჩინეთ, რომ ინფორმაცია, რომელიც შეიცავს ფარული აგიტაციის ნიშნებს, განთავსებულია ქალაქის საკრებულოს ვებგვერდზე. პორტალზე რამდენიმე ვიდეო იყო განთავსებული.“
- იურმალის მერს მიაჩნდა, რომ წინასაარჩევნო პერიოდშიც კი მას შეუძლია, გააგრძელოს ქალაქის გაზეთის მეშვეობით ამომრჩევლებისთვის მიმართვის ჩვეული პრაქტიკა: „მე არ ვფიქრობ, რომ ეს არჩევნებთან არის დაკავშირებული, რადგან მე ამას წლების განმავლობაში ვაკეთებდი. ისტორიულად, ჩვენ მუნიციპალიტეტში მომხდარ მოვლენებს ვეხმიანებით... და არა მგონია, რომ ეს დაკავშირებული იყოს საარჩევნო კამპანიასთან.“
- ლიეპაიას მერის სურათი იყო განთავსებული მუნიციპალური გამოცემის პირველ გვერდზე, რომელიც თითქმის 35 000 ეგზემპლარად დაიბეჭდა და გავრცელდა. ამ გამოცემის რუბრიკაში მერი გმობს „შეთქმულების თეორიის“ მიმდევრებს და „არამზადებს“, კერძოდ, ყველას, ვინც ეჭვქვეშ აყენებდა მაისში ლიეპაიაში ეროვნული ავიახაზის airBaltic-ის რეგულარული ფრენების განახლების ეკონომიკური მიზანშეწონილობის დასაბუთებას.
- მარტში ამ თვალსაზრისით რეკორდი მოხსნა ჯეკაბპილსის მერმა. მისი სურათი ხუთ გვერდზე იყო განთავსებული: გარეკანზე, სხვა „მოაზროვნებთან“ ერთად, ხელშეკრულების ხელმოწერისას, რამდენიმე ახალგაზრდასთან ერთად, და ბავშვების ჯგუფთან ერთად.
- ქალაქ რიგის საკრებულომ გადაიხადა სატელევიზიო გადაცემაში დროის სეგმენტისთვის, სადაც რიგის მერი და, ამავე დროს, კანდიდატების სიის ლიდერი საუბრობდა დედაქალაქის სიახლეებზე და ყოველდღიურ რჩევებს იძლეოდა. ასევე, რეკლამირებული იყო მისი სოციალური ქსელის ანგარიშები, რომლებიც რეგულარულად გამოიყენება მისი პარტიის კანდიდატების სიის მხარდაჭერისა და მისი კონკურენტების წინააღმდეგ კამპანიისთვის.
- ქალაქის საკრებულოში დანერგული იყო პრაქტიკა, რომლის შესაბამისადაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს თანამშრომელი წინასაარჩევნო კამპანიის მასალებს ელექტრონული ფოსტით აგზავნიდა თავისი სამუშაო ადგილიდან. თანამშრომლის მიმართ საქმე აღიძრა.

227 <https://lvportals.lv/dienaskartiba/287590-informacija-par-prieksvelesanu-izdevumu-apmeriem-2017>
228 <https://bnn.lv/knab-verte-pasvaldibas-resursu-izmantosanu-lemleraga-partijas-slavinasanai-222059>

მუნიციპალური გაზეთები და ვებსაიტები არ არის ერთადერთი სარეკლამო ინსტრუმენტი, რომელსაც მერები იყენებენ. არჩევნებამდე ბოლო შაბათ-კვირას რამდენიმე მუნიციპალიტეტმა ჩაატარა ქალაქის დღესასწაულები, და ზოგი მათგანი ახალდაფუძნებული იყო.

2018 წლის საკარლამენტო არჩევნები

განაგრძო რა წინა წლების კარგი პრაქტიკა, KNAB-მა კვლავ მიმართა საზოგადოებას ამ არჩევნებში დახმარების განვითარების თხოვნით. პირველად ამ არჩევნების პროცესში მოხდა სმარტფონის აპლიკაციის გამოყენება სახელწოდებით - „შეატყობინე KNAB-ს“. აპლიკაციის ჩამოტვირთვა უფასოდ იყო შესაძლებელი Apple-ის App Store-იდან და Google Play-იდან, ასევე, არჩევნებამდე ერთი თვით ადრე მობილური აპლიკაციის მომხმარებლებს უკვე ჰქონდათ წარდგენილი 676 შეტყობინება. აპლიკაციით გაგზავნილი ინფორმაცია ადვილი შესამოწმებელი იყო, რადგან დარღვევის გამოსახულება (ვიდეოფაილი) ასევე შეიცავდა მისი ადგილმდებარეობისა (GPS) და მისი ჩადენის დროის მითითებას.

გარდა ამისა, დეპუტატობის კანდიდატებს შორის უსამართლო კონკურენციის თავიდან ასაცილებლად KNAB-მა განსაკუთრებული ყურადღება გაამახვილა იმაზე, რომ წინასაარჩევნო კამპანიის მიზნებში ადმინისტრაციული რესურსის არამართლობიერად გამოყენებად შემდეგი ჩაითვლება:

- კანდიდატი საუბრობს ან განსაკუთრებულ ყურადღებას უთმობს უწყებების მიერ ორგანიზებულ ღონისძიებებს, და პირდაპირ თუ ირიბად მოუწოდებს პარლამენტის წევრობის კანდიდატისთვის ან კანდიდატების სიისთვის ხმის მიცემისკენ;
- მუნიციპალიტეტი/დანესებულება, რომელიც საზოგადოების მიერ აღიქმება როგორც მჭიდროდ დაკავშირებული კონკრეტულ პირთან, რომელიც დეპუტატობის კანდიდატია ან სხვა თანამდებობაზე იყრის კენჭს, ატარებს უჩვეულოდ ფართო თვითრეკლამირების კამპანიას არჩევნებამდე ცოტა ხნით ადრე;
- დანესებულებების განკარგულებაში არსებული ინსტიტუციური აღჭურვილობა (ტრანსპორტი, საოფისე ტექნიკა), ადამიანური რესურსი, ინფორმაცია და სხვა რესურსები გამოიყენება წინასაარჩევნო კამპანიისთვის;
- დეპუტატობის კანდიდატის შესახებ ინფორმაცია განთავსებულია დანესებულებების ვებგვერდებზე და პუბლიკაცია პირდაპირ კავშირში არ არის აღნიშნული დანესებულების საქმიანობის გაშუქებასთან;
- არჩევნებამდე ცოტა ხნით ადრე დანესებულება აწყობს ღონისძიებებს, რომლებთანაც დაკავშირებული ხარჯები და მათი ჩატარების თარიღები უჩვეულოა და მსგავსი ღონისძიებები არ ტარდება წინასაარჩევნო პერიოდის ფარგლებს გარეთ;
- წინასაარჩევნო კამპანიასთან დაკავშირებული ინფორმაცია განთავსებულია გაზეთში ან ვებგვერდზე, რომელსაც გამოსცემენ ადგილობრივი მთავრობები.

სიტუაციის საილუსტრაციოდ ქვემოთ რამდენიმე მაგალითია მოცემული:

1. წინასაარჩევნო პერიოდში მთავრობის წარმომადგენლებმა გამოიყენეს დანესებულების მანქანები პოტენციურ ამომრჩევლებთან შეხვედრაზე წასასვლელად. ფაქტების შესწავლით დადგინდა, რომ პირები, რომლებიც იყენებდნენ ამ მანქანებს, დეპუტატობის კანდიდატები იყვნენ და რომ მანქანების

გამოყენების მიზანი იყო კონკრეტულ ადგილას მისვლა კამპანიის ჩასატარებლად. პირები, რომლებმაც გადაწყვიტეს ამ სახელმწიფო რესურსების გამოყენება წინასაარჩევნო კამპანიის მიზნებისთვის, ადმინისტრაციული წესით დაისაჯნენ. მათ ასევე დაეკისრათ სახელმწიფოსთვის მიყენებული ზარალის ანაზღაურება.

2. წინასაარჩევნო პერიოდში საჯარო ხელისუფლებამ ვებგვერდზე გამოაქვეყნა ინფორმაცია პოლიტიკური პარტიის ამომრჩევლებთან შეხვედრის შესახებ. ამ ინფორმაციის შინაარსის შეფასების შემდეგ დადგინდა, რომ განცხადება თავისი ხასიათით წინასაარჩევნო კამპანიის შინაარსის იყო, რადგან განცხადებაში გამოყენებული იყო პარტიის ლოგო და სიმბოლიკა. დაინტერესებულმა მხარემ ეს განცხადება წინასაარჩევნო კამპანიად მიიჩნია. ამ კონკრეტული განცხადების, ისევე როგორც მსგავსი განცხადებების განთავსებამ უნიციპალიტეტის ვებგვერდზე აკრძალულია და უნიციპალიტეტის ხელმძღვანელი, რომელმაც მიიღო გადაწყვეტილება ამ ინფორმაციის გამოქვეყნების შესახებ, ადმინისტრაციული წესით დაისაჯა.
3. წინასაარჩევნო პერიოდში საჯარო დაწესებულების თანამშრომელმა თავისი სამუშაო კომპიუტერიდან ელექტრონული ფოსტით წერილი გაუგზავნა დაწესებულების სხვა თანამშრომლებს, რომელიც შეიცავდა ინფორმაციას კონკრეტული პოლიტიკური ძალის შესახებ. ელექტრონული ფოსტით გაგზავნილი წერილის შინაარსის შეფასების შედეგად დადგინდა, რომ წერილის ტექსტი შეიცავს კონკრეტული პოლიტიკური პარტიისთვის ხმის მიცემის მოწოდებას და აღიარებული იქნა როგორც წინასაარჩევნო კამპანია. ცენტრალური მთავრობის ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს თანამშრომელს არა აქვს უფლება, გამოიყენოს შესაბამისი ორგანოს ტექნოლოგია სააგიტაციო მასალის შემუშავების, კოორდინაციისა და გავრცელებისათვის. კანონის ამ დარღვევისთვის ორგანიზაციის ადმინისტრაციამ თანამშრომელს პასუხისმგებლობა დააკისრა და კამპანიისთვის დახარჯული დაწესებულების სახსრები სახელმწიფოსთვის ანაზღაურებულ იქნა.
4. წინასაარჩევნო კამპანიის დროს გაირკვა, რომ მუნიციპალურ გაზეთში გამოქვეყნდა სტატია, სადაც დადებითად იყო გაშუქებული პოლიტიკური პარტია და მისი წარმომადგენლები, რომლებიც ასევე მუნიციპალიტეტში მუშაობენ, რაც წინასაარჩევნო კამპანიად ჩაითვა. მუნიციპალიტეტის ხელმძღვანელის მიმართ საქმე აღიძრა გაზეთის გამოცემის შესახებ გადაწყვეტილების გამო.
5. წინასაარჩევნო კამპანიის დროს გაირკვა, რომ მუნიციპალურმა დაწესებულებამ გამოსცა გაზეთი, სადაც დადებითად იყო გაშუქებული დეპუტატობის კანდიდატი, რაც წინასაარჩევნო კამპანიად ჩაითვა. გაზეთის გამოქვეყნებაზე პასუხისმგებელ თანამდებობის პირს მისი შინაარსის გამო პასუხისმგებლობა დაეკისრა.

NEPLP-ი მონიტორინგს უწევდა კომერციულ და საჯარო ელექტრონულ მედიას 2018 წლის 1 სექტემბრიდან 2018 წლის 6 ოქტომბრამდე (არჩევნების დღე). საჯარო ელექტრონული მედიასაშუალებების პროგრამების შინაარსთან დაკავშირებით NEPLP-ს არ გამოუვლენია წინასაარჩევნო კამპანიის შესახებ კანონის დარღვევა. ამ პერიოდის განმავლობაში NEPLP-ს არ მიუღია რაიმენაირი საჩივარი წინასაარჩევნო კამპანიის შესახებ კანონის შესაძლო დარღვევის თაობაზე.

2019 წლის ევროპის პარლამენტის არჩევნები

ევროპის პარლამენტის არჩევნები 2019 წლის 25 აპრილს ჩატარდა. აპრილში KNAB-მა გამოაცხადა, რომ მან უკვე წამოიწყო 19 შემოწმება საარჩევნო კამპანიის შესაძლო დარღვევების საგანზე.²²⁹ ერთ-ერთი შემოწმება შეეხებოდა სოციალური მედიით სავარაუდო ფარული კამპანიის ჩატარებას. შვიდი შემოწმება შეეხებოდა საარჩევნო კამპანიისთვის ადმინისტრაციული რესურსების შესაძლო გამოყენებას, რიგის საკრებულოს რესურსების ჩათვლით.

აქ საილუსტრაციოდ რამდენიმე მაგალითია მოყვანილი. შემოწმების შემდეგ გაირკვა, რომ ევროპის პარლამენტის წინასაარჩევნო კამპანიის პერიოდში ერთმა მუნიციპალურმა ორგანომ მოსახლეობას გაუგზავნა საინფორმაციო წერილები. წერილებში გამოხატული იყო უარყოფითი დამოკიდებულება ხელისუფლებაში მყოფი პოლიტიკური ძალების მიმართ, რაც, თავის მხრივ, წინასაარჩევნო კამპანიად შეიძლება ჩაითვალოს. შესაბამისი მუნიციპალური ორგანოს ხელმძღვანელს ადმინისტრაციამ პასუხისმგებლობა დააკისრა, მისი გადაწყვეტილების გამო გაეგზავნა წერილები და გადაეხადა მათ გაგზავნასთან დაკავშირებული ხარჯები.

NEPLP-ი მონიტორინგს უწევდა კომერციულ და საჯარო ელექტრონულ მედიას 2019 წლის 26 იანვრიდან 2019 წლის 25 მაისამდე (არჩევნების დღე). ამ პერიოდში არცერთი საჩივარი არ ყოფილა წარდგენილი წინასაარჩევნო კამპანიის შესახებ კანონის შესაძლო დარღვევებთან დაკავშირებით. მიუხედავად NEPLP-ის მიერ ინტენსიური მონიტორინგისა (მაუწყებლობის 10 000-ზე მეტი საათი იქნა შესწავლილი), მხოლოდ ერთი ადმინისტრაციული დარღვევა გამოვლინდა. წინასაარჩევნო კამპანიის პერიოდში NEPLP-ი ასევე დახმარებას უწევდა KNAB-ს ელექტრონული მედიის სატელევიზიო და რადიოგადაცემების შინაარსის ანალიზში.

დასკვნები

ვენეციის კომისიის ანგარიშში ნათქვამია, რომ მიზანი უნდა იყოს პოლიტიკური და სამართლებრივი კულტურის ჩამოყალიბება სამართლიანი წესებით; პოლიტიკოსებმა, განსაკუთრებით თანამდებობის პირებმა, უნდა დაიცვან მაღალი ეთიკური სტანდარტები თავიანთ საქმიანობაში.

არანაკლებ მნიშვნელოვანია, რომ საჯარო მოხელეებმა დაიცვან ეთიკური პრინციპები არა მხოლოდ წინასაარჩევნო პერიოდში, არამედ თავიანთ ყოველდღიურ საქმიანობაში. შესაბამისად, ეს არის არა მხოლოდ პოლიტიკოსების კულტურის, არამედ, ზოგადად, საჯარო ადმინისტრაციისა და საჯარო მოხელეების პროფესიონალიზმის საკითხი. იმავდროულად, საზოგადოების ინტერესებშია, აქტიურად ჩაერთოს ფართო დისკუსიაში იმის შესახებ, თუ რა არის ეს ეთიკური პრინციპები. რაც უფრო მეტი ინფორმაცია და დისკუსიაა ამ თემაზე, მით უფრო რთულია პოლიტიკოსებისთვის, დაარღვიოს ეთიკური პრინციპები დაგმობის გარეშე.

ბოლო წლების გამოცდილება გვიჩვენებს, რომ პოლიტიკოსებისა და საზოგადოების ცნობიერება არჩევნების პროცესში სახელმწიფო და მუნიციპალური რესურსების არამართლობიერად გამოყენების შესახებ მნიშვნელოვნად გაიზარდა. თუმცა, მიუხედავად იმისა, რომ ლატვიაში ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენება უკვე აშკარად აღიარებულია როგორც პრობლემა, ეს, გარკვეულწილად, აქტუალური საკითხი ყოველი არჩევნების წინ.

229 www.la.lv/knab-sacis-jau-19-parbaudes-par-prieksvelesanu-agitac-ijas-parkapumiem

ლატვიაში ადმინისტრაციული რესურსების უკანონო გამოყენების შეზღუდვის 30-წლიანი ისტორიის გათვალისწინებით, შეიძლება ითქვას, რომ ეს საკითხი პრიორიტეტების ჩამონათვალში სულ უფრო აქტუალური ხდება. თავდაპირველად, მთავარი პრიორიტეტები იყო არჩევნების ტექნიკური მენეჯმენტის გაუმჯობესება, რის შემდეგაც სხვა საჭიროებები წარმოიქმნა, მათ შორის, არჩევნების შედეგებზე ადმინისტრაციული რესურსების უკანონო ზემოქმედების თავიდან აცილების აუცილებლობა.

წარმატებულ წინასაარჩევნო მონიტორინგს სამი ასპექტი განაპირობებს:

1. აკრძალვები, შეზღუდვები და დარღვევისთვის გათვალისწინებული სანქციები ნათლად უნდა იყოს განსაზღვრული კანონმდებლობით.
2. შეზღუდვების შესრულებაზე კონტროლის პასუხისმგებლობა უნდა დაეკისროს სტრუქტურას, რომელსაც აქვს შესაბამისი შესაძლებლობები და რესურსები (ლატვიაში ეს არის KNAB-ი, რომელსაც ასევე საგამოძიებო ორგანოს უფლებამოსილებები აქვს). კარგი განზრახვები არ არის საკმარისი ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენების თავიდან ასაცილებლად – საჭიროა მკაცრი წესები და ძლიერი მაკონტროლებელი ორგანო.
3. საზოგადოებაში არის სამართლიანი საარჩევნო კამპანიების ჩატარების მოთხოვნა.

ადმინისტრაციული რესურსების უკანონო გამოყენების კონტროლი (ისევე როგორც პარტიების დაფინანსების კონტროლი) წარმატებით განხორციელდება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ეს სამივე პირობა ერთდროულადაა დაკმაყოფილებული: მკაფიო კანონმდებლობა, ძლიერი მაკონტროლებელი ორგანო და საზოგადოების მოთხოვნა.

საზოგადოების მოთხოვნა არის საუკეთესო მოტივაცია, ხოლო საზოგადოების ნდობა და თანამშრომლობა კი საუკეთესო ჭილდოა.

ბიბლიოგრაფია

დემოკრატიული არჩევნების საბჭოს მიერ 46-ე სხდომაზე (ვენეცია, 2013 წლის 5 დეკემბერი) და ვენეციის კომისიის მიერ მის 97-ე პლენარულ სხდომაზე (2013 წლის 6-7 დეკემბერი) დამტკიცებული ანგარიში საარჩევნო პროცესებში ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენების თაობაზე, [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)033-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)033-e)

1. CSCE-ს კოპენჰაგენის კონფერენციის დოკუმენტი, <http://www.osce.org/odihr/elections/14304>
2. საარჩევნო პროცესებში ადმინისტრაციული რესურსების არამართლზომიერად გამოყენების პრევენციისა და რეაგირების ერთობლივი სახელმძღვანელო მითითებები, მიღებული დემოკრატიული არჩევნების საბჭოს 54-ე სხდომაზე, ვენეცია, 2016 წლის 10 მარტს, და ვენეციის კომისიის მიერ 106-ე პლენარულ სხდომაზე, ვენეცია, 2016 წლის 11-12 მარტს, [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD\(2016\)004-e&lang=EN](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD(2016)004-e&lang=EN)
3. კანონი წინასაარჩევნო კამპანიის შესახებ, <https://likumi.lv/ta/en/en/id/253543>
4. კანონი პოლიტიკური ორგანიზაციების (პარტიების) დაფინანსების შესახებ, <https://likumi.lv/ta/en/en/id/36189>
5. კანონი კორუფციის პრევენციისა და ბრძოლის ბიუროს შესახებ [KNAB], <https://likumi.lv/ta/en/en/id/61679>

6. Sarmīte Pelcmane, "Pašvaldības resursi – politiķu vajadzībām?", Newspaper "Kurzemes Vārds", 27.05.2005. Nr.123(4287).
7. Andrejs Karpovičs and Līga Stafeca, Intermediary report – Analysis of party income: Donations from members of the boards and councils of state and local government companies, June 2006, available at <https://delna.lv/lv/darbibas-jomas/publikacijas/>
8. Pēteris Timofejevs and Līga Stafeca, Kā tiek izmantoti pašvaldību resursi pirms vēlēšanām? <https://www.diena.lv/raksts/pasaule/krievija/ka-tiek-izmantoti-pasvaldibu-resursi-pirms-velesanam-12252789>
- 9.
10. LV portal. Guntars Laganovskis, *Priekšvēlēšanu aģitācija. Graudi un pelavas*, <https://lvportals.lv/norises/235081-prieksvelesanu-agitacija-graudi-un-pelavas-2011>
11. ლოლიტა ციგენი, კომენტარი სტატიას - „მე არ მოვსულვარ აქ ვინმესთვის თავის მოსაწონებლად. რა ხდება რეფორმის პარტიაში?“, www.diena.lv/raksts/sodien-laikraksta/es-te-neesmu-nacis-tamdel-lai-kadam-izpatiktu-14012480 ასევე იხილეთ კომენტარები: <https://www.diena.lv/raksts/sodien-laikraksta/sis-pasvaldibu-velesanas-bija-skaidra-administrativo-resursu-izmantosanas-uzvaraedmunds-sprudzvai-prieksvelesanu-reklamas-ierobejojumi-nesniedz-prieksrocibas-tiem-kas-ir-pie-varas-un-izmanto-administ-14012485>
12. LV portal, KNAB, *Ikviens var kļūt par KNAB brīvprātīgo palīgu*, <https://lvportals.lv/dienaskartiba/260924-ikviens-var-klut-par-knab-brivypratigo-paligu-2014>
13. LV portal, Edīte Brikmane, *Brīvu un demokrātisku vēlēšanu priekšvēlēšanu aģitācijas ierobežojumi (I)*, <https://lvportals.lv/norises/262224-brivu-un-demokratisku-velesanu-prieksvelesanu-agitacijas-ierobejojumi-i-2014>
14. <https://juristavards.lv/zinas/265075-knab-atgadina-valsts-amatpersonam-par-administrativa-resursa-izmantosanas-aizliegumu/>
15. ბალტიის საინფორმაციო ქსელი, <https://bnn.lv/knab-verte-pasvaldibas-resursu-izmantosanu-lemberga-partijas-slavinasanai-222059>
16. LV portal, KNAB, *Informācija par priekšvēlēšanu izdevumu apmēriem*, <https://lvportals.lv/dienaskartiba/287590-informacija-par-prieksvelesanu-izdevumu-apmeriem-2017>
17. www.la.lv/knab-sacis-jau-19-parbaudes-par-prieksvelesanu-agitacijas-parkapumiem

ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრეცედენტული სამართალი ადმინისტრაციული რესურსების არამართლზომიერად გამოყენებაზე

ვუგახ ფაგადიევი

შესავალი

თავისუფალი არჩევნების უფლება დადგენილია კონვენციის N1 ოქმის მე-3 მუხლით, სადაც ნათქვამია: „მაღალი ხელშემკვრელი მხარეები კისრულობენ ვალდებულებას, გონივრული პერიოდულობით ჩაატარონ თავისუფალი არჩევნები ფარული კენჭისყრით ისეთ პირობებში, რომლებიც საკანონმდებლო ორგანოების არჩევისას უზრუნველყოფს ხალხის ნება-სურვილის თავისუფალ გამოხატვას.“

კონვენციის N1 ოქმი ხელმოსაწერად ღიად გამოცხადდა 1952 წელს და ძალაში შევიდა 1954 წელს. დღეს მდგომარეობით, ევროპის საბჭოს თითქმის ყველა წევრმა ქვეყანამ მოახდინა მისი რატიფიცირება, ორი გამონაკლისის გარდა (მონაკო და შვეიცარია). 2020 წლის დასაწყისისთვის სასამართლომ გამოიტანა 99 გადაწყვეტილება N1 ოქმის მე-3 მუხლის სავარაუდო დარღვევების თაობაზე საჩივრებთან დაკავშირებით.

კონვენციის პრეამბულის თანახმად, ადამიანის ძირითადი უფლებები და თავისუფლებები ყველაზე უკეთ არის დაცული „ეფექტური პოლიტიკური დემოკრატიის“ პირობებში. შესაბამისად, N1 ოქმის მე-3 მუხლს უდიდესი მნიშვნელობა აქვს კონვენციის სისტემაში²³⁰ და მის მიერ გარანტირებული უფლებები გადამწყვეტია ეფექტური და ქმედითი დემოკრატიის საფუძვლების ჩამოყალიბებისა და შენარჩუნებისათვის, რომელიც კანონის უზენაესობის პრინციპით ხელმძღვანელობს.²³¹

N 1 ოქმის მე -3 მუხლის ზოგადი მიმოხილვა.

ინტერპრეტაციის პრინციპები

სასამართლო აღიარებს კონვენციასა და მის ოქმებში გამოყენებული ცნებების ავტონომიურ ინტერპრეტაციას. შედეგად, ტერმინების კონვენციისეული განმარტება შეიძლება განსხვავდებოდეს შიდასახელმწიფოებრივი სამართლებრივი დებულებებისგან.²³²

კონვენციისა და მისი ოქმების დებულებების განმარტებისას სასამართლო ითვალისწინებს მათ კონტექსტში გამოყენებული ენის ჩვეულებრივ მნიშვნელობას, ასევე მათ ობიექტსა და მიზანს.²³³

230 იხ. Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium, 1987 წლის 2 მარტის გადაწყვეტილება, 47-ე პუნქტი, სერია A, N113.
231 ასევე იხ., Ždanoka v. Latvia [GC], No. 58278/00, §§ 98 და 103, ECHR 2006-IV, და Yumak and Sadak v. Turkey [GC], No. 10226/03, §105, ECHR 2008.

232 ასევე, იხ. Mihalache v. Romania [GC], განაცხადი N54012/10, § 91, 2019 წლის 8 ივლისის გადაწყვეტილება.

233 See Cumhuriyet Halk Partisi v. Turkey, განაცხადი N48818/17, § 38, 2017 წლის 21 ნოემბრის გადაწყვეტილება.

კონვენციის ობიექტი და მიზანი, რომელიც არის ადამიანის უფლებების დაცვის ინსტრუმენტი, მოითხოვს მისი დებულებების იმგვარად განმარტებას და გამოყენებას, რომ ეს დებულებები იყოს არა თეორიული ან ილუზორული, არამედ პრაქტიკული და ეფექტიანი.²³⁴

N1 ოქმის მე-3 მუხლით გათვალისწინებული არჩევნების სახეები

N1 ოქმის მე-3 მუხლის გავრცელების ფარგლები არჩევნებით შემოიზღუდება, რომლებიც უნდა ჩატარდეს გონივრული პერიოდულობით, და მასში მხოლოდ საკანონმდებლო ორგანოს არჩევაა მოხსენიებული. ტერმინი „საკანონმდებლო ორგანოს“ მნიშვნელობა არ შემოიფარგლება ეროვნული პარლამენტით. იგი ინტერპრეტირებული უნდა იქნეს კონკრეტული სახელმწიფოს კონსტიტუციური სტრუქტურის გათვალისწინებით.²³⁵ გარდა ამისა, სასამართლომ არაერთხელ აღნიშნა, რომ ევროპარლამენტი წარმოადგენს „საკანონმდებლო ორგანოს“ N1 ოქმის მე-3 მუხლის მნიშვნელობით.²³⁶

ზოგადად, N1 ოქმის მე-3 მუხლის ფარგლები არ მოიცავს ადგილობრივ არჩევნებს, იქნება ეს მუნიციპალური²³⁷ თუ რეგიონული.²³⁸ სასამართლომ დაადგინა, რომ რეგულაციებისა და კანონქვემდებარე აქტების შემუშავების უფლებამოსილება, რომელიც მრავალ ქვეყანაში ადგილობრივ ხელისუფლებას აქვს მინიჭებული, უნდა განვასხვავოთ საკანონმდებლო ორგანოს უფლებამოსილებისგან, რომელიც N1 ოქმის მე-3 მუხლშია მითითებული, მიუხედავად იმისა, რომ კანონშემოქმედებითი უფლებამოსილება არ შეიძლება შემოიფარგლოს მხოლოდ ეროვნული პარლამენტით.²³⁹

სასამართლომ დაასკვნა, რომ ეს დებულება არ ვრცელდება საპრეზიდენტო არჩევნებზე სხვადასხვა ქვეყანაში,²⁴⁰ ასევე არ ვრცელდება რეფერენდუმებზე.²⁴¹ თუმცა, რეფერენდუმებთან დაკავშირებით, სასამართლო ითვალისწინებს სხვადასხვა სახელმწიფოს საარჩევნო სისტემების მრავალფეროვნებას. აქედან გამომდინარე, იგი არ გამორიცხავს იმის შესაძლებლობას, რომ ხელშემკვრელი სახელმწიფოს მიერ „რეფერენდუმად“ განსაზღვრული დემოკრატიული პროცესი პოტენციურად მოექცეს N1 ოქმის მე-3 მუხლის ფარგლებში. იმისთვის, რომ ეს ასე მოხდეს, ეს პროცესი უნდა ტარდებოდეს გონივრული პერიოდულობით, ფარული კენჭისყრით, და იმ პირობებში, რომლებიც უზრუნველყოფენ ხალხის აზრის თავისუფლად გამოხატვას საკანონმდებლო ორგანოს არჩევნისას.²⁴²

234 ასევე იხ. United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey, 1998 წლის 30 იანვარი, § 33, ანგარიშები 1998I, და Lykourazos v. Greece, N33554, § 56, ECHR 2006-VIII.

235 იხ. Mathieu-Mohin and Clerfayt, ციტირებული ზემოთ, § 53.

236 იხ. Matthews v. the United Kingdom [GC], N24833/94, § 45-54, ECHR 1999-I, და Occhetto v. Italy, Application N14507/07, § 42, 2013 წლის 2 ნოემბრის გადაწყვეტილება.

237 იხ. Xuereb v. Malta განაცხადი N52492/99, 2000 წლის 15 ივნისის გადაწყვეტილება, და Salleras Llinares v. Spain, განაცხადი N52226/99, 2000 წლის 12 ოქტომბრის გადაწყვეტილება.

238 იხ. Malarde v. France, განაცხადი N 46813/99, 2000 წლის 5 სექტემბრის გადაწყვეტილება.

239 იხ. Mótka v. Poland, განაცხადი N56550/00, 2006 წლის 11 აპრილის გადაწყვეტილება.

240 იხ. Guliyev v. Azerbaijan, განაცხადი N35584/02, 2004 წლის 27 მაისის გადაწყვეტილება; Boškoski v. “the former Yugoslav Republic of Macedonia”, განაცხადი N11676/04, 2004 წლის 2 სექტემბრის გადაწყვეტილება; და Krivobokov v. Ukraine, განაცხადი N38707/04, 2013 წლის 19 თებერვლის გადაწყვეტილება.

241 იხ. Cumhuriyet Halk Partisi (dec.), ციტირებული ზემოთ, § 38.

242 იხ. Moohan and Gillon v. the United Kingdom, განაცხადი NN 22962/15 and 23345/15, § 42, 2017 წლის 13 ივნისის გადაწყვეტილება.

კოზიტიური ვალდებულება და ნაგულისხმევი ინდივიდუალური უფლებები

N1 ოქმის მე-3 მუხლი განსხვავდება კონვენციისა და ოქმების სხვა დამავალდებულებელი ხასიათის დებულებებისაგან, რადგან მასში განსაზღვრულია მაღალი ხელშემკვრელი მხარეების მიერ არჩევნების იმგვარად ჩატარების ვალდებულება, რაც უზრუნველყოფს ხალხის აზრის თავისუფლად გამოხატვას, და არა კონკრეტული უფლებები ან თავისუფლებები.

თუმცა, N1 ოქმის მე-3 მუხლის მოსამზადებელი სამუშაოებისა და მოცემული დებულების მთლიანი კონვენციის კონტექსტში ინტერპრეტაციის გათვალისწინებით, სასამართლომ დაადგინა, რომ ეს დებულება ასევე გულისხმობს ინდივიდუალურ უფლებებს, რომლებიც მოიცავს ხმის მიცემის უფლებას („აქტიური“ ასპექტი) და არჩევნებში მონაწილეობის უფლებას („პასიური“ ასპექტი).²⁴³

ეს უფლებები არ არის აბსოლუტური. ამ უფლებებზე შესაძლებელია, „ნაგულისხმევი შეზღუდვები“ გავრცელდეს და ხელშემკვრელ სახელმწიფოებს ამ სფეროში ფართო მიხედულების ფარგლები აქვთ. N1 დამატებითი ოქმის მე-3 მუხლით გათვალისწინებული „ნაგულისხმევი შეზღუდვების“ კონცეფცია გადამწყვეტი მნიშვნელობისაა ამ მუხლით გარანტირებულ უფლებაზე დადგენილი შეზღუდვების დასახულ მიზნებთან შესაბამისობის განსაზღვრისთვის. იმის გათვალისწინებით, რომ N1-დამატებითი ოქმის მე-3 მუხლი არ არის შეზღუდული „ლეგიტიმური მიზნების“ კონკრეტული ჩამონათვალით, როგორც ეს კონვენციის მე-8 და მე-11 მუხლების შემთხვევაშია,²⁴⁴ ხელშემკვრელ სახელმწიფოებს აქვთ თავისუფლება, შეზღუდვის დასასაბუთებლად დაეყრდნონ მიზანს, რომელიც არ არის მოცემული ასეთ ჩამონათვალში, იმის გათვალისწინებით, რომ ამ მიზნის შესაბამისობა კანონის უზენაესობასა და კონვენციის ზოგად მიზნებთან უზრუნველყოფილია კონკრეტულ საქმეზე.

ეს ასევე ნიშნავს, რომ სასამართლო არ იყენებს „აუცილებლობის“ ან „გადაუდებელი სოციალური აუცილებლობის“ ტრადიციულ ტესტებს, რომლებიც გამოიყენება კონვენციის მე-8-დან მე-11 მუხლის ჩათვლით კონტექსტში. საარჩევნო უფლებების შეზღუდვების შეფასებისას სასამართლომ, ძირითადად, ორ კრიტერიუმზე გაამახვილა ყურადღება: ჰქონდა თუ არა ადგილი თვითნებობას ან პროპორციულობის ნაკლებობას, და შეუძალა თუ არა ხელი შეზღუდვამ ხალხის ნების თავისუფლად გამოხატვას. სასამართლო ასევე უნდა დარწმუნდეს, რომ შეზღუდვები არ ზღუდავს მოცემულ უფლებებს იმდენად, რომ თავად მათი არსი და მათი ეფექტიანობა შეილახოს.²⁴⁵

უფრო მკაცრი მოთხოვნები შეიძლება დაწესდეს არჩევნებში მონაწილეობის უფლებაზე („პასიური“ ასპექტი), ვიდრე ხმის მიცემის უფლების შემთხვევაში („აქტიური“ ასპექტი). მაშინ, როდესაც „აქტიური“ ასპექტის ტესტი ჩვეულებრივ მოიცავს იმ ნორმატიული დებულებების პროპორციულობის უფრო ფართო შეფასებას, რომლებითაც პირს ან პირთა ჯგუფს ხმის მიცემის უფლება ჩამოერთვათ, სასამართლოს „პასიურ“ ასპექტთან დაკავშირებული ტესტის ფარგლები უფრო შეზღუდულია: იგი, ძირითადად, შემოიფარგლება იმ შიდასახელმწიფოებრივ პროცედურებში თვითნებობის არარსებობის შემოწმებით, რომლებმაც პირის კანდიდატობიდან დისკვალიფიკაცია გამოიწვია.²⁴⁶

243 nb. Mathieu-Mohin and Clerfayt, ციტირებული ზემოთ, § 48-51, and Ždanoka, ციტირებული ზემოთ, § 102.

244 nb. Ždanoka, ციტირებული ზემოთ, § 115, და Sitaropoulos and Giakoumopoulos v. Greece [GC], განაცხადი N42202/07, § 64, ECHR 2012.

245 nb. Mathieu-Mohin and Clerfayt, ციტირებული ზემოთ, §52; Ždanoka, ციტირებული ზემოთ, §104 და 115; and Yumak and Sadak, ციტირებული ზემოთ, §109 (iii) and (iv).

246 nb. Ždanoka, ციტირებული ზემოთ, § 115, და Melnychenko v. Ukraine, განაცხადი N17707/02, §57, ECHR 2004-X.

საარჩევნო სისტემები და არჩევნების ორგანიზება

N1 ოქმის მე-3 მუხლი არ იყო ჩაფიქრებული როგორც კოდექსი საარჩევნო საკითხებზე, რომელიც მიზნად ისახავს საარჩევნო პროცესის ყველა ასპექტის მონესრიგებას. საარჩევნო სისტემების ორგანიზებისა და მართვის მრავალი გზა არსებობს, რომელთა შორის უზარმაზარი განსხვავებებია, რაც, მათ შორის, განპირობებულია ევროპის სახელმწიფოების ისტორიული განვითარებით, კულტურული მრავალფეროვნებითა და პოლიტიკური აზროვნებით, და თითოეულმა ხელშემკვრელმა სახელმწიფომ თავად უნდა ჩამოაყალიბოს საკუთარი დემოკრატიული ხედვა.²⁴⁷

საპარლამენტო არჩევნებსა და პარლამენტის შემადგენლობასთან დაკავშირებული საკონსტიტუციო წესების დადგენისას სახელმწიფოები საკმაოდ დიდი თავისუფალი შეფასების ზღვრით სარგებლობენ. შესაბამისი კრიტერიუმები შესაძლოა, განსხვავდებოდეს ყოველი კონკრეტული ქვეყნის ისტორიული და პოლიტიკური ფაქტორების გათვალისწინებით.²⁴⁸ აქედან გამომდინარე, N1 ოქმის მე-3 მუხლის გავრცელების მიზნებისთვის, ნებისმიერი საარჩევნო კანონმდებლობა უნდა შეფასდეს კონკრეტული ქვეყნის პოლიტიკური ევოლუციის გათვალისწინებით, და, შესაბამისად, ერთი სისტემის კონტექსტში მიუღებელი ასპექტები შეიძლება გამართლებული იყოს სხვა ქვეყნის კონტექსტში.²⁴⁹

ამის გათვალისწინებით, სასამართლომ დაადასტურა, რომ ევროპული კონსტიტუციური მექანიზმების საერთო პრინციპები, რომლებიც ნებისმიერი ქვეყნისთვის დადგენილი დემოკრატიული საზოგადოების საფუძველია, მოიცავს ხმის უფლებას, რაც გულისხმობს რეგულარული პერიოდულობით ჩატარებულ საყოველთაო, თანასწორ, თავისუფალ, ფარულ და პირდაპირ არჩევნებში ხმის მიცემის შესაძლებლობას. ამ თვალსაზრისით, თავისუფალი არჩევნები უნდა მოიაზრებოდეს სახელმწიფოს ინდივიდუალურ უფლებად, ასევე პოზიტიურ ვალდებულებად, რომელიც მოიცავს მთელ რიგს გარანტიებისას, დანყებულს ამომრჩევლის აზრის თავისუფლად ფორმირების უფლებით, და დამთავრებული კენჭისყრის შედეგების დადგენის, დამუშავებისა და აღრიცხვის პროცესის გულდასმით რეგულირებით.²⁵⁰

საარჩევნო დავები და შიდა გასაჩივრების სისტემები

N1 ოქმის მე-3 მუხლი ასევე შეიცავს პროცედურული ხასიათის გარკვეულ პოზიტიურ ვალდებულებებს, კერძოდ, იგი მოითხოვს შიდასახელმწიფოებრივი სისტემის არსებობას საარჩევნო უფლებებთან დაკავშირებულ საკითხებზე ინდივიდუალური საჩივრებისა და სარჩელების ეფექტიანი განხილვისთვის.²⁵¹ ასეთი სისტემის არსებობა თავისუფალი და სამართლიანი არჩევნების ერთ-ერთი უმთავრესი გარანტიაა. ასეთი სისტემა უზრუნველყოფს ხმის მიცემისა და არჩევნებში მონაწილეობის უფლების ეფექტურ განხორციელებას, ხელს უწყობს საზოგადოების ნდობას საარჩევნო პროცესის სახელმწიფოს მხრიდან ადმინისტრირებისადმი და წარმოადგენს სახელმწიფოს განკარგულებაში არსებულ ქმედით მექანიზმს N1 ოქმის მე-3 მუხლით გათვალისწინებული პოზიტიური ვალდებულების შესრულების მისაღწევად, რაც დემოკრატიული არჩევნების ჩატარებას გულისხმობს. მართლაც, სახელმწიფოზე ამ დებულებით

247 *ib. T Hirst v. the United Kingdom (N 2) [GC]*, განაცხადი N 74025/01, §61, ECHR 2005-IX.

248 *ib. Tănase v. Moldova [GC]*, განაცხადი N 7/08, ECHR 2010.

249 *ib. Mathieu-Mohin and Clerfayt*, ციტირებული ზემოთ, § 54, და *Podkolzina v. Latvia*, განაცხადი N46726/99, § 33, ECHR 2002-II.

250 *ib. Davydov and Others v. Russia*, განაცხადი N 75947/11, § 285, 2017 წლის 30 მაისი.

251 *ib. Namat Aliyev v. Azerbaijan*, განაცხადი N 18705/06, § 81 et seq., 2019 წლის 8 აპრილი, და *Davydov and Others*, ციტირებული ზემოთ, § 274.

დაკისრებული ვალდებულება და მის მიერ გარანტირებული ინდივიდუალური უფლებები ილუზორული იქნებოდა, თუ საარჩევნო პროცესის განმავლობაში დემოკრატიული არჩევნების უზრუნველყოფის ვალდებულების დარღვევის კონკრეტული შემთხვევების გასაჩივრება არ იქნებოდა შესაძლებელი კომპეტენტური ეროვნული ორგანოს წინაშე, რომელსაც საკითხის ეფექტურად მოგვარება შეუძლია.²⁵²

იმისთვის, რომ საჩივრების განხილვა ეფექტიანი იყოს, საარჩევნო დავების შესახებ გადაწყვეტილების მიღების პროცესს უნდა ახლდეს ადეკვატური და საკმარისი გარანტიები, რომლებიც უზრუნველყოფენ ნებისმიერი თვითნებობის თავიდან აცილებას. კერძოდ, ასეთი გადაწყვეტილებები შეიძლება მიიღოს ორგანომ, რომელიც მისი მიუკერძოებლობის მინიმალურ მოთხოვნებს უზრუნველყოფს. ამ ორგანოსთვის მინიჭებული დისკრეცია არ უნდა იყოს განუზომლად ფართო; იგი საკმარისი სიზუსტით უნდა იყოს შეზღუდული შიდასახელმწიფოებრივი კანონის დებულებებით. პროცედურა უნდა იყოს ისეთი, რომ უზრუნველყოს სამართლიანი, ობიექტური და საკმარისად დასაბუთებული გადაწყვეტილების მიღება, ხოლო არჩევნებთან დაკავშირებული საჩივრების განხილვა თავისუფალი უნდა იყოს ზედმეტი ფორმალიზმისგან, განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც საქმე ეხება საჩივრების ან მტკიცებულებების დასაშვებობას.²⁵³

სასამართლოს სუბსიდიარული როლი და საქმეების შესწავლის სხვადასხვა დონე

კონვენციის N1 ოქმის მე-3 მუხლის შესაბამისად, სასამართლო არ არის ვალდებული, შეამოწმოს, არის თუ არა ყოველი კონკრეტული სავარაუდო დარღვევა შიდასახელმწიფოებრივი საარჩევნო კანონის დარღვევა. მას არ ევალება, შეასრულოს ფაქტების დამდგენის როლი და გამოარკვიოს, მოხდა თუ არა განმცხადებლების მიერ დასახელებული ყველა საარჩევნო დარღვევა, და თუ ეს ასეა, შეეძლოთ თუ არა ამ დარღვევებს, შეეზღუდათ ხალხის ნების თავისუფლად გამოხატვა. თავისი როლის სუბსიდიარული ხასიათიდან გამომდინარე, სასამართლომ სიფრთხილე უნდა გამოიჩინოს, რათა არ იკისროს პირველი ინსტანციის სასამართლოს ფუნქციები, როდესაც არ არსებობს ამის გარდაუვალი აუცილებლობა კონკრეტული საქმის გარემოებებიდან გამომდინარე. იმავდროულად, სასამართლოს ამოცანაა, დარწმუნდეს, უფრო ზოგადი თვალსაზრისით, რომ მოპასუხე სახელმწიფომ შეასრულა მასზე დაკისრებული ვალდებულება, ჩაატაროს არჩევნები თავისუფალ და სამართლიან პირობებში და უზრუნველყოს ინდივიდუალური საარჩევნო უფლებების ეფექტიანი გამოყენება.²⁵⁴

თუმცა, იმ შემთხვევებში, როდესაც ნავარაუდევია, რომ შიდასახელმწიფოებრივი სამართლებრივი წესების დარღვევა ისეთი ხასიათის იყო, რომ მან სერიოზულად შელახა არჩევნების ლეგიტიმურობა მთლიანობაში, კონვენციის N1 ოქმის მე-3 მუხლი სასამართლოსგან მოითხოვს, შეაფასოს, მოხდა თუ არა ასეთ დარღვევა, და გამოიწვიოს თუ არა მან თავისუფალი და სამართლიანი არჩევნების ჩატარების ვალდებულების შეუსრულებლობა. ამის დადგენისას სასამართლომ შეიძლება გაითვალისწინოს, შეაფასოს თუ არა ეს საკითხი ეროვნულმა სასამართლოებმა; და თუ ეს გაკეთდა,

252 იხ. Namat Aliyev, ციტირებული ზემოთ, § 81; Davydov and Others, ციტირებული ზემოთ, § 274; და Mugemangango v. Belgium [GC], განაცხადი N310/15, § 69, 2020 წლის 10 ივლისის გადაწყვეტილება.

253 იხ. Podkolzina, ციტირებული ზემოთ, §35; Kovach v. Ukraine, განაცხადი N39424/02, § 54-55, ECHR 2008; Kerimova v. Azerbaijan, განაცხადი N20799/06, § 44-45, 2010 წლის 30 სექტემბრის გადაწყვეტილება; Riza and Others v. Bulgaria, განაცხადი NN48555/10 და 48377/10, §143, 2015 წლის 13 ოქტომბრის გადაწყვეტილება; Namat Aliyev, ციტირებული ზემოთ, § 76-93; და Mugemangango, ციტირებული ზემოთ, §70.

254 იხ. Namat Aliyev, ციტირებული ზემოთ, § 77; Gahramanli and Others v. Azerbaijan, განაცხადი N 36503/11, §72, 2015 წლის 8 ოქტომბრის გადაწყვეტილება; Davydov and Others, ციტირებული ზემოთ, § 276; და Mugemangango, ციტირებული ზემოთ, § 71.

სასამართლომ შეიძლება შეისწავლოს, იყო თუ არა ეროვნული სასამართლოების გადაწყვეტილება მიკერძოებული.²⁵⁵

ამრიგად, სასამართლოს მიერ კონკრეტული საქმის შესწავლის დონე დამოკიდებულია თავისუფალი არჩევნების უფლების ასპექტზე. უფრო მკაცრ შემონიშნებას უნდა დაექვემდებაროს საყოველთაო საარჩევნო უფლების პრინციპიდან ნებისმიერი გადახვევა, მაგრამ სახელმწიფოებს შეიძლება მიხედულების უფრო ფართო ფარგლები მიენიჭოს იმ შემთხვევებში, როდესაც ზომებმა ხელი შეუშალა კანდიდატებს არჩევნებში მონაწილეობის მიღებაში. სასამართლო ნაკლებად მკაცრად შეამოწმებს ხმების დათვლისა და ტაბულაციის უფრო ტექნიკურ ეტაპებს.²⁵⁶

უბრალო შეცდომა ან უზუსტობა საარჩევნო პროცესში, განსაკუთრებით, მის შემდგომ და უფრო ტექნიკურ ეტაპებზე, თავისთავად არ ნიშნავს, რომ მთლიანობაში არჩევნები უსამართლოდ ჩატარდა, თუ საარჩევნო ადმინისტრაციის მიერ დაცული იყო თანასწორობის, გამჭვირვალობის, მიუკერძოებლობისა და დამოუკიდებლობის ზოგადი პრინციპები. თავისუფალი არჩევნების ცნება რისკის ქვეშ აღმოჩნდება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ არსებობს პროცედურული დარღვევების დამადასტურებელი მტკიცებულება, რომელთაც შეუძლიათ, შეზღუდონ ხალხის ნების თავისუფალი გამოხატვა, მაგალითად, ამომრჩევლის განზრახვის უხეში დამახინჯებით, და როდესაც ამასთან დაკავშირებული საჩივრები არ იქნება ეფექტურად განხილული ეროვნულ დონეზე.²⁵⁷ შესაბამისად, იმისათვის, რომ სასამართლომ შეისწავლოს არჩევნებთან დაკავშირებული საჩივრების შიდასახელმწიფოებრივ დონეზე განხილვის ეფექტურობა, განმცხადებელმა უნდა აჩვენოს, რომ ეს საჩივრები იყო „სერიოზული და საფუძვლიანი“.²⁵⁸

არჩევნების პროცესში ადმინისტრაციული რესურსების არამართლ-ზომიერი გამოყენება

სასამართლოს ამჟამინდელი პრეცედენტული სამართალი მკაფიოდ არ განსაზღვრავს საარჩევნო კანონმდებლობის „ადმინისტრაციული რესურსების არამართლობიერად გამოყენების“ საკითხების შესახებ სასამართლო პრაქტიკას. არჩევნებთან მიმართებით რამდენიმე საქმეში, შეიძლება ითქვას, რომ „ადმინისტრაციული რესურსების არამართლობიერად გამოყენებასთან“ დაკავშირებული ზოგადი საკითხები აშკარად იყო სასამართლოსთვის წარდგენილი საჩივრების ძირითადი საკითხი (მაგალითად, საქმეში - *Communist Party of Russia and Others v. Russia*, რომელიც ქვემოთ იქნება განხილული). თუმცა სასამართლოში N1 ოქმის მე-3 მუხლის სავარაუდო დარღვევის საკითხზე შეტანილი საჩივრების უმრავლესობა, ჩვეულებრივ, ეხება ცალკეული საარჩევნო უფლებების შეზღუდვის კონკრეტულ შემთხვევებს. მიუხედავად ამისა, ზოგიერთ საქმეში, რომლებიც სასამართლოს წარედგინა, მომჩივანი ირიბად ან პირდაპირ აყენებდა არჩევნების პროცესში ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენებასთან დაკავშირებულ საკითხს, ან ეს საკითხი შეიძლება სასამართლოს ანალიზიდან გამოიკვეთოს, და/ან შესაბამისი დასკვნები იყოს გამოტანილი. ქვემოთ მოცემულია შესაბამისი საქმეების შეჯამება.

255 იხ. Kovach, ციტირებული ზემოთ, § 55; Karimov v. Azerbaijan, განაცხადი N12535/06, § 43, 2014 წლის 25 სექტემბრის გადაწყვეტილება; და Davydov and Others, ციტირებული ზემოთ, § 277.
256 იხ. Davydov and Others, ციტირებული ზემოთ, § 286.
257 იხ. Davydov and Others, ციტირებული ზემოთ, § 287, და Mugemangango, ციტირებული ზემოთ, § 72.
258 იხ. Aliyev, ციტირებული ზემოთ, § 78; Gahramanli and Others, ციტირებული ზემოთ, § 73; Davydov and Others, ციტირებული ზემოთ, § 289 et seq.; and Mugemangango, ციტირებული ზემოთ, § 78 et seq.

საქმეში - *Gitonas and Others v. Greece*²⁵⁹ - ეროვნული კანონმდებლობით საჯარო თანამდებობის პირთა გარკვეულ კატეგორიას, მათ შორის საჯარო მოსამსახურეებს, რომლებიც ანაზღაურებას იღებენ, ასევე საჯარო სამართლის იურიდიული პირებისა და სახელმწიფოს მონაწილეობით სანარმოების თანამშრომლებს, შეეზღუდათ არჩევნებში კანდიდატების სახით მონაწილეობის მიღებისა და თანამდებობაზე არჩევის უფლება ნებისმიერ საარჩევნო ოლქში, სადაც ისინი თავიანთ მოვალეობებს ასრულებდნენ სამ თვეზე მეტი ხნის განმავლობაში, არჩევნებამდე წინა სამი წლით ადრე. გარდა ამისა, დისკვალიფიკაცია ძალაში რჩებოდა კანდიდატის თანამდებობიდან წინასწარი გადადგომის მიუხედავად, საჯარო მოსამსახურეთა სხვა კატეგორიისგან განსხვავებით. სასამართლომ დაადგინა, რომ ეს ღონისძიება ორ მიზანს ემსახურებოდა: იმის უზრუნველყოფას, რომ განსხვავებული პოლიტიკური შეხედულებების კანდიდატებს ჰქონდეთ თანაბარი ზეგავლენის საშუალება, ვინაიდან საჯარო თანამდებობის პირებს შეიძლება ჰქონდეთ გაუმართლებელი უპირატესობა სხვა კანდიდატებთან შედარებით, და ამომრჩევლების დაცვას საჯარო თანამდებობის პირების მხრიდან ზეწოლისგან.

საქმე *Ahmed and Others v. the United Kingdom*²⁶⁰ შეეხებოდა კანონმდებლობას, რომელიც ზღუდავს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების კონკრეტული კატეგორიის თანამშრომლების მონაწილეობას პოლიტიკურ საქმიანობაში, როგორებიცაა: არჩევნებში მონაწილეობა კანდიდატებად, საარჩევნო აგენტებად და ავიატორებად, პარტიებში გარკვეული ტიპის თანამდებობების ერთდროულად დაკავება და პოლიტიკური პარტიების ინტერესებში საჯაროდ საარჩევნო კამპანიაში მონაწილეობის მიღება. განმცხადებლები ჩიოდნენ იმ ზეგავლენის შესახებ, რაც შეზღუდვებმა მოახდინა მათ ადგილობრივ, ეროვნულ და ევროპულ დონეზე არჩევნებში მონაწილეობისა და საარჩევნო კამპანიებში მონაწილეობის მიღების უფლებებზე. მათი აზრით, ეს შეზღუდვები იყო ისეთი, რომ ლახავდა საკანონმდებლო ორგანოს არჩევნისას ხალხის აზრის თავისუფალი გამოხატვის არსს, კანდიდატების არჩევანის თვალსაზრისით ამომრჩეველთა არჩევანის დაუსაბუთებელი შეზღუდვის გამო. თუმცა სასამართლომ აღნიშნა, რომ განმცხადებლების არჩევნებში მონაწილეობისა და თანამდებობის დაკავების უფლების შეზღუდვების მიზანი იყო მათი პოლიტიკური მიუკერძოებლობის უზრუნველყოფა. ეს მიზანი ლეგიტიმურად ჩაითვალა განმცხადებლების არჩევნებში მონაწილეობის უფლების შეზღუდვის კონტექსტში, რადგან ამ ზომებმა არ შეზღუდა ამ უფლების არსი იმის გათვალისწინებით, რომ ისინი მოქმედებდნენ მხოლოდ იმ დრომდე, სანამ შესაბამის პირებს ეკავათ თანამდებობები, რომლებზეც შეზღუდვები ვრცელდებოდა. ნებისმიერ განმცხადებელს, რომელსაც სურდა, კენჭი ეყარა არჩევით თანამდებობაზე, შეეძლო დაეტოვებინა თავისი თანამდებობა.

საქმე *Partija "Jaunie Demokrati" and Partija "Musu Zeme" v. Latvia*²⁶¹ შეეხებოდა კანდიდატებისთვის თანაბარი ხანგრძლივობის საეთერო დროის მინიჭების საკითხს. სასამართლომ განაცხადა, რომ თუმცა N1 ოქმის მე-3 მუხლი ყველა მოქალაქისადმი თანასწორი მოპყრობის პრინციპს ადგენს მათი საარჩევნო უფლებების განხორციელებისას, ის არ შეიცავს რაიმე გარანტიას, როგორც ასეთს, პოლიტიკური პარტიისთვის საარჩევნო კამპანიის მიზნებში რადიო- და სატელევიზიო საეთერო დროის მინიჭების უფლებასთან დაკავშირებით. თუმცა ეს საკითხი შეიძლება მართლაც წარმოიშვას განსაკუთრებულ შემთხვევებში, მაგალითად, თუ წინასწარჩევნო პერიოდში ერთ პარტიას უარი ეთქვა პოლიტიკურ მაუწყებლობაზე, ხოლო სხვა პარტიებს ამ მიზნით საეთერო დრო გამოეყო.

259 იხ. *Gitonas and Others v. Greece*, 1997 წლის 1 ივლისი, ანგარიშები განჩინებებისა და გადაწყვეტილებების შესახებ, 1997-IV.

260 იხ. *Ahmed and Others v. the United Kingdom*, 1998 წლის 2 სექტემბრის გადაწყვეტილება, ანგარიშები განჩინებებისა და გადაწყვეტილებების შესახებ, 1998-VI.

261 იხ. *Partija "Jaunie Demokrati" and Partija "Musu Zeme" v. Latvia*, განაცხადი NN10547/07 and 34049/07, 2007 წლის 29 ნოემბრის გადაწყვეტილება.

საქმეში - *Communist Party of Russia and Others v. Russia*²⁶² - სასამართლომ განიხილა საკითხი, ეკისრება თუ არა სახელმწიფოს პოზიტიური ვალდებულება, N1 ოქმის მე-3 მუხლის შესაბამისად, უზრუნველყოს რეგულირებას დაქვემდებარებული მედიის, მათ შორის, სახელმწიფო და მასთან აფილირებული სატელევიზიო არხების მხრიდან ობიექტური და „თავისუფალი არჩევნების“ სულისკვეთებასთან თავსებადი გაშუქება, განზრახ მანიპულირების პირდაპირი მტკიცებულებების არარსებობის შემთხვევაშიც კი.

კერძოდ, 2003 წლის საპარლამენტო არჩევნების საარჩევნო კამპანიის დროს მასში მონაწილე პარტიებმა მიიღეს გარკვეული რაოდენობის უფასო სატელევიზიო დრო ტელეარხებზე „საარჩევნო კამპანიის მიზნებისთვის“. გარდა ამისა, პარტიებსა და კანდიდატებს შეეძლოთ, გარკვეულ საფასურად ეყიდათ ფასიანი საეთერო დრო სხვებთან თანაბარ პირობებზე საარჩევნო კამპანიის მიზნებში. თუმცა განმცხადებლებმა აღნიშნეს, რომ, გარდა იმისა, თითოეულ პარტიას გარკვეული საეთერო დრო გამოეყო ამგვარი „კამპანიისთვის“, ყველა არხი ასევე ჩართული იყო არჩევნების გაშუქებაში, მათ შორის, არჩევნებთან დაკავშირებული საკითხების გაშუქებაში „ახალ ამბებში“, ანალიტიკურ გადაცემებში, თოქშოუებსა და ა.შ. განმცხადებლები ამტკიცებდნენ, რომ ეს მედიაგაშუქება იყო უსამართლო და მტრულად განწყობილი ოპოზიციური პარტიებისა და კანდიდატების მიმართ, და რომ მედიის გაშუქების საფარს უკან ეს ტელეარხები, ფაქტობრივად, კამპანიას ატარებდნენ მმართველი პარტიის სასარგებლოდ, ფავორიტიზმს იჩენდნენ მის მიმართ, უფრო მეტ დროს უთმობდნენ მასთან დაკავშირებული ამბების გაშუქებას და ავრცელებდნენ ინფორმაციას, რომელიც არ იყო ნეიტრალური, სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, ისინი უფრო „პოზიტიურად“ აშუქებდნენ მმართველ პარტიას, სხვა პარტიებთან შედარებით, აჩვენებდნენ ინტერვიუებს მაღალი დონის ჩინოვნიკებთან, მაუწყებლობდნენ ახალ ამბებს, რომლებიც შეიცავდნენ მაღალი დონის თანამდებობის პირების ირიბ მხარდაჭერას. განმცხადებლები ამტკიცებდნენ, რომ ასეთი გაშუქება იყო პოლიტიკური მანიპულირების შედეგი, და რომ ამან კრიტიკულად მნიშვნელოვანი ზემოქმედება მოახდინა საზოგადოებრივ აზრზე.

მედიის სავარაუდო მანიპულირების საკითხზე, მისი სუბსიდიარული როლის გათვალისწინებით, სასამართლომ დეტალურად შეისწავლა ეროვნული სასამართლოების გადაწყვეტილებები, რომლებმაც დაადგინეს, რომ განმცხადებლებმა ვერ დაამტკიცეს მიზეზობრივი კავშირის არსებობა მედიის გაშუქებასა და არჩევნების შედეგებს შორის, და რომ ჟურნალისტები არჩევნებს ან პოლიტიკურ მოვლენებს დამოუკიდებლად აშუქებდნენ, იმ მოვლენებისა და პირების არჩევის თვალსაზრისით, რომლებთან დაკავშირებითაც ისინი რეპორტაჟებს ამზადებდნენ. სასამართლომ აღნიშნა, რომ, ფაქტობრივად, განმცხადებლებს არ წარმოუდგენიათ რაიმე პირდაპირი მტკიცებულება მთავრობის მხრიდან თავისი დომინანტური პოზიციის გამოყენების თაობაზე ტელევიზიების მიმართ, როგორცაა ჟურნალისტების საჩივრები მთავრობის ან მათი ხელმძღვანელობის მხრიდან დაუშვებელი ზეწოლის ფაქტების შესახებ. ეროვნული სასამართლოების დასკვნები არ ტოვებდნენ „მიკერძოებულის ან აშკარად დაუსაბუთებლის“ შთაბეჭდილებას.“

შემდეგი საკითხი, რომელიც სასამართლომ განიხილა, შეეხებოდა იმას, ეკისრება თუ არა სახელმწიფოს რაიმე პოზიტიური ვალდებულება N1 ოქმის მე-3 მუხლის შესაბამისად, რათა უზრუნველყოს სახელმწიფოს მიერ კონტროლირებადი მასმედიის მხრიდან დაბალანსებული და „თავისუფალი არჩევნების“ სულისკვეთებასთან თავსებადი გაშუქება, მაშინაც კი, როდესაც მიზანმიმართული მანიპულირების პირდაპირი

262 იხ. *Communist Party of Russia and Others v. Russia*, განაცხადი N29400/05, 2012 წლის 19 ივნისის გადაწყვეტილება.

მტკიცებულება არ არის გამოვლენილი. ამასთან დაკავშირებით სასამართლომ დაადგინა, რომ სახელმწიფოს ეკისრებოდა ვალდებულება, ჩარეულიყო, რათა უზრუნველყო მედიის მხრიდან სხვადასხვა თვალსაზრისის გაშუქება, და რომ, ყველა ფაქტისგათვალისწინებით, არჩევნების დროს არსებული მექანიზმები უზრუნველყოფდა, რომ ოპოზიციურ პარტიებსა და მათ კანდიდატებს, სულ მცირე, მინიმალური დრო მაინც ჰქონდათ გარანტირებული სატელევიზიო ეთერი. რაც შეეხება ბრალდებას, რომ სახელმწიფოს უნდა უზრუნველყო გაშუქების ნეიტრალურობა, სასამართლომ კიდევ ერთხელ გაიმეორა თავისი გაფრთხილება სიტყვის თავისუფლების შეზღუდვის დაუშვებლობის შესახებ და აღნიშნა, რომ პოლიტიკური დებატების სფეროში კრიტიკის ფართო საზღვრები მისაღებია, და საქმის ყველა მასალის გათვალისწინებით, მიიჩნია, რომ განმცხადებლების პრეტენზიები ამ მხრივ საკმარისად არ იყო დასაბუთებული. მიუხედავად იმისა, რომ გასაჩივრებულმა ღონისძიებებმა, სავარაუდოდ, ვერ უზრუნველყო დე ფაქტო თანასწორობა, არ შეიძლება დადგენილად ჩაითვალოს, რომ სახელმწიფომ ვერ შეასრულა თავისი პოლიტიკური ვალდებულებები ამ სფეროში იმდენად, რომ ეს N1 ოქმის მე-3 მუხლის დარღვევად იყოს მიჩნეული.

საქმეში - *Georgian Labour Party v. Georgia*²⁶³ - სასამართლომ განიხილა, *inter alia*, შესაბამის დროს საქართველოს საარჩევნო კომისიების შემადგენლობის დაკომპლექტების წესი. სასამართლომ არაერთხელ გაუსვა ხაზი, რომ აუცილებელი იყო იმ საჯარო მოხელეების, მოსამართლეებისა და სახელმწიფო სამსახურში მყოფი სხვა პირების მხრიდან, რომლებიც სარგებლობდნენ საჯარო უფლებამოსილებით, პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის შენარჩუნება, რათა უზრუნველყოფილიყო, რომ ყველა მოქალაქეს მოპყრობოდნენ თანასწორად და სამართლიანად. ამ პრინციპიდან გამომდინარე, სასამართლოს განსაკუთრებით მნიშვნელოვნად მიაჩნია, რომ საარჩევნო ადმინისტრაციის სტრუქტურამ იმუშაოს გამჭვირვალედ და შეინარჩუნოს მიუკერძოებლობა და დამოუკიდებლობა ყოველგვარი პოლიტიკური მანიპულაციებისგან.

სასამართლომ აღნიშნა რა, რომ ევროპაში არ არსებობს საარჩევნო ადმინისტრაციული ორგანოების შემადგენლობისა და ფუნქციონირების ერთნაირი სისტემა, და, მართალია, არ შეიძლება არსებობდეს იდეალური და ერთნაირი სისტემა, რომელიც ბალანსის არსებობის გარანტიას შექმნის საარჩევნო ადმინისტრაციის ორგანოში წარმოდგენილ სხვადასხვა სახელმწიფო ძალას შორის, სასამართლომ მიიჩნია, რომ საარჩევნო კომისიების შემადგენლობის უმეტესობის საქართველოს პრეზიდენტის და მისი პარტიის მიერ დანიშნვა შეიძლება პრობლემური იყოს. გარდა ამისა, რადგან საპრეზიდენტო პარტია, იმავდროულად, მონაწილეობას იღებდა განმეორებით საპარლამენტო არჩევნებში, სასამართლოს არ მიაჩნია წარმოუდგენლად და შეუძლებლად, რომ არჩევნებში მონაწილე სხვა კანდიდატი პარტიები, მათ შორის განმცხადებელი პარტია, შესაძლოა, საარჩევნო ადმინისტრაციაში საპრეზიდენტო უმრავლესობის მხრიდან არაუპირატეს მდგომარეობაში იყოს ჩაყენებული. საბოლოოდ, საარჩევნო კომისიების არსი და მიზანი არის თავისუფალი და სამართლიანი არჩევნების მიუკერძოებლად ჩატარების უზრუნველყოფა, რაც, სასამართლოს აზრით, შეუძლებელი იქნება, თუ კომისია გახდება საარჩევნო კანდიდატებს შორის პოლიტიკური ბრძოლების არენა.²⁶⁴ მიუხედავად ამისა, ყოველივე ზემოთქმული თავისთავად არ იყო საკმარისი იმის დასადგენად, რომ დაირღვა N1 ოქმის მე-3 მუხლი - გარდა ამისა, განმცხადებელმა მხარემ ან კანდიდატმა უნდა წარმოადგინოს უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების ან საარჩევნო თაღლითობის კონკრეტული შემთხვევების დამადასტურებელი მტკიცებულება.

263 იხ. *Georgian Labour Party v. Georgia*, განაცხადი N9103/04, ECHR 2008.
264 სასამართლომ ეს პრინციპები კიდევ ერთხელ გაიმეორა, და შემდგომ განავითარა მუგემანგანგოს საქმეში, ციტირებული ზემოთ, §97 et seq.

საქმეში - *Tahirov v. Azerbaijan*²⁶⁵ - განმცხადებელი, ოპოზიციის კანდიდატი, ჩიოდა დარღვევათა მთელ რიგზე, რომლებიც, სავარაუდოდ, მოხდა არჩევნების დღეს, მათ შორის იყო ადგილობრივი აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლებისა და მმართველი პარტიის კანდიდატთან დაკავშირებული პირების მიერ კენჭისყრის პროცესში არასათანადო ჩარევის შემთხვევები. იგი ამტკიცებდა, რომ მისი საჩივრები, რომლებიც მან საარჩევნო კომისიებსა და სასამართლოებში წარადგინა, ეფექტურად არ იქნა განხილული, რაც ნაწილობრივ განპირობებული იყო საარჩევნო კომისიების სავარაუდო მიკერძოებული შემადგენლობით. ამ უკანასკნელ საკითხთან დაკავშირებით სასამართლომ აღნიშნა, რომ, მართლაც, ზემოთ აღწერილი საქმის მსგავსად, თითოეულ საარჩევნო კომისიაში მმართველი პარტიის წევრთა წილი მაღალი იყო, რაც, როგორც ერთ-ერთი სისტემური ფაქტორი, გავლენას ახდენდა საარჩევნო კომისიის დონეზე არჩევნებთან დაკავშირებული საჩივრების შესწავლის ეფექტურობაზე. მიუხედავად ამისა, სასამართლომ დაასკვნა, რომ საქმესთან დაკავშირებით მას არ მოეთხოვებოდა იმის დადგენა, იყო თუ არა საარჩევნო კომისიების დაკომპლექტების მეთოდი თავისთავად თავსებადი N1 ოქმის მე-3 მუხლთან და მიიჩნია, რომ ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის კომპეტენციაში შედის საარჩევნო ადმინისტრაციის სისტემის მიერ განხორციელებული ზოგადი ღონისძიებებისა და კონვენციის მოთხოვნების შესაბამისად მათი შემდგომი განვითარების მონიტორინგი, სასამართლოს გადაწყვეტილებების აღსრულების ზედამხედველობის პროცესში. იმავდროულად, სასამართლომ განიხილა განმცხადებლის საჩივარი იმ თვალსაზრისით, თუ რამდენად შეასრულა მოპასუხე სახელმწიფომ მასზე დაკისრებული პროცედურული ხასიათის პოზიტიური ვალდებულება, რომლის შესაბამისადაც მას მოეთხოვებოდა, უზრუნველყო საარჩევნო საკითხებთან დაკავშირებული ინდივიდუალური საჩივრების ეფექტური განხილვა. საქმის ფაქტებთან დაკავშირებით სასამართლომ დაადგინა, რომ ამ კონკრეტულ საქმეში საარჩევნო კომისიებისა და სასამართლოების ქმედებებიდან და მათი შესაბამისი გადაწყვეტილებებიდან აშკარად იკვეთება საარჩევნო თაღლითობის სავარაუდო შემთხვევებთან ბრძოლის რეალური ნების არარსებობა.

საქმეში - *Kerimova v. Azerbaijan*²⁶⁶ - განმცხადებელი, რომელიც წარმოადგენდა პოლიტიკურ ოპოზიციას, კენჭისყრის წინასწარი შედეგების მიხედვით, გამარჯვებული კანდიდატი იყო ერთმანდატიან ოლქში. თუმცა ცესკომ გააუქმა არჩევნების შედეგები მოცემულ საარჩევნო ოლქში მას შემდეგ, რაც დაადგინა, რომ არჩევნების შედეგების ჩანაწერები გაყალბებულია, რამაც „შუქდებული გახადა ამომრჩევლის ნების განსაზღვრა“. განმცხადებელი ამტკიცებდა, რომ, თუმცა მართლაც მოხდა ერთგვარი გაყალბება, კენჭისყრის შედეგების ჩანაწერებში განხორციელებულმა ცვლილებებმა, ფაქტობრივად, შეამცირა მის სასარგებლოდ დაფიქსირებული ხმების რაოდენობა და გაზარდა მის მომდევნო ადგილზე მყოფი კანდიდატის სასარგებლოდ მიცემული ხმების რაოდენობა (მმართველი პარტიის წარმომადგენელი), და რომ მან მაინც გაიმარჯვა, ცვლილებების მიუხედავად. მან ეროვნულ დონეზე გაასაჩივრა ეს ვითარება, მაგრამ წარუმატებლად. იმავდროულად, ორი საარჩევნო ადმინისტრაციის მოხელე იქნა მსჯავრდებული განმცხადებლის საარჩევნო ოლქში არჩევნების შედეგების გაყალბებისთვის, სხვა კანდიდატების სასარგებლოდ.

სასამართლომ აღნიშნა, რომ მიუხედავად დარღვევებისა, განმცხადებლის ოპონენტების სასარგებლოდ მიცემული ხმების რაოდენობის გაზრდის მიზნით, არჩევნების შედეგებმა მაინც აჩვენა, რომ მომჩივანი აშკარად გამარჯვებული იყო. მიუხედავად ამისა, საარჩევნო ორგანოებს არ დაუსახელებიათ დასაბუთებული მიზეზები იმის განსამართლავად, თუ რატომ შეცვალა სავარაუდო დარღვევებმა არჩევნების შედეგი იმდენად, რომ აუცილებელი გახდა მათი ბათილად ცნობა. მათ ასევე არ განუხილავთ

265 იხ. *Tahirov v. Azerbaijan*, განაცხადი N31953/11, 2015 წლის 11 ივნისის გადაწყვეტილება.

266 იხ. *Kerimova v. Azerbaijan*, განაცხადი N20799/06, 2010 წლის 30 სექტემბრის გადაწყვეტილება.

ხმების გადათვლის შესაძლებლობა. აქედან გამომდინარე, განმცხადებლის საჩივრების განხილვა არაეფექტური იყო, რადგან საარჩევნო კოდექსის შესაბამისი მოთხოვნები არ იყო გათვალისწინებული და პირველადი მტკიცებულებები არ იყო სათანადოდ შესწავლილი. შედეგად, ხელისუფლების არასათანადო მიდგომამ შექმნა ისეთი სიტუაცია, როდესაც საარჩევნო პროცესი მთელ საარჩევნო ოლქში ერთპიროვნულად იყო საბოტაჟირებული საარჩევნო ადმინისტრაციის ორი წარმომადგენლის მიერ, რომლებმაც ბოროტად გამოიყენეს თავიანთი თანამდებობა შედეგების ჩანაწერებში უკანონო ცვლილებების შეტანის გზით. ამ თანამდებობის პირების ქმედებების გამო არჩევნების შედეგების ბათილად ცნობის გზით, ეროვნული ხელისუფლება მათ არსებითად დაეხმარა არჩევნების ობსტრუქციაში. შესაბამისად, არჩევნების ბათილად ცნობის გადაწყვეტილებამ გამოავლინა საარჩევნო პროცესის კეთილსინდისიერად და ეფექტურად ჩატარების სურვილის არარსებობა, რაც არ შეიძლება ჩაითვალოს თავსებადად თავისუფალი არჩევნების უფლების სულისკვეთებასთან.

ადმინისტრაციული რესურსები და არჩევნები: ურთიერთმიმართება კონვენციის სხვა დებულებებთან

N1 ოქმის მე-3 მუხლით გარანტირებული უფლებები ურთიერთდაკავშირებულია კონვენციით გარანტირებულ სხვა უფლებათა მთელ რიგთან და, შესაბამისად, არჩევნების კონტექსტთან დაკავშირებული მრავალი საქმე კონვენციის სხვა დებულებების შესაძლო დარღვევის საგანზე განიხილება.

კონვენციის მე-10 მუხლის (გამოხატვის თავისუფლება) დარღვევებთან დაკავშირებულ საქმეებში სასამართლომ ხაზგასმით აღნიშნა მჭიდრო კავშირი თავისუფალი არჩევნების უფლებასა და გამოხატვის თავისუფლებას შორის. მაგალითად, საქმეზე – *Bowman v. the United Kingdom*, რომელიც შეეხება აბორტის წინააღმდეგ კამპანიის მონაწილის დევნას მას შემდეგ, რაც მან ლიფლეტები დაარიგა საყოველთაო არჩევნებამდე, სასამართლომ დაადგინა, რომ თავისუფალი არჩევნები და გამოხატვის თავისუფლება, განსაკუთრებით კი პოლიტიკური დებატების თავისუფლება, ერთობლიობაში, ნებისმიერი დემოკრატიული სისტემის დედააბრი და საფუძველთა საფუძველია. ეს ორი უფლება ურთიერთდაკავშირებულია: მაგალითად, გამოხატვის თავისუფლება ერთ-ერთი „აუცილებელი“ პირობაა „საკანონმდებლო ხელისუფლების არჩევნისას ხალხის მიერ თავისი აზრის გამოხატვის უზრუნველსაყოფად“. ამ მიზეზთა გამო განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია, რომ არჩევნების პერიოდში ნებისმიერი სახის ინფორმაციისა და შეხედულებების თავისუფალი გაზიარება იყოს დაშვებული. ამის მიუხედავად, ზოგიერთ გარემოებაში, ეს ორი უფლება შეიძლება ერთმანეთთან ღირებულებით კონფლიქტში აღმოჩნდეს და, ამის გამო შესაძლოა, აუცილებლად იქნეს მიჩნეული არჩევნებამდე პერიოდში ან უშუალოდ არჩევნების დროს გამოხატვის თავისუფლებაზე გარკვეული შეზღუდვების დაწესება, რომლებიც, ჩვეულებრივ, მიუღებელი იქნებოდა სხვა დროს, რათა დაცულ იქნეს ხალხის მიერ აზრის თავისუფალი გამოხატვა საკანონმდებლო ხელისუფლების არჩევნისას.²⁶⁷ სასამართლომ იგივე პრინციპები გაიმეორა მე-10 მუხლის დარღვევასთან დაკავშირებულ რამდენიმე სხვა საქმეში.²⁶⁸

საარჩევნო კამპანიებთან დაკავშირებული მრავალი საქმე იყო განხილული მე-10 მუხლის საფუძველზე. მაგალითად, საქმეში – *TV Vest AS and Rogaland Pensjonistparti v.*

267 ნბ. *Bowman v. the United Kingdom*, 1998 წლის 19 თებერვლის გადაწყვეტილება, §42-43, ანგარიშები გადაწყვეტილებების და განჩინებების შესახებ.

268 ნბ. მაგალითად, *Orlovskaya Iskra v. Russia*, განაცხადი N42911/08, §110-111, 2017 წლის 21 თებერვლის გადაწყვეტილება, და *Magyar Kétfarkú Kutya Párt v. Hungary [GC]*, განაცხადი N 201/17, §100, 2020 წლის 20 იანვრის გადაწყვეტილება.

*Norway*²⁶⁹ – სასამართლომ დაადგინა მე-10 მუხლის დარღვევა ჯარიმის გამო, რომელიც დაეკისრა ტელევიზიას მცირე პოლიტიკური პარტიის (პენსიონერთა პარტიის) რეკლამის გავრცელების გამო, კანონის დარღვევით, რომელიც კრძალავს პოლიტიკურ რეკლამას ტელევიზიაში. სასამართლო მზად იყო, გაეზიარებინა არგუმენტი, რომ ამ სფეროში ევროპული კონვენსიის ნაკლებობა, პოლიტიკური დებატების შეზღუდვის შესახებ გადანყვეტილებებთან მიმართებით სახელმწიფოებისთვის მეტი დისკრეციის მინიჭების სასარგებლოდ მეტყველებდა. უზენაესი სასამართლოს განმარტებით, პოლიტიკური რეკლამის ტელეეთერში გაშვების კანონისმიერი აკრძალვის არსი ის იყო, რომ გამოხატვის ასეთი ძლიერი და დამაჯერებელი ფორმისა და საშუალების გამოყენებას შეეძლო, ზოგადად, პოლიტიკური დებატის ხარისხის შემცირება. მარტივად იყო შესაძლებელი რთული თემების დამახინჯება და ფინანსურად ძლიერი ჯგუფები მოიპოვებდნენ თავიანთი მოსაზრებების რეკლამირების უპირატეს შესაძლებლობებს. თუმცა პენსიონერთა პარტია არ ექცეოდა პარტიათა ან იმ ჯგუფთა კატეგორიაში, როლებზეც იყო მიმართული, პირველ ყოვლისა, ეს აკრძალვა. საპირისპიროდ ამისა, ის განეკუთვნებოდა იმ კატეგორიას, რომლის დასაცავადაც იქნა შემოღებული აკრძალვა. უფრო მეტიც, პოლიტიკური პარტიების უმრავლესობისგან განსხვავებით, რომლებიც ფართოდ შუქდებოდა ტელევიზიით, საპენსიო პარტია შეუმჩნევლად იყო ნახსენები. შესაბამისად, ფასიან სატელევიზიო რეკლამაში პენსიონერთა პარტია პრაქტიკულად არ იყო ნახსენები. აქედან გამომდინარე, პარტიისთვის ფასიანი რეკლამა მთელი საზოგადოებისთვის გზავნილის მიწოდების ერთადერთი შესაძლებლობა იყო. კანონით ამ შესაძლებლობის შეზღუდვის გამო, პენსიონერთა პარტია სხვა დიდ პარტიებთან შედარებით არათანაბარ პირობებში აღმოჩნდა. და ბოლოს, რეკლამის შინაარსი, კერძოდ პენსიონერთა პარტიის მოკლე აღწერა და დანიშნულ არჩევნებში მათთვის ხმის მიცემისკენ მოწოდება, არ შეიცავდა ისეთ ელემენტებს, რაც პოლიტიკური დებატის ხარისხს შეამცირებდა ან სხვადასხვა სენსიტიური საკითხს შელახავდა. ამ პირობებში იმ ფაქტს, რომ ტელევიზიას სხვა მედიასაშუალებასთან შედარებით უფრო მეტი დაუყოვნებელი და მძლავრი ზეგავლენა ჰქონდა, არ შეეძლო, გაემართლებინა ტელევიზიისთვის დაკისრებული აკრძალვის ან ჯარიმის დაკისრება.

საქმეში – *Republican Party of Russia v. Russia*²⁷⁰ – სასამართლომ, სხვა საკითხებთან ერთად, განიხილა საჩივარი კონვენციის მე-11 მუხლის სავარაუდო დარღვევის შესახებ (შეკრებისა და გაერთიანების თავისუფლება), რომელიც შეეხება განმცხადებელი პარტიის დაშლას კანონის ორი მოთხოვნის შეუსრულებლობის, მათ შორის მინიმალურ წევრობასთან დაკავშირებული მოთხოვნის შეუსრულებლობის, გამო. ამასთან დაკავშირებით, სასამართლომ არ გაიზიარა მთავრობის წარდგინებაში გამოთქმული მოსაზრება, რომ განმცხადებელ პარტიას შეეძლო საზოგადოებრივი გაერთიანების სახით რეორგანიზაცია, რადგანაც ეს მას არჩევნებში მონაწილეობის შესაძლებლობას ართმევდა, რაც მისი ერთ-ერთი მთავარი მიზანი იყო. რაც შეეხება პოლიტიკური პარტიების მიმართ არსებულ მოთხოვნას, რომ მათ ჰყავდეთ წევრების მინიმალური რაოდენობა, სასამართლომ აღინიშნა, რომ რუსული კანონმდებლობით დადგენილი ბარიერი ევროპაში ყველაზე მაღალი იყო. განმცხადებელი პარტია, რომელიც 1990 წლიდან არსებობდა და არჩევნებში მონაწილეობდა, 2007 წელს დაიშალა, რასაც მოჰყვა მინიმალური წევრობის ბარიერის მკვეთრი ხუთჯერადი ზრდა, რომელიც 10 000-იდან 50 000 წევრამდე გაიზარდა. ეროვნული ხელისუფლება ამტკიცებდა, რომ ასეთი მაღალი ბარიერი აუცილებელი იყო საარჩევნო კამპანიების დროს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დისპროპორციული ხარჯების თავიდან ასაცილებლად და პოლიტიკური სისტემის სტაბილურობის ხელშესაწყობად, პარლამენტის ზედმეტი ფრაგმენტაციის თავიდან აცილების გზით. რაც შეეხება ხარჯების საკითხს, სასამართლომ აღინიშნა,

269 nb. *TV Vest AS and Rogaland Pensjonistparti v. Norway*, განაცხადი N21132/05, ECHR 2008.

270 nb. *Republican Party of Russia v. Russia*, განაცხადი N 12976/07, 2011 წლის 12 აპრილის გადაწყვეტილება.

რომ გარკვეული რაოდენობის მცირე პოლიტიკური პარტიების არსებობა არ წარმოადგენდა მნიშვნელოვან ფინანსურ ტვირთს სახელმწიფო ხაზინისთვის, რადგან შიდა კანონმდებლობით მხოლოდ იმ პარტიებს შეეძლოთ სახელმწიფო დაფინანსების მიღება, რომლებიც არჩევნებში მონაწილეობდნენ და ხმების 3%-ზე მეტი მოიპოვეს. რაც შეეხება პარლამენტის ზედმეტი ფრაგმენტაციის თავიდან აცილებას, ეს მიღწეულ იქნა რუსეთში 7%-იანი საარჩევნო ბარიერის დაწესების, და იმ წესის შემოღების გზით, რომლის შესაბამისადაც მხოლოდ პარტიებს, რომლებმაც ადგილი მოიპოვეს სახელმწიფო დუმაში, ან გარკვეული რაოდენობის ხელმოწერები წარადგინეს, შეეძლოთ კანდიდატების დასახელება არჩევნებში მონაწილეობის მისაღებად. შესაბამისად, სასამართლომ არ გაიზიარა ის მოსაზრება, რომ აუცილებელი იყო ისეთი დამატებითი შეზღუდვები, როგორცაა შეუსაბამოდ მაღალი მინიმალური წევრობის მოთხოვნა. ასეთი მოთხოვნა გამართლებული იქნებოდა მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ იგი ხელს შეუწყობდა პოლიტიკური პარტიების პლურალიზმს და შეუფერხებელ ფუნქციონირებას, რომლებიც წარმოადგენენ მოსახლეობის სხვადასხვა, თუნდაც მცირე ჯგუფების, ინტერესს, და უზრუნველყოფდა მათ პოლიტიკურ ასპარეზზე წვდომას.

არჩევნებთან დაკავშირებული ზოგიერთი საჩივარი შეეხება საარჩევნო უფლებებით სარგებლობის სფეროში დისკრიმინაციას, და სასამართლომ რიგი საჩივრებისა განიხილა კონვენციის მე-14 მუხლის სავარაუდო დარღვევის შესახებ (დისკრიმინაციის აკრძალვა) N1 ოქმის მე-3 მუხლთან ერთობლიობაში. მაგალითად, რუმინეთის წინააღმდეგ ორ საქმეში განმცხადებლები ჩიოდნენ, რომ კანონმდებლობა აწესებს დამატებით დასაშვებობის მოთხოვნას მხოლოდ ეროვნულ უმცირესობათა ორგანიზაციებზე, რომლებიც ჯერ არ არიან წარმოდგენილი პარლამენტში, რითაც უპირატესობას ანიჭებს პარლამენტში უკვე წარმოდგენილ პარტიებს. სასამართლომ აღიარა, რომ კონკრეტული კანონი ლეგიტიმურ მიზანს ისახავდა იმის უზრუნველსაყოფად, რათა ორგანიზაციებს, რომლებიც ჯერ კიდევ არ არიან წარმოდგენილი პარლამენტში, სათანადო წარმომადგენლობა ჰქაავდეთ და არასერიოზული კანდიდატების წამოყენების პრევენცია მოხდეს. თუმცა საქმეში - *Danis and Association of Ethnic Turks v. Romania*²⁷¹ - კანონი, რომელიც დამატებით კრიტერიუმს აწესებდა, არჩევნებამდე რამდენიმე თვით ადრე იქნა მიღებული, რის შედეგადაც განმცხადებლებისთვის ობიექტურად შეუძლებელი იყო მისი მოთხოვნების შესრულება. ამასთან დაკავშირებით აღსანიშნავია, რომ კანონის სტაბილურობა გადამწყვეტი მნიშვნელობის ელემენტია საარჩევნო პროცესების სანდოობისთვის. საქმეში - *Cegolea v. Romania*²⁷² - დამატებითი კრიტერიუმის დადგენის პროცედურა არ ითვალისწინებდა მიკერძოებულობისგან დაცვის საკმარის გარანტიებს და ეფექტური სასამართლო განხილვის მექანიზმს აღმასრულებელი ხელისუფლების დისკრეციული უფლებამოსილებების შემთხვევებთან დაკავშირებით.

დასკვნები

სასამართლოს პრეცედენტული სამართალი N1 ოქმის მე-3 მუხლთან დაკავშირებით თანდათან ფართოვდება და ახლა უკვე საარჩევნო პროცესის მრავალ სფეროს მოიცავს. მიუხედავად იმისა, რომ N1 ოქმის მე-3 მუხლის ტექსტი ადგენს სახელმწიფოების პოზიტიურ ვალდებულებას, უზრუნველყონ საკანონმდებლო ორგანოს თავისუფალი არჩევნები გონივრული პერიოდულობით, სასამართლომ ამ დებულებაში ხმის მიცემის და არჩევნებში მონაწილეობის უფლება ამოიკითხა, და ორივე მათგანი შეიძლება დაექვემდებაროს „ნაგულისხმევ შეზღუდვებს“. ბოლო წლებში სასამართლოს პრეცედენტული სამართალი განვითარდა პროცედურული ხასიათის გარანტიების უზრუნველყოფის მიმართულებით, რაც მოითხოვს შიდასახელმწიფოებრივ დონეზე

271 nb. *Danis and Association of Ethnic Turks v. Romania*, განაცხადი N16632/09, 2015 წლის 21 აპრილის გადაწყვეტილება.

272 nb. *Cegolea v. Romania*, განაცხადი N25560/13, 2020 წლის 24 მარტის გადაწყვეტილება.

არჩევნების ჩატარებასა და შედეგთან დაკავშირებული ინდივიდუალური საჩივრებისა და სარჩელების ეფექტიანი განხილვის სისტემის არსებობას. ამ მოვლენებმა მნიშვნელოვნად გაზარდა N1 ოქმის მე-3 მუხლის ეფექტიანობა.

სასამართლო პრაქტიკის გაფართოების ეს ტენდენცია ასევე ჩანს N1 ოქმის მე-3 მუხლისა და კონვენციის ურთიერთდაკავშირებული დებულებების გავრცელებიდან არჩევნებში ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენებასთან დაკავშირებულ სხვადასხვა საკითხებზე, როგორებიცაა მედიაგაშუქების სახელმწიფოს მიერ რეგულირება, არჩევნების პროცესთან მიმართებით საჯარო მოხელეთა ნეიტრალურობის მოთხოვნა, და კავშირი თავისუფალი არჩევნების უფლებასა და გამოხატვის თავისუფლებას შორის. კონვენცია ხშირად მოიხსენიება როგორც „ცოცხალი ინსტრუმენტი“, რომლის განმარტება განიცდის მუდმივ ევოლუციას „დღევანდელი პირობების“ ფონზე. ბუნებრივია, სასამართლოს პრეცედენტული სამართალი არჩევნების პროცესში ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენებასთან (ან არამართლობიერად გამოყენებასთან) დაკავშირებულ სხვადასხვა ახალ საკითხთან მიმართებით, ასევე, განიცდის შემდგომ განვითარებასა და ევოლუციას.

დანართი I



სტრასბურგი, ვარშავა, 2016 წლის 14 მარტი CDL-AD(2016)004 Or. Engl.

ვენეციის კომისია, კვლევა N778 / 2014

ODIHR Legis-Nr.: GDL-ELE-/285/2016

ევროპული კომისია დემოკრატიისათვის სამართლის მეშვეობით

(ვენეციის კომისია)

ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისი

(OSCE/ODIHR)

ერთობლივი სახელმძღვანელო პრინციპები საარჩევნო პროცესში ადმინისტრაციული რესურსის არამართლზომიერად გამოყენების პრევენციისა და მასზე რეაგირების შესახებ

მიღებული დემოკრატიული არჩევნების საბჭოს მიერ მის 54-ე შეხვედრაზე (ვენეცია,
2016 წლის 10 მარტი)

და ვენეციის კომისიის მიერ

მის 106-ე პლენარულ სხდომაზე (ვენეცია, 2016 წლის 11-12 მარტი)

მომზადებული OSCE/ODIHR-ის ექსპერტების:

ბ-ნი რიჩარდ ბარეტის (ნევრი, ირლანდია)

ბ-ნი მანუელ გონსალეს ოროპეზას (შემცვლელი ნევრი, მექსიკა)

ბ-ნი იოჰან ჰირშფელდტის (შემცვლელი ნევრი, შვედეთი)

ბ-ნი ოლივერ კასკის (ნევრი, ესტონეთი)

ბ-ნი სერჰი კალჩენკო (ექსპერტი, უკრაინა)

კომენტარების საფუძველზე

დოკუმენტი შეხვედრაზე ახ იქნება დახილებული. გთხოვთ თან იქონიოთ ეს ასლი

www.venice.coe.int

შესავალი და წინაპირობების მიმოხილვა

1. წინამდებარე სახელმძღვანელო პრინციპები ეყრდნობა ვენეციის კომისიის ანგარიშს საარჩევნო პროცესებში ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენების შესახებ¹ და არჩევნების მართვის ორგანოების მე-11 ევროპული კონფერენციის დასკვნებს, სადაც ეს საკითხები იქნა განხილული 2014 წლის 26-27 ივნისს ჰელსინკში. ამ დასკვნებში² კონფერენციის მონაწილეებმა თხოვნით მიმართეს „დემოკრატიული არჩევნების საბჭოს [...], განეხილა სახელმძღვანელო პრინციპების შემუშავების შესაძლებლობა, რომელიც მიზნად ისახავს საარჩევნო პროცესებში ადმინისტრაციული რესურსების არამართლზომიერად გამოყენების თავიდან აცილებას“. სახელმძღვანელო პრინციპები ასევე ეყრდნობა OSCE/ODIHR-ის არჩევნებზე დაკვირვების შედეგებსა და რეკომენდაციებს ადმინისტრაციული რესურსების არამართლზომიერად გამოყენებასთან დაკავშირებით.

2. სახელმძღვანელო პრინციპები მიზნად ისახავენ დახმარების განწევას ეროვნული კანონმდებლებისა და სხვა ორგანოებისთვის კანონების მიღებას³ და კონკრეტული ზომების დანერგვაში საარჩევნო პროცესებში ადმინისტრაციული რესურსების არამართლზომიერად გამოყენების თავიდან ასაცილებლად და შესაბამისი რეაგირების ხელშეწყობის მიზნით. აქედან გამომდინარე, ისინი არ იგულისხმებიან მკაცრი წესების ერთობლიობად.

3. დასახული მიზნების მისაღწევად, ასეთი კანონები და ზომები უნდა უზრუნველყოფდნენ შემდეგს:

- ხელი შეუწყონ ნეიტრალურობას და მიუკერძოებლობას საარჩევნო პროცესში;
- ხელი შეუწყონ თანაბარ მოპყრობას სხვადასხვა კანდიდატისა და პარტიის მიმართ ადმინისტრაციულ რესურსებთან მიმართებით;
- უზრუნველყონ თანაბარი პირობები ყველა დაინტერესებული მხარისთვის, მათ შორის, მოქმედი თანამდებობის პირი კანდიდატებისთვის;
- უზრუნველყონ პარტიული მიზნებისთვის ადმინისტრაციული რესურსების არამართლზომიერად გამოყენების პოტენციური შემთხვევებისგან დაცვის გარანტიები.

4. „ევროპაში არჩევნებზე დაკვირვების ოც წელზე მეტი ხნის განმავლობაში და ევროპის საბჭოს წევრი სახელმწიფოებისათვის ათ წელზე მეტი ხნის განმავლობაში, სამართლებრივ სფეროში დახმარების განწევის შედეგად, საარჩევნო კანონმდებლობასა და პრაქტიკაში ბევრი გაუმჯობესება არსებობს. თუმცა საარჩევნო და პოლიტიკურ პარტიებთან დაკავშირებული კანონების პრაქტიკული განხორციელება (მათ შორის პოლიტიკური პარტიების დაფინანსებისა და საარჩევნო პროცესების) გარკვეულწილად პრობლემური რჩება. დღეს

1 მიღებულია დემოკრატიული არჩევნების საბჭოს მიერ მის 46-ე სხდომაზე (ვენეცია, 2013 წლის 5 დეკემბერი) და ვენეციის კომისიის მიერ მის 97-ე პლენარულ სხდომაზე (ვენეცია, 2013 წლის 6-7 დეკემბერი; CDL-AD(2013)033).

2 CDL-EL(2014)001syn.

3 წინამდებარე სახელმძღვანელო პრინციპები გულისხმობენ კანონებსა და სამართლებრივ ჩარჩოებს, რომლებიც გაგებულ უნდა იქნეს როგორც ნებისმიერი შიდასახელმწიფოებრივი ტექსტი, მათ შორის: კონსტიტუცია, კანონები, და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტები. საკანონმდებლო ბაზა მოიცავს როგორც საარჩევნო კანონებს, ასევე კანონებს, რომლებიც სამართლებრივ პასუხისმგებლობას აწესებენ (მათ შორის ადმინისტრაციულ და სისხლისსამართლებრივ სანქციებს).

ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი და ფართოდ გავრცელებული გამოწვევა, რომელიც ევროპაში და მის ფარგლებს გარეთ შეინიშნება, არის საარჩევნო პროცესებში ადმინისტრაციული რესურსის არამართლზომიერად გამოყენება, რომელსაც ასევე საჯარო რესურსებს უწოდებენ. ეს პრაქტიკა დამკვიდრებული და ფართოდ გავრცელებული მოვლენაა ევროპის ბევრ ქვეყანაში, მათ შორის, ქვეყნებში, რომლებსაც აქვთ დემოკრატიული არჩევნების დიდი ხნის ტრადიცია. როგორც თანამდებობის პირების, ასევე სახელმწიფო მოხელეების რამდენიმე თაობა ამ პრაქტიკას ნორმალურად და საარჩევნო პროცესის ნაწილად მიიჩნევს. როგორც ჩანს, ამგვარ პრაქტიკას ისინი არც მიიჩნევენ არჩევნებში კონკურენციის საწინააღმდეგო არალეგიტიმურ მოქმედებად. დღეს ამგვარი კანდიდატებისთვის შეიძლება უფრო რთული იყოს ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენება. ეს მოვლენა, როგორც ჩანს, ჩამოყალიბებული პოლიტიკური კულტურის ნაწილია და კავშირშია არა მხოლოდ ქმედებებთან, რომლებიც პოტენციურად უკანონოდ მიიჩნევა, არამედ, აგრეთვე, საარჩევნო პროცესებში ხელისუფლების ორგანოთა მონაწილეობასთან, ეთიკური სტანდარტების არარსებობის გამო.⁴

5. საერთაშორისო ორგანიზაციები რეგულარულად მიმართავენ ძალისხმევას ამგვარი პრობლემების გადაჭრაზე. უეთოს რეგიონთან მიმართებით აღინიშნა, რომ „საარჩევნო პროცესში მონაწილე კონკურენტებს შორის თანაბარი პირობების არარსებობა და სახელმწიფო რესურსების ბოროტად გამოყენება მოქმედი თანამდებობის პირების სასარგებლოდ რამდენიმე ქვეყანაში კვლავაც გამოწვევაა, განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც ასეთი ბოროტად გამოყენება ამომრჩევლის დაშინების ფორმას იღებს.“⁵

6. ანალოგიურად, GRECO-მ სხვადასხვა ქვეყანაში პოლიტიკური დაფინანსების გამჭვირვალობის (და შედარებით ნაკლები მოცულობით, პარლამენტართა კორუფციის პრევენციის) თვალსაზრისით, სახელმწიფოების შეფასების ჩატარების შედეგად ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენების შემთხვევებზე გაამახვილა ყურადღება. ეს შეეხება ცენტრალური ან ადგილობრივი ხელისუფლების საკუთრებაში არსებული ქონებისა და საშუალებების გამოყენებას (ადამიანური, ფინანსური, მატერიალური და ტექნიკური საშუალებები) არა მხოლოდ, მაგრამ განსაკუთრებით, საარჩევნო პროცესების კონტექსტში. ასევე, გარკვეულ შემთხვევებში აღინიშნა, რომ სამინისტროების მიერ მართული სახსრები განსაკუთრებით ექვემდებარება ბოროტად გამოყენების რისკებს, მათ შორის პოლიტიკური დაფინანსების მიზნებისთვის, როდესაც არჩეულ ხელისუფლებას ზედმეტად ფართო დისკრეცია გააჩნია, ან სპეციალური კანონმდებლობის დებულებებით გათვალისწინებულია დათქმები გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების ზოგად მოთხოვნებთან დაკავშირებით. პრობლემის სერიოზულობიდან, საერთო მდგომარეობიდან და კონტექსტიდან გამომდინარე, GRECO ზოგჯერ რეკომენდაციებს გასცემს შესაბამის ქვეყნებზე. ასეთი რეკომენდაციების მაგალითია „სათანადო ზომების მიღება იმის უზრუნველსაყოფად, რომ პარტიებისა და საარჩევნო კამპანიის დაფინანსების რეგულირებისას არ იყოს დამზვებული საჯარო თანამდებობის ბოროტად

4 2013 წლის ანგარიში, §1. ოფიციალურ დოკუმენტებზე წვდომის შესახებ კონვენციის 1-ლი მუხლის მე -2 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტის თანახმად, „ხელისუფლების ორგანო“ ნიშნავს:

1. მთავრობასა და ადმინისტრაციას ეროვნულ, რეგიონულ და ადგილობრივ დონეებზე;
2. საკანონმდებლო ორგანოებსა და სასამართლო ორგანოებს, რამდენადაც ისინი ასრულებენ ადმინისტრაციულ ფუნქციებს ეროვნული კანონის შესაბამისად;
3. ფიზიკურ ან იურიდიულ პირებს, რამდენადაც ისინი ახორციელებენ ადმინისტრაციულ უფლებამოსილებას. [...]“

5 OSCE/ODIHR, [Review of Electoral Legislation and Practice in OSCE Participating States](#), 4.

გამოყენება“, ან „უზრუნველყოფილი უნდა იყოს მკაფიო კრიტერიუმები საჯარო დაწესებულებების შენობების პარტიული საქმიანობისა და საარჩევნო კამპანიის მიზნებისთვის გამოყენების შესახებ“.

7. მკაფიო სადემარკაციო ხაზების არარსებობა, რომლებიც ნათლად ადგენენ, რომ არაფინანსური რესურსები, და სადაც ეს დაშვებულია, ფინანსური რესურსები, რომლებიც გამოყოფილია პარლამენტში წარმოდგენილი პოლიტიკური ჯგუფებისთვის, განკუთვნილია მხოლოდ საკანონმდებლო ორგანოს მუშაობის მხარდასაჭერად, ზოგჯერ იწვევს ამ ჯგუფების მხრიდან პარტიებისა და კანდიდატების არჩევნებამდე, არჩევნების პროცესში ან არჩევნების დასრულების შემდეგ სადავო დაფინანსებას (გარკვეული ღონისძიებების თანადაფინანსება ან გარკვეული დავალიანების დაფარვა). გარდა ამისა, ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენება შეიძლება ფართოდ გავრცელებული იყოს მაშინაც კი, როდესაც კანონი კრძალავს საჯარო დაწესებულებების, სახელმწიფო კომპანიებისა, და კაპიტალში სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებული დაწესებულებებისა და კომპანიების მიერ შემოწირულობების განხორციელებას. ზოგიერთ პოსტკომუნისტურ ქვეყანაში ადმინისტრაციული რესურსების ფართოდ გამოყენება შეიძლება განპირობებული იყოს სახელმწიფოსა და მმართველ პარტიას შორის მკაფიო განსხვავების არარსებობით. ეს ასევე განმარტავს პერიოდულ ბრალდებებს საზოგადოებრივი მედიისა და საჯარო დაწესებულებების არამართლზომიერად გამოყენების შესახებ საარჩევნო კამპანიასთან დაკავშირებით, მაშინაც კი, როდესაც პოლიტიკური პარტიებისა და პარლამენტის წევრობის კანდიდატების თანაბარი და მიუკერძოებელი გაშუქება სახელმწიფო მედიის მიერ გარანტირებულია არსებული კანონმდებლობით. დროდადრო დაპირისპირება წარმოიშობა შიდასახელმწიფოებრივ დონეზე ისეთ სიტუაციებში, როდესაც მმართველი პარტიები ახერხებენ დამატებითი არაპირდაპირი ფინანსური რესურსების მოზიდვას, მაგალითად, სახელმწიფო ორგანოების მიერ მათი კონტროლის ქვეშ მყოფ გაზეთებში მნიშვნელოვანი სარეკლამო სივრცის შექმნის გზით, ან იმავე მიზნებში ფიქტიური ხელშეკრულებების გაფორმების გზით.

8. გარდა საარჩევნო პროცესებში ადმინისტრაციული რესურსების არამართლზომიერად გამოყენების შესახებ 2013 წლის ანგარიშისა, სახელმძღვანელო პრინციპები ასევე შემდეგ დოკუმენტებს ეყრდნობა:

- ევროპის უსაფრთხოებისა და თანამშრომლობის ორგანიზაცია (ეუთო), კოპენჰაგენის დოკუმენტი, 1990, § 5.4;
- გაერო, სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტი (ICCPR), ზოგადი კომენტარები N25, მუხლი 25;⁶
- ევროპის საბჭო, მინისტრთა კომიტეტი, მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია წევრი სახელმწიფოებისთვის პოლიტიკური პარტიებისა და საარჩევნო კამპანიების დაფინანსების სფეროში კორუფციის წინააღმდეგ საერთო წესების შესახებ;⁷

6 გაერო, სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტი (ICCPR), ზოგადი კომენტარები N25, 25-ე მუხლი: მონაწილეობა სახელმწიფო საქმეთა წარმოებაში, ხმის მიცემის უფლება, საჯარო სამსახურზე თანაბარი წვდომის უფლება. მიღებულია ადამიანის უფლებათა კომიტეტის 47-ე სესიაზე, 1996 წლის 12 ივლისს (რეფ.: CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, ზოგადი კომენტარი N25).

7 CM/Rec(2003)4, რეკომენდაცია, მიღებული მინისტრთა კომიტეტის მიერ 2003 წლის 8 აპრილს მინისტრთა მოადგილეების 835-ე შეხვედრაზე.

- ევროპის საბჭო, მინისტრთა კომიტეტი, მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია ნევრი სახელმწიფოებისთვის საარჩევნო კამპანიების მედიაგაშუქებასთან დაკავშირებული ღონისძიებების შესახებ;⁸
- ევროპის საბჭო, მინისტრთა კომიტეტი, მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია მამხილებელთა დაცვის შესახებ;⁹
- ევროპის საბჭო, კორუფციის წინააღმდეგ მებრძოლ სახელმწიფოთა ჯგუფი (GRECO), ჰორიზონტალური მიმოხილვა კორუფციასთან ბრძოლა - პოლიტიკური დაფინანსება;¹⁰ ასევე, სახელმწიფოების შეფასების ანგარიშები, განსაკუთრებით მესამე შეფასების რანუდის ანგარიშები;¹¹
- ვენეციის კომისია, ანგარიში საარჩევნო პროცესში ადმინისტრაციული რესურსის არამართლზომიერი გამოყენების შესახებ;¹²
- ვენეციის კომისია, 2013 წლის 17-18 აპრილს თბილისში ჩატარებული სემინარის დასკვნები საარჩევნო კამპანიების დროს ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენების შესახებ;¹³
- ვენეციის კომისია, 2014 წლის 26-27 ივნისს ჰელსინკში არჩევნების მართვის ორგანოების მე-11 ევროპული კონფერენციის დასკვნები იმავე თემაზე;¹⁴
- ვენეციის კომისია, საარჩევნო საკითხებში კარგი პრაქტიკის კოდექსი;¹⁵
- ვენეციის კომისია, პოლიტიკური პარტიების სფეროში კარგი პრაქტიკის კოდექსი;¹⁶
- OSCE, დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისი (OSCE/ODIHR) და ვენეციის კომისია, სახელმძღვანელო პრინციპები პოლიტიკური პარტიების რეგულირების შესახებ;¹⁷
- OSCE/ODIHR, სახელმძღვანელო პრინციპები კამპანიების დაფინანსებაზე დაკვირვების შესახებ;¹⁸

8 CM/Rec(2007)15, მინისტრთა კომიტეტის მიერ 2007 წლის 7 ნოემბერს მინისტრთა მოადგილეების 1010-ე შეხვედრაზე მიღებული რეკომენდაცია.

9 CM/Rec(2014)7, მინისტრთა კომიტეტის მიერ 2014 წლის 30 აპრილს მინისტრთა მოადგილეების 1198-ე შეხვედრაზე მიღებული რეკომენდაცია.

10 ევროპის საბჭო, კორუფციის წინააღმდეგ მებრძოლ სახელმწიფოთა ჯგუფი, კორუფციასთან ბრძოლა-პოლიტიკური დაფინანსება, ივ-მარი დაბლეთი, ნაციონალური ასამბლეის დირექტორის მოადგილე, საფრანგეთი, GRECO-ს მესამე შეფასების რანუდის თემატური მიმოხილვა.

11 მესამე რანუდის შეფასების ანგარიშები ეხება პოლიტიკური დაფინანსების გამჭვირვალობას და ზედამხედველობას. მეოთხე შეფასების რანუდის ანგარიშები ზოგჯერ ასევე მოიცავენ შესაბამის ინფორმაციას, რადგან ისინი, სხვა საკითხებთან ერთად, პარლამენტის წევრების კორუფციის პრევენციას შეეხებიან.

12 ანგარიში მიღებულია დემოკრატიული არჩევნების საბჭოს მიერ მის 46-ე სხდომაზე (ვენეცია, 2013 წლის 5 დეკემბერი) და ვენეციის კომისიის მიერ მის 97-ე პლენარულ სხდომაზე (ვენეცია, 2013 წლის 6-7 დეკემბერი; CDL-AD (2013) 033).

13 CDL-EL(2013)003syn.

14 CDL-EL(2014)001syn.

15 CDL-AD(2002)023rev.

16 CDL-AD(2009)021.

17 ვენეციის კომისიის მიერ მის 84-ე პლენარულ სესიაზე მიღებული სახელმძღვანელო პრინციპები (ვენეცია, 2010 წლის 15-16 ოქტომბერი, CDL-AD (2010) 024).

18 გამოცემულია OSCE/ODIHR-ის მიერ; თარიღი: 2015 წლის 21 იანვარი

- OSCE/ODIHR, ეუთოს წევრი სახელმწიფოების საარჩევნო კანონმდებლობისა და პრაქტიკის მიმოხილვა.¹⁹

8. 2013 წლის ანგარიშში ადმინისტრაციული რესურსები შემდეგნაირადაა განსაზღვრული:²⁰ „ადმინისტრაციული რესურსი არის ადამიანური, ფინანსური, მატერიალური²¹, ბუნებრივი და სხვა არამატერიალური რესურსები, რომლებითაც სარგებლობენ როგორც მოქმედი სახელმწიფო თანამდებობის პირები, ისე საჯარო მოსამსახურეები არჩევნების პროცესში, იქიდან გამომდინარე, რომ მათ აქვთ წვდომა და კონტროლი საჯარო სექტორის პერსონალზე, ფინანსებზე, ასიგნებებზე²², საჯარო დაწესებულებებზე, და მათ შეიძლება ასევე ისარგებლონ თანამდებობრივი პრესტიჟით ან საჯაროობით, რომელიც გამომდინარეობს მათი, როგორც საჯარო მოხელეების, თანამდებობაზე არჩევიდან, რაც შეიძლება გამოყენებულ იქნეს პოლიტიკური მხარდაჭერის გამოხატვის, ან სხვა ფორმით მხარდაჭერის მიზნით.“²³

10. ადმინისტრაციული რესურსების არამართლობიერად გამოყენება შეიძლება ასევე მოიცავდეს ისეთ დანაშაულებს, როგორებიცაა საჯარო მოხელეებზე საჯარო ხელისუფლების მხრიდან ზეწოლა ან მუქარა. საარჩევნო კამპანიასთან დაკავშირებული ყველა წესი პოტენციურად აქტუალურია მოქმედი ხელისუფლების მიერ ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენების შესაფასებლად.

11. ანალოგიურად, OSCE/ODIHR-მა „სახელმწიფო რესურსების ბოროტად გამოყენება“ (ტერმინოლოგია, რომელიც გამოიყენება სხვა საერთაშორისო ინსტიტუტების მიერ) განსაზღვრა როგორც „გარკვეული პარტიების ან კანდიდატების მიერ არამართლობიერად მოპოვებული უპირატესობა, მათი ოფიციალური თანამდებობის ან სამთავრობო ინსტიტუტებთან კავშირების გამოყენებით, არჩევნების შედეგზე ზეგავლენის მოხდენის მიზნით“.²⁴ წინამდებარე სახელმძღვანელო პრინციპების მიზნებისთვის ტერმინი „სახელმწიფო რესურსების ბოროტად გამოყენება“ გაგებული უნდა იქნეს როგორც „ადმინისტრაციული რესურსის არამართლობიერად გამოყენების“ ანალოგი. ასევე აღსანიშნავია, რომ საარჩევნო დამკვირვებელთა მისიების ანგარიშებში, ისევე როგორც სხვა საერთაშორისო ინსტიტუტების მიერ მომზადებულ დოკუმენტებში ასახული ადმინისტრაციული რესურსების „გამოყენებაზე“ გაკეთებული მითითებები, როგორც წესი, ეხება მათ არამართლობიერ გამოყენებას. გარე წყაროების ასეთი ციტირებისას უნდა გვესმოდეს, რომ ეს გულისხმობს ადმინისტრაციული რესურსების არამართლობიერად გამოყენებას.

19 გამოცემულია OSCE/ODIHR-ის მიერ; თარიღი: 2013 წლის 15 ოქტომბერი. სხვა საერთაშორისო ინსტიტუტებმა გამოსცეს პუბლიკაციები, რომლებიც პირდაპირ ან ირიბად უკავშირდება საარჩევნო პროცესებში ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენების საკითხს, რომლებიც არ არის მითითებული წინამდებარე სახელმძღვანელო პრინციპებში. ამასთან დაკავშირებით, შეიძლება ციტირებულ იქნეს შემდეგი პუბლიკაციები: International IDEA, პოლიტიკური პარტიების დაფინანსება და საარჩევნო კამპანიები: სახელმძღვანელო პოლიტიკური საქმიანობის დაფინანსების შესახებ; საარჩევნო სისტემების საერთაშორისო ფონდი, ტრენინგპროგრამა გამოვლენისა და აღსრულების საკითხებზე (TIDE), პოლიტიკური საქმიანობის დაფინანსებაზე დაკვირვების სახელმძღვანელო; და ამერიკის სახელმწიფოების ორგანიზაცია (OAS), დაკვირვება პოლიტიკურ-საარჩევნო სისტემებზე: სახელმძღვანელო OAS-ის საარჩევნო დამკვირვებელთა მისიებისთვის.

20 ანგარიშის მე-12 პუნქტი.

21 როგორიცაა სარგებელი სოციალური პროგრამებიდან, საქონლისა და სხვა მატერიალური რესურსების ჩათვლით.

22 ისევე როგორც სახელმწიფო მედია, რომელიც აქ არ იქნება განხილული.

23 ეს განსაზღვრება მიზნად ისახავს სხვადასხვა ტერმინის ჰარმონიზაციას, რომლებიც შეიძლება მოიძებნოს ეროვნულ კანონმდებლობაში, როგორიცაა „საჯარო რესურსები“ ან „სახელმწიფო რესურსები“. ორივე ტერმინი „ადმინისტრაციული რესურსების“ სინონიმებია.

24 OSCE/ODIHR სახელმძღვანელო პრინციპები კამპანიის დაფინანსებაზე დაკვირვების შესახებ.

12. როგორც უკვე აღვნიშნეთ, ამ სახელმძღვანელო პრინციპებში მოცემული ადმინისტრაციული რესურსის ცნება საკმაოდ ფართოა. წინამდებარე სახელმძღვანელო პრინციპები მოიცავს საჯარო მოსამსახურეთა ქმედებებს სამსახურებრივი მოვალეობების შესრულებისას. ეს მოიცავს იმას, თუ როგორ შეიძლება საჯარო მოსამსახურებმა ბოროტად გამოიყენონ თავიანთი თანამდებობა და სახელმწიფო საშუალებები, ან პირიქით, ზენოლის ქვეშ აღმოჩნდნენ, რომ მხარი დაუჭირონ ან ხმა მისცენ გარკვეულ კანდიდატებს. ეს სახელმძღვანელო პრინციპები ასევე მოიცავს მოქმედი თანამდებობის პირების ქმედებებს, განსაკუთრებით საარჩევნო კამპანიის დროს. ეს ორი კატეგორია ჩვეულებრივ ერთმანეთს არ ემთხვევა. წინამდებარე სახელმძღვანელო პრინციპები განსაზღვრავენ, მოიცავენ თუ არა ისინი როგორც საჯარო მოხელეებს და მოქმედ თანამდებობის პირებს, რომლებიც კენჭს იყრიან, თუ მხოლოდ ამ კატეგორიებიდან რომელიმე ერთს.

13. საარჩევნო პროცესების დროს ადმინისტრაციული რესურსების არამართლობიერად გამოყენების შესახებ 2013 წლის ანგარიშის თანახმად, საარჩევნო პროცესი გაგებული უნდა იქნეს როგორც საარჩევნო კამპანიაზე ბევრად ხანგრძლივი პერიოდი, ვიდრე ეს მკაცრად არის განსაზღვრული ეროვნულ საარჩევნო კანონში. იგი მოიცავს საარჩევნო პროცესის სხვადასხვა ეტაპს, როგორებიცაა, მაგალითად: საარჩევნო ოლქების განსაზღვრა და კანდიდატების ან კანდიდატთა სიების წარდგენა ან რეგისტრაცია, არჩევნებში მონაწილეობის მისაღებად. ეს პერიოდი გრძელდება საჯარო ხელისუფლების არჩევნებამდე. იგი მოიცავს ყველა აქტივობას, რომელიც მიმართულია კონკრეტული კანდიდატის, პოლიტიკური პარტიის ან კოალიციის მხარდასაჭერად ან მის წინააღმდეგ, და რომელსაც მოქმედი ხელისუფლების წარმომადგენლები ახორციელებენ არჩევნების დღემდე და არჩევნების დღეს.²⁵ ეს ფართო განმარტება მოიცავს მრავალ გზას, რომელთა გამოყენებითაც შესაძლებელია ადმინისტრაციული რესურსების არამართლობიერად გამოყენება მთელი საარჩევნო პროცესის განმავლობაში, და არა მხოლოდ ოფიციალური საარჩევნო კამპანიის პერიოდში.

14. სახელმძღვანელო პრინციპების ზოგიერთი ელემენტი შეიძლება მოითხოვდეს ოფიციალურ კონსტიტუციურ ან საკანონმდებლო საფუძველს ეროვნულ წესრიგში, ხოლო სხვა ელემენტები შეიძლება მიღწეულ იქნეს ეთიკის კოდექსის ან საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის, ან კომპეტენტური სასამართლოების მიერ ეროვნული კანონმდებლობის ინტერპრეტაციის და პრაქტიკის გზით. ყველა შემთხვევაში მნიშვნელოვანია, რომ კანონმდებლობა, რეგულაციები და სასამართლო გადაწყვეტილებები კარგად იყოს ერთმანეთთან შეჯერებული, რათა თავიდან იქნეს აცილებული ხარვეზები, ორაზროვნება და წინააღმდეგობრივი დებულებები.

15. ასევე ხაზგასმით უნდა აღინიშნოს, რომ წინამდებარე სახელმძღვანელო პრინციპები არ წარმოადგენს ამომწურავი და სავალდებულო სამართლებრივი რეკომენდაციების წყებას. ისინი უფრო სახელმძღვანელო მითითებებია, რომლებიც შეიძლება კანონმდებლებმა გაითვალისწინონ, დემოკრატიული პრინციპების შესაბამისად. მართლაც, მაშინაც კი, როდესაც საკანონმდებლო ბაზა მყარი საფუძველია ადმინისტრაციული რესურსების არამართლობიერად გამოყენების წინააღმდეგ, კანონმდებლობა ეფექტური იქნება მხოლოდ იმ

25 2013 წლის ანგარიშის მე-9 პუნქტი. მიუხედავად იმისა, რომ უმრავლესობას შეუძლია, გავლენა მოახდინოს არჩევნების შედეგებზე არჩევნებამდე საარჩევნო სისტემაში ცვლილებების შეტანის გზით, ასეთი ქმედება არ შეიძლება ჩაითვალოს ადმინისტრაციული რესურსის არამართლობიერად გამოყენებად. თუმცა ეს თავიდან უნდა იქნეს აცილებული, როგორც რეკომენდებულია საარჩევნო საკითხებში კარგი პრაქტიკის კოდექსით (II.2.ბ).

შემთხვევაში, თუ ამ პროცესში ჩართული საჯარო ორგანოები შესაბამის კანონს კეთილსინდისიერად შეასრულებენ. ეს ასევე გულისხმობს პოლიტიკური ნების არსებობას კანონის დებულებებისა და სულისკვეთების მიუკერძოებლად შესრულების უზრუნველსაყოფად.

16. სახელმძღვანელო პრინციპები სამი ნაწილისგან შედგება. პირველ ნაწილში ჩამოყალიბებულია ამ სფეროსთან დაკავშირებული ფუნდამენტური პრინციპები (ნაწილი II. ა.). სახელმძღვანელო პრინციპების ძირითადი ნაწილი ეხება საარჩევნო პროცესებში ადმინისტრაციული რესურსების არამართლზომიერად გამოყენების თავიდან აცილებას და სანქცირებას, კერძოდ კი, პირველ რიგში, შემოთავაზებულია საარჩევნო ან ზოგადი სამართლებრივი ჩარჩოს გაუმჯობესებაზე მიმართული რეკომენდაციები (ნაწილი II. ბ.), შემდეგ კი კონკრეტული სამართლებრივი დაცვის საშუალებები და სანქციები (ნაწილი II გ.).

17. წინამდებარე ერთობლივი სახელმძღვანელო პრინციპები მიღებულ იქნა დემოკრატიული არჩევნების საბჭოს 54-ე სხდომაზე (ვენეცია, 2016 წ. 10 მარტი) და ვენეციის კომისიის 106-ე პლენარულ სხდომაზე (ვენეცია, 2016 წ. 11-12 მარტი).

AI. სახელმძღვანელო პრინციპები

ა. პრინციპები

ქვემოთ მოყვანილი პრინციპების პატივისცემა აუცილებელია საარჩევნო პროცესებში ადმინისტრაციული რესურსების არამართლზომიერად გამოყენების პრევენციისა და მასზე რეაგირებისათვის. ფორმალური, სავალდებულო და პროცედურული პრინციპების არსებობა ერთობლიობაში არის წინაპირობები, რომლებიც უზრუნველყოფენ ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენების მარეგულირებელი სამართლებრივი ჩარჩოს საფუძველს.

1. სამართლის უზენაესობა

1. 1. სამართლებრივი ჩარჩო უნდა ითვალისწინებდეს საარჩევნო პროცესებში ადმინისტრაციული რესურსების არამართლზომიერად გამოყენების ზოგად აკრძალვას. აკრძალვა უნდა ჩამოყალიბდეს მკაფიო და განჭვრეტადი ფორმით. ადმინისტრაციული რესურსების არამართლზომიერად გამოყენებასთან დაკავშირებით სანქციები უნდა იყოს გათვალისწინებული და აღსრულებული. ასეთი სანქციები უნდა იყოს აღსრულებადი, თანაზომიერი და შემაკავებელი.²⁶

1. 2. კანონის სტაბილურობა²⁷ საარჩევნო პროცესების სანდოობის გადამწყვეტი ელემენტია. ამიტომ მნიშვნელოვანია უზრუნველყოფა საარჩევნო კანონის სტაბილურობისა, რათა იგი დაცული იყოს პოლიტიკური მანიპულირებისგან. ეს ასევე ეხება ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენების წესებს.

1. 3. მნიშვნელოვანია, რომ წესები, მათ შორის კანონები, შეთანხმებები და ვალდებულებები, რომლებიც არეგულირებენ ან შეეხებიან ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენებას საარჩევნო პროცესებში, ისევე როგორც სასამართლო გადანაცვლებები, სადაც მათი

²⁶ იხ. სახელმძღვანელო პრინციპი, C. 2.

²⁷ საარჩევნო საკითხებში კარგი პრაქტიკის კოდექსი, II. 2.

ინტერპრეტაციაა მოცემული, ნათელი და ხელმისაწვდომი იყოს ყველა დაინტერესებული მხარისთვის, მათ შორის: საჯარო ხელისუფლებისთვის, საჯარო მოსამსახურეებისთვის, ამომრჩევლისთვის, კანდიდატებისა და პოლიტიკური პარტიებისთვის, და რომ ამ წესების შეუსრულებლობასთან დაკავშირებული სანქციები და შედეგები განჭვრეტადი იყოს.

2. 4. დამოუკიდებელი და მიუკერძოებელი სასამართლოსთვის ან ეკვივალენტური სასამართლო ორგანოსთვის ადმინისტრაციული რესურსების არამართლობიერად გამოყენების შესახებ საჩივრების წარდგენის, ან უფლებამოსილი სამართალდამცავი ორგანოსთვის მიმართვის შესაძლებლობა გადამწყვეტი მნიშვნელობისაა საარჩევნო პროცესში ადმინისტრაციული რესურსების სათანადო გამოყენების უზრუნველყოფისა და არამართლობიერად გამოყენების პრევენციისთვის.

2. პოლიტიკური თავისუფლებები

აზრის ფორმირების თავისუფლება, ერთობლიობაში გაერთიანების თავისუფლებასა და გამოხატვის თავისუფლებასთან, ნებისმიერი დემოკრატიული სისტემის დედააზრი და საფუძველთა საფუძველია, მათ შორის საარჩევნო პროცესის დროს. განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია, რომ წინასაარჩევნო პერიოდში ნებისმიერი სახის ინფორმაციისა და შეხედულებების თავისუფალი გაზიარება იყოს დაშვებული, განსაკუთრებით საარჩევნო კამპანიის პერიოდში. ზოგადად, თავისუფალი არჩევნების უფლება და გამოხატვის თავისუფლება ერთმანეთს აძლიერებენ. ამის მიუხედავად, ზოგიერთი გარემოებისას ასეთი უფლებები და თავისუფლებები შეიძლება ერთმანეთთან ღირებულებით კონფლიქტში აღმოჩნდეს, რასაც ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო აღიარებს. ამის გამო, შესაძლოა, აუცილებლად იქნეს მიჩნეული გამოხატვის თავისუფლებაზე გარკვეული შეზღუდვების დაწესება, რათა „დაცულ იქნეს ხალხის მიერ აზრის თავისუფალი გამოხატვა საკანონმდებლო ხელისუფლების არჩევისას“.²⁸

3. მიუკერძოებლობა

საკანონმდებლო ჩარჩო უნდა ითვალისწინებდეს მკაფიო მოთხოვნებს

28 იხ. მაგალითად, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო, საქმე *Bowman v. United Kingdom* (ref. 141/1996/760/961; 1998 წლის 19 თებერვლის გადაწყვეტილება): „42. თავისუფალი არჩევნები და გამოხატვის თავისუფლება, განსაკუთრებით კი პოლიტიკური დებატების თავისუფლება, ერთობლიობაში, ნებისმიერი დემოკრატიული სისტემის დედააზრი და საფუძველთა საფუძველია (იხ. *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium* 1987 წლის 2 მარტის გადაწყვეტილება, სერია A no. 113,22, §47, და *Lingens v. Austria*, 1986 წლის 8 ივლისის გადაწყვეტილება, სერია A no 103,26, §§41–42). ეს ორი უფლება ურთიერთდაკავშირებულია: მაგალითად, როგორც სასამართლომ წარსულში მიუთითა, გამოხატვის თავისუფლება ერთ-ერთი „აუცილებელი“ პირობაა „საკანონმდებლო ხელისუფლების არჩევისას ხალხის მიერ თავისი შეხედულებების გამოხატვის უზრუნველსაყოფად“ (იხ. ზემოაღნიშნული *Mathieu-Mohin and Clerfayt*-ის საქმეზე მიღებული გადაწყვეტილება, 24, §54). ამ მიზეზთა გამო განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია, რომ არჩევნების პერიოდში ნებისმიერი სახის ინფორმაციისა და შეხედულებების თავისუფალი გაზიარება იყოს დაშვებული. 43. ამის მიუხედავად, ზოგიერთ გარემოებებში, ეს ორი უფლება შეიძლება ერთმანეთთან ღირებულებით კონფლიქტში აღმოჩნდეს და, ამის გამო, შესაძლოა, აუცილებლად იქნეს მიჩნეული არჩევნებამდე პერიოდში ან უშუალოდ არჩევნების დროს გამოხატვის თავისუფლებაზე გარკვეული შეზღუდვების დაწესება, რომლებიც, ჩვეულებრივ, მიუღებელი იქნებოდა სხვა დროს, რათა დაცულ იქნეს „ხალხის მიერ აზრის თავისუფალი გამოხატვა საკანონმდებლო ხელისუფლების არჩევისას“. სასამართლო აღიარებს, რომ ამ ორ უფლებას შორის სამართლიანი ბალანსის ძიებისას ხელშემკვრელ სახელმწიფოებს გააჩნიათ თავისუფალი შეფასების ფარგლები, რასაც ისინი საერთოდ ახორციელებენ თავიანთი საარჩევნო სისტემის ორგანიზაციისას“ (იხ. ზემოაღნიშნული *Mathieu-Mohin and Clerfayt*-ის საქმეზე მიღებული გადაწყვეტილება, 23 და 24, §§ 52 და 54).

საჯარო მოსამსახურებისთვის, რათა მათ მიუკერძოებლად იმოქმედონ სამსახურებრივი მოვალეობების შესრულებისას მთელი საარჩევნო პროცესის განმავლობაში. ასეთი რეგულაციები უნდა ადგენდნენ საჯარო სამსახურის მიუკერძოებლობისა და პროფესიონალიზმის მოთხოვნებს.

4. ნეიტრალურობა

4. 1. საკანონმდებლო ჩარჩომ უნდა უზრუნველყოს საჯარო სამსახურის ნეიტრალურობა საჯარო მოხელეებისთვის საარჩევნო კამპანიაში მონაწილეობის ოფიციალური აკრძალვის გზით, როგორც მათ მიერ თავიანთი სამსახურებრივი უფლებამოსილების განხორციელებისას, ასევე იმ შემთხვევებში, როდესაც ისინი თავად არიან კანდიდატები, ან სხვა კანდიდატებს უჭერენ მხარს. ეს ასევე ეხება სახელმწიფო და ნახევრად სახელმწიფო საწარმოებს. მნიშვნელოვანია, რომ შენარჩუნდეს მკაფიო გამიჯვნა სახელმწიფოსა და პოლიტიკურ პარტიებს შორის; კერძოდ, არ უნდა მოხდეს პოლიტიკური პარტიების სახელმწიფოსთან შერწყმა.²⁹

4. 2. საარჩევნო პროცესებში საჯარო სამსახურის ნეიტრალურობის უზრუნველსაყოფად და, შესაბამისად, ინტერესთა კონფლიქტის რისკის თავიდან ასაცილებლად, სამართლებრივი ჩარჩო უნდა ითვალისწინებდეს პოლიტიკურად სენსიტიურ საჯარო თანამდებობებს, კერძოდ, უფროს ხელმძღვანელ თანამდებობებსა და კანდიდატებს შორის მკაფიო გამიჯვნას. ამ მხრივ, სამართლებრივი ჩარჩო უნდა ითვალისწინებდეს შესაბამისი და პროპორციული წესების მთელ რიგს. ასეთი წესები შეიძლება შეიცავდეს მკაფიო ინსტრუქციას იმის შესახებ, თუ როგორ და როდის არის დასაშვები, რომ მოქმედმა თანამდებობის პირმა, რომელიც არჩევნებში იყრის კენჭს, საკუთარი კამპანია ჩაატაროს, თანამდებობიდან იქნეს გათავისუფლებული, ან გადადგეს.

4. 3. მოსამართლეთა, პროკურორების, პოლიციის, სამხედროებისა და პოლიტიკური კონკურენტების აუდიტორების საარჩევნო კამპანიაში მონაწილეობის აკრძალვა, როდესაც ისინი თავიანთი ოფიციალური თანამდებობრივი სტატუსით მოქმედებენ, არსებითი მნიშვნელობისაა. კონკრეტულმა ზომებმა უნდა უზრუნველყოს ასეთი თანამდებობის პირების ოფიციალური ნეიტრალურობა მთელი საარჩევნო პროცესის განმავლობაში.

4. 4. საკანონმდებლო ბაზამ უნდა უზრუნველყოს საზოგადოებრივი მედიის მიერ არჩევნებთან დაკავშირებული მოვლენების ობიექტური, მიუკერძოებელი და დაბალანსებული გაშუქება. კანონი და პრაქტიკა უნდა უზრუნველყოფდეს იმას, რომ საზოგადოებრივი მედია არ იყოს ჩართული „ფარულ“ კამპანიაში კონკრეტული პოლიტიკური კონკურენტების სასარგებლოდ, ან მათ წინააღმდეგ.

5. გამჭვირვალობა

5. 1. სამართლებრივი ჩარჩო უნდა ითვალისწინებდეს პოლიტიკური პარტიებისა და კანდიდატების მიერ საარჩევნო პროცესებში სახელმწიფო სახსრებისა და საქონლის გამოყენების გამჭვირვალობასა და ანგარიშვალდებულებასთან დაკავშირებულ მოთხოვნებს.

²⁹ ეს გამიჯვნა უნდა შესაბამებოდეს 1990 წლის ეუთოს კოპენჰაგენის დოკუმენტის 5.4 პუნქტს.

5. 2. უნდა მოხდეს მკაფიო განსხვავება მთავრობის მუშაობას, საჯარო სამსახურის საქმიანობასა და საარჩევნო კამპანიის წარმართვას შორის.

5. 3. სამართლებრივი ჩარჩო უნდა ითვალისწინებდეს ამომრჩევლებისა და პოლიტიკური კონკურენტებისთვის სანდო, მრავალფეროვანი და ობიექტური ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფას საარჩევნო პროცესების დროს საჯარო ხელისუფლების ან მის საკუთრებაში არსებული, ან მის კონტროლს დაქვემდებარებული ორგანიზაციების განკარგულებაში არსებული ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენების შესახებ.

6. შესაძლებლობების თანასწორობა

6. 1. საკანონმდებლო ჩარჩო უნდა ითვალისწინებდეს ყველა კანდიდატის, მათ შორის, საჯარო მოხელეთა და პოლიტიკური პარტიების საარჩევნო პროცესებში თანაბარ პირობებზე მონაწილეობის უფლებას.

6. 2. სამართლებრივი ჩარჩო უნდა ითვალისწინებდეს საარჩევნო პროცესებში ყველა პოლიტიკური პარტიისა და კანდიდატის თანაბარ წვდომას³⁰ ადმინისტრაციულ რესურსებზე, პოლიტიკური პარტიებისა და კამპანიების მიზნებისთვის სახელმწიფო დაფინანსებასა და საზოგადოებრივ მედიაზე. ეს ასევე ვრცელდება საჯარო შენობებსა და საშუალებებზე, რომლებიც კამპანიის მიზნებისთვის გამოიყენება.³¹

ბ. ადმინისტრაციული რესურსების არამართლზომიერად გამოყენების პრევენცია

საჭიროა საფუძვლიანი და ეფექტური საკანონმდებლო ბაზა საარჩევნო პროცესებში ადმინისტრაციული რესურსების არამართლზომიერად გამოყენების პრევენციის მიზნით. ეს არ გამოირიცხავს დამატებითი ზომების გათვალისწინების მიზანშეწონილობას, რომლებიც ქვემოთაა განხილული.

1. სამართლებრივი ჩარჩო

1. 1. საკანონმდებლო ჩარჩო უნდა ითვალისწინებდეს ეფექტურ მექანიზმებს, რომლებიც უკრძალავენ საჯარო ხელისუფლების წარმომადგენლებს თავიანთი თანამდებობრივი უფლებამოსილების გამოყენებით უსამართლო უპირატესობის მოპოვებას, საარჩევნო კამპანიის მიზნით საჯარო ღონისძიებების, მათ შორის, საქველმოქმედო ღონისძიებების, ან ისეთი ღონისძიებების გამართვის გზით, რომლებიც რომელიმე პოლიტიკური პარტიის ან კანდიდატის სასარგებლოდ, ან მათ წინააღმდეგაა მიმართული. უფრო ზუსტად, აქ იგულისხმება ღონისძიებები, რომლებიც ითვალისწინებენ კონკრეტული სახსრების (სახელმწიფო ან ადგილობრივი ბიუჯეტი), ასევე ინსტიტუციური რესურსების გამოყენებას (პერსონალი, მანქანები, ინფრასტრუქტურა, ტელეფონები, კომპიუტერები და სხვ.). ეს არ

30 აგრეთვე იხ. სახელმძღვანელო პრინციპი B. 1. 6. ასევე იხ. კარგი პრაქტიკის კოდექსი პოლიტიკური პარტიების სფეროში, I. 2.3. b: „კონკრეტული საკითხიდან გამომდინარე, თანასწორობა შეიძლება იყოს მკაცრად განსაზღვრული ან პროპორციული. პირველ შემთხვევაში, პოლიტიკური პარტიები თანაბარ პირობებში არიან ჩაყენებული, მიუხედავად იმისა, თუ როგორია მოცემულ მომენტში მათი ძალა პარლამენტში, თუ ამომრჩევლების მხრიდან მხარდაჭერა. პროპორციული თანასწორობა გულისხმობს, რომ პოლიტიკური პარტიების მიმართ პირობები განისაზღვრება წინა არჩევნებში მათ მიღებული ხმების შესაბამისად – პროპორციულად. შესაძლებლობათა თანასწორობა განსაკუთრებით აქტუალურია რადიოსა და ტელევიზიაში დათმობილი საეთერო დროის, სახელმწიფო დაფინანსებისა და მხარდაჭერის სხვა ფორმებთან დაკავშირებით.“

31 როგორც ეს მითითებულია სახელმძღვანელო პრინციპში B. 1. 2.

გამორიცხავს მოქმედი თანამდებობის პირების კანდიდატების სტატუსით მონაწილეობას საარჩევნო კამპანიაში სამუშაო საათების ფარგლებს გარეთ, და ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენების გარეშე.

1. 2. თუ საჯარო შენობებისა და ინფრასტრუქტურის გამოყენება ნებადართულია კამპანიის მიზნებისთვის, სამართლებრივი ჩარჩო უნდა ითვალისწინებდეს თანაბარ შესაძლებლობასა და მკაფიო პროცედურას, რომლებიც სამართლიანად გადაანაწილებენ ამ რესურსებს პარტიებსა და კანდიდატებს შორის.

1. 3. მთავრობის ჩვეული ფუნქციონირება უნდა გაგრძელდეს საარჩევნო პერიოდში. თუმცა საარჩევნო პერიოდში ადმინისტრაციული რესურსების არამართლზომიერად გამოყენებისა და დისბალანსის პრევენციის მიზნით, საკანონმდებლო ჩარჩო უნდა ითვალისწინებდეს, რომ საარჩევნო კამპანიის პერიოდში არ მოხდეს რაიმე მნიშვნელოვანი განცხადებების გაკეთება, რაც უკავშირდება ან მიზნად ისახავს რომელიმე პარტიის ან კანდიდატის მიმართ ხელსაყრელი აღქმის შექმნას. ეს არ მოიცავს განცხადებებს, რომლებიც აუცილებელია გაუთვალისწინებელი გარემოებების გამო, როგორებიცაა ეკონომიკური და/ან პოლიტიკური მოვლენები ქვეყანაში ან რეგიონში, მაგ., სტიქიური უბედურების ან ნებისმიერი სახის საგანგებო სიტუაციის შემდეგ, რომელიც მოითხოვს დაუყოვნებლივ და გადაუდებელ ქმედებას.

1. 4. საკანონმდებლო ჩარჩო უნდა ითვალისწინებდეს იმას, რომ საარჩევნო კამპანიის დროს არ უნდა მოხდეს საჯარო დაწესებულებებში თანამდებობებზე დანიშნვები, როდესაც ამის რეალური აუცილებლობა არ არსებობს.

1. 5. კომპეტენტურმა ორგანომ – არჩევნების მართვის ორგანომ, საჯარო სამსახურის შესაბამისმა ორგანომ ან სპეციალურმა კომიტეტმა – უნდა მიიღოს რეგულაცია, რომელიც განსაზღვრავს, თუ რომელი საქმიანობა არის მიჩნეული საარჩევნო კამპანიად, და, შესაბამისად, აკრძალულია საჯარო მოსამსახურეებისთვის, როდესაც ისინი თავიანთი სამსახურებრივი სტატუსით მოქმედებენ. კომპეტენტურ ორგანოს უნდა ჰქონდეს საკონსულტაციო როლი რჩევების მისაწოდებლად საარჩევნო პერიოდში წამოჭრილ შეკითხვებთან დაკავშირებით იმის თაობაზე, ხვდება თუ არა საჯარო სამსახურის მიერ განხორციელებული რაიმე აქტივობა საარჩევნო პერიოდში კამპანიასთან დაკავშირებული საქმიანობის აკრძალვის ფარგლებში.

1. 6. სამართლებრივი ჩარჩო მკაფიო განსხვავებას უნდა ადგენდეს საზოგადოებრივი მედიის მხრიდან არჩევნების საინფორმაციო მხარდაჭერასა და საარჩევნო კამპანიას შორის, მედიაში პოლიტიკურ კონკურენტებს შორის თანასწორობის, ასევე ამომრჩევლისთვის შეგნებული და თავისუფალი არჩევანის გაკეთების შესაძლებლობის უზრუნველსაყოფად.³²

1. 7. ეროვნული კანონმდებლობის გარდა, ეთიკის წესდება ან ქცევის კოდექსი შეიძლება იყოს შესაბამისი ინსტრუმენტი საარჩევნო პროცესების დროს ადმინისტრაციული რესურსების არამართლზომიერად გამოყენების პრევენციისთვის.

³² ასევე იხ. ICCPR-ისადმი ზოგადი კომენტარები N25, 25-ე მუხლი.

2. აუდიტი

2. 1. სხვა სახელისუფლებო ორგანოებისგან ფუნქციურად დამოუკიდებელი დაწესებულება უნდა იყოს პასუხისმგებელი პოლიტიკური პარტიებისა და კანდიდატების მიერ საარჩევნო პროცესებში ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენების აუდიტზე. ამ მხრივ, ასეთი ორგანო, მისი ინსტიტუციური ფორმის მიუხედავად, უნდა მოქმედებდეს მიუკერძოებლად და ეფექტურად.

2. 2. ამ ინსტიტუტს უნდა ჰქონდეს საკმარისი უფლებამოსილება და რესურსი, რომ ყველა სახელმწიფო ხარჯსა და ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენებას ზედამხედველობდეს. გარდა ამისა, ამ ინსტიტუტს უნდა მოეთხოვოს ყოვლისმომცველი ანგარიშის დროულად წარდგენა საარჩევნო პროცესების დროს რესურსების არამართლზომიერად გამოყენების შემთხვევების შესახებ.

2. 3. პოლიტიკურ პარტიებსა და კანდიდატებს უნდა მოეთხოვოს ანგარიშგება მათი კამპანიის დაფინანსებასთან დაკავშირებული ყველა ტრანსაქციის წარმომავლობისა და მიზნის შესახებ, რათა ხელი შეეწყოს გამჭვირვალობას და ადმინისტრაციული რესურსების პოტენციურ არამართლზომიერად გამოყენების გამოვლენას. პარტიების ან კანდიდატების მიერ ადმინისტრაციული რესურსების ნებისმიერი დასაშვები გამოყენება უნდა განიხილებოდეს როგორც საარჩევნო კამპანიაში ფინანსური წვლილი და, შესაბამისად, უნდა იყოს აღრიცხული და ანგარიშში ასახული.

2. 4. აუდიტის ორგანოებსა და სხვა ორგანოებს შორის კომუნიკაცია ისე უნდა იყოს დარეგულირებული, რომ ხელი შეეწყოს ინფორმაციის ეფექტურ გაზიარებას და გამჭვირვალე გადაწყვეტილებების ეფექტურ განხორციელებას.

3. პოლიტიკური ნება

3.1. კანონმდებლობის ეფექტური განხორციელება მოითხოვს, რომ ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენებაზე დაწესებული ნებისმიერი შეზღუდვა კეთილსინდისიერად განხორციელდეს.

3. 2. საჭიროების შემთხვევაში, საჯარო ხელისუფლებამ შეიძლება მკაფიო განცხადებები გააკეთოს და წერილობითი მითითებები გასცეს იმის თაობაზე, რომ საჯარო მოხელეებზე ნებისმიერი ზენოლა დაუშვებელია და არცერთ საჯარო მოხელეს ან მოქალაქეს არ უნდა ეშინოდეს მათი დასაქმების ან სოციალური მომსახურების დაკარგვისა, იმის გამო, რომ მხარი დაუჭირეს ან არ დაუჭირეს რომელიმე პოლიტიკურ პარტიას ან კანდიდატს. შესაბამისად, საჯარო მოსამსახურეები დაცული უნდა იყვნენ ნებისმიერი დაშინების ან ზენოლისგან.

3. 3. საჯარო მოსამსახურეები და მათი ნათესავები დაცული უნდა იყვნენ (ფარული) სანქციებისგან, ზენოლისგან ან დაშინებისაგან, როდესაც ისინი გაამჟღავნებენ ინფორმაციას სავარაუდო თაღლითობის ან ადმინისტრაციული რესურსის არამართლზომიერად გამოყენების შემთხვევების თაობაზე. თუ, ზოგადად, კანონი არ იცავს მამხილებლებს,

ამასთან დაკავშირებით უნდა არსებობდეს კონკრეტული წესები საარჩევნო პროცესების კონტექსტში.³³

3. 4. უმაღლესი სახელმწიფო, რეგიონული და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების რეალური პოლიტიკური ნება არის მთავარი ფაქტორი ადმინისტრაციული რესურსების არამართლზომიერად გამოყენების ეფექტურად აღსაკვეთად და დასასჯელად. ამიტომ პლურალისტური პოლიტიკური კულტურის განვითარება, ამომრჩევლების წინაშე გამჭვირვალობა, მოქმედ ხელისუფლებასა და ოპოზიციურ პოლიტიკურ ძალებს შორის ურთიერთგაგება და პასუხისმგებლობის გრძნობა, ასევე დემოკრატიული საზოგადოების აღიარებული ღირებულებების პატივისცემა, უმნიშვნელოვანესია.

3. 5. სამოქალაქო საზოგადოებას, მათ შორის ადგილობრივ საარჩევნო დამკვირვებლებს, გადამწყვეტი როლი ენიჭებათ ადმინისტრაციული რესურსების პოტენციური არამართლზომიერი გამოყენების შესახებ ანგარიშების და კანონმდებლობისა და პრაქტიკის გაძლიერების მიზნით რეკომენდაციების შეთავაზების თვალსაზრისით.

4. ინფორმირება და ცნობიერების ამაღლება

4. 1. ხელისუფლებამ, მათ შორის არჩევნების მართვის ორგანოებმა, უნდა განახორციელონ ფართო საინფორმაციო საქმიანობა, რათა მოქალაქეებმა და საჯარო მოხელეებმა, კანდიდატებმა და პოლიტიკური პარტიების ლიდერებმა სათანადოდ გააცნობიერონ თავიანთი უფლებები და მოვალეობები საარჩევნო პროცესებში. უნდა ჩამოყალიბდეს მკაფიო კრიტერიუმები საარჩევნო კამპანიის საქმიანობის საინფორმაციო საქმიანობისაგან განსასხვავებლად. ასეთი ინფორმაცია ყველასთვის ხელმისაწვდომი უნდა იყოს.

4. 2. უნდა შემუშავდეს შიდა ინსტრუქციები საჯარო სამსახურისთვის და საჯარო მოხელეებს ტრენინგები უნდა ჩაუტარდეთ აღმასრულებელ ხელისუფლებაში კანონით გათვალისწინებული არაპარტიული ქცევის ხელშესაწყობად. უნდა მოხდეს საჯარო მოხელეთა სახელმძღვანელო მითითებების, საჯარო ვალდებულებების, ქცევის კოდექსებისა და სხვა ინსტრუმენტების ფართოდ გავრცელება.³⁴

4. 3. სამოქალაქო საზოგადოებამ ხელი უნდა შეუწყოს მოქალაქეებისა და დაინტერესებული პოლიტიკური მხარეების ცნობიერების ამაღლებას საარჩევნო პროცესებში ადმინისტრაციული რესურსების სამართლიანი გამოყენების მნიშვნელობის შესახებ.

გ. სამართლებრივი დაცვის საშუალებები და სანქციები

1. საჩივრები და სარჩელები

1. 1. სამართლებრივი ჩარჩო უნდა ითვალისწინებდეს დამოუკიდებელი და მიუკერძოებელი სასამართლოსთვის, ან ეკვივალენტური სასამართლო ორგანოსთვის საჩივრების წარდგენის ეფექტურ სისტემას: დამოუკიდებელი

³³ ამასთან დაკავშირებით იხ. ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია მამხილებელთა დაცვის შესახებ, (CM/Rec(2014)7).

³⁴ იხ. სახელმძღვანელო პრინციპი B. 1. 7.

სასამართლო არის ადმინისტრაციული რესურსების არამართლობიერად გამოყენების სანქციების აუცილებელი პირობა.

1. 2. საარჩევნო საკითხებთან დაკავშირებულ საჩივრებს უნდა განიხილავდეს არჩევნების მართვის ორგანო, სასამართლო, ან ეკვივალენტური სასამართლო ორგანო. ნებისმიერ შემთხვევაში, შესაძლებელი უნდა იყოს ბოლო ინსტანციის სახით სასამართლოში გასაჩივრება.³⁵ ეს სახელმძღვანელო პრინციპი უნდა ვრცელდებოდეს ადმინისტრაციული რესურსების არამართლობიერად გამოყენების სავარაუდო შემთხვევებზე.

1. 3. საკანონმდებლო ჩარჩომ უნდა უზრუნველყოს არჩევნების მართვის ორგანოების, სხვა ადმინისტრაციული ორგანოებისა და სასამართლოების დამოუკიდებლობა ადმინისტრაციული რესურსების არამართლობიერად გამოყენების შესახებ დავების განხილვისას და გადაწყვეტილებების მიღებისას. ეს გათვალისწინებული უნდა იყოს როგორც მათ ტრენინგში, ასევე ტექნიკურ შესაძლებლობებში. ამ მიზნით, არჩევნების მართვის ორგანოები დაკომპლექტებული უნდა იყვნენ შესაბამისი კადრებით და ჰქონდეთ შესაბამისი სამუშაო პირობები.

1. 4. ადმინისტრაციული რესურსების არამართლობიერად გამოყენებასთან დაკავშირებული საქმეების, მათ შორის, საარჩევნო დავების განხილვისას, არჩევნების მართვის ორგანოებმა, სხვა ადმინისტრაციულმა ორგანოებმა და სასამართლოებმა ერთგვაროვანი და მიუკერძოებელი გზით უნდა გამოიყენონ კანონები, კონკრეტულ საქმეში ჩართული მხარეების მიუხედავად.

1. 5. უფლებამოსილმა სამართალდამცავმა ორგანოებმა, როგორებიცაა: პოლიცია და პროკურატურა, ეფექტურად და დროულად უნდა გამოიძიონ ადმინისტრაციული რესურსების არამართლობიერად გამოყენების შემთხვევები.

1. 6. საკანონმდებლო ბაზამ უნდა უზრუნველყოს არჩევნების მართვის ორგანოების, სასამართლოებისა და სხვა სასამართლო ორგანოების მიერ საქმის მოსმენების ჩატარება და მათი გადაწყვეტილებების წერილობითი ფორმით მიღება, დასაბუთება და გასაჯაროება. საკანონმდებლო ბაზამ ასევე უნდა უზრუნველყოს საჩივრების დროული განხილვა და გადაწყვეტილებების გამოტანა.

2. სანქციები³⁶

2. 1. საკანონმდებლო ჩარჩო უნდა ადგენდეს, რომ საარჩევნო პროცესში ადმინისტრაციული რესურსის არამართლობიერად გამოყენება საარჩევნო სამართალდარღვევაა.

2. 2. საკანონმდებლო ბაზამ უნდა განსაზღვროს მკაფიო, განჭვრეტადი და თანაბომიერი სანქციები ადმინისტრაციული რესურსების არამართლობიერად გამოყენების აკრძალვის დარღვევისთვის, დაწყებული ადმინისტრაციული ჯარიმებიდან, დამთავრებული არჩევნების შედეგების გაუქმებით, როდესაც დარღვევებმა შეიძლება გავლენა მოახდინოს

35 საარჩევნო საკითხებში კარგი პრაქტიკის კოდექსი, II. 3.3 ა.

36 იქვე, II. 3.3.

მათ შედეგზე.³⁷ საჯარო მოხელეები, რომლებიც არამართლობიერად გამოიყენებენ ადმინისტრაციულ რესურსებს საარჩევნო პროცესში, უნდა დაექვემდებარონ სანქციებს, მათ შორის სისხლისსამართლებრივ და დისციპლინურ სანქციებს, და, საჭიროების შემთხვევაში, უნდა მოხდეს მათი თანამდებობიდან გათავისუფლება.

2. 3. პოლიტიკური პარტიები და კანდიდატები, რომლებიც მიზანმიმართულად იღებენ სარგებელს ადმინისტრაციული რესურსის არამართლობიერად გამოყენების შედეგად, უნდა დაექვემდებარონ სხვადასხვა სიმძიმის სანქციებს, ჩადენილი დანაშაულის პროპორციულად. ეს შეიძლება მოიცავდეს ოფიციალურ გაფრთხილებას, ფიქსირებულ ფულად ჯარიმებს, სახელმწიფო დაფინანსების შემცირებას ან სისხლის სამართლის წესით დევნას.

2. 4. საკანონმდებლო ბაზა უნდა ითვალისწინებდეს, რომ სახელმწიფო დაფინანსების წესების დარღვევის შემთხვევაში, რაც გულისხმობს ადმინისტრაციული რესურსის არამართლობიერად გამოყენებას, ან, როდესაც პოლიტიკური პარტიები თუ კანდიდატები კანონით აკრძალულ ფინანსურ სარგებელს იღებენ უპირატესობის მოსაპოვებლად, ეს დაფინანსება უნდა დაუბრუნდეს სახელმწიფო ან მუნიციპალურ ბიუჯეტს, მიუხედავად სხვა დაკისრებული სანქციებისა.

2. 5. ადმინისტრაციული რესურსების არამართლობიერად გამოყენების დასჯა მხოლოდ იმ შემთხვევაშია ეფექტური, თუ გამოძიება, სისხლისსამართლებრივი დევნის ორგანოები და მართლმსაჯულების სისტემა დამოუკიდებელია პოლიტიკური ძალაუფლებისგან.

37 იქვე, II. 3.3.ე.

დანართი II

სასწავლო მასალები ელექტრონული სწავლების კურსისთვის: საარჩევნო კამპანია და ადმინისტრაციული რესურსი საარჩევნო პროცესებში ადმინისტრაციული რესურსის არამართლზომიერად გამოყენების პრევენცია და რეაგირება დარღვევებზე

შემუშავებულია ევროპის საბჭოს პროექტთან - „საარჩევნო პრაქტიკისა და პროცესის გამჭვირვალობის, ინკლუზიურობისა და სანდობის მხარდაჭერა საქართველოში“, და საქართველოს ცენტრალურ საარჩევნო კომისიასა და საარჩევნო სისტემების განვითარების, რეფორმებისა და ტრენინგის ცენტრს შორის თანამშრომლობით

საინფორმაციო-სასწავლო კურსი

„საარჩევნო კამპანია და ადმინისტრაციული რესურსი – საარჩევნო პროცესებში ადმინისტრაციული რესურსის არამართლზომიერად გამოყენების პრევენცია და რეაგირება დარღვევებზე“

კურსის მიზანი

საინფორმაციო-სასწავლო კურსი შემუშავებულია საქართველოს პარლამენტის 2020 წლის მორიგი არჩევნებისთვის. იგი ეფუძნება ეროვნულ კანონმდებლობასა და საერთაშორისო პრაქტიკას და ითვალისწინებს პროგრამის მომხმარებელთა ცნობიერების ამაღლებას საარჩევნო კამპანიაში საჯარო მოსამსახურეების მონაწილეობის, ადმინისტრაციული რესურსებისა და თანამდებობრივი ან სამსახურებრივი მდგომარეობის გამოყენების, შესაბამისი შეზღუდვებისა და სანქციების შესახებ.

კურსი განკუთვნილია საჯარო დაწესებულებებში დასაქმებული პირებისთვის, აგრეთვე საარჩევნო საკითხებით დაინტერესებული სხვა პირებისთვის.

საინფორმაციო-სასწავლო კურსი შემუშავებულია სსიპ საარჩევნო სისტემების განვითარების, რეფორმებისა და სწავლების ცენტრის მიერ, საქართველოს ცენტრალურ საარჩევნო კომისიასთან თანამშრომლობით, და მიზნად ისახავს საარჩევნო პროცესში ადმინისტრაციული რესურსების არამართლზომიერად გამოყენების პრევენციას, თავისუფალი და სანდო არჩევნების ჩატარების უზრუნველსაყოფად.

პროექტი ხორციელდება საქართველოში ევროპის საბჭოს პროექტის - „საარჩევნო პრაქტიკისა და პროცესის გამჭვირვალობის, ინკლუზიურობისა და სანდობის მხარდაჭერა საქართველოში“ - ხელშეწყობით.

საჯარო მოსამსახურეების როლი არჩევნების დემოკრატიულად ჩატარების პროცესში

ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების შტოებში დასაქმებული საჯარო მოსამსახურეები უშუალოდ არიან ჩართული ქვეყნის მართვის პროცესში და უზრუნველყოფენ სახელმწიფოს გამართულ ფუნქციონირებას. მანდატიდან გამომდინარე, საჯარო მოსამსახურეებს აქვთ:

- ნვდომა საჯარო დაწესებულების საკუთრებაში ან/და სარგებლობაში არსებულ მატერიალურ და არამატერიალურ სიკეთეზე (ადმინისტრაციულ რესურსზე);
- გავლენა სამსახურებრივად დაქვემდებარებულ პირებზე;

- უფლებამოსილება (ლეგიტიმაცია), თავისი ქმედებით და გადაწყვეტილებით გავლენა მოახდინონ საზოგადოებრივი ცხოვრების სხვადასხვა სფეროზე, მათ შორის პოლიტიკურ (საარჩევნო) პროცესებზე.

უმნიშვნელოვანესია, საქმიანობის განხორციელების პროცესში თითოეული საჯარო მოსამსახურე:

- ასრულებდეს მისთვის დაკისრებულ უფლება-მოვალეობებს კანონის უზენაესობისა და საჯარო ინტერესების დაცვის პრინციპის საფუძველზე;
- იყენებდეს სახელმწიფოსა და მისთვის მინდობილ ადმინისტრაციულ რესურსებს მხოლოდ სამსახურებრივი უფლებამოსილების განხორციელების მიზნებისთვის;
- არ იყენებდეს თავის სამსახურებრივ მდგომარეობას პარტიული და პოლიტიკური, ან ნებისმიერი სხვა კერძო ინტერესისთვის.

კანონის მოთხოვნებისა და ეთიკის სახელმძღვანელო პრინციპების განხორციელებით საჯარო მოსამსახურე უზრუნველყოფს საყოველთაოდ აღიარებული ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვას, რომელთა შორის ერთ-ერთი უზენაესია მოქალაქეთა უფლება, მონაწილეობა მიიღონ ხელისუფლების ფორმირებაში თავისუფალი და სამართლიანი არჩევნების გზით.

საჯარო მოსამსახურეების მიმართ დადგენილი საკანონმდებლო რეგულაციების გაცნობის მიზნით, სასწავლო პროგრამა მოიცავს შემდეგ მნიშვნელოვან საკითხებს:

- საჯარო მოსამსახურის უფლებრივი მდგომარეობა საარჩევნო პროცესებში;
- საჯარო მოსამსახურის მიერ წინასაარჩევნო აგიტაციის წარმოება, აგიტაციაში მონაწილეობა – დაშვებები და შეზღუდვები;
- საარჩევნო პროცესში ადმინისტრაციული რესურსისა და თანამდებობრივი ან სამსახურებრივი მდგომარეობის გამოყენება – დაშვებები და შეზღუდვები;
- საარჩევნო პროცესში ადმინისტრაციული რესურსისა და თანამდებობრივი ან სამსახურებრივი მდგომარეობის არამართლზომიერად გამოყენების პრევენცია და დარღვევებზე რეაგირება.

სასწავლო პროგრამაში განხილული საკანონმდებლო რეგულაციები ვრცელდება საჯარო მოხელეებზე, აგრეთვე საჯარო სამართლის იურიდიული პირების თანამშრომლებზე (გარდა უმაღლესი და პროფესიული საგანმანათლებლო დაწესებულებების, რელიგიური ორგანიზაციებისა და საქართველოს ადვოკატთა ასოციაციის თანამშრომლებისა), სახელმწიფოს ან მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული სამეწარმეო ან არასამეწარმეო იურიდიული პირების თანამშრომლებსა და საჯარო სკოლების პედაგოგებზე. აღნიშნულ პირთა წრეს აერთიანებს სასწავლო პროგრამაში გამოყენებული ტერმინი „საჯარო მოსამსახურე“.

I მოდული: საჯარო მოსამსახურის უფლებრივი მდგომარეობა საარჩევნო პროცესებში

საჯარო მოსამსახურეს, როგორც მოქალაქეს, უფლება აქვს, მონაწილეობდეს საარჩევნო პროცესებში. მანდატიდან გამომდინარე, საჯარო მოსამსახურეზე ზოგ შემთხვევაში ვრცელდება კანონმდებლობით განსაზღვრული გარკვეული შეზღუდვები.

საჯარო მოსამსახურეს უფლება აქვს:

- მონაწილეობა მიიღოს არჩევნებში, როგორც ამომრჩეველმა;

- მონაწილეობა მიიღოს არჩევნებში პარლამენტის წევრობის როგორც მაჟორიტარ, ისე პარტიული სიით წარდგენილ კანდიდატად;

შეზღუდვა: კანდიდატად რეგისტრაციისთვის თანამდებობიდან უნდა გადადგნენ და განთავისუფლდნენ: საქართველოს პრეზიდენტი; მინისტრები (გარდა პრემიერმინისტრისა), აგრეთვე ავტონომიური რესპუბლიკების მინისტრები, სამთავრობო და სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულებათა ხელმძღვანელები და მათი მოადგილეები; საქართველოს ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრები; გენერალური აუდიტორი და მისი 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, თანაშემწეები და გამომძიებლები; საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიისა და საქართველოს ენერჯეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისიის წევრები; ეროვნული უსაფრთხოების საბჭოს აპარატის უფროსი და მისი მოადგილე.

- საქართველოს პარლამენტის წევრობის კანდიდატად რეგისტრაციის შემთხვევაში, საკუთარი განცხადებისა და სათანადო მოწმობის წარდგენის საფუძველზე, ისარგებლოს ანაზღაურების გარეშე შვებულებით წინასაარჩევნო კამპანიის ვადით;
- იყოს პოლიტიკური პარტიის წევრი;

შეზღუდვა: საჯარო მოსამსახურეს არ აქვს უფლება, პოლიტიკურ პარტიაში ეკავოს მმართველი პოზიცია.

- განახორციელოს შემოწირულობა პოლიტიკური პარტიის ან საარჩევნო სუბიექტის სასარგებლოდ;

შეზღუდვა: თითოეული მოქალაქის მიერ განხორციელებული შემოწირულობების საერთო ოდენობა წელიწადში არ უნდა აღემატებოდეს 60 000 ლარს.

- იყოს საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრი, მათ შორის კომისიის წევრად დანიშნულ იქნეს პოლიტიკური პარტიის მიერ;

შეზღუდვა: საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრად არ შეიძლება აირჩეს/დაინიშნოს საჯარო დაწესებულებებში დასაქმებული პირები: საქართველოს პარლამენტის წევრი, საქართველოს პარლამენტის აპარატის უფროსი; საქართველოს, აგრეთვე ავტონომიური რესპუბლიკის მინისტრები და მათი მოადგილეები; სამინისტროს დეპარტამენტებისა და სამმართველოების ხელმძღვანელები; მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს თავმჯდომარე, მერი და მათი მოადგილეები; სამხედრო მოსამსახურე, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს, საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს, საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის, საქართველოს დაზვერვის სამსახურის, საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს სისტემაში შემავალი სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულების – სპეციალური პენიტენციური სამსახურის, სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახურისა და საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს საგამომძიებო სამსახურის მოსამსახურეები, სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის საგამომძიებო დანაყოფის თანამშრომელი; მოსამართლეები და მათი თანაშემწეები; პროკურატურის თანამშრომლები.

- საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრად დანიშვნის/არჩევის შემთხვევაში, დროებით შეიჩეროს უფლებამოსილება მუდმივ სამუშაო ადგილას საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრის უფლებამოსილების განხორციელების პერიოდში, რისთვისაც შეუძლია ისარგებლოს შვებულებით ანაზღაურების გარეშე ან კუთვნილი ანაზღაურებადი შვებულებით;
- იყოს ადგილობრივი დამკვირვებელი ორგანიზაციის დამკვირვებელი;

შეზღუდვა: დამკვირვებელი არ შეიძლება იყოს საჯარო დაწესებულებაში დასაქმებული პირი: საქართველოს პრეზიდენტი; საქართველოს პარლამენტის წევრი; საქართველოს პრემიერმინისტრი, საქართველოს მთავრობის სხვა წევრი და მისი მოადგილე; ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოების წევრები და მთავრობების წევრები, მათი მოადგილეები; ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს წევრი და აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელი, მისი მოადგილე; მოსამართლე; საქართველოს შინაგან საქმეთა და თავდაცვის სამინისტროების, საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს სისტემაში შემავალი სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულების – სპეციალური პენიტენციური სამსახურის, საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურებისა და სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახურის თანამშრომლები; პროკურატურის თანამდებობის პირი.

- იყოს საარჩევნო სუბიექტის წარმომადგენელი;
- ეწეოდეს წინასაარჩევნო აგიტაციას ან მონაწილეობას იღებდეს აგიტაციაში, გარდა სამუშაო საათების განმავლობაში ან არასამუშაო დროს, როდესაც უშუალოდ ასრულებს სამსახურებრივ ფუნქციებს;

შეზღუდვა: წინასაარჩევნო აგიტაციის განვევის და აგიტაციაში მონაწილეობის უფლება არაქვს საჯარო დაწესებულებებში დასაქმებულ პირებს: მოსამართლეს; საქართველოს პროკურატურის, საქართველოს შინაგან საქმეთა და თავდაცვის სამინისტროების, საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურებისა და სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახურის საჯარო მოხელეებს; გენერალურ აუდიტორს; საქართველოს სახალხო დამცველს; საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიისა და საქართველოს ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისიის წევრებს.

შენიშვნა: აგიტაციის განვევისა და აგიტაციაში მონაწილეობის უფლება არ ეზღუდება: საქართველოს პრეზიდენტს; საქართველოს პარლამენტის წევრს; საქართველოს პრემიერმინისტრს, საქართველოს მთავრობის სხვა წევრებს და მათ მოადგილეებს; ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოების წევრებს და მთავრობათა ხელმძღვანელებს; ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს წევრს და აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელს; სახელმწიფო რწმუნებულს.

II მოდული: საჯარო მოსამსახურის მიერ წინასაარჩევნო აგიტაციის წარმოება, აგიტაციაში მონაწილეობა - დაშვებები და შეზღუდვები

წინასაარჩევნო კამპანია (აგიტაცია) იწყება კენჭისყრის დღემდე 60 დღით ადრე. საჯარო მოსამსახურემ წინასაარჩევნო აგიტაციის წარმოებისას ან აგიტაციაში მონაწილეობისას უნდა გაითვალისწინოს შემდეგი შეზღუდვები:

- როგორც საარჩევნო სუბიექტის მხარდამჭერი, შეიძლება გამოვიდეს საარჩევნო სუბიექტის მომავალი საქმიანობის პროგრამით, რომელიც არ უნდა შეიცავდეს ომისა და ძალადობის პროპაგანდას არსებული სახელმწიფო და საზოგადოებრივი წყობილების ძალადობით შეცვლისკენ ან დამხობისკენ, საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობის დარღვევისკენ, ეროვნული შუღლისა და მტრობისკენ, რელიგიური და ეთნიკური დაპირისპირებისკენ მოწოდებას;
- აკრძალულია წინასაარჩევნო აგიტაციის ჩატარება საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებების შენობებში, სასამართლოების შენობებსა და სამხედრო ნაწილებში, ასევე, კენჭისყრის დღეს კენჭისყრის შენობაში;
- სააგიტაციო მასალა შეიძლება გამოიფინოს შენობა-ნაგებობებსა და სხვა ობიექტებზე მათი შესაკუთრების ან მფლობელების თანხმობის შემთხვევაში. აკრძალულია სააგიტაციო მასალის განთავსება/გაკვრა საკულტო ნაგებობებზე, კულტურული მემკვიდრეობის შენობა-ნაგებობებზე, სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების, სასამართლოების, პროკურატურის, სამხედრო შენაერთების, პოლიციის, საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სამსახურების და სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახურის დანაყოფების შენობების ინტერიერებსა და ექსტერიერებში, აგრეთვე საგზაო ნიშნებზე;

შენიშვნა: საარჩევნო პერიოდში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები განსაზღვრავენ იმ შენობა-ნაგებობების ჩამონათვალს, რომლებზეც აკრძალულია სააგიტაციო მასალის განთავსება. ამასთან, განსაზღვრავენ ადგილებს და დგამენ სტენდებს სააგიტაციო მასალის გასაკრავად და გამოსაფენად.

- დაუშვებელია სააგიტაციო მასალის განთავსება კენჭისყრის შენობის შესასვლელიდან 25 მეტრის მანძილზე.

შენიშვნა: ზემოთ მოცემული წესის დარღვევით განთავსებული სააგიტაციო მასალა ექვემდებარება ჩამოსხნას/დემონტაჟს/აღებას.

- არჩევნების დანიშვნის შესახებ შესაბამისი სამართლებრივი აქტის გამოქვეყნებიდან კენჭისყრის დღის ჩათვლით აკრძალულია:
 - 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 სააგიტაციო მასალისა) მიწოდება ან გავრცელება, აგრეთვე საქართველოს მოქალაქეების დაინტერესება ფულადი სახსრების, ფასიანი ქაღალდებისა და სხვა მატერიალურ ფასეულობათა გადაცემის დაპირებით (მიუხედავად მათი ღირებულებისა);

- ფიზიკური და იურიდიული პირების მიერ პირადი ფულადი სახსრებით ან/და საარჩევნო სუბიექტის სახსრებით ისეთი სამუშაოს შესრულება ან მომსახურების განწვევა, რომელიც, საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად განეკუთვნება საქართველოს სახელმწიფო ხელისუფლების ან/და მუნიციპალიტეტის ორგანოთა კომპეტენციას (მაგალითად, შიდა მოხმარების გზების შეკეთება, მოასფალტება, გაზიფიკაციის სამუშაოების წარმოება და სხვა).

შენიშვნა: აკრძალვა არ ვრცელდება „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონით დადგენილი წესით მოპოვებული სამუშაოს შესრულებისა ან მომსახურების განწვევის შემთხვევაზე.

ამომრჩევლის მოსყიდვის ფაქტის დადგენის მიზნით უფლებამოსილ პირს შეუძლია, მიმართოს სასამართლოს. საარჩევნო სუბიექტს, რომელიც უშუალოდ ან თავისი წარმომადგენლის ან მის სასარგებლოდ მოქმედი ნებისმიერი სხვა ფიზიკური თუ იურიდიული პირის მეშვეობით ეწეოდა აკრძალულ საქმიანობას, ფაქტის დადასტურების შემთხვევაში, სასამართლოს გადაწყვეტილებით უუქმდება რეგისტრაცია.

III მოდული: საარჩევნო პროცესში ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენება - დაშვებები და შეზღუდვები

რა არის ადმინისტრაციული რესურსი?

საერთაშორისო პრაქტიკის მიხედვით, ადმინისტრაციულ რესურსად განიხილება ადამიანური რესურსი, ფინანსური რესურსი, ნებისმიერი მატერიალური და არამატერიალური სიკეთე, რომელიც საჭიროა საჯარო დაწესებულების ფუნქციონირებისათვის, მიუხედავად იმისა, ეს რესურსები დაწესებულების საკუთრებაა თუ სარგებლობის უფლებით აქვს გადაცემული (მაგალითად, იჯარით გადაცემული შენობა-ნაგებობა).

წყაიხო: „ადმინისტრაციული ხესუსები და თავისუფალი აჩვენები“ გზამკვლევი პოლიტიკოსებისა და საჯარო მოსამსახურეებისთვის, ევროპის საბჭოს ადგილობრივი და ხეგიონული ხელისუფლების კონგრესი, სტრასბურგი, 2018 წელი.

შენიშვნა: საერთაშორისო და ეროვნულ დონეზე დამკვიდრებული პრაქტიკის მიხედვით განიმარტება, რომ:

- მატერიალური სიკეთე, სხვადასხვა მატერიალურ რესურსს შორის, მოიცავს ინსტიტუციურ რესურსებს – საოფისე ტექნიკას, საოფისე ინვენტარს, საკანცელარიო ნივთებს, სატრანსპორტო საშუალებებს, შენობა-ნაგებობებსა და საბიუჯეტო თანხებით დაფინანსებულ სხვა მატერიალურ რესურსს;
- არამატერიალური სიკეთე, სხვადასხვა არამატერიალურ რესურსს შორის, მოიცავს ინტერნეტ- და საკომუნიკაციო რესურსებს – საბიუჯეტო თანხებით დაფინანსებულ ინტერნეტს, სამსახურებრივ ელ. ფოსტას, სამსახურის ოფიციალურ ვებგვერდს, ოფიციალური სოციალური მედიის გვერდებს.

წყაიხო: „საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების განსაზღვრის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილების კომენტარები, მომზადებული საქართველოს საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ, გეიმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის საზოგადოების (GIZ) მხაიდაქებით.

როგორია საერთაშორისო სტანდარტები ადმინისტრაციული რესურსის არამართლზომიერად გამოყენებასთან დაკავშირებით?

- აუცილებელია, სახელმწიფოსა და პოლიტიკურ პარტიას შორის არსებობდეს მკაფიო გამიჯვნა, პარტია არ უნდა იყოს აღრეული სახელმწიფოსთან.
- ეუთოს კოპენჰაგენის დოკუმენტი (1990).
- რესურსების განაწილება სახელმწიფოს მხარდაჭერით უნდა განხორციელდეს ობიექტური, სამართლიანი და გონივრული პრინციპით. ხელისუფლებამ უნდა აუკრძალოს სახელმწიფოს დაქვემდებარებაში არსებულ იურიდიული პირებს ან სხვა საჯარო დაწესებულებებს პოლიტიკური პარტიების რაიმე ფორმით მხარდაჭერა.
- ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია Rec (2003) პოლიტიკური პარტიებისა და საარჩევნო კამპანიების დაფინანსებისას კორუფციის წინააღმდეგ.
- სახელმწიფო რესურსების ბოროტად გამოყენებაში შეიძლება შედიოდეს საჯარო მოხელეების მანიპულაცია ან მათი დაშინება. ხელისუფლების მიერ მისი თანამშრომლებისთვის სამთავრობო მიტინგზე დასწრების მოთხოვნა იშვიათი მოვლენა არ არის. ამგვარი პრაქტიკა მკვეთრად და საყოველთაოდ უნდა იყოს კანონით აკრძალული.
- ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის და ვენეციის კომისიის პოლიტიკური პარტიების რეგულირების სახელმძღვანელო პრინციპები.
- შესაძლებლობების მხრივ თანასწორობა ყველა კანდიდატისა და პარტიისთვის უნდა იყოს უზრუნველყოფილი.
- ვენეციის კომისია, კარგი პრაქტიკის კოდექსი.
- მონაწილე სახელმწიფოებმა აუცილებელი იურიდიული გარანტიები უნდა შექმნან იმისთვის, რომ არჩევნებში მონაწილე მხარეებს ერთმანეთთან კანონის წინაშე და ხელისუფლების მხრიდან თანაბარი მოპყრობის პირობებში კონკურენცია შეეძლოთ.
- ეუთოს კოპენჰაგენის დოკუმენტი (1990) .
- ადმინისტრაციული რესურსის ბოროტად გამოყენების პრევენციისკენ მიმართული კანონმდებლობა ხელს უნდა უწყობდეს სათანადო პირობების შექმნას საარჩევნო პროცესში ნეიტრალიტეტისა და მიუკერძოებლობის უზრუნველსაყოფად.
- ევროპის საბჭოს ვენეციის კომისიისა და ეუთო/ოდირის საარჩევნო პროცესებში ადმინისტრაციული რესურსის ბოროტად გამოყენების პრევენციისა და რეაგირებისათვის ერთობლივი სახელმძღვანელო მითითებები.

რა უარყოფითი გავლენა შეიძლება მოახდინოს ადმინისტრაციული რესურსის არამართლზომიერად გამოყენებამ?

თუ საჯარო დაწესებულებებში დასაქმებული პირები ადმინისტრაციულ რესურსებსა და სამსახურებრივად დაქვემდებარებულ პირებზე კონტროლის მექანიზმს გამოიყენებენ არამართლზომიერად, ანუ საარჩევნო მიზნებისთვის რომელიმე სუბიექტის (პოლიტიკური პარტიის, საარჩევნო სუბიექტის, საარჩევნო სუბიექტობის კანდიდატის) სასარგებლოდ, მოცემული ქმედება კონკრეტულ საარჩევნო სუბიექტს ჩააყენებს უპირატეს მდგომარეობაში კონკურენტებთან მიმართებით. შედეგად, ადმინისტრაციული რესურსებისა და თანამდებობრივი ან სამსახურებრივი მდგომარეობის არამართლზომიერი გამოყენება, ერთი მხრივ, საფრთხეს უქმნის არჩევნების სანდოობას, მეორე მხრივ, ეჭვქვეშ აყენებს პოლიტიკურად ნეიტრალური საჯარო სამსახურის არსებობას.

რა შიშველებს ითვალისწინებს მოქმედი ეროვნული კანონმდებლობა ადმინისტრაციული რესურსისა და თანამდებობრივი ან სამსახურებრივი მდგომარეობის გამოყენებასთან დაკავშირებით?

I. განვიხილოთ შედგენილი მაგალითები მატერიალური და არამატერიალური რესურსების არამართლზომიერად გამოყენებასთან დაკავშირებით

მაგალითი N1 - ამომრჩევლებთან შეხვედრების ჩატარების მიზნით გამოყოფილი ყველა შენობა-ნაგებობა ერთდროულად დაიტვირთა. ერთ-ერთ საარჩევნო სუბიექტს მუნიციპალიტეტის დაქვემდებარებაში არსებული თეატრის დირექტორმა შენობა უსასყიდლოდ დაუთმო. რამდენიმე დღის შემდეგ, ამომრჩევლებთან შეხვედრების ჩატარების მიზნით, თეატრის დირექციას მიმართა სხვა საარჩევნო სუბიექტმა, რომელსაც მოთხოვნილი სივრცის უსასყიდლოდ მიღებაზე ეთქვა უარი. ვინაიდან შეხვედრის გადადება ვერ ხერხდებოდა, საარჩევნო სუბიექტს მოუწია გარკვეული საფასურის გადახდა.

მაგალითი N2 - სამინისტროს საზოგადოებასთან ურთიერთობის დეპარტამენტის სპეციალისტმა სამინისტროს ოფიციალურ ვებგვერდსა და ფეისბუქ გვერდზე ატვირთა სამინისტროს მიერ ჩატარებული ღონისძიების ამსახველი მასალა, სადაც ასევე ჩანდა ერთ-ერთი პარტიის ბანერი.

მაგალითი N3 - პოლიტიკური პარტიის ადგილობრივი წარმომადგენლობის ხელმძღვანელმა თავის მეგობარს, რომელიც დასაქმებული იყო მუნიციპალიტეტის მერიის კულტურის სამსახურში, სთხოვა სამსახურის ბალანსზე არსებული ხმის გამაძლიერებელი აპარატურა. მეგობარმა ეს აპარატურა გადასცა პოლიტიკური პარტიის წარმომადგენელს. მან აპარატურის გამოყენებით სკვერში გამართა შეხვედრა ამომრჩევლებთან.

მაგალითი N4 - სამინისტროში დასაქმებული მძღოლი შაბათ დღეს მისთვის სამართავად გადაცემული სამსახურებრივი ავტომობილით ჩავიდა ერთ-ერთ მუნიციპალიტეტში და მონაწილეობა მიიღო მაჟორიტარი დეპუტატობის კანდიდატების წარდგენასთან დაკავშირებულ ღონისძიებაში.

განვიხილოთ საკანონმდებლო რეგულაციები, რომლებიც კრძალავს მატერიალური და არამატერიალური რესურსების არამართლზომიერად გამოყენებას

1. სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ, აგრეთვე სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დაფინანსებული ორგანიზაციების მიერ დაკავებული შენობების საარჩევნო მიზნებისთვის ერთი სუბიექტის სასარგებლოდ გამოყენება, თუ იგივე სახის შესაძლებლობა სხვა სუბიექტებს არ მიეცემა, ჩაითვლება ადმინისტრაციული რესურსის თანაბარი ხელმისაწვდომობის პრინციპის დარღვევად იმ თანამდებობის პირის მიერ, ვინც უმოქმედობით ან დაუსაბუთებელი უარით არ დააკმაყოფილებს მოთხოვნას.

შენიშვნა: აღნიშნული დათქმა ასევე ეხება სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა იმ შენობა-ნაგებობებს, რომლებიც პირებს გადაცემული აქვთ ხელშეკრულების საფუძველზე გარკვეული ფუნქციის შესასრულებლად.

2. იკრძალება სახელმწიფო ხელისუფლების დაწესებულებებისათვის ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და იმ ორგანიზაციებისათვის, რომლებიც საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ფინანსდებიან (გარდა პოლიტიკური პარტიებისა), განკუთვნილი საკომუნიკაციო საშუალებების, საინფორმაციო მომსახურებისა და სხვადასხვა სახის ტექნიკის გამოყენება რომელიმე პოლიტიკური პარტიის, საარჩევნო სუბიექტობის კანდიდატის, საარჩევნო სუბიექტის წინასაარჩევნო აგიტაციისა და კამპანიის პროცესში.
3. იკრძალება სახელმწიფო ხელისუფლების ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საკუთრებაში არსებული სატრანსპორტო საშუალებების გამოყენება რომელიმე პოლიტიკური პარტიის, საარჩევნო სუბიექტობის კანდიდატის, საარჩევნო სუბიექტის წინასაარჩევნო აგიტაციისა და კამპანიის პროცესში.

შენიშვნა: საარჩევნო მიზნებისთვის სამსახურეობრივი ავტომატის გამოყენება არ ეზღუდებათ იმ პირებს, რომელთა დაცვა უზრუნველყოფს სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახური: საქართველოს პრეზიდენტი; საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარე; საქართველოს პრემიერმინისტრი; ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლეს საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებათა ორგანოების ხელმძღვანელები.

ამასთან, საქართველოს მთავრობის გადაწყვეტილებით, პერსონალური დაცვა შეიძლება დაენიშნოს ან მოეხსნას: საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარის მოადგილეს; საქართველოს პარლამენტის წევრს; საქართველოს მთავრობის წევრს; საქართველოს სხვა სახელმწიფო უწყების ხელმძღვანელს; საქართველოს სახელმწიფო ხელისუფლების მაღალი რანგის თანამდებობის პირს სამსახურეობრივი უფლებამოსილების პერიოდში.

II. განვიხილოთ შედგენილი მაგალითები თანამდებობრივი ან სამსახურეობრივი მდგომარეობის არამართლზომიერად გამოყენებასთან დაკავშირებით, რომელიც ასევე მოიცავს საარჩევნო მიზნებისთვის ადამიანური რესურსის არამართლზომიერად გამოყენების საკითხებს

მაგალითი N1 - ერთ-ერთი სამმართველოს უფროსმა თათბირზე მონაწილე თანამშრომლებსა და სამინისტროს მიერ დაფუძნებული არასამეწარმეო, არაკომერციული იურიდიული პირების ხელმძღვანელებს დაავალა, მონაწილეობა მიეღოთ მისი უახლოესი მეგობრის წინასაარჩევნო კამპანიის ფარგლებში გამართულ ღონისძიებაში. ასევე სთხოვა, ამავე ღონისძიებაში მონაწილეობის მიღებისთვის ინფორმაცია დაეყვანათ სხვა თანამშრომლებამდე.

მაგალითი N2 - სამინისტროს მონიტორინგის დეპარტამენტის ხელმძღვანელმა სამუშაო თათბირზე მიიწვია დაქვემდებარებული სტრუქტურული ერთეულების და ა(ა)იპ-ების ხელმძღვანელები. თათბირზე მან შეკრებილ პირებს დელიკატურად სთხოვა, დღის ბოლომდე მისულიყვნენ სამინისტროს მახლობლად მდებარე საარჩევნო შტაბში და ხელი მოეწერათ მხარდამჭერთა სიაში, რათა მის მეუღლეს, როგორც დამოუკიდებელ კანდიდატს, კენჭისყრაში მონაწილეობის საშუალება მისცემოდა.

მაგალითი N3 - ქალაქში, სადაც სამინისტროს საქვეუწყებო დაწესებულების თანამშრომლები მივლინებით იმყოფებოდნენ, მთავარ მოედანზე იმართებოდა ერთ-ერთი პარტიის მხარდასაჭერი კონცერტი, რომელსაც დაესწრნენ მივლინებაში მყოფი

საჯარო მოსამსახურეები და მონაწილეობა მიიღეს სააგიტაციო მასალის დარიგებაში.

განვიხილოთ საკანონმდებლო რეგულაციები, რომლებიც კრძალავს თანამდებობრივი ან სამსახურებრივი მდგომარეობის არამართლობიერად გამოყენებას (მოიცავს ასევე საარჩევნო მიზნებისთვის ადამიანური რესურსის არამართლობიერად გამოყენების საკითხებს)

- პირს, რომელსაც სახელმწიფო ხელისუფლების ან ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოში უკავია თანამდებობა, ეკრძალება სამსახურებრივად დაქვემდებარებული ან სხვაგვარად დამოკიდებული პირის ჩაბმა ისეთ საქმიანობაში, რომელიც ხელს უწყობს კანდიდატის წარდგენას ან/და არჩევას;

შენიშვნა: ტერმინში „სხვაგვარად დამოკიდებული პირი“ იგულისხმება ისეთი პირი, რომელიც, საქმიანობიდან გამომდინარე, მატერიალურად ან რაიმე სხვა ფორმით დამოკიდებულია შესაბამის თანამდებობის პირზე.

- პირს, რომელსაც სახელმწიფო ხელისუფლების ან ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოში უკავია თანამდებობა, ეკრძალება წინასაარჩევნო აგიტაციის განევა სამუშაო საათების განმავლობაში, ან/და არასამუშაო საათებში სამსახურებრივი ფუნქციების შესრულებისას;

შენიშვნა: შეზღუდვა არ ვრცელდება ტელერადიომუწყებლობის მიერ წინასაარჩევნო აგიტაციისთვის გამოყოფილი დროის გამოყენების შემთხვევაზე, აგრეთვე შემდეგ პოლიტიკური თანამდებობის პირებზე: საქართველოს პრეზიდენტი; საქართველოს პარლამენტის წევრი; საქართველოს პრემიერმინისტრი; საქართველოს მთავრობის სხვა წევრები და მათი მოადგილეები; ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოების წევრები და მთავრობათა ხელმძღვანელები; ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს წევრი და აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელი; სახელმწიფო რწმუნებული.

- პირს, რომელსაც სახელმწიფო ხელისუფლების ან ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოში უკავია თანამდებობა, ეკრძალება სახელმწიფო ხელისუფლების ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს მიერ დაფინანსებული სამსახურებრივი მივლინებების დროს ხელმოწერების შეგროვება და წინასაარჩევნო აგიტაციის განევა;
- თანამდებობრივი ან სამსახურებრივი მდგომარეობის არამართლობიერად გამოყენების თავიდან აცილების მიზნით, აკრძალულია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს, პოლიციისა და პროკურატურის ხელმძღვანელ თანამდებობის პირთა საკადრო გადაადგილება საარჩევნო სუბიექტების რეგისტრაციის ვადის გასვლიდან კენჭისყრის დღის დამთავრებამდე პერიოდში.

შენიშვნა: მოცემული დათქმა არ ეხება აღნიშნული ხელმძღვანელი თანამდებობის პირების უფლებამოსილების ვადის გასვლის ან/და მათ მიერ კანონის დარღვევის შემთხვევებს.

III. განვიხილოთ შედგენილი მაგალითები ფინანსური რესურსის არამართლობიერად გამოყენებასთან დაკავშირებით

მაგალითი N1 - სარწყავი სისტემის რეაბილიტაციის სამუშაოების დასაფინანსებლად არჩევნებამდე 45 დღით ადრე ადგილობრივი ბიუჯეტში განხორციელდა ცვლილება. აღნიშნული პროექტი არ იყო გათვალისწინებული ადგილობრივი თვითმმართველი

ერთეულის ბიუჯეტში, პროგრამის დაფინანსების სახსრები ასევე არ იყო გამოყოფილი შესაბამისი ბიუჯეტის სათანადო პროგრამული კოდით გათვალისწინებული ასიგნებების ფარგლებში.

მაგალითი N2 - მუნიციპალიტეტის საკრებულოს გადაწყვეტილებით, არჩევნებამდე 50 დღით ადრე ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის სხვადასხვა მუხლში დაზოგილი თანხების ხარჯზე გაიზარდა სოციალური შემწეობის ოდენობა, რომლის ზრდა კანონმდებლობით გათვალისწინებული არ ყოფილა.

მაგალითი N3 - არჩევნების დღემდე ორი კვირით ადრე მაუწყებლის ეთერში განთავსდა სარეკლამო ვიდეორგოლი, რომლითაც გაშუქდა, რომ მუნიციპალიტეტის მერიამ დაასრულა გზების რეაბილიტაციის სამუშაოები ერთ-ერთ საკურორტო ზონაში.

მაგალითი N4 - სარეკლამო კომპანიამ, სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციის დაკვეთით, დაამზადა სოციალური რეკლამა, რომლის ზოგიერთ ეპიზოდში შორი კადრით, თუმცა მკაფიოდ, ჩანდა ერთ-ერთი პოლიტიკური პარტიის სიმბოლიკა და რიგითი ნომერი.

მაგალითი N5 - კულტურის სამინისტროს დაფინანსებით მუნიციპალიტეტის ცენტრში აშენდა საკონცერტო დარბაზი. გახსნის ღონისძიება სამინისტროს მიერ გამოყოფილი თანხებითა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ტექნიკური მხარდაჭერით იქნა ორგანიზებული. ღონისძიებას უძღვებოდა მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თავმჯდომარე, რომელმაც სიტყვით გამოსვლისას არაერთხელ გამოხატა მხარდაჭერა არჩევნებში მონაწილე ერთ-ერთი საარჩევნო სუბიექტის მიმართ.

განვიხილოთ საკანონმდებლო რეგულაციები, რომლებიც კრძალავს ფინანსური რესურსის არამართლზომიერად გამოყენებას

1. 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. ამ წესის დარღვევის შემთხვევაში უფლებამოსილ პირს შეუძლია მიმართოს სასამართლოს და მოითხოვოს ხარჯების შეჩერება.

შენიშვნა: აღნიშნული დათქმა არ ვრცელდება იმ შემთხვევაზე, როდესაც პროექტები/პროგრამები ფინანსდება არჩევნების დღემდე არანაკლებ 60 დღით ადრე შესაბამისი ბიუჯეტის სათანადო პროგრამული კოდით გათვალისწინებული ასიგნებების ფარგლებში ან/და ამ ასიგნებებიდან გამოყოფილი სახსრებით, აგრეთვე დონორების მიერ გამოყოფილი სახსრებით.

აღნიშნული დათქმა ასევე არ ვრცელდება სტიქიური უბედურების ან სხვა ფორსმაჟორული გარემოების შედეგების სალიკვიდაციო ღონისძიებებისა და სახელმწიფო ან/და მუნიციპალიტეტის ორგანოთა მიერ კენჭისყრის შენობის მოწყობის ან/და სარემონტო სამუშაოების დაფინანსებაზე.

2. არჩევნების დღემდე მე-60 დღიდან არჩევნების დღის ჩათვლით აკრძალულია შეღავათების დაწესება, ასევე სოციალური გასაცემლების (პენსია, სოციალური დახმარება, შემწეობა და სხვა) დაწესება ან/და მათი ოდენობების ზრდა. ამ წესის დარღვევის შემთხვევაში უფლებამოსილ პირს შეუძლია, მიმართოს სასამართლოს და მოითხოვოს ხარჯების შეჩერება.

შენიშვნა: აღნიშნული შეზღუდვა არ ვრცელდება ისეთი შეღავათების, სოციალური გასაცემლების დაწესებაზე ან/და მათი ოდენობების ზრდაზე, რომელთა დაწესება ან/და ოდენობების ზრდა კანონმდებლობით გათვალისწინებული იყო არჩევნების დღემდე არანაკლებ 60 დღით ადრე.

აღნიშნული შეზღუდვა ასევე არ ვრცელდება შეღავათების, სოციალური გასაცემლების დაწესებაზე ან/და მათი ოდენობების ზრდაზე, რაც უკავშირდება სტიქიური უბედურების ან სხვა ფორსმაჟორული გარემოების შედეგებს.

3. არჩევნების დღემდე მე-60 დღიდან არჩევნების დღის ჩათვლით სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოს ან მუნიციპალიტეტის ორგანოს ეკრძალება მაუწყებლის ეთერში ისეთი სარეკლამო ვიდეორგოლის განთავსება, რომელიც შეიცავს ინფორმაციას შესაბამისი უწყების მიერ შესრულებული ან დაგეგმილი სამუშაოს შესახებ.
4. წინასაარჩევნო კამპანიის პერიოდში აკრძალულია სახელმწიფო ბიუჯეტის/ ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის სახსრებით ისეთი სააგიტაციო მასალის, ვიდეო- ან აუდიომასალის დამზადება, ვებგვერდის ან მისი ნაწილის შექმნა, რომელშიც ასახულია საარჩევნო სუბიექტი, ან მისი არჩევნებში მონაწილეობის რიგითი ნომერი, ან/და რომელიც შეიცავს საარჩევნო სუბიექტის მხარდასაჭერ/საწინააღმდეგო ინფორმაციას. აკრძალულია ასევე სახელმწიფო ბიუჯეტის/ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის სახსრებით დამზადებულ სოციალურ რეკლამაში საარჩევნო სუბიექტის ან მისი რიგითი ნომრის გამოყენება.
5. ადმინისტრაციული რესურსის არამიზნობრივ გამოყენებად ჩაითვლება საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის/ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის დაფინანსებით ორგანიზებულ ღონისძიებაზე/პრეზენტაციაზე ორგანიზატორის მიერ წინასაარჩევნო აგიტაციის განწევა.

IV მოდული: საარჩევნო პროცესში ადმინისტრაციული რესურსისა და თანამდებობრივი ან სამსახურებრივი მდგომარეობის არამართლზომიერად გამოყენების პრევენცია და დარღვევებზე რეაგირება

საჯარო მოსამსახურეების მიერ საქართველოს საარჩევნო კანონმდებლობის დარღვევის პრევენციისა და დარღვევებზე რეაგირების მიზნით, არაუგვიანეს არჩევნების წლის 1 ივლისისა, საქართველოს იუსტიციის სამინისტროსთან იქმნება უწყებათაშორისი კომისია.

დარღვევის ფაქტის დადასტურების შემთხვევაში კომისია უფლებამოსილია, რეკომენდაციით მიმართოს ნებისმიერ საჯარო მოსამსახურეს, ადმინისტრაციულ ორგანოს, საქართველოს ცენტრალურ საარჩევნო კომისიას (ცესკო) შესაბამისი ღონისძიებების გატარების მოთხოვნით.

საქართველოს ორგანული კანონით „საქართველოს საარჩევნო კოდექსით“ გათვალისწინებული სანქციებია:

- კანონის მოთხოვნათა დარღვევით წინასაარჩევნო აგიტაციაში მონაწილეობის მიღება – გამოიწვევს დაჯარიმებას 2 000 ლარის ოდენობით.
- მუხლი 79
- საარჩევნო კამპანიის ჩატარება იმ დაწესებულებათა შენობებში, რომლებიც

აკრძალულია კანონით, და ასეთი ნებართვის გაცემა უფლებამოსილი პირის მიერ – გამოიწვევს დაჯარიმებას 1 000 ლარის ოდენობით.

- მუხლი 81

- წინასაარჩევნო აგიტაციისას და კამპანიისას ადმინისტრაციული რესურსებისა და თანამდებობრივი ან სამსახურებრივი მდგომარეობის გამოყენებისას კანონით დადგენილი მოთხოვნების დარღვევა – გამოიწვევს დაჯარიმებას 2 000 ლარის ოდენობით.

- მუხლი 88

საჯარო მოსამსახურეების მიერ ზემოთ აღნიშნულ შემთხვევებში ჩადენილ დარღვევებზე ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა შესახებ ოქმებს ადგენენ ცესკოს თავმჯდომარე, ცესკოსა და შესაბამისი საოლქო საარჩევნო კომისიების მიერ უფლებამოსილი პირები.

ტესტური დავალება მოიცავს 17 კითხვას (მათ შორის 6 კაზუსს). თითო კითხვა ფასდება 1 ქულით. ტესტირების წარმატებით ჩაბარებისთვის პროგრამის მომხმარებელმა უნდა დააგროვოს 12 ქულა.

1. წინასაარჩევნო კამპანია (აგიტაცია) იწყება კენჭისყრის დღემდე:

- ა) 65 დღით ადრე.
- ბ) 45 დღით ადრე.
- გ) 60 დღით ადრე.
- დ) არც ერთი პასუხი არ არის სწორი.

საფუძველი

საქართველოს ორგანული კანონის „საქართველოს საარჩევნო კოდექსის“ 45-ე მუხლის პირველი პუნქტი.

2. წინასაარჩევნო აგიტაციის განვეისა და აგიტაციაში მონაწილეობის უფლება არ აქვს:

- ა) საარჩევნო კომისიის წევრს.
- ბ) თავდაცვის სამინისტროში დასაქმებულ საჯარო მოსამსახურეს.
- გ) უცხო ქვეყნის მოქალაქეს.
- დ) ყველა პასუხი სწორია.

საფუძველი

საქართველოს ორგანული კანონის „საქართველოს საარჩევნო კოდექსის“ 45-ე მუხლის მე-4 პუნქტის „ა“, „ბ“, „ვ“ ქვეპუნქტები.

3. სამუშაო საათებში აგიტაციის განვეისა და აგიტაციაში მონაწილეობის უფლება ეზღუდება:

- ა) საქართველოს პარლამენტის წევრს.
- ბ) სახელმწიფოს ან მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების თანამშრომლებს.
- გ) საკრებულოს წევრს.

დ) საქართველოს პრემიერმინისტრს.

საფუძველი

საქართველოს ორგანული კანონის „საქართველოს საარჩევნო კოდექსის“ 45-ე მუხლის მე-4 „კ“ ქვეპუნქტი.

4. საჯარო სკოლების პედაგოგებს წინასაარჩევნო აგიტაციის განევისა და აგიტაციაში მონაწილეობის უფლება არ ეზღუდებათ:

- ა) სამსახურებრივი მივლინებისას.
- ბ) სამუშაო საათების განმავლობაში.
- გ) არასამუშაო დროს, როცა უშუალოდ არ ასრულებენ სამსახურებრივ ფუნქციებს.
- დ) საჯარო სკოლის დირექტორის ნებართვის შემთხვევაში.

საფუძველი

საქართველოს ორგანული კანონის „საქართველოს საარჩევნო კოდექსის“ 45-ე მუხლის მე-4 პუნქტის „კ“ ქვეპუნქტი.

5. რომელი მსჯელობაა სწორი:

- ა) წინასაარჩევნო აგიტაციის ჩატარება აკრძალულია საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლების დანესებულებების შენობებში.
- ბ) კენჭისყრის დღეს წინასაარჩევნო აგიტაციის ჩატარება აკრძალულია კენჭისყრის შენობაში.
- გ) წინასაარჩევნო აგიტაციის ჩატარება აკრძალულია სამხედრო ნაწილებში.
- დ) ყველა მსჯელობა სწორია.

საფუძველი

საქართველოს ორგანული კანონის „საქართველოს საარჩევნო კოდექსის“ 45-ე მუხლის მე-5 და მე-11 პუნქტები.

6. სააგიტაციო მასალა შეიძლება გამოიფინოს:

- ა) კულტურული მემკვიდრეობის შენობა-ნაგებობებზე.
- ბ) საგზაო ნიშნებზე.
- გ) კერძო საკუთრებაში არსებულ შენობა-ნაგებობებზე მესაკუთრის თანხმობის შემთხვევაში.
- დ) ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების შენობების ინტერიერებსა და ექსტერიერებში.

საფუძველი

საქართველოს ორგანული კანონის „საქართველოს საარჩევნო კოდექსის“ 46-ე მუხლის პირველი და მე-2 პუნქტები.

7. საჯარო მოსამსახურეს უფლება აქვს:

- ა) იყოს საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრი, გარდა კანონით გათვალისწინებული შემთხვევებისა.

- ბ) იყოს საარჩევნო სუბიექტის წარმომადგენელი.
- გ) იყოს ადგილობრივი დამკვირვებელი ორგანიზაციის დამკვირვებელი, გარდა კანონით გათვალისწინებული შემთხვევებისა.
- დ) ყველა პასუხი სწორია.

საფუძველი

საქართველოს ორგანული კანონის „საქართველოს საარჩევნო კოდექსის“ 24-ე მუხლის მე-6 პუნქტი, 42-ე მუხლის მე-2¹ პუნქტი, 39-ე მუხლის მე-4 პუნქტი.

8. პარლამენტის წევრობის კანდიდატად რეგისტრაციისთვის თანამდებობიდან გადადგომის და განთავისუფლების ვალდებულება არ ეხება:

- ა) პრემიერმინისტრს.
- ბ) მინისტრებს.
- გ) საჯარო სამსახურის ბიუროს უფროსს.
- დ) მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თავმჯდომარეს, მერს.

საფუძველი

საქართველოს ორგანული კანონის „საქართველოს საარჩევნო კოდექსის“ 112-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტი.

9. საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრად დანიშვნის/არჩევის შემთხვევაში, საჯარო მოსამსახურემ:

- ა) შეიძლება ისარგებლოს შვებულებით ანაზღაურების გარეშე ან კუთვნილი ანაზღაურებადი შვებულებით.
- ბ) შეიძლება ისარგებლოს შვებულებით მხოლოდ ანაზღაურების გარეშე.
- გ) შეიძლება ისარგებლოს მხოლოდ კუთვნილი ანაზღაურებადი შვებულებით.
- დ) უნდა შეიწყვიტოს უფლებამოსილება მუდმივ სამუშაო ადგილას, ვინაიდან საჯარო მოხელის სტატუსთან შეუთავსებელია საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრობა.

საფუძველი

საქართველოს ორგანული კანონის „საქართველოს საარჩევნო კოდექსის“ 24-ე მუხლის მე-6 პუნქტი.

10. ადმინისტრაციული რესურსის არამართლზომიერად გამოყენების შემთხვევადაც არ ჩაითვლება:

- ა) თუ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანომ მის მიერ დაკავებული შენობა საარჩევნო მიზნებისთვის დაუთმო რომელიმე საარჩევნო სუბიექტს და იმავე სახის შესაძლებლობა მისცა სხვა საარჩევნო სუბიექტებსაც.
- ბ) თუ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანომ მის მიერ დაკავებული შენობა საარჩევნო მიზნებისთვის დაუთმო რომელიმე საარჩევნო სუბიექტს და იმავე სახის შესაძლებლობა არ მისცა სხვა საარჩევნო სუბიექტებსაც.
- გ) თუ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანომ ოფიციალური ვებგვერდი დაუთმო რომელიმე საარჩევნო სუბიექტის სააგიტაციო მასალის განთავსებას და იმავე სახის შესაძლებლობა მისცა სხვა საარჩევნო სუბიექტებსაც.
- დ) თუ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანომ ოფიციალური ვებგვერდი

დაუთმო რომელიმე საარჩევნო სუბიექტის სააგიტაციო მასალის განთავსებას და იმავე სახის შესაძლებლობა არ მისცა სხვა საარჩევნო სუბიექტებსაც.

საფუძველი

საქართველოს ორგანული კანონის „საქართველოს საარჩევნო კოდექსის“ 48-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი.

11. ქვემოთ ჩამოთვლილი დათქმებიდან რომელი არ შეესაბამება საარჩევნო პროცესში ადმინისტრაციული რესურსის არამართლობიერად გამოყენების პრევენციის უზრუნველსაყოფად საერთაშორისო სტანდარტებით გათვალისწინებულ რეკომენდაციებს?

- ა) ევროპის საბჭოს ვენეციის კომისიისა და ეუთო/ოდირის საარჩევნო პროცესებში ადმინისტრაციული რესურსის ბოროტად გამოყენების პრევენციისა და რეაგირებისათვის ერთობლივი სახელმძღვანელო მითითებების შესაბამისად, კანონმდებლობა ხელს უნდა უწყობდეს სათანადო პირობების შექმნას საარჩევნო პროცესში ნეიტრალიტეტისა და მიუკერძოებლობის უზრუნველსაყოფად.
- ბ) ეუთოს კოპენჰაგენის დოკუმენტის (1990) თანახმად, არ არის აუცილებელი სახელმწიფოსა და პოლიტიკურ პარტიას შორის არსებობდეს მკაფიო გამიჯვნა.
- გ) ვენეციის კომისიის კარგი პრაქტიკის კოდექსის თანახმად, შესაძლებლობების მხრივ უნდა იყოს უზრუნველყოფილი თანასწორობა ყველა კანდიდატისა და პარტიისთვის.
- დ) პოლიტიკური პარტიებისა და საარჩევნო კამპანიების დაფინანსებისას კორუფციის წინააღმდეგ ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაციის Rec (2003) თანახმად, ხელისუფლებამ უნდა აუკრძალოს სახელმწიფოს დაქვემდებარებაში არსებულ იურიდიული პირებს ან სხვა საჯარო დაწესებულებებს პოლიტიკური პარტიების რაიმე ფორმით მხარდაჭერა.

საფუძველი

ეუთოს კოპენჰაგენის დოკუმენტი (1990), რომლის თანახმად, აუცილებელია სახელმწიფოსა და პოლიტიკურ პარტიას შორის არსებობდეს მკაფიო გამიჯვნა.

12. კორპუსში შემავალი წყლის მიღების დაზიანების გამო, მათ შესაკეთებლად, შაბათ დღეს მივლენილ იქნენ თვითმმართველობის დაქვემდებარებაში არსებული შესაბამისი არაკომერციული (არასამეწარმეო) იურიდიული პირის თანამშრომლები. სარემონტო სამუშაოების მიმდინარეობის პროცესში გამოჩნდნენ პოლიტიკური პარტიის წარმომადგენლები, რომლებმაც დაიწყეს სააგიტაციო მასალის დარიგება. ა(ა)იპ-ის თანამშრომლები კარგად იცნობდნენ პარტიის წარმომადგენლებს და სარემონტო სამუშაოების წარმოების პარალელურად გაუწიეს დახმარება სააგიტაციო მასალის დარიგებაში. ჰქონდა თუ არა ა(ა)იპ-ის თანამშრომლებს მოცემულ სიტუაციაში სააგიტაციო მასალის გავრცელების უფლება?

- ა) დიახ
- ბ) არა

საფუძველი

საქართველოს ორგანული კანონის „საქართველოს საარჩევნო კოდექსის“ 45-ე მუხლის მე-4 პუნქტის „კ“ ქვეპუნქტი უკრძალავს მათ ასეთ ქმედებას უშუალოდ სამსახურეობრივი მოვალეობის შესრულების მომენტში.

13. დაბის ცენტრში, სარეკლამო ბილბორდზე ერთ-ერთმა კანდიდატმა განათავსა სააგიტაციო მასალა. ძლიერმა ქარმა სარეკლამო ბილბორდზე დააზიანა განათება, რის გამოც საღამოობით სააგიტაციო მასალა ბანერზე თითქმის აღარ ჩანდა. მეგობრის დახმარების სურვილით, სახელმწიფო საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახურის თანამშრომელმა სამსახურეობრივი ტექნიკის, ამნის, გამოყენებით შეაკეთა განათება. ამ ქმედების გამო ადგილობრივი დამკვირვებელი ორგანიზაციის დამკვირვებელმა მიმართა საოლქო საარჩევნო კომისიას და მოითხოვა აღნიშნული საჯარო მოსამსახურისთვის ჯარიმის სახით 2000 ლარის დაკისრება. საფუძვლიანია თუ არა საჩივრის ავტორის მოთხოვნა?

ა) დიახ

ბ) არა

საფუძველი

საქართველოს ორგანული კანონის „საქართველოს საარჩევნო კოდექსის“ 48-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტი

14. წინასაარჩევნო კამპანიის პერიოდში ტელევიზორცეში გავრცელდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს დაკვეთით მომზადებული საინფორმაციო ვიდეორგოლი, რათა მოსახლეობისთვის მიეწოდებინათ ინფორმაცია განუვლი საქმიანობისა და მიღწევების შესახებ. დასაშვებია იყო თუ არა ეს ქმედება?

ა) დიახ

ბ) არა

საფუძველი

საქართველოს ორგანული კანონის „საქართველოს საარჩევნო კოდექსის“ 49-ე მუხლის მე-3¹ პუნქტი

15. არჩევნებამდე 10 დღით ადრე საბავშვო ბაღის შენობაში, სადაც განთავსებული იყო საუბნო საარჩევნო კომისია, ჩამოინგრა ქერი. ალტერნატიული ფართი ვერ მოიძებნა და საარჩევნო ადმინისტრაციამ, სარემონტო სამუშაოების წარმოების მიზნით, მიმართა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს. მოთხოვნა არ დაკმაყოფილდა, ვინაიდან ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტში არ იყო გათვალისწინებული სარემონტო სამუშაოების წარმოების ხარჯები, ხოლო არჩევნებამდე არანაკლებ 60 დღით ადრე ბიუჯეტის ცვლილება კანონით იკრძალებოდა. კანონიერია თუ არა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს გადაწყვეტილება?

ა) დიახ

ბ) არა

საფუძველი

საქართველოს ორგანული კანონის „საქართველოს საარჩევნო კოდექსის“ 49-ე მუხლის მე-5 პუნქტი

16. მუნიციპალიტეტის საკრებულოს გადაწყვეტილებით, არჩევნებამდე 50 დღით ადრე ბიუჯეტის სხვადასხვა მუხლში დაზოგილი თანხების ხარჯზე გაზარდა სოციალური დახმარების ოდენობა, მათ შორის ერთჯერადი დახმარებები შეშასა და მედიკამენტებზე. აღნიშნული გადაწყვეტილება გასაჩივრდა სასამართლოში შემწეობის თანხების გაცემის შეჩერების მოთხოვნით. საფუძვლიანია თუ არა საჩივარი?

- ა) დიახ
- ბ) არა

საფუძველი

საქართველოს ორგანული კანონის „საქართველოს საარჩევნო კოდექსის“ 49-ე მუხლის მე-4 პუნქტი

17. მერის მოადგილის თხოვნით, მისმა მძღოლმა სამსახურის მანქანით განახორციელა მხარდამჭერთა ტრანსპორტირება საარჩევნო შტაბში. კანონი რომ არ დარღვეულიყო, მერის მოადგილემ საკუთარი სახსრებით ჩაასხა საწვავი მანქანაში. დაირღვა თუ არა კანონის მოთხოვნა?

- ა) დიახ
- ბ) არა

საფუძველი

საქართველოს ორგანული კანონის „საქართველოს საარჩევნო კოდექსის“ 48-ე მუხლის პირველი პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტი

დანართი III



საქართველოს ცენტრალურ საარჩევნო კომისიას, საქართველოში ევროპის საბჭოს ოფისს, თავისუფალი და სამართლიანი არჩევნებისთვის უწყებათაშორის კომისიას, სსიპ საჯარო სამსახურის ბიუროს შორის ურთიერთთანამშრომლობის შესახებ მემორანდუმი

ქ. თბილისი

25 სექტემბერი, 2020 წელი

საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისია, საქართველოში ევროპის საბჭოს ოფისი, თავისუფალი და სამართლიანი არჩევნებისთვის უწყებათაშორისი კომისია და სსიპ საჯარო სამსახურის ბიურო (შემდგომში - მხარეები),

გამოთქვამენ რა სურვილს, ხელი შეუწყონ ქვეყანაში თავისუფალი, მიუკერძოებელი, გამჭვირვალე არჩევნების ჩატარებას,

ითვალისწინებენ რა, საჯარო მოსამსახურეების როლის მნიშვნელობას დემოკრატიული არჩევნების ჩატარების პროცესში,

იზიარებენ რა, საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისი არჩევნების ჩატარების ხელშეწყობის უზრუნველსაყოფად საჯარო მოსამსახურეების მიერ კანონის მოთხოვნებისა და ეთიკის სახელმძღვანელო პრინციპების დაცვის აუცილებლობას,

ხელმძღვანელობენ რა ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის, საარჩევნო მიმართულებით ყველასთვის თანაბრად ხელმისაწვდომი საარჩევნო გარემოს უზრუნველყოფის პრინციპებით,

გამოხატავენ თანამშრომლობის სურვილს და დებენ მემორანდუმს შემდეგზე:

მუხლი 1. მემორანდუმის მიზანი

მემორანდუმი მიზნად ისახავს, საარჩევნო პროცესში ადმინისტრაციული რესურსებისა და თანამდებობრივი ან სამსახურებრივი მდგომარეობის არამართლობიერად გამოყენების, ასევე, წინასაარჩევნო კამპანიის წარმოებისა და მასში მონაწილეობის წესების დარღვევის პრევენციის უზრუნველსაყოფად, ხელი შეეწყოს საჯარო დაწესებულებებში დასაქმებული პირების ცნობიერების ამაღლებას შესაბამის შიდასახელმწიფოებრივ და საერთაშორისო რეგულაციებთან დაკავშირებით.

მუხლი 2. მემორანდუმის საგანი

მემორანდუმის საგანია, საქართველოს პარლამენტის 2020 წლის 31 ოქტომბრის არჩევნებისთვის საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის (ცესკო) და სსიპ საარჩევნო სისტემების განვითარების, რეფორმებისა და სწავლების ცენტრის (სწავლების ცენტრი) მიერ საჯარო მოსამსახურეებისთვის შემუშავებული

საინფორმაციო-სასწავლო კურსის - „საარჩევნო კამპანია და ადმინისტრაციული რესურსი - საარჩევნო პროცესებში ადმინისტრაციული რესურსის არამართლობიერად გამოყენების პრევენცია და რეაგირება დარღვევებზე“ - განხორციელების ხელშეწყობა.

მუხლი 3. მხარეთა თანამშრომლობის ფორმები

მემორანდუმის მიზნის გათვალისწინებით. მხარეები თანხმდებიან, ურთიერთთანამშრომლობით, კომპეტენციის ფარგლებში განახორციელონ შემდეგი ღონისძიებები:

ა) საჯარო მოსამსახურეებისთვის განკუთვნილი საინფორმაციო-სასწავლო კურსი განთავსდება ცესკოსა და სწავლების ცენტრის მიერ, საქართველოში ევროპის საბჭოს პროექტთან - „საარჩევნო პრაქტიკისა და პროცესის გამჭვირვალობის, ინკლუზიურობისა და სანდოობის მხარდაჭერა საქართველოში“ - თანამშრომლობით შექმნილ ელექტრონულ სასწავლო პლატფორმაზე, რაც უზრუნველყოფს დროსა და სივრცეში შეუზღუდავად საინფორმაციო-სასწავლო რესურსზე საჯარო მოსამსახურეების წვდომის შესაძლებლობას;

ბ) პროგრამის შესახებ საჯარო მოსამსახურეების ინფორმირებისა და საინფორმაციო-სასწავლო კურსში მათი ჩართულობის ხელშეწყობის მიზნებისთვის უზრუნველყოფილ იქნება შესაბამისი საინფორმაციო-საკომუნიკაციო არხების გამოყენება;

გ) მემორანდუმის მიზნის მისაღწევად, საჭიროებებიდან გამომდინარე, მხარეები კომპეტენციის ფარგლებში ხელს შეუწყობენ სხვა შესაბამისი ღონისძიებების განხორციელებას.

მუხლი 4. დასკვნითი დებულებანი

1. წინამდებარე მემორანდუმი მოქმედებს მხარეთა მიერ ხელმოწერის დღიდან და ძალაშია შესაბამისი არჩევნების საბოლოო შედეგების შეჯამებამდე.
2. მემორანდუმი შედგენილია თანაბარი იურიდიული ძალის მქონე ოთხ ეგზემპლარად (ქართულ და ინგლისურ ენებზე).

საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისია

თამარ ჟვანია (კომისიის თავმჯდომარე)

საქართველოში ევროპის საბჭოს ოფისი

ვაჰაგ მურადიანი (საქართველოს ოფისის ხელმძღვანელის მოადგილე)

თავისუფალი და სამართლიანი არჩევნებისთვის უწყებათაშორისი კომისია

ალექსანდრე ტაბატაძე (იუსტიციის მინისტრის მოადგილე)

სსიპ საჯარო სამსახურის ბიურო

ეკატერინე ქარდავა (ბიუროს უფროსი)

დანართი IV

ქცევის კოდექსი (მოლდოვა)

ქცევის კოდექსი

ფინანსური, მატერიალური და არამატერიალური რესურსით საარჩევნო კამპანიის მხარდაჭერის პირობების შესახებ 2019 წლის 24 თებერვლის საპარლამენტო არჩევნებსა და საკონსულტაციო რესპუბლიკურ რეფერენდუმთან დაკავშირებით

მუხლი 1. ზოგადი დებულებები

ჩვენ, პოლიტიკური პარტიების წარმომადგენლები, საარჩევნო ბლოკები, დამოუკიდებელი კანდიდატები, რეფერენდუმის მონაწილეები, ისევე როგორც სხვა პირები, რომლებიც პირდაპირ თუ ირიბად მონაწილეობენ საარჩევნო კამპანიაში,

საარჩევნო კოდექსის 22(1)(r) მუხლიდან გამომდინარე,

- ვაცნობიერებთ რა არჩევნების მნიშვნელობას დემოკრატიული საზოგადოების მშენებლობისათვის;
- დაინტერესებული ვართ რა საარჩევნო პროცესის დემოკრატიულად წარმართვაში;
- ვიღებთ რა ვალდებულებას, გამოვიყენოთ მაღალი სტანდარტები და კეთილსინდისიერად და განუხრელად შევასრულოთ პოლიტიკურ პარტიათა და საარჩევნო კანდიდატების საქმიანობისა და საარჩევნო კამპანიის დაფინანსების არსებული საკანონმდებლო ჩარჩო;
- ვაცნობიერებთ რა პარტიებს შორის უნდობლობის კლიმატის დაძლევის აუცილებლობას;
- ვიღებთ რა ვალდებულებას, გავაძლიეროთ თავისუფალი და სამართლიანი არჩევნების გარანტიები 2019 წლის 24 თებერვალს დაგეგმილი საპარლამენტო არჩევნებისა და რესპუბლიკური საკონსულტაციო რეფერენდუმის დროს, ვთანხმდებით შემდეგზე:

მუხლი 2. რეგულირების საგანი

ქცევის კოდექსი კამპანიის ფინანსური, მატერიალური და არამატერიალური მხარდაჭერის უზრუნველყოფის პირობების შესახებ (შემდგომში - კოდექსი), არეგულირებს პოლიტიკური პარტიების, საარჩევნო ბლოკების, დამოუკიდებელი კანდიდატების, არჩევნებისა და რეფერენდუმის მონაწილეების ქცევას საარჩევნო კამპანიის პროცესში და მიზნად ისახავს, უზრუნველყოს დაფინანსების გამჭვირვალობა და საარჩევნო კამპანიის მხარდაჭერა, უზრუნველყოს გადაცდომების, მათ შორის ადმინისტრაციული რესურსების, არამართლზომიერი გამოყენების აღკვეთა და ხელი შეუწყოს ქცევის ერთიანი სტანდარტების დანერგვას.

მუხლი 3. დეფინიციები

ადმინისტრაციული რესურსების არამართლზომიერი გამოყენება - საჯარო თანამდებობისა და რესურსების (მათ შორის სამართალდამცავი ორგანოების, პერსონალის, ფინანსური, მატერიალური და სხვა რესურსების) გამოყენება პოლიტიკოსების ან პოლიტიკური პარტიების მიერ არჩევნების დროს, უპირატესი მდგომარეობის მოპოვების მიზნით, სამართლებრივი წესებისა და ვალდებულებების, და/ან სხვა წესების დარღვევით, რომლებიც საჯარო თანამდებობასთან დაკავშირებული ფუნქციების განხორციელებას არეგულირებენ.

ამომრჩეველთა მოსყიდვა - ფულის, საქონლის, მომსახურების ან სხვა სარგებლის შეთავაზება ან მიცემა, ამომრჩეველებზე გავლენის მოხდენის მიზნით იმასთან დაკავშირებით, ისარგებლონ თუ არა თავიანთი ხმის უფლების საპარლამენტო და ადგილობრივი არჩევნების ან რეფერენდუმების დროს.

შემონირულობა - ფული, საქონელი ან მომსახურება, რომელიც უზრუნველყოფილია უფასოდ, ან საბაზრო ფასზე დაბალ ფასად.

დემოკრატია მნიშვნელოვანია

ანონიმური შემონირულობები - ფული, საქონელი ან მომსახურება, რომელიც მიენოდება პოლიტიკურ პარტიას, საარჩევნო ბლოკს, დამოუკიდებელ კანდიდატს ანონიმური დონორის მიერ, რომელიც მალავს თავის ვინაობას, ან რომელიც არასწორ მონაცემებს მიუთითებს.

საარჩევნო კამპანიების დაფინანსება - საარჩევნო კანდიდატების პირდაპირი ან/და ირიბი დაფინანსება და სხვა მატერიალური მხარდაჭერა სახელმწიფოს, ფიზიკური და/ან იურიდიული პირების მიერ.

პირდაპირი დაფინანსება - პოლიტიკური პარტიის, საარჩევნო ბლოკის ან დამოუკიდებელი კანდიდატის მხარდაჭერა საარჩევნო კამპანიის დროს საკუთარი სახსრებით, ან/და ფიზიკური ან იურიდიული პირის მიერ.

საარჩევნო კამპანიის უკანონო დაფინანსება - საარჩევნო კამპანიის დაფინანსების შესახებ ანგარიშების გაყალბება დონორთა ვინაობის, მიღებული თანხების ოდენობის ან დანიშნულების, ან გამოყენებული სახსრების ოდენობის არასწორად მითითებისა თუ დაფარვის მიზნით.

ირიბი (უკანონო) დაფინანსება - შემონირულობა ფიზიკური ან იურიდიული პირის მიერ შუამავლის მეშვეობით, კანონით დადგენილი შეზღუდვების თავიდან აცილების მიზნით, ან ფიზიკური თუ იურიდიული პირის მიერ შემონირულობა მესამე მხარის სახელით. მაგალითად, შემონირულობები საზღვარგარეთიდან, რომელიც გადაეცემა მოლდოვის მოქალაქეს, რომელიც იმყოფება ქვეყანაში, უცხოურ დაფინანსებაზე დაწესებული აკრძალვის გვერდის ავლით.

მესამე მხარის სახელით დაფინანსება - პირის ან/და ორგანიზაციის მიერ განხორციელებული ხარჯები, რომლებიც დამოუკიდებელია პოლიტიკური პარტიის, საარჩევნო ბლოკის ან დამოუკიდებელი კანდიდატისგან, ან მესამე მხარის მიერ განხორციელებული ხარჯები, რომლებიც იმ ორგანიზაციასთანაა დაკავშირებული/კონტროლირებული ან შექმნილი, რომელიც პოლიტიკურ პარტიასთან, საარჩევნო ბლოკთან, დამოუკიდებელ კანდიდატთანაა ასოცირებული, როდესაც ეს ხარჯები მიზნად ისახავენ პოლიტიკური პარტიის, საარჩევნო ბლოკის ან დამოუკიდებელი კანდიდატის მხარდაჭერას ან მასთან დაპირისპირებას.

პოლიტიკური პარტიის დაფინანსება - პოლიტიკური პარტიის პირდაპირი ან/და ირიბი დაფინანსება სახელმწიფოს, ფიზიკური და/ან იურიდიული პირების მხრიდან, ფინანსური, მატერიალური ან სხვა საშუალებების შეთავაზების, გამოყოფის ან გადაცემის გზით.

პირდაპირი სახელმწიფო დაფინანსება - სახელმწიფო ბიუჯეტის წყაროებიდან სუბსიდიების გამოყოფა პოლიტიკური პარტიებისთვის მათი საქმიანობის დასაფინანსებლად, ან არჩევნებში მონაწილე კანდიდატებისთვის ფულადი დახმარების გაწევა უპროცენტო კრედიტების მინიჭებით.

ირიბი სახელმწიფო დაფინანსება - სახელმწიფოს მიერ საარჩევნო კამპანიისთვის ფულადი ღირებულების რესურსების მიწოდება (სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებული შენობა-ნაგებობების გაქირავება; საჯარო ბილბორდების უზრუნველყოფა; უფასო წვდომის უზრუნველყოფა ეროვნულ ტელე- და რადიომაუწყებლებზე და ა.შ.) პოლიტიკური პარტიებისა და დამოუკიდებელი კანდიდატებისთვის, კანონის მოთხოვნების შესაბამისად.

სამეთვალყურეო და მაკონტროლებელი ორგანო - ორგანო, რომელიც იღებს პოლიტიკური პარტიების, საარჩევნო კანდიდატებისა და რეფერენდუმის მონაწილეების ფინანსურ ანგარიშებს, შემდეგ განიხილავს მათ და, კანონის დარღვევის აღმოჩენის შემთხვევაში, უფლება აქვს, გამოიყენოს ან მოითხოვოს სანქციების გამოყენება.

ინსტიტუციური ადმინისტრაციული რესურსების არამართლობიერად გამოყენება - საოფისე აღჭურვილობის, სატრანსპორტო საშუალებების, სამთავრობო დაწესებულებების შენობების, დაქვემდებარებული საჯარო მოსამსახურეებისა და სახელმწიფო მიერ დაფინანსებული სხვა მატერიალური და ადამიანური რესურსების გამოყენება წინასაარჩევნო და საარჩევნო საქმიანობის ორგანიზებისა და განხორციელებისთვის.

ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენება იძულების გზით - იძულებითი მეთოდების გამოყენება პოლიტიკური ოპონენტების, მათი მხარდამჭერებისა და ამომრჩევლის წინააღმდეგ და მათზე უსამართლო ზემოქმედება.

ადმინისტრაციული მედიარესურსების ბოროტად გამოყენება - სახელმწიფო და ადგილობრივი ბიუჯეტიდან დაფინანსებულ მედიასაშუალებებზე წვდომის მიზნით პრივილეგირებული პირობების უზრუნველყოფა საარჩევნო სუბიექტის ან მისი კანდიდატისთვის.

არაფინანსური მხარდაჭერა - ნებისმიერი მატერიალური აქტივი, რომელიც შემოთავაზებულია უფასოდ ან საბაზრო ფასზე უფრო იაფად პოლიტიკური პარტიისთვის, საარჩევნო ბლოკისთვის ან დამოუკიდებელი კანდიდატისთვის.

არამატერიალური მხარდაჭერა - მომსახურება ან ნებისმიერი სხვა არამატერიალური აქტივი, რომელიც შემოთავაზებულია უფასოდ ან საბაზრო ფასზე უფრო იაფად პოლიტიკური პარტიისთვის, საარჩევნო ბლოკისთვის ან დამოუკიდებელი კანდიდატისთვის. მაგალითად, საკუთარი ავტომობილის შეთავაზება უფასოდ.

მუხლი 4. ზოგადი პრინციპები

საპარლამენტო არჩევნებსა და საკონსულტაციო რესპუბლიკურ რეფერენდუმთან დაკავშირებული საარჩევნო კამპანიის დაფინანსებისას ხელმომწერი მხარეები პატივს სცემენ კეთილსინდისიერების, კანონიერების, თანასწორობის, პასუხისმგებლობის, მიუკერძოებლობისა და დისკრიმინაციის დაუშვებლობის პრინციპებს; აღიარებენ პირის უფლებებს, თავისუფლებებსა და ღირსებას; თავს შეიკავებენ ამომრჩეველთა და აკრედიტებული დამკვირვებლების მუშაობაში ჩარევისგან.

მუხლი 5. ხელმომწერი მხარეები

ამ დეკლარაციის მიზნებისათვის ტერმინი „ხელმომწერი“ გულისხმობს:

ა) საარჩევნო კანდიდატებს: პარტიებს, საარჩევნო ბლოკებსა და დამოუკიდებელ კანდიდატებს;

ბ) რეფერენდუმის მონაწილეებს.

მუხლი 6. მიზნები

ჩვენ, პოლიტიკური პარტიებისა და საარჩევნო ბლოკების წარმომადგენლები, დამოუკიდებელი კანდიდატები, რეფერენდუმის მონაწილეები, ისევე როგორც სხვა დაინტერესებული მხარეები, რომლებიც პირდაპირ თუ ირიბად მონაწილეობენ საარჩევნო კამპანიაში, ვიღებთ ვალდებულებას, მივალწიოთ შემდეგ მიზნებს:

ა) დავიცვათ საარჩევნო კანონისა და სხვა მოქმედი კანონმდებლობის და მისი დებულებების მოთხოვნები;

ბ) წარვადგინოთ საარჩევნო კამპანიის დაფინანსების შესახებ სწორი და ობიექტური ანგარიშები, საარჩევნო კოდექსის 43-ე მუხლით გათვალისწინებული მოთხოვნების, ასევე ცესკოს მიერ დამტკიცებული დებულებების შესაბამისად;

გ) უზრუნველყოთ ამომრჩეველთა ნებისმიერი საშუალებით და ფორმით მოსყიდვის პრევენცია;

დ) პოლიტიკური პარტიების, არჩევნებში მონაწილე კანდიდატების, რეფერენდუმის მონაწილეების დაფინანსების წესების, მათ შორის, პირდაპირი/ირიბი სახელმწიფო დაფინანსების, და/ან ფიზიკური, იურიდიული პირების, ან პოლიტიკურ პარტიებთან დაკავშირებული მესამე მხარეების მიერ, ასევე, მათი წევრების მიერ მატერიალური და არამატერიალური მხარდაჭერის წესების დაცვას;

ე) მხოლოდ მოლდოვის რესპუბლიკის ტერიტორიაზე განხორციელებული კანონიერი საქმიანობიდან მიღებული ფინანსური რესურსების გამოყენებას;

ვ) დონორთა ვინაობის შესახებ ინფორმაციის მიწოდებას და საარჩევნო კამპანიის შემოსავლებისა და ხარჯების გამჭვირვალობის უზრუნველყოფას;

ზ) პოლიტიკური პარტიების, არჩევნებში მონაწილე კანდიდატებისა და რეფერენდუმის მონაწილეების ირიბი მატერიალური, არამატერიალური და/ან მესამე მხარის სახელით მხარდაჭერის ნებისმიერი ფორმის აღმოფხვრას;

თ) დაფინანსების ან ნებისმიერი სახის მხარდაჭერის აკრძალვას, იქნება ეს პირდაპირი ან ირიბი, მატერიალური ან არამატერიალური, უცხოური ორგანიზაციებისგან, საერთაშორისო ორგანიზაციებისგან, მათ შორის, საერთაშორისო პოლიტიკური ორგანიზაციებისა თუ პირებისგან, რომლებიც არ არიან მოლდოვის რესპუბლიკის მოქალაქეები;

ი) საქველმოქმედო ორგანიზაციების, სავაჭრო ორგანიზაციების და/ან არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ საარჩევნო კანდიდატების პირდაპირი დაფინანსების ან ისეთი მატერიალური/არამატერიალური მხარდაჭერის აკრძალვას, რომლებიც შეიცავენ პოლიტიკური პარტიების ან მათი წარმომადგენლების მაიდენტიფიცირებელ ელემენტებს, სიმბოლოებს, სახელებს, ან ეხება პოლიტიკური პარტიების წარმომადგენლებს, სოციალურ-პოლიტიკური ორგანიზაციების მაღალი თანამდებობის პირებს, ან ხელმძღვანელი/აღმასრულებელი თანამდებობების პირებს;

კ) საარჩევნო კანდიდატების მიმართ ნებისმიერი პრეფერენციული მოპყრობის აკრძალვას მათი სოციალური სტატუსის და/ან დაკავებული თანამდებობების გამო. საარჩევნო პროცესებში ჩართულმა ნებისმიერმა პირმა, მიუხედავად მისი სტატუსისა, არ უნდა გამოიყენოს არამართლზომიერად სამართლებრივ-ადმინისტრაციული, ინსტიტუციური უფლებამოსილება, მიმართოს იძულებას, გამოიყენოს მედია და სხვა რესურსი რომელიმე პოლიტიკური პარტიის, არჩევნებში

მონაწილე კანდიდატის ან რეფერენდუმის მონაწილის მხარდასაჭერად ან მის წინააღმდეგ.

ლ) წევრების, ნდობით აღჭურვილი პირების, ხაზინადრისა და მხარდამჭერების ინფორმირებასა და დარწმუნებას, რომ დეკლარაციის წესების დარღვევა დაუშვებელია;

მ) პოლიტიკური პარტიების, საარჩევნო კანდიდატების, რეფერენდუმის მონაწილეთა და სხვა დაინტერესებული მხარეების, საარჩევნო კამპანიაში უშუალოდ თუ ირიბად ჩართული მხარეების შესაძლებლობების გაძლიერებას საარჩევნო კამპანიის დროს მათი სახსრების მართვის სფეროში.

მუხლი 7. თანამშრომლობა

ყოველი ხელმომწერი ითანამშრომლებს შემდეგ პირებთან:

ა) საარჩევნო ადმინისტრაციასთან შემდეგი მიზნით:

- საარჩევნო კამპანიის დაფინანსების შესახებ საარჩევნო კანონმდებლობის დარღვევასთან დაკავშირებული შემთხვევების შესახებ საკითხების დაზუსტება/განხილვისათვის;

- საარჩევნო კამპანიის დაფინანსების შესახებ ინფორმაციისადმი ამომრჩეველთა წვდომის კანონის შესაბამისად უზრუნველსაყოფად;

ბ) აკრედიტებული დამკვირვებლები შექმნიან გარემოს, რომელიც საარჩევნო კამპანიის დაფინანსების პროცედურების კანონიერების შესწავლის საშუალებას იძლევა;

გ) ხელმომწერებმა შესაბამისი ზომები უნდა მიიღონ საარჩევნო პროცესის კეთილსინდისიერად ჩატარების უზრუნველსაყოფად.

მუხლი 8. ძალაში შესვლა

(1) ეს კოდექსი ხელმოწერილია ცენტრალურ საარჩევნო კომისიაში, სადაც მისი ორიგინალი ასლი იქნება დაცული.

(2) ამ კოდექსში განსაზღვრული ქცევის წესები არის მორალური ვალდებულება მისი ხელმომწერი მხარეებისათვის, რომლებიც ჩართულნი არიან საარჩევნო კამპანიაში.

(3) ეს კოდექსი ძალაში შედის თითოეული ხელმომწერისთვის მისი ხელმოწერის მომენტიდან და ძალაშია არჩევნების საბოლოო შედეგების საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ დადასტურების დღემდე.

კოდექსის ხელმომწერები:

პარტიების, დამოუკიდებელი კანდიდატების, საარჩევნო ბლოკების, რეფერენდუმის მონაწილეების სახელით

თაჩილი

ხელმოწეხა

დანართი V - სახელმძღვანელო საარჩევნო პროცესში ადმინისტრაციული რესურსების არამართლზომიერად გამოყენების პრევენციისა და მასზე რეაგირების თაობაზე (მოლდოვა)



ცენტრალური საარჩევნო კომისია

კიშინიოვის ცენტრალური საარჩევნო კომისიის აპარატთან არსებული იურიდიული დირექტორატი

2018

ზოგადი დებულებები

- ეს სახელმძღვანელო განკუთვნილია საარჩევნო ორგანოებისა და საარჩევნო პროცესებში ჩართული ყველა მხარისთვის (პოლიტიკური პარტიები, არჩევითი თანამდებობების კანდიდატები, სახელმწიფო მოხელეები და ორგანოები, მედიადაწესებულებები და ა.შ.) საარჩევნო პერიოდში საარჩევნო მიზნებისთვის ადმინისტრაციული რესურსის არამართლზომიერად გამოყენების პრევენციის მიზნით.
- ეს სახელმძღვანელო ეფუძნება შემდეგ დოკუმენტებს:
 - მოლდოვის რესპუბლიკის კონსტიტუციას;
 - მოლდოვის რესპუბლიკის საარჩევნო კოდექსს;
 - საარჩევნო საკითხებში კარგი პრაქტიკის კოდექსს, ვენეციის კომისია;
 - ერთობლივ სახელმძღვანელოს საარჩევნო პროცესების დროს ადმინისტრაციული რესურსების არამართლზომიერად გამოყენების პრევენციისა და მასზე რეაგირების მიზნით, ვენეციის კომისია;
 - გაეროს კონვენციას სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ, 1966;
 - ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის ევროპულ კონვენციას, 1950;
 - კოპენჰაგენის შეხვედრის პაქტს, მიღებულს CSCE-ს კონფერენციაზე ადამიანის განზომილების შესახებ, 1990 წ.
- წინამდებარე სახელმძღვანელოს მიზნებისთვის, საარჩევნო პროცესის კონტექსტში ადმინისტრაციული რესურსი არის ადამიანური, ფინანსური, მატერიალური, ბუნებრივი და სხვა არამატერიალური რესურსები, რომლებითაც სარგებლობენ როგორც მოქმედი სახელმწიფო თანამდებობის პირები, ისე საჯარო მოსამსახურეები არჩევნების პროცესში, იქიდან გამომდინარე, რომ

მათ აქვთ წვდომა და კონტროლი საჯარო სექტორის პერსონალზე, ფინანსებზე, ასიგნებებსა და საჯარო დაწესებულებებზე, და მათ შეიძლება ასევე ისარგებლონ თანამდებობრივი პრესტიჟით ან საჯაროობით, რომელიც გამომდინარეობს მათი, როგორც საჯარო მოხელეების, თანამდებობაზე არჩევიდან, რაც შეიძლება გამოყენებულ იქნეს პოლიტიკური მხარდაჭერის გამოსატვის ან სხვა ფორმით მხარდაჭერის მიზნით.

II. საარჩევნო პროცესებში ადმინისტრაციული რესურსების არამართლზომიერად გამოყენების პრევენციის სამართლებრივი ჩარჩო

4. ეროვნული დებულებები:

4.1. კონსტიტუციური დებულებები:

მუხლი 2, § (2)

სუვერენიტეტი და სახელმწიფო ძალაუფლება

არცერთ კერძო პირს, ხალხის ნაწილს, რომელიმე სოციალურ ჯგუფს, პოლიტიკურ პარტიას ან სხვა საჯარო პირს არა აქვს უფლება, განახორციელოს სახელმწიფო ძალაუფლება საკუთარი სახელით.

მუხლი 16, § (2)

თანასწორობა

მოლდოვის რესპუბლიკის ყველა მოქალაქე თანასწორია კანონისა და საჯარო ორგანოების წინაშე, განურჩევლად რასისა, ეროვნებისა, ეთნიკური წარმოშობისა, ენის, რელიგიის, სქესის, აზრის, პოლიტიკური კუთვნილების, ქონებრივი მდგომარეობისა თუ სოციალური წარმომავლობისა.

მუხლი 20, § (1)

მართლმსაჯულებაზე შეუფერხებელი წვდომა

თითოეულ პირს ექნება უფლება, ჰქონდეს წვდომა ეფექტური სამართლებრივი დაცვის საშუალებებზე კომპეტენტური ეროვნული სასამართლოების მეშვეობით, მათი კანონიერი უფლებების, თავისუფლებებისა და ინტერესების ხელყოფისგან დასაცავად.

მუხლი 38, § (1)

ხმის მიცემის უფლება და არჩევის უფლება

ხალხის ნება უნდა იყოს სახელმწიფო ძალაუფლების საფუძველი. ეს ნება გამოიხატება თავისუფალი არჩევნების გზით, რომლებიც პერიოდულად ტარდება, საყოველთაო, თანასწორი, პირდაპირი, საიდუმლო და თავისუფლად გამოსატული საარჩევნო უფლებით სარგებლობის გზით.

მუხლი 39, § (2)

თანამდებობის დაკავების უფლება

კანონის შესაბამისად, თითოეულ მოქალაქეს უნდა ჰქონდეს გარანტირებული უფლება, დაიკავოს თანამდებობა საჯარო სამსახურში.

მუხლი 41, § (2)

პარტიებისა და სხვა სოციალურ-პოლიტიკური ორგანიზაციების თავისუფლება

პარტიები და სხვა სოციალურ-პოლიტიკური ორგანიზაციები კანონის წინაშე თანასწორი არიან.

მუხლი 55

უფლებებითა და თავისუფლებებით სარგებლობა

თითოეულმა ადამიანმა უნდა გამოიყენოს თავისი კონსტიტუციური უფლებები და თავისუფლებები კეთილსინდისიერად, სხვისი უფლებებისა და თავისუფლებების ხელყოფის გარეშე.

4.2 ორგანული კანონის დებულებები:

საარჩევნო კოდექსის მუხლი 13, § (3)

შეზღუდვები

მოლდოვის რესპუბლიკის მოქალაქეებს, რომელთაც, მათ მიერ დაკავებული თანამდებობიდან გამომდინარე, არა აქვთ უფლება, იყვნენ პარტიების ან სხვა სოციალურ-პოლიტიკური ორგანიზაციების წევრები, ასევე მაღალი თანამდებობის პირები, რომელთა დანიშვნის ან არჩევის მეთოდი რეგულირდება მოლდოვის რესპუბლიკის კონსტიტუციით ან/და ორგანული კანონებით, საარჩევნო კანდიდატებად რეგისტრაციის მომენტიდან უჩერდებათ თავიანთი საქმიანობა დაკავებულ თანამდებობაზე. პირები, რომლებზეც ეს დებულებები გავრცელდება, არიან:

- ა) პრემიერმინისტრის მოადგილეები, მინისტრები და მთავრობის ex officio წევრები;
- ბ) ცენტრალური საჯარო ხელისუფლების ორგანოების ხელმძღვანელები;
- გ) რეგიონების პრეზიდენტები და ვიცეპრეზიდენტები;
- დ) მერები და მერის მოადგილეები;
- ე) პრეტორები და ვიცეპრეტორები.

საარჩევნო კოდექსის მუხლი 41, § (3) let. b)

საარჩევნო კამპანიების ფინანსური მხარდაჭერის პირობები და გზები

იკრძალება პოლიტიკური პარტიების, საინიციატივო ჯგუფების, საარჩევნო კამპანიების/საარჩევნო სუბიექტების ნებისმიერი სახის, პირდაპირი ან/და ირიბი დაფინანსება ან მატერიალური მხარდაჭერა საჯარო ხელისუფლების, ორგანიზაციების, სანარმოების, საჯარო დაწესებულებების, სხვა იურიდიული პირების მიერ, რომლებიც დაფინანსებულია სახელმწიფო ბიუჯეტიდან, ან დაფუძნებულია სახელმწიფო კაპიტალით, თუ მომსახურების გაწევა ან მატერიალური მხარდაჭერა კანონით არ არის ცალსახად დაშვებული.

საარჩევნო კოდექსის მუხლი 52, §§ (7) და (8)

საარჩევნო აგიტაცია

კანდიდატებს არა აქვთ უფლება, გამოიყენონ საჯარო საშუალებები და საქონელი (ადმინისტრაციული რესურსი) საარჩევნო კამპანიებში, ხოლო საჯარო ორგანოებმა/დანესებულებებმა და მსგავსმა სტრუქტურებმა არ უნდა მისცენ/გადასცენ საჯარო საქონელი, ან მიანიჭონ სხვა უპირატესობა არჩევნებში მონაწილე სუბიექტებს, გარდა სახელშეკრულებო საფუძველზე მიწოდებული საქონლისა/მომსახურებისა, რაც ყველა სუბიექტისთვის თანაბარ პირობებზე იქნება უზრუნველყოფილი.

გამოსახულებები, რომლებზეც ნაჩვენებია სახელმწიფო ინსტიტუტები ან საჯარო ხელისუფლება, როგორც ქვეყანაში, ისე მის ფარგლებს გარეთ, ან საერთაშორისო ორგანიზაციები, არ შეიძლება გამოყენებულ იქნეს საარჩევნო რეკლამის მიზნებისთვის; აკრძალულია: მოლდოვის რესპუბლიკის ან სხვა სახელმწიფოს ეროვნული სიმბოლოებისა და ფერების და/ან ბგერების გამოყენება; მოლდოვის რესპუბლიკაში ან მის ფარგლებს გარეთ ისტორიული პიროვნებების შესახებ ინფორმაციის შემცველი მასალების გამოყენება; უცხო სახელმწიფოების ან საერთაშორისო ორგანიზაციების სიმბოლიკის ან გამოსახულების, ან უცხო ქვეყნის თანამდებობის პირების გამოსახულებების გამოყენება.

საარჩევნო კოდექსის მუხლი 69 § (4) და (7)

მედიის მიერ არჩევნების გაშუქების ზოგადი პრინციპები

მედიამ არ უნდა მიანიჭოს პრივილეგიები ან უპირატესი მოპყრობა არჩევნებში მონაწილე სუბიექტებს მათი სოციალური სტატუსის და/ან კანდიდატების მიერ დაკავებული თანამდებობის გამო.

მედიას უფლება აქვს, გააშუქოს არჩევნები და აცნობოს საზოგადოებას ყველა საარჩევნო საკითხის შესახებ, საჯარო ხელისუფლების, არჩევნებში მონაწილე სუბიექტების/კანდიდატების ან სხვა პირების მხრიდან ყოველგვარი ჩარევისა და ზეწოლის გარეშე.

საარჩევნო კოდექსის მუხლი 75

სამართლებრივი პასუხისმგებლობა

- (1) ფიზიკურ და იურიდიულ პირებს, რომლებიც არღვევენ საარჩევნო კანონმდებლობის დებულებებს, ხელს უშლიან მოქალაქეთა საარჩევნო უფლებების თავისუფალ განხორციელებას, ხელს უშლიან საარჩევნო ორგანოების საქმიანობას, პასუხისმგებლობა დაეკისრებათ მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად.
- (2) საარჩევნო კანონმდებლობის დარღვევისათვის ცენტრალურმა საარჩევნო კომისიამ ან საარჩევნო საბჭომ შეიძლება შემდეგი სანქციები დააკისროს საინიციატივო ჯგუფს ან საარჩევნო პროცესში მონაწილე სუბიექტებს:
 - ა) გაფრთხილება;
 - ბ) საინიციატივო ჯგუფის რეგისტრაციის გაუქმება;
 - გ) კანონმდებლობის შესაბამისად კანონდარღვევასთან დაკავშირებით წარმოების დაწყება;
 - დ) სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ასიგნებების შეჩერება, როგორც ძირითადი ან დამატებითი სანქცია;
 - ე) საარჩევნო სუბიექტის რეგისტრაციის გაუქმების მოთხოვნა.
- (3) გაფრთხილება გამოიყენება ცენტრალური საარჩევნო კომისიის გადაწყვეტილებით ნებისმიერი არჩევნების შემთხვევაში, ასევე საოლქო საარჩევნო საბჭოს გადაწყვეტილებით - ადგილობრივი არჩევნების შემთხვევაში.

(4) საარჩევნო კამპანიის დაფინანსებასთან დაკავშირებული დარღვევების გამო საარჩევნო პერიოდში გაფრთხილების სახით სანქციის განმეორებითი გამოყენების შემთხვევაში, ცენტრალური საარჩევნო კომისია საარჩევნო პროცესში მონაწილე რეგისტრირებულ პოლიტიკურ პარტიებს დამატებითი სანქციის სახით შეუჩერებს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ასიგნებებს 6 თვიდან ერთ წლამდე ვადით.

(5) სანქციის სახით რეგისტრაციის გაუქმება მოხდება ცენტრალური საარჩევნო კომისიის მოთხოვნით, ხოლო ადგილობრივი არჩევნების შემთხვევაში – ასევე საოლქო საარჩევნო საბჭოს მოთხოვნით, სასამართლოს საბოლოო გადაწყვეტილებით, თუ დადგინდება, რომ მოხდა:

ა) საარჩევნო სუბიექტის მიერ არადეკლარირებული ფინანსური და მატერიალური სახსრების გამოყენება, ან საარჩევნო ფონდიდან გამოყოფილი ხარჯების გადამეტება;

ბ) საარჩევნო სუბიექტის მიერ უცხოეთიდან მიღებული ფინანსური სახსრების გამოყენება;

გ) კანდიდატის მიერ თანამდებობიდან გადადგომის ვალდებულების შეუსრულებლობა. ამ შემთხვევაში დამოუკიდებელი კანდიდატის რეგისტრაცია გაუქმდება ან შესაბამისი კანდიდატი გამოირიცხება საარჩევნო სუბიექტების სიიდან;

დ) საარჩევნო კონკურენტის მიერ 52-ე მუხლის მე-3 პარაგრაფის დარღვევა.

(6) მე-5 პარაგრაფში გათვალისწინებულ შემთხვევებში, ცენტრალურმა საარჩევნო კომისიამ ან საოლქო საარჩევნო საბჭომ საარჩევნო სუბიექტის ბათილად ცნობის შესახებ მოთხოვნით უნდა მიმართოს კიბინიოვის სააპელაციო სასამართლოს საპარლამენტო და საპრეზიდენტო არჩევნების შემთხვევაში, ან სასამართლოს, რომლის ტერიტორიულ არეალში მდებარეობს შესაბამისი საარჩევნო საბჭო, საერთო ადგილობრივი არჩევნების ან ახალი ადგილობრივი არჩევნების შემთხვევაში. სასამართლო განიხილავს განცხადებას და იღებს გადაწყვეტილებას 5 დღის ვადაში, მაგრამ არა უგვიანეს არჩევნების წინა დღისა.

საარჩევნო კოდექსის მუხლები: 102, 126, 148, 182, 210

არჩევნების [რეფერენდუმის] შედეგების ბათილად ცნობა

თუ საარჩევნო პროცესში, არჩევნების [რეფერენდუმის] დღეს, და/ან ხმების დათვლისას, ამ კოდექსის მოთხოვნები დაირღვა, რამაც გავლენა მოახდინა კენჭისყრის შედეგებსა და მანდატების განაწილებაზე, არჩევნების [რეფერენდუმის] შედეგები ბათილად გამოცხადდება.

პოლიტიკური პარტიების შესახებ N294 კანონის (21.12.2007) მუხლი 5 § (3)

პოლიტიკური პარტიებისთვის სახელმწიფო დაფინანსების უზრუნველყოფა

სახელმწიფოს მიერ პოლიტიკური პარტიებისთვის სახელმწიფო დაფინანსების უზრუნველყოფა მხოლოდ ამ კანონის შესაბამისად განხორციელდება.

პოლიტიკური პარტიებისთვის შემოწირულობების შესახებ N294 კანონის (21.12.2007) მუხლი 26 § (6) let. d)

შემონირულობები

იკრძალება პოლიტიკური პარტიების დაფინანსება, უფასო სერვისების ან მატერიალური დახმარების განწევა, ნებისმიერი ფორმით, პირდაპირ და/ან ირიბად: საჯარო ორგანოების, ორგანიზაციების, საწარმოების, საჯარო დაწესებულებების, საჯარო ბიუჯეტიდან დაფინანსებული სხვა იურიდიული პირების მიერ ან სახელმწიფო კაპიტალით დაფუძნებული კამპანიების მიერ, გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც მომსახურების ან მატერიალური დახმარების განწევა კანონითაა გათვალისწინებული.

პოლიტიკური პარტიების შესახებ N294 კანონის (21.12.2007) მუხლი 311

შემონირულობებთან დაკავშირებული დებულებების დარღვევა

- (1) იმ შემთხვევაში, თუ პოლიტიკური პარტია მიიღებს შემონირულობებს 26-ე მუხლის დებულების დარღვევით, მათ შორის, მიიღებს შემონირულობებს, რომლებიც აღემატება დადგენილ ზღვარს, შესაბამისმა პოლიტიკურმა პარტიამ, შემონირულობის შესახებ ანგარიშის წარდგენიდან 3 დღის ვადაში უნდა გადაიხადოს სახელმწიფო ბიუჯეტში კანონის დარღვევით მიღებული თანხები, ან დააბრუნოს თანხები, რომლებიც დადგენილ ზღვარს აჭარბებს.
- (2) 1-ლი პარაგრაფის მოთხოვნების შეუსრულებლობის შემთხვევაში, ცენტრალური საარჩევნო კომისია წერილობით ფორმაში მომზადებულ დადგენილებას გაუგზავნის პოლიტიკურ პარტიას და მოითხოვს დარღვევის აღმოფხვრას და ამ მიზნით გატარებული ზომების შესახებ მის ინფორმირებას, ამ დადგენილების გამოცემიდან 3 სამუშაო დღის ვადაში.
- (3) ცენტრალური საარჩევნო კომისიის დადგენილების შეუსრულებლობა ითვლება დარღვევად და სანქცირებული იქნება სამართალდარღვევათა შესახებ კოდექსის დებულებების შესაბამისად.
- (4) კალენდარული წლის განმავლობაში, მე-3 პარაგრაფში გათვალისწინებული დარღვევის განმეორების შემთხვევაში, და ამ დარღვევებისთვის შესაბამისი სანქციების გამოყენებისას ცენტრალური საარჩევნო კომისია ასევე იღებს გადაწყვეტილებას შესაბამისი მხარისთვის სახელმწიფო ბიუჯეტიდან სახსრების გამოყოფის უფლების ჩამორთმევის შესახებ 6 თვიდან ერთ წლამდე ვადით.

სამართალდარღვევების შესახებ კოდექსის მუხლი 48

არადეკლარირებული, დაუშვებელი ან უცხოური სახსრების გამოყენება პოლიტიკური პარტიების დასაფინანსებლად

- (1) პოლიტიკური პარტიების მიერ არადეკლარირებული, დაუშვებელი ან უცხოური სახსრების გამოყენებისთვის გათვალისწინებულია ჯარიმა ფიზიკური პირის მიმართ – 30-იდან 90-ამდე პირობითი ერთეულის ოდენობით, ხოლო იურიდიული პირის მიმართ – 180-იდან 300-ამდე პირობითი ერთეულის ოდენობით, რომელიც ხელმძღვანელი თანამდებობის პირს დაეკისრება.
- (2) ფინანსური საშუალებები, რომლებიც გამოიყენება 1-ლ პარაგრაფში გათვალისწინებული წესით, ჩამორთმეული იქნება სახელმწიფო ბიუჯეტის სასარგებლოდ.

სამართალდარღვევების შესახებ კოდექსის მუხლი 481

პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების წყაროებისა და საარჩევნო ფონდების

მარეგულირებელი კანონმდებლობის დარღვევა

საარჩევნო კამპანიებში ადმინისტრაციული რესურსების (საჯარო საქონლის) უკანონო გამოყენება, მათ შორის, ადმინისტრაციული რესურსების (საჯარო საქონლის) უკანონო გამოყენების ხელშეწყობა ან თანხმობა, თუ ეს არ წარმოადგენს სისხლის სამართლის დანაშაულს, ისჯება ჯარიმით 90-იდან 240-ამდე პირობითი ერთეულის ოდენობით, რომელიც დაეკისრება შესაბამის თანამდებობის პირს, თანამდებობის დაკავების ან გარკვეული საქმიანობის განხორციელების უფლების ჩამორთმევით ერთ წლამდე ვადით.

სისხლის სამართლის კოდექსის მუხლი 1812, § (2)

პოლიტიკური პარტიების ან საარჩევნო კამპანიების უკანონო დაფინანსება და პოლიტიკური პარტიების ან საარჩევნო ფონდების ფინანსური სახსრების მართვის წესების დარღვევა

ადმინისტრაციული რესურსების (საჯარო საქონლის) გამოყენება, მათ შორის საარჩევნო კამპანიებში ადმინისტრაციული რესურსების (საჯარო საქონლის) უკანონო გამოყენების მხარდაჭერა ან თანხმობა, მნიშვნელოვანი ზარალის მიყენების შემთხვევაში, ისჯება ჯარიმით 4000-იდან 6000-ამდე პირობითი ერთეულის ოდენობით ან თავისუფლების აღკვეთით 3 წლამდე ვადით, ორივე შემთხვევაში, გარკვეული თანამდებობების დაკავების ან გარკვეული საქმიანობის განხორციელების უფლების ჩამორთმევით 2-იდან 5 წლამდე ვადით.

5. საერთაშორისო აქტების დებულებები:

გაეროს სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ 1966 წლის პაქტის მუხლი 25

თითოეულ მოქალაქეს მე-2 მუხლში ნახსენები რაიმე დისკრიმინაციისა და დაუსაბუთებელი შეზღუდვების გარეშე უნდა ჰქონდეს უფლება და შესაძლებლობა:

ა) მონაწილეობდეს სახელმწიფო საქმეთა წარმოებაში, როგორც უშუალოდ, ისე თავისუფლად არჩეული წარმომადგენლების საშუალებით.

ბ) მისცეს ხმა და არჩეულ იქნეს საყოველთაო პერიოდულ არჩევნებში, რომლებიც ტარდება საყოველთაო და თანასწორი საარჩევნო უფლების საფუძველზე ფარული კენჭისყრით და უზრუნველყოფს ამომრჩევლების სურვილის გამოვლინებას.

გ) თავის ქვეყანაში თანასწორ პირობებში შეეძლოს სახელმწიფოს სამსახურში შესვლა.

ადამიანის უფლებებისა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის 1950 წლის კონვენციის N1 ოქმის მე-3 მუხლი

მაღალი ხელშემკვრელი მხარეები კისრულობენ ვალდებულებას, გონივრული პერიოდულობით ჩაატარონ თავისუფალი არჩევნები ფარული კენჭისყრით ისეთ პირობებში, რომლებიც საკანონმდებლო ორგანოების არჩევისას უზრუნველყოფს ხალხის ნება-სურვილის თავისუფალ გამოხატვას.

საარჩევნო საკითხებში კარგი პრაქტიკის კოდექსის 2.3 პუნქტი, ვენეციის კომისია

შესაძლებლობების თანასწორობა

აუცილებელია პარტიებსა და კანდიდატებს შორის შესაძლებლობათა თანასწორობის უზრუნველყოფა, რაც სახელმწიფოს ავალდებულებს, იყოს მიუკერძოებელი და ყოველი მათგანის მიმართ თანაბრად განავრცოს კანონის მოთხოვნები. კერძოდ, ხელისუფლება ნეიტრალური უნდა იყოს ისეთ საკითხებთან დაკავშირებით, როგორებიცაა: საარჩევნო კამპანია და მასობრივი ინფორმაციის საშუალებების, კერძოდ კი, სახელმწიფო მასმედიის მიერ პროცესის გაშუქება, და პარტიებისა და წინასაარჩევნო კამპანიის სახელმწიფო დაფინანსება.

საარჩევნო პროცესებში ადმინისტრაციული რესურსების არამართლობიერად გამოყენების პრევენციისა და მასზე რეაგირების ერთობლივი სახელმძღვანელო პრინციპების 1.4.1 და 1.4.5 პუნქტები, ვენეციის კომისია

ნეიტრალურობა

საკანონმდებლო ჩარჩომ უნდა უზრუნველყოს საჯარო სამსახურის ნეიტრალურობა საჯარო მოხელეებისთვის საარჩევნო კამპანიაში მონაწილეობის ოფიციალური აკრძალვის გზით, როგორც მათ მიერ თავიანთი სამსახურებრივი უფლებამოსილების განხორციელებისას, ასევე იმ შემთხვევებში, როდესაც ისინი თავად არიან კანდიდატები, ან სხვა კანდიდატებს უჭერენ მხარს. ეს ასევე ეხება სახელმწიფო და ნახევრად სახელმწიფო საწარმოებს. მნიშვნელოვანია, რომ შენარჩუნდეს მკაფიო გამიჯვნა სახელმწიფოსა და პოლიტიკურ პარტიებს შორის; კერძოდ, არ უნდა მოხდეს პოლიტიკური პარტიების სახელმწიფოსთან შერწყმა.

საკანონმდებლო ბაზამ უნდა უზრუნველყოს საზოგადოებრივი მედიის მიერ არჩევნებთან დაკავშირებული მოვლენების ობიექტური, მიუკერძოებელი და დაბალანსებული გაშუქება. კანონი და პრაქტიკა უნდა უზრუნველყოფდეს იმას, რომ საზოგადოებრივი მედია არ იყოს ჩართული „ფარულ“ კამპანიაში კონკრეტული პოლიტიკური კონკურენტების სასარგებლოდ, ან მათ წინააღმდეგ.

საარჩევნო პროცესებში ადმინისტრაციული რესურსების არამართლობიერად გამოყენების პრევენციისა და მასზე რეაგირების ერთობლივი სახელმძღვანელო პრინციპების პუნქტი II.1.3.

საკანონმდებლო ჩარჩოთი უნდა იკრძალებოდეს საჯარო ხელისუფლების, ისევე როგორც საჯარო და ნახევრად საჯარო ორგანოების მიერ თავიანთი ფუნქციების განხორციელებისას საარჩევნო პროცესებში ისეთ საქმიანობაში მონაწილეობა, რომელიც, განზრახ თუ შემთხვევით, უპირატეს მდგომარეობაში აყენებს ან დისკრიმინაციას უწევს პოლიტიკურ პარტიასა თუ კანდიდატს. ეს ეხება საჯარო სახსრებს (სახელმწიფო ან ადგილობრივი ბიუჯეტიდან), ასევე ინსტიტუციურ რესურსებს (პერსონალი, მანქანები, ინფრასტრუქტურა, ტელეფონები, კომპიუტერები და სხვ.).

საარჩევნო პროცესებში ადმინისტრაციული რესურსების არამართლობიერად გამოყენების პრევენციისა და მასზე რეაგირების ერთობლივი სახელმძღვანელო პრინციპების პუნქტი II.2.3.

პოლიტიკურ პარტიებსა და კანდიდატებს უნდა მოეთხოვოთ ანგარიშგება მათი კამპანიის დაფინანსებასთან დაკავშირებული ყველა ტრანსაქციის წარმომავლობისა და მიზნის შესახებ, რათა ხელი შეეწყოს გამჭვირვალობას და ადმინისტრაციული რესურსების პოტენციურ არამართლობიერად გამოყენების გამოვლენას. პარტიების ან კანდიდატების მიერ ადმინისტრაციული რესურსების ნებისმიერი დასაშვები გამოყენება უნდა განიხილებოდეს საარჩევნო კამპანიაში ფინანსურ წვლილად, და შესაბამისად უნდა იყოს აღრიცხული და ანგარიშში ასახული.

III. ზოგადი პრინციპები

6. საარჩევნო პროცესებში ჩართულმა არც ერთმა პირმა, მათი სტატუსის მიუხედავად, არ უნდა გამოიყენოს ადმინისტრაციული რესურსი რომელიმე პოლიტიკური პარტიის, არჩევნებში მონაწილე კანდიდატის ან რეფერენდუმში მონაწილის მხარდასაჭერად ან მის წინააღმდეგ, რაც შეიძლება გამოიხატოს შემდეგი ფორმით:

6.1. *სამაჩთებები* *ხესუსები* (საკანონმდებლო და მარეგულირებელი) – საარჩევნო სუბიექტის მიერ გადანაცვების მიმღები ორგანოების, კერძოდ, საკანონმდებლო და აღმასრულებელი, სამართალდამცავი და სასამართლო ორგანოების გამოყენება, რათა გახდეს სუბიექტი, ან გამორიცხოს მონაწილე კანდიდატის საარჩევნო რბოლიდან.

ერთ-ერთი გარანტია, რომლითაც კანდიდატი სარგებლობს არჩევნებში ადმინისტრაციული რესურსების არამართლზომიერად გამოყენებისგან დაცვის თვალსაზრისით, სამართალდამცავი ორგანოების მეშვეობით, რომლებიც მოხსენიებულია 51-ე მუხლის მე-4 პუნქტში, გულისხმობს, რომ სისხლის სამართლის პასუხისგებაში მისაცემად, დასაკავებლად ან ადმინისტრაციული სანქციების დასაკისრებლად, გარდა მძიმე დანაშაულის შემთხვევებისა, საჭიროა საარჩევნო ორგანოს თანხმობა, რომელმაც იგი დაარეგისტრირა. გარდა ამისა, კანდიდატის თანხმობის გარეშე, იგი არ შეიძლება, გათავისუფლებულ ან გადაყვანილ იქნეს სხვა სამუშაოზე თუ თანამდებობაზე, რაც წარმოადგენს სამართლებრივი დაცვის გარანტიას იმისგან, რომ თანამდებობის პირებმა (ორგანიზაციების ხელმძღვანელები) არ გამოიყენონ ბოროტად თავიანთი თანამდებობა კანდიდატის საზიანოდ.

თუმცა სამართალდამცავი ორგანოების საჩივრების განხილვისას საარჩევნო ორგანომ უნდა გაითვალისწინოს: სავარაუდო უკანონო ქმედებების სიმძიმე; გავლენა საარჩევნო კამპანიის ჩატარების შესაძლებლობაზე; ქმედებების ჩადენის თარიღი; მიმალვაში მყოფი კანდიდატის ადგილმდებარეობის დადგენა; კანდიდატის სტატუსის გამოყენებით პასუხისმგებლობის არიდება და ხანდაზმულობის ვადის გადაჭარბება. ამრიგად, საარჩევნო ორგანო დათანხმდება კანდიდატის პასუხისგებაში მიცემას მხოლოდ განსაკუთრებულ შემთხვევებში, საფუძვლიანი არგუმენტების არსებობისას, საქმის ყველა გარემოების გათვალისწინებით.

საკანონმდებლო ორგანომ უნდა გაითვალისწინოს ვენეციის კომისიის საარჩევნო საკითხებში კარგი პრაქტიკის კოდექსში მოცემული რეკომენდაციები, რომელთა შესაბამისადაც, კოდექსში არსებითი ცვლილებების შეტანა (საარჩევნო სისტემა, საარჩევნო ორგანოები და საარჩევნო ოლქები) დაუშვებელია არჩევნების დღემდე ერთ წელზე ნაკლები პერიოდის განმავლობაში, და დასაშვებია მხოლოდ ტექნიკური ცვლილებების შეტანა საარჩევნო პროცესის დასარეგულირებლად.

მაგალითები:

- არჩევნებამდე ცოტა ხნით ადრე საკანონმდებლო ორგანოს ცვლილებები შეაქვს საკანონმდებლო დებულებებში საკუთარი კანდიდატის დასახმარებლად ან, პირიქით, ოპონენტების გამოსარიცხავად (ცვლილებების შეტანა ასაკობრივ ზღვარში, რომელიც საჭიროა კანდიდატად მონაწილეობის მისაღებად, დამატებითი დოკუმენტების მოთხოვნის შემოტანა კანდიდატად მონაწილეობის მისაღებად, ავანსის წარდგენის ვალდებულების შემოტანა და სხვ.);
- ოპონენტის წინააღმდეგ აღძრულია სისხლის სამართლის/ადმინისტრაციული წარმოება და გამოიყენება წინასწარი დაკავება ან ადმინისტრაციული წესით დაკავება;
- ოპონენტი გადაჰყავთ სხვა ადგილას იმ ტერიტორიული ერთეულისგან, სადაც იგი კენჭს იყრის.

6.2. ინსტიტუციური ჩესხები - საოფისე აღჭურვილობის, სატრანსპორტო საშუალებების, სამთავრობო დაწესებულებების შენობების, დაქვემდებარებული საჯარო მოსამსახურეების და სხვა მატერიალური და ადამიანური რესურსების გამოყენება, რომლებიც სახელმწიფო სახსრებიდან ფინანსდება, როგორც წინასაარჩევნო, ისე საარჩევნო საქმიანობის ორგანიზებისა და წარმართვისათვის.

უნდა აღინიშნოს, რომ, სასამართლო პრაქტიკიდან გამომდინარე, კანდიდატის მიერ ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენება შეიძლება გახდეს არჩევნების ბათილად გამოცხადების საფუძველი, მისი განმეორებითი არჩევნიდან გამორიცხვის გზით. თუმცა პირებს, რომლებიც არჩევით თანამდებობებზე იყრიან კენჭს, გარდა იმ პირებისა, რომლებზეც საარჩევნო კოდექსის მე-13 მუხლის მე-3 პარაგრაფი ვრცელდება (მინისტრები, მთავრობის *ex officio* წევრები, ცენტრალური საჯარო ხელისუფლების ორგანოების ხელმძღვანელები, ოლქის პრეზიდენტები და ვიცეპრეზიდენტები, მერები და მერების მოადგილეები, პრეტორები და ვიცეპრეტორები), არ ეკისრებათ ვალდებულება, შეაჩერონ თავიანთი ოფიციალური მოვალეობების შესრულება საარჩევნო კამპანიის დროს. ამრიგად, ასეთ პირებს შეუძლიათ, გამოიყენონ ინსტიტუციური რესურსი, მაგრამ არა საარჩევნო პროცესში უპირატესობის მოსაპოვებლად, არამედ მათი ფუნქციების შესასრულებლად. მაგალითად, პირებს, რომლებიც სარგებლობენ სახელმწიფოს მხრიდან დაცვის უფლებით, არ შეიძლება დააბრალონ ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენება საარჩევნო მიზნით ვიზიტების (ავტომობილის და დაცვის გამოყენება) განხორციელებისას. იმავედროულად, იმ პირთა ქმედებები, რომლებიც სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებისას თავიანთ სამუშაო ვიზიტებს საარჩევნო ელფერს მისცემენ, შეიძლება, ადმინისტრაციული რესურსის ბოროტად გამოყენებად დაკვალიფიცირდეს.

თუ შენობები და საჯარო ინფრასტრუქტურა საარჩევნო კამპანიის მიზნებისთვის გამოიყენება, ყველა კანდიდატს და პოლიტიკურ პარტიას თანაბარი წვდომა უნდა ჰქონდეთ მათზე.

მაგალითები:

მოლდოვის რესპუბლიკის პრემიერმინისტრსა და პარლამენტის თავმჯდომარეზე არ ვრცელდება საარჩევნო კოდექსის მე-13 მუხლის მე-3 პუნქტით გათვალისწინებული ვალდებულება, შეაჩერონ თავიანთი საქმიანობა, არ გამოიყენონ სამსახურებრივი მანქანები, დაქვემდებარებული პირები, სამთავრობო შენობების ოთახები, პრესისა და პროტოკოლის სამსახურები და მონაწილეობა მიიღონ სხვადასხვა ღონისძიებაში. ასეთ შესაძლებლობებს გამოიყენებენ საარჩევნო აგიტაციის მიზნით და მოუწოდებენ ამომრჩევლებს, ხმა მისცენ კონკრეტულ კანდიდატს, და არ არის აუცილებელი, რომ ეს საკუთარი კანდიდატურა იყოს (შენობის საზეიმო გახსნა, პრიზების მინიჭება და ა.შ.);

- ადმინისტრაციული შენობებისა და აღჭურვილობის გამოყენება საარჩევნო აგიტაციის მაუწყებლობის ან ჩვენებისთვის (ტერიტორიული ერთეულის მერი/ხელმძღვანელი საარჩევნო აგიტაციის მასალებს ადგილობრივი საჯარო ადმინისტრაციის ორგანოს დაქვემდებარებაში არსებულ შენობებზე განათავსებს, ან საარჩევნო ბუკლეტებს ავრცელებს ფართო საზოგადოებაში);
- საარჩევნო აგიტაციის ხასიათის მასალების დამზადება სახელმწიფო/ადგილობრივი ბიუჯეტის სახსრებით (ცენტრალური და ადგილობრივი საჯარო ადმინისტრაციის პერიოდული პრესა ან ბუკლეტები, ლიფლეტები ზოგად თემებზე, მაგრამ რომლებიც აგიტაციის ელემენტებს შეიცავენ);
- პირი, რომელზეც დე იურე საარჩევნო კოდექსის მე-13 მუხლის მე-3 პუნქტი ვრცელდება, რომელსაც შეუჩერდა თანამდებობრივი უფლებამოსილება, მაგრამ დე ფაქტო იგი აგრძელებს ოფისის, სამსახურებრივი მანქანის და ა.შ. გამოყენებას.

6.3. იძულებით რესურსების გამოყენება - იძულებითი მეთოდების გამოყენება

პოლიტიკური ოპონენტების, მათი მხარდამჭერებისა და ამომრჩევლების წინააღმდეგ და მათზე უსამართლო გავლენისთვის.

ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენების ეს ფორმა შეიძლება გულისხმობდეს დაქვემდებარებული პირებისთვის (გუნდი) დაბრკოლებების შექმნას, რათა მათ არ მიიღონ მონაწილეობა ოპონენტის საარჩევნო შეხვედრებში, ან პირიქით: გუნდის წევრების იძულება, მონაწილეობა მიიღონ საარჩევნო დემონსტრაციაში, გადაკეტონ სატრანსპორტო მოძრაობა, რათა ოპონენტების მხარდამჭერები არ მოხვდნენ საარჩევნო აქციაზე, ან საარჩევნო აქციისათვის განკუთვნილ სივრცეზე წვდომის დაბლოკვა სხვადასხვა საბაბით. ძირითადი იდეაა, რომ პოლიტიკურ ძალებს უნდა შეეძლოთ თავიანთი შეხედულებების გამოხატვა საჯარო მედიის საშუალებით, და რომ ყველა პოლიტიკურ ძალას უნდა ჰქონდეს უფლება, მოაწყონ მიტინგები, მათ შორის ცენტრალურ ქუჩებში, გაავრცელონ ლიტერატურა და განათავსონ საარჩევნო პლაკატები.

რეფერენდუმზე კანდიდატის/საკითხის გასატანად ხელმონერების შეგროვების მოთხოვნა, ან მხარდამჭერთა სიის ხელმონერის მოთხოვნა ასევე ადმინისტრაციული რესურსების დაუშვებლად გამოყენებად იქნება მიჩნეული.

ნებისმიერ შემთხვევაში, კომპეტენტურმა ორგანომ დაუყოვნებლივ უნდა მოახდინონ რეაგირება მსგავს სიტუაციებზე და უზრუნველყონ ჩართული მხარეების მიერ მათი უფლებებით შეუფერხებლად სარგებლობა.

მაგალითები:

- საბიუჯეტო დაწესებულების ხელმძღვანელი სამუშაო საათებში აგროვებს გუნდს საარჩევნო შეხვედრაზე, მათ შორის, ხელმონერების შესაგროვებლად, და მეორე მხრივ, არ აძლევს გუნდს უფლებას, მონაწილეობა მიიღონ საარჩევნო შეხვედრაზე სამუშაო საათების ფარგლებს გარეთ, მათ შორის, დავალებების განზრახ დაკისრების გზით;
- საბიუჯეტო დაწესებულების ხელმძღვანელი არჩევნების დღის შემდეგ აგროვებს სხვადასხვა საბაბით (მაგალითად, ამას ითხოვს ბუღალტერია ან ადამიანური რესურსების სამსახური) პირადობის მონმობებს, თანმხლები ბარათებით, სადაც ხმის მიცემისას სპეციალურ ბეჭედს სვამენ, რათა შეამონმოს, იყვნენ თუ არა მის დაქვემდებარებაში მყოფი პირები კენჭისყრაზე;
- საბიუჯეტო დაწესებულების ხელმძღვანელი მოითხოვს მის დაქვემდებარებაში მყოფი პირებისგან, გაავრცელონ და განათავსონ საარჩევნო სააგიტაციო მასალები, მათ შორის საკუთარ სამუშაო ოთახებში ან მანქანებში.

6.4. *მედიახეუხსები* – სახელმწიფო და ადგილობრივი ბიუჯეტიდან დაფინანსებული მედიასააგენტოების მიერ საარჩევნო სუბიექტისთვის ან მისი კანდიდატისთვის პრივილეგირებული პირობების უზრუნველყოფა.

მედიის უუნარობა, მიუკერძოებლად გააშუქოს საარჩევნო კამპანიისა და კანდიდატების შესახებ ინფორმაცია, არჩევნების ერთ-ერთი მთავარი პრობლემაა. საზოგადოებრივ მაუწყებლებზე დაკისრებული ვალდებულება, რაც გულისხმობს ყველა კანდიდატისთვის თანაბარი დროის გამოყოფას და მათი საარჩევნო კამპანიის თანაბრად გაშუქებას, ასევე ვრცელდება კერძო მაუწყებლებზე, იმის მიუხედავად, აწყობენ თუ არა ისინი საარჩევნო დებატებს.

საარჩევნო კოდექსის 69-ე მუხლის მე-5 პუნქტის შესაბამისად, საარჩევნო პერიოდში მაუწყებლებმა და ბეჭდურმა მედიამ, მათ შორის, ვებგვერდებმა, საარჩევნო კოდექსის 70-ე მუხლის მე-8 პუნქტით დადგენილი მოთხოვნების შესაბამისად, მათ ჟურნალისტურ მასალებში მკაფიოდ უნდა განასხვავონ ერთმანეთისგან ოფიციალური ფუნქციების განხორციელება და საარჩევნო საქმიანობა.

თავის მხრივ, საარჩევნო კოდექსის 69-ე მუხლის მე-6 პუნქტის შესაბამისად, იმ საარჩევნო სუბიექტებს, რომლებიც თვლიან, რომ მათი უფლებები დაირღვა, პასუხის გაცემის უფლება აქვთ. წერილობითი მოთხოვნა პასუხის გაცემის თაობაზე უნდა წარედგინოს მედიასაშუალებას ინფორმაციის გავრცელებიდან/გამოქვეყნებიდან 2 კალენდარული დღის ვადაში. მაუწყებლების მიერ პასუხის გამოქვეყნებაზე უარი გასაჩივრდება აუდიოვიზუალურ საკოორდინაციო საბჭოში, ხოლო ბეჭდური მედიის შემთხვევაში – სასამართლოში. პასუხის გაცემის ნებართვა უნდა გაიცეს მოთხოვნის/საჩივრების წარდგენიდან 3 კალენდარული დღის ვადაში, მაგრამ არა უგვიანეს კენჭისყრის წინა დღისა, იმავე პირობებით, რომლებშიც ლეგიტიმური უფლებები დაირღვა.

ამიტომ კომპეტენტურმა ორგანოებმა დაუყოვნებლივ უნდა მოახდინონ რეაგირება ამ უფლების განხორციელების უზრუნველსაყოფად და საზოგადოებრივი მაუწყებლის მხრიდან უსაფუძვლო უარის შემთხვევაში ქმედება ჩაითვლება ადმინისტრაციული რესურსის ბოროტად გამოყენებად.

საარჩევნო პერიოდში საჯარო მოხელეებზე დაწესებული შეზღუდვები უნდა ასახავდეს კომპლექსურ ურთიერთობებს პოლიტიკური პირებისა და სუბიექტების სხვადასხვა უფლებებსა და თავისუფლებებს შორის. მაგალითად, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს შესაბამისად (*Bowman v. Great Britain*, ref. 141/1996/760/961, 1998 წლის 19 თებერვლის გადაწყვეტილება), „თავისუფალი არჩევნები და გამოხატვის თავისუფლება, კერძოდ კი, პოლიტიკური დებატების უფლება, ერთობლიობაში ნებისმიერი დემოკრატიული სისტემის ქვაკუთხედი“.

მაგალითები:

- საზოგადოებრივი მაუწყებლები აშუქებენ ცენტრალური და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობას, მაგრამ არ განასხვავებენ ერთმანეთისგან ორგანოებისა და ჩართული პირების ძირითად საქმიანობას (თანამდებობის პირები და საჯარო მოხელეები) და საარჩევნო საქმიანობას; გარდა ამისა, საარჩევნო საკითხების გაშუქება ხდება, მიუხედავად იმისა, რომ ამისთვის ცალკე ბლოკია განკუთვნილი;
- საზოგადოებრივი მაუწყებლები აშუქებენ მხოლოდ იმ სახელმწიფო თანამდებობის პირების საქმიანობას, რომლებიც არჩევით თანამდებობებზე იყრიან კენჭს, ან აგიტაციას ახორციელებენ საკუთარი კანდიდატების სასარგებლოდ, და არ აშუქებენ სხვა კანდიდატების საქმიანობას, ან ნაკლებ საეთერო დროს უთმობენ მათ, ან/და ნეგატიური კონოტაციით აშუქებენ მათ;
- საზოგადოებრივი მაუწყებლები აშუქებენ იმ პირთა საქმიანობას, რომლებმაც შეაჩერეს თავიანთი თანამდებობრივი უფლებამოსილების განხორციელება მე-13 მუხლის მე-3 პუნქტის შესაბამისად, ისე, თითქოს ისინი კვლავ შესაბამის თანამდებობას იკავებენ.

7. ვენეციის კომისიის მიერ დამტკიცებული საარჩევნო პროცესებში ადმინისტრაციული რესურსების არამართლზომიერად გამოყენების პრევენციისა და მასზე რეაგირების ერთობლივი სახელმძღვანელო პრინციპები მკაფიო მოთხოვნას ადგენენ, რომ საჯარო ხელისუფლებამ და საჯარო მოსამსახურებმა მიუკერძოებლად უნდა იმოქმედონ საარჩევნო პროცესის განმავლობაში, მათზე დაკისრებული მოვალეობების შესრულებისას.

განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია მოსამართლეთა, პროკურორების, პოლიციისა და საარჩევნო მოხელეთა კეთილსინდისიერების უზრუნველყოფა. უნდა აღინიშნოს, რომ თუმცა საარჩევნო ორგანოების ზოგიერთი წევრი პარლამენტში წარმოდგენილი პოლიტიკური პარტიების მიერ არის ნომინირებული, მათ არავითარ შემთხვევაში არ უნდა იმოქმედონ იმ პარტიის ინტერესებისთვის, რომელმაც ისინი ამ თანამდებობაზე

წარადგინა, არამედ უნდა უზრუნველყოფდეს მიუკერძოებელი გადამწყვეტილებების მიღება კანონის მოთხოვნების შესაბამისად, და ბალანსის დაცვა, რათა არ მაინიჭონ უპირატესობა გარკვეულ კანდიდატებს.

8. პოლიტიკური პარტიების სფეროში კარგი პრაქტიკის კოდექსის 41-ე მუხლის შესაბამისად, გარდა კანონით გათვალისწინებული საჯარო დაფინანსების ფორმებისა, კანდიდატებმა და პოლიტიკურმა პარტიებმა თავი უნდა შეიკავონ საჯარო ხელისუფლებისგან ფინანსური ან სხვა სახის დახმარების მიღებისგან, განსაკუთრებით, თუ ხელისუფლების მაღალი თანამდებობის პირები მათი წევრები არიან. ეს პირობა ასევე ვრცელდება სახელმწიფოს მიერ კონტროლირებად კერძო სამართლის პირებზე (სახელმწიფო და მუნიციპალური საწარმოები, სააქციო საზოგადოებები და სხვ.). ამრიგად, სახელმწიფოს მიერ კონტროლირებადი კომერციული სუბიექტების მიერ (რომელთა წარმომადგენლები ადმინისტრაციულ ორგანოში იკავებენ თანამდებობებს) საარჩევნო სუბიექტისთვის ან მისი დონორისთვის შეღავათიანი პირობებით მატერიალური ან ფინანსური რესურსების მიწოდება დაუშვებელია.

უნდა აღინიშნოს, რომ ნებისმიერი ინტერესთა კონფლიქტი, მათ შორის პირადი ინტერესები, განხილულ და შეფასებულ უნდა იქნეს, მათ შორის, სიმდიდრისა და პირადი ინტერესების დეკლარაციის შესახებ 2016 წლის 17 ივნისის N133 კანონის შესაბამისად. უნდა აღინიშნოს, იმის გათვალისწინებით, რომ საჯარო მოხელეებს ვალდებულება ეკისრებათ, განაცხადონ ყველა ინტერესთა კონფლიქტის შესახებ და განახორციელონ სამსახურებრივი მოვალეობები მიუკერძოებლად და ობიექტურად, კანონის მე-18 მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად, საჯარო სამსახურში მყოფ პირებს არ შეუძლიათ, მიიღონ შეღავათები, რომლებიც არ არის გათვალისწინებული კანონით ან ინდივიდუალური შრომითი ხელშეკრულებით, ადრე დაკავებული თანამდებობის გამო.

თავის მხრივ, N133/2016 კანონის მე-13 მუხლის 1(ა) პუნქტის თანახმად, საზოგადოებრივი ორგანიზაციის ხელმძღვანელმა, შეცნობისას, არ უნდა დამალოს, რომ ორგანიზაციაში მომუშავე პირები ასრულებენ თავიანთ სამსახურებრივ მოვალეობებს ინტერესთა კონფლიქტის სიტუაციაში.

დასკვნითი დებულებები

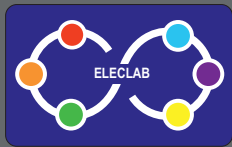
9. მთელი რიგი უფლებებისა და ვალდებულებებისა მკაფიოდ უნდა იყოს განსაზღვრული, ყველა კანდიდატის თანასწორობის უფლების პატივისცემით, და ამ უფლების ნებისმიერი დარღვევა სათანადოდ უნდა დაისაჯოს, რაც უზრუნველყოფს თავისუფალი და სამართლიანი არჩევნების ორგანიზებას და ჩატარებას.

9. სახელმწიფო ორგანოების, როგორც ადმინისტრაციული ძალაუფლების მქონე სუბიექტების, ფორმირება, დამოუკიდებლად მათი დონისა და სტატუსისა, ექსკლუზიურად არჩევნების გზით ხდება, და ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენება მათი ფორმირების ისეთ წყაროსთან, როგორცაა არჩევნები, ამახინჯებს მათთან დაკავშირებულ ფუძემდებლურ პრინციპებს და იწვევს მოქალაქეების ინტერესებისთვის განსახორციელებელი საქმიანობის არაეფექტურობას, მაშინ, როდესაც ეს უკანასკნელი სახელმწიფოს ძალაუფლების უპირველესი ელემენტია.

კონკურენტული, სამართლიანი და ჯანსაღი საარჩევნო გარემო გადამწყვეტია საარჩევნო ციკლის ყველა ეტაპზე, თუმცა მას განსაკუთრებით დიდი მნიშვნელობა მაინც საარჩევნო პერიოდში აქვს, როგორც კამპანიებისთვის, ასევე არჩევნების დღეს. სახელმწიფოსა და მმართველ პარტიას შორის გამყოფი ხაზი ძალიან მყიდვია და შეიძლება ზოგჯერ ბუნდოვანი გახდეს კარგად დამკვიდრებული დემოკრატიის მქონე ქვეყნებშიც კი, რაც ამცირებს საარჩევნო პრაქტიკის სფეროში არსებულ სხვა მიღწევებს. საჯარო ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენება ზიანს აყენებს სახელმწიფოების დემოკრატიულ განვითარებას და იწვევს მოქალაქეების იმედგაცრუებას არჩევნებისა და მათი შედეგების მიმართ.

წინამდებარე წიგნი – „საარჩევნო პროცესებში ადმინისტრაციული რესურსების არამართლობიერად გამოყენების პრევენცია და აღკვეთა“ – შემუშავდა როგორც მეთოდოლოგიური სახელმძღვანელო ევროპის საბჭოს წევრი სახელმწიფოებისათვის, საჯარო ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენების პრევენციისა და დარღვევებზე დროული და სწრაფი რეაგირებისათვის ეფექტიანი მექანიზმების დასაწესებლად. სახელმძღვანელო შემუშავდა ვენეციის კომისიასთან თანამშრომლობით და იგი ემყარება ევროპის საბჭოს სამართლებრივ ინსტრუმენტებსა და ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრეცედენტულ სამართალს. პუბლიკაციაში წარმოდგენილია საერთაშორისო სტანდარტების და კარგი პრაქტიკის მიმოხილვა, ასევე, კაზუსები და პრაქტიკული მაგალითები, რაც საარჩევნო პროცესებში მონაწილე დაინტერესებულ მხარეებს საჭირო ინსტრუმენტებს სთავაზობს საარჩევნო პროცესებში ადმინისტრაციული რესურსების არამართლობიერად გამოყენების წინააღმდეგ ბრძოლის ხელშესაწყობად; სახელმძღვანელოში წარმოდგენილია აგრეთვე ლატვიის, საქართველოს, უკრაინის, მოლდოვისა და ევროპის საბჭოს სხვა წევრი ქვეყნების გამოცდილებათა საინტერესო შედარებითი ანალიზი. ავტორები გვთავაზობენ რეკომენდაციებს და პრობლემების გადაჭრის პრაქტიკულ გზებს, ასევე კომპლექსურ ღონისძიებებს, რომლებიც უკვე დაინერგა და რომლებმაც უკეთესობისკენ შეცვალეს საარჩევნო პრაქტიკა; მეთოდოლოგიური სახელმძღვანელო მითითებები ასევე მოიცავს ქცევის კოდექსებს, სასწავლო მასალებს და ამ სფეროში ელექტრონული სწავლების კურსების კონცეფციებს, რომლებიც მიზნად ისახავს საარჩევნო პროცესებში ჩართული დაინტერესებული მხარეების ცნობიერების ამაღლებას სამართლიანი და კონკურენტული საარჩევნო გარემოს უზრუნველყოფის აუცილებლობის შესახებ.

მეთოდოლოგიური სახელმძღვანელო, უპირველეს ყოვლისა, განკუთვნილია საარჩევნო და საჯარო მოხელეებისთვის, მაგრამ ის ასევე შეიძლება გახდეს გზამკვლევი საარჩევნო პროცესებში ჩართული სხვა დაინტერესებული მხარეებისთვის.



ევროპის საბჭოს საარჩევნო ლაბორატორია

KAT

www.coe.int

ევროპის საბჭო არის კონტინენტის წამყვანი ორგანიზაცია ადამიანის უფლებათა სფეროში. იგი შედგება 47 წევრი სახელმწიფოსაგან, მათ შორის, ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოებისგან. ევროპის საბჭოს ყველა წევრ სახელმწიფოს ხელი აქვს მოწერილი ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციაზე, ხელშეკრულებაზე, რომელიც შექმნილია ადამიანის უფლებების დასაცავად და კანონის უზენაესობის დამკვიდრების ხელშესაწყობად. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო პასუხისმგებელია წევრი სახელმწიფოების მიერ კონვენციის განხორციელების ზედამხედველობაზე.

