პანდემიის პირობებში საჯარო რესურსების წინასაარჩევნო მიზნებისთვის გამოყენება

საქართველოს
ახალგაზრდა
იურისტთა
ასოციაცია

საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია

პანდემიის პირობებში საჯარო რესურსების წინასაარჩევნო მიზნებისთვის გამოყენება

თბილისი
2020

კვლევის განხორციელება შესაძლებელი გახდა პროექტის - „თავისუფალი, სამართლიანი და თანასწორი საარჩევნო-პოლიტიკური ციკლი 2019-2022 წლებში“ ფარგლებში. პროექტი მხარდაჭერილია ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) მიერ. გამოთქმული მოსაზრებები ეკუთვნის საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციას და, შესაძლოა, არ გამოხატავდეს დონორი ორგანიზაციის შეხედულებებს.

კვლევის ხელმძღვანელები: სულხან სალაძე
ვახუშტი მენაბდე

კვლევის ავტორები:
წამყვანი მკვლევარი: თამარ ხუხია
მკვლევარები: ნანა ჭანტურია
გვანცა ჯიქია

რედაქტორი: ხათუნა ყვირალაშვილი

ტექ. რედაქტორი: ირაკლი სვანიძე

აკრძალულია აქ მოყვანილი მასალების გადაბეჭდვა, გამრავლება ან გავრცელება კომერციული მიზნით, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის წერილობითი ნებართვის გარეშე.

ჯ. კახიძის ქ. #15, თბილისი, საქართველო
(+995 32) 295 23 53, 293 61 01
www.gyla.ge

© 2020, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია

სარჩევი

1. შესავალი 4

2. მიზანი და მეთოდოლოგია 5

3. სოციალური დახმარებების საარჩევნო მიზნებისთვის გამოყენება – პრაქტიკის ანალიზი 6

4. იდენტიფიცირება და პრევენციული ზომები 8

5. დასკვნა 11

1. შესავალი

პანდემიამ, არჩევნების წინ საჯარო რესურსების საარჩევნო მიზნებისთვის გამოყენების თვალსაზრისით, დამატებითი პრობლემები წარმოშვა. COVID-19-ით გამოწვეული კრიზისი ეკონომიკურ ვითარებაზეც აისახა. გაუარესდა მოსახლეობის ყოფითი მდგომარეობა, რის გამოც, მხარდამჭერი სახელმწიფო პროგრამების წილი გაიზარდა.[1] ეს ბუნებრივიც იყო, ვინაიდან კრიზისის შედეგების შერბილება ხელისუფლების ვალდებულებაა, მათ შორის, სოციალური პროგრამების შემუშავებისა და განხორციელების გზით.

ზოგადად, წინასაარჩევნო პერიოდში სოციალური სერვისების ზრდა დამკვიდრებულ ნეგატიურ ტენდენციას წარმოადგენს.[2] არსებულმა სიტუაციამ კი დამატებითი მოტივაცია მისცა მმართველ ძალას, ამგვარი სტრატეგიის შესაბამისი გადაწყვეტილებები მიეღო. თუ ვირუსის მასობრივი გავრცელება ან პოსტპანდემიური ეტაპი წინასაარჩევნო პერიოდს ემთხვევა, მისი პოლიტიზების რისკი იზრდება. მმართველი პარტიისთვის ეს „ოქროს შესაძლებლობაა“, პოლიტიკა იმგვარად წარმართოს, რომ არჩევნებში თავისი ხელახლა გამარჯვების შანსები გაზარდოს.[3] ეს მაშინ, როდესაც პოლიტიკური პარტიების თანასწორობა ნებისმიერი დემოკრატიული სისტემის დედააზრი და საფუძველთა საფუძველია.[4] საჯარო რესურსების საარჩევნო მიზნებისთვის გამოყენება კი არათანაბარ მდგომარეობაში აყენებს საარჩევნო სუბიექტებს, რაც ხშირ შემთხვევაში გადამწყვეტ გავლენას ახდენს არჩევნების შედეგებზე.

---

[1] Social economy and the COVID-19 Crisis: Current and Future Roles, 2020 წელი, OECD-ის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3j1yQWR, განახლებულია: 26.09.2020.

