



საერთაშორისო გამჭვირვალობა
საქართველო



TRANSPARENCY INTERNATIONAL
GEORGIA

არასამთავრობო ორგანიზაციების რეკომენდაციები VIII მოწვევის პარლამენტს

2012 წელი

სარჩევნო

საარჩევნო რეფორმა	1
მედია გარემო	8
თავისუფალი და სამართლიანი კონკურენციის უზრუნველყოფა	18
მართლმსაჯულების სისტემა	23
ანტიკორუფციული სისტემის რეფორმა	38
სახელმწიფო შესყიდვები, სახელმწიფო ქონების განკარგვა და საჯარო ინფორმაციის გაცემა	46
საკუთრების უფლება საქართველოში	51
განახლებული ეთიკის კოდექსი საქართველოს პარლამენტის წევრებისთვის	56

საარჩევნო რეფორმა

საარჩევნო რეფორმის ძირითადი მიმართულებები

არჩევნების მონიტორინგის მრავალწლიანი გამოცდილება, ასევე, აქტიური მონაწილეობა საარჩევნო კოდექსის ცვლილებებზე მომუშავე სხვადასხვა სამუშაო ჯგუფში საშუალებას გვაძლევს იდენტიფიცირება გავუკეთოთ საარჩევნო რეფორმის კუთხით გასატარებელ ყველაზე მნიშვნელოვან მიმართულებებს, რომელთა განხორციელებაც რეალურად შეცვლის საარჩევნო გარემოს და უფრო სამართლიანსა და თანასწორს გახდის მას.

მნიშვნელოვანია, რომ აღნიშნულ ცვლილებებზე მუშაობა უახლოეს მოავალში დაიწყოს, რათა რეფორმით გათვალისწინებული ცვლილებების განხორციელება მომავალ არჩევნებამდე გონივრული ვადით ადრე დასრულდეს.

საარჩევნო სისტემა

მოქმედ საარჩევნო სისტემაში ბევრი ხარვეზია. მნიშვნელოვანია მოხდეს მისი რეფორმირება, რათა უზრუნველყოფილი იყოს როგორც ერთი ხმის თანასწორობის პრინციპი, ასევე, მოქალაქეების მიერ გამოხატული ნების პროპორციულად ასახვა უმაღლეს საკანონმდებლო ორგანოში.

1.1. ხმის წონის თანაბრობის უზრუნველყოფა

დღევანდელი საარჩევნო სისტემა წარმოშობს პარტიის მიერ მიღებული ხმებისა და მათ მიერ პარლამენტში მოპოვებული მანდატების ერთმანეთთან არაპროპორციულობას. ამასთან, არაა უზრუნველყოფილი ამომრჩეველთა ხმის წონის თანაბრობის პრინციპი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების მიხედვით. საერთაშორისო სტანდარტების მიხედვით, სხვადასხვა საარჩევნო ოლქში ამომრჩეველთა რაოდენობებს შორის მაქსიმალური გადახრა არ უნდა აღემატებოდეს 15-20%-ს, საქართველოში კი ეს მაჩვენებელი 300%-ის ფარგლებშია.

რეკომენდაციები

- უნდა გათანაბრდეს მოქმედი საარჩევნო ოლქების საზღვრები ამომრჩეველთა რაოდენობის თვალსაზრისით;
- მაჟორიტარი კანდიდატებისთვის დადგენილი 30%-იანი ბარიერი უნდა გაიზარდოს 50%-მდე;
- განახლდეს დისკუსიები პოლიტიკურ ძალებს შორის მოქმედი საარჩევნო სისტემის (შერეული - მაჟორიტარული და პროპორციული) გადახედვასთან დაკავშირებით.

1.1. ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ხელისუფლების არჩევის წესი

მოქმედი კანონმდებლობით ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენელთა მხოლოდ მცირე ნაწილი აირჩევა მოსახლეობის მიერ პირდაპირ წესით. მიგვაჩნია, რომ პირდაპირი წესით არჩევნები უკეთ უზრუნველყოფს ამომრჩეველთა წინაშე თანამდებობის პირთა ანგარიშვალდებულებასა და მათი ინტერესების გატარებას. ამავე დროს, თვითმმართველი ქალაქის მერების პირდაპირი წესით არჩევა საქართველოს ევროპის საბჭოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ქარტიის პრინციპებს მიაახლოებს.

რეკომენდაციები

- დაიწყოს მსჯელობა თვითმმართველი ქალაქების მერების არჩევითობის საკითხთან დაკავშირებით.

საარჩევნო ადმინისტრაცია

მიუხედავად იმისა, რომ ფორმალურად საარჩევნო ადმინისტრაცია აპოლიტიკური ორგანოა, პრაქტიკა ცხადყოფს, რომ იგი თავისუფალი არ არის პოლიტიკური გავლენისგან. აღნიშნული ეხება არა მარტო პარტიების მიერ დანიშნულ, არამედ ე.წ. „უპარტიო“ წევრებსაც. შესაბამისად, საარჩევნო რეფორმის ჭრილში მნიშვნელოვანი საკითხი უნდა იყოს საარჩევნო ადმინისტრაციის რეფორმა მისი მიუკერძოებლობისა და მეტი პროფესიონალიზმის უზრუნველსაყოფად.

1.2. საარჩევნო კომისიების მიერ გადაწყვეტილების მიღების წესი და საარჩევნო კომისიების დაკომპლექტების გამჭვირვალობა

როგორც წინა არჩევნებმაც აჩვენა, საარჩევნო ადმინისტრაციის და მის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების მიმართ მაღალი ნდობის ნაკლებობაა. აღნიშნულის მიზეზი უმეტესწილად არის ის, რომ საარჩევნო ადმინისტრაციის 6 წევრი კომპლექტდება პროფესიული ნიშნით, რომლებიც ძირითადად ასოცირდებიან მმართველ პარტიასთან, ხოლო ერთი წევრი ინიშნება ასევე მმართველი პარტიის მიერ. შესაბამისად, 13-დან 7, ანუ ნახევარზე მეტი მმართველი პარტიის წარმომადგენლად მიიჩნევა, რის გამოც უმრავლესობით მიღებული გადაწყვეტილება ასოცირდება ერთპარტიულ გადაწყვეტილებებთან.

რეკომენდაციები

- მიგვაჩნია, რომ საარჩევნო ადმინისტრაციის და მის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების მიმართ მაღალი ნდობის უზრუნველყოფისთვის სასურველია, მნიშვნელოვანი გადაწყვე-

-ტილებები (ქვემდგომი კომისიების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების, მათ შორის, საარჩევნო ოლქის/უბნის შედეგების გაუქმება, საუბნო საარჩევნო კომისიიდან შემოსული პაკეტების გახსნასა და საარჩევნო ბიულეტენებისა და სპეციალური კონვერტების გადათვლა, დამრღვევის მიმართ პასუხისმგებლობის ზომის შეფარდება, ქვემდგომი კომისიების დაკომპლექტება და ა.შ) ხმათა 2/3-ით მიიღებოდეს;

- უზრუნველყოფილ უნდა იქნეს საარჩევნო კომისიების დაკომპლექტების გამჭვირვალობა - საზოგადოებისთვის ხელმისაწვდომი უნდა იყოს ინფორმაცია (ა) ყველა იმ კანდიდატის შესახებ, რომლებიც პრეზიდენტის ადმინისტრაციას თავიანთ კანდიდატურებს წარუდგენენ, (ბ) საკონკურსო კომისიის წევრების შესახებ, რომლებიც, პრეზიდენტის დავალებით, ამ კანდიდატებს შორის საუკეთესოებს არჩევენ და (გ) იმ კრიტერიუმების შესახებ, რომელთა საფუძველზეც შეარჩევენ კომისიის წევრები ამ საუკეთესო კანდიდატებს. კრიტერიუმებს შორის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ადგილი უნდა ეკავოს საარჩევნო მოხელეთა სერთიფიცირებისას მიღებულ ქულებს;

1.3. საარჩევნო კომისიის წევრებზე დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების წესი

მოქმედი კოდექსი კომისიის წევრთა მიერ სამსახურებრივი მოვალეობის ბრალეულად შესრულებლობის ან არაჯეროვნად შესრულებისთვის დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის სახით შენიშვნას, გაფრთხილებას, ხელფასის/ხელფასის ნაწილის დაკავებას ან უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტას ითვალისწინებს. მიუხედავად დარღვევის სიმძიმისა, ზემდგომი საარჩევნო კომისიები საუბნო საარჩევნო კომისიის წევრებს, როგორც წესი, დისციპლინური პასუხისმგებლობის ყველაზე მსუბუქ ფორმას, შენიშვნასა და გაფრთხილებას უფარდებდნენ.

რეკომენდაციები

- ცენტრალურმა საარჩევნო კომისიამ და მისდამი დაქვემდებარებულმა კომისიებმა უნდა აწარმოონ იმ კომისიის წევრების მონაცემთა ბაზა, რომელთა მიმართაც საარჩევნო კანონმდებლობის დარღვევა დაადასტურა სასამართლომ, ასევე პირისა, რომელიც საარჩევნო კანონმდებლობის დარღვევისათვის საარჩევნო კომისიამ ან სასამართლომ გაათავისუფლა საარჩევნო ადმინისტრაციაში დაკავებული თანამდებობიდან. ასევე ყველა იმ საარჩევნო კომისიის წევრთა ნუსხა, რომელთაც შეეფარდათ დისციპლინური პასუხისმგებლობა მათ მიერ საარჩევნო კანონმდებლობის დარღვევისათვის;
- დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის მეორედ დაკისრებისთანავე პირმა უნდა დაკარგოს უფლება დანიშნულ/არჩეულ იქნეს საარჩევნო ადმინისტრაციაში განმეორებით. ამასთან პირს დისციპლინური პასუხისმგებლობა გაქარწყლებულად ჩაეთვლება მხოლოდ მაშინ, თუ ზედიზედ 2 საარჩევნო პერიოდის განმავლობაში არ ჩაიდენს ახალ სამართალდარღვევას. საარჩევნო ადმინისტრაციაში მისი დანიშვნა/არჩევა ასევე უნდა აეკრძალოთ შესაბამის პირებს. მათ მიერ აღნიშნული ქმედების განხორციელებისათვის უნდა დაეკისროთ პასუხისმგებლობა.

ადმინისტრაციული რესურსები

ადმინისტრაციული რესურსების უკანონოდ, საარჩევნო მიზნებისთვის გამოყენება ქართული არჩევნებისათვის დამახასიათებელი ყველაზე ფართოდ გავრცელებული ტენდენციაა, რაც მნიშვნელოვან ზეგავლენას ახდენს როგორც არჩევნების პროცესის მიმდინარეობაზე, ასევე, არჩევნების შედეგებზე. საარჩევნო კანონმდებლობა უნდა გამორიცხავდეს ადმინისტრაციული რესურსის პარტიული მიზნებისთვის გამოყენების შესაძლებლობას, რაც უზრუნველყოფილი უნდა იქნეს შესაბამისი ნორმატიული ბაზის დახვეწის გზით.

1.4. პოლიტიკური თანამდებობის პირთა მონაწილეობა საარჩევნო ავითაციაში

ვენეციის კომისიის დასკვნაში ვკითხულობთ, რომ საქართველოს საარჩევნო კოდექსი „პოლიტიკურ ხელმძღვანელობას ნებას რთავს საარჩევნო სუბიექტის სასარგებლოდ (ან საწინააღმდეგოდ) წარმართოს საარჩევნო კამპანია და შეაზავოს აღნიშნული მისი სამსახურეობრივი მოვალეობების განხორციელებასთან, რაც აფერმკრთალებს სახელმწიფოსა და პოლიტიკურ პარტიებს შორის დადგენილ ხაზს. აღნიშნული დებულებები წინააღმდეგობაში მოდის ეუთო-ს წინაშე ნაკისრ ვალდებულებებთან.“ ვენეციის კომისია აქვე მიუთითებს ეუთო-ს კოპენჰაგენის დოკუმენტის მე-5 მუხლის მე-4 პუნქტს და მე-7 მუხლის მე-6 პუნქტს, რომლებიც მოუწოდებენ სახელმწიფოსა და პოლიტიკურ პარტიებს ცალსახად გამიჯვნისაკენ და სახელმწიფოებს ავალდებულებენ, რომ „პოლიტიკური პარტიები უზრუნველყონ აუცილებელი სამართლებრივი გარანტიებით, რათა მათ შორის კონკურენცია წარიმართოს კანონისა და სახელმწიფო ორგანოთა მხრიდან თანასწორი მოპყრობის პირობებში.“ აღნიშნულ მოსაზრებას იმეორებს ეუთო-ს 2008 წლის 21 მაისის არჩევნების სადამკვირვებლო მისიის დასკვნითი ანგარიში, „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის“, „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს“ და „სამართლიანი არჩევნების“ 2008 წლის არჩევნების მონიტორინგის ანგარიშები.

რეკომენდაციები

- მაქსიმალურად უნდა დაეინროვდეს საარჩევნო მიზნებისთვის პოლიტიკური თანამდებობის პირთა წრე და მათში მხოლოდ არჩევითი თანამდებობის პირები უნდა შედიოდნენ;

1.1. წინასაარჩევნო პერიოდის გაზრდა

დღეს არსებული რეგულირებით, ადმინისტრაციული რესურსების აკრძალვა მხოლოდ წინასაარჩევნო პერიოდზე ვრცელდება (არჩევნებამდე 2 თვის განმავლობაში).

როგორც წინა არჩევნებმაც აჩვენა, პარტიები მათ საარჩევნო კამპანიას კოდექსით გათვალისწინებულ ვადაზე გაცილებით ადრე იწყებენ, რაც სახელისუფლებო პარტიას საშუალებას აძლევს, საარჩევნო მიზნებისთვის ადმინისტრაციული რესურსები დაუსჯელად გამოიყენოს.

რეკომენდაციები

- პარტიული მიზნებით ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენება არამართო ოფიციალურ წინასაარჩევნო პერიოდში, არამედ არასაარჩევნო პერიოდშიც უნდა აიკრძალოს;

- საჯარო მოხელეებს, სახელმწიფო ორგანოებში ან სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებულ იურიდიულ პირებში დასაქმებულ პირებს სამუშაო საათებში უნდა აეკრძალოთ კამპანიაში მონაწილეობა; სამუშაო საათებზე ითვლება დილის 9-დან საღამოს 8 საათამდე პერიოდი, ასევე ის პერიოდი, რომელიც კონკრეტული პირის სამსახურის სპეციფიკიდან გამომდინარე შეიძლება ჩაითვალოს სამუშაო დროდ.

1.5. პასუხისმგებლობა ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენებისათვის

წინა არჩევნებმა აჩვენა, რომ ადმინისტრაციული რესურსების საარჩევნო მიზნით გამოყენება ერთ-ერთი ყველაზე ფართოდ გავრცელებულ პრობლემას წარმოადგენს, თუმცა ამ ტიპის ქმედებისთვის კონკრეტული პირებისთვის პასუხისმგებლობის დაკისრება ყოველთვის პრობლემური იყო.

რეკომენდაციები

- იმისთვის, რომ სამომავლოდ მოხდეს ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენების პრევენცია, ამგვარ ფაქტებზე რეაგირება ეფექტურად და დროულად უნდა ხდებოდეს, სამართალდამრღვევები კი უფრო მკაცრ სანქციებს უნდა ექვემდებარებოდნენ;
- უაღრესად მნიშვნელოვანია დღის წესრიგში დადგეს იმ თანამდებობის პირთა და საჯარო მოხელეთა პასუხისმგებლობის საკითხი, რომლებიც უხეშად არღვევდნენ ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენების აკრძალვებს.

1.6. ადმინისტრაციული რესურსების მარაგულირებელი ნორმების მოქმედების სფეროს გაფართოება

მოქმედ საარჩევნო კოდექსში არსებული ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენების ამკრძალავი მარეგულირებელი ნორმები მხოლოდ ვიწროდ განმარტებულ კონკრეტულ ქმედებებს მოიცავს და შესაბამისად ვერ უზრუნველყოფს საკმარის რეგულირებას.

- მნიშვნელოვანია სრულად აიკრძალოს სახელმწიფო ორგანოების, სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი იურიდიული პირების ან სახელმწიფოსაგან დაფინანსებული პირებისთვის ხელმისაწვდომი ნებისმიერი მატერიალური თუ არამატერიალური სიკეთე და მათ მფლობელობაში არსებული ფინანსური, საკომუნიკაციო/საინფორმაციო, ადამიანური, სატრანსპორტო თუ სხვა სახის რესურსის საარჩევნო მიზნის მქონე პირის სასარგებლოდ გამოყენება;
- უნდა განისაზღვროს ზუსტი პროცედურა, როგორ ხდება სახელმწიფო, ადგილობრივი ხელისუფლების ან სხვა სახელმწიფო დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციების შენობა-ნაგებობების გამოყენება;
- აიკრძალოს ბიუჯეტით დაფინანსებულ ღონისძიებებზე კამპანიის განწევა როგორც მოხელეების, ისე კანდიდატების მხრიდან;
- განისაზღვროს საარჩევნო უბნის მიმდებარე ტერიტორია და ამ ტერიტორიაზე აიკრძალოს საარჩევნო აგიტაცია-კამპანია.

საარჩევნო სიები

საარჩევნო სიების სიზუსტე და მისი რეალობათან შესაბამისობა ყოველთვის იყო დისკუსიის საგანი. 2012 წლის არჩევნებისთვის შექმნილმა ამომრჩეველთა სიების დაზუსტების უზრუნველყოფის კომისიამ არსებული სიები მნიშვნელოვნად დააზუსტა, თუმცა მან ვერ გადაჭრა ისეთი პრობლემები, რაც დაკავშირებული იყო ასი ათასობით დაუდგენელი და რეგისტრაციიდან მოხსნილი ამომრჩევლის ყოფნასთან საარჩევნო სიებში. კვლავ ვითხვის ნიშნებია საზღვარგარეთ მყოფი ამომრჩევლების ბუსტ რაოდენობასთან დაკავშირებით. მნიშვნელოვანი პრობლემები შეექმნათ საზღვარგარეთ მცხოვრებ ამომრჩევლებს საკონსულოებში დარეგისტრირება- აღიციხვის დროს რამაც გაართულა არჩევნებში მონაწილეობის მიღება.

რეკომენდაციები

- ვფიქრობთ, რომ აუცილებელია გაგრძელდეს სიების დაზუსტების პროცესი. მიგვაჩნია, რომ აღარ არის საჭიროება სიების კომისიის არსებული ფორმით საქმიანობის, არამედ სამოქალაქო რეესტრის სააგენტომ საარჩევნო ადმინისტრაციასთან ერთად უნდა დაიწყოს საარჩევნო სიების დახვეწა. გამომდინარე იქიდან, რომ კომისიას უკვე გააჩნია მატერიალურ-ტექნიკური ბაზა, ასევე გამოცდილება საარჩევნო სიებზე მუშაობის, ვფიქრობთ, რომ უმჯობესი იქნება, თუკი კომისია გარკვეულ ინტეგრაციას მოახდენს ცესკოს აპარატთან.
- ამომრჩევლის რაოდენობისა და ადგილმდებარეობის თაობაზე ყველაზე სრულყოფილი და ბუსტი სურათის მისაღებად, ყველაზე რეალური გზა მოსახლეობის საყოველთაო-სახალხო აღწერის ჩატარებაა, რაც უახლოეს მომავალში უნდა განხორციელდეს.

კანონმდებლობა პარტიების საქმიანობის თაობაზე

2011 წლის ბოლოს განხორციელდა საკანონმდებლო რეფორმა პოლიტიკური დაფინანსების კუთხით, რამაც საფრთხის ქვეშ დააყენა ადამიანის არაერთი კონსტიტუციური უფლება. სამოქალაქო აქტივიზმის შედეგად ბევრი რეგულაცია დაიხვეწა, თუმცა რამდენიმე მნიშვნელოვანი ხარვეზი დღემდე გამოუსწორებელია. განსაკუთრებულ პრობლემას კი კანონის აღსრულება იწვევს. ამ კუთხით აღსანიშნავია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის საქმიანობა, რაც ხშირად პოლიტიკურ ოპონენტებზე ანგარიშსწორებისთვის გამოიყენებოდა.

რეკომენდაციები

- მნიშვნელოვანია გადაიხედოს კანონი „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“, კერძოდ, ყურადღება უნდა მიექცეს პარტიათა დაფინანსების მარეგულირებელი ნორმების დახვეწას ისე, რომ დაცული იყოს პოლიტიკური საქმიანობისა და გამოხატვის კონსტიტუციური უფლებები;
- სახელმწიფო აუდიტის სამსახური უნდა უზრუნველყოფდეს კანონის სამართლიან, გონივრულ და თანასწორ აღსრულებას;
- ამომრჩევლის მოსყიდვის შემთხვევაში არ უნდა დადგეს მოქალაქის (მატერიალური ფასეულობის მიმღების) სისხლის სამართლებრივი პასუხისმგებლობის საკითხი;
- აუდიტის სამსახურის მუშაობა უნდა იყოს მაქსიმალურად გამჭვირვალე და ხელმისაწვდომი.

კანჭისყრის პროცედურები

განვლილმა არჩევნებმა ცხადყო, რომ არჩევნების დღის არსებული პროცედურები სრულყოფილად ვერ უზრუნველყოფს გაყალბების თავიდან აცილებას. მათ შორისაა, მარკირება, ბიულეტენის ბეჭდითა და ხელმოწერით დადასტურების პროცედურა, ვიდეოგადაღებასთან დაკავშირებული შეზღუდვები, შემაჯამებელი ოქმის შედგენის გამარტივებული პროცედურა და ა.შ.

რეკომენდაციები

- არჩევნების გაყალბების შესაძლებლობების მაქსიმალურად შესამცირებლად აუცილებელია დაინერგოს გაყალბების თავიდან აცილების უფრო ეფექტური და მაღალტექნოლოგიური მეთოდები, როგორც არის არჩევნებში მონაწილეობის შესაძლებლობა ბიომეტრიული პასპორტების გზით, ვიდეოთვალის მეშვეობით საარჩევნო უბნებზე მიმდინარე პროცესების პირდაპირ რეჟიმში დაკვირვების შესაძლებლობა, მაღალი ხარისხის ბიულეტენების ბეჭდვა (დამცავი ნიშნებით) რაც გამორიცხავს თვითნებურად ბიულეტენების ბათილობის პირობის შექმნის შესაძლებლობას;
- უბანზე ყოფნის უფლების მქონე პირების უფლება კანონის მოთხოვნათა დაცვით აწარმოონ ფოტო და ვიდეო გადაღება ძალიან მნიშვნელოვანია საარჩევნო პროცესის გამჭვირვალედ წარმართვისთვის და დაუშვებელია მისი რეალიზაციის ნებისმიერი ფორმით ხელის შეშლა.

სპეციალური საარჩევნო უბნები

სპეციალური საარჩევნო უბნები, კანონის თახმად, სამხედრო მოსამსახურეებისთვის უნდა შეიქმნას, თუმცა, არსებულმა პრაქტიკამ ცხადყო, რომ სპეციალურ უბნებზე ხმას სამოქალაქო პირებიც აძლევდნენ.

რეკომენდაციები

არსებული მანკიერი პრაქტიკის აღმოფხვრის მიზნით, აუცილებელია საარჩევნო კოდექსში განხორციელდეს შემდეგი ცვლილებები:

- უფრო ნათლად და დეტალურად განიმარტოს სამხედრო მოსამსახურის ცნება და მასში შემავალი კატეგორიები;
- აიკრძალოს სამოქალაქო პირების მიერ ხმის მიცემის შესაძლებლობა;
- სპეციალურ საარჩევნო უბანზე სამხედრო მოსამსახურეები მონაწილეობას უნდა იღებდნენ მხოლოდ პროპორციულ არჩევნებში იმ შემთხვევაში, თუკი სამხედრო მოსამსახურის რეგისტრაციის მისამართი არ მდებარეობს აღნიშნულ საარჩევნო ოლქში.

მედია გარემო

საკანონმდებლო ბაზა

საქართველოში არსებული კანონმდებლობა მთლიანობაში უზრუნველყოფს მედიის თავისუფლების დაცვას: საქართველოს კონსტიტუციის 24-ე მუხლის მიხედვით, დაცულია გამოხატვისა და მედიის თავისუფლება. ჟურნალისტებისათვის საქმიანობაში ხელის შეშლა ისჯება სისხლის სამართლის 154-ე მუხლით.

დღეისათვის, საქართველოს კანონი მაუწყებლობის შესახებ არეგულირებს რადიოსა და ტელევიზიის საქმიანობას, ადგენს საზოგადოებრივი მაუწყებლობის ფორმირების წესს, მარეგულირებელი ორგანოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის ფუნქციებს, სამაუწყებლო ლიცენზიის გაცემის პირობებსა და ლიცენზიის პირობების შესრულებაზე მონიტორინგის წესებს.

საქართველოს კანონი ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ არეგულირებს ელექტრონული კომუნიკაციების სექტორის საქმიანობას და განსაზღვრავს იმ ადამიანთა უფლებებს და მოვალეობებს, რომლებიც ფლობენ, მოიხმარენ ან მიაწოდებენ მომსახურებას ელექტრონული კომუნიკაციების ქსელების საშუალებით.

საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის მიერ მიღებული მაუწყებლების ქცევის კოდექსი, რომელიც თვითრეგულაციის მექანიზმს ითვალისწინებს, განსაზღვრავს პრინციპებსა და წესებს, თუ როგორ შექმნან და გაავრცელონ პროგრამები მაუწყებლებმა. საქართველოს სარეკლამო სექტორი რეგულირდება კანონით რეკლამის შესახებ, სამაუწყებლო რეკლამის საკითხები კი - კანონით მაუწყებლობის შესახებ.

კომუნიკაციების ეროვნული კომისია არსებული მდგომარეობა

პოლიტიკებული მედია გარემოს პირობებში, საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის პოლიტიკური დამოუკიდებლობა განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს. მიუხედავად იმისა, რომ კომისიაში ბევრი კვალიფიციური კადრი მუშაობს, მის მიერ გასულ წლებში მიღებული რიგი გადაწყვეტილებები ხშირად თვითნებურ გადაწყვეტილებებს ჰგავდა. ეს იყო ერთ-ერთი მიზეზი იმისა, რომ მარეგულირებელი ორგანო არ ითვლებოდა მიუკერძოებელ და დამოუკიდებელ ინსტიტუტად.

სამოქალაქო საზოგადოებისა და მედია საშუალებათა წარმომადგენლებს არაერთხელ აღუნიშნავს კომისიის თავმჯდომარის შესაძლო ინტერესთა კონფლიქტის შესახებ. უნდა აღინიშნოს, რომ არჩევნების შემდგომ პერიოდში კომისიის მხრიდან გარკვეული ნაბიჯები გადაიდგა დაინტერესებულ მხარეებთან თანამშრომლობის დაწყების მიმართულებით.

რეკომენდაციები

მნიშვნელოვანია მთავრობისა და პარლამენტის მიერ გადაიდგას ქმედითი ნაბიჯები კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის დამოუკიდებლობის გასაძლიერებლად:

- კომისიის წევრები უნდა იყვნენ პოლიტიკურად დამოუკიდებელი ფიგურები. მათი არჩევის წესი უნდა გადაიხედოს, პროცესი უნდა იყოს გამჭვირვალე და მასში საზოგადოების მაცნობარული ჩართულობა უნდა იყოს უზრუნველყოფილი.
- მნიშვნელოვანია, რომ კომუნიკაციების ეროვნულმა კომისიამ საკუთარ ვებგვერდზე რეგულარულად და პროაქტიურად გამოაქვეყნოს ინფორმაცია მაუწყებელთა ფინანსური შემოსავლების შესახებ. აღნიშნული ინფორმაციის ფორმატი უნდა იყოს ადვილად ძიებადი და კითხვადი.
- კომისიამ ასევე უნდა შეიმუშავოს სპეციალური ფორმა და მოთხოვოს მაუწყებლებს გაასაჯაროონ თუ რა ფინანსური ან სხვა სახის დახმარება განახორციელეს მფლობელებმა. მნიშვნელოვანია, რომ საჯარო გახდეს მაუწყებელთა ის შემოსავლის ნაწილი, რომელსაც დღეს “სხვა შემოსავლები” ნაწილში იყრის თავს და არ შედის სარეკლამო, ტელეშოპინგის თუ სპონსორულ შემოსავლებში.
- კომისიამ, სამოქალაქო სექტორთან ერთად, დროულად უნდა დანიშნოს “მედია ომბუდსმენი”, რომელიც უზრუნველყოფს მომხმარებელთა უფლებების დაცვას.

საზოგადოებრივი მაუწყებელი არსებული მდგომარეობა

საქართველოს საზოგადოებრივი მაუწყებელი დაფინანსებას სახელმწიფო ბიუჯეტიდან იღებს. მისი ძირითადი მოვალეობაა საქართველოს მოქალაქეების სამსახურში ყოფნა და მაყურებლისათვის ობიექტური სიახლეების, საგანმანათლებლო, ანალიტიკური და გასართობი პროგრამების მიწოდება. ამ მისიის შესასრულებლად მნიშვნელოვანია საზოგადოებრივი მაუწყებლის პოლიტიკური დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფა. საზოგადოებრივმა მაუწყებელმა განსაკუთრებული როლი უნდა შეასრულოს საზოგადოების პლურალისტური აზრის განმტკიცებაში. აუცილებელია, აქცენტები აკეთდეს პოლიტიკური თოქ შოუების გაძლიერებაზე.

საზოგადოებრივი მაუწყებელი ოპერირებს ორ რადიოსა და ძირითადად ორ სატელევიზიო არხს - პირველ და მეორე არხებს, რომელთა მიღებაც ანალოგიური ანტენით შეიძლება (ქვეყნის ზოგ ნაწილში, მაგ. თბილისში, ქუთაისში, გორში, ამ არხების მიღება ჩვეულებრივი ანტენით შეიძლება). ხოლო მესამე რუსულენოვანი არხი „პიკი“ მართვის უფლებით კომპანია “ალანიას” აქვს გადაცემული.

ბოლო დროს განვითარებული მოვლენების შემდეგ, საზოგადოებრივი მაუწყებელი კიდევ ერთხელ მოექცა საზოგადოებრივი ყურადღების ქვეშ, როდესაც ვახო სანაიას ორი სატელევიზიო გადაცემა დაიხურა და თავად ჟურნალისტი რამოდენიმე კოლეგასთან ერთად გაათავისუფლეს. დავამ, რომელიც საზოგადოებრივ მაუწყებელსა და „პიკს“ შორის არსებობდა, საბოლოოდ რუსულენოვანი არხის ფუნქციონირების შეჩერება გამოიწვია. პრობლემები იყო ასევე საზოგადოებრივი მაუწყებლის მენეჯმენტთან დაკავშირებით: მაგალითად, ჟურნალისტებს ზოგ შემთხვევაში მოკლე ვადიანი კონტრაქტები ჰქონდათ, რაც მათი არასტაბილურობის გრძნობას უფრო ამძაფრებდა და მათ მიუკერძოებლობაზე ახდენდა გავლენას.

რეკომენდაციები

- ყველა პოლიტიკურმა ძალამ თავი უნდა შეიკავოს საზოგადოებრივი მაუწყებლის პოლიტიკური მიზნებისთვის გამოყენებისგან.
- საზოგადოებრივმა მაუწყებელმა უნდა დაუთმოს ადგილი საგამოძიებო რეპორტაჟებს.
- საზოგადოებრივმა მაუწყებელმა უნდა აჩვენოს გადაცემები, რომელიც მიმართულია მომხმარებელთა უფლებების დაცვისა და ინფორმირებულობისაკენ.
- უნდა გადაიხედოს საზოგადოებრივი მაუწყებლის სამეურვეო საბჭოს არჩევის წესი. სასურველია წევრთა რაოდენობის შემცირება. არჩევის პროცესი უნდა იყოს გამჭვირვალე და უზრუნველყოფილი უნდა იყოს საზოგადოების მაღალი ჩართულობა.
- საზოგადოებრივმა მაუწყებელმა უნდა გადადგას რეალისტური ნაბიჯები ტექნიკური წვდომის გაზრდისაკენ და ტექნიკური პლატფორმების ფართო სპექტრის საშუალებით რაც შეიძლება ბევრ მომხმარებელამდე მივიდეს. ეს რეკომენდაცია განსაკუთრებით მეორე არხის გავრცელებას შეეხება.

მედიის მიუკერძოებლობის უზრუნველყოფა არსებული მდგომარეობა

საქართველოს მედია გარემო უკიდურესად პოლარიზებულია. ტელევიზიების უმეტესობა გარკვეულ პოლიტიკურ ძალას ემხრობა, რაც მათ სარედაქციო პოლიტიკაში მკაფიოდ ჩანს.

საქართველოში მედიასაშუალებების მნიშვნელოვანი ნაწილი, რომლებიც მიმდინარე მოვლენებს აშუქებენ, მჭიდრო კავშირში არიან სხვადასხვა პოლიტიკურ ძალასთან. მათ შორისაა რუსთავი 2, რეალ ტვ, 25-ე არხი, მე-9 არხი, ინფო 9, გორის თრიალეთი ტვ, რომლის 10%-ს მე-9 არხი ფლობს.

როგორც ხელისუფლება, ასევე ოპოზიცია აქტიურად იყო ჩართული ბეჭდური მედიის გავრცელების საკითხებში.

ამგვარი ქმედებების შედეგად, მედია საშუალებებს გარკვეული პრობლემები შეექმნათ სარედაქციო პოლიტიკასთან მიმართებაში. გარდა ამისა, მათი ფინანსური მდგრადობის საკითხი კვლავ დღის წესრიგში დადგა.

რეკომენდაციები

- ახალი მთავრობა და პარლამენტის წევრები უნდა ეცადონ, რომ მოხდეს მედია სექტორის სრული დეპოლიტიზაცია. საჯარო მოხელეები პირდაპირი თუ არაპირდაპირი გზებით არ უნდა ფლობდნენ წილებს მედიასაშუალებებში, ან იმ ინსტიტუტებში, რომლებიც უკავშირდება მედია სექტორს (მაგ: რეკლამა, ტექნიკური ინფრასტრუქტურა, დისტრიბუცია).
- მაღალი რანგის საჯარო მოხელეებმა ან უნდა გაასხვისონ მათ კუთვნილებაში მყოფი მედიასაშუალებები ან გამოიქონონ მათი განკარგვის გზები, ისე რომ არ აკონტროლებდნენ მედიასაშუალებებს.
- წარსულში არსებული მდგომარეობის გათვალისწინებით ჯანსაღი კონკურენტული გარემოს ხელშეწყობის მიზნით ანტიმონოპოლიური კანონმდებლობის ნორმები გამოყენებული უნდა იყოს ასევე სარეკლამო სააგენტოებსა თუ ელექტრონული კომუნიკაციების სფეროში არსებულ ოპერატორებზე.
- მნიშვნელოვანია, რომ საქართველოს მთავრობასა და პარლამენტს ჰყავდეს გამოყოფილი მედია საკითხებზე მომუშავე პასუხისმგებელი პირი, რომელიც კომპეტენტური იქნება მედია გარემოსთან მიმართებაში არსებულ საკითხებზე.

ინტერნეტ თავისუფლების ხელშეწყობა **არსებული მდგომარეობა:**

კავკასიის კვლევითი რესურსების ცენტრის 2011 წლის მონაცემებით, საქართველოს ახალგაზრდობის მეოთხედი ინტერნეტის ყოველდღიური მომხმარებლებია. ახალგაზრდობისათვის ინტერნეტი ტელევიზიის შემდეგ ინფორმაციის მთავარი წყარო გახდა. 18-35 წლის მოქალაქეები ინტერნეტის სისტემატურ მომხმარებლებად მიიჩნევიან, მათ შორის 43% ინტერნეტთან ყოველდღიური შეხება აქვს. 55 წლის ასაკს გადაცილებული თაობა მნიშვნელოვნად მონყვეტილია ინტერნეტისაგან. 10-დან 5-ზე მეტ საქართველოს მოქალაქეს ინტერნეტი არასოდეს გამოუყენებია.

რეკომენდაციები

- საქართველოში ინტერნეტის მომხმარებელთა რაოდენობის გაზრდის მიზნით, ხელისუფლებამ უნდა შეიმუშავოს სტრატეგია, რომელიც ხელს შეუწყობს მოქალაქეთა ინტერნეტთან წვდომას, განსაკუთრებით რეგიონებში.
- მომხმარებელთა უფლებების დაცვის მიზნით, პარლამენტმა მონიტორინგი უნდა გაუწიოს, თუ როგორ ხორციელდება სამართალდამცავი ორგანოების მიერ მოქმედი კანონმდებლობის ფარგლებში მონაცემთა ბაზაზე დაშვება.
- პარლამენტმა უნდა იმსჯელოს იმისთვის, რომ უზრუნველყოს სხვადასხვა ინტერნეტ საიტებზე წვდომის თანაბარი პირობები, რაც საერთაშორისო პრაქტიკას შეესაბამება.

ჟურნალისტების უფლებების დაცვა **არსებული მდგომარეობა**

გასულ თვეებში მოხდა რამდენიმე ინციდენტი, როდესაც ჟურნალისტებს ემუქრებოდნენ, აშინებდნენ ან თავს ესხმოდნენ. ივლისში, სტუდია მონიტორის (მონინავე საგამოძიებო ჟურნალისტური სტუდია) ოფისი გაქურდეს. 2011 წელს სამი ფოტოგრაფი დააკავეს რუსეთის სასარგებლოდ შპიონაჟის ბრალდებით, და 3 თვის შემდეგ გაათავისუფლეს, როდესაც მათ ხელი მოაწერეს საპროცესო გარიგებას. ერთ-ერთი ფოტოგრაფის განცხადებით, ის აიძულეს ამ ნაბიჯზე წასულიყო. ჟურნალისტებზე თავდასხმის შემთხვევები კარგად არის აღწერილი როგორც მედია გამოცემების მიერ, ასევე სამოქალაქო ორგანიზაციებისა და ომბუდსმენის ოფისის მიერ.

ბევრ შემთხვევაში გამოძიება დაწყებულია. თუმცა, სამართალდამცავი და სახელისუფლებო ორგანოების არასაკმარისმა სურვილმა სათანადო გამოძიება ჩატარებულიყო, და დასჯილიყვნენ შესაბამისი პირები, შექმნა დაუსჯელობის სინდრომი.

რეკომენდაციები

- მთავრობამ და პარლამენტმა უნდა უზრუნველყოს, რომ სრულად იქნას გამოძიებული და დამნაშავეები დასჯილი ისეთ დანაშაულებზე, როგორიცაა მედიაზე თავდასხმები. მათ შორის, სტუდია მონიტორის გაძარცვის ფაქტი, “ფოტოგრაფების” საქმე, 26 მაისის დემონსტრაცია, გაზეთ „ბათუმელების“ რეპორტიორების შანტაჟის მცდელობა და სხვა რეპორტიორებზე თავდასხმები ან ფიზიკური იძულებები.
- სახელმწიფოს პრიორიტეტი უნდა გახდეს ჟურნალისტების წინააღმდეგ ძალადობის ფაქტებთან დაკავშირებით დროული და ადექვატური რეაქცია. ეს უზრუნველყოფს გამოხატვისა და მედიის თავისუფლებას. იმისათვის, რომ დასრულდეს დაუსჯელობის სინდრომი მედიაზე თავდასხმების გამო, მთავრობამ საჭარო უნდა გახადოს გამოძიების შედეგები.

- ხელისუფლებამ უნდა განიხილოს მედია ომბუდსმენის პოსტის შემოღება (სახალხო დამცველის ოფისის ფარგლებში) და მას დაევალოს საქართველოში მედიის თავისუფლების მონიტორინგი და დაცვა. მედია ომბუდსმენი უნდა იყოს მედიატორი ჟურნალისტებსა და მთავრობას შორის კონფლიქტის შემთხვევაში.

Must-carry/ must-offer რეგულაციების შემოღება არსებული მდგომარეობა

გასულ წლებში, საქართველოს მოსახლეობის მხოლოდ მცირე ნაწილს მიუწვდებოდა ხელი ტელეარხების ფართო სპექტრზე, რომლებიც ახალ ამბებში სხვადასხვა პოლიტიკურ შეხედულებებს სთავაზობდნენ მაყურებელს. წლების განმავლობაში, საკაბელო ოპერატორები თავიანთ პაკეტში არ რთავდნენ ხელისუფლების მიმართ კრიტიკულად განწყობილ სატელევიზიო არხებს, როგორებიცაა „კავკასია“, „მასტრო“, მე-9 არხი. მიუხედავად მომხმარებლის მხრიდან დიდი სურვილისა ეს ტელეარხები ყოფილიყო პაკეტში, პროვაიდერები „ტექნიკურ“ ან სხვა სახის პრობლემებს ასახელებდნენ იმის მიზეზად, რომ მათი პაკეტები რიგ ტელეარხებს არ შეიცავდა. ამავდროულად, ზოგიერთი ტელეარხი, მათ შორის „რუსთავი 2“ და „იმედი“ ბოროტად სარგებლობდა ბაზარზე შექმნილი სიტუაციით და კოორდინირებული მოქმედებით საკაბელო ოპერატორებს ჩამოართვეს მათ პაკეტში ამ არხების შეყვანის უფლება. ერთ-ერთი საკაბელო ოპერატორი იყო გლობალ ტვ, რომლის მფლობელი ბიძინა ივანიშვილის ძმა იყო და რომელიც კრიტიკულ ტელეარხებს გადმოსცემდა.

საბაზრო ჩავარდნებმა შეზღუდა ხალხის უფლება მიეღოთ ინფორმაცია მიმდინარე მოვლენებზე. 2012 წლის ივნისში, პარლამენტი დათანხმდა შეეცვალა საარჩევნო კოდექსი და შემოიღო Must – carry/ must-offer რეგულაციები წინასაარჩევნო პერიოდში. მიუხედავად ზოგიერთი პრობლემისა, რაც გამომწვეული იყო კანონის სხვადასხვანაირად ინტერპრეტაციით „Must – carry“ რეგულაცია, ცოტა დაგვიანებით, მაგრამ მაინც გატარდა, თუმცა წინასაარჩევნო პერიოდით ამ რეგულაციის შეზღუდვა უდაოდ ნეგატიური ფაქტი იყო.

არჩევნების შემდეგ რამდენიმე ოპერატორმა დროებით შეაჩერა “ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის” მიმართ კრიტიკულად განწყობილი არხების ჩვენება, მაგრამ მას შემდეგ რაც პრეზიდენტმა სააკაშვილმა საპარლამენტო არჩევნებზე ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის მარცხი აღიარა, ოპერატორების უმრავლესობამ განაგრძო ამ არხები ტრანსლირება.

რეკომენდაციები

- მიუხედავად იმისა, რომ დღესდღეობით თითქმის ყველა საკაბელო ოპერატორის პაკეტში ყველა ძირითადი სატელევიზიო არხი არი ჩართული, აუცილებელია კანონში მაუწყებლობის შესახებ შევიდეს must-carry/ must-offer რეგულაციები, რომლებიც დროში არ იქნება შეზღუდული. აღნიშნული რეგულაციების მიზანი მხარეების უფლებამოსილებათა განსაზღვრა უნდა იყოს. ასევე უზრუნველყოფლ უნდა იყოს ხალხის უფლება ხელი მიუწვდებოდეს ტელეარხების ფართო სპექტრზე.
- ახალი წესები უნდა იწერებოდეს დაინტერესებული მხარეების მაქსიმალური ჩართვის და

- მათთან კონსულტაციების შემდეგ. მათ შორის უნდა იყვნენ სატელევიზიო არხები, სატელიტური და საკაბელო ოპერატორები, მედია ასოციაციები და სამოქალაქო საზოგადოება. წესები, რომლებსაც საარჩევნო კოდექსი შეიცავს, განხილვის საგანი შეიძლება გახდეს, მაგრამ სავარაუდოდ მოითხოვს მნიშვნელოვან ცვლილებებს და განმარტებებს. რეგულაცია განხილვის საგანი უნდა გახდეს 2015 წელს, როდესაც ციფრული მაუწყებლობა დაიწყება.

ციფრული ტელემაუწყებლობის შემოღება არსებული მდგომარეობა

რეგიონული შეთანხმების ფარგლებში (საერთაშორისო ტელეკომუნიკაციების კავშირი, აქტივობა 2006), რომელიც სავალდებულო საერთაშორისო შეთანხმებაა, საქართველომ, კავკასიის სხვა ქვეყნების მსგავსად აიღო პასუხისმგებლობა სიხშირული მაუწყებლობიდან ციფრულზე გადასულიყო. ეს ნიშნავს, რომ 2015 წლის 17 ივნისიდან იმ ტელეარხების მიღება, რომლებიც

აღრე ანტენის დახმარებით ხდებოდა, უკვე ახალი, ციფრული ტექნოლოგიების საშუალებით იქნება შესაძლებელი. თუ საქართველომ ვერ მოახერხა ამ ვადაში ჩაჯდეს, მისი მეზობელი ქვეყნები არ იქნებიან ვალდებულნი იმ “სიხშირულ საზღვრებს” გაუწიონ ანგარიში, რაც უკვე დადგენილია ქვეყნებს შორის.

მსოფლიოს ბევრი ქვეყანა უკვე გადავიდა ციფრულ მაუწყებლობაზე. ახალი ტექნოლოგიური სტანდარტი (DVB - T2) სიგნალების უფრო კარგად მიღების საშუალებას იძლევა. შესაძლებელი ხდება მეტი არხი მივიღოთ ანტენის საშუალებით (რიცხვი უნდა დადგინდეს პოლიტიკის შემქმნელების და მარეგულირებლის მიერ). ტელეარხების გამოსახულება და ჟღერადობა მნიშვნელოვნად გაუმჯობესდება და არხებს შესაძლებლობა მიეცემა მეტი მომსახურება და ინფორმაცია შესთავაზონ მაყურებელს, მათ შორის აუდიო გახმოვანება სხვადასხვა ენაზე, სუბტიტრები და ინფორმაცია იმ პროგრამებზე, რასაც ისინი გადმოსცემენ. უფრო მეტიც, ციფრულ მაუწყებლობაზე გადასვლა გამოათვისუფლებს ზოგიერთ სიხშირეს, ეს გახდება ეგრეთწოდებული ციფრული დივიდენდები, რასაც მთავრობა სხვა მოხმარებას მოუძებნის, მაგალითად აუქციონზე გამოიტანს იმ კომპანიებისთვის, რომლებიც უკაბელო ინტერნეტპროვაიდერები არიან.

ციფრულ მაუწყებლობაზე გადასვლა მხოლოდ საკანონმდებლო და რეგულაციების ცვლილებებს არ მოითხოვს. ასევე საჭიროა მნიშვნელოვანი ინვესტიციები ახალ ტექნოლოგიებში. სახელმწიფოს კუთვნილებაში მყოფი ალფაკომი ვალდებული იქნება განაახლოს საქართველოს სატელევიზიო ანძები, სატელევიზიო სადგურებმა უნდა შეიძინონ და დაამონტაჟონ ახალი აღჭურვილობები, ხოლო ოჯახებმა უნდა შეიძინონ ეგრეთწოდებული “დეკოდერები”, რადგან შეძლონ ძველი ტელევიზორებით გადაცემების ნახვა. ეს ყველაფერი 2015 წლის ივნისისთვის უნდა მოხდეს. საჭირო ინვესტიციების და საკმაოდ რთული პროცესის გამო, დასავლეთის ქვეყნებში ციფრულ მაუწყებლობაზე გადასვლას რამდენიმე წელი დასჭირდა. ის ფაქტი, რომ საქართველოს ჯერ კიდევ არ დაუწყია პროცესი, ბადებს ეჭვს, თუ რამდენად შეძლებს საქართველო 2015 წლის ივნისისათვის გადავიდეს ციფრულ მაუწყებლობაზე.

ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრომ, რომელსაც ევლებოდა ციფრულ მაუწყებლობაზე გადასვლის სტრატეგია განესაზღვრა, 1,5 წლის განმავლობაში ვერ შეძლო ამ დოკუმენტის შექმნა.

საქართველოს ეროვნულმა კომუნიკაციების კომისიამ, რომელსაც გააჩნია ის ტექნიკური გამოცდილება, რაც არა აქვს ეკონომიკის სამინისტროს, ცოტა ხნის წინ გამოაქვეყნა მარეგულირებლის გეგმა, საკუთარი შეხედულებები და პრაქტიკული რჩევები, თუ როგორ უნდა მოხდეს ციფრულ მაუწყებლობაზე გადასვლა. ასევე კომისია შეხვდა იმ კომპანიებს, რომლების შეძლებენ საჭირო ტექნოლოგიებით მომარაგებას.

რეკომენდაციები

- საქართველომ უნდა შეასრულოს საერთაშორისო ვალდებულებები და 2015 წლის პირველ ნახევარში ციფრულ მაუწყებლობაზე გადავიდეს.
- ეკონომიკის სამინისტრომ უნდა შეიმუშაოს რეალისტური გეგმა ციფრულ მაუწყებლობაზე გადასვლისთვის უიცილებელი ღონისძიებების განხორციელების მიზნით.
- ციფრულ მაუწყებლობაზე გადასვლის პროცესში უზრუნველყოფილი უნდა იყოს დაინტერესებული მხარეების მაქსიმალური ჩართულობა.
- ციფრულ მაუწყებლობაზე გადასვლისთან დაკავშირებით უნდა შეიქმნას უწყებათშორისი სამუშაო ჯგუფი, რომლებშიც ექსპერტები და დაინტერესებული მხარეები იქნებიან წარმოდგენილნი.
- იმ შემთხვევაში თუ პროცესი წარიმართება გაუმართლებელი პოლიტიკური ჩარევით, ეს უარყოფითად იმოქმედებს სატელევიზიო სექტორის თავისუფლებაზე, პლურალიზმსა და მდგრადობაზე.

აჭარის ტელევიზიის რეფორმა არსებული მდგომარეობა

აჭარის ტელევიზიამ იმართება აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის აჭარის ტელე და რადიო მაუწყებლობის დეპარტამენტის მიერ. წვდომით მთელი ქვეყნის მასშტაბით ეს სატელევიზიო სადგური მეოთხეა საქართველოში. მისი სიხშირული სიგნალი საქართველოს დიდ ნაწილს ფარავს და საქართველოს მოსახლეობის დაახლოებით 55 პროცენტს შეუძლია ამ არხის ანტენის, სატელიტის ან საკაბელო ოპერატორის საშუალებით მიღება. 2012 წელს, აჭარის ტელევიზიამ რეგიონული მთავრობის ბიუჯეტიდან 6,648 მილიონი ლარით დაფინანსდა.

აჭარის ტელევიზიას არ გააჩნია სამართლებრივი საფუძველი, რომლითაც ის უნდა იმართებოდეს. საქართველოს კანონში მაუწყებლობის შესახებ მხოლოდ საქართველოს საზოგადოებრივი მაუწყებლის, ვერძო ტელეარხების და სათემო სადგურების სამართლებრივი ბაზაა განწერილი, მაგრამ მასში არაფერია ნათქვამი იმ ტიპის სატელევიზიო არხებზე, როგორიცაა აჭარის ტელევიზია. კანონში ხაზგასმულიც კი არის, რომ “ადმინისტრაციულ ორგანოსთან ურთიერთდამოკიდებულების მქონე ურიდიული პირი” არ შეიძლება ფლობდეს სამაუწყებლო ლიცენზიას. 2005 წლის დეკემბერში შესული ცვლილებები საქართველოს სამაუწყებლო კანონში მოითხოვდა მთავრობისგან

“აჭარის ტელევიზიის რეორგანიზაციისთვის საჭირო წინადადებების შემუშავებას” 2006 წლის ბოლომდე. მაგრამ არანაირი მსგავსი დოკუმენტი არ შემუშავებულა. როდესაც 2011 წლის აპრილში საქართველოს კანონმა მაუწყებლის შესახებ ისევ განიცადა ცვლილებები, კანონში ისევ შევიდა ის ვადები, რა ვადებშიც უნდა მომხდარიყო აჭარის ტელევიზიის მართვის რეორგანიზაცია. მთავრობას ამის გაკეთება 2011 წლის 1 ნოემბრამდე დაევალა. თუმცა, ამ ვადამაც ყოველგვარი შედეგის გარეშე ჩიარა.

რადგან აჭარის ტელევიზიის სუბსიდირება რეგიონული მთავრობის მერ გადასახადის გადამხდელების თანხით ხდება, სატელევიზიო არხს რეკლამის განთავსება ძალიან დაბალ ფასად შეუძლია. ეს დაბალი ფასი კი არაკონკურენტულ გარემოს ქმნის სხვა მედია საშუალებებისთვის აჭარაში, რომლებიც ვერ უწევენ კონკურენციას აჭარის ტელევიზიის შემოთავაზებას.

ისეთი საზოგადოებრივი მაუწყებლების არსებობა ქვეყანაში, რომელთა მისიაა ინფორმაცია მიანოდონ მოსახლეობას, და არა ემსახურონ მთავრობას აუცილებელ საჭიროებას წარმოადგენს.

რეკომენდაციები

- პარლამენტმა აჭარის უმაღლეს საბჭოსთან და მთავრობასთან შეთანხმებულად ან უნდა შეცვალოს და რეფორმა გაატაროს ან სრულიად გააუქმოს აჭარის საზოგადოებრივი მაუწყებელი. შესაძლებელია მოხდეს აჭარის ტელევიზიის საქართველოს საზოგადოებრივ მაუწყებელთან შერწყმა, ხოლო აჭარის ტელევიზიის სიხშირე გადაეცეს ან საზოგადოებრივ მაუწყებელს (მეორე არხის მიღების შესაძლებლობა ოჯახების 30 % აქვს) ან კერძო ტელეკომპანიებს ტენდერის გზით.

ხელისუფლების მიერ მედიის დაფინანსება

არსებული მდგომარეობა

საქართველოში რეკლამაზე განეული დანახარჯები, რაც მედია საშუალებების უმეტესობის ძირითადი შემოსავლის წყაროა, მცირეა. კერძო ბიზნესებისგან განსხვავებით, სამთავრობო სექტორს საკუთარ განკარგულებაში რეკლამის განთავსების ბევრად მეტი შესაძლებლობა აქვს. როდესაც მთავრობა სარეკლამო თუ მომსახურების კონტრაქტების საშუალებით თანხებს ურიცხავს მედია საშუალებებს, ის სამართლიანად და გამჭვირვალედ უნდა მოქმედებდეს იმისთვის, რომ უზრუნველყოფილი იქნას კონკურენტული გარემო მედია სექტორში და გადასახადის გადამხდელთა თანხა არ გაიხარჯოს იმ მედია საშუალებების “დასაჯილდოვებლად”, რომლებიც დადებითად აშუქებენ მთავრობის საქმიანობას.

რიგი ადგილობრივი თვითმმართველობებისა თვიანთი ბიუჯეტიდან აფინანსებენ მედია საქმიანობებს, ასევე ფინანსურად ეხმარებიან ადგილობრივ ტელევიზიებს, მთავრობის მიერ კონტროლირებად ადგილობრივ გაზეთებს.

2012 წელს რეგიონულმა და ადგილობრივმა ხელისუფლებამ საერთო ჯამში 8,56 მილიონი ლარი გამოუყო მედია საშუალებებს აქტივობების განსახორციელებლად. (2011 წელს ეს ციფრი 7,47 მილიონს შეადგენდა). ამ თანხის დიდი ნაწილი აჭარის

ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობამ გადასცა აჭარის ტელევიზიას. საქართველოს სხვადასხვა თვითმმართველობებმა ჯამში 1,43 მილიონი გამოუყვეს მედიას თავიანთი ბიუჯეტებიდან (2011 წელს ეს თანხა 1,17 მილიონ ლარს შეადგენდა). მიუხედავად იმისა, რომ თანხა არც ისე დიდია, ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების მიერ მედიისთვის გაცემული თანხები დამოუკიდებელ მედია გამოცემებს არათანაბარ პირობებში აყენებს და ისინი უძლურნი არიან კონკურენცია გაუწიონ მთვრობის მიერ დაფინანსებულ კონკურენტებს.

რეკომენდაციები

- იმ სამინისტროებმა, სამთავრობო სტრუქტურებმა და სახელმწიფო კუთვნილებაში მყოფმა კომპანიებმა, რომლებიც სარეკლამო კამპანიას ეწევიან მედია საშუალებებში რეგულარულად და პროაქტიურად უნდა გამოაქვეყნონ ყველა ხარჯი და ბენეფიციარი მედიასაშუალებები. ადგილობრივმა თვითმმართველობამ უნდა შეაფასოს რამდენად ეფექტურია მათ მიერ მედიისთვის განკუთვნილი ხარჯები, გაზარდოს სატენდერო განაცხადების ვადები, რომ გაუმჯობესდეს კონკურენცია და უზრუნველყოს ადგილობრივი ბაზრის კონკურენტუნარიანობა.

საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა და ხელისუფლების წარმომადგენლები არსებული მდგომარეობა

ჟურნალისტები, რომლებიც დამოუკიდებელ მედია საშუალებებში მუშაობენ, ყოველდღიურად “იბრძვიან” ადგილობრივ ჩინოვნიკებთან დასაკავშირებლად და საჯარო ინფორმაციის მოსაპოვებლად. ზოგიერთ მუნიციპალიტეტებში ცოტა ხნის წინ მიღებულმა ახალმა ადმინისტრაციულმა პროცედურებმა კიდევ უფრო გაართულა საჯარო ინფორმაციის მიღების პროცესი.

წინა მთავრობის მთავარი მიღწევა იყო ელექტრონული მონაცემთა ბაზების შექმნა, სადაც მოცემულია ოფიციალური სამთავრობო ინფორმაცია, მათ შორის მონაცემები კომპანიების რეგისტრაციის შესახებ. „საერთაშორისო გმჭვირვალობა - საქართველოს“ და „ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის“ მიერ ჩატარებულმა კვლევებმა აჩვენა, რომ ყველა დონის სამთავრობო სტრუქტურების უმეტესობამ არ დაიშურა ძალისხმევა, მათი სტრუქტურები შესაბამისობაში ყოფილიყო “ინფორმაციის თავისუფლების მოთხოვნის” წესებთან.

თუმცა, მთავრობის საქმიანობის რიგ მნიშვნელოვან ნაწილში, მათ შორის სამინისტროების საქმიანობაში (განათლების, შინაგან საქმეთა და თავდაცვის სამინისტროები), მთავრობის სარეზერვო ფონდები, რომლებიც ახორციელებენ ინფრასტრუქტურული განვითარების პროექტებს, მათ შორის თბილისის განვითარების ფონდიც, უპასუხოდ ტოვებდნენ სამოქალაქო საზოგადოების ინფორმაციის თავისუფლების მოთხოვნებს. ძირითადად, ეს ინსტიტუტები 10 დღის გასვლის შემდეგ აგზავნიდნენ არასრულ ინფორმაციას, ან რამდენჯერმე გაგზავნილი წერილების შემდეგ პასუხობდნენ თხოვნას. რეგიონებში ჟურნალისტებს უჭირთ ადგილობრივი ოფიციალისგან ინტერვიუს აღება, შეხვედრებსაც ვერ ესწრებიან.

ჟურნალისტებისთვის ინფორმაციის თავისუფლების მოთხოვნით მიმართვა ზოგჯერ მოუხერხებელია, რადგან ხშირ შემთვევაში მათ პასუხი რამდენიმე საათში ან დღეში

სჭირდებათ კომპეტენტური სამთავრობო სტრუქტურიდან. თუ სახელმწიფო სტრუქტურები ვერ უზრუნველყოფენ ინფორმაციის ან კომენტარის გონივრულ ვადაში გაცემას, ამ წარუმატებელი კომუნიკაციის შედეგია ყალბი სტატიები და სიუჟეტები, რომლებიც ძირითადად ჭორებსა და სპეკულაციაზეა ანყობილი.

უფრო მეტიც, ჟურნალისტები შეზღუდულნი იყვნენ სასამართლო პროცესების გაშუქებაში, რადგან ხშირ შემთხვევაში მათ არ ჰქონდათ უფლება აუდიო და ვიდეო ჩანერა ენარმოებინათ ან თუნდაც კომპიუტერი გამოეყენებინათ ჩანაწერების გასაკეთებლად. ხშირად სასამართლოები არ აკმაყოფილებდნენ ინფორმაციის თავისუფლების მოთხოვნას, მიზეზად კი არასაკმარის რესურსს ასახელებდნენ.

რეკომენდაციები

- მთავრობამ უნდა უზრუნველყოს ინფორმაციის თავისუფლების მოთხოვნებზე დროული პასუხების გაცემა. ასევე უზრუნველყოფილი უნდა იქნეს ყველა საჯარო ინსტიტუტის ტექნიკური შესაძლებლობა დროულად გასცეს პასუხი. განხილული უნდა იქნას ადმინისტრაციული სანქციების შემოღება იმ დაწესებულებების მიმართ, რომლებიც ინფორმაციის თავისუფლების მოთხოვნას უპასუხოდ დატოვებენ.
- მთავრობამ და პარლამენტმა უნდა უზრუნველყოს, რომ ის ინსტიტუტები და დაწესებულებები, რომლებიც უპასუხოდ ტოვებდნენ ან არასრულ პასუხს მიაწოდებდნენ ინფორმაციის თავისუფლების მოთხოვნაზე, ასევე მონაწილეობას არ იღებდნენ ელექტრონული შესყიდვების პროცესში, არ აქვეყნებდნენ ინფორმაციას საკუთარი საქმიანობის შესახებ, გახდნენ კიდევ უფრო მეტად ანგარიშვალდებულები მედიისა და საზოგადოების წინაშე.
- მუნიციპალიტეტებმა სამთავრობო დაწესებულებების გარეთა კედელზე უნდა შემოიღონ განცხადებების დაფა, რომელიც ადვილად ხელმისაწვდომი იქნება საზოგადოებისთვის და სადაც გამოაკრავენ მიღებულ გადანაცვტილებებს და ასევე მუნიციპალიტეტის საჯარო სხდომების თარიღებს. ასევე იმ მუნიციპალიტეტებმა რომელთაც საკუთარი ვებ-გვერდი აქვთ უნდა განაახლონ დაგვეგმილი საჯარო შეხვედრების თარიღებით და შესაბამისი დოკუმენტაციის გამოქვეყნებით.
- იუსტიციის სამინისტრომ, მედია სექტორთან და სამოქალაქო საზოგადოებასთან მჭიდრო თანამშრომლობით, შესაძლებლობა უნდა მისცეს ჟურნალისტებს გააშუქონ სასამართლო პროცესები, რაც თავის მხრივ მნიშვნელოვანი ნაბიჯი იქნება მართლმსაჯულების ნდობის აღსადგენად ქვეყანაში.
- მედია საშუალებას უნდა ჰქონდეს სახელმწიფო სტრუქტურებთან დროულად დაკავშირებისა და თავის მხრივ სახელმწიფო სტრუქტურებმა უნდა უზრუნველყონ დროული პასუხები ჟურნალისტებისა და სამოქალაქო საზოგადოების კითხვებზე. ეს ახალი მთავრობის პრიორიტეტი უნდა გახდეს.
- მნიშვნელოვანია ასევე, რომ პრესსამსახურებს ხელისუფლების ყველა დონეზე მიეცეთ შესაძლებლობა კომენტარი გააკეთონ ჟურნალისტებთან და დროულად ყოველგვარი დისკრიმინაციის გარეშე ყველა დაინტერესებულ პირს მიაწოდონ შესაბამისი ინფორმაცია.

თავისუფალი და სამართლიანი კონკურენციის უზრუნველყოფა საქართველოში

ზოგადი ინფორმაცია

საქართველოში კონკურენციის მარეგულირებელი კანონმდებლობა 2005 წელს გაუქმდა. შესაბამისად, კონკურენციის წესებისა და პრინციპების დაცვაზე ქმედითი ზედამხედველობა აღარ ხორციელდებოდა. კონკურენციის პოლიტიკის არსებობისთვის აუცილებელი საბაზისო რეგულაციები მხოლოდ 2012 წლის 8 მაისს აღდგა, როდესაც საქართველოს პარლამენტმა მიიღო კანონი „თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის შესახებ“ („კონკურენციის კანონი“). 2012 წელსვე, საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებით დაფუძნდა კონკურენციისა და სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო („სააგენტო“), თუმცა დღემდე მას არც ერთი საქმის ინიცირება ან მოკვლევა არ განუხორციელებია.

საქართველოში კონკურენციის მარეგულირებელი კანონმდებლობის არსებობა სავალდებულო ნაბიჯია ევროკავშირთან ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ შეთანხმებაზე (DCFTA) მოლაპარაკებების წარმატებით დასასრულებლად (იხ. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ ანგარიშის „კონკურენციის პოლიტიკა საქართველოში“ პირველი თავის 2.2 და 2.3 ნაწილები).

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ მიაჩნია, რომ კონკურენტული გარემოს ეფექტიანი სახელმწიფო ზედამხედველობისათვის და ბაზარზე თავისუფალი და სამართლიანი კონკურენციის ხელშემწყობი სათანადო პირობების შესაქმნელად სახელმწიფო პოლიტიკა შემდგომ რეფორმირებას საჭიროებს. ასევე, სანავისა და სურსათის ბაზრებზე „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ მიერ ჩატარებული კვლევის შედეგად გამოვლენილი ტენდენციები არსებით გავლენას ახდენს სექტორის კონკურენციის დინამიკაზე და შეიძლება მიუთითებდეს შესაბამისი კომპანიების ანტიკონკურენტულ ქმედებებზე. ეს უარყოფითად აისახება როგორც მომხმარებელზე, ისე ქვეყნის მთელ ეკონომიკაზე და კონკურენციის წესებისა და პრინციპების დაცვაზე ქმედითი სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელების საჭიროებაზე მიუთითებს (იხ. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ ანგარიშის „კონკურენციის პოლიტიკა საქართველოში“ მე-2 და მე-3 თავები).

ამ სარეკომენდაციო დოკუმენტში და თანდართულ ანგარიშში „კონკურენციის პოლიტიკა საქართველოში“ წარმოდგენილია საქართველოში არსებული კონკურენციის ინსტიტუციური ჩარჩოს შეფასება და კონკრეტული რეკომენდაციები, რომელთა ასახვა არსებულ კანონში "თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის შესახებ" ხელს შეუწყობს საქართველოში ეფექტიანი კონკურენციის პოლიტიკის დანერგვას.

პრობლემები და რეკომენდაციები

1. დამოუკიდებლობის ნაკლებობა

კონკურენციის კანონი მთავრობას სააგენტოსთან მიმართებით დიდ უფლებამოსილებას ანიჭებს, კერძოდ:

- ა) მთავრობა ამტკიცებს სააგენტოს საქმიანობის პრიორიტეტულ მიმართულებებს (იხ. კანონის მე-19 მუხლის 1-ლი პუნქტი);
- ბ) სააგენტო განიხილავს საჩივარს მხოლოდ მთავრობის მიერ დამტკიცებული სააგენტოს საქმიანობის პრიორიტეტული მიმართულებების შესაბამისად და არ განიხილავს იმ საჩივრებს, რომლებიც ეხება არაპრიორიტეტულ სექტორებს (იხ. კანონის მე-19 მუხლის მე-2 პუნქტი);
- გ) მთავრობა უფლებამოსილია განსაზღვროს კონკურენციის შემზღვეველი ხელშეკრულების აკრძალვიდან გამონაკლისები (იხ. კანონის მე-9 მუხლის მე-3 პუნქტი);
- დ) სააგენტოს თავმჯდომარეს არ აქვს უფლება, გამოსცეს დამოუკიდებელი ნორმატიული აქტი (ბრძანება) კონკურენციის ნაწილში, რაც სააგენტოს დამოუკიდებლობას კიდევ უფრო ამცირებს (იხ. კანონის მე-4 მუხლი);
- ე) სააგენტოს მოკვლევის დაწყება მხოლოდ ეკონომიკური აგენტის მიერ წარდგენილი განცხადების/საჩივრის საფუძველზე შეუძლია (იხ. კანონის მე-18 მუხლი).

რეკომენდაციები

- მიზანშეწონილია, აღნიშნულ დებულებებში სააგენტოს დამოუკიდებლობის გაზრდის კუთხით ცვლილებები განხორციელდეს. კერძოდ, სააგენტოს უნდა ჰქონდეს უფლებამოსილება, დამოუკიდებლად დაიწყოს ბაზრის ნებისმიერი სეგმენტის მოკვლევა იმ შემთხვევაში, თუ არსებობს ამ სეგმენტზე კონკურენციის შეზღუდვის სათანადო ნიშნები და შექმნილი მდგომარეობა კონკურენციის მარეგულირებელი ორგანოს ჩარევას საჭიროებს.

2. გადმობად მაღალი ზღვარი კონკურენციის უმნიშვნელოდ შეზღუდვაში ხელშეკრულებების დასადგენად

საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი კონკურენციის უმნიშვნელოდ შემზღვევაში ხელშეკრულებების განმსაზღვრელი ზღვრები არ შეესაბამება ევროკავშირის კანონმდებლობას და ეკონომიკურ აგენტებს შორის დადებული ხელშეკრულებების მნიშვნელოვან ნაწილს კონკურენციის რეგულირების მიღმა ტოვებს.

რეკომენდაციები

- კონკურენციის უმნიშვნელოდ შემზღვევაში ხელშეკრულებების განმსაზღვრელი ზღვრები, ევროკავშირის კანონმდებლობის შესაბამისად, უნდა დაინიშნოს 25-დან 10 პროცენტამდე ჰორიზონტალური ხელშეკრულებების შემთხვევაში, 40-დან 15 პროცენტამდე ვერტიკალური

ხელშეკრულებების შემთხვევაში და 40-დან 10 პროცენტამდე ისეთი ხელშეკრულებების შემთხვევაში, რომელთა კორიზონტალურ ან ვერტიკალურ ხელშეკრულებად კლასიფიკაცია რთულია (შედარებისათვის იხ. კონკურენციის კანონის მე-8 მუხლი და ევროკავშირის კომისიის დადგენილება 2001/C 368/07).

3. კონკურენციის გამორიცხვა

კონკურენციის კანონის მე-9 მუხლით დადგენილი გამონაკლისები არ ითვალისწინებს ევროკავშირის სადამფუძნებლო ხელშეკრულების 101-ე მუხლის მე-3 პუნქტში მოცემულ დამატებით პირობას იმის შესახებ, რომ კონკურენციის მარეგულირებელი კანონმდებლობით დადგენილმა გამონაკლისებმა არ უნდა შექმნას სათანადო პროდუქციის მნიშვნელოვანი ნაწილის მიმართ კონკურენციის საერთოდ გამორიცხვის შესაძლებლობა.

რეკომენდაციები

- შესაბამისი ბაზრის მნიშვნელოვანი ნაწილის მიმართ კონკურენციის მთლიანად გამორიცხვის თავიდან ასაცილებლად, ეს მნიშვნელოვანი გარემოება ასახული უნდა იქნეს კონკურენციის კანონის მე-9 მუხლში.

4. ანტიკონკურენტული ქმედების პრევენცია

კონკურენციის კანონმდებლობის დარღვევისათვის გათვალისწინებული ჯარიმები შეზღუდულია კომპანიის მიერ მიღებული წინა ფინანსური წლის მოგების მაქსიმუმ 10 პროცენტით, ხოლო თუ კომპანიას წინა ფინანსურ წელს მოგება არ მიუღია, – წინა ფინანსური წლის განმავლობაში არსებული ბრუნვის მაქსიმუმ 2 პროცენტით (იხ. კონკურენციის კანონის 33-ე მუხლი). შესაბამისად, შესაძლებელია რომ კომპანიას, რომელსაც წინა ფინანსურ წელს მცირე მოგება ჰქონდა დეკლარირებული ნაკლები ჯარიმის გადახდა მოუხდეს იმ კომპანიასთან შედარებით, რომელსაც მოგება არ მიუღია. ასეთ შემთხვევებში, კომპანიისთვის შესაძლოა ეკონომიკურად უფრო მოგებიანი იყოს ანტიკონკურენტული ქმედების გაგრძელება სარგებლის მიღების და შეზღუდული ჯარიმის დაკისრების რისკით.

რეკომენდაციები

- ანტიკონკურენტული ქმედების პრევენციის მიზნით, კანონით გათვალისწინებული ჯარიმის დაწესების კრიტერიუმები მოითხოვს დაზუსტებას. კერძოდ, მიზანშეწონილია, რომ ბაზარზე კომპანიის მიერ ანტიკონკურენტული ქცევის შემთხვევაში, ჯარიმის განსაზღვრა მოხდეს მხოლოდ წინა ფინანსური წლის განმავლობაში კომპანიის ბრუნვის მიხედვით.

5. ფასწარმოქმნა

სააგენტოს უფლებამოსილება საგრძნობლადაა შეზღუდული იმის გამო, რომ მას არ შეუძლია შეაფასოს ეკონომიკური აგენტის ფასწარმოქმნის კომპონენტები (იხ. კონკურენციის კანონის 1-ლი მუხლის მე-5 პუნქტი).

რეკომენდაციები

- სააგენტო უნდა იყოს უფლებამოსილი გაანალიზოს ფასწარმოქმნა, რაც ფასის დანესების კომპონენტებისა და ხარჯების შეფასებას მოიცავს და კომპანიის ანტიკონკურენტული ქცევის შეფასების არსებითი ნაწილია.

6. თანამშრომლობის პროგრამა

ეს პროგრამა (Leniency Program) ბაზარზე ეკონომიკური აგენტების ანტიკონკურენტული ქცევის წინააღმდეგ ბრძოლის ერთ-ერთი ძირითადი ინსტრუმენტია ამერიკასა და ევროპაში. თანამშრომლობის პროგრამის საშუალებით, სააგენტო იღებს მოკვლევის მიზნებისთვის საჭირო ინფორმაციას ეკონომიკური აგენტების ანტიკონკურენტული ქმედებების შესახებ.

რეკომენდაციები

- მიზანშეწონილია, საქართველოს კანონმდებლობა ითვალისწინებდეს აღნიშნული ინსტრუმენტის არსებობას (იხ. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ ანგარიშის „კონკურენციის პოლიტიკა საქართველოში“ პირველი თავის 2.3 ნაწილი).

7. კონფლიქტური ფუნქციები

დღეისთვის სააგენტოს აქვს შემდეგი ფუნქციები:

- ა) კონკურენციის მარეგულირებელი კანონმდებლობის იმპლემენტაცია;
- ბ) სახელმწიფო შესყიდვების კოორდინაცია;
- გ) სახელმწიფო შესყიდვების მონიტორინგი.

რეკომენდაციები

- ეს სამი ფუნქცია თავისი არსით ერთმანეთისგან განსხვავებულია, რის გამოც მათმა გაერთიანებამ და ერთი სააგენტოსთვის დაკისრებამ შესაძლოა კონკურენციის პოლიტიკის ეფექტიანად აღსრულებისა და სახელმწიფო შესყიდვების ეფექტიანი ზედამხედველობის მხრივ პრობლემები შექმნას (იხ. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ ანგარიშის „კონკურენციის პოლიტიკა საქართველოში“ პირველი თავის 2.3 ნაწილი).

8. ფუნქციების გადაფარვა

კონკურენციის პოლიტიკასა და ბაზრის რეგულირებას შორის არსებითი განსხვავებაა. ვერძოდ: კონკურენციის ორგანოს ფუნქციები ძირითადად კომპანიის სამენარმეო საქმიანობის კანონიერების შემოწმებით შემოიფარგლება (Ex-post რეაგირება). ხოლო, სექტორულ მარეგულირებელს აქვს უფრო ფართო უფლებამოსილებები, როგორცაა, მაგალითად, კომპანიის სატარიფო ან საინვესტიციო გადაწყვეტილების კონტროლი (Ex-ante რეაგირება).

რეკომენდაციები

- კონკურენციის კანონმა მკაფიოდ უნდა გამოიწიოს სააგენტოს და ორი დამოუკიდებელი სექტორული მარეგულირებლის – საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის და საქართველოს ენერჯეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული

კომისიის – ფუნქციები (იხ. კონკურენციის კანონის 31-ე და 34-ე მუხლები და „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ ანგარიშის „კონკურენციის პოლიტიკა საქართველოში“ პირველი თავის 2.3 ნაწილი).

9. დროული მოკვლევის წარმოება

კონკურენციის კანონის 25-ე მუხლი ადგენს, რომ სააგენტომ მოკვლევა უნდა დაასრულოს და გადაწყვეტილება უნდა მიიღოს საქმის მოკვლევის დაწყებიდან არა უმეტეს 6 თვის ვადაში. საქართველოს პარლამენტში კანონპროექტის მე-3 მოსმენით განხილვისას ამ მუხლში პროცედურული წესების დარღვევით იქნა შეტანილი ცვლილება, რომლითაც სააგენტოს დამატებით მიენიჭა მოკვლევის ვადის 15 თვემდე გაგრძელების უფლებამოსილება.

რეკომენდაციები

- სააგენტოს საქმიანობის ეფექტიანობისა და ბაზარზე სამართლიანი კონკურენციის უზრუნველყოფისათვის მნიშვნელოვანია სააგენტოს მიერ გადაწყვეტილების დროულად მიღება (იხ. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ ანგარიშის „კონკურენციის პოლიტიკა საქართველოში“ პირველი თავის 2.3 ნაწილი).

10. გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება

საქართველოს პარლამენტისა და სამოქალაქო საზოგადოების მიერ სააგენტოს საქმიანობის მონიტორინგის განსახორციელებლად მნიშვნელოვანია, რომ სააგენტომ უზრუნველყოს თავისი საქმიანობის გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება.

11. კანონმდებლობის კონსტიტუციასთან შესაბამისობა

კონკურენციის კანონი (23-ე მუხლი) ითვალისწინებს სააგენტოში განცხადების ან საჩივრის წარდგენის შემთხვევაში განმცხადებლის ან მომჩივნის მიერ სააგენტოს მომსახურების საფასურის გადახდას, რომელიც საქართველოს მთავრობის დადგენილებით განისაზღვრება. ეს დებულება ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის 94-ე მუხლის მე-2 პუნქტს, რომლის თანახმად, „გადასახადებისა და მოსაკრებლების სტრუქტურას, შემოღების წესს ადგენს მხოლოდ კანონი“. ამ ნორმასთან დაკავშირებით მნიშვნელოვანია საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2003 წლის 10 იანვრის №2/1/187-188 გადაწყვეტილება, რომლის შესაბამისად კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტით დადგენილი საფასური არაკონსტიტუციურად იქნა ცნობილი (იხ. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ ანგარიშის „კონკურენციის პოლიტიკა საქართველოში“ პირველი თავის 2.3 ნაწილი).

რეკომენდაციები

- სააგენტოს მომსახურების საფასური დადგინდეს კანონით.

12. მეორეული კანონმდებლობის საჭიროება

კონკურენციის კანონის ეფექტიანი ამოქმედების მიზნით მნიშვნელოვანია შესაბამისი კანონქვემდებარე აქტების (საქმის მოკვლევის წესი და პროცედურა, მოკვლევის მეთოდოლოგია და სხვა) დროულად შემუშავება და მიღება.

მართლმსაჯულების სისტემა

მართლმსაჯულების სისტემის, სასამართლოს მონიტორინგის, სისხლის სამართლის მართლმსაჯულებისა და ადმინისტრაციული პატიმრობის მიმართულებით

ძირითადი მიზნები და რეკომენდაციები

წარმოდგენილი დოკუმენტი მოიცავს, მიმდინარე წლის განმავლობაში, მართლმსაჯულების, სისხლის სამართლისა და ადმინისტრაციული სამართალდარღვევების სფეროში გამოქვეყნებულ რამდენიმე ანგარიშში აღნიშნულ პრობლემურ საკითხებსა და შესაბამის რეკომენდაციებს. დოკუმენტში გაერთიანებულია „კოალიცია დამოუკიდებელი და გამჭვირვალე მართლმსაჯულებისთვის“ მიერ შექმნილი ანგარიში – „მართლმსაჯულების სისტემა საქართველოში“ და ადმინისტრაციულ პატიმრობასთან დაკავშირებით მომზადებული დოკუმენტი, ასევე ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის მიერ მომზადებული თბილისის საქალაქო სასამართლოს სისხლის სამართლის საქმეთა კოლეგიის მონიტორინგის ანგარიში და ასევე, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის მერ მომზადებული ანგარიში სისხლის სამართლის მართლმსაჯულების პრობლემებზე. თითოეული ეს ანგარიში მომზადებული და გამოქვეყნებულია 2012 წლის განმავლობაში. გარდა აღნიშნული ანგარიშებისა, დოკუმენტში წარმოდგენილია საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს დამატებითი რეკომენდაციები სასამართლო სისტემის გამჭვირვალობასთან დაკავშირებით.

1. მართლმსაჯულების სისტემა საქართველოში

წარმოდგენილი ვლევა მიზნად ისახავდა სასამართლო ხელისუფლებაში არსებული იმ ინსტიტუციური პრობლემებისა და ხარვეზების გამოკვეთას, რასაც შესაძლოა გავლენა ჰქონდეს როგორც ინდივიდუალური მოსამართლის დამოუკიდებლობის ისე ზოგადად, მართლმსაჯულების განხორციელების ხარისხზე.

სისტემის ანალიზისას გამოკვეთილ ტენდენციას წარმოადგენს ის, რომ ძალაუფლების დიდი ნაწილი, მათ შორის ადმინისტრირების უმთავრესი ბერკეტები, კონცენტრირებულია ერთი კონკრეტული უწყების – იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს ხელში, რაც არღვევს სისტემის შიგნით ძალთა ბალანსის პრინციპს.

პრობლემურია ძირითადი ორგანოების პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის საკითხიც. იუსტიციის უმაღლესი საბჭოსა და სადისციპლინო კოლეგიის დაკომპლექტების წესი არ გამორიცხავს მათ შემადგენლობაში პოლიტიკური ორგანიზაციის წარმომადგენლის დანიშნვას.

მოსამართლედ პირის დანიშვნის არსებულ წესების ანალიზის შედეგად გამოიკვეთა, რომ კანონმდებლობაში არსებული დანიშვნის რეგულირება სათანადოდ ცხადი და განჭვრეტადი არ არის. ამასთან, საჭიროა დამატებითი გარანტიები სხვადასხვა სუბიექტთა წრის თანაბარი შესაძლებლობებით უზრუნველყოფისთვის.

მოსამართლეთა დამოუკიდებლობის საკანონმდებლო გარანტიების ანალიზისას ასევე გამოვლინდა მოსამართლეთა მივლინების, უკონკურსოდ გადანიშვნისა და დანიშნულების მექანიზმების გამოყენებისას, საბჭოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების დასაბუთების აუცილებლობა.

ანგარიშში ყურადღება დაეთმო მოსამართლეთა ანაზღაურების და კერძოდ, დანამატების გაცემის საკითხს და ხაზი გაესვა ამ საკითხის არასრულყოფილი საკანონმდებლო რეგულირებასა და ბუნდოვან პრაქტიკას, რაც ზოგადად კითხვის ნიშნის ქვეშ აყენებს დანამატების არსებობის მართლზომიერებას.

ანგარიშში თითოეულ ზემოთხსენებულ საკითხთან დაკავშირებით წარმოდგენილია შემდეგი რეკომენდაციები:

რეკომენდაციები თვითმმართველობის გაძლიერებასთან დაკავშირებით:

- სადისციპლინო კოლეგიის არამოსამართლე წევრთა არჩევის უფლება მიენიჭოს მოსამართლეთა კონფერენციას;
- იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს კომპეტენციას გამოეყოს მოსამართლეთა შეფასებისა და დანიშნულების საკითხი. ამ მიზნით, მოსამართლეთა კონფერენციის მიერ შეიქმნას დამოუკიდებელი ორგანო, რომელიც პასუხისმგებელი იქნება მოსამართლეთა პროფესიულ კარიერასთან დაკავშირებულ საკითხებზე;
- შეიზღუდოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს კომპეტენცია საქალაქო სასამართლოების თავმჯდომარეების დანიშვნის ნაწილში. აღნიშნულის უფლება მიენიჭოს კონკრეტული სასამართლოების მოსამართლეებს;
- პოლიტიკური საქმიანობის შეზღუდვა გავრცელდეს იუსტიციის უმაღლეს საბჭოსა და სადისციპლინო კოლეგიის არამოსამართლე წევრებზე. ამ მიზნით, პარლამენტს შეეზღუდოს კანდიდატურების პარლამენტის წევრებიდან შერჩევის უფლებად
- მოსამართლის სტატუსთან შეუთავსებელი საქმიანობის ან მოსამართლის მოვალეობებთან ინტერესთა შეუთავსებლობის საფუძველზე მოსამართლის თანამდებობიდან გათავისუფლება დარჩეს მხოლოდ სადისციპლინო კოლეგიის კომპეტენციაში

რეკომენდაციები მოსამართლეთა დანიშვნასთან დაკავშირებით:

- კანონმა გაითვალისწინოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს ვალდებულება, მოსამართლის თანამდებობაზე ვაკანტური ადგილის არსებობის შემთხვევაში, გამოაცხადოს კონკურსი და შესაძლებლობა მისცეს იუსტიციის უმაღლეს სკოლაში სწავლისგან გათავისუფლებულ პირებს მონაწილეობა მიიღონ აღნიშნულ კონკურსში;
- განისაზღვროს საბჭოს ვალდებულება კონკურსის გამოცხადების შემთხვევაში, კანდიდატებთან ჩაატაროს ინტერვიუ;
- განისაზღვროს საბჭოს ვალდებულება იუსტიციის უმაღლეს სკოლაში მსმენელების შერჩევისა და შემდგომში, მათი კანდიდატურების მოსამართლის ვაკანტურ პოზიციაზე განხილვის პროცესში კანდიდატებთან ჩაატაროს ინტერვიუ;

რეკომენდაციები მივლინებასთან დაკავშირებით:

- უზრუნველყოფილი იქნეს, მოსამართლის თანხმობის გარეშე მისი მივლინების შესახებ საბჭოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილების დასაბუთებულობა;
- დაზუსტდეს რამდენჯერ შეიძლება მოხდეს მივლინების მექანიზმის გამოიყენება ერთი მოსამართლის მიმართ თუნდაც სხვადასხვა სასამართლოში;

რეკომენდაციები მოსამართლის უკონკურსოდ დანიშვნასთან დაკავშირებით:

- უზრუნველყოფილი იქნეს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მიერ მოსამართლის კონკურსის გარეშე დანიშვნის შესახებ მიღებული გადაწყვეტილების დასაბუთებულობა;
- საბჭოს მიერ აღნიშნული უფლებამოსილება გამოყენებული იქნეს ერთიდაიმავე ინსტანციის სასამართლოებში;
- მხედველობაში იქნეს მიღებული თუნდაც ერთიდაიმავე ინსტანციის სხვადასხვა სასამართლოში არსებული განსხვავებული საკონკურსო მოთხოვნები.

რეკომენდაციები დანიშნულებასთან დაკავშირებით:

- განისაზღვროს მოსამართლის დანიშნულების წესი და კრიტერიუმები;
- საბჭოს მიერ შემუშავებულ მოსამართლის საქმიანობის ეფექტურობის შეფასების წესსა და დანიშნულების პროცესს შორის გაჩნდეს ლოგიკური კავშირი;
- დანიშნულების წინაპირობად განისაზღვროს მოსამართლის მიერ სამოსამართლო უფლებამოსილების განხორციელება სულ ცოტა 3 წლის განმავლობაში.

რეკომენდაციები ანაზღაურებასთან დაკავშირებით:

- გაუქმდეს მოსამართლეებისთვის დანამატების გაცემის შესაძლებლობა;
- კანონით გათვალისწინებული იქნეს თანამდებობრივი სარგოს გონივრული ოდენობა.

რეკომენდაციები გამჭვირვალობასთან დაკავშირებით:

- შეიცვალოს „საერთო სასამართლოების შესახებ“ ორგანული კანონის მე-13 მუხლი ღიაობის სტანდარტის სასარგებლოდ;
- დაინტერესებულ პირს მიეცეს შესაძლებლობა მიმართოს სასამართლოს და მოითხოვოს სხდომის ჩაწერა. ტექნიკურად აღნიშნულის შეუძლებლობის შემთხვევაში კი დაინტერესებულ პირს მიეცეს სხდომის ჩაწერის შესაძლებლობა;
- აუდიოჩაწერის შესაძლებლობა მიეცეს ყველა დაინტერესებულ პირს, სასამართლოს წინასწარი ნებართვის გარეშე;
- შეიქმნას ერთიანი სტანდარტი სასამართლო სისტემაში არსებული ინფორმაციის დამუშავებასთან დაკავშირებით, სამართალწარმოების ტიპების თავისებურებების გათვალისწინებით.

2. პრობლემები და რეკომენდაციები სისხლის სამართლის მართლმსაჯულებაში

სისხლის სამართლის მართლმსაჯულებაში არსებული ვითარების შეფასების მიზნით შესწავლილი იქნა სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსა და სისხლის სამართლის კოდექსის პრობლემური რეგულირებები და არსებული ხარვეზიანი პრაქტიკა.

ანგარიშში ყურადღება გამახვილებულია დანაშაულის გამოვლენის ეტაპზე, კერძოდ კი, ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობის დროს ადამიანის უფლებების დაცვის სტანდარტებზე. როგორც კვლევამ აჩვენა, სხვა პრობლემებთან ერთად, აღნიშნულ ღონისძიებაზე სასამართლო კონტროლი არასაკმარისია და ის არ მოიცავს განხორციელებული ოპერატიული ღონისძიების კანონიერების შემოწმებას. ამასთან, ხელმისაწვდომი არ არის ის შიდაუნწყებრივი ნორმატიული აქტი, რომელიც უმნიშვნელოვანესი დოკუმენტია ოპერატიული ღონისძიების ჩატარების წესებთან დაკავშირებით.

ანგარიშში ყურადღება გამახვილებულია გამოძიების ეტაპზეც, რომელზეც აშკარად შეიმჩნევა მხარეთა თანასწორობისა და შეჭიბვებითობის არაერთი პრობლემა, მათ შორის, ცალკეული საგამოძიებო მოქმედების ჩატარების შესახებ შამდგომლობის დაყენების სრული შეზღუდვა დაცვის მხარისთვის, ასევე, გამოძიების ეტაპზე მოწმის დაკითხვის ძველი წესის მოქმედება, რაც გაუმართლებელ პრივილეგიას ანიჭებს ბრალდების მხარეს. პრობლემურია ასევე იმ პირის დაცვის უფლებები, რომლის მიმართაც მოქმედებს გარკვეული შემზღუდველი რეჟიმი, თუმცა ბრალდებულის სტატუსის არ ქონის გამო პირი მოკლებულია შესაძლებლობას გაასაჩივროს მის მიმართ გამოყენებული ზომები.

რაც შეეხება აღკვეთის ღონისძიების ეტაპს, ამ მიმართულებით პრობლემების ძირითადი ნაწილი არასწორ პრაქტიკაში გამოიხატება. სასამართლოები არ უზრუნველყოფენ დასაბუთებული გადაწყვეტილების უფლების აღსრულებას და შესაბამისად, ვერ ქმნიან სამართლებრივი გარანტიის ფუნქციას. ამას გარდა, ფიქსირდება საკანონმდებლო ხარვეზი, რაც მიღებული გადაწყვეტილების გასაჩივრების არაგონივრულ გართულებაში გამოიხატება.

სისხლის სამართლის მართლმსაჯულების ერთ-ერთი სიახლეა, ნაფიც მსაჯულთა სასამართლო. როგორც გამოიკვეთა, დღეს არსებული საკანონმდებლო ბაზა ვერ ქმნის საკმარის გარანტიებს ნაფიც მსაჯულთა გარე ზეგავლენისგან ადეკვატური დაცვისთვის. ამას გარდა, სათანადოდ არ არის უზრუნველყოფილი ნაფიც მსაჯულთა სასამართლოს პირობებში მიღებული განაჩენის დასაბუთებულობის სტანდარტი.

სასჯელის დანიშვნის ეტაპთან დაკავშირებით აღსანიშნავია, რომ 2007 წელს სისხლის სამართლის კოდექსში განხორციელებულმა ცვლილებებმა დანაშაულის არაერთგზისობასთან დაკავშირებით გააუარესა მდგომარეობა და დაამძიმა შესაძლო სანქციის მოცულობა.

სისხლის სამართლის კანონმდებლობაში გამოიკვეთა ნორმის განჭვრეტადობის პრობლემაც. კერძოდ, დამატებითი სასჯელის სახით ჯარიმის დანიშვნის პრობლემა, მაშინ როდესაც კონკრეტული დანაშაულისთვის სასჯელის სახით ჯარიმა გათვალისწინებული არ არის და ასევე, ჯარიმის ოდენობის განუსაზღვრელობა, როცა მისი გამოყენება ხდება დაცვის მხარის მიერ საგამონაკლისო უფლებით სარგებლობისას. აღნიშნული ორი შემთხვევა მიუთითებს სისხლის სამართლის კანონმდებლობაში არაგანჭვრეტადი ნორმების არსებობაზე.

ანგარიშში თითოეულ პრობლემურ საკითხთან დაკავშირებით წარმოდგენილია შემდეგი რეკომენდაციები:

დანაშაულის გამოვლენის ეტაპი:

- სასამართლოს უნდა მიენიჭოს უფლებამოსილება აკონტროლოს ოპერატიული ღონისძიების მიმდინარეობის კანონიერება;
- საჯარო უნდა გახდეს ის უწყებრივი ნორმატიული აქტები, რომლებიც არეგულირებენ ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობის ჩატარების წესებს;
- კანონით უნდა განისაზღვროს პირთა წრე, რომელთა მიმართაც დაშვებული იქნება ფარული მიყურადების გამოყენება;
- პროკურორსა და მოსამართლეს უნდა მიეცეთ შესაძლებლობა გაეცნონ ინფორმაციას პირებზე, რომლებიც უწევენ ან უწევდნენ კონფიდენციალური დახმარებას ოპერატიულ-სამძებრო ორგანოებს;

- საჭიროა დაწესდეს პროკურორის ვალდებულება, აცნობოს პირს, მის მიმართ გამოყენებული ოპერატიული-ლონისძიების შესახებ, მას შემდეგ, რაც აღნიშნული ღონისძიება დასრულდება;
- უნდა გაიმიჯნოს ის პირები, რომლებსაც უფლება აქვთ გამოვიდნენ კონტროლირებადი მიმწოდებლის როლში. მნიშვნელოვანია, რომ ოპერატიულმა ღონისძიებამ არ შეიძინოს დანაშაულის პროვოკაციის ნიშნები.

გამოძიების ეტაპი:

- დაცვის მხარეს უნდა მიეცეს შესაძლებლობა ამოღების შუამდგომლობით მიმართოს სასამართლოს;
- შუამდგომლობის დაკმაყოფილების შემთხვევაში, საგამოძიებო მოქმედებას დაესწროდ თავად ბრალდებული ან ადვოკატი;
- ჩხრეკას წინ უნდა უსწრებდეს ყველა შესაძლო ღონისძიება, რაც მინიმუმამდე დაიყვანს ჩხრეკის დროს შეცდომის დაშვებას;
- ჩხრეკა უნდა ჩატარდეს მხოლოდ იმ მასშტაბით, რაც კონკრეტული საგამოძიებო მოქმედებისა და გამოძიებისთვის საჭირო ნივთის აღმოჩენისთვის;
- ყადაღის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების დროს ამის შესახებ დაუყოვნებლივ უნდა ეცნობოს ბრალდებულს, რათა მან შეძლოს გასაჩივრების უფლებით სარგებლობა;
- ყადაღის, ჩხრეკის, ამოღების შესახებ გადაწყვეტილების იმ პირის მიმართ მიღების შემთხვევაში, რომელსაც არ აქვს ბრალდებულის სტატუსი, კანონმდებლობამ უნდა შექმნას პირის მიერ ამ ქმედებების კანონიერების შემოწმების სამართლებრივი მექანიზმი;
- უნდა შეიცვალოს გამოძიების ეტაპზე მოწმის დაკითხვის წესი და უნდა გაუქმდეს გარდამავალი დებულება, რომელიც უშვებს 1998 წლის საპროცესო კოდექსის ნორმის მოქმედებას ამ ნაწილში.

აღკვეთის ღონისძიების გამოყენების ეტაპი:

- გაიზარდოს სასამართლოს გადაწყვეტილებათა დასაბუთებულობა და გარემოებების ინდივიდუალური და გონივრული შეფასების ხარისხი;
 - აღკვეთის ღონისძიების გასაჩივრების ეტაპზე გაუქმდეს ახალი გარემოების მითითების საჭიროება;
- ნაფიც მსაჯულთა სასამართლო:
- უნდა შეიზღუდოს მედიის საშუალებით სავარაუდო დამნაშავისა და მოწმის მაიდენტიფიცირებელი მონაცემების, ასევე საქმის დეტალების შესახებ ინფორმაციის გავრცელება;
 - მიღებულ უნდა იქნეს დამატებითი ზომები ნაფიც მსაჯულთა იზოლაციისთვის პროცესის დასრულებამდე (მეთვალყურის გამოყოფა; ერთად მოთავსება);
 - კანონმდებლობაში უნდა გაჩნდეს ვერდიქტის გამოსატანად ნაფიცი მსაჯულისთვის კითხვების დასმის ან ფაქტობრივი საფუძვლით ვერდიქტის გასაჩივრების შესაძლებლობა; სანქციის შეფარდების ეტაპი:
 - სისხლის სამართლის კოდექსით გათვალისწინებული დანაშაულის არაერთგზისობის დეფინიცია უნდა შეიცვალოს 2007 წლის 4 ივლისამდე არსებული რედაქციით;
 - ამოღებულ უნდა იქნას სისხლის სამართლის კოდექსის 42-ე მუხლის მე-5 ნაწილი;
 - სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის 84-ე მუხლში განისაზღვროს ჯარიმის მინიმალური და მაქსიმალური ოდენობა.

1. თბილისის საქალაქო სასამართლოს სისხლის სამართლის საქმეთა კოლეგიის მონიტორინგის ანგარიში

საია-ს მიერ, სისხლის სამართლის საქმეებზე განხორციელებული მონიტორინგი მიზნად ისახავდა სასამართლოს სხდომის დარბაზებში მიმდინარე პროცესის გადმოცემას. მონიტორინგი ხორციელდებოდა სასამართლო დარბაზებში სამართლიანი განხილვის მოთხოვნების შესრულებაზე დაკვირვების გზით. კერძოდ, საია-ს მონიტორები, სპეციალური კითხვარების მეშვეობით, აგროვებდნენ ინფორმაციას სასამართლო დარბაზებში საჯარო განხილვის უფლების, მხარეთა თანასწორობის, თარჯიმნის ყოლისა და თავისუფლების ხელშეუხებლობის უფლების, ისევე როგორც დასაბუთებული გადაწყვეტილების უფლებისა და არასათანადო მოპყრობის აკრძალვის უფლების დაცვის შესახებ.

მონიტორინგის მიზნით, საია-მ, პირველ ეტაპზე, პროცესებზე დაკვირვება განახორციელა 2011 წლის ოქტომბერ-დეკემბერში (სულ 283 სასამართლო სხდომა). მონიტორინგი გაგრძელდა 2012 წლის იანვარ-მარტშიც (237 სასამართლო სხდომა). შესაბამისად, საია-ს მიერ გამოქვეყნებული მონიტორინგის ანგარიში მოიცავს 520 სასამართლო პროცესზე დაკვირვების შედეგებს. მონიტორინგის თითოეულ ეტაპზე გამოვლენილი შედეგები ასეთია:

■ საჯარო განხილვის უფლება

მონიტორინგის შედეგად დადგინდა, რომ სასამართლო სხდომები ზოგადად იყო საჯარო და ნებისმიერ მსურველს შეეძლო სასამართლო სხდომაზე დასწრება. თუმცა, საქმეთა ნაწილში სასამართლომ ვერ უზრუნველყო სხდომის თარიღისა და დროის სათანადო გამოქვეყნება. კერძოდ, 520 საქმიდან 276 საქმე არ გამოქვეყნებულა. გამოიკვეთა ასევე, რომ ზოგიერთ სხდომაზე (34 საქმეში) მოსამართლეები ხმადაბლა და დამსწრეთათვის გაუგებრად საუბრობდნენ.

■ მხარეთა თანასწორობა

მონიტორინგმა აჩვენა, რომ მოსამართლეები, რომელთა სხდომებზე დაკვირვებაც განხორციელდა მთლიანობაში წარმატებით ახერხებდნენ სასამართლო დარბაზში სიტუაციის გაკონტროლებას. თუმცა, მთავარ სასამართლო სხდომათა ნაწილში, მონიტორებმა დააფიქსირეს მოსამართლეების მხრიდან მონმეთა აქტიური დაკითხვის შემთხვევები. კერძოდ, 48 სხდომიდან, სადაც მონმეების დაკითხვა მოხდა, 6 შემთხვევაში დაფიქსირდა მოსამართლის მხრიდან მონმეთა აქტიური დაკითხვა. ერთ-ერთ საქმეზე, მხარეთა ნებართვის გარეშე, მოსამართლის მხრიდან დაისვა 37 შეკითხვა, მათ შორის, არსებითი ხასიათის.

მონიტორინგის შედეგად დაფიქსირდა, რომ პირველი წარდგენის დროს სასამართლო ყოველთვის იზიარებდა ბრალდების პოზიციას აღკვეთის ღონისძიების შეფარდებასთან დაკავშირებით. სასამართლომ 117-ვე წინა სასამართლო სხდომაზე ბრალდების ყველა შუამდგომლობა დააკმაყოფილა მტკიცებულებათა დასაშვებობის თაობაზე, მაშინ როცა, სასამართლო დაცვის მხარის შუამდგომლობებს აკმაყოფილებდა მხოლოდ ბრალდების თანხმობის შემთხვევაში. სასამართლომ დაცვის მხარის 27 შუამდგომლობიდან ის 23 დააკმაყოფილა, რომელსაც ბრალდებამ დაუჭირა მხარიზოგადად, მონიტორინგის განმავლობაში, პროკურორთა მხრიდან, საქმეთა უმეტესობაში მეტი აქტიურობა გამოიკვეთა.

მონიტორინგის განმავლობაში დაფიქსირდა პროცესის სავალდებულო დაცვის გარეშე ჩატარების 3 შემთხვევა, მათ შორის საქმეები შშმ პირის მონაწილეობით, რომელსაც არ შეეძლო საკუთარი პოზიციის დაფიქსირება და ბრალდებულები, რომლებიც სრულყოფილად არ ფლობდნენ ქართულ ენას და ვერ იგებდნენ შეკითხვების არსს. რაც შეეხება შემაჯამებელ გადანაცვებებს, 520 სხდომიდან 113 შემაჯამებელი გადანაცვლება გამოვიდა (106 საპროცესო შეთანხმება, 7 არსებითი განხილვა). 113 შემაჯამებელი გადანაცვლებიდან არც ერთი არ ყოფილა გამამართლებელი.

■ თარჯიმნის ყოლის უფლება

მონიტორინგის შედეგად გამოვლინდა თარჯიმნის ყოლის უფლების დარღვევის რამდენიმე შემთხვევა. 19 შემთხვევაში საჭირო იყო თარჯიმნის მომსახურება, საიდანაც 3 შემთხვევაში დაირღვა თარჯიმნის ყოლის უფლება მათ შორის, გამოვლინდა გულგრილობა სასამართლოს მხრიდან, მაშინ როდესაც ბრალდებულის სათანადოდ არ ესმოდა სამართალწარმოების ენა და ასევე, თარჯიმნის მოწვევა, რომელიც აშკარად არაკვალიფიციურად ასრულებდა თავის მოვალეობას.

■ თავისუფლების ხელშეშებლობის უფლება

პირველი წარდგენის არც ერთ შემთხვევაში, როცა პროცესს საია-ს მონიტორები აკვირდებოდნენ, ბრალდებული აღკვეთის ღონისძიებისგან გათავისუფლებული არ ყოფილა (პირველი წარდგენის 185 სხდომა). მონიტორინგმა აჩვენა, რომ ყველა შემთხვევაში, როდესაც ბრალდების მხარე ითხოვდა აღკვეთის ღონისძიების სახით პატიმრობას, ეს მოთხოვნა სასამართლოს მიერ კმაყოფილდებოდა. ამასთან, გირაოს შეფარდება უშუალოდ ბრალდების მხარის მოთხოვნის საფუძველზე ხდებოდა. მოსამართლე არ იყენებდა გირაოს, თუ ამას ბრალდება არ ითხოვდა. საბოლოოდ, სასამართლოს მიერ 99 შემთხვევაში მოხდა გირაოს შეფარდება, 86 შემთხვევაში კი - პატიმრობის.

■ დასაბუთებული გადანაცვლების უფლება

საია დასაბუთებული გადანაცვებების უფლების რეალიზაციაზე მონიტორინგს პირველი წარდგენის სხდომებზე დაკვირვების გზით ახორციელებდა. როგორც მონიტორინგმა აჩვენა, მოსამართლეები პატიმრობის შეფარდებისას ზოგ შემთხვევაში ასაბუთებდნენ საკუთარ გადანაცვებებს. ამას გარდა, სასამართლო იშვიათად ითხოვდა პროკურორისგან პატიმრობის მოთხოვნის დასაბუთებას. გირაოს შეფარდების საქმეთა მხოლოდ ნაწილში ხდებოდა ბრალდებულის ფინანსური სტატუსის შესახებ ინფორმაციის შესწავლა (99 საქმიდან 33%). ამასთან, სასამართლომ პატიმრობის შეფარდების 86 გადანაცვლებიდან მხოლოდ 34%-ში დაასაბუთა თავისი გადანაცვლება.

■ თარჯიმნის ყოლის უფლება

საია დასაბუთებული გადანაცვებების უფლების რეალიზაციაზე მონიტორინგს პირველი წარდგენის სხდომებზე დაკვირვების გზით ახორციელებდა. როგორც მონიტორინგმა აჩვენა, მოსამართლეები პატიმრობის შეფარდებისას ზოგ შემთხვევაში

ასაბუთებდნენ საკუთარ გადაწყვეტილებას. ამას გარდა, სასამართლო იშვიათად ითხოვდა პროკურორისგან პატიმრობის მოთხოვნის დასაბუთებას. გირაოს შეფარდების საქმეთა მხოლოდ ნაწილში ხდებოდა ბრალდებულის ფინანსური სტატუსის შესახებ ინფორმაციის შესწავლა (99 საქმიდან 33%). ამასთან, სასამართლომ პატიმრობის შეფარდების 86 გადაწყვეტილებიდან მხოლოდ 34%-ში დაასაბუთა თავისი გადაწყვეტილება.

■ არასათანადო მოპყრობის აკრძალვა

მონიტორინგის შედეგად გამოიკვეთა, რომ საქმეთა ნაწილში სასამართლო არ ახორციელებდა წამების, არაადამიანური და დამამცირებელი მოპყრობის შესახებ საჩივრის შეტანის უფლებაზე ბრალდებულის ინფორმირებას. ასეთი იყო, პირველი წარდგენის სხდომების 27% (185-დან 51 შემთხვევა). საქმეთა ნაწილში კი გამოიკვეთა, რომ სასამართლოს მიერ მინოდებულის ინფორმაცია არ იყო სრულყოფილი. საპროცესო შეთანხმებასთან დაკავშირებულ სხდომათა ნაწილში (54%) კი დაფიქსირდა, რომ მოსამართლეებმა ბრალდებულს არ განუმარტეს, რომ არასათანადო მოპყრობაზე საჩივრის შეტანა ხელს არ შეუშლიდა კანონის დაცვით დადებული საპროცესო შეთანხმების გაფორმებას.

4. შენიშვნები და რეკომენდაციები ადმინისტრაციულ დაკავებასა და ადმინისტრაციულ პატიმრობასთან დაკავშირებით

ანგარიშის მომზადებისას გამოიკვეთა, რომ ადმინისტრაციული პატიმრობა წარმოადგენს პირის თავისუფლებაში ჩარევის ინტენსიურ ფორმას, რომლის გამოყენებაც ხდება იმ ტიპის გადაცდომებთან მიმართებაში, რომლებიც თავისი სიმძიმით არ უთანაბრდებიან სისხლისსამართლებრივ ქმედებებს. ამასთან, ადმინისტრაციული პატიმრობის შეფარდების სტატისტიკა მოწმობს, რომ ამ ტიპის სანქციის გამოყენების შემთხვევები საკმაოდ ხშირია.

ოფიციალური სტატისტიკის მიხედვით, 2011 წელს ადმინისტრაციული პატიმრობა გამოყენებული იქნა 4000-ზე მეტი პირის მიმართ. კვლევამ აჩვენა, რომ ადმინისტრაციული პატიმრობის გამოყენებას ახასიათებს ადამიანის უფლებების დარღვევა პროცესის თითოეულ ეტაპზე, ადმინისტრაციული დაკავებიდან ადმინისტრაციული პატიმრობის აღსრულების ჩათვლით.

პირები, რომელთა მიმართაც ხდება ადმინისტრაციული პატიმრობის გამოყენება ვერ სარგებლობენ სამართლიანი სასამართლოს გარანტიებით. კანონმდებლობა მათ არ ანიჭებს ადეკვატურ დროსა და საშუალებას თავის დაცვისთვის მოსამზადებლად. ამას გარდა, დაცვის მხარეს აქვს პრობლემა მტკიცებულებების გამოთხოვის პროცესში, ვინაიდან საქმის განხილვის დრო არაგონივრულად შემჭიდროვებულია, ამასთან, არასაკმარისია მტკიცებულებათა მოპოვების სამართლებრივი მექანიზმები. საქმის განხილვის შემჭიდროვებული ვადა ადვოკატს არ აძლევს საშუალებას სათანადოდ მოამზადოს საკუთარი პოზიცია. მას აქვს პრობლემა საქმის მასალებთან წვდომის საკითხშიც, რაც, რა თქმა უნდა, გავლენას ახდენს დაცვის უფლების რეალიზაციაზე. განსაკუთრებულად საყურადღებოა, რომ სასამართლოები უმეტეს შემთხვევაში ადმინისტრაციული პატიმრობის შესახებ გადაწყვეტილების მიღებისას ეყრდნობიან მხოლოდ პოლიციელის ახსნა-განმარტებასა და შუამდგომლობას. აღნიშნულს არასწორი

პრაქტიკის გარდა, განაპირობებს ხარვეზიანი კანონმდებლობაც, რომელიც სათანადო მტკიცების სტანდარტს არ განსაზღვრავს.

ადმინისტრაციული პატიმრობის შეფარდებამდე პირი დაკავებულია. დაკავება ადმინისტრაციული პატიმრობის შეფარდების ერთგვარ წინაპირობას წარმოადგენს, ვინაიდან კანონმდებლობა საქმის განხილვამდე თავისუფლების პრეზუმფციას არ ითვალისწინებს. ადმინისტრაციული დაკავების გამოყენება დამატებით პრობლემას ქმნის, ვინაიდან კანონმდებლობა არ შეიცავს პირის სათანადო გარანტიებს. მათ შორის, პრობლემურია პირისთვის დაუყოვნებლივ დაკავების მიზეზების შეტყობინების, დაკავებულის ოჯახის წევრებისა და ადვოკატების ინფორმირების საკითხი.

ადმინისტრაციული პატიმრობის აღსრულება ხდება დროებითი მოთავსების იზოლატორებში, რომლებიც თავის მხრივ გათვლილი არ არის პირთა ხანგრძლივი მოთავსებისთვის. იზოლატორებში ყოფნის პირობები, მათ შორის პაემნების, გასეირნების, შხაპის მიღების საკითხები არ არის ადეკვატურად რეგულირებული. კვლევამ ზემოთხსენებული პრობლემების გამოკვეთის გარდა, წარმოადგინა რეკომენდაციები, რაც მნიშვნელოვანია ადმინისტრაციული დაკავებისა და მექანიზმის აღდგომის უფლებებთან დაახლოების პროცესში.

ადმინისტრაციული დაკავების ნაწილთან მიმართებაში უნდა განხორციელდეს შემდეგი ცვლილებები:

- პროექტმა გაითვალისწინოს დაკავების საგამონაკლისო ბუნება და მკაცრად განსაზღვროს, რომ დაკავების გამოყენება შესაძლებელი იქნება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როდესაც სხვა არც ერთი ღონისძიება არ იქნება საკმარისი დასახული მიზნის მისაღწევად. ამისათვის პროექტმა უნდა შემოიტანოს უზრუნველყოფის ღონისძიების რამდენიმე სახე;
- ცალსახად განისაზღვროს პირის უფლება დაკავების მომენტშივე, მისთვის გასაგებ ენაზე, მიიღოს განმარტება დაკავების მიზეზების შესახებ და ეცნობოს ადვოკატის ყოლის უფლება თავისუფლების შემლუდვის მომენტიდან;
- ზუსტად გაიწეროს გონივრული ვადა, რომლის განმავლობაშიც დაკავებულ პირს უფლება ექნება აცნობოს მისი დაკავებისა და ადგილსამყოფელის შესახებ ოჯახის წევრებს;
- დაკავების მარეგულირებ თავში განისაზღვროს დაკავებული პირის ყველა უფლება, რომელიც მას წარმოეშობა დაკავების მომენტიდან (Habeas Corpus გარანტიები). მათ შესახებ ასევე უნდა მიეცეს განმარტებები პირს.
რაც შეეხება ადმინისტრაციულ პატიმრობას და საქმის განხილვის პროცედურას, აღნიშნულთან დაკავშირებით უნდა განხორციელდეს შემდეგი ცვლილებები:
- გადაიხედოს ადმინისტრაციული პატიმრობის გამოყენების პროპორციულობა და დაინყოს მუშაობა მისი საბოლოოდ გაუქმების მიმართულებით;
- გამოირიცხოს ადმინისტრაციული პატიმრობის ადმინისტრაციული შეთანხმების საფუძველზე შეფარდების შესაძლებლობა;
- მყისიერი ცვლილებების კონტექსტში იქნეს განხილული პატიმრობის ვადის მკვეთრად შემცირების საკითხი;
- დაცვის მხარეს მიეცეს ადეკვატური დრო და შესაძლებლობა დაცვის პოზიციის მოსამზადებლად. ამისთვის, კი გაიზარდოს საქმის განხილვის ვადები;

- დაცვის მხარეს მიეცეს წვდომა ყველა საჭირო მასალაზე, მათ შორის შუამდგომლობისა და პოლიციელის პატაკის ასლებზე და განისაზღვროს აღნიშნული მასალის სასამართლო სხდომამდე გონივრული ვადით ადრე მხარისთვის გადაცემის ვალდებულება;
- განისაზღვროს კანონიერი და უკანონო მტკიცებულების ცნება, ასევე მტკიცებულებების დასაშვებობის შემოწმების ეტაპი;
- დადგინდეს მტკიცების სტანდარტი;
- დაცვის მხარეს მიეცეს მეტი შესაძლებლობა მოწმის დაკითხვისა და მტკიცებულებების წარდგენასთან დაკავშირებით;
- დადგინდეს პირველი ინსტანციის სასამართლოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილებისა და სხდომის ოქმის მხარისთვის გადაცემის გონივრული ვადა;
- დაიხვეწოს სააპელაციო სასამართლოში საჩივრის დასაშვებობის ეტაპი.

ადმინისტრაციული პატიმრობის აღსრულების პირობებთან დაკავშირებით კი დამატებით საჭიროა:

- გაიზარდოს საცხოვრებელი ფართის ზომა ერთ პირთან მიმართებაში და გაუთანაბრდეს CPT-ის რეკომენდაციას;
- შხაპის და გასეირნების უფლება მიეცეს ყველა იმ პირს, რომლის მოთავსებაც იზოლატორში ხდება 24 საათზე მეტი ვადით;
- ნათლად განისაზღვროს იზოლატორის ადმინისტრაციის ვალდებულებები ჰიგიენური პირობების უზრუნველყოფასთან დაკავშირებით და დადგინდეს საპირფარეშოს საკნის ძირითადი ნაწილისგან იზოლირების ვალდებულება;
- განისაზღვროს იზოლატორის ცვლილების შემთხვევაში იზოლატორის ადმინისტრაციის ვალდებულება გონივრულ ვადაში აცნობოს აღნიშნულის შესახებ პირის ადვოკატს და ოჯახის წევრს.

5. სასამართლოს გამჭვირვალობა

(საერთაშორისო გამჭვირვალობა-საქართველოს მოსაზრებები და რეკომენდაციები საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მიერ წარმოდგენილ ცვლილებებთან დაკავშირებით)

სტანდარტიზაცია, აუდიოჩანაწერა, ფოტო-, კინო-, ვიდეოგადაღება და ტრანსლირება

საქართველოს იუსტიციის სამინისტრომ 2012 წლის 8 ნოემბერს წარმოადგინა ცვლილებების პაკეტი, რომელიც შეეხება სასამართლო სისტემის საქმიანობის სხვადასხვა სფეროს. მათ შორის შემოთავაზებულ იქნა საერთო სასამართლოების შესახებ ორგანული კანონის მე-13 მუხლში შესატანი ცვლილებები. იუსტიციის სამინისტროს მიერ შემოთავაზებული კანონპროექტი ითვალისწინებს სხდომის სტენოგრაფირების, აუდიოჩანაწერის, ფოტო-, კინო, ვიდეოგადაღებისა და ტრანსლირების შეუზღუდავ უფლებას. გამჭვირვალობაზე საუბრისას განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება ვერძო და საჯარო ინტერესის დაბალანსებას. გამომდინარე იქიდან, რომ ინტერესთა დაბალანსება არ ხდება სასამართლოს მიერ ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში, საჭიროა დადგინდეს მინიმალური შეზღუდვები საკანონმდებლო დონეზე. მინიმალური შეზღუდვების დანესებამ ბუნებრივია არ უნდა შელახოს საჯაროობის პრინციპი და კონკრეტული საქმისადმი არსებული მაღალი საჯარო ინტერესი არ უნდა

დარჩეს სათანადო რეაგირების გარეშე. ამასთანავე მნიშვნელოვანია არ მოხდეს კერძო ინტერესების იგნორირებაც, ვინაიდან ამ შემთხვევაში შესაძლოა შეილახოს კონრეტული მოქალაქის კანონიერი უფლებები. მიგვაჩნია, რომ განსხვავებული მიდგომა უნდა არსებობდეს სტენოგრაფირებისა და აუდიოჩანერის მიმართ. აღნიშნული უფლება შეუზღუდავად უნდა ხორციელდებოდეს ნებისმიერი დაინტერესებული პირის მიერ. შეზღუდვები ამ კუთხით შესაძლოა დაწესდეს მხოლოდ ამ გზით მოპოვებული მასალის გამოქვეყნების შემთხვევებზე, ისიც მხოლოდ პირადი მონაცემების დაცვის მიზნით.

სასამართლო სხდომების ვიდეოგადაღება და ჩანაწერის საჯაროდ ჩვენება საკმაოდ კომპლექსური საკითხია. მსოფლიოში არ არსებობს უნივერსალური საერთაშორისო სტანდარტი, ან საყოველთაოდ აპრობირებული მოდელი. მიგვაჩნია, რომ აუდიო ჩანერა და სტენოგრაფირება სასამართლოს ღია სხდომებზე შეუზღუდავად უნდა ხორციელდებოდეს.

რაც შეეხება ფოტო-, კინო, ვიდეოგადაღებასა და ტრანსლირებას, აუცილებელია მათი საშუალებით უზრუნველყოფილ იქნას სასამართლო პროცესების მაქსიმალური საჯაროობა მინიმალური აუცილებელი შეზღუდვების ფარგლებში, რათა საზოგადოებრივი და კერძო ინტერესთა დაბალანსება და მათი დაცვა მოხდეს პროპორციულად, ყოველგვარი დისკრიმინაციის გარეშე.

რეკომენდაციები

■ გამჭვირვალობის ხარისხი განსხვავებული უნდა იყოს სამოქალაქო, ადმინისტრაციულ და სისხლის სამართლის საქმეებში. სისხლის სამართლებრივ და ადმინისტრაციული სამართალწარმოების შემთხვევებში, სადაც მხარედ ყოველთვის წარმოსდგება სახელმწიფო, ადმინისტრაციული ორგანო, საზოგადოებრივი ინტერესის არსებობა აშკარაა (რაც არ გულისხმობს „უბრალო ცნობისმოყვარეობას“ კერძო ისტორიების მიმართ არამედ საზოგადოებრივი ინტერესი განისაზღვრება საქმის ხასიათის, პროცესის ტიპის, ასევე მხარეთა პიროვნების ცნობადობის მიხედვით), თუმცა ამ შემთხვევაშიც ერთ მხარე ყოველთვის კერძო პირია და შესაბამისად დაცული უნდა იქნას მისი ინტერესიც. ყოველივე ზემოთ თქმულიდან გამომდინარე, სასამართლო განხილვის ფოტო-, კინო-, ვიდეოგადაღება და ტრანსლირება დასაშვებია უნდა იყოს მხოლოდ კერძო მხარის თანხმობის შემთხვევაში.

■ სამოქალაქო სამართალწარმოების შემთხვევაში, სადაც კერძო ინტერესი უფრო მაღალია, მიგვაჩნია, რომ საქმის განხილვის ფოტო-, კინო-, ვიდეოგადაღება და ტრანსლირება უნდა მოხდეს მხოლოდ მხარეთა ერთობლივი თანხმობით. ერთობლივი თანხმობა ქმნის კერძო პირთა ინტერესების დაცვის საუკეთესო მექანიზმს.

■ მხოლოდ განსაკუთრებული საჯარო ინტერესის არსებობის შემთხვევაში უნდა იყოს შესაძლებელი სასამართლო პროცესზე ფოტო-, კინო-, ვიდეოგადაღება და ტრანსლირება მოსამართლის (სხდომის თავმჯდომარის) გადაწყვეტილების საფუძველზე. განსაკუთრებული ინტერესი შესაძლოა არსებობდეს ისეთ საქმეებში, სადაც მხარედ მონაწილეობს სახელმწიფო მოხელე (პოლიტიკური თანამდებობის პირი), ან საქმე ეხება სამოხელეო დანაშაულს, განსაკუთრებით ძვირე სისხლის სამართლის დანაშაულს, ტერორიზმს, სახელმწიფოს წინააღმდეგ მიმართულ დანაშაულებს და ა.შ. მოცემული ჩამონათვალი არ არის ამომწურავი და შესაძლოა დადგინდეს განსაკუთრებული საჯარო ინტერესის უფრო ფართო განმარტებაც. ამგვარი საქმის არსებობის შემთხვევაში მოსამართლე ვალდებულია მიიღოს სხდომის გადაღების შესახებ შესაბამისი გადაწყვეტილება.

■ მიუხედავად სისხლის სამართლის საქმეების მიმართ მაღალი საჯარო ინტერესის არსებობისა, ნაფიცმსაჯულთა სასამართლო მოითხოვს განსხვავებულ რეგულაციას, ნაფიცმსაჯულები არიან უბრალო მოქალაქეები და მათი გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე საჯაროდ გავრცელებული საქმეზე საზოგადოებაში ჩამოყალიბებული მოსაზრებებისაგან შესაძლო ზეგავლენის თავიდან ასაცილებლად მნიშვნელოვანია, რომ აიკრძალოს ფოტო-, კინო-, ვიდეოგადაღების შედეგად მოპოვებული მასალის გავრცელება საქმეზე საბოლოო გადაწყვეტილების გამოტანამდე.

■ აუდიო ჩანწერა და სტენოგრაფირება უნდა ხორციელდებოდეს შეუზღუდავად ნებისმიერი სახის სამართალწარმოების დროს (გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც სხდომა დახურულად არის გამოცხადებული). ამგვარი გზით მოპოვებული მასალების საჯაროდ გავრცელებაზე შესაძლოა დაწესდეს პირადი საიდუმლოების დაცვის ვალდებულება.

ალტერნატივა

შესაძლებელია სასამართლო პროცესის ტრანსლირების დროს ან ვიდეო ჩანაწერში (ფოტო მასალაში) მოხდეს ნაფიცმსაჯულთა სახეების დაფარვა. მაგალითად ამგვარი პრაქტიკა გამოიყენება ა.შ.შ-ს რამდენიმე შტატში, კერძოდ, ალიასკა, არიზონა და სხვ.

■ აუდიო-ვიდეო ჩანაწერში მოწმეთა ჩვენების გავრცელება უნდა მოხდეს იმ ფორმით, რომლითაც შეუძლებელი იქნება მათი იდენტიფიცირება. ამავე ფორმით უნდა გავრცელდეს ფოტოების. პირდაპირი ტრანსლირების შემთხვევაში მოწმეთა დაკითხვის ტრანსლირება დროებით უნდა შეწყდეს. გამონაკლისი შესაძლოა დაიშვას იმ შემთხვევაში, როდესაც მოწმე თანახმაა გაშუქდეს მისი ჩვენება. მოწმის მიმართ ინტერესი გამოიხატება არა მისი პიროვნების, არამედ საქმისადმი მისთვის ცნობილი გარემოებებიდან გამომდინარე. საქმის წარმოებისას მასზე შესაძლო ზეგავლენის ანდა განაჩენის გამოტანის შემდეგ მასზე შურისძიების თავიდან აცილების მიზნით მნიშვნელოვანია მისი ჩვენების გავრცელება მოხდეს იმ ფორმით, რომლითაც შეუძლებელი იქნება მათი იდენტიფიცირება. ეს გარემოებები ასევე გარკვეულწილად უბიძგებს მოწმეს თავი შეიკავოს ჩვენების მიცემისაგან. რაც შეეხება ტრანსლირებისას მათი უფლებების დაცვას, პროცესის მიმდინარეობის სპეციფიკიდან გამომდინარე შესაძლოა მოხდეს მოწმის გამოსახულების, სახელის ან/და სხვა მაიდენტიფიცირებელი ნიშნის გამჟღავნება. ვინაიდან ამ უფლებათა დაცვა პირდაპირი ტრანსლირებისას ტექნიკურად შეუძლებელია, აუცილებელია მოწმეთა დაკითხვისას ტრანსლირების დროებით შეწყვეტა.

■ დადგინდეს შესაბამისი პასუხისმგებლობის ფორმა მედია საშუალებების მიერ მოწმის და/ან ნაფიცი მსაჯულის მაიდენტიფიცირებელი ინფორმაციის გამოქვეყნების შემთხვევებისთვის, ასევე იმ შემთხვევებისთვის, როდესაც ქვეყნდება კერძო პირის მაიდენტიფიცირებელი ინფორმაცია პირის თანხმობის გარეშე. მედია საშუალებების პასუხისმგებლობა უნდა დადგეს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ისინი დაარღვევენ პირადი ინფორმაციის საიდუმლოებას ან დადგენილი რეგულირებების დარღვევის გზით მოახდენენ ვიდეო მასალის საჯაროდ გამოქვეყნებას ან სხვაგვარად ხელმისაწვდომს გახდიან ამგვარ მასალას.

■ ტექნიკური საშუალებების არსებობის შემთხვევაში სასამართლო სხდომების ფოტო-, კინო-, ვიდეოგადაღება და ტრანსლირება მოხდეს უშუალოდ სასამართლოს მიერ.

გადაღებული მასალა დაუყოვნებლივ აიტვირთოს სასამართლოს ვებ-გვერდზე და მოთხოვნისთანავე დაუყოვნებლივ უსასყიდლოდ მიეწოდოს ნებისმიერ დაინტერესებულ პირს. ტრანსლირების შემთხვევაში სასამართლომ უზრუნველყოს საკუთარ ვებ-გვერდზე სხდომის პირდაპირი ჩვენება (ლაივ სტრიმი).

■ სასამართლო სხდომის ჩანაწერები და ფოტოები უნდა მოექცეს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მიერ დადგენილი საჯარო ინფორმაციის დეფინიციის ფარგლებში. შესაბამისად, სასამართლოს უნდა დაეკისროს ვალდებულება მის ხელთ არსებული მასალები ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით დადგენილი წესის შესაბამისად გასცეს. ამ შემთხვევაში გათვალისწინებული უნდა იყოს საერთო სასამართლოების შესახებ კანონის მე-13 მუხლში დაგეგმილი ცვლილებებიც.

საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მიერ წარმოდგენილი კანონპროექტის შესაბამისად სხდომათა საჯაროობა უზრუნველყოფილია ერთის მხრივ, სასამართლოს ვალდებულებით ჩაიწეროს და შემდგომ მოთხოვნისთანავე გადასცეს მხარეებს და ნებისმიერ სხვა პირს სასამართლო პროცესის აუდიო/ვიდეო ჩანაწერი. მეორეს მხრივ, მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებისთვის უფლებამოსილების მინიჭებით შეუზღუდავად განახორციელონ სასამართლო პროცესის ფოტო გადაღება, კინო, ვიდეო, აუდიო ჩანერა და ტრანსლაცია.

ზემოაღნიშნული უფლება კანონპროექტის მიხედვით ენიჭება საზოგადოებრივ მაუწყებელს სრულიად შეუზღუდავად, მასობრივი ინფორმაციის სხვა საშუალებებს კი სასამართლოს თანხმობით დასაბუთებული მოთხოვნის საფუძველზე.

აღნიშნულ რეგულირებას აქვს შემდეგი ხარვეზები:

1. მასობრივი ინფორმაციის საშუალებების მიერ წარმოდგენილი დასაბუთებული მოთხოვნა ცხადია ეფუძნება მაღალ საზოგადოებრივ ინტერესებს, მაღალი საზოგადოებრივი ინტერესის არსებობის დასაბუთება თანაბრად იქნება შესაძლებელი ნებისმიერი საინფორმაციო საშუალებისთვის და რომელიმე მათგანისთვის სასამართლოს მხრიდან უარის თქმის დასაბუთება თანასწორობის პრინციპიდან გამომდინარე შეუძლებელი გახდება. ამან შესაძლოა გამოიწვიოს დარბაზში დიდი რაოდენობის კამერებისა თუ გადაძვლები საშუალებების არსებობა, რაც თავის მხრივ წარმოქმნის რისკებს სასამართლოში წესრიგის დაცვის კუთხით.

2. საზოგადოებრივმა მაუწყებელმა შესაძლოა ტექნიკურად ვერ მოახერხოს ყველა პირდაპირი ტრანსლირების უზრუნველყოფა ყველა რაიონული სასამართლოდან ან თუნდაც ვიდეო ჩანაწერის შესრულება და მაღალი საზოგადოებრივი ინტერესის მქონე პროცესების გაშუქება. საკითხის ამგვარმა რეგულირებამ შესაძლოა პრობლემები შეუქმნას ერთის მხრივ სახელმწიფო მაუწყებელს (ტექნიკური ან ფინანსური პრობლემები) და მეორეს მხრივ მოსახლეობის კანონიერი საჯარო ინტერესის დაკმაყოფილებას.

რეკომენდაციები

■ საზოგადოებრივი მაუწყებლის მიერ სხდომის გადაღების ან ტრანსლირების უფლების განუხორციელებლობის შემთხვევაში უპირატესი უფლება უნდა მიენიჭოს მასობრივი ინფორმაციის იმ საშუალებას, რომელიც პირველად მიმართავს სასამართლოს აღნიშნული

მოთხოვნით. ამით ხელი შეეწყობა, როგორც საზოგადოებრივი ინტერესის მაქსიმალურად დაკმაყოფილებას, ასევე სახელმწიფო და კერძო მედია საშუალებათა თანასწორობის პრინციპს. კერძო მაუწყებლები ვალდებული უნდა იყვნენ უზრუნველყონ ჩანაწერის ან/და ტრანსლირების უფლების სათანადო ფორმით უსასყიდლო გადაცემა მასობრივი ინფორმაციის სხვა საშუალებებისათვის მათი მოთხოვნისთანავე.

ინფორმაცია UNDP-ის მიერ მომზადებული დასკვნიდან

#	ქვეყანა	სხდომის ვიდეო გადაღება ზოგადად დასაშვებია	სხდომის ვიდეო გადაღება ზოგადად აკრძალულია	დასაშვებია მხოლოდ სხდომის ნაწილის გადაღება
1	ბელგია			მხოლოდ სხდომის შესავალი და შემაჯამებელი ნაწილის გადაღება. ბრალდებულის სახის ჩვენება დაუშვებელია. სხვა მონაწილეთა ჩვენება მხოლოდ მათი თანხმობით.
2	ხორვატია		ზოგადად აკრძალულია. დაიშვება მხოლოდ განსაკუთრებული საჯარო ინტერესის არსებობისას, უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის გადანაცვებებით.	
3	კვიპროსი		პრინციპულად აკრძალულია	
4	ჩეხეთი	დაიშვება სხდომის თავმჯდომარის გადანაცვებებით. შეუძლია არ დაუშვას, თუ ზიანს მიაყენებს პროცესის მონაწილეს ან პროცესის მსვლელობას. ასევე შეუძლია დაადგინოს თუ რომელი ეპიზოდის გადაღება შეიძლება ან რომელი მონაწილის.		
5	ესტონეთი	დაიშვება სხდომის თავმჯდომარის გადანაცვებებით		
6	საფრანგეთი	პრინციპულად აკრძალულია		
7	გერმანია	შეიძლება მხოლოდ სხდომის დაწყებამდე. შესაძლებელია მხოლოდ სურათების გადაღება, როდესაც მოსამართლე შემოდის დარბაზში.		

#	ქვეყანა	სხდომის ვიდეო გადაღება ზოგადად დასაშვებია	სხდომის ვიდეო გადაღება ზოგადად აკრძალულია	დასაშვებია მხოლოდ სხდომის ნაწილის გადაღება
8	უნგრეთი		ზოგადად აკრძალულია და დაიშვება მხოლოდ სხდომის თავმჯდომარის აშვარა თანხმობით. ძირითადად ხდება მხოლოდ განაჩენის გამოცხადების ტრანსლირება.	
9	იტალია	დაიშვება მხარეთა თანხმობით მოსამართლის გადანყვეტილებით, თუ ეს ხელს არ უშლის პროცესის მსვლელობას.		
10	ლიტვა		დაუშვებელია, მხოლოდ სასამართლოს შეუძლია გადაღება	
11	ნორვეგია		ზოგადად აკრძალულია, თუმცა რამდენიმე ცნობილ საქმეზე იქნა დაშვებული სასამართლოს გადანყვეტილებით.	
12	პორტუგალია		ზოგადად აკრძალულია. დაიშვება მხოლოდ სასამართლოს ნებართვით და გადასაღები პირის თანხმობით.	
13	რუმინეთი	დაიშვება მხოლოდ გადასაღები პირების თანხმობის არსებობისას.		
14	სლოვაკეთი	დაიშვება სხდომის თავმჯდომარის გადანყვეტილებით		
15	სლოვენია		მხოლოდ განსაკუთრებულ შემთხვევებში შემთხვევაში შეიძლება დაუშვას უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარემ ინდივიდუალურ სისხლის სამართლის საქმეზე.	
16	ესპანეთი			სპეციალური ნორმატიული რეგულირება არ არსებობს. პრაქტიკაში დაიშვება მხოლოდ მოსამართლის ნებართვით, და ხშირად შეზღუდულია დროის ამა თუ იმ მონაკვეთით, ან ამა თუ იმ მონაწილეებით.
17	შვედეთი			არ დაიშვება
18	შვეიცარია		არ დაიშვება. განსაკუთრებული საზოგადოებრივი ინტერესის საქმეებზე, მოსამართლეს შეუძლია დაუშვას მხოლოდ პროცესის დაწყებამდე გადაღება.	
19	უკრაინა	დაიშვება სასამართლოს თანხმობით.		

ანტიკორუფციული სისტემის რეფორმა

“საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს” სარეკომენდაციო დოკუმენტი

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემა

კორუფციისადმი ქვეყნის მმართველობის სიტემის მდგრადობის შეფასებისას “საერთაშორისო გამჭვირვალობა” ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის (National Integrity System, NIS) კონცეფციას იყენებს. ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემა იმ ძირითადი ინსტიტუტების ერთობლიობაა, რომელთაგან თითოეული მნიშვნელოვან როლს ასრულებს ქვეყნის მართვის და/ან ხელისუფლების კონტროლის თვალსაზრისით. კონცეფცია ემყარება ვარაუდს, რომ კორუფციასთან ბრძოლაში მდგრადი და გრძელვადიანი წარმატების მიღწევა მხოლოდ იმ შემთხვევაშია შესაძლებელი, თუ სისტემის ყველა ინსტიტუტი ჯანსაღია და გამართულად მუშაობს. ასეთი ინსტიტუტებია პარლამენტი, სასამართლო, მთავრობა, საჯარო სამსახური, სამართალდამცავი უწყებები, საარჩევნო ადმინისტრაცია, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, სახალხო დამცველი, პოლიტიკური პარტიები, მედია, სამოქალაქო სექტორი, ბიზნესი.

კორუფციასთან წარმატებული ბრძოლის წინაპირობაა მმართველობაში გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების პრინციპების განუხრელი დაცვა და ჰორიზონტალური ანგარიშვალდებულების სისტემის შექმნა, რომელიც უზრუნველყოფს, რომ არც ერთი ინსტიტუტი თუ ცალკეული თანამდებობის პირი არ მოქმედებდეს სათანადო მეთვალყურეობის გარეშე. ანგარიშვალდებულების სისტემის ჰორიზონტალურობა გულისხმობს, რომ თითოეული სახელმწიფო ინსტიტუტი სხვა ინსტიტუტებს ზედამხედველობს და იმავდროულად თავად იმყოფება სხვა ინსტიტუტების ზედამხედველობის ქვეშ. ასეთი სისტემა ამცირებს ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების შესაძლებლობას, ხოლო კორუფცია სწორედ ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების ერთ-ერთი ფორმაა.

ავტორიტეტული საერთაშორისო კვლევები ადასტურებს მჭიდრო კავშირს ქვეყნის დემოკრატიულ განვითარებასა და ანტიკორუფციული პოლიტიკის ეფექტიანობას შორის. მაგალითად, თუ ჟურნალ “ეკონომისტის” მიერ შედგენილ “დემოკრატიის ინდექსსა” და საერთაშორისო გამჭვირვალობის “კორუფციის აღქმის ინდექსს” შევადარებთ (რომელთაგან პირველი სხვადასხვა ქვეყნის დემოკრატიულ განვითარებას ზომავს, ხოლო მეორე - ქვეყნების წარმატებას კორუფციასთან ბრძოლის მხრივ), ორივე კვლევის პირველ ათეულში პრაქტიკულად ერთი და იმავე ქვეყნებს აღმოვაჩინებთ:

დემოკრატიის ინდექსი 2011#	კორუფციის აღქმის ინდექსი 2011#
1. ნორვეგია	1. ახალი ზელანდია
2. ისლანდია	2. დანია

3. დანია	3. ფინეთი
4. შვედეთი	4. შვედეთი
5. ახალი ზელანდია	5. სინგაპური
6. ავსტრალია	6. ნორვეგია
7. შვეიცარია	7. ნიდერლანდები
8. კანადა	8. ავსტრალია
9. ფინეთი	9. შვეიცარია
10. ნიდერლანდები	10. კანადა

საქართველოს მთავრობის ანტიკორუფციული პოლიტიკა 2004-2012 წლებში

საქართველოს მთავრობის მიერ 2004-2012 წლებში გატარებული პოლიტიკის შედეგად, მნიშვნელოვნად შემცირდა კორუფცია საჯარო სამსახურის ქვედა დონეზე. ეს პოლიტიკა გულისხმობდა კორუფციაში მხილებული საჯარო მოსამსახურეების სისხლისსამართლებრივ დევნას, საჯარო მოსამსახურეთა ანაზღაურების ზრდას, აგრეთვე ბიუროკრატიული აპარატის შემცირებას.

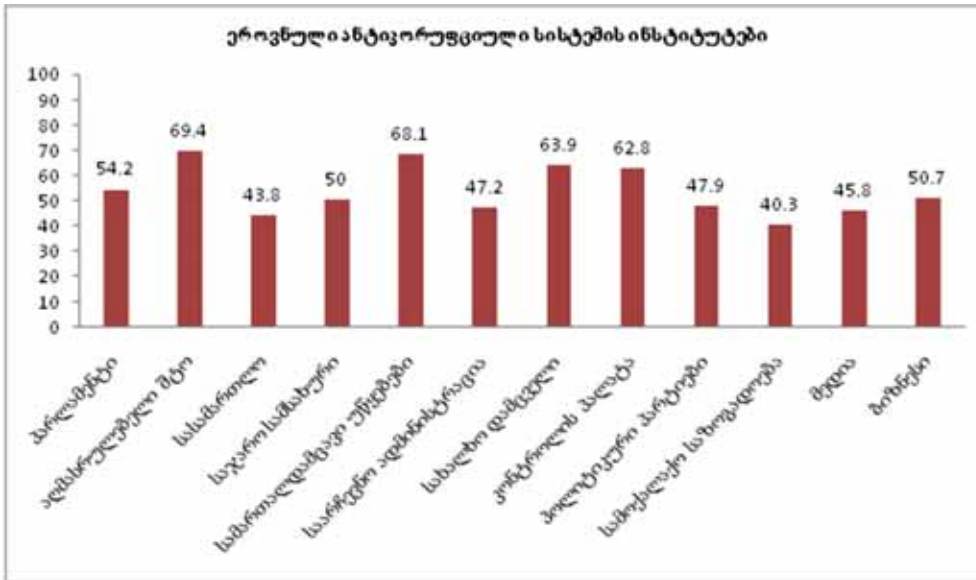
ამ ცვილებების შედეგად მნიშვნელოვნად ამაღლდა სახელმწიფოს უნარი, შეესრულებინა თავისი საბაზისო ფუნქციები, როგორც არის, მაგალითად, გადასახადების შეგროვება და კრიმინალთან ბრძოლა. გადასახადების შეგროვების გაუმჯობესებამ სახელმწიფო ბიუჯეტისა და შესაბამისად მთავრობის განვარგულებაში არსებული სახსრების ზრდა გამოიწვია, რის შედეგადაც მნიშვნელოვნად გაუმჯობესდა სხვადასხვა სახელმწიფო ინსტიტუტის დაფინანსება და შესაძლებლობები.

უკანასკნელ წლებში განხორციელებული პოზიტიური ანტიკორუფციული რეფორმებიდან აღსანიშნავია სახელმწიფო შესყიდვებისა და სახელმწიფო მოხელეთა ქონებრივი დეკლარაციების წარდგენის ელექტრონული სისტემის შემოღება, ელექტრონული სამენარმეო რეესტრის შექმნა, მამხილებელთა დაცვისა და შიდა აუდიტის მარეგულირებელი კანონმდებლობის მიღება.

ძირითადი პრობლემები

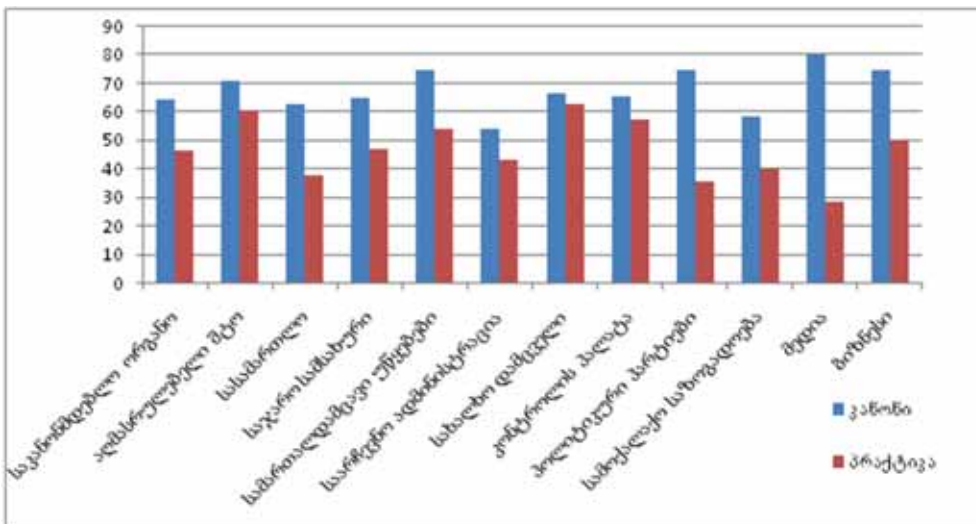
“საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს” მიერ 2009-2011 წლებში ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასების ფარგლებში განხორციელებულმა კვლევამ, რომელიც ქვეყნის 12 ძირითად ინსტიტუტში კანონმდებლობისა და პრაქტიკის თვალსაზრისით არსებულ მდგომარეობას ეხებოდა, ცხადჰყო, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლება და სამართალდამცავი ორგანოები საქართველოს

ყველაზე ძლიერი ინსტიტუტები იყვნენ, ხოლო პარლამენტი და სასამართლო ხელისუფლება მათ მნიშვნელოვნად ჩამორჩებოდნენ, რაც ურთიერთკონტროლისა და განონასწორების სისტემაში მნიშვნელოვანი პრობლემების არსებობაზე მიუთითებდა.



კვლევის ფარგლებში თითოეული ინსტიტუტის საქმიანობა შეფასდა ისეთი ინდიკატორების მიხედვით, როგორცაა დამოუკიდებლობა, რესურსები, ანგარიშვალდებულება, გამჭვირვალობა და კეთილსინდისიერება.

ამავე დროს, კვლევამ აჩვენა მნიშვნელოვანი განსხვავებები სვხადასხვა სფეროში ერთი მხრივ კანონმდებლობისა და მეორე მხრივ პრაქტიკის თვალსაზრისით არსებულ მდგომარეობას შორის:



ძალაუფლების კონცენტრაციის მაღალი ხარისხის გამო (რაც გამოიხატებოდა ერთი პარტიის გამოკვეთილი დომინირებით ხელისუფლების ყველა ინსტიტუტში და ყველა დონეზე და თავად ამ პარტიის შიგნით გადანყვეტილებების მიღების დემოკრატიული მექანიზმების ნაკლებობით) 2004-2012 წლებში შეუძლებელი იყო მაღალი თანამდებობის პირების (განსაკუთრებით კი აღმასრულებელი ხელისუფლების ხელმძღვანელების) ანგარიშვალდებულების სათანადოდ უზრუნველყოფა. ასეთი

მდგომარეობა ხელსაყრელ პირობებს ქმნიდა თანამდებობრივი უფლებამოსილებების ბოროტად გამოყენებისთვის (მათ შორის კორუფციისთვის), განსაკუთრებით ხელისუფლების ზედა რგოლში.

ანგარიშვალდებულების მექანიზმების არაადამაკმაყოფილებელი მუშაობა განპირობებული იყო, უპრიველეს ყოვლისა, საქართველოს პარლამენტისა და სასამართლო ხელისუფლების სისუსტით, რაც, თავის მხრივ, ნეგატიურ გავლენას ახდენდა მთელი რიგი სხვა მნიშვნელოვანი სახელმწიფო ინსტიტუტების დამოუკიდებლობასა და საქმიანობაზე, რომლებსაც მნიშვნელოვანი როლი აკისრიათ კორუფციის პრევენციისა და გამოვლენის კუთხით (მაგ. პრეკურატურა, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, კონკურენციისა და სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო).

მდგომარეობას კიდევ უფრო ამძიმებდა გარე მაკონტროლებლების, კერძოდ პოლიტიკური პარტიების, მედიისა და სამოქალაქო სექტორის სისუსტე. მედიის შემთხვევაში აღსანიშნავია, რომ ქვეყნის წამყვანი მაუწყებლების ეთერში ბოლო წლებში საგამოძიებო გადაცემები არ გასულა და მათ აუდიტორიას არ მიეწოდებოდა ყოვლისმომცველი და მრავალფეროვანი ინფორმაცია მთავრობის საქმიანობის შესახებ.

ამ ფაქტორებიდან (კერძოდ კი მაკონტროლებელი ინსტიტუტების სისუსტიდან) გამომდინარე, იმ დროს, როდესაც კორუფციის ყველაზე უფრო თვალსაჩინო გამოვლინებები (მაგ. წვრილმანი მექრთამეობა) 2004-2012 წლებში იშვიათი იყო, კვლავაც არსებობდა კორუფციის უფრო კომპლექსური და ნაკლებად თვალსაჩინო ფორმების წარმოქმნის რისკი, განსაკუთრებით იმ გავლენიან უწყებებში, რომლებიც ეფექტიანი კონტროლისა და ანგარიშვალდებულების არარსებობის პირობებში ოპერირებდნენ.

კორუფციის სავარაუდო შემთხვევების დიდი ნაწილი 2004-2012 წლებში უკავშირდებოდა სახელმწიფო შესყიდვების პროცესში საბიუჯეტო თანხების განკარგვას, სახელმწიფო ქონების მართვა-გასხვისებას, სხვადასხვა ექსკლუზიური უფლებისა თუ ლიცენზიის გადაცემასა, და მსხვილი კერძო კომპანიების (მათ შორის მედია-კომპანიების) მფლობელთა ცვლილებას ხელისუფლების ძალისხმევის შედეგად.

ამ შემთხვევების დიდი ნაწილი შეუსწავლელი/გამოუძიებელი რჩებოდა შესაბამისი ინსტიტუტების სისუსტისა და მმართველი პარტიის ლიდერებისგან მათი არასაკმარისი დამოუკიდებლობის გამო. მაგალითად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს (მაშინდელ კონტროლის პალატას) არ ჰქონდა დამოუკიდებლობის საკმარისი ხარისხი პრეზიდენტის ადმინისტრაციაში, შინაგან საქმეთა სამინისტროში ან თბილისის მერიაში დეტალური და მიუკერძოებელი აუდიტის ჩასატარებლად, აგრეთვე სახელმწიფო შესყიდვებისა და სახელმწიფო ქონების განკარგვის პროცესების შესამოწმებლად იმ შემთხვევებში, როდესაც საქმე გავლენიან უწყებებს ან თანამდებობის პირებს ეხებოდა. არსებობს საფუძვლიანი ეჭვი, რომ მსხვილ ტენდერებს ხშირ შემთხვევაში ის კომპანიები იგებდნენ, რომლებშიც ინტერესი მმართველ პარტიასთან დაკავშირებულ პირებს ჰქონდათ.

ამასთან, უწყებები, რომლებსაც მმართველი პარტიის გავლენიანი ლიდერები ხელმძღვანელობდნენ, ახერხებდნენ ანგარიშვალდებულებისა და გამჭვირვალობის არსებული მექანიზმების გვერდის ავლით სახელმწიფო სახსრების განკარგვას. ამის მაგალითია თბილისის მერიის მიერ დაარსებული ფონდები, რომლებიც ქალაქის ბიუჯეტიდან მიღებულ ასობით მილიონ ლარს სახელმწიფო შესყიდვების სისტემის გვერდის ავლით ხარჯავდნენ.

პარლამენტის (ხოლო ადგილობრივ დონეზე საკრებულოების) სისუსტის გამო, არ ხდებოდა წარმომადგენლობითი ორგანოების მიერ აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ გაწეული ხარჯების სათანადო შემოწმება და კონტროლი.

ამავე დროს, მმართველი პარტიის გავლენის ქვეშ მყოფი სასამართლო ხელს უწყობდა მსხვილი კომპანიების (მათ შორის მედია-კომპანიების) მფლობელობის ცვლილებას მმართველ პარტიასთან დაკავშირებული პირების სასარგებლოდ.

რეკომენდაციები

- გაძლიერდეს ურთიერთკონტროლისა და განხილვის სახეობის და პორიზონტალური ანგარიშვალდებულების მექანიზმები საქართველოს მმართველობის სისტემაში, რაც გულისხმობს პარლამენტის, სასამართლოსა და მედიის დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფას (იხ. საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოსა და პარტნიორი ორგანიზაციების მიერ შესაბამის სფეროებში მომზადებული რეკომენდაციები).
- პარლამენტმა და მთავრობამ განიხილონ დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული უწყების შექმნის შესაძლებლობა, საკუთარი აპარატითა და ბიუჯეტით. აღნიშნული უწყება თავისუფალი უნდა იყოს სამინისტროებისა თუ აღმასრულებელი შტოს სხვა ორგანოების კონტროლისგან და ანგარიშვალდებულები უნდა იყოს პარლამენტისა და საზოგადოების წინაშე. უწყებამ უნდა შეითავსოს კორუფციის პრევენციის, გამოძიებისა და საზოგადოების ინფორმირების ფუნქციები (ანტიკორუფციული უწყების საკითხი უფრო დეტალურად ამ დოკუმენტის დანართშია განხილული).
- გაძლიერდეს საჯარო სამსახურის პოლიტიკური ნეიტრალურობისა და დამოუკიდებლობის დაცვის მექანიზმები (შესაძლოა საჯარო სამსახურის ბიუროს უფლებამოსილებების გაზრდის გზით).
- უზრუნველყოფილ იქნეს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის პოლიტიკური მიუკერძოებლობა. მიზანშეწონილია, რომ სამსახურის ხელმძღვანელობას შესაბამისი პროფესიული კვალიფიკაციის მქონე და პოლიტიკურად ნეიტრალური პირები შეადგენდნენ. უზრუნველყოფილ იქნეს, აგრეთვე, შიდა აუდიტის ორგანოების გამართული საქმიანობა და მათი საკმარისი დამოუკიდებლობა შესაბამისი უწყებების ხელმძღვანელობისგან.
- უზრუნველყოფილ იქნეს პროკურატურის პოლიტიკური ნეიტრალურობა და დამოუკიდებლობა, რაც შესაძლოა განხორციელდეს იუსტიციის სამინისტროს პოლიტიკური კომპონენტისგან პროკურატურის სათანადო გამიჯვნის გზით.
- საჯარო სამსახურში კორუფციის პრევენციის მიზნით გაძლიერდეს მამხილებელთა დაცვის არსებული მექანიზმები. სასურველია მამხილებელთა დაცვის მექანიზმების გავრცელება იმ კერძო კომპანიებზეც, რომლებიც საბიუჯეტო თანხებს განკარგავენ.
- შეიქმნას პროცედურები და მექანიზმები, რომლებიც პოლიტიკური და კომერციული ინტერესების სათანადო გამიჯვნას უზრუნველყოფს. ამ მხრივ გაუმჯობესებას საჭიროებს საჯარო სამსახურიდან წასული თანამდებობის პირების კერძო სექტორში შემდგომი დასაქმების მარეგულირებელი ღებულებები.
- გაძლიერდეს კონკურენციისა და სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო და უზრუნველყოფილ

იქნეს მისი დამოუკიდებლობა, გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება.

■ გაფართოვდეს “საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ” კანონში მოცემული თანამდებობის პირთა სია, რომლებსაც ქონებრივი დეკლარაციების წარდგენა ევალებათ. მიზანშეწონილია თანამდებობის პირთა მიერ წარდგენილ დეკლარაციებში მოცემული ინფორმაციის გადამოწმების მექანიზმის შექმნაც.

■ სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ კანონის მოთხოვნები გავრცელდეს სახელმწიფო უწყებების მიერ შექმნილ ფონდებზე, რომლებიც საბიუჯეტო სახსრებს განკარგავენ.

დანართი

დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული უწყება

განსხვავებული მოდელები

კორუფციასთან ბრძოლის ინსტიტუციური მექანიზმები დიდი მრავალფეროვნებით გამოირჩევა. ზოგიერთ ქვეყანაში, ანტიკორუფციული სააგენტოს მსგავს ფუნქციებს სახალხო დამცველი ასრულებს, ზოგიერთმა ქვეყანამ ანტიკორუფციული ღონისძიებების გატარება სპეციალურ სამართალდამცავ ორგანოებს მიანდო, სხვა ქვეყნებში კი (მაგალითად საქართველოში) ამ ფუნქციას მაკოორდინირებელი საბჭო ან კომისია ასრულებს, რომელიც მაღალი რანგის თანამდებობის პირებისა და სხვა წარმომადგენლებისგან შედგება. არაერთ ქვეყანაში შეიქმნა დამოუკიდებელი და მრავალფუნქციური სააგენტოები, რომლებსაც ფართო მანდატი მიენიჭათ სისტემურ კორუფციასთან ბრძოლისა და მისი პრევენციის კუთხით.

არსებობს ანტიკორუფციული უწყებების სამი ძირითადი მოდელი:

1. მრავალფუნქციური დამოუკიდებელი სააგენტოები - ფართო მანდატით, რომელიც მოიცავს კორუფციის პრევენციას, ანტიკორუფციული პოლიტიკის ფორმირებას, დარღვევების გამოძიებას და საზოგადოების ინფორმირებას (მაგ. ლატვიისა და ლიტვის ანტიკორუფციული უწყებები).

2. სპეციალიზებული სამართალდამცავი სამსახურები აღმასრულებელი ორგანოს შემადგენლობაში - საგამოძიებო და სამართალდამცავი უფლებამოსილებებით (მაგ. მოლდოვის, რუმინეთისა და ხორვატიის ანტიკორუფციული სამსახურები).

3. მაკოორდინირებელი საბჭოები და კომისიები (მაგალითად, სომხეთის და სერბეთის ანტიკორუფციული საბჭოები), რომლებსაც ზედამხედველობის და მონიტორინგის ფუნქცია აქვთ.

სხვადასხვა ქვეყნის გამოცდილება ცხადყოფს, რომ ყველაზე წარმატებული პირველი ტიპის ანტიკორუფციული ორგანოებია - დამოუკიდებელი უწყებები, რომლებიც ერთდროულად რამდენიმე ძირითად ფუნქციას ასრულებენ.

საქართველოს არსებული ინსტიტუციური მოწყობა არ ითვალისწინებს სრულფასოვანი, დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული უწყების შექმნას და ქვეყანას ამჟამად მხოლოდ მესამე კატეგორიის, ყველაზე სუსტი ანტიკორუფციული ორგანო ჰყავს. მსგავსი ვითარება გვხვდება რეგიონის ზოგიერთ სხვა ქვეყანაშიც, რომლებიც თავს იკავებენ უფრო ძლიერი და დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული უწყებების შექმნისაგან. თუმცა, არსებობს განსხვავებული მოდელიც - როგორც ევროპაში, ისე ზოგიერთ სხვა პოსტსაბჭოურ ქვეყანაში.

კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭო საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებით 2008 წლის დეკემბერში შეიქმნა და აღმასრულებელი შტოს, საკანონმდებლო ორგანოსა და სასამართლო ხელისუფლების მაღალი თანამდებობის პირების, ასევე რამდენიმე სამოქალაქო-საზოგადოებრივი ორგანიზაციის წარმომადგენლებისგან შედგება. საბჭოს ძირითადი ამოცანებია კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის ზოგადი პოლიტიკის განსაზღვრა; ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და მისი სამოქმედო გეგმის შემუშავება, პერიოდული განახლება და მონიტორინგი; ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის განხორციელების ხელშეწყობის მიზნით, უწყებათაშორისი საქმიანობის კოორდინაცია; და საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ მომზადებული რეკომენდაციების შესრულების უზრუნველყოფა და მათი შესრულების შესახებ ანგარიშების მომზადება. საბჭოს საქმიანობას „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ კანონში 2010 წელს დამატებული სპეციალური მუხლი და ამ უწყების დებულება არეგულირებს.

საბჭო სრულფასოვან და დამოუკიდებელ ანტიკორუფციულ უწყებას არ წარმოადგენს. მას საკუთარი ბიუჯეტი და აპარატი არ გააჩნია და მისი სამდივნოს ფუნქციას იუსტიციის სამინისტროს ანალიტიკური დეპარტამენტი ითავსებს. საბჭო არ სარგებლობს იმ ხარისხის დამოუკიდებლობით, რომელიც ანტიკორუფციულ უწყებას სასურველია რომ ჰქონდეს. მის წევრებს პრეზიდენტი ნიშნავს, რომელსაც მათი განვევა ნებისმიერ დროს შეუძლია, ხოლო სამდივნოს თანამშრომლები იუსტიციის სამინისტროს დაქირავებული თანამშრომლები არიან და, შესაბამისად, იუსტიციის მინისტრს ექვემდებარებიან.

არსებული კანონმდებლობა არც საბჭოს გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების სათანადო გარანტიებს შეიცავს.

საერთაშორისო დონეზე არსებული ანტიკორუფციული ინსტიტუციური მიდგომების მრავალფეროვნებიდან გამომდინარე, იბადება კითხვა, თუ ამ მიდგომებიდან რომელია ყველაზე წარმატებული და როგორ შეიძლება ქართული ანტიკორუფციული სისტემის გაძლიერება აღნიშნულ სფეროში არსებული საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკის გათვალისწინებით.

საერთაშორისო გამოცდილება:

ეფექტიანი ანტიკორუფციული უწყების კომპონენტები

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, საერთაშორისო გამოცდილებიდან გამომდინარე, ანტიკორუფციული ორგანოს ყველაზე უფრო ეფექტიანი მოდელი დამოუკიდებელი და მრავალფუნქციური სააგენტოა, რის შექმნაც საქართველოშიც მიზანშეწონილი იქნება. შეიძლება გამოვყოთ რამდენიმე მახასიათებელი, რომელიც ანტიკორუფციული უწყების წარმატებულ მუშაობას უწყობს ხელს.

1. პოლიტიკური ავტონომია და დამოუკიდებლობა

ანტიკორუფციული უწყება არაეფექტიანი იქნება, თუ არ არსებობს მკაფიო გამიჯვნა მასსა და იმ ორგანოებს შორის, რომელთა საქმიანობის გამოძიება მას შესაძლოა მოუწიოს. ორგანოს უნდა ჰქონდეს სრული ავტონომია გამოიძიოს ყველა შემთხვევა, სადაც კორუფციის ნიშნები იკვეთება. ამდენად, გაუმართლებელია ანტიკორუფციული უწყების შექმნა რომელიმე სამინისტროს ფარგლებში. მეტიც, უწყება საკმარისად დამოუკიდებელი იყოს, რათა (საჭიროების შემთხვევაში) სახელმწიფოს უმაღლესი თანამდებობის პირების მიერ ჩადენილი დარღვევების სათანადოდ გამოძიება შეძლოს. ამდენად, შესაძლებელია, რომ უწყების ხელმძღვანელის დანიშვნის პროცედურა სახალხო დამცველის დანიშვნის პროცედურის მსგავსი იყოს და ის პარლამენტის წინაშე იყოს ანგარიშვალდებული.

2. საზოგადოებასთან ურთიერთობა და საზოგადოების ინფორმირება
წარმატებული ანტიკორუფციული ორგანოები არა მხოლოდ მომხდარი დარღვევების გამოძიებით არიან დაკავებული, არამედ ზრუნავენ საზოგადოების ინფორმირებაზე და აქტიურად თანამშრომლობენ სხვადასხვა საზოგადოებრივ ჯგუფთან. მოქალაქეთა ჩართულობას და გამჭვირვალობას მოაქვს საზოგადოების ნდობა და მხარდაჭერა, რაც უწყებას დაიცავს, თუ აღგილი ექება მისი ავტორიტეტის შელახვისა და მის საქმიანობის შეფერხების პოლიტიკურად მოტივირებულ მცდელობებს.

3. საკანონმდებლო ბაზა და უფლებამოსილებები

საერთაშორისო გამოცდილებიდან გამომდინარე, წარმატებულ ანტიკორუფციულ უწყებას შესაბამისი სამართლებრივი უფლებამოსილებები უნდა ჰქონდეს, რათა მისი მოვალეობები შეასრულოს და კორუფციასთან გამკლავების შანსი ჰქონდეს. კერძოდ, ეს გულისხმობს უწყების უფლებამოსილებას, გამოიძიოს ხელისუფლების ყველა შტოს, მათ შორის საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლებისა და თუნდაც სახელმწიფოს მეთაურის საქმიანობა ისე, რომ ხელისუფლების არც ერთი ინსტიტუტი თუ თანამდებობის პირი არ სარგებლობდეს გამოძებისადმი იმუნიტეტით. უწყებას ასევე უნდა შეეძლოს, მოიპოვოს თანამდებობის პირებთან დაკავშირებული ყველა საჭირო ინფორმაცია, რათა ნებისმიერი დარღვევის ეფექტიანად გამოძიების საშუალება ჰქონდეს.

4. სათანადო რესურსები

ხელისუფლებამ უნდა გააცნობიეროს, რომ კორუფციასთან ბრძოლა გრძელვადიანი და უწყვეტი პროცესია და თუ ანტიკორუფციულ უწყებას სათანადო რესურსები არ ექნება, მისი საქმიანობა წარუმატებელი იქნება. უწყების თანამშრომლები უნდა იზიარებდნენ მის მიზნებს, ფლობდნენ ანტიკორუფციული საქმიანობისთვის საჭირო ცოდნას და შერჩეულნი იყვნენ მკაცრი პროცედურის გზით. უწყების ბიუჯეტი უნდა შეესაბამებოდეს მის მანდატს და მის მიმართ არსებულ მოლოდინებს.

5. ანგარიშვალდებულება

საერთაშორისო პრაქტიკიდან გამომდინარე, მუდამ არსებობს რისკი, რომ ანტიკორუფციული უწყება თავად გახდეს კორუფციის წყარო ან გამოყენებულ იქნეს ხელისუფლების ოპონენტების წინააღმდეგ. ამგვარი რისკი რომ შემცირდეს, უნდა არსებობდეს უწყების ანგარიშვალდებულების ეფექტიანი მექანიზმი.

სახელმწიფო შესყიდვები, სახელმწიფო ქონების განკარგვა და საჯარო ინფორმაციის გაცემა

“საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის” მოსაზრებები და რეკომენდაციები

უკანასკნელი რამდენიმე წლის განმავლობაში განსაკუთრებით აქტუალური გახდა სხვადასხვა ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან ვერძო სამართლის იურიდიული პირების დაარსება (როგორც კომერციული, ასევე არასამეწარმეო (არაკომერციული იურიდიული პირები) და ფუნქციონირება მნიშვნელოვანი ნაწილის დელეგირება აღნიშნულ პირებზე. ამ უფლებამოსილებას ხშირად ახორციელებენ როგორც სახელმწიფო, ისე ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები. აღნიშნული ფაქტი თავისთავად უარყოფით მოვლენად და შესაძლო კორუფციული გარიგებების არსებობის დამადასტურებელ გარემოებად არ შეიძლება ჩაითვალოს, თუმცა რიგ შემთხვევაში არსებული კანონმდებლობა, ხოლო სხვა შემთხვევებში კანონმდებლობის არასწორი ინტერპრეტაცია, ამგვარი იურიდიული პირების საქმიანობას გაუმჭვირვალეს ხდის. ასევე ამგვარ იურიდიულ პირებზე არ ვრცელდება კანონმდებლობის ის მნიშვნელოვანი მოთხოვნები, რაც დაკავშირებულია სახელმწიფო შესყიდვების თუ ქონების გასხვისებისათვის აუცილებელ პროცედურებთან. შედეგად, სხვადასხვა ადმინისტრაციული ორგანოების დამოუკიდებელი იურიდიული პირებისათვის ნიშნელოვანი ფუნქციების დელეგირება იწვევს მათი საქმიანობის გაუმჭვირვალეობას, სახელმწიფო სახსრებზე თუ ქონებაზე კონტროლის არარსებობას და წარმოშობს კორუფციული გარიგებების საფრთხეს, რომლის მონიტორინგიც ხშირ შემთხვევაში ფაქტობრივად შეუძლებელია.

პუნქტობრივად წარმოგიდგინთ აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით არსებულ ხარვეზებსა და საფრთხეებს:

1. სახელმწიფო შესყიდვები

2010 წელს სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტომ სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემა დანერგა. ამ მიზნით შემუშავდა შესაბამისი საკანონმდებლო ბაზა,¹ შეიქმნა ელექტრონული ტენდერების პროგრამა და განხორციელდა სხვა ღონისძიებები. სააგენტოს განცხადების თანახმად, ამგვარი სისტემის დანერგვის უმთავრესი მიზანი მეტი გამჭვირვალეობის უზრუნველყოფა, კორუფციის გამორიცხვა, საზოგადოების ნდობისა და ჩართულობის ხარისხის გაზრდა გახლდათ.² 2010 წლის 1 დეკემბრიდან სახელმწიფო შესყიდვების ელექტრონული სისტემის გამოყენება სავალდებულო გახდა. საქართველოს კანონი “სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ” ადგენს სახელმწიფო შესყიდვის განხორციელების სამ წესს: ელექტრონული ტენდერი, გამარტივებული ელექტრონული ტენდერი და გამარტივებული შესყიდვა.³

სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემა საერთაშორისო დონეზეც იქნა აღიარებული, როგორც კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის ეფექტური მექანიზმი. სწორედ ამ ვატეგორიაში დაიმსახურა მან გაეროს საჯარო სერვისების ჯილდო, რომელიც საჯარო სამსახურის წარმატებული საქმიანობის მნიშვნელოვან აღიარებას წარმოადგენს.⁴

1 საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე.

2 ელექტრონული შესყიდვების სისტემის პრეზენტაცია, 25 ოქტომბერი, 2010, იხილეთ ბმული: http://procurement.gov.ge/index.php?sec_id=10&lang_id=GEO&info_id=112 (ბოლო განახლება, 11 ოქტომბერი, 2012).

3 საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, მუხლი 3, პუნქტები „უ“, „რ“, „ს“.

4 2012 United Nations Public Service Awards, 25-27 ივნისი, 2012, იხილეთ ბმული: <http://unpan1.un.org/intrdoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan049650.png> (ბოლო განახლება, 11 ოქტომბერი, 2012).

ყოველივე ზემოთთქმულიდან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია, რომ სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემა გავრცელდეს სახელმწიფო თუ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის ყველა ასპექტში. როგორც აღვნიშნეთ, ადმინისტრაციული ორგანოები სხვადასხვა მნიშვნელოვანი ფუნქციების შესასრულებლად ქმნიან კომერციულ თუ არაკომერციულ იურიდიულ პირებს. ეს პირები ქონების მნიშვნელოვან ნაწილს სწორედ ამ ადმინისტრაციული ორგანოებისგან იღებენ და მათ წინაშე არიან ანგარიშვალდებული. **მნიშვნელოვანია, რომ ამგვარი იურიდიული პირების საქმიანობის პროცესში, კონკრეტულად კი მათ მიერ ადმინისტრაციული ორგანოებისაგან მიღებული თანხებით შესყიდვების განხორციელებისას, ასევე გამოყენებულ იქნეს სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი სისტემა.**

„სახელმწიფოს შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონი განმარტავს სახელმწიფო შესყიდვის ცნებას, რომლის თანახმადაც სახელმწიფო შესყიდვად ითვლება საქონლის, მომსახურებისა და სამშენებლო სამუშაოს შესყიდვა ელექტრონული ან სხვა საშუალებების გამოყენებით საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის **დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციებისა და დაწესებულებების სახსრებით.**⁵ აღნიშნული ჩანაწერი პირდაპირ არ უთითებს ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ დაარსებული კერძო სამართლის იურიდიული პირები ჩაითვლებიან თუ არა ბიუჯეტის დაფინანსებაზე მყოფ ორგანიზაციადაც ან დაწესებულებებად. აღნიშნული საკითხი განსაკუთრებით აქტუალურია ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ დაარსებულ არასამეწარმეო (არაკომერციულ) იურიდიულ პირებთან დაკავშირებით, რადგან სანარმოს შემთხვევაში, თუ აქციათა ან წილის 50%-ზე მეტს ფლობს სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო, მის მირ განხორციელებული შესყიდვა ითვლება სახელმწიფო შესყიდვად. ამ პრობლემას კიდევ უფრო ამძიმებს ის გარემოება, რომ კანონი ექსპლიციტურად მიუთითებს ორი სახის არასამეწარმეო (არაკომერციულ) იურიდიულ პირებზე, რომელთა მიერ განხორციელებული შესყიდვა ითვლება სახელმწიფო შესყიდვად.⁶ ეს იურიდიული პირებია: უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულება და უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების განვითარების ფონდი. აღნიშნული ორი პირის დაკონკრეტება, მიუთითებს კანონმდებლის ნებაზე, რომ სხვა არასამეწარმეო (არაკომერციულ) იურიდიულ პირებზე, რომლებიც ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ არიან დაარსებული, არ გავრცელდეს შესყიდვების კანონმდებლობა.

შესაბამისად, არსებობს შესაძლებლობა, რომ ადმინისტრაციულმა ორგანოებმა არასამეწარმეო -არაკომერციული) იურიდიული პირები გამოიყენონ შესყიდვების კანონმდებლობის გვერდის ავლის მიზნით. აღნიშნული ფაქტი იწვევს ნაკლებ გამჭვირვალობას და აჩენს კორუფციული გარიგებების საფრთხეს.

ზემოთ აღნიშნული გამჭვირვალობის და შესაძლო კორუფციული გარიგებების საფრთხის ნათელ მაგალითს წარმოადგენს თბილისის მთავრობის მიერ დაფუძნებული ააიპ ძველი ქალაქის რეაბილიტაციისა და განვითარების ფონდისა და ააიპ თბილისის განვითარების ფონდისთვის 2005-2011 წლების თბილისის ბიუჯეტებიდან გადარიცხული 288 მილიონ ლარზე მეტი თანხის სახელმწიფო შესყიდვების კანონმდებლობის გვერდის ავლით ხარჯვა. ამასთან საზოგადოებისთვის დღემდე უცნობია, თუ კონკრეტულად რაში

5 საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, მუხლი 3, პუნქტი 1, ქვეპუნქტი „ა“, „ა.დ“.

6 საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, მუხლი 3, პუნქტი 1, ქვეპუნქტი „ა“, „ა.თ“.

იხარჯებოდა თბილისის ბიუჯეტიდან მიღებული თანხები.⁷

სახელმწიფო შესყიდვების რეფორმის უმნიშვნელოვანესი მიზანია, რომ სახელმწიფოს სახსრებით განხორციელებული თითოეული სახელმწიფო შესყიდვა ამ სისტემაში მოექცეს. შესაბამისად, არასასურველია სახელმწიფო თუ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ დაარსებულმა ააიპ-ებმა, რომელთა შემოსავლის ძირითადი წყარო სწორედ დაფუძნებულთაგან მიღებული სახსრებია, გვერდი აუარონ სახელმწიფო შესყიდვების სისტემას. დღევანდელი კანონმდებლობა ამგვარ შესაძლებლობას იძლევა და მნიშვნელოვანია განხორციელდეს ცვლილება, რომელიც დაავალდებულებს ააიპ-ებს გამოიყენონ სახელმწიფო შესყიდვების კანონმდებლობა.

2. ქონების განკარგვა

ასევე მნიშვნელოვანია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ ქონების გასხვისების საკითხებ. თვითმმართველობის ერთეულის ქონების კატეგორიებს, მისი შექმნის წესს, ქონებრივ უფლებებს, ქონების პრივატიზებასა და სარგებლობის უფლებით გადაცემასთან დაკავშირებულ საკითხებს არეგულირებს საქართველოს კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ“. აღნიშნული კანონის მე-19¹ მუხლის მე-9 პუნქტის თანახმად, თვითმმართველი ერთეულის ქონების პრივატიზება ხორციელდება საჯარო ან ელექტრონული აუქციონის, პირდაპირი მიყიდვისა და კონკურენტული შერჩევის საფუძველზე პირდაპირი მიყიდვის ფორმებით. აღნიშნული კანონი („სახელმწიფო ქონების შესახებ“ საქართველოს კანონთან ერთად) არეგულირებს ქონების გასხვისების თითოეულ აღნიშნულ ფორმას და ახდენს მათ რეგლამენტირებას, რათა ქონების განკარგვისას დაცული იყოს საჯარო ინტერესები.

„ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-19¹ მუხლის მე-7 პუნქტის თანახმად, თვითმმართველი ერთეულის ქონების თვითმმართველი ერთეულის წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ დაფუძნებული არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირისათვის გადაცემის შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს საკრებულოს თავმჯდომარე. შესაბამისად, საკრებულოს თავმჯდომარეს უფლებამოსილება აქვს ზემოთხსენებული ფორმების გვერდის ავლით გადასცეს ქონება თვითმმართველი ერთეულის მიერ დაფუძნებულ იურიდიულ პირს. ხოლო შემდგომ, თავის მხრივ ამ არასამეწარმეო (არაკომერციულ) იურიდიულ პირს შეუძლია გაასხვისოს მიღებული ქონება მესამე პირზე. მას არ ევისრება ვალდებულება გასხვისებისას გამოიყენოს კანონით დადგენილი ფორმები.⁹

მსგავსი შინაარსის ნორმას ითვალისწინებს კანონი „საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის შესახებ“. აღნიშნული კანონის 23¹ მუხლის „ი“ პუნქტის თანახმად, ქ. თბილისის მთავრობას უფლება აქვს თავისივე დაფუძნებულ არასამეწარმეო (არაკომერციულ) იურიდიულ პირს საკუთრებაში გადასცეს ფინანსური სახსრები და ქონება.¹⁰ ამ შემთხვევაშიც, შესაძლებელია ამ პირმა მიიღოს ქონება ქალაქის მთავრობისაგან, ხოლო შემდეგ გაასხვისოს იგი იმ პროცედურების გვერდის ავლით, რომლის დაცვაც მოუწევდა მთავრობას, მის მიერ ქონების გასხვისების შემთხვევაში.

ზემოთ აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით პრაქტიკაში უკვე არსებობს შემთხვევები, როდესაც ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ დაფუძნებული არასამეწარმეო (არაკომერციულ) იურიდიულ პირს მიერ, თვითმმართველი ერთეულისგან საკუთრებაში მიღებული უძრავი ქონება ყოველგვარი შეზღუდვის გარეშე გასხვისდა. ამის ნათელი მაგალითია თბილისის მთავრობის დაფუძნებული ააიპ თბილისის განვითარების

7 თბილისის მერიის 2011 წლის 17 ივნისის #06/65648-7 კორესპოდენცია

8 საქართველოს კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ“, მუხლი 1, პუნქტი 1.

9 იხ. საქართველოს კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ“, მუხლი მე-19¹, პუნქტი 9.

10 საქართველოს კანონი „საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის შესახებ“, მუხლი 23¹, პუნქტი „ი“.

ფონდის მიერ საკუთრებაში მიღებული უძრავი ქონების გასხვისება. კერძოდ ფონდის მიერ გასხვისებული იქნა თბილისში, აღმაშენებლის გამზირის #103-სა და #150-ში არსებული უძრავი შენობები. პირველ შემთხვევაში შპს „Wetzel plaza“-ზე, ხოლო მეორე შემთხვევაში სს „რეალ ინვესტზე“.¹¹

ქონების ამგვარი წესით რეალიზაციის შესაძლებლობა მნიშვნელოვან შევითხვეს აჩენს გამჭვირვალობასთან დაკავშირებით და ქმნის კორუფციის საფრთხეს, რადგან შესაძლოა, ადგილობრივი თვითმმართველოს საკუთრებაში არსებული და შემდეგ არასამეწარმეო (არაკომერციული) პირებისათვის გადაცემული ქონება გასხვისდეს ყოველგვარი კონტროლის გარეშე.

3.საჯარო ინფორმაციის გაცემა

ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირები, როგორც წესი, ამა თუ იმ საჯარო ფუნქციის შესასრულებლად თუ უფლებამოსილების განსახორციელებლად იქმნებიან. შესაბამისად, საინტერესოა არსებული სამართლებრივი რეჟიმის განხილვა, მათი - როგორც საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე პასუხისმგებელი სუბიექტების - კვლევის თვალსაზრისით.

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი განმარტავს საჯარო ინფორმაციის ცნებას, რომლის თანახმადაც საჯარო ინფორმაცია არის ოფიციალური დოკუმენტი (მათ შორის, ნახაზი, მაკეტი, გეგმა, სქემა, ფოტოსურათი, ელექტრონული ინფორმაცია, ვიდეო და აუდიოჩანაწერები) ანუ საჯარო დაწესებულებაში დაცული, აგრეთვე საჯარო დაწესებულების ან მოსამსახურის მიერ სამსახურებრივ საქმიანობასთან დაკავშირებით მიღებული, დამუშავებული, შექმნილი ან გაგზავნილი ინფორმაცია.¹²

იმისათვის, რომ განვსაზღვროთ ვალდებულია თუ არა ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დაარსებული იურიდიული პირი გასცეს საჯარო ინფორმაცია, უნდა დავადგინოთ ექვევა თუ არა იგი საჯარო დაწესებულების ცნების ქვეშ. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 27-ე მუხლის თანახმად, საჯარო დაწესებულებად ითვლება: (ა) ადმინისტრაციული ორგანო და (ბ) სახელმწიფო ან ადგილობრივი ბიუჯეტის სახსრებიდან დაფინანსებული კერძო სამართლის იურიდიული პირი ასეთი დაფინანსების ფარგლებში.¹³

(ა) საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი „ადმინისტრაციული ორგანოს“ შემდეგ დეფინიციას გვთავაზობს - ყველა სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო ან დაწესებულება, საჯარო სამართლის იურიდიული პირი (გარდა პოლიტიკური და რელიგიური გაერთიანებებისა), აგრეთვე ნებისმიერი სხვა პირი, რომელიც საქართველოს კანონმდებლობის საფუძველზე ასრულებს საჯარო სამართლებრივ უფლებამოსილებებს. იმის გათვალისწინებით, რომ ადმინისტრაციული ორგანოები იურიდიულ პირებს, როგორც წესი, თავისივე ფუნქციების თუ უფლებამოსილებების ნაწილის განსახორციელებლად ქმნიან, ამგვარი იურიდიული პირი შესაძლოა ჩაითვალოს პირად, რომელიც ასრულებს საჯარო სამართლებრივ უფლებამოსილებას. შესაბამისად, იგი უნდა მივიჩნიოთ ადმინისტრაციულ ორგანოდ, რომელიც წარმოადგენს საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე პასუხისმგებელ სუბიექტს. თუმცა აღსანიშნავია, რომ ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში დამოუკიდებლად უნდა

¹¹ 2011 წლის 19 სექტემბრის უძრავი ქონების განვადებით ნასყიდობის ხელშეკრულებები.

¹² საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, მუხლი 2, ნაწილი 1, პუნქტი „მ“. 2013 წლის 1 სექტემბრიდან აღნიშნულ ჩამონათვალს დაემატება „საჯარო დაწესებულების მიერ პროაქტიულად გამოქვეყნებული ინფორმაცია“

¹³ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, მუხლი 27, პუნქტი „ა“..

შეფასდეს ასრულებს თუ არა ესა თუ ის იურიდიული პირი საჯარო სამართლებრივ უფლებამოსილებას და შესაბამისად, განისაზღვროს წარმოადგენს თუ არა ის ადმინისტრაციულ ორგანოს.

(ბ) სახელმწიფო ან ადგილობრივი ბიუჯეტის სახსრებიდან დაფინანსებული კერძო სამართლის იურიდიული პირი ასეთი დაფინანსების ფარგლებში - ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირი, როგორც წესი, ქონებას და საქმიანობისათვის საჭირო ფინანსებს ადგილობრივი ბიუჯეტიდან იღებს. შესაბამისად, აღნიშნული დაფინანსების ფარგლებში, იგი წარმოადგენს საჯარო დაწესებულებას და ვალდებულია გასცეს საჯარო ინფორმაცია.

ყოველივე ზემოთთქმულიდან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია, რომ ჩამოყალიბდეს ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირების მიერ მათთან დაცული საჯარო ინფორმაციის გაცემის პრაქტიკა. შედეგად, მათი საქმიანობა უფრო გამჭვირვალე გახდება და საზოგადოებას მიეცემა კონტროლის შესაძლებლობა.

საკუთრების უფლება საქართველოში

მოკლე მიმოხილვა

გასული წლების განმავლობაში საქართველოს მთავრობამ ქვეყნის ეკონომიკური და ტურისტული პოტენციალის გაზრდის მიზნით რამდენიმე რეგიონში მსხვილი ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელება წამოიწყო. სამწუხაროდ, აღნიშნულ პროცესს ადგილობრივი მოსახლეობის კერძო საკუთრების ხელყოფა მოჰყვა. მოსახლეობის ნაწილმა დაკარგა მიწა და საცხოვრებელი. სახელმწიფო პროექტებმა შექმნეს ისეთი პრობლემები, როგორც არის: იძულებით გადაადგილება, განსახლების გეგმის უქონლობა, არაადეკვატური კომპენსაცია, ინფორმაციის ნაკლებობა, მართლზომიერი მფლობელობის სრული უგულვებელყოფა, სასამართლო სისტემის არაეფექტურობა და სხვა.

წინამდებარე დოკუმენტი განიხილავს ყველაზე მწვავე პრობლემებს, რომლებიც გამოიკვეთა „საერთაშორისო გამჭვირვალობა-საქართველოს“ სამწლიანი მონიტორინგის შედეგად და გვთავაზობთ რამდენიმე რეკომენდაციას არსებული სიტუაციის გაუმჯობესებისათვის.

სახელმწიფოსთვის იძულებით ნაჩუქარი და მიტოვებული ქონება

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო“ ბოლო წლებში აქტიურად აქვეყნებდა ანგარიშებს, განცხადებებს და ბლოგებს იმასთან დაკავშირებით, რომ სახელმწიფო, ქონებაზე საკუთრების უფლების მოპოვების მიზნით, ადგილობრივ მესაკუთრებზე სხვადასხვა ფორმით ახორციელებდა ზეწოლას. აღნიშნული ფაქტები კიდევ ერთხელ დადასტურდა ორგანიზაციის მიერ გამოქვეყნებული ვიდეო მასალით, სადაც ხელისუფლების წარმომადგენლების (როგორც წესი ადგილობრივი პროკურატურის თანამშრომელი) ზეწოლის და იძულების შედეგად, მოქალაქეები ჩუქების ან მიტოვების ფორმით გადასცემდნენ სახელმწიფოს ქონებას. საინტერესოა ის ფაქტიც, რომ ასეთი შემთხვევები ხდებოდა მხოლოდ ერთ გეოგრაფიულ არეალში და დროში ემთხვეოდა სახელმწიფოს მიერ რეგიონალური განვითარების პროექტებს. ასევე, აღსანიშნავია, რომ ამ ხალხის უმრავლესობას არ გააჩნდა სხვა სახის ქონება და ის წარმომადგენდა მათი შემოსავლის ერთადერთ წყაროს.

საჯარო რეესტრის მონაცემების მიხედვით, 2011 წლის 12 იანვრიდან, საქართველოს მასშტაბით დაფიქსირებულია საკუთრების მიტოვების 1,563 შემთხვევა. როგორც წესი, საკუთრების უფლების ხელყოფა ხდებოდა იმ ადგილებში, რომლებიც ექცეოდნენ საქართველოს მთავრობის ტურისტული განვითარების გეგმებში, კერძოდ აღნიშნული ფაქტები დაფიქსირდა კურორტ საირმეში, ბახმაროში, გონიოსა და ანაკლიაში. ეს ის ადგილებია, სადაც ბევრმა ადგილობრივმა მცხოვრებმა მიატოვა ან სახელმწიფოზე გააჩუქა თავისი ქონება დროის მცირე მონაკვეთში და როგორც შემდგომ აღმოჩნდა, მათი გადაწყვეტილება არ იყო ნებაყოფლობითი.

მოქალაქეების მიერ სახელმწიფოსთვის ქონების დათმობა ნებადართულია და ათვალისწინებულია საქართველოს კანონმდებლობით და არაფერია უჩვეულო იმაში, რომ მოქალაქეებმა ან კერძო კომპანიებმა წვლილი შეიტანონ საზოგადოების კეთილდღეობაში. თუმცა, ასეთი შემთხვევები უნდა ეფუძნებოდეს თავისუფალ ნებას და კეთილგანწყობას, იმ პირობისა (ქონების შემომწირველები), რომლებსაც გააჩნიათ საკმარისი შესაძლებლობა დათმონ საკუთარი ქონება სხვისი კეთილდღეობისთვის.

რეკომენდაციები:

- სახელმწიფომ სათანადოდ გამოიძიოს ყოველი კონკრეტული შემთხვევა, სადაც კერძო მესაკუთრეებმა იძულებისა და ზეწოლის შედეგად გადასცეს ქონება სახელმწიფოს.
- გატარდეს შესაბამისი ზომები იმ პირთა მიმართ, ვინც უშუალოდ იყვნენ ჩართულნი მოქალაქეებზე განხორციელებულ ზეწოლაში. აგრეთვე, მაღალი საზოგადოებრივი ინტერესიდან გამომდინარე, მოხდეს მოქალაქეების ინფორმირება გამოძების შედეგების შესახებ.
- შეიქმნას სპეციალური კომისია, რომელიც დაკომპლექტებული იქნება მაღალი საზოგადოებრივი ნდობის მქონე სპეციალისტებისგან ან/და ორგანიზაციების წარმომადგენლებისგან. კომისიის მიერ შესწავლილ იქნას საკუთრების უფლების დარღვევის ფაქტები.
- განისაზღვოს დაზარალებული მოქალაქეების უფლების აღდგენის ან მათი კომპენსაციის მექანიზმები.

ზედება – საჯარო რეესტრის მონაცემთ ბაზიდან გამჭრალი უძრავი ქონება

საქართველოს კანონმდებლობის თანახმად, მიწის ან სხვა უძრავი ქონების საკუთრებისთვის აუცილებელია მათი საჯარო რეესტრში დარეგისტრირება. 2009 წელს, საქართველოს მთავრობამ – მოდერნიზაციისა და ციფრულ სისტემაზე გადასვლის პოლიტიკის შესაბამისად – გაატარა რეფორმა, რომლის მიხედვითაც სავალდებულო გახდა უძრავი ქონების ელექტრონულად დარეგისტრირება. ამ მიზნით, ყველა მესაკუთრეს უძრავი ქონების რეგისტრაციისას მოეთხოვა ელექტრონული საკადასტრო რუქებისა და აზომვითი ნახაზების წარდგენა, რომლებიც მაღალი სიზუსტით ასახავენ მიწის ნაკვეთისა და მასზე აშენებული შენობების ზომებსა და საზღვრებს. საჯარო რეესტრის სისტემაში დაინერგა მიწის ნაკვეთების აზომვის GPS (გლობალური ადგილმდებარეობის განმსაზღვრელი სისტემა) ტექნოლოგია. აღნიშნული ტექნოლოგიით შესრულებული ნახაზი ეფუძნება სატელიტის მონაცემებს და მაშასადამე, იძლევა მიწის ნაკვეთის საზღვრების უფრო ზუსტად დადგენის შესაძლებლობას. თუმცა, რეფორმამ პრობლემა შეუქმნა საჯარო რეესტრის სამსახურს, ვინაიდან 2009 წლამდე რეგისტრაციები ხორციელდებოდა მხოლოდ ქაღალდის ვერსიის აზომვითი ნახაზის საფუძველზე.

რეესტრის ელექტრონული სისტემის შემოღებით უცვლელი დარჩა ქაღალდის ვერსიით შესრულებული რეგისტრაცია. რეესტრმა ვერ მოახერხა ახალ, ელექტრონული წესით შექმნილ მონაცემთან ძველი, ქაღალდის ვერსიით რეგისტრირებული, მონაცემების ინტეგრირება. შესაბამისად, ქვეყანაში გაჩნდა რეგისტრირებულ მესაკუთრეთა ორი მონაცემთა ბაზა - ქაღალდის ვერსიით შესრულებული რეგისტრაციების ბაზა და ელექტრონულად შესრულებული რეგისტრაციების ბაზა. სახელმწიფო და საჯარო რეესტრი უპირატესობას ანიჭებდა ელექტრონულ ვერსიებს, ვინაიდან მათ მეტი სიზუსტე გააჩნდათ. ამავდროულად, ყველა ქაღალდის ვერსიით შესრულებული მიწის ნაკვეთის სარეგისტრაციო მონაცემების სტატუსი ავტომატურად გადაკეთდა დაუზუსტებელ მიწის ნაკვეთად.

დღეს არსებული მდგომარეობით, რეესტრისთვის შეუძლებელია ამ ორი ნახაზის ერთმანეთთან შედარება და უკვე რეგისტრირებული მონაცემების იდენტიფიცირება. ხშირად ხდება ისე, რომ ქალაქის ვერსიით მოქალაქისთვის ოფიციალურად უკვე დარეგისტრირებულ ქონებას, ელექტრონული ვერსიით სხვა პირი ირეგისტრირებს საკუთრებაში. მიწის მფლობელები კი უეცრად აღმოაჩენენ, რომ მათი მიწა უკვე სხვისი საკუთრებაა, ახალი მფლობელი კი ხშირ შემთხვევაში სახელმწიფოა.

სამწუხაროდ, მესაკუთრეები არ იყვნენ სათანადოდ ინფორმირებულნი აღნიშნული პრობლემების შესახებ. შესაბამისად, მათ არ მიეცათ შესაძლებლობა შეემოწმებინათ ან განეხილებინათ თავიანთი სარეგისტრაციო მონაცემები. აღნიშნული სისტემური პრობლემით ყველაზე მეტად სახელმწიფო სარგებლობდა, ვინაიდან ბოლო პერიოდში ძალიან გახშირდა სხვადასხვა ინფრასტრუქტურული პროექტისთვის სახელმწიფოს მიერ მიწის დიდი მონაკვეთების უეცარი რეგისტრაცია და შემდეგ ამ ნაკვეთების პირდაპირი მიყიდვის წესით კონკრეტული პირებისთვის გადაცემა. შედეგად ათასობით ადამიანი დაზარალდა და დარჩა მიწის ნაკვეთის (ან სხვა უძრავი ქონების) გარეშე. სამწუხაროდ, აღნიშნულმა პრობლემამ მასიური ხასიათი მიიღო და სახელმწიფო წლების მანძილზე უარს ამბობდა ამ საკითხების მოგვარებაზე.

მაშინ, როდესაც საქართველოს მთავრობის სწრაფვა ტექნოლოგიური ინოვაციებისაკენ ქებას იმსახურებს, შემაშფოთებელია, რომ ეს ხშირად გამოიყენება მოქალაქეების პირადი საკუთრების მიტაცებისათვის, მათი წინასწარი გაფრთხილების გარეშე.

რეკომენდაციები:

- შეიქმნას სპეციალური კომისია, რომელიც შეისწავლის ე.წ. ზედღების საქმეებს. იმ შემთხვევაში, თუ ხელყოფილი უძრავი ქონება ჯერ კიდევ სახელმწიფო საკუთრებაშია, უზრუნველყოფილ იქნეს მათი კანონიერი მესაკუთრეებისათვის დაბრუნება. იმ შემთხვევაში, თუ უძრავი ქონება სახელმწიფოს მიერ სხვა პირზეა გასხვისებული, შემუშავდეს მოქალაქეების კომპენსირების მექანიზმები.
- უზრუნველყოფილ იქნას ე.წ. „ზედღების“ პრობლემის მოგვარება, კერძოდ შეიქმნას მექანიზმი, რომელიც მოახდენს ქალაქის ვერსიებით შესრულებული რეგისტრაციების ინტეგრირებას ელექტრონულ მონაცემთა ბაზაში.
- უზრუნველყოფილ იქნას მესაკუთრეთა ავტომატური ინფორმირება სისტემური შეცდომების შესახებ, რომლებსაც შეუძლიათ გავლენა მოახდინონ მათ საკუთრების უფლებაზე.

მიწის ტრადიციული (მართლზომიერი) მფლობელობა - უპულვებალყოფილი საკუთრება

კიდევ ერთ პრობლემურ საკითხს წარმოადგენს მართლზომიერ მფლობელობაში არსებული ნაკვეთების რეგისტრაცია. მიწის ტრადიციულად ფლობა საქართველოსთვის დამახასიათებელი მოვლენაა. რეგიონებში ადამიანები წლების მანძილზე ფლობენ მიწის ნაკვეთებს და უმეტესობამ არც კი იცის, რომ მესაკუთრის სტატუსის მოსაპოვებლად საჭიროა უძრავი ქონების საჯარო რეესტრში რეგისტრაცია. ბოლო პერიოდში იქ, სადაც დიდი ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელება დაიწყო, მიწის მფლობელებს მიწის რეგისტრაციისას მნიშვნელოვანი დაბრკოლებები შეექმნათ. კერძოდ, შესაბამისი უწყებები ქმნიდნენ ხელოვნურ ბარიერებს და არ ახდენდნენ საკუთრების რეგისტრაციას. საკუთრების უფლების აღიარების კომისიებმა რამდენიმე მუნუციპალიტეტში საერთოდ

შენწყვეტეს მუშაობა, პრობლემებს ემნიშვნენ საჯარო რეესტრის ტერიტორიული სამსახურებიც, კერძოდ, რამდენიმე შემთხვევაში ტერიტორიულმა სამსახურებმა მასიურად დაიწყეს უარის თქმა სარეგისტრაციო დოკუმენტაციის მიღებაზე.

მოქმედი კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს ანაზღაურების/კომპენსაციის გაცემას უძრავი ქონების ტრადიციული ან მართლზომიერი მესაკუთრეებისათვის. გამომდინარე იქიდან, რომ საქართველოს მოსახლეობის დიდ ნაწილს საკუთრება რეესტრში რეგისტრირებული არ აქვს, ხშირია შემთხვევები, როდესაც ქონების ტრადიციულ და მართლზომიერ მფლობელებს ელახებათ საკუთრების უფლება, არ ხდება მათთვის სამართლიანი კომპენსაციის გაცემა და ვერ ხორციელდება ეფექტური მართლმსაჯულება. უფრო მეტიც, ხშირ შემთხვევაში, მათ საერთოდ არ აღიარებენ, როგორც მიწის მესაკუთრეებს და როგორც დაინტერესებულ პირებს.

რეკომენდაციები:

- გამარტივდეს წესები და პროცედურები ტრადიციულ (მართლზომიერ) მფლობელობაში არსებული ქონების რეგისტრაციასთან დაკავშირებით, განსაკუთრებით მთიან რეგიონებში, სადაც საუკუნეების განმავლობაში საკუთრება ადათ-წესებით იყო რეგულირებული.
- ახალი პროექტის დაგეგმვის დროს გათვალისწინებულ იქნას ადგილობრივი რეალობა, კულტურა და ტრადიციები. მათ შორის, ადგილობრივი მოსახლეობის შეხედულებები.
- საკუთრების უფლების აღიარების კომისიები დაკომპლექტდეს კვალიფიციური პერსონალით ან მოხდეს კომისიის წევრების პროფესიული გადამზადება.

განსახლების სწორი პოლიტიკის არარსებობა

კერძო საკუთრების უფლება შესაძლოა დაექვემდებაროს სახელმწიფოს მხრიდან გარკვეულ შეზღუდვებს, თუ ეს აუცილებელია საზოგადოებრივი კეთილდღეობისთვის. საქართველოში ინფრასტრუქტურული პროექტები მიჩნეულია საზოგადოებრივ ინტერესად, შესაბამისად თუ რომელიმე კერძო ნაკვეთი ან სხვა უძრავი ქონება მდებარეობს აღნიშნული პროექტების ფარგლებში, საქართველოს მთავრობა უფლებამოსილია განახორციელოს ექსპროპრიაციის პროცედურები. სამწუხაროდ, აღნიშნული წესების დაცვა სახელმწიფოს მიერ ზოგიერთ შემთხვევაში არ ხდებოდა. მაგალითად, 2009 წელს მესტიის აეროპორტის ასაფრენ-დასაფრენი ბილიკის მშენებლობა განხორციელდა მესაკუთრეების უძრავ ქონებაზე ყოველგვარი წინასწარი გაფრთხილების და კომპენსაციის გარეშე. ხოლო მიყენებული ზიანის ანაზღაურებაზე საუბარი მხოლოდ მშენებლობის დასრულების შემდეგ დაიწყო. იგივე მოვლენები განვითარდა ზუგდიდი-ანაკლიის გზის მშენებლობის დროს. სამშენებლო სამუშაოები, კანონერი მესაკუთრეების ნებართვის გარეშე დაიწყო, ხოლო დაზარალებულებს კომპენსაცია მას შემდეგ შესთავაზეს, რაც ჩამორთმეული ტერიტორია ახლად აშენებული ინფრასტრუქტურით დაიფარა.

ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელების დროს მთავრობამ უნდა უზრუნველყოს ზემოქმედების ქვეშ მოყოლილი მოქალაქეების წინასწარი გაფრთხილება და მათი უფლებების შესახებ ინფორმირება. ძალიან მნიშვნელოვანია, თითოეულ მოქალაქეს დეტალურად მიენოდოს ინფორმაცია იმ პროექტის შესახებ, რომელიც მომავალში უნდა განხორციელდეს მის ტერიტორიაზე.

რეკომენდაციები:

- შემუშავდეს და საკანონმდებლო წესით დარეგულირდეს განსახლების წესები და პროცედურები, ასევე დადგინდეს სათანადო კომპენსაციის მექანიზმები.
- უზრუნველყოფილ იქნას ნებისმიერი სახის ინფრასტრუქტურულ პროექტში საზოგადოების მონაწილეობა პროექტის საჯარო განხილვის გზით. მკაფიოდ განისაზღვროს სათანადო საკანონმდებლო აქტებში საჯარო განხილვების აუცილებლობა.
- ყველა ის მოქალაქე, ვისაც შესაძლოა შეეხოს ინფრასტრუქტურული თუ სხვა პროექტი, წინასწარ იქნას გაფრთხილებული და მიენოდოს სრული ინფორმაცია, როგორც მათი უფლებების, ასევე განსახორციელებელი პროექტების შესახებ.
- თუ ადგილობრივი მოსახლეობის გადასახლება გარდაუვალია, წინასწარ შემუშავდეს გადასახლების დეტალური გეგმა, სადაც მაქსიმალურად იქნება გათვალისწინებული ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესები. ასევე, შეიქმნას მუდმივმოქმედი მონიტორინგის მექანიზმი, რათა გაკონტროლდეს გეგმის შესრულება.

დასკვნა

საქართველოში ბევრ კერძო მესაკუთრეს შეექმნა სერიოზული პრობლემა მათი საკუთრების უფლების დაცვის მხრივ. ზოგიერთმა მათგანმა დაკარგა მიწა, იმის გამო, რომ საჯარო რეესტრმა ვერ შეძლო ძველი, ქალაქის სარეგისტრაციო ჩანაწერების ჩანერგვა ახალ ციფრულ მონაცემთა ბაზაში. შემდგომ მთავრობამ გამოიყენა ეს სისტემური პრობლემა და დაარეგისტრირა აღნიშნული მიწები სახელმწიფო საკუთრებაში ისე, რომ მიწის მესაკუთრეებმა არ იცოდნენ რეესტრში არსებული პრობლემების შესახებ. ზოგიერთი მოქალაქე ვერ არეგისტრირებდა წლების მანძილზე მათ მფლობელობაში არსებულ მიწებს, მხოლოდ იმიტომ, რომ სახელმწიფო მუდმივად ბიუროკრატიულ პრობლემებს უქმნიდა. ზოგიერთიც კი საკუთარ ქონებას სახელმწიფოს სასარგებლოდ მიტოვების ან ჩუქების გზით თმობდა. ამავდროულად, ხალხს არ მიენოდებოდა ინფორმაცია იმ პროექტებთან დაკავშირებით, რის გამოც ისინი კარგავდნენ ქონებას. მოსახლეობას ინფორმაცია არც კომპენსაციის მიღების კრიტერიუმებისა და პროცედურების შესახებ ეცნობებოდა. მათ, ვინც მიმართა სასამართლოს იმედგაცრუებული დარჩა, ვინაიდან სასამართლომ ვერ უზრუნველყო სამართლიანი გადანაცვლების მიღება. ხშირ შემთხვევაში მოსარჩევეებს უარიც კი უთხრეს მათ მიერ წარდგენილი მტკიცებულებების გამოკვლევაზე. შესაბამისად რამდენიმე მათგანმა უკვე მიმართა ევროპის ადამინის უფლებათა სასამართლოს.

განახლებული ეთიკის კოდექსი საქართველოს პარლამენტის წევრებისთვის

პარლამენტის წევრების მაღალი პროფესიული და ეთიკური სტანდარტები პარლამენტისადმი საზოგადოების ნდობის მოპოვებისა და პარლამენტის წევრების მიერ მათი მოვალეობების ღირსეულად და კეთილსინდისიერად შესრულების მნიშვნელოვანი წინაპირობაა.

საპარლამენტო ეთიკის კოდექსი არის ეფექტური საბაზისო დოკუმენტი, რომელიც განსაზღვრავს პარლამენტის წევრების ქცევის ნორმებს როდესაც ისინი საჯარო მოხელეების სტატუსით მოქმედებენ. კოდექსი ნათელ და თანმიმდევრულ დებულებებს უნდა შეიცავდეს იმაზე, თუ რა არის პარლამენტის წევრებისთვის მისაღები და მიუღებელი ქცევა, პირადი ინტერესების თაობაზე ინფორმაციის გამჟღავნება, ქონებრივი დეკლარაციების წარდგენა, სახელმწიფო სახსრების გამოყენება და სახელმწიფო შეღავათებით სარგებლობა, და ასევე პარლამენტის ფარგლებს გარეთ, პარლამენტის წევრობამდე და პარლამენტის წევრობის ვადის ამონურვის შემდეგ საქმიანობა. ამ დებულებების ეფექტურად აღსრულების მიზნით, საჭიროა შესაბამისმა საპარლამენტო კომიტეტმა დეპუტატებს კონსულტაციები გაუწიოს ეთიკის კოდექსის მოთხოვნებთან მათი ქცევის შესაბამისობაზე. ამ კომიტეტმა ასევე უნდა განახორციელოს პარლამენტში დეპუტატთა ქცევის მონიტორინგი, განიხილოს დეპუტატთა მიერ ეთიკის კოდექსის დარღვევის შესახებ საჩივრები და საჭიროებისამებრ დააკისროს დეპუტატებს სანქციები კონკრეტული ეთიკური ნორმების დარღვევისთვის. ასეთი კოდექსის არსებობა საზოგადოებასა და მედიას პარლამენტის წევრების ქცევის შეფასების ნათელ კრიტერიუმებს შესთავაზებს და ამავდროულად გააუმჯობესებს ქვეყნის რეპუტაციას საერთაშორისო ასპარეზზე საჯარო სამსახურში კორუფციასთან და არაეთიკურ ქცევასთან ბრძოლის კუთხით.

ქართველი დეპუტატებისთვის 2004 წელს მიღებული ეთიკის კოდექსი (იხ. დანართი) საკმაოდ ზოგადი ხასიათის ორგვერდიანი დოკუმენტია, რომელიც არ მოიაზრებს აღსრულების მექანიზმებს, რის შედეგადაც კოდექსის მოთხოვნების შესრულება პარლამენტის წევრების კეთილ ნებაზეა დამოკიდებული. ასეთი სისტემა ეფექტური არ გამოდგა, რადგან დეპუტატთა არაეთიკური ქცევა საქართველოს პარლამენტის წინაშე არსებულ მნიშვნელოვან გამოწვევად რჩება 2004 წლის საპარლამენტო ეთიკის კოდექსის მიღების შემდეგაც. კერძოდ, პარლამენტის წევრების არაკორექტულობამ, ქსენოფობიური თუ დისკრიმინაციული ხასიათის გამონათქვამებმა, სიტყვიერმა შელაპარაკებებმა, ზოგჯერ კი ფიზიკური დაპირისპირების შემთხვევებმა მნიშვნელოვნად შელახა პარლამენტარების რეპუტაცია, რომელთა მიმართ ისედაც გაისმოდა ბრალდებები, კენჭისყრის პულტებით მანიპულირების, ადმინისტრაციული რესურსების არადანიშნულებისამებრ გამოყენებისა, და ინტერესთა კონფლიქტის შესახებ. ასეთმა ინციდენტებმა ასევე შელახა საქართველოს პარლამენტის იმიჯი და მისადმი საზოგადოების ნდობა.

მაგალითად, კავკასიის კვლევისა და რესურსების ცენტრის მიერ 2011 წელს ჩატარებული კვლევის მიხედვით, საქართველოს გამოკითხულ მოქალაქეთა მხოლოდ 36% აქვს ნდობა საქართველოს პარლამენტის მიმართ.¹ „საერთაშორისო გამჭვირვალობის“ 2010-11 წლების გლობალური კორუფციის ბარომეტრის შედეგების მიხედვით კი საქართველოს მოქალაქეები საჯარო ინსტიტუტებსა და პარლამენტს შესაბამისად მეორე და მესამე ადგილს ანიჭებენ ამ ინსტიტუტებზე კორუფციის ზეგავლენის მიხედვით.²

2012 წლის აპრილში „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველომ“ ჩაატარა კვლევა იმაზე, თუ რატომ ვერ შეძლო 2004 წლის საპარლამენტო ეთიკის კოდექსმა დეპუტატების არაეთიკური ქცევის აღკვეთა.³

მოცემულ კვლევაზე დაყრდნობით, „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველომ“ საქართველოს ახალი მოწვევის პარლამენტის მიმართ ეთიკის კოდექსის სისტემის გაუმჯობესებასთან დაკავშირებით შემდეგი რეკომენდაციები შეიმუშავა:

■ საპარლამენტო ეთიკის კოდექსი უნდა შეიცავდეს დეპუტატებისთვის მისაღები და მიუღებელი ქცევის წესების ზუსტ და კონკრეტულ ჩამონათვალს და ასევე შეფასების ნათელ კრიტერიუმებს, რომელიც სავალდებულო იქნება პარლამენტის ყველა წევრისთვის.

■ იმისთვის, რომ ეთიკის კოდექსის შესრულება პარლამენტის წევრებისთვის სავალდებულო გახდეს, იგი უნდა წარმოადგენდეს პარლამენტის რეგლამენტის ნაწილს ან უნდა მოხდეს რეგლამენტში მასზე მითითება. უკვე არსებული საკანონმდებლო ნორმების დუბლირებისა და ზედმეტი რეგულირების თავიდან აცილების მიზნით, ეთიკის კოდექსი დეტალურ მითითებებს უნდა შეიცავდეს ყველა შესაბამის კანონზე. ეს გაუადვილებს პარლამენტის წევრებს მათი ქცევის წესების შესახებ სრული ჩამონათვალი იხილონ ერთიან დოკუმენტში და იმავდროულად დაეხმარება საზოგადოებასა და მედიას იმის გაგებაში, თუ რა კონკრეტული კრიტერიუმები არსებობს პარლამენტის წევრების ქცევის მიმართ და რა სანქციებია გათვალისწინებული ამ კრიტერიუმების დარღვევისათვის.

■ იმ ეთიკური ნორმების დარღვევისთვის (მაგ: ცილისწამება, ფიზიკური შეურაცხყოფა, უხამსი სიტყვებისა და დამამცირებელი გამონათქვამების გამოყენება), რომლისთვისაც დეპუტატებს საქართველოს კანონმდებლობით არ ეკისრებათ კონკრეტული სანქციები, საჭიროა, არსებობდეს რეპუტაციული პასუხისმგებლობა (მაგ: საჯარო დასახელება და შერცხვენა), რაც შესაძლოა უფრო მეტად შესაფერისი აღმკვეთი მექანიზმი აღმოჩნდეს. საქართველოში, სადაც ნაცნობობა და კავშირები ძალიან მნიშვნელოვან როლს ასრულებს მოქალაქეების პროფესიულ და პირად ცხოვრებაში, პარლამენტის წევრები განსაკუთრებით უხერხულად იგრძნობენ თავს თუ ისინი საზოგადოებისა და მედიის მიერ ცილისწამებულ ან არაკორექტულ ადამიანებად აღიქმებიან. ამიტომ, ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში, როდესაც ადგილი ექნება პარლამენტის წევრების მხრიდან არაეთიკური საქციელის ჩადენას, საჭიროა ასეთი დეპუტატების სახელების საჯაროდ გამოცხადება და შერცხვენა.

¹ კავკასიის კვლევისა და რესურსების ცენტრის მიერ 2011 წელს ჩატარებული კავკასიის ბარომეტრის შედეგები, საქართველოში პარლამენტისადმი საზოგადოების ნდობის მაჩვენებელი, იხილეთ აქ: <http://www.crrc.ge/oda/?dataset=16&row=116>

² „საერთაშორისო გამჭვირვალობის“ მიერ 2010/11 წლებში ჩატარებული გლობალური კორუფციის ბარომეტრის შედეგები, პარლამენტზე კორუფციის ზეგავლენის აღქმის მაჩვენებელი, იხილეთ აქ: <http://gcb.transparency.org/gcb201011/results/>

³ ლაშა გოგიძე, „საქართველოს პარლამენტის ეთიკის კოდექსი - განხორციელება და რეკომენდაციები კოდექსში ცვლილებების შეტანასთან დაკავშირებით“, 2012 წლის აპრილი, იხილეთ აქ:

■ საპროცედურო საკითხთა და წესების საპარლამენტო კომიტეტს შესაბამისი გამოცდილება გააჩნია იმისათვის, რომ პარლამენტის წევრების მიერ ეთიკურ და პროფესიულ სტანდარტებთან შესაბამისობის მონიტორინგი და რეგულირება განახორციელოს. შესაბამისად, ამ კომიტეტს შეუძლია ეთიკის კოდექსი თავისი მანდატის ნაწილი გახადოს. ასეთ შემთხვევაში, პარლამენტს არ მოუწევს დამატებითი რესურსების გამოყოფა ახალი მარეგულირებელი სტრუქტურის შესაქმნელად.

■ საჭიროა პარლამენტის ეთიკის კოდექსის უფრო აქტიური პოპულარიზაცია. პარლამენტმა განახლებული ეთიკის კოდექსი თავისი ვებ გვერდის თვალსაჩინო ადგილას უნდა გამოაქვეყნოს, რომ ეს დოკუმენტი ადვილად ხელმისაწვდომი იყოს როგორც პარლამენტის წევრებისთვის, ისე ფართო საზოგადოებისთვის. ამასთან, ყოველ ახალ პარლამენტის წევრს უნდა მოეთხოვებოდეს ეთიკის კოდექსის საჯაროდ ხელმოწერა და ფიცის დადება მისი პრინციპების ერთგულებაზე მანამ, სანამ იგი თავისი მოვალეობების შესრულებას შეუდგება. ასეთი ზომები აამაღლებს პარლამენტის წევრების პრესტიჟსა და ნდობას საზოგადოებაში, ხოლო თავად პარლამენტს ანგარიშვალდებულებისა და კარგი მმართველობის თვალსაჩინო მაგალითს გახდის.

საპარლამენტო ეთიკის კოდექსი საყოველთაოდ აღიარებულია, როგორც პარლამენტის წევრების პროფესიული და ეთიკური სტანდარტების ამაღლების ეფექტური ინსტრუმენტი, რომელიც დახმარებას უწევს მათ ინტერესთა კონფლიქტთან დაკავშირებული სიტუაციების დარეგულირებაში და იმ პირადი გამოწვევებისა და დილემების გადაჭრაში, რომელიც მათ შესაძლოა საჯარო სამსახურში დაკისრებული მოვალეობების შესრულების დროს წარმოეშვათ. ეთიკურ საკითხებთან მიმართებაში ნათელი და აღსრულებადი დებულებების შემუშავების გზით საქართველოს პარლამენტი გაზრდის თავისი წევრების ანგარიშვალდებულებას საკუთარი ამომრჩევლების წინაშე და აჩვენებს, რომ დეპუტატები უფრო მეტ ყურადღებას აქცევენ იმას, თუ როგორ აღიქმებიან ისინი საზოგადოების თვალში. ამასთან, საპარლამენტო ეთიკის საკითხების რეგულირების მიზნით უფრო ეფექტური და ანგარიშგებაზე ორიენტირებული სისტემის ჩამოყალიბება არსებითად შეუწყობს ხელს საქართველოს ინტეგრაციას ევროკავშირთან, სადაც საჯარო მოსამსახურეების მიერ ეთიკური ნორმების დაცვა კარგი მმართველობის ერთ-ერთი უმთავრესი კომპონენტია.

დანართი

საქართველოს პარლამენტის წევრთა ეთიკის კოდექსი (2004)

საქართველოს პარლამენტი ითვალისწინებს, რომ პარლამენტის წევრთა მნიშვნელოვანი და სამართლიანი მოქმედებებს მნიშვნელოვანი წვლილი შეაქვს ქვეყანაში დემოკრატიული ინსტიტუტების ჩამოყალიბებაში, წარმომადგენლობითი ინსტიტუტებისადმი საზოგადოების ნდობის განმტკიცებაში, ეთიკური ნორმების სრულყოფასა და განვითარებაში, და ვალდებულებას იღებს, დაიცვას პარლამენტის წევრთა ეთიკის კოდექსის აღიარებული და შეთანხმებული ძირითადი პრინციპები და საფუძვლები.

პარლამენტის წევრთა ეთიკის კოდექსის ძირითადი პრინციპებია:

ა) საზოგადოებრივი ინტერესებისადმი ერთგულება;

ბ) პატიოსნება;

გ) ობიექტურობა და მიუკერძოებლობა;

დ) ანგარიშვალდაულება ამომრჩევლთა წინაშე;

ე) საჯაროობა;

ვ) გულწრფელობა.

1. პარლამენტის წევრები ფიცის დადებით ვალდებულებას იღებენ, იყვნენ კონსტიტუციის ერთგულნი, დაიცვან კანონი, ემსახურონ საზოგადოებრივ ინტერესებს, გააუმჯობესონ დემოკრატიული მმართველობა, გააღრმავონ საზოგადოების რწმენა პარლამენტარიზმისადმი და აამაღლონ ამ ინსტიტუტისა და მთლიანად სახელმწიფოს პოზიტიური იმიჯი, ხელი შეუწყონ ისეთი კანონების მიღებას, რომლებიც უზრუნველყოფს დემოკრატიული სამოქალაქო საზოგადოების განვითარებას, აგრეთვე პარლამენტის წევრთა, მათ შორის, თანამდებობის პირთა, პასუხისმგებლობისა და ანგარიშვალდებულების გაძლიერებას.

2. პარლამენტის წევრებს აკისრიათ ზოგადი ვალდებულება, იმოქმედონ ხალხის ინტერესების შესაბამისად, და აქვთ კონკრეტული მოვალეობები საკუთარი ამომრჩევლებისადმი. მათ პერიოდულად უნდა გააკეთონ გულწრფელი და დეტალური ანგარიში თავისი საქმიანობის შესახებ და ამით გამოხატონ პასუხისმგებლობა ამომრჩეველთა წინაშე.

3. პარლამენტის წევრები უნდა შეეცადონ, თავისი საქმიანობით გააუმჯობესონ პარლამენტისა და მისი სტრუქტურების მუშაობა, რისთვისაც სრულად უნდა გამოიყენონ ცოდნა და გამოცდილება.

4. პარლამენტის წევრები ყველა ვითარებაში უნდა მოიქცნენ საზოგადოების მიერ მათდამი გამოხატული ნდობისა და პარლამენტის სტატუსის შესაბამისად. თითოეული მათგანის მოვალეობაა, დაიცვას პარლამენტის ავტორიტეტი და საზოგადოებრივი ინტერესები, არ დაუშვას თავისი კოლეგების, პარლამენტში მომუშავეთა და სხვა პირთა შეურაცხყოფა და უპატივცემულობა მათი განსხვავებული პოზიციის ან მცდარი შეხედულების გამო. პარლამენტის წევრები არ უნდა იყვნენ დამამცირებელი გამოთქმებისა და უხამს სიტყვების; უნდა იყვნენ გულისხმიერნი და კორექტულნი იმ მოქალაქეების მიმართ, რომლებიც მათ მიმართავენ.

საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი პრივილეგიები, რომლებითაც პარლამენტის წევრები სარგებლობენ, ხელს უნდა უწყობდეს მათ მიერ ამომრჩეველთა წინაშე აღებული ვალდებულებების შესრულებას და არ უნდა იქნეს გამოყენებული პირადი, ოჯახის წევრების ან ახლობელთა ინტერესების სასარგებლოდ. პარლამენტის წევრებმა თავის საქმიანობაში არ უნდა დაუშვან ნეპოტიზმი და ნებისმიერ შემთხვევაში უნდა აღკვეთონ ეს უარყოფითი მოვლენა.

6. პარლამენტის წევრებმა გადაწყვეტილებათა მომზადების, განხილვისა და მიღების დროს, ასევე სხვა პოლიტიკური საქმიანობის განხორციელებისას უნდა იხელმძღვანელონ მხოლოდ კანონიერი, სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი ინტერესებით.

7. პარლამენტის წევრებმა საზოგადოებას უნდა მიაწოდონ ზუსტი ინფორმაცია თავისი და ოჯახის წევრების მატერიალური მდგომარეობისა და ფინანსური ინტერესების შესახებ. მათ დროულად უნდა განაცხადონ საკუთარი ინტერესების თაობაზე, რათა თავიდან აიცილონ ნებისმიერი შესაძლო კონფლიქტი პირად, მათ შორის, ფინანსურ, და საზოგადოებრივ ინტერესებს შორის, ხოლო კონფლიქტის წარმოშობის შემთხვევაში იგი საზოგადოებრივი ინტერესების სასარგებლოდ უნდა გადაწყვიტონ ან უარი უნდა თქვან აღნიშნული საკითხის განხილვაში მონაწილეობის მიღებაზე.

8. პარლამენტის წევრებმა აქტიურად უნდა ითანამშრომლონ მასობრივი ინფორმაციის საშუალებათა წარმომადგენლებთან საზოგადოებისათვის აქტუალურ საკითხებთან დაკავშირებით.

9. პარლამენტის წევრებმა კრიტიკის მიმართ ტოლერანტული და კორექტული დამოკიდებულება უნდა გამოავლინონ.

10. პარლამენტის წევრები ყველას მიმართ უნდა იყვნენ სამართლიანნი, უნდა იმოქმედონ მიუკერძოებლად კონსტიტუციის, კანონების, პროცედურული წესებისა და ეთიკის კოდექსის საფუძველზე და დაიცვან კანონის წინაშე ყველა ადამიანის თანასწორობის პრინციპი.

11. პარლამენტის წევრები პატივისცემით უნდა მოეპყრონ საქართველოსა და სხვა სახელმწიფოს მოქალაქეებს, განურჩევლად რასისა, ენისა, სქესისა, რელიგიისა, პოლიტიკური და სხვა შეხედულებებისა, ეროვნულ-ეთნიკური და სოციალური კუთვნილებისა, წარმოშობისა, ქონებრივი და წოდებრივი მდგომარეობისა და საცხოვრებელი ადგილისა.

12. პარლამენტის წევრები საპარლამენტო საქმიანობასა და საზოგადოებრივ ცხოვრებაში თავისი გარეგნული იერით, ქცევითა და საჯარო გამოსვლებით უნდა შეესაბამებოდნენ საზოგადოებრივი ეთიკის საყოველთაოდ მიღებულ ნორმებს.

საქართველო
თბილისი
2012 წელი