



ბატონიშვილის ბიბლიოთეკა

ციტირებისთვის:

ლაცაბიძე მ., არჩევნები და პანდემია, ადამიანის უფლებათა დაცვა და კოვიდ-19-ის პანდემია, სტატიათა კრებული, კ. კორკელიას რედაქტორობით, თბილისი, 2021

ელექტრონული იურიდიული ბიბლიოთეკა www.princelibrary.ge

შექმნილია USAID/PROLoG-ის ფინანსური ხელშეწყობით



სულხან-საბა ორბელიანის
უნივერსიტეტი



USAID
ამერიკელი ხალხისგან

EAST • WEST
MANAGEMENT
INSTITUTE

კანონის უზენაესობის მხარდაჭერა
საქართველოში (PROLoG)

არჩევნები და პანდემია

მარიამ ლაცაბიძე

1. შესავალი

COVID-19-ით გამონვეულმა პანდემიამ მსოფლიო 2020 წლის დასაწყისიდან მოიცვა და უპრეცედენტო გამონვევის წინაშე დააყენა. ბევრმა ქვეყანამ ვირუსის გავრცელების პრევენციისათვის საგანგებო მდგომარეობა ანუ ე.წ. „ლოქდაუნი“ გამოაცხადა,¹ რომელმაც მნიშვნელოვანი გავლენა მოახდინა როგორც ეკონომიკაზე, ისე სოციალურ სფეროზე. ასეთი გამონვევის პირობებში ქვეყნებს რთული გადაწყვეტილების მიღება მოუხდათ, რათა, ერთი მხრივ, შეესრულებინათ კონსტიტუციური ვალდებულებანი, მათ შორის ჩაეტარებინათ არჩევნები, ხოლო, მეორე მხრივ, დაეცვათ ადამიანების ჯანმრთელობა.²

არჩევნების ჩატარება გონივრულ ვადაში აუცილებელია,³ ხოლო მისი გადადება დასაშვებია მხოლოდ გამონაკლის შემთხვევებში, საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებისას.⁴ არჩევნების გადადებით შეიძლება წარმოიშვას ხელისუფლების ბოროტად გამოყენების საფრთხე, რამაც შეიძლება უარყო-

¹ Directorate of Human Dignity, Equality and Governance, Elections and Covid-19 (Council of Europe, 2020), 2.

² S. Zainudi & et al., Mitigation Measures during Elections and It's Impacts on COVID-19 Pandemic: Sabah State (Malaysia), New Zealand and the United States, Borneo Epidemiology Journal, I, 2020, 145.

³ Organization for Security and Co-operation in Europe, Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE (Copenhagen: Organization for Security and Co-operation in Europe, 1990) para 5.1.

⁴ საერთაშორისო სამართალი საგანგებო მდგომარეობის დროს უშვებს ზოგიერთი უფლებიდან გადახვევის შესაძლებლობას, მათ შორისაა საარჩევნო უფლებები, იხ. International Covenant on Civil and Political Rights (adopted 16 December 1966, entered into force 23 March 1976) 999 UNTS 171 (ICCPR), Art. 4.

ფიტი გავლენა მოახდინოს ადამიანის უფლებათა დაცვაზე და ზიანი მიაყენოს სამართლის უზენაესობას ქვეყანაში.⁵ ქვეყნებში, სადაც არჩევნები პანდემიის პირობებში ჩატარდა, განსაკუთრებული ყურადღება დაეთმო წინასაარჩევნო კამპანიის თავისუფალ და სამართლიან გარემოში წარმართვას.⁶ თუმცა ვირუსის გავრცელებას და მთავრობის პრევენციულ ზომებს მის შესაკავებლად, პოტენციურად, შეუძლია ზიანი მიაყენოს საარჩევნო ციკლს წინასაარჩევნო ეტაპზეც, რადგან COVID-19-ის პირობებში ყოველთვის არსებობს საფრთხე, რომ კრიზისთან დაკავშირებული სოციალური მხარდაჭერის ინიციატივები უმრავლესობის მხრიდან გამოყენებული იქნება როგორც ადმინისტრაციული რესურსი. ეს განსაკუთრებით პრობლემურია იმ ქვეყნებში, სადაც სახელმწიფოსა და პოლიტიკური პარტიების საქმიანობა მკაფიოდ არ არის გამიჯნული.⁷

წინამდებარე სტატიის მიზანია, წარმოაჩინოს დემოკრატიული არჩევნების მნიშვნელობა და განიხილოს ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენებასთან დაკავშირებული გამოწვევები. სტატია ასევე ისახავს მიზნად, გაავლოს პარალელი საქართველოსა და სხვა ქვეყნების მდგომარეობას შორის, რაც შესაძლო ხარვეზების იდენტიფიცირების საფუძველი იქნება.

ნაშრომში განხილულია ადმინისტრაციული რესურსის ფენომენი, COVID-19-ის პირობებში საქართველოსა და სხვადასხვა ქვეყნის გამოცდილება არჩევნების ჩატარების კუთხით და გაანალიზებულია წინასაარჩევნო პერიოდის დროს გამოვლენილი ხარვეზები. ვინაიდან პანდემიის პირობებში იზრდება ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების რისკები, სტატიაში ყურადღება მახვილდება ისეთ მნიშვნელოვან პრობლემაზე, როგორცაა სახელმწიფოსა და უმრავლესობას შორის ზღვრის წაშლა.

დასკვნით ნაწილში მოცემულია რამდენიმე შემაჯამებელი კომენტარი და რეკომენდაციები პანდემიის პირობებში არჩევნების ჩატარებასთან დაკავშირებით.

2. ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების არსი

არჩევნები არის დემოკრატიის ქვაკუთხედი. ესაა პოლიტიკური ლიდერების არჩევნისა და მათი ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფის ძირითადი

⁵ T. Landman & L. Di Gennaro Splendore, Pandemic Democracy: Elections and COVID-19, *Journal of Risk Research*, XXIII, 2020, 1063.

⁶ OSCE Human Dimension Commitments and State Responses to the COVID-19 Pandemic (Warsaw: OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR), 2020), 81.

⁷ S. Birch, Post-Soviet Electoral Practices in Comparative Perspective, *Europe-Asia Studies*, LXIII, 2011, 704.

დი მექანიზმი.⁸ ამით მოქალაქეებს ეძლევათ შესაძლებლობა, მონაწილეობა მიიღონ თავისი ქვეყნის მართვაში.⁹ კარგი არჩევნები აძლიერებს მმართველობის ლეგიტიმურობას,¹⁰ ხოლო საარჩევნო პროცესის ხარვეზები არა მხოლოდ ამახინჯებს წარმომადგენლობას, არამედ ნეგატიურად აისახება პოლიტიკურ, სოციალურ და ეკონომიკურ შედეგებზე.¹¹ ნორმალურ პირობებში საარჩევნო პროცესი არის „გამონვევების სერია“, რომელიც თანმიმდევრულ საფეხურებად იყოფა.¹² საყოველთაოდ აღიარებულია, რომ ეს საფეხურები სამი ნაწილისაგან შედგება: წინასაარჩევნო პერიოდი, არჩევნების დღე და პოსტსაარჩევნო პერიოდი.¹³ ნათელია, რომ ამ პროცესში ნებისმიერი კავშირის დარღვევას შეუძლია არჩევნების ლეგიტიმაცია და აყენოს კითხვის ნიშნის ქვეშ.¹⁴ მეტიც, თუ ეს ჯაჭვი დაირღვევა, არჩევნები ვერ ჩაითვლება „ნაკლებად დემოკრატიულად“, ასეთი არჩევნები მიჩნეულ იქნება „არადემოკრატიულად“.¹⁵

არჩევნების შესაფასებლად ხშირად გამოიყენება ტერმინი „თავისუფალი და სამართლიანი“. წინასაარჩევნო პერიოდი არჩევნების მნიშვნელოვანი შემადგენელი ნაწილია და, როგორც წესი, ამით ფასდება, იყო თუ არჩევნები „თავისუფალი“. მეტიც, არსებობს მოსაზრება, რომ არჩევნები ვერ იქნება „სამართლიანი“, თუ არჩევნებამდე პერიოდი არ იყო თავისუფალი.¹⁶ აქედან გამომდინარე, ქვეყნებში, რომლებშიც არჩევნები პანდემიის პირობებში ჩატარდა, განსაკუთრებული ყურადღება დაეთმო წინასაარჩევნო კამპანიის სამართლიან და თავისუფალ გარემოში ჩატარებას.¹⁷

ამჟამად, საერთაშორისო მასშტაბით, ერთ-ერთი დიდი გამოწვევაა წინასაარჩევნო პერიოდში ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენება.¹⁸ ამ ფენომენ-

⁸ T. Landman & L. Di Gennaro Splendore, *Pandemic Democracy: Elections and COVID-19*, 2020, 1061.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ S. Bishop & A. Hoeffler, *Free and Fair elections: A New Database*, *Journal of Peace Research*, LIII, 2016, 609.

¹¹ *Ibid.* 615.

¹² G. Pop-Eleches & G. B. Robertson, *Information, Elections and Political Change*, *Comparative Politics*, XLVII, 2015, 462.

¹³ T. Landman & L. Di Gennaro Splendore, *Pandemic Democracy: Elections and COVID-19*, 2020, 0162.

¹⁴ A. Schedler, *Elections Without Democracy: The Menu of Manipulation*, *Journal of Democracy*, XIII, 2002, 39.

¹⁵ *Ibid.*, 41.

¹⁶ S. Bishop & A. Hoeffler, *Free and Fair Elections: A New Database*, *Journal of Peace Research*, LIII, 2016, 608.

¹⁷ OSCE Human Dimension Commitments and State Responses to the COVID-19 Pandemic, 2020, 81.

¹⁸ *Joint Guidelines for Preventing and Responding to the Misuse of Administrative Resources During Electoral Processes* (Council for Democratic Elections, Venice Commission, 2016), 2.

მა თავი იჩინა დემოკრატიული არჩევნების დიდი ტრადიციის მქონე ქვეყნებშიც კი.¹⁹ მიუხედავად ამისა, ის ყველაზე ხშირად პოსტსაბჭოთა სივრცისთვის არის დამახასიათებელი, სადაც სახელმწიფო და პოლიტიკური ორგანოები ერთმანეთისგან სრულფასოვნად არ არის გამიჯნული.²⁰

ვენეციის კომისია ადმინისტრაციულ რესურსს განმარტავს შემდეგნაირად: „მოქმედი ხელისუფლების მიერ ადამიანური, ფინანსური, მატერიალური, *in natura*, და სხვა არამატერიალური რესურსების არჩევნების პერიოდში გამოყენება, რაც მომდინარეობს მათი გავლენებიდან საჯარო მოხელეებსა და ფინანსებზე, საჯარო სივრცეებთან ხელმისაწვდომობაზე, აგრეთვე ისეთ რესურსებზე, როგორებიცაა „პრესტიჟი“ ან საჯარო დასწრება, შემდგომ შეიძლება გადაიზარდოს მათ პოლიტიკურ მხარდაჭერაში.“²¹

ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის (ეუთო/ოდირი) განმარტების მიხედვით, ადმინისტრაციული რესურსის ბოროტად გამოყენებად მიიჩნევა „პარტიის ან კანდიდატის გადაჭარბებული უპირატესობა, რომელიც უკავშირდება თანამდებობას ან კავშირებს სახელმწიფო ინსტიტუტებთან და მიზნად ისახავს არჩევნების შედეგებზე გავლენის მოხდენას.“²² აღსანიშნავია, რომ ორ საპირისპირო ტერმინს – ადმინისტრაციული რესურსის „გამოყენებას“ და „ბოროტად გამოყენებას“ – იდენტური მნიშვნელობა აქვს.²³

საჯარო ფინანსების ხარჯვა საარჩევნო კამპანიის მიზნებისთვის კანონსა-წინააღმდეგოა და არ არის შესაბამისობაში კონსტიტუციის მოთხოვნებთან.²⁴ ხელისუფლებამ საჯარო ფინანსები მხოლოდ საჯარო მიზნებისთვის უნდა გამოიყენოს.²⁵ ამასთან, მოქმედი ხელისუფლების სასარგებლოდ არსებობს ბუნებრივი უპირატესობა, რომლის თავიდან აცილებაც შეუძლებელია. ამიტომ კანონმდებლებმა სიფრთხილე უნდა გამოიჩინონ, რომ ეს უპირატესობა არ წაახალისონ.²⁶ გარდა იმისა, რომ საჯარო რესურსების გამოყენება კამპანიის მიზნებისთვის კანონდარღვევაა და ეწინააღმდეგება თანასწორი მოპყრობის

¹⁹ Ibid.

²⁰ S. Birch, Post-Soviet Electoral Practices in Comparative Perspective, 2011, 704.

²¹ Joint Guidelines for Preventing and Responding to the Misuse of Administrative Resources During Electoral Processes, 2016, 4-5.

²² Ibid.

²³ Ibid.

²⁴ D. Morgan, Use of Public Funds for Legislative Lobbying and Electoral Campaigning, Vanderbilt Law Review, XXXVII, 1984, 444.

²⁵ Ibid.

²⁶ Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections, 2nd edition, (Warsaw: OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), 2013), 43.

პრინციპს, ეს არის უსამართლო იმ გადასახადის გადამხდელის მიმართ, ვინც არ იზიარებს კამპანიის მწარმოებელი სუბიექტის შეხედულებებს.²⁷

ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენებას სხვადასხვა ფორმა აქვს. ეს შეიძლება გამოიხატებოდეს, *inter alia*, მოქმედი კანდიდატების სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დაფინანსებით, კანონის შერჩევითი აღსრულებით, სახელისუფლებო მედიის პოლიტიკური ინსტრუმენტალიზაციით.²⁸ ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენება შეიძლება მოხდეს იმ შემთხვევაშიც კი, თუ კანონი ამას კრძალავს.²⁹ ეს აიხსნება იმითაც, რომ ეს ფენომენი უკავშირდება არ მხოლოდ უკანონობას, არამედ ის არის დამკვიდრებული კულტურის ნაწილი და გამონვეულია ხელისუფლებათა ეთიკური სტანდარტების ნაკლებობით.³⁰ სწორედ ამიტომ პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში ფართოდ გავრცელებული ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენება უკავშირდება არა მხოლოდ ადმინისტრაციული რესურსის დარღვევების ცალკეულ შემთხვევებს, არამედ სახელმწიფოსა და მმართველ პარტიას შორის ზღვრის ნაშლას.³¹

3. წინასაარჩევნო გარემო საქართველოში და უცხო ქვეყნების გამოცდილება

COVID-19-ის გავრცელების გამო, 2020 წლის 21 მარტს ერთი თვით საქართველოში გამოცხადდა საგანგებო მდგომარეობა.³² 2020 წლის 22 აპრილს კი საქართველოში გახანგრძლივდა საგანგებო მდგომარეობა.³³ შექმნილი ვითარების გამო კონსტიტუციური კანონის პროექტის³⁴ განხილვა შეჩერდა,³⁵ თუმცა მას ოქტომბრის საპარლამენტო არჩევნების თარიღზე გავლენა არ მოუხ-

²⁷ D. Morgan, *Use of Public Funds for Legislative Lobbying and Electoral Campaigning*, 1984, 444.
²⁸ S. Birch, *Post-Soviet Electoral Practices in Comparative Perspective*, 719.
²⁹ Joint Guidelines for preventing and responding to the misuse of administrative resources during electoral processes, 2016, 2.
³⁰ Ibid., 3.
³¹ S. Birch, *Post-Soviet Electoral Practices in Comparative Perspective*, 2011, 719.
³² საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 მარტის №1 ბრძანება საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3srKcqT>.
³³ საქართველოს პრეზიდენტის 2020 წლის 21 აპრილის №2 ბრძანება საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადების შესახებ, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2P0IVL9>.
³⁴ საკონსტიტუციო ცვლილებების შედეგად 2020 წელს არჩეული პარლამენტი დაკომპლექტდება 120 პროპორციული წესით და 30 მაჟორიტარული წესით არჩეული დეპუტატებისგან. პროპორციულ ნაწილში საარჩევნო ბარიერი შეადგენს 1%-ს. იხ. საქართველოს კონსტიტუციური კანონი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციურ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3dw53Fe>.
³⁵ საგანგებო მდგომარეობის გაუქმების შემდეგ განახლდა კონსტიტუციური ცვლილებების პროცესი.

დენია. მეტიც, საქართველო იყო ერთ-ერთი ქვეყანა, რომელიც გლობალური პანდემიის პირობებში არჩევნების ჩატარების გამოწვევას გაუმკლავდა.³⁶ ცენტრალურმა საარჩევნო კომისიამ (ცესკო) იმისათვის, რომ მოქალაქეებს შეძლებოდათ კონსტიტუციური უფლებებით უსაფრთხო გარემოში სარგებლობა, შექმნა სამუშაო ჯგუფები პარლამენტისა და სამოქალაქო საზოგადოების მონაწილეობით.³⁷ შედეგად, ცესკომ შეიმუშავა 2020 წლის არჩევნების კენჭისყრის დღის ეპიდემიოლოგიური პროტოკოლი და განსაზღვრა საარჩევნო პროცედურები და სანიტარიულ-ჰიგიენური ნორმები სტაციონარულ და სამკურნალო დაწესებულებებსა და იზოლაციაში მყოფი ამომრჩევლების არჩევნებში მონაწილეობის უზრუნველსაყოფად.³⁸ საერთო ჯამში, არჩევნების ტექნიკური ასპექტები ეფექტიანად იმართებოდა³⁹ და, ვირუსით ინფიცირების მაღალი რისკის მიუხედავად, 2020 წლის 31 ოქტომბრის არჩევნებზე ამომრჩეველთა აქტიურობამ 56,1% შეადგინა,⁴⁰ რაც საკმაოდ მაღალი მაჩვენებელია.

საქართველოს 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნებს წინ უძღვოდა საარჩევნო კანონმდებლობის რეფორმა,⁴¹ რომელიც მიზნად ისახავდა ეუთო/ოდირის რეკომენდაციების კანონმდებლობაში ასახვას. იმავდროულად, ეს იყო პირველი ნაბიჯი უფრო თავისუფალი, თანასწორი და წარმომადგენლობითი საარჩევნო გარემოს შექმნისკენ, რომელთა განხორციელება პოზიტიურად აისახებოდა ქვეყნის დემოკრატიულ განვითარებაზე.⁴² რეფორ-

³⁶ Technical Election Assessment Mission: Georgia 2020 Parliamentary Election Interim Report, (Washington, DC: International Republican Institute, 2020), 10.

³⁷ Ibid.

³⁸ „ცესკომ პარტიებთან და სადამკვირვებლო ორგანიზაციებთან ერთად კენჭისყრის დღის ეპიდემიოლოგიური პროტოკოლი შეიმუშავა“, ცენტრალური საარჩევნო კომისიის ოფიციალური ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3ttvdVBm>; „საარჩევნო ადმინისტრაცია სტაციონარულ სამკურნალო დაწესებულებებსა და იზოლაციაში მყოფი ამომრჩევლების 31 ოქტომბრის არჩევნებში მონაწილეობას სანიტარიულ-ჰიგიენური წესების სრული დაცვით უზრუნველყოფს“, ცენტრალური საარჩევნო კომისიის ოფიციალური ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3drEFMQ>.

³⁹ ODIHR Limited Election Observation Mission, (Warsaw: Office for Democratic Institutions and Human Rights, Georgia, 2021), 1.

⁴⁰ „აქტივობის სტატისტიკა“, ცენტრალური საარჩევნო კომისიის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3su8i4u>.

⁴¹ რეფორმის შედეგად დაზუსტდა საარჩევნო ადმინისტრაციის ფორმირების წესი (ქვედა დონეზე), შემოვიდა პარტიების დაფინანსების ახალი მოდელი, დაწესდა საბიუჯეტო ორგანიზაციებში დასაქმებული პირების საარჩევნო აგიტაციაში ჩართვის შეზღუდვა, გაკაცრდა ამომრჩევლის წების კონტროლის რეგულაციები, შემოვიდა სავალდებულო გენდერული კვოტირება და სხვ. იხ.: „პარლამენტმა საარჩევნო კანონმდებლობაში შესატანი ცვლილებები მესამე მოსმენით მიიღო“, საქართველოს პარლამენტის ოფიციალური ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3tyrLCy>.

⁴² Technical Election Assessment Mission: Georgia 2020 Parliamentary Election Interim Report, 2021, 5.

მა შეეხო წინასაარჩევნო კამპანიის სამართლებრივ ჩარჩოსაც,⁴³ მათ შორის ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენებას, რის შედეგადაც საბიუჯეტო ორგანიზაციებში დასაქმებულ პირთა საარჩევნო აგიტაციაში ჩართვის აკრძალვები დაწესდა.⁴⁴ მიუხედავად ამისა, ნაწილობრივ შეუსრულებელი დარჩა საერთაშორისო რეკომენდაციები. ეს რეკომენდაციები ადგენდნენ, რომ საჯარო რესურსის ბოროტად სარგებლობის თავიდან აცილების მიზნით უნდა გატარებულიყო მნიშვნელოვანი ღონისძიებები.³⁹

საარჩევნო კამპანიის ოფიციალური პერიოდი 2020 წლის 1 სექტემბერს დაიწყო.⁴⁵ COVID-19-ით გამოწვეული პანდემიის ვითარებაში ამომრჩევლის მხარდაჭერის მოსაპოვებლად ბრძოლის გამოცდილება ქართულ რეალობაში არ არსებობდა.⁴⁶ შესაბამისად, სახელმწიფოს, პარტიებს, მედიას, სადამკვირვებლო ორგანიზაციებსა და მოქალაქეებს ახალ რეალობასთან მორგება მოუხდათ.⁴⁷ ამის მიუხედავად, წინასაარჩევნო გარემო იყო პოლიტიკურად კონკურენტული, კერძოდ, პოლიტიკურ პარტიებსა და კანდიდატებს შეეძლოთ, თავისუფლად ეწარმოებინათ კამპანია, ხოლო მოქალაქეებს ხელი მიუწვდებოდათ პოლიტიკურ მედიასაშუალებებსა და ინფორმაციაზე.⁴⁸ აღსანიშნავია, რომ 2020 წლის წინასაარჩევნო გარემო შეფასდა როგორც უფრო „დემოკრატიული და პლურალისტური, ვიდრე წინა წლებში.“⁴⁹

ამის მიუხედავად, იყო გამოწვევები, რომლებიც უკავშირდებოდა ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების შემთხვევებს.⁵⁰ საარჩევნო კანონმდებლობით, წინასაარჩევნო აგიტაციაში მონაწილეობის უფლების მქონეებისმიერ პირს წინასაარჩევნო კამპანიის პერიოდში ეკრძალება ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენება.⁵¹ აგრეთვე, აკრძალულია აგიტაციის

⁴³ მასში წარმოდგენილი ცვლილებების დიდი ნაწილი ეფუძნება ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის (OSCE/ODIHR) რეკომენდაციებს.

⁴⁴ წინასაარჩევნო აგიტაციაში მონაწილეობის უფლება სამსახურებრივი ფუნქციების შესრულებისას შეეზღუდათ საჯარო სკოლების პედაგოგებს, ასევე სსიპ-ებისა და სახელმწიფოს ან ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ დაფუძნებული არასამეწარმეო იურიდიული პირების თანამშრომლებს, იხ. საქართველოს საარჩევნო კოდექსის 45-ე მუხლის მე-4 ნაწილის „კ“ ქვეპუნქტი.

⁴⁵ Ibid., 1-ლი ნაწილი.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Technical Election Assessment Mission: Georgia 2020 Parliamentary Election Interim Report, 2021, 4.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნების გრძელვადიანი სადამკვირვებლო მისიის III შუალედური ანგარიში (თბილისი: საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, 2020), 5, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3vQb46V>.

⁵¹ საქართველოს საარჩევნო კოდექსის 48-ე მუხლის 1-ლი ნაწილი.

მიზნებისთვის საჯარო შენობების,⁵² საჯარო საკომუნიკაციო საშუალებების, საინფორმაციო მომსახურებისა და სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებული სატრანსპორტო საშუალებების გამოყენება,⁵³ გარდა კანონით გათვალისწინებული შემთხვევებისა. ამ წესის დარღვევასთან დაკავშირებით ცესკოში შეიტანეს რამდენიმე საჩივარი, თუმცა ამ კუთხით დისციპლინური ან მაკორექტირებელი ნაბიჯების გადადგმა იშვიათად ხდებოდა.⁵⁴ ამასთან, კანონმდებლობის მიხედვით, აგიტაციად მხოლოდ ის პოლიტიკური საქმიანობა ითვლება, რომელიც კენჭისყრის დღემდე 60 დღით ადრე ტარდება.⁵⁵ ამ წესით ისარგებლა მმართველმა პარტიამ და შეზღუდვების ამოქმედებამდე მცირე ხნით ადრე საკუთარ ღონისძიებაში საჯარო რესურსი გამოიყენა.⁵⁶ ასეთი პრაქტიკა საარჩევნო პროცესის მიმართ ნდობას ამცირებს.⁵⁷

საქართველო არ იყო ერთადერთი ქვეყანა, რომელიც პანდემიამ დიდი გამოწვევების წინაშე დააყენა. მსოფლიოში ვირუსის გავრცელების გამო დაახლოებით 80-ამდე ქვეყანაში გადაიდო არჩევნები.⁵⁸ იმ ქვეყნებში, რომლებშიც არჩევნები ჩატარდა პანდემიის პირობებში, დიდი ყურადღება დაეთმო მის საკანონმდებლო ჩარჩოს და პოლიტიკურ მხარდაჭერას.⁵⁹ ამ ქვეყნების უმრავლესობაში ცვლილებები არ შესულა თავად საარჩევნო კანონმდებლობაში.⁶⁰ ამ კუთხით, საინტერესოა პოლონეთის მაგალითი, სადაც 2020 წლის არჩევნები მწვავე პოლიტიკური დისკუსიის საგანი გახდა.⁶¹ დაგეგმილი საპრეზიდენტო არჩევნები (2020 წლის 10 მაისი) არ ჩატარდა, რადგან მთავრობა და ოპოზიცია ვერ შეთანხმდა პანდემიის პირობებში არჩევნების უსაფრთხოდ ჩატარებაზე, კანონის დაცვით.⁶² ამის შემდგომ,

⁵² Ibid.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ ODIHR Limited Election Observation Mission, (Warsaw: Office for Democratic Institutions and Human Rights, Georgia, 2021), 16.

⁵⁵ Ibid., 45-ე მუხლის 1-ლი ნაწილი.

⁵⁶ მ. ლაცაბიძე, და სხვები, 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნების გრძელვადიანი სადამკვირვებლო მისიის I შუალედური ანგარიში, (თბილისი: საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, 2020), 5, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2QAcvX5>.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ „Global overview of COVID-19: Impact on Elections“, The International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), 2021, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3eb6yYF>.

⁵⁹ OSCE Human Dimension Commitments and State Responses to the COVID-19 Pandemic, 2020, 79.

⁶⁰ ქ. გიორგიშვილი, პანდემია, როგორც გამოწვევა არჩევნებისთვის, (თბილისი: საქართველოს პარლამენტის კვლევითი ცენტრი, 2020), 2.

⁶¹ Ibid, 5.

⁶² „As Countries Emerge From COVID-19 Lockdowns“, Debates Emerge On How, When To Hold Elections, Radio Free Europe/Radio Liberty, 2020, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3edbDjd>.

2020 წლის 6 აპრილს, პოლონეთის პარლამენტის ქვედა პალატამ (Sjtem) დაჩქარებული წესით განიხილა კანონპროექტი 2020 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების ჩატარების შესახებ.⁶³ კანონპროექტი ითვალისწინებდა ისეთ მნიშვნელოვან ცვლილებებს, როგორებიცაა: 2020 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების ჩატარება დისტანციურად (ფოსტით), უფლებამოსილების მინიჭება ქვედა პალატისთვის არჩევნების თარიღის ცვლილებასთან დაკავშირებით „პანდემიის მდგომარეობის გამო“ და საპრეზიდენტო არჩევნების ადმინისტრირების უფლებამოსილების გადაცემა ეროვნული საარჩევნო კომისიიდან ახლად დაფუძნებული ორგანოსთვის, რომელსაც უხელმძღვანელებდა იუსტიციის სამინისტრო.⁶⁴ ამ კანონპროექტმა გამოიწვია უარყოფით შეფასება როგორც ადგილობრივ, ისე საერთაშორისო საზოგადოებაში. ეუთომ/ოდირმა გამოაქვეყნა მოსაზრება ამ კანონპროექტზე და მიუთითა საარჩევნო კანონმდებლების უხეშ დარღვევებზე, მონაწილეობისა და კონსულტაციების ნაკლებობაზე და პოტენციურად არაეფექტიანი კანონმდებლობის შემოღებაზე.⁶⁵ ამის მიუხედავად, კანონპროექტი დაჩქარებული წესით დამტკიცდა.

საბოლოოდ, პოლონეთში 2020 წლის 28 ივნისსა და 12 ივლისს არჩევნების ორი ტური გაიმართა.⁶⁶ ეუთოს მისიისთვის ცნობილი გახდა წინასაარჩევნოდ ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების შემთხვევების შესახებ.⁶⁷ ეს უკავშირდებოდა პრემიერმინისტრის მიერ სახელმწიფო საკომუნიკაციო რესურსებისა და სხვა მასალების გამოყენებას კამპანიის მიზნებისთვის.⁶⁸ იგივე პრობლემა იყო უკრაინაშიც, სადაც ეუთომ ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების რამდენიმე შემთხვევა აღინიშნა.⁶⁹ მაგალითად, ერთ-ერთი შემთხვევა ეხებოდა მოქმედი პრეზიდენტის მიერ,

⁶³ „Switching to All-postal Coting in Times of Public Health Crises: Lessons from Poland“, The International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), 2020, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3al9G2Z> , ან Opinion on the Draft Act on Special Rules for Conducting the General Election of the President of the Republic of Poland Ordered in 2020 (Senate Paper No.99), (Warsaw: Organization for Security and Co-operation in Europe, 2020), ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2QcmwtG>, 1.

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Opinion on the Draft Act on Special Rules for Conducting the General Election of the President of the Republic of Poland Ordered in 2020 (Senate Paper No.99), (Warsaw: Organization for Security and Co-operation in Europe, 2020), ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3tH7xa>.

⁶⁶ ODIHR Special Election Assessment Mission Final Report, (Warsaw: Organization for Security and Co-operation in Europe, Republic of Poland, 2020), 13. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3gjVwTG>.

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ ODIHR Special Election Assessment Mission Final Report, (Warsaw: Organization for Security and Co-operation in Europe, Ukraine, 2020), 3. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3mWgOYZ>.

პარტიის ფინანსებით, არჩევნების დღეს სახალხო გამოკითხვის ჩატარებას, რაც უკავშირდებოდა მისი ადმინისტრაციის პოლიტიკის ინიციატივას.⁷⁰ ამან მოქმედ ხელისუფლებას გაუმართლებელი პოლიტიკური უპირატესობა მიანიჭა არჩევნების დღეს.⁷¹ ამ კუთხით კანონმდებლობასა და პრაქტიკაში ხარვეზები იქნა იდენტიფიცირებული ჩრდილოეთ მაკედონიის 2020 წლის საპარლამენტო⁷² და მოლდოვის 2020 წლის საპრეზიდენტო არჩევნებზეც.⁷³

4. სოციალური დახმარებები/ზღვრის ნაშლა სახელმწიფოსა და პარტიას შორის

სხვადასხვა ქვეყნის, მათ შორის საქართველოს, მთავრობამ კორონავირუსის შედეგად მიყენებული მძიმე სოციალურ-ეკონომიკური შედეგების შემსუბუქების მიზნით, დაიწყო გადაუდებელი ანტიკრიზისული ღონისძიებების გატარება.⁷⁴ საქართველოს მთავრობამ 2020 წლის 6 აგვისტოს ანტიკრიზისული გეგმის მესამე ეტაპი წარმოადგინა,⁷⁵ რომელიც სოციალური მხარდაჭერის რამდენიმე მსხვილ მიმართულებას მოიცავდა.⁷⁶ მთავრობის ანტიკრიზისული ღონისძიებები ეფექტიანობის კუთხით პოზიტიურად შეფასდა.⁷⁷ ამასთან, ამ ნაბიჯებმა, რომლებიც უმთავრესად მიმართული იყო მოსახლეობის ყველაზე უფრო მონყვლადი ფენებისაკენ, არსებითად შეამსუბუქა პანდემიის ნეგატიური გავლენა.⁷⁸

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Ibid.

⁷² ODIHR Special Election Assessment Mission Final Report, (Warsaw: Organization for Security and Co-operation in Europe, Republic of North Macedonia, 2020), 14, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3x4zSsC>.

⁷³ ODIHR Special Election Assessment Mission Final Report, (Warsaw: Organization for Security and Co-operation in Europe, Republic of Moldova, 2020), 12-13. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3uS8sEq>.

⁷⁴ მ. კაკულია და ნ. კაპანაძე, ანტიპანდემიური შეზღუდვების და მთავრობის ანტიკრიზისული ღონისძიებების გავლენა დასაქმებაზე, შემოსავლებსა და სიღარიბის დონეზე საქართველოში, (თბილისი, ფრიდრიხ ებერტის ფონდი, 2020) 5.

⁷⁵ „საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 6 აგვისტოს სხდომა“, საქართველოს მთავრობის ოფიციალური ვებგვერდი, 07.08.2020, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/32qAxK>.

⁷⁶ „საქართველოს მთავრობამ ანტიკრიზისული გეგმის შემდგომი – III ეტაპი შეიმუშავა“, საქართველოს მთავრობის ოფიციალური ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3sAh556>.

⁷⁷ მ. კაკულია და ნ. კაპანაძე, ანტიპანდემიური შეზღუდვების და მთავრობის ანტიკრიზისული ღონისძიებების გავლენა დასაქმებაზე, შემოსავლებსა და სიღარიბის დონეზე საქართველოში, 60.

⁷⁸ Ibid.

ადგილობრივმა და საერთაშორისო ორგანიზაციებმა ხელისუფლების ზემოაღნიშნული ინიციატივები წინასაარჩევნოდ პრობლემურად მიიჩნიეს. ადგილობრივი სადამკვირვებლო ორგანიზაციების აზრით, პრობლემა იყო ამ გეგმის არა შემუშავებასა და განხორციელებაში, არამედ მათ შესახებ საზოგადოების ინფორმირების სტრატეგიაში.⁷⁹ ამის გამო საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციამ მიიჩნია, რომ „ხელისუფლების მხრიდან წინასაარჩევნო პერიოდში მსხვილი პროექტებისთვის პერსონიფიცირებული ხასიათის მიცემა იმ მანიპულაციური სტრატეგიის ნაწილია, რომლის შედეგიც სახელმწიფოსა და სახელისუფლებო პარტიას შორის ზღვრის ნაშლაა, რაც, საბოლოო ჯამში, ამომრჩევლის აღქმას ამახინჯებს და არსებულ უმრავლესობას საარჩევნო უპირატესობას აძლევს.“⁸⁰

იმავე პრობლემაზე მიუთითებენ საერთაშორისო სადამკვირვებლო ორგანიზაციებიც. ეუთოს მისიის საბოლოო ანგარიშში ხაზგასმულია, რომ „31 ოქტომბრის საპარლამენტო არჩევნები კონკურენტულ გარემოში და ზოგადად ძირითადი თავისუფლებების დაცვით ჩატარდა. ამის მიუხედავად, [...] მმართველ პარტიასა და სახელმწიფოს შორის საზღვრის ბუნდოვანება საარჩევნო პროცესის ზოგიერთი ასპექტის მიმართ საზოგადოების ნდობას ამცირებდა.“⁸¹ ეუთო/ოდირი მიიჩნევს, რომ ამ დარღვევებმა ნეგატიურად იმოქმედა არჩევნების ცალკეული ასპექტების მიმართ სანდოობაზე.⁸² საერთაშორისო რესპუბლიკური ინსტიტუტი, საბოლოო ანგარიშში, ეხება ადმინისტრაციული რესურსების არამიზნობრივ გამოყენებას, როგორცაა: სამუშაო საათებში კამპანიაში საჯარო მოხელეების ჩართვის პრეცედენტი და სოციალური დახმარებით მანიპულირების ფაქტები.⁸³

ამ კუთხით საინტერესოა ამერიკის შეერთებული შტატების 2020 წლის საპრეზიდენტო არჩევნები. როგორც ცნობილია, აშშ-ში კორონავირუსის გავრცელებამ საგანგაშო ხასიათი მიიღო, სადაც გამოვლინდა ინფიცირებულითა ყველაზე მაღალი რაოდენობა და სიკვდილიანობის მაჩვენებელი

⁷⁹ ლაცაბიძე მ., და სხვები, 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნების გრძელვადიანი სადამკვირვებლო მისიის I შუალედური ანგარიში, (თბილისი: საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, 2020), 7-8, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3x43VAB> .

⁸⁰ Ibid.

⁸¹ ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report, (Warsaw: Office for Democratic Institutions and Human Rights, 2021), 15.

⁸² Ibid.

⁸³ Technical Election Assessment Mission: Georgia 2020 Parliamentary Election Interim Report, 7.

მსოფლიოში.⁸⁴ ამის მიუხედავად, აშშ-ის არჩევნები კარგად ორგანიზებული იყო და იმავდროულად, ადრეული და საფოსტო ხმის მიცემის შესაძლებლობამ მაღალი მონაწილეობა უზრუნველყო.⁸⁵ მიუხედავად ამისა, ეუთოსათვის ცნობილი გახდა კამპანიის დროს ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების ფაქტები. კერძოდ, ეუთოს შეფასებით, მოქმედი პრეზიდენტი იყენებდა თავის ოფიციალურ სტატუსს პოლიტიკური უპირატესობის მოსაპოვებლად.⁸⁶ ამის მაგალითია პრეზიდენტის მიერ COVID-19-ის მხარდამჭერი ეკონომიკური პაკეტი, რომელიც აპრილში გადაეცათ ამომრჩევლებს.⁸⁷ ეს იყო პირველი შემთხვევა, როდესაც ამერიკის პრეზიდენტის სახელი დაფიქსირდა შემოსავლების სამსახურის ოფიციალურ დოკუმენტში.⁸⁸ ეუთომ ეს შეაფასა როგორც სახელმწიფოსა და პარტიას შორის გამიჯვნის პრინციპის უპატივცემულობა.⁸⁹

აშშ-ში არჩევნების პერიოდში სახელმწიფოს მიერ სოციალური დახმარებების გაცემა და სხვა სახის საჯარო რესურსების გამოყენება ფასდება აუცილებლობის კრიტერიუმით და დაუშვებელია მხარდამჭერის პროგრამის განხორციელება მაშინ, როდესაც დახმარების გაცემა არჩევნების შემდეგაც არის შესაძლებელი.⁹⁰ გამონაკლისია შემთხვევა, როდესაც ამის გადაუდებელი აუცილებლობა არსებობს, მაგალითად, თუ ეს ეხება სახელმწიფო უსაფრთხოებას, საზოგადოებრივ ჯანდაცვასა და სახელმწიფო ინსტიტუტების სათანადო ფუნქციონირებას.⁹¹

5. დასკვნები და რეკომენდაციები

ნორმალურ პირობებშიც კი არჩევნების ჩატარება კომპლექსურ და თანმიმდევრულ მიდგომებს საჭიროებს. ვირუსის გავრცელებამ კი ამ კუთხით ახალი გარემოებები წარმოშვა და ქვეყნები ერთნაირად დიდი გამოწვევების წინაშე დააყენა.

⁸⁴ S. Zainudi & et al., Mitigation Measures during Elections and It's Impacts on COVID-19 Pandemic: Sabah State (Malaysia), New Zealand and the United States, 151.

⁸⁵ Statement of Preliminary Findings and Conclusions, (Washington DC: Office for Democratic Institutions and Human Rights, 2021), 12.

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ Ibid.

⁸⁹ ეუთოს 1990 წლის კოპენჰაგენის დოკუმენტი, რომლის მიხედვით „უნდა არსებობდეს მკაფიო ზღვარი სახელმწიფოსა და პოლიტიკურ პარტიებს შორის; უფრო კონკრეტულად, პოლიტიკური პარტიები არ უნდა იყვნენ აღრეული სახელმწიფოსთან.“

⁹⁰ თ. ხუხია და სხვები, პანდემიის პირობებში საჯარო რესურსების წინასაარჩევნო მიზნებისთვის გამოყენება, (თბილისი: საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, 2020), 9-10.

⁹¹ იქვე.

პანდემიის პირობებში არჩევნების ჩატარების ცოდნა და გამოცდილება აქამდე არ არსებობდა. ანალიზმა ცხადყო, რომ ცალკეულ შემთხვევებში ქვეყნებს უჭირდათ პროცესის ეფექტურად წარმართვა და **ad-hoc** გადანყვეტილებების მიღება. ამის მაგალითია პოლონეთი, სადაც, იმის გარდა, რომ 2020 წლის არჩევნების თარიღი საკამათო გახდა, **COVID-19**-ის საპასუხოდ პარლამენტმა დაამტკიცა საკანონმდებლო აქტი, რომელიც, ეუთოს შეფასებით, უხეშად არღვევდა საარჩევნო კანონმდებლობის პრინციპებს და, ამასთან, იყო არაეფექტიანი.

საქართველო იმ ქვეყნებს შორისაა, რომლებიც **COVID-19**-ის პირობებში არჩევნების ჩატარებას გაუმკლავდნენ. ამის მიუხედავად, წინასაარჩევნოდ დაფიქსირდა პრობლემები ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების კუთხით. ეს სიახლე არ ყოფილა, თუმცა აშკარაა, რომ კრიზისის დროს ძველი პრობლემები ახალ და უფრო მასშტაბურ გამოწვევად იქცა – ასეთია ზღვრის წაშლა სახელმწიფოსა და მმართველ პარტიას შორის. მიგნებებით დასტურდება, კრიზისით გამონვეული სოციალურ-ეკონომიკური ზიანის შერბილების მიზნით შემუშავებული პოლიტიკა შეიძლება პრობლემური აღმოჩნდეს არჩევნების დროს, რადგან მოქმედ ხელისუფლებას, ერთის მხრივ, აქვს ვალდებულება, მიიღოს შესაბამისი ზომები და, მეორე მხრივ, ის მონაწილეობს არჩევნებში. ასეთ დროს იზრდება რისკი, რომ ეს მხარდაჭერა გამოყენებულ იქნება როგორც ადმინისტრაციული რესურსი. ეს ხარვეზი ჰქონდა არა მხოლოდ საქართველოს, ასევე ევროპის ქვეყნებს და ამერიკის შეერთებულ შტატებსაც.

ამ პრობლემის თავიდან ასაცილებლად, პირველ რიგში, აუცილებელია ეფექტური საკანონმდებლო ჩარჩოს არსებობა და ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების მკაფიო აკრძალვა, გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების მაღალ სტანდარტებთან ერთად. თუმცა ფაქტია, რომ ეს პრობლემა მხოლოდ საკანონმდებლო მონესრიგებით ვერ აღმოიფხვრება, რადგან აშკარაა, რომ ეს ფენომენი უკავშირდება პოლიტიკასაც და ეთიკურ სტანდარტებსაც. შესაბამისად, მას სჭირდება კომპლექსური მიდგომა. მნიშვნელოვანია, რომ ამ საკითხზე დისკუსია და გადანყვეტილების გზებზე მსჯელობა გაგრძელდეს.

COVID-19-ით გამონვეული კრიზისის, ისევე როგორც ყველა სხვა კრიზისის დასაძლევად, არის შესაძლებლობა, რომ პრობლემების გადანყვეტის ახლებური გზები შემუშავდეს. პანდემიის პირობებში ადამიანის უფლებებისა და საერთაშორისო სტანდარტების დაცვის მიზნით შემუშავე-

ბული ეუთოს რეკომენდაციები ითვალისწინებს კრიზისის დროს საჯარო რესურსის პოლიტიზების თავიდან აცილების გზებს. ამისათვის, უმთავრესად, რეკომენდებულია, რომ სახელმწიფოებმა, რომლებიც პანდემიის კრიზისის ფონზე ატარებენ არჩევნებს, ყველა ღონისძიება გაატარონ ამ რისკების თავიდან ასაცილებლად. თითოეულ ამ ნაბიჯს საკუთარი ადგილი უნდა ჰქონდეს ანტიკრიზისულ გეგმაში, ხოლო ბენეფიციარების გამოვლენა უნდა მოხდეს მკაფიო, სამართლიანი და ობიექტური კრიტერიუმების საფუძველზე. ხელისუფლებამ უნდა დაარწმუნოს საზოგადოება, რომ ეს არის გრძელვადიანი ანტიკრიზისული გეგმის ნაწილი ღონისძიებები და არა წინასაარჩევნო ნაბიჯები ამომრჩევლის გულის მოსაგებად.

ეს რეკომენდაციები ნორმალურ პირობებშიც გასათვალისწინებელია, რადგან სწორედ ამგვარი მიდგომებით იქმნება უფრო თანასწორი და კონკურენტული გარემო, რაც აუცილებელია დემოკრატიული არჩევნების ჩასატარებლად.