[2] ლაცაბიძე მ., კიღურაძე კ., ჯიქია გ., ჭანტურია ნ., 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნების გრძელვადიანი სადამკვირვებლო მისიის შუალედური ანგარიში, ივნისი-აგვისტო, საიას ოფიციალური ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3kL9tc8, განახლებულია: 26.09.2020.

[3] Karimi S., “Comparing the Politicization of COVID-19 and the Great Depression”, 2020, E-International Relation-ის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3kLQHBH, განახლებულია: 23.09.2020.

[4] CASE OF BOWMAN v. THE UNITED KINGDOM (141/1996/760/961), 19 February 1998, par. 42 ECHR-ის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/302fcCy, განახლებულია: 24.09.2020.

2. მიზანი და მეთოდოლოგია

დოკუმენტის ამოცანაა, პანდემიის დროს საჯარო რესურსების წინასაარჩევნოდ გამოყენების პრაქტიკის შესწავლა და იმ პრინციპების განსაზღვრა, რომლებითაც არჩევნების პერიოდში ხელისუფლებაში მყოფმა ძალამ უნდა იხელმძღვანელოს. ეს მას დაეხმარება, თავიდან აიცილოს საბიუჯეტო სახსრების ვიწრო პოლიტიკური მიზნით გამოყენება COVID-19-ის პირობებში, რაც დააზღვევს სახელმწიფოსა და მმართველი პარტიის აღრევას. მნიშვნელოვანია, მოსახლეობას არ გაუჩნდეს ანტიკრიზისული მხარდაჭერის რომელიმე პოლიტიკური ძალისგან მიღების განცდა მაშინ, როცა, რეალურად, მას სახელმწიფო ეხმარება.

საერთაშორისო პრაქტიკასთან ერთად, კვლევა ეფუძნება ვენეციის კომისიის (Venice Commission), ევროპის უშიშროებისა და თანამშრომლობის ორგანიზაციის (OSCE) და საარჩევნო სისტემების საერთაშორისო ფონდის (IFES) მიერ შედგენილ დოკუმენტებს, რომლებშიც მოცემულია სახელმძღვანელო რეკომენდაციები სახელმწიფო რესურსების პარტიული მიზნებისთვის გამოყენების პრევენციის კუთხით.

საერთაშორისო პრაქტიკის მიმოხილვისთვის შერჩეული ქვეყნების ერთ ნაწილში:

1. არჩევნები ტარდება/ჩატარდა პანდემიის პირობებში;
2. მმართველმა პარტიამ გაზარდა სოციალური დახმარებები, შესაბამისად, გამოიყენა საჯარო რესურსები საარჩევნო მიზნებისთვის.

სახელმწიფოების მეორე ნაწილში კი, მართალია, არჩევნები პანდემიას არ დამთხვევია, თუმცა:

1. საკანონმდებლო ჩარჩო საჯარო რესურსების საარჩევნოს მიზნებისთვის გამოყენების პრევენციისთვის მაღალ სტანდარტს ადგენს;
2. არჩევნებისთვის საჯარო რესურსების გამოყენების აკრძალვას საარჩევნო კანონმდებლობა არეგულირებს და არა სხვა რამე სამართლებრივი აქტი.[5]

[5] გამომდინარე იქიდან, რომ პანდემიის პირობებში წინასაარჩევნოდ საჯარო რესურსების პოლიტიკური მიზნებით გამოყენების წინააღმდეგ სპეციალური სამართლებრივი აქტები არ შემუშავებულა, ეს საკითხიც ზოგადი აქტებით რეგულირდება.

3. სოციალური დახმარებების საარჩევნო მიზნებისთვის გამოყენება – პრაქტიკის ანალიზი

ეროვნულ დონეზე სოციალური მხარდაჭერის სისტემის შექმნა სახელმწიფოს ვალდებულებაა, რომლის შესრულება კრიზისის დროს განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს. პანდემიის პირობებში სახელმწიფოების მხრიდან გაცემულმა ფინანსურმა და სოციალურმა დახმარებებმა, გლობალურად, 28 ტრილიონი ლარი შეადგინა.[6] ამ ფონზე, ევროპაში და მის ფარგლებს გარეთ, მთავარ გამოწვევად რჩება სახელმწიფოსთან დაკავშირებული პარტიების მხრიდან საჯარო რესურსების საარჩევნო მიზნით გამოყენება.[7] მსგავსი პრაქტიკა გავრცელებულია ისეთ ქვეყნებშიც კი, რომლებსაც დემოკრატიული არჩევნების ჩატარების განსაკუთრებით დიდი ტრადიცია აქვთ.[8] როგორც ევროპის, ისე აზიის ქვეყნებში საბიუჯეტო თანხების ხარჯვასთან მჭიდრო კავშირშია მთავრობის გავლენა არსებულ პოლიტიკურ პროცესებზე.[9] რიგ სახელმწიფოებში პოლიტიკურ ფინანსებთან (სახელმწიფო სახსრები, რომლებიც იხარჯება საარჩევნო მიზნებისთვის) დაკავშირებით შემუშავებული წესები უმეტესად ფორმულირებულია მმართველი პარტიების სასარგებლოდ, რაც გამოიხატება ადმინისტრაციულ რესურსებზე უპირატეს წვდომაშიც.[10]

ამ მიმართულებით ცუდი პრაქტიკის რამდენიმე მაგალითი ქვემოთ არის მოყვანილი. რიგ შემთხვევაში დასტურდებოდა, ხოლო ზოგან საფუძვლიანი ეჭვი ჩნდებოდა, რომ მმართველმა პარტიამ COVID-19-ის ფონდი პოლიტიკური მიზნებისთვის გამოიყენა:

- **სამხრეთ აფრიკაში** 2021 წელს ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნები უნდა ჩატარდეს.[11] ადგილობრი-

[6] Monitoring Anti-corruption Efforts at the International Monetary Fund, Including during COVID-19, to Ensure Funds Reach those Most in Need, 2020, Transparency international-ის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/32ZQ9BX, განახლებულია: 24.09.2020.
[7] იქვე.
[8] იქვე.
[9] Administrative Resources and Fair elections, a Practical Guide for Local and Regional Politicians and Public Officials, Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, Strasbourg, 2018, Council of Europe-ის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3hZMPLw, განახლებულია: 24.09.2020.
[10] იქვე.
[11] იქვე.

ვი არასამთავრობო და საერთაშორისო ორგანიზაციების მხრიდან მოსახლეობისთვის COVID-19-თან დაკავშირებული დახმარებების დარიგება შეფასდა, როგორც „კორუფციული ეპიდემია“. მიზეზი COVID-19-ის ფონდიდან დახმარებების არამიზნობრივი გაცემის ფაქტების გამოვლენა იყო.[12] მიუხედავად იმისა, რომ სამხრეთ აფრიკის პროვინციებში სიღარიბის მაღალი მაჩვენებელია, დახმარებები მხოლოდ პოლიტიკურად აქტიურ ჯგუფებზე გასცეს, რომელთა მხრიდან არჩევნებში მონაწილეობა მეტად იყო მოსალოდნელი;[13]

- COVID-19-ის ფონდი საარჩევნო მიზნებისთვის გამოიყენეს **მალაიზიის** ერთ-ერთ შტატშიც, სადაც 2020 წლის 4 ივლისს საკანონმდებლო ასამბლეის არჩევნები ჩატარდა.[14] მოსახლეობას სურსათის სახით დახმარება მმართველი პარტიის წარმომადგენელთა სახელებითა და გამოსახულებებით გადასცეს;[15]
- საჭიროებების შეფასების მისიამ (Needs Assessment Mission), რომელიც **მონტენეგროში** 2020 წლის 30 აგვისტოს გამართულ არჩევნებსაც აფასებს, განმარტა, რომ ქვეყანაში პანდემიით დაზარალებული ფიზიკური და იურიდიული პირების დახმარებისთვის შექმნილი სპეციალური საბიუჯეტო ფონდი არასწორად გამოიყენეს.[16] გაუგებარი იყო, რა კრიტერიუმებით გადანაწილდა ის.[17] გარდა ამისა, არც მიმღებ პირთა წრე იყო საჯარო.

[12] იქვე.
[13] Tau P., S.,Yende, Stone S., Khumalo J., Ngcukana L., Masuabi Q. and Erasmus D., Councillors Accused of Looting Food Parcels Meant for the Poor, 2020, News 24-ის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3hZoBkB, განახლებულია: 24.09.2020.
[14] Aman A., Elections in a Pandemic: Lessons From Asia, Mongolia, Malaysia, Japan, Singapore, and South Korea prove that COVID-19 Elections are Possible, but Difficult, 2020, The Diplomat-ის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3mVmr9d, განახლებულია: 26.09.2020
[15] BERISH AND ADIL NETWORK, COVID-19 Gifts Raise Questions of Accountability and Power Abuse, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/307ZlCw, განახლებულია: 24.09.2020.
[16] ODIHR Needs Assessment Mission, Montenegro Parliamentary Elections, 2020, გვ. 8, OSCE-ის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/33QxDLO, განახლებულია: 23.09.2020.
[17] იქვე.

4. იდენტიფიცირება და პრევენციული ზომები

4.1. ვენეციის კომისიის მიერ შემუშავებული კრიტერიუმები

მმართველი პარტიის მიერ საჯარო რესურსების წინასაარჩევნოდ გამოყენების აკრძალვისთვის ვენეციის კომისიამ შეიმუშავა სახელმძღვანელო პრინციპები: [18]

- სამართლებრივი ჩარჩო უნდა ითვალისწინებდეს საჯარო რესურსების საარჩევნო მიზნებისთვის გამოყენების აკრძალვას; [19]
- აკრძალვა უნდა ჩამოყალიბდეს მკაფიო და პროგნოზირებადი ფორმით;[20]
- საარჩევნო კანონმდებლობა ამ მიმართულებით უნდა იყოს სტაბილური;[21]
- საჩივრები უნდა განიხილოს დამოუკიდებელმა და მიუკერძოებელმა ტრიბუნალმა;[22]
- სამართლებრივმა ჩარჩომ უნდა უზრუნველყოს საჯარო რესურსების ხარჯვის გამჭვირვალობა.[23]

4.2. OSCE ODIHR-ის რეკომენდაციები

ოდირის ანგარიშში ის ძირითადი მიდგომებია ჩამოყალიბებული, რომლებიც საჭიროა მმართველი პარტიის მიერ პანდემიასთან საბრძოლველი მეთოდების წინასაარჩევნო მანიპულაციად გამოყენების თავიდან ასაცილებლად:[24]

- სოციალურ-ეკონომიკური მასტიმულირებელი გეგმების შემუშავებისას სახელმწიფო დახმარება იმგვარად უნდა განა-

[18] Venice Commission, OSCE, Joint Guidelines for Preventing and Responding to the Misuse of Administrative Resources During Electoral Process, 2016, ვენეციის კომისიის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/339yW9w, განახლებულია: 27.09.2020.
[19] იქვე.
[20] იქვე.
[21] იქვე.
[22] იქვე.
[23] იქვე.
[24] OSCE, Human Dimension Commitments and State Responses to the COVID-19 Pandemic, 2020, გვ. 79-81, OSCE-ის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/2RPbqIp, განახლებულია: 23.09.2020.

წილდეს, რომ არ ქმნიდეს მმართველი პოლიტიკური ძალის პოზიციის გაუმჯობესების შთაბეჭდილებას;[25]

- ბენეფიციარების გამოვლენა უნდა მოხდეს მკაფიო, სამართლიანი და ობიექტური კრიტერიუმების საფუძველზე.[26]

4.3. ცალკეული ქვეყნების გამოცდილება

ზოგიერთი სახელმწიფო ცდილობს, საჯარო რესურსების განკარგვის საკითხს კანონმდებლობა აწესრიგებდეს იმგვარად, რომ გამოირიცხოს პოლიტიზების შესაძლებლობა.

მექსიკაში წინასაარჩევნოდ საჯარო რესურსების ბოროტად გამოყენების იდენტიფიცირებისთვის ყურადღება ექცევა შემდეგ ფაქტორებს:[27]

- **დრო** - სოციალური დახმარებები, ინფრასტრუქტურული პროექტები, ხელფასებისა და პენსიების ზრდა უნდა დაიგეგმოს საბიუჯეტო წლის დასაწყისში;[28]
- **რაოდენობა** - საარჩევნო პერიოდში სახელმწიფოს მხრიდან მსგავსი სახის დახმარებებზე გაწეული ხარჯების საერთო ოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს არასაარჩევნო პერიოდში გამოყენებული სახსრების ჯამს.[29]

გაერთიანებულ სამეფოში ყურადღებას[30] ამახვილებენ **საზოგადოების აღქმაზე**. აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოებმა საჯარო ფუნქცია ისე უნდა შეასრულონ, რომ ეს პარტიულ საქმიანობად არ აღიქმებოდეს.[31]

ამერიკის შეერთებულ შტატებში საარჩევნო პერიოდში სახელ-

---

[25] იქვე, გვ. 86.
[26] იქვე.
[27] Venice Comission, Comments on the Use of Public Funding for Election Purposes the Practice in Mexico, 2010, ვენეციის კომისიის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/2Gccq6H, განახლებულია: 27.09.2020.
[28] იქვე.
[29] იქვე.
[30] the 1988 and the revised 2013 Codes of Recommended Practice on Local Authority Practice on Publicity Respectively, შოტლანდიის მთავრობის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/2G3BMDJ, განახლებულია: 27.09.2020.
[31] იქვე.

მწიფოს მიერ სოციალური დახმარებების გაცემა და სხვა სახის საჯარო რესურსების გამოყენება ფასდება **აუცილებლობის** კრიტერიუმით.[32] დაუშვებელია მხარდაჭერის პროგრამის განხორციელება მაშინ, როდესაც დახმარების გაცემა არჩევნების შემდეგაც არის შესაძლებელი. თუმცა, ასეთ დროს უნდა გამოირიცხოს მიღწეული შედეგების საგრძნობი განსხვავება. გამონაკლისია შემთხვევა, როდესაც ამის გადაუდებელი აუცილებლობა არსებობს, მაგალითად, თუ ეს ეხება სახელმწიფო უსაფრთხოებას, საზოგადოებრივ ჯანდაცვას და სახელმწიფო ინსტიტუტების სათანადო ფუნქციონირებას.

COVID-19-ის გამოწვევების საპასუხოდ, აშშ-ში დაწესდა დახმარებები, რომლებიც ითვალისწინებს უმუშევრად დარჩენილი პირებისთვის კომპენსაციების გადაცემასა და გარკვეულ საგადასახადო შეღავათებს.[33]

[32] Substitute house bill 2106, Chapter 7, Laws of 2017 65th Legislature 2017 Regular Session Legislators Ethics- election year restrictions effercive, date 31.03.2017.

[33] Claims under the Federal Employees' Compensation Act due to the 2019 Novel Coronavirus (COVID-19), U.S. Department of labor-ის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3jdmonb, განახლებულია: 24.09.2020.

5. დასკვნა

ზემოთ მოცემულმა ინფორმაციამ აჩვენა, რომ პანდემიის საპასუხო ქმედებები საჯარო რესურსების საარჩევნო მიზნებისთვის გამოყენების თვალსაზრისით გარკვეულ რისკებს შეიცავს. მათ შესამცირებლად უნდა არსებობდეს მექანიზმი, რომელიც შეაფასებს, ანტიკრიზისული გეგმა და მის საფუძველზე გადადგმული ნაბიჯები აუცილებელია ნეგატიური შედეგების აღმოსაფხვრელად თუ, რეალურად, საარჩევნო მოტივებით ნაკარნახევი ქმედებებია.

სახელმწიფოებმა, რომლებსაც პანდემიით გამოწვეული კრიზისის ფონზე უწევთ არჩევნების ჩატარება, ყველა ზომას უნდა მიმართონ ზემოთ ჩამოთვლილი რისკების თავიდან ასაცილებლად. ამისთვის რეკომენდირებულია, რომ წინასაარჩევნო პერიოდში განსახორციელებელი სოციალური და ეკონომიკური პროგრამები:

- შეიმუშაონ გამჭვირვალედ და დაინტერესებული მხარეების ჩართულობით;
- შეაფასონ აუცილებლობის კრიტერიუმით;
- საზოგადოებას მიაწოდონ ისეთი ფორმით, რომელიც ერთმანეთისგან მკაფიოდ გამიჯნავს სახელმწიფოს მხარდაჭერასა და პარტიულ ინიციატივებს. ცხადი უნდა იყოს, რომ სოციალური პროგრამების შემუშავება სახელმწიფოს ვალდებულებაა და არა მმართველი პარტიის კეთილი ნება.

მნიშვნელოვანია, რომ საჯარო რესურსების საარჩევნო მიზნებისთვის გამოყენების ფაქტები ზედმიწევნით შეისწავლონ შესაბამისმა ორგანოებმა.