

სარჩევი

| | |
|--|----|
| მადლიერება | 2 |
| მოკლე მიმოხილვა..... | 3 |
| შესავალი..... | 7 |
| მონიტორინგის მეთოდოლოგია | 7 |
| პირველი ამოცანა: სასამართლო ხელისუფლების გაძლიერება | 9 |
| მეორე ამოცანა: საჯარო სამსახურისა და საჯარო სექტორის რეფორმა | 30 |
| მესამე ამოცანა: გრეკო–ს რეკომენდაციების შესრულება | 49 |

მადლიერება

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს“ სურს მადლიერებით მოიხსენიოს სახელმწიფო და არასამთავრობო ინსტიტუტების წარმომადგენლები და კერძო პირები, რომლებმაც მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანეს წინამდებარე ანგარიშის მომზადებაში. ამასთან, „საერთაშორისო გამჭვირვალობის“ სამდივნოში ამ პროექტზე მომუშავე გუნდი და „საერთაშორისო გამჭვირვალობის“ ბრიუსელის ოფისი მუდმივი მხარდაჭერისთვის მადლობას უხდის „საერთაშორისო გამჭვირვალობის“ თანამშრომლებს ერევანში, ბაქოში, თბილისსა და ბერლინში. გარდა ამისა, გვსურს გამოვხატოთ მადლიერება ნორვეგიის საგარეო საქმეთა სამინისტროს მიმართ, რომელმაც პროექტს ფინანსური მხარდაჭერა გაუწია.

მოკლე მიმოხილვა

წინამდებარე ანგარიშის მიზანი იმის შეფასებაა, თუ რამდენად ასრულებს საქართველოს მთავრობა 2006 წლის ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმას. ანგარიშში განხილულია სასამართლო ხელისუფლებისა და კანონის უზენაესობის (ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმის პირველი პრიორიტეტის ნაწილი), საჯარო სამსახურის რეფორმის (პირველი პრიორიტეტის ნაწილი) და კორუფციასთან ბრძოლის გაგრძელების (მეორე პრიორიტეტის ნაწილი) საკითხებზე, რაც გრეკო-ს (GRECO – ევროსაბჭოს წევრ სახელმწიფოთა ანტიკორუფციული ჯგუფი) რეკომენდაციების შესრულებას გულისხმობს. ანგარიში ფოკუსირებულია 2010 წლის მაისში ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის მონიტორინგის შესახებ „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს“ პირველი ანგარიშის გამოქვეყნების დროიდან დღემდე მიღწეულ პროგრესზე ან პროგრესის ნაკლებობაზე. აქედან გამომდინარე, ანგარიში ემყარება კალენდარული 2010 წლის განმავლობაში კანონდებლობისა და პრაქტიკის მხრივ მომხდარ ცვლილებებს.

ჩვენი ანალიზი ცხადყოფს, რომ სასამართლო ხელისუფლებისა და საჯარო სამსახურის არასაკმარისი დამოუკიდებლობა კვლავაც ასუსტებს მმართველობის სისტემას საქართველოში. 2009 წელთან შედარებით მომხდარი ერთადერთი მნიშვნელოვანი დადებითი ცვლილება სახელმწიფო შესყიდვების ელექტრონული სისტემის შემოღებაა. ამის გამოკლებით, საჯარო სამსახურის მართვისა და სასამართლო ხელისუფლების რეფორმის სფეროებში რაიმე თვალსაჩინო პოზიტიური ცვლილება არ განხორციელებულა.

| ამოცანები | ამოცანის შესრულების ქულა 2009 წელს (რეალური/მაქსიმალური შესაძლებელი) | ამოცანის შესრულების ქულა 2010 წელს (რეალური/მაქსიმალური შესაძლებელი) |
|--|--|--|
| 1. სასამართლო ხელისუფლების გაძლიერება | 43/62 (69%) | 43/60 (72%) |
| 2. საჯარო სამსახურის/საჯარო სექტორის რეფორმა | 25/50 (50%) | 34/50 (68%) |
| 3. გრეკო-ს რეკომენდაციების შესრულება | 9/14 (64%) | 11/14 (79%) |

სასამართლო სისტემა

- სასამართლო ხელისუფლება კვლავაც ერთ-ერთი ყველაზე დაბალი ნდობით სარგებლობს საქართველოს სახელმწიფო ინსტიტუტებს შორის. ამის ერთ-ერთი შესაძლო მიზეზი ის არის, რომ გამამართლებელი განაჩენი 2010 წელს სასამართლოების მიერ განხილული სისხლის სამართლის საქმეების მხოლოდ 0,04 პროცენტში იქნა გამოტანილი.
- მართალია მექრთამეობისა და კორუფციის შემთხვევები იშვიათად ფიქსირდება, ხოლო მოსამართლეებთან კომუნიკაციის წესები თითქმის ყოველთვის დაცულია, მაგრამ სასამართლოს დამოუკიდებლობა კვლავაც არ არის უზრუნველყოფილი.
- იუსტიციის უმაღლესი საბჭო (ორგანო, რომელიც მოსამართლეებს ნიშნავს და მათ მიმართ დისციპლინურ დევნას ახორციელებს) კვლავაც პოლიტიზებულია მიუხედავად იმისა, რომ

მისი წევრების ნახევარზე მეტს სასამართლო ხელისუფლების წარმომადგენლები შეადგენენ. კვლავაც პრობლემაა ის გარემოება, რომ ნებისმიერი მოსამართლის დანიშვნას საბჭოში პრეზიდენტისა და პარლამენტის წარმომადგენლებმა უნდა დაუჭირონ მხარი.

საჯარო სამსახური

- საქართველოს საჯარო სამსახური კვლავაც პოლიტიზებული და არასაკმარისად დამოუკიდებელია.
- საჯარო მოსამსახურეების დანიშვნისა და დაწინაურების საკითხებს კანონი არეგულირებს, მაგრამ პრაქტიკაში გადაწყვეტილებები უკიდურესად სუბიექტურია.
- საჯარო სექტორის ანაზღაურება (განსაკუთრებით კი პრემიები) გამჭვირვალე კრიტერიუმებს არ ემყარება.
- საჯარო მოხელეების ფინანსური დეკლარაციები სათანადო ზედამხედველობას არ ექვემდებარება და არც კანონის დამრთვევთა დასჯის ქმედითი მექანიზმი არსებობს.
- სახელმწიფოს შესყიდვების ახალმა ელექტრონულმა სისტემამ, რომელიც ამჟამად საპილოტო სტადიაშია, შეიძლება პროცესის სრული გამჭვირვალობა უზრუნველყოს, თუ კანონის ნორმები სათანადოდ შესრულდა.

გრეკო–ს რეკომენდაციების შესრულება

- საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა შეზღუდულია კანონის ნაკლოვანებების გამო, რომლებიც განსხვავებული ინტერპრეტაციის საშუალებას ქმნის და შესაძლებლობას აძლევს ხელისუფლებას, რომ გარკვეული სახის ინფორმაცია გაასაიდუმლოს.
- მიღწეულია პროგრესი კორუფციისა და მექრთამეობის კრიმინალიზაციის მხრივ, მათ შორის იურიდიულ პირებთან მიმართებაში.

რეკომენდაციები

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო“ მოუწოდებს საქართველოს მთავრობას, რომ ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში არსებული ვალდებულებების შესრულებისა და სამინაო მმართველობის მხრივ არსებული ვითარების გაუმჯობესების მიზნით შემდეგი რეკომენდაციები გაითვალისწინოს:

სასამართლო სისტემა

- გაიზარდოს მოსამართლეთა დანიშვნის პროცესის (მათ შორის გასაუბრების პროცესის) გამჭვირვალობა; (იუსტიციის უმაღლესი საბჭო)
- გაუმჯობესდეს დისციპლინური პროცედურების ადმინისტრირება, მათ შორის დისციპლინური ქმედებების საფუძვლის დაზუსტების გზით; (იუსტიციის უმაღლესი საბჭო)
- გადაისინჯოს მოსამართლის სხვა სასამართლოში გადაყვანის პროცესი და მიღებულ იქნეს ახალი საკანონმდებლო დებულებები, რომლებიც განსაზღვრავს სხვა სასამართლოებში გადასაყვანი მოსამართლეების შერჩევის მეთოდებს. სავალდებულო უნდა გახდეს მოსამართლის თანხმობის მიღება სხვა სასამართლოში მის დანიშვნაზე; (იუსტიციის უმაღლესი საბჭო)
- შემოღებულ იქნეს მოსამართლეთა პრემიებისა და სახელფასო დანამატების განსაზღვრის მკაფიო კრიტერიუმები, ხოლო ინფორმაცია პრემიებისა და დანამატების განაწილების შესახებ სრულიად საჯარო გახდეს; (იუსტიციის უმაღლესი საბჭო)
- გაუმჯობესდეს სასამართლო განხილვებისა და სასამართლოს საქმიანობასთან დაკავშირებული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა საზოგადოებისთვის, რაც გულისხმობს საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნის პროცედურებსა და სასამართლოების ინტერნეტ-გვერდებს, თუმცა მხოლოდ ამით არ შემოიფარგლება; (იუსტიციის უმაღლესი საბჭო)

საჯარო სამსახური

- ფართო კონსულტაციების საფუძველზე შემუშავდეს და დამტკიცდეს საჯარო სამსახურის რეფორმის სტრატეგია და საჯარო სამსახურის კოდექსი; (საჯარო სამსახურის ბიურო)
- განისაზღვროს საჯარო მოსამსახურეების დანიშვნისა და დაწინაურების მკაფიო კრიტერიუმები, აგრეთვე პრემიებისა და სახელფასო დანამატების გაცემის კრიტერიუმები;
- შეიქმნას საჯარო მოსამსახურეების ფინანსური და ქონებრივი დეკლარაციების შემოწმების ეფექტიანი მექანიზმები. შემოღებულ იქნეს სანქციები არასწორი ინფორმაციის წარდგენისთვის; (საჯარო სამსახურის ბიურო)
- გაუმჯობესდეს საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა, რაც მოითხოვს მინიმალური სტანდარტების შემოღებას იმ ინფორმაციასთან დაკავშირებით, რომლის სამთავრობო ინტერნეტ-გვერდებზე განთავსება სავალდებულოა. დაწესდეს უფრო მკაცრი სანქციები ინფორმაციის თავისუფლების წესების დამრღვევთათვის; (საჯარო სამსახურის ბიურო)

- შეიქმნას საარჩევნო კამპანიაში საჯარო მოსამსახურეების მონაწილეობის კონტროლის ქმედითი მექანიზმები; (საჯარო სამსახურის ბიურო, პარლამენტი, ცენტრალური საარჩევნო კომისია)

გრეკო

- აღმოიფხვრას კანონმდებლობაში არსებული ნაკლოვანებები, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა და სათანადო სანქციების შემოღება საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე უკანონო უარისთვის; (იუსტიციის სამინისტრო)
- გაუმჯობესდეს საგადასახადო ინსპექტორების ტრენინგის ხარისხი, განსაკუთრებით კორუფციის ფაქტების გამოვლენის მხრივ; (ფინანსთა სამინისტრო)

შესავალი

ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა ევროკავშირსა და მის სამხრეთით და აღმოსავლეთით მდებარე მეზობლებს შორის ორმხრივი შეთანხმებების ჩარჩოა.¹ მისი გაცხადებული მიზანია „გაფართოებულ ევროკავშირსა და მის მეზობლებს შორის ახალი გამყოფი ხაზების წარმოქმნის არდაშეება და ამის ნაცვლად ყველა მონაწილე მხარის კეთილდღეობის, სტაბილურობისა და უსაფრთხოების გაძლიერება.“² ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში ზოგიერთმა სახელმწიფომ³ ხელი მოაწერა „სამოქმედო გეგმებს“, რომელთა მიზანი ევროკავშირთან ურთიერთობების კონტექსტში ამა თუ იმ სახელმწიფოს მიერ ნაკისრი კონკრეტული ვალდებულებების განსაზღვრაა. პოლიტიკის სხვა სფეროებთან ერთად (როგორცაა გარემოს დაცვა და ენერჯეტიკა, იმიგრაცია და საზღვრის კონტროლი, ადამიანის უფლებები, ეკონომიკური განვითარება, კონფლიქტების მოგვარება), კორუფციასთან ბრძოლასა და მმართველობის სრულყოფას მნიშვნელოვანი ადგილი უჭირავს დღემდე ხელმოწერილ ყველა სამოქმედო გეგმაში.

მონიტორინგის მეთოდოლოგია

ევროკომისია ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმების შესრულების პერიოდულ შეფასებას ახორციელებს, ხოლო სამოქალაქო საზოგადოების მრავალი ორგანიზაცია, მათ შორის „საერთაშორისო გამჭვირვალობის“ ეროვნული ორგანიზაციები, ასევე აქტიურად აწარმოებს თავისი მთავრობის იმ სამუშაოს მონიტორინგს, რომელიც სამოქმედო გეგმას უკავშირდება. ამგვარი საქმიანობის შედეგები აქამდე საკმაოდ შეზღუდული იყო, რადგანაც არ არსებობდა მონიტორინგის ანალიტიკური ჩარჩო, მკაფიო კრიტერიუმები და ვადები. ეს ანგარიში ნორვეგიის საგარეო საქმეთა სამინისტროს დაფინანსებით სომხეთში, აზერბაიჯანსა და საქართველოში განხორციელებული რეგიონული პროექტის ნაწილია, რომელიც ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის განხორციელების მონიტორინგს გულისხმობს. პროექტის მიზანია მონიტორინგის ფარგლებში წარმოებული სამუშაოს შედეგების მაქსიმიზაცია, რაც გულისხმობს ინდიკატორებზე დამყარებული მკაფიო ჩარჩოს გამოყენებას ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის იმ სფეროებში მიღწეული პროგრესის შესაფასებლად, რომლებიც კორუფციასთან ბრძოლას უკავშირდება (კერძოდ, სასამართლო ხელისუფლება, საჯარო სექტორი და საერთაშორისო კონვენციების შესრულება). ეს მეორე ყოველწლიური ანგარიშია ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის განხორციელების შესახებ. პირველი ანგარიში 2010 წლის მაისში გამოქვეყნდა.

ინდიკატორები შემუშავებულ იქნა „საერთაშორისო გამჭვირვალობის“ სამდივნოს მიერ „საერთაშორისო გამჭვირვალობის“ ეროვნულ ორგანიზაციებთან ერთად სომხეთში, აზერბაიჯანსა და საქართველოში. განხორციელდა თითოეული სამოქმედო გეგმის ტექსტის ანალიზი და იდენტიფიცირებულ იქნა მმართველობასა და ანტიკორუფციულ საქმიანობასთან დაკავშირებული საერთო ამოცანები. როგორც აღმოჩნდა, ყველა სამოქმედო გეგმაში მეტ-ნაკლები მოცულობით განხილულია სამი საკვანძო სფერო: სასამართლო ხელისუფლების რეფორმა, საჯარო სექტორის რეფორმა და საერთაშორისო კონვენციების შესრულება. თითოეული ამ ამოცანის შემთხვევაში

¹ ალჟირი, სომხეთი, ბელარუსი, ეგვიპტე, საქართველო, ისრაელი, იორდანია, ლიბანი, ლიბია, მოლდოვა, მაროკო, პალესტინის ავტონომია, სირია, ტუნისი, უკრაინა.

² იხ. 'The Policy: What is the European Neighbourhood Policy?' http://ec.europa.eu/world/enp/policy_en.htm.

³ სამოქმედო გეგმას ხელი ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის მონაწილე ყველა ქვეყანამ მოაწერა ალჟირის, ბელარუსის, ლიბიისა და სირიის გარდა.

იდენტიფიცირებულ იქნა კონკრეტული ქვეამოცანები, რომლებიც დამოუკიდებლობის, გამჭვირვალობის, ანგარიშვალდებულებისა და კეთილსინდისიერების პრინციპებს უკავშირდება. საერთაშორის სტანდარტებისა და მოწინავე პრაქტიკის საფუძველზე შემუშავდა შესაბამისი ინდიკატორები, რომლებიც ამ სფეროებში არსებული პროგრესის გასაზომად იქნა გამოყენებული. თითოეული ინდიკატორი შეფასდა ამოცანების შესრულების სამპუნქტიანი შკალით ნულიდან ორამდე (სადაც 0 შეუსრულებლობას აღნიშნავს, ხოლო 2 – სრულ შესრულებას). შეფასება ანალიზისას შეგროვებულ ინფორმაციას ემყარება, რომელიც თანდართულ ტექსტშია შეჯამებული. ქულების დაწერის სისტემა შესაძლებელს ხდის სხვადასხვა ინდიკატორის ქულების შეჯამებას თითოეული განზომილების საერთო ქულის გამოსათვლელად.

მონაცემები, რომლებსაც შეფასება ემყარება, შეგროვებულ იქნა კანონმდებლობისა და შესაბამისი ანალიტიკური დოკუმენტების შესწავლის, ასევე შესაბამისი დარგების ექსპერტებთან ინტერვიუების გზით 2010 წლის ნოემბრიდან 2011 წლის მარტამდე. ანგარიშში განხილულია ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის განხორციელების მხრივ არსებული მდგომარეობა 2010 წლის ბოლომდე.

ინდიკატორების შკალა:

2: ინდიკატორის ამოცანის სრული შესრულება

1: ინდიკატორის ამოცანის ნაწილობრივ შესრულება

0: შეუსრულებლობა

პირველი ამოცანა: სასამართლო ხელისუფლების გაძლიერება

| | შესრულების ქულა 2009 წელს | შესრულების ქულა 2010 წელს |
|-------------|---------------------------|---------------------------|
| საერთო ქულა | 43/62 (69%) | 43/60 (72%) |

| ქვეამოცანა | შესრულების ქულა 2009 წელს | შესრულების ქულა 2010 წელს |
|--|---------------------------|---------------------------|
| სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობა | 17/24 | 14/20 |
| სასამართლოს ადამიანური რესურსები | 3/4 | 3/4 |
| მართლმსაჯულების ხელმისაწვდომობა | 2/4 | 3/4 |
| სასამართლოს რესურსები | 6/8 | 7/8 |
| გამჭვირვალობა | 8/12 | 7/12 |
| გადაწყვეტილებების აღსრულება | 4/6 | 6/8 |
| ეთიკის კოდექსი | 3/4 | 3/4 |

ქვეამოცანა 1: სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფა
ინდიკატორი: რამდენად არსებობს საკანონმდებლო დებულებები, რომლებიც მოითხოვს, რომ მოსამართლეთა შერჩევა და დაწინაურება მათი კვალიფიკაციის მიხედვით მოხდეს?
შესრულების ქულა: 1

2010 წლის სიახლეები:

ამ სფეროში ცვლილებები არ მომხდარა.

2009 წლის მდგომარეობა:

მოსამართლეთა შერჩევასა და დაწინაურებას არეგულირებს საქართველოს ორგანული კანონი საერთო სასამართლოების შესახებ, რომელიც 2009 წლის 4 დეკემბერს იქნა მიღებული. თუმცა, კანონი მრავალ ხვრელს შეიცავს და მისი ბოროტად გამოყენების შესაძლებლობას ქმნის. მოსამართლედ დანიშვნის მინიმალური მოთხოვნებია საქართველოს მოქალაქეობა, მინიმალური ასაკი (28 წელი), უმაღლესი განათლება და იურიდიული საქმიანობის ხუთწლიანი გამოცდილება (კანონი საერთო სასამართლოების შესახებ, მუხლი 34). კანდიდატები აბარებენ იურიდიული კვალიფიკაციის გამოცდას და გადიან თორმეტთვიან სასწავლო კურსს იუსტიციის უმაღლეს სკოლაში. ამის შემდგომ, იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრთაგან შემდგარი კომისია გასაუბრებას უტარებს საუკეთესო შედეგების მქონე მსმენელებს კონკრეტული ვაკანსიების შევსების მიზნით. თუმცა, გასაუბრების პროცესი და შეფასების კრიტერიუმები კანონით არ რეგულირდება და ძალზე გაუმჭვირვალეა.

ამავე დროს, არსებობს მნიშვნელოვანი გამონაკლისები მინიმალურ საკვალიფიკაციო მოთხოვნებთან დაკავშირებით. მუხლი 34.4 ადგენს, რომ უზენაეს სასამართლოში პრეზიდენტის მიერ წარდგენილი კანდიდატები (მათ შორის უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე) არ არიან ვალდებული, რომ სასამართლო გამოცდები გაიარონ. გამოცდებისა და იუსტიციის უმაღლესი სკოლის კურსებისგან ასევე გათავისუფლებულია საკონსტიტუციო სასამართლოს ყველა ამჟამინდელი და მომავალი წევრი (მუხლი 34.6).

საკითხში გარკვეული სიცხადე შეაქვს უზენაესი სასამართლოს შესახებ ორგანული კანონის 20.1 და 20.2 მუხლებს, სადაც ნათქვამია, რომ გამოცდისგან გათავისუფლებული პიროვნება გამოჩენილი იურისტი უნდა იყოს. თუნცა, კანონი არ ადგენს რაიმე კრიტერიუმებსა თუ პროცედურებს იმის განსაზღვრისთვის, თუ რამდენად გამოჩენილი ან კვალიფიცირებულია კანდიდატი.

რადგანაც უზენაესი და საკონსტიტუციო სასამართლოები მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ საქართველოს სასამართლო სისტემაში პრეცედენტის დადგენისა და კანონის ინტერპრეტირების კუთხით, მათი მოსამართლეების გათავისუფლება მინიმალური ობიექტური კრიტერიუმების დაკმაყოფილების ვალდებულებისგან შემაშფოთებელია პროფესიული თვალსაზრისით და სასამართლო თანამდებობების ზედმეტი პოლიტიზების შესაძლებლობასაც ქმნის.

მოსამართლეთა დაწინაურებისთვის აუცილებელია, რომ მათ სულ მცირე ორწლიანი სამუშაო სტაჟი ჰქონდეთ (მუხლი 41.1). დაწინაურების კრიტერიუმებს იუსტიციის უმაღლესი საბჭო ადგენს და ამ კრიტერიუმებს შორისაა:

1. ადგილი იუსტიციის უმაღლესი სკოლის დამსწრეთა საკვალიფიკაციო სიაში
2. მორალური რეპუტაცია
3. კვალიფიკაცია
4. პროფესიული უნარები
5. არგუმენტაციისა და გამოხატვის უნარი
6. ანალიტიკური და ლოგიკური აზროვნებისა და გადაწყვეტილებების მიღების უნარი
7. მოსამართლის მანერები
8. სასამართლო მოსმენების წარმართვის უნარი

თუმცა, ამ შემთხვევაშიც არსებობს გამონაკლისი დაწინაურებისთვის საჭირო მინიმალური სტაჟის მოთხოვნიდან. მოსამართლე შეიძლება ორწლიანი ვადის გასვლამდე დაწინაურდეს, თუ სამსახურის პერიოდში მაღალ კვალიფიკაციასა და უნარებს გამოავლენს, აგრეთვე თუ მნიშვნელოვან წვლილს შეიტანს მართლმსაჯულების, ერთგვაროვანი სასამართლო პრაქტიკისა და დროული და ქმედითი მართლმსაჯულების განვითარებაში. (მუხლი 41.2)

დაჩქარებული დაწინაურების საფუძვლები სამოსამართლო პრაქტიკის ჩვეულებრივ მოთხოვნებს ყოველთვის არ აღემატება. ამასთან, საკამათოა, თუ რამდენად შესაძლებელია ამგვარი წვლილის ობიექტურად დამტკიცება.

მოსამართლეთა შერჩევისა და დაწინაურების სფეროში არსებული წესები არასაკმარისად გამჭვირვალე და ღიაა და სერიოზულ კითხვებს წარმოშობს ობიექტურობასა და ჭეშმარიტ მერიტოკრატიასთან დაკავშირებით, რაც, სხვა გარემოებებთან ერთად, კიდევ უფრო ართულებს ობიექტურ შეფასებას.

ქვემოცანა 1: სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფა

ინდიკატორი: რამდენად ემყარება მოსამართლეთა შერჩევა და დაწინაურება მათ ღირსებებს პრაქტიკაში?

შესრულების ქულა: 1

2010 წლის სიახლეები:

მოსამართლეთა დანიშვნისა და დაწინაურების პრაქტიკა მნიშვნელოვნად არ შეცვლილა გასულ წელთან შედარებით.⁴ პროცესი მეტწილად კვლავაც გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების ნაკლებობით გამოირჩევა.

2009 წლის მდგომარეობა:

მოსამართლეთა შერჩევის პროცესის მრავალფეროვნებას ხელს არ უწყობს ის გარემოება, რომ გასაუბრებას იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრთაგან შემდგარი კომიტეტი აწარმოებს. (იუსტიციის უმაღლესი საბჭო 15 წევრისგან შედგება. რვა წევრს მოსამართლეთა კონფერენცია ირჩევს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის წარდგენით; ორ წევრს პრეზიდენტი ნიშნავს, ხოლო სამი წევრი პარლამენტის შემადგენლობიდან აირჩევა და ამათგან ერთი ოპოზიციის წარმომადგენელი უნდა იყოს. იუსტიციის უმაღლეს საბჭოში თანამდებობრივად შედის ორი პირი – პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის თავმჯდომარე და უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე, რომელიც იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს თავმჯდომარის ფუნქციასაც ასრულებს). თუმცა, მკაფიო კრიტერიუმებისა და გამჭვირვალე პროცესის არსებობის პირობებში, მიუკერძოებელ მერიტოკრატია მხოლოდ იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს შემადგენლობა ვერ უზრუნველყოფს.

იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრთა უმრავლესობა მართლაც სასამართლო ხელისუფლებას წარმოადგენს, მაგრამ საბჭოში პოლიტიკური ინტესტიტუტების მიერ დანიშნულ წარმომადგენლებს ფაქტობრივად ვეტოს უფლება აქვთ მოსამართლეთა დანიშვნის საკითხში. საერთო სასამართლოების შესახებ კანონის მუხლი 50.3 ადგენს, რომ მოსამართლეები ინიშნებიან საბჭოს დამსწრე წევრთა უმრავლესობის გადაწყვეტილებით, ხოლო საჭირო კვორუმი საბჭოს წევრთა ერთ მესამედს შეადგენს. ამავე დროს, გადაწყვეტილების მისაღებად აუცილებელია, რომ მას მხარი დაუჭიროს პარლამენტისა და პრეზიდენტის მიერ დანიშნულმა სულ მცირე თითო წევრმა. ეს მოსამართლეთა დანიშვნის პროცესის პოლიტიზების საკმაოდ ფართო შესაძლებლობებს ქმნის.

ქვემოცანა 1: სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფა

ინდიკატორი: რამდენად არსებობს საკანონმდებლო დებულებები, რომლებიც მოსამართლეთა სამსახურეობრივ დაცვას უზრუნველყოფს (რათა მოსამართლეები კონტრაქტის თვითნებური გაწყვეტის საფრთხის წინაშე არ დადგნენ)?

შესრულების ქულა: 1

2010 წლის სიახლეები:

ყველა ქართველი მოსამართლე ამჟამად 10 წლის ვადით ინიშნება. საერთო სასამართლოების მოსამართლეები შეიძლება დამატებითი ვადითაც დაინიშნონ, ხოლო საკონსტიტუციო სასამართლოს

⁴ ინტერვიუ საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის თავმჯდომარე თამარ ჩუგოშვილთან, 2011 წლის 25 თებერვალი.

მოსამართლეების დანიშვნა მხოლოდ ერთი ვადით არის შესაძლებელი. დანიშვნის შედარებით მოკლე ვადა მოსამართლეთა დამოუკიდებლობის საწინააღმდეგო ბერკეტად გამოიყენება და მთავრობას მუდმივად მოუწოდებენ, რომ ეს დებულება შეცვალოს.

2010 წლის 15 აგვისტოს საკონსტიტუციო ცვლილებები (მუხლი 86) ადგენს, რომ ყველა მოსამართლე უვადოდ ინიშნება, ვიდრე საპენსიო ასაკს არ მიაღწევს. თუმცა, გამოწვევები ამ წესშიც არის. მუხლი 86 აგრეთვე ადგენს, რომ მოსამართლეთა უვადოდ დანიშვნამდე შესაძლებელია მათი დანიშვნა საცდელი ვადით, რომლის ხანგრძლივობა სამ წელს არ უნდა აღემატებოდეს. ეს სამწლიანი ვადა შემფოთებას იწვევს, რადგანაც ვადის გასვლის შემდგომ თანამდებობიდან გათავისუფლების მუქარა იოლად შეიძლება იქნეს გამოყენებული მოსამართლეებზე გავლენის მოსახდენად. გარდა ამისა, ეს შესწორებები ძალაში მხოლოდ 2013 წლის ოქტომბერში შევა, ახალი პრეზიდენტის მიერ თანამდებობის დაკავების შემდეგ.

2009 წლის მდგომარეობა:

კანონი საერთო სასამართლოების შესახებ და კანონი უზენაესი სასამართლოს შესახებ ადგენს, რომ მოსამართლეები ზუსტად 10 წლის ვადით ინიშნებიან. საერთო სასამართლოების მოსამართლეები შეიძლება დამატებითი ვადებით იქნენ დანიშნულნი (კანონი საერთო სასამართლოების შესახებ, მუხლები 49.1–49.2; კანონი უზენაესი სასამართლოს შესახებ, მუხლი 21.1). საერთო სასამართლოების მოსამართლეთაგან განსხვავებით, საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლეების დანიშვნა მხოლოდ ერთი ვადით არის შესაძლებელი (კანონი საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ, მუხლი 8).

ადამიანის უფლებების დაცვის შესახებ აშშ სახელმწიფო დეპარტამენტის 2009 წლის ანგარიშის თანახმად, მრავალი ექსპერტი ფიქრობს, რომ ათწლიანი ვადა მოსამართლეთა დამოუკიდებლობას ამცირებს. პრეზიდენტმა სააკაშვილმა და სხვა თანამდებობის პირებმა განაცხადეს, რომ განზრახული აქვთ სისტემის შეცვლა და მოსამართლეთა უვადო დანიშვნის შემოღება. პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის ცნობით, ხსენებული საკითხი პარლამენტში განხილულ იქნა, ხოლო ამჟამად საკონსტიტუციო რეფორმის სახელმწიფო კომისიაში განიხილება.⁵

საკონსტიტუციო რეფორმის კომისია ახალ კონსტიტუციას ამზადებს და თავის მოსაზრებებს 2010 წლის ზაფხულში გამოაქვეყნებს. თუმცა, ქართული არასამთავრობო ორგანიზაციების კოალიციის მიერ მომზადებული ანგარიშის თანახმად, სასამართლო ხელისუფლებისადმი ნდობის გაძლიერებისთვის აუცილებელია, რომ ეს პროცესი საზოგადოების მეთვალყურეობის ქვეშ წარიმართოს.⁶

უზენაესი სასამართლოს წარმომადგენელთა თქმით, კანონი მოსამართლეთა მიმართ სადისციპლინო პროცედურების შესახებ 2009 წლის სექტემბერში იქნა შესწორებული ვენეციის კომისიის რეკომენდაციების შესაბამისად.⁷ წერილობითი საჩივრები მოსამართლეთა წინააღმდეგ იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს წარედგინება, რომელიც მოკვლევას ახორციელებს. იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს სადისციპლინო კოლეგიის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები შეიძლება გასაჩივრდეს უზენაესი სასამართლოს სადისციპლინო პალატაში. მოსამართლეებს, რომელთა მიმართ სადისციპლინო ქმედებები ხორციელდება, უფლება აქვთ, რომ ყველა შესაბამის პროცედურას დაესწონ.

⁵ ინტერვიუ პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის თავმჯდომარის მოადგილე ჩიორა თაქთაქიშვილთან, 2010 წლის 23 მარტი.

⁶ ქართული არასამთავრობო ორგანიზაციების კოალიცია, ანგარიში საქართველოს მიერ ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმის შესრულების შესახებ, 2009 წ., გვ. 13.

⁷ ინტერვიუ უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის ბიუროს უფროს ბესიკ ბეგინიშვილთან, 2010 წლის 18 მარტი.

სადისციპლინო კოლეგია შედგება მოსამართლეთა კონფერენციის მიერ არჩეული საერთო სასამართლოების სამი მოსამართლისგან და იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს სამი წევრისგან, რომელთაც თავად საბჭო ირჩევს.

ქვემოცანა 1: სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფა

ინდიკატორი: პრაქტიკაში, ხდება თუ არა მოსამართლეთა თანამდებობიდან გათავისუფლება რაიმე მიზეზით გარდა დარღვევების ან მოსამართლის მოვალეობების შესრულების უუნარობისა?

შესრულების ქულა: 1

2010 წლის სიახლეები:

იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს ცნობით, 2010 წელს მიღებულ იქნა 1053 განცხადება მოსამართლეთა მიმართ სადისციპლინო საქმის აღძვრის შესახებ.⁸ აქედან განხილულ იქნა 30 საქმე და სადისციპლინო ზომები მიღებულ იქნა 28 მოსამართლის მიმართ. ერთ მოსამართლეს შენიშვნა მიეცა, ერთს – საყვედური, ხოლო ერთი გათავისუფლებულ იქნა თანამდებობიდან. ორი საქმე შეწყდა, რადგანაც შესაბამისი მოსამართლეები „თანამდებობიდან გათავისუფლდნენ“, სავარაუდოდ საკუთარი მოთხოვნით. დანარჩენი 25 საქმე კვლავაც წარმოებაშია.

2009 წლის მდგომარეობა:

სადისციპლინო მოსმენები და გადაწყვეტილებები მოსამართლეთა მიმართ დისციპლინური ზომების მიღების შესახებ კანონით საიდუმლოა. შედეგად, პრაქტიკულად შეუძლებელია დისციპლინური ზომების მიზეზების მონიტორინგი და დასკვნების გამოტანა სასჯელის პროპორციულობის შესახებ.

მოსამართლეთა დათხოვნის შემთხვევები ხშირი არ არის და ივარაუდება, რომ ასეთი გადაწყვეტილებების მიზეზი მეტწილად ქრთამის აღება და სხვა სერიოზული დარღვევებია.

ამასთან, ინტერვიუების საფუძველზე იქმნება შთაბეჭდილება, რომ საქართველოს ცენტრალური რაიონებიდან შორეულ რეგიონებში გადაყვანა (რაც ფორმალურად დისციპლინური სანქცია არ არის) პრაქტიკაში, შესაძლოა, გამოიყენებოდეს, როგორც დამოუკიდებლად მოქმედ მოსამართლეებზე ზეწოლისა და მათი დასჯის საშუალება. აღსანიშნავია, რომ სხვა სასამართლოში გადაყვანისთვის მოსამართლის თანხმობა აუცილებელი არ არის. არსებობს ეჭვი, რომ ნაკლებად პოპულარულ რაიონებში გადაყვანა სადისციპლინო მიზნებით გამოიყენება, განსაკუთრებით იმის გათვალისწინებით, რომ იყო შემთხვევები,⁹ როდესაც ფაქტობრივად განხორციელდა მოსამართლეთა გაცვლა თბილისისა და რეგიონების სასამართლოებს შორის. მართალია კანონი ადგენს, რომ შესაძლებელია მოსამართლის დროებით გადაყვანა გადატვირთულ სასამართლოში, მაგრამ ცხადია, რომ პრაქტიკაში ეს მეთოდი არათანამიმდევრულად გამოიყენება.

მოსამართლეთა გადაყვანა განსაკუთრებით პრობლემური გახდა სასამართლო სისტემის რეორგანიზაციის დაწყების შემდეგ, რამაც არაერთი სასამართლოს დახურვა გამოიწვია. მოსამართლეები, რომლებიც სხვა სასამართლოში არ დაინიშნენ, სარეზერვო სიაში იქნენ შეყვანილნი და 500-ლარიანი ყოველთვიური ანაზღაურება დაენიშნათ (დაახ. 290 აშშ დოლარი). იუსტიციის

⁸ იუსტიციის უმაღლესი საბჭოდან მიღებული წერილი #113/262-03, 18.02.2011

⁹ საქართველოს ახალგაზრდა იუსრისტთა ასოციაცია, „მართლმსაჯულება საქართველოში“ (2010), გვ.15-21

უმაღლესი საბჭოს მიერ მოსამართლეთა სხვა სასამართლოებში გადაყვანისა და სარეზერვო სიაში შეყვანის შესახებ გადაწყვეტილებების მიღების პროცესი გამჭვირვალე არ იყო და არც შესაბამისი კრიტერიუმები და დასაბუთება გამოქვეყნებულა.

ქვემოცანა 1: სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფა

ინდიკატორი: რამდენად არსებობს სამართლებრივი დებულებები იმის უზრუნველსაყოფად, რომ მოსამართლეთა ანაზღაურება მაღალი თანამდებობის სხვა პირების ანაზღაურების მსგავსი იყოს?

შესრულების ქულა: 1

2010 წლის სიახლეები:

ამ სფეროში ცვლილებები არ მომხდარა.

2009 წლის მდგომარეობა:

საერთო სასამართლოების მოსამართლეთა შრომის ანაზღაურების შესახებ კანონის 1-ლი მუხლი მოსამართლეთა ხელფასებს განსაზღვრავს. ამჟამად ყოველთვიური ხელფასის ქვედა ზღვარია 2300 ლარი (დაახლოებით 1350 აშშ დოლარი), რომელსაც მაგისტრატი მოსამართლე იღებს, ხოლო ზედა ზღვარი – უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის ანაზღაურება, რომელიც თვეში 5650 ლარს შეადგენს (დაახლოებით 3324 აშშ დოლარი). ხსენებული განაკვეთები სხვა სახელმწიფო მოხელეების ანაზღაურებაზე მიბმული არ არის და არც იმის კონკრეტული საკანონმდებლო გარანტია არსებობს, რომ ეს განაკვეთები, რომელიმე სხვა ინდიკატორის ტოლი ან მასზე მეტი იქნება.

ქვემოცანა 1: სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფა

ინდიკატორი: არის თუ არა პრაქტიკაში მოსამართლეთა ხელფასები მთავრობის სხვა მაღალი რანგის წარმომადგენლების ანაზღაურების მსგავსი?

შესრულების ქულა: 2

2010 წლის სიახლეები:

მართალია მოსამართლეთა ხელფასები მთავრობის სხვა მაღალი რანგის წარმომადგენელთა ანაზღაურების მსგავსია, მაგრამ შეშფოთებას იწვევს ზოგადად ანაზღაურების სისტემის გამჭვირვალობის ნაკლებობა.¹⁰ კერძოდ, შეშფოთების ძირითადი საგანია პრემიები და სხვა სახელფასო დანამატები.

2009 წლის მდგომარეობა:

¹⁰ ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაცია „ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი“, ასევე საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია და „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, მუდმივად ხასზ უსვამენ საჯარო მოსამსახურეების პრემიების შესახებ ინფორმაციის მიღებასთან დაკავშირებულ სირთულეებს. „ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტმა“ შექმნა ინტერნეტ გვერდი (www.opendata.ge), სადაც საჯარო ინფორმაციის გაცემის თხოვნით წარდგენილი განცხადებებისა და შესაბამისი უწყებების პასუხების მონაცემთა ბაზაა განთავსებული.

მოსამართლეთა დღევანდელი ხელფასები პრაქტიკაში სახელმწიფოს უმაღლესი თანამდებობის პირების ხელფასების მსგავსია. მაგალითისთვის, მინისტრის მოადგილის ყოველთვიური ხელფასი განსაზღვრულია, როგორც 2720 ლარი (დაახლოებით 1600 აშშ დოლარი), ხოლო მოსამართლეთა ანაზღაურება 2300 ლარსა და 5650 ლარს შორის მერყეობს (დაახლოებით 1350–3324 აშშ დოლარი). მეტიც, უზენაესი და საკონსტიტუციო სასამართლოების თავმჯდომარეთა ანაზღაურება პრეზიდენტისას აღემატება.

გარდა კანონით დადგენილი ხელფასისა, ყველა სახელმწიფო მოხელეს სახელფასო დანამატების (პრემიების) მიღება შეუძლია. თუმცა, ქართული კანონმდებლობა არ შეიცავს სტანდარტულ წესებს პრემიების გაცემის საფუძვლებისა და მათი ოდენობის გამოთვლის შესახებ. ნაცვლად იმისა, რომ პრემიები წარმატებულ საქმიანობასთან დაკავშირებულ ჯილდოდ გამოიყენებოდა, ისინი, როგორც წესი, ყოვლად სუბიექტური და გაუმჭვირვალე მოტივებით გაიცემა.

საერთო სასამართლოების შესახებ ორგანული კანონის 18.2 (კ) და 69.3 მუხლების თანახმად, საქართველოს უზენაესი სასამართლოს პლენუმი უზენაესი სასამართლოს წევრთა პრემიების ოდენობას განსაზღვრავს და ამ პრემიებს ანაწილებს. საერთო სასამართლოების წევრთა პრემიებს (უზენაესი სასამართლოს გამოკლებით) იუსტიციის უმაღლესი საბჭო ადგენს (ორგანული კანონი საერთო სასამართლოების შესახებ, მუხლი 69.3).

მთავრობა არ გამოეპასუხა სამოქალაქო საზოგადოების მოწოდებას პროცესის მეტი გამჭვირვალობის თაობაზე და არაერთგზის თქვა უარი საჯარო მოხელეების პრემიების შესახებ ინფორმაციის გაცემაზე პირადი ცხოვრების ხელშეუხლებლობის მოტივით.

სასამართლო სისტემაში პრემიების გაცემის ზოგადი წესებიდან გამომდინარე, შეიძლება ვივარაუდოთ, რომ პრემიები იმის მიხედვით გაიცემა, თუ რამდენი საქმე განიხილა ამა თუ იმ მოსამართლემ და ამ საქმეებიდან რამდენი იყო „რთული“. თუმცა, რადგანაც სირთული შეფასების კრიტერიუმები არ არსებობს, ხსენებული წესის გამოყენება საკმაოდ სუბიექტურად შეიძლება მოხდეს. არსებობს ინფორმაცია, რომ ყველა მოსამართლე თანაბარი ოდენობის პრემიას იღებს, თუმცა რეალური პრაქტიკის გადამოწმების სანდო მექანიზმი არ მოიპოვება.¹¹ ამ საკითხთან დაკავშირებული ინფორმაციის მიღების მცდელობები წარუმატებელი აღმოჩნდა, რადგანაც ხელისუფლება პირადი მონაცემების საიდუმლოების დაცვის აუცილობელობას იშველიებს.

ქვემოცანა 1: სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფა

ინდიკატორი: აქვს თუ არა სასამართლო ხელისუფლებას კანონით მინიჭებული უფლება, რომ თავად წარადგინოს, გაანაწილოს და განკარგოს თავისი ბიუჯეტი?

შესრულების ქულა: 2

2010 წლის სიახლეები:

ამ სფეროში ცვლილებები არ მომხდარა.

2009 წლის მდგომარეობა:

¹¹ ინტერვიუ საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის თავმჯდომარე თამარ ჩუგოშვილთან, 2011 წლის 25 თებერვალი.

სასამართლოების ბიუჯეტის პროექტს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს საერთო სასამართლოების დეპარტამენტი ამზადებს. პროექტს იუსტიციის უმაღლესი საბჭო ამტკიცებს, ხოლო შემდეგ დოკუმენტი საქართველოს მთავრობას ეგზავნება (კანონი საერთო სასამართლოების შესახებ, მუხლი 67.2). ამავე დროს, უზენაესი და საკონსტიტუციო სასამართლოები თავად ამზადებენ და დასამტკიცებლად ფინანსთა სამინისტროს წარუდგენენ საკუთარი ბიუჯეტების პროექტებს. სამინისტროს მიერ დამტკიცებული პროექტები სახელმწიფოს ბიუჯეტის ნაწილი ხდება, რომელიც დასამტკიცებლად პარლამენტს ეგზავნება, როგორც ამას საქართველოს ზოგადი საბიუჯეტო პროცესი მოითხოვს.

კანონი კიდევ ერთ მექანიზმს შეიცავს, რომელმაც სასამართლოს ხელისუფლების ფინანსები სუბიექტური გადაწყვეტილებებისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების მხრიდან სასამართლოს „დასჯის“ მცდელობისგან უნდა დაიცვას. სასამართლო ხელისუფლების ბიუჯეტი არ შეიძლება შემცირდეს წინა წლის ბიუჯეტთან შედარებით მომსამართლეთა კონფერენციის თანხმობის გარეშე (კანონი საერთო სასამართლოების შესახებ, მუხლი 67.3).

ქვემოცანა 1: სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფა

ინდიკატორი: ახორციელებს თუ არა სასამართლო ხელისუფლება პრაქტიკაში თავისი ბიუჯეტის წარდგენას, განაწილებასა და განკარგვას?

შესრულების ქულა: 2

2010 წლის სიახლეები:

ამ სფეროში ცვლილებები არ მომხდარა.

2009 წლის მდგომარეობა:

სასამართლო ხელისუფლება პრაქტიკაშიც ავტონომიურია თავისი ბიუჯეტის წარდგენის, განაწილებისა და განკარგვის მხრივ. ერთადერთი კრიტიკული შენიშვნა დაკავშირებულია ფინანსების ცენტრალიზებულ მართვასთან საერთო სასამართლოების დეპარტამენტის მიერ, რომელიც სასამართლო სისტემის ფარგლებში ბიუჯეტის პროექტს ამზადებს და ფინანსებს ანაწილებს. ამის ნაცვლად, სასურველია, რომ პროცესი უფრო დეცენტრალიზებული იყოს და ცალკეული სასამართლოები უფრო მეტად იყვნენ ჩართულნი მასში.¹²

ქვემოცანა 1: სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფა

ინდიკატორი: რამდენად არსებობს საკანონმდებლო დებულებები, რომელიც უზრუნველყოფს სასამართლო ხელისუფლების მიერ მოსამართლეებს შორის საქმეების განაწილებას ობიექტური მეთოდის საფუძველზე?

შესრულების ქულა: 2

2010 წლის სიახლეები:

ამ სფეროში ცვლილებები არ მომხდარა.

2009 წლის მდგომარეობა:

¹² ინტერვიუ გერმანიის ტექნიკური თანამშრომლობის საზოგადოების სამართლის ექსპერტ გიორგი პაიჭაძესთან, 2010 წლის 8 ოქტომბერი.

საქმეთა განაწილებას განსაზღვრავს კანონი საერთო სასამართლოებში საქმეთა განაწილებისა და უფლებამოსილების სხვა მოსამართლისათვის დაკისრების წესის შესახებ (მუხ. 4-12). კანონით დადგენილი მეთოდი გულისხმობს, რომ ყოველ სასამართლოში შედგენილ უნდა იქნეს მოსამართლეთა ანბანური სია და შემდგომ მათ შორის საქმეები რიგითობის მიხედვით უნდა განაწილდეს სასამართლოს მიერ საქმეთა მიღების პარალელურად.

კანონი ასევე ადგეს სასამართლოს თავმჯდომარის მიერ საქმეთა გადანაწილების პირობებს იმ შემთხვევებში, როდესაც მოსამართლეები გადატვირთულნი არიან.

არსებობს სამართლებრივი დებულებები მოსამართლეთა თვითაცილების შესახებაც (სამოქალაქო საპროცესო კოდექსი, მუხ. 29 და 31; სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსი, მუხ. 105). თვითაცილების შემთხვევაში, სასამართლოს თავმჯდომარე ერთპიროვნულად იღებს გადაწყვეტილებას საქმის განხილვის სხვა მოსამართლისთვის დაკისრების შესახებ.

ქვემოცანა 1: სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფა

ინდიკატორი: ხდება თუ არა პრაქტიკაში მოსამართლეებს შორის საქმეთა განაწილება ობიექტური მეთოდის საფუძველზე და სასამართლო ხელისუფლების მიერ ადმინისტრირებული პროცესის ფარგლებში?

შესრულების ქულა: 1

2010 წლის სიახლეები:

ანალიტიკოსები ზოგადად მაღალ შეფასებას აძლევენ არსებულ სისტემას. თუმცა, „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია“ აღნიშნავს, რომ სასამართლოთა თავმჯდომარეები ხშირად უარს ამბობენ საქმეთა განხილვაზე დიდძალი ადმინისტრაციული სამუშაოს გამო.¹³ ამ ტენდენციის გამო, ყოველ სასამართლოს ფაქტობრივად ერთი მოსამართლით ნაკლები ჰყავს. სასამართლოს მენეჯერების თანამდებობის შემოღებამ (როგორც ამას საერთო სასამართლოების შესახებ კანონში 2010 წლის 21 ივლისს შესული ცვლილებები ითვალისწინებს) მოსამართლეები ადმინისტრაციული სამუშაოსგან უნდა გაათავისუფლოს და თვითაცილების შემთხვევათა რიცხვიც უნდა შეამციროს. რადგანაც ეს თანამდებობა მცირე ხნის წინ იქნა შემოღებული, მის შედეგიანობაზე საუბარი ამჟამად შეუძლებელია.

2009 წლის მდგომარეობა:

„ამერიკის იურისტთა ასოციაციის“ დასკვნით, ეს სისტემა პრაქტიკაში კარგად მუშაობს, თუმცა არსებობს გარკვეული ეჭვები, განსაკუთრებით იმასთან დაკავშირებით, რომ გახმაურებული საქმეების განხილვას იმ მოსამართლეებს ავალბენ ხოლმე, რომლებიც ყოფილი პროკურორები არიან.¹⁴ „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია“ ასევე აცხადებს, რომ არსებული სისტემა კარგად მუშაობს, თუმცა აღნიშნავს, რომ სასამართლოთა თავმჯდომარეები ხშირად თვითაცილებას ახდენენ დიდძალი ადმინისტრაციული სამუშაოს გამო.¹⁵

¹³ საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, „მართლმსაჯულება საქართველოში“ (2010), გვ.28

¹⁴ American Bar Association Judicial Reform Index 2008, გვ.43

¹⁵ ინტერვიუ საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის საპარლამენტო მდივან თამარ ჩუგოშვილთან, 2010 წლის 18 მარტი.

ქვემოცანა 2: მოსამართლეების, პროკურორების და სასამართლო მოხელეების მომზადების გაუმჯობესება (ადამიანური რესურსების მართვა)

ინდიკატორი: რამდენად არსებობს სამართლებრივი დებულებები იმის უზრუნველსაყოფად, რომ მოსამართლეები, პროკურორები და სხვა მოხელეები რეგულარულად გადიან მომზადებას ახალ სასამართლო პრაქტიკასა და პროცედურებთან და ახალ და შესწორებულ კანონებთან დაკავშირებით?

შესრულების ქულა: 1

2010 წლის სიახლეები:

ამ სფეროში ცვლილებები არ მომხდარა.

2009 წლის მდგომარეობა:

კანონმდებლობა არ შეიცავს მოთხოვნას, რომ მოსამართლეებმა, პროკურორებმა და სხვა მოხელეებმა მუდმივად გაიარონ მომზადება ახალ სასამართლო პრაქტიკასთან და პროცედურებთან დაკავშირებით. თუმცა, უზენაესი სასამართლოს ინტერნეტ-გვერდზე განთავსებულ სასამართლო რეფორმის სტრატეგიის დოკუმენტში¹⁶ ჩამოთვლილი მიზნებიდან ერთ-ერთია მოქმედი მოსამართლეების მუდმივი მომზადებისა და განათლების სისტემის შექმნა. კონკრეტული ვადები, ამოცანები და ინდიკატორები განსაზღვრული არ არის.

ქვემოცანა 2: მოსამართლეების, პროკურორების და სასამართლო მოხელეების მომზადების გაუმჯობესება (ადამიანური რესურსების მართვა)

ინდიკატორი: ხდება თუ არა პრაქტიკაში მოსამართლეების პროკურორებისა და სხვა მოხელეების რეგულარული მომზადება და მათთვის ინფორმაციის მიწოდება ახალი სასამართლო პრაქტიკისა და პროცედურების, აგრეთვე ახალი და შესწორებული კანონების შესახებ?

შესრულების ქულა: 2

2010 წლის სიახლეები:

იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს ცნობით, 2010 წელს სასამართლო მომზადება 28 პირმა გაიარა.¹⁷ მეტიც, იუსტიციის სამინისტროს ინფორმაციის, გაიმართა ყოვლისმომცველი მომზადების ოთხი რაუნდი, რომელთა მიზანი პროკურორებისთვის სისხლის სამართლის კოდექსში შეტანილი ცვლილებების გაცნობა იყო.¹⁸ ოთარ კახიძის თქმით, საქართველოს 380-ივე პროკურორმა ერთჯეროვანი მომზადება გაიარა სისხლის სამართლის ახალ კოდექსთან დაკავშირებით. ამის შემდგომ, ყველა მონაწილეს ტესტირება ჩაუტარდა შესაბამისი მასალის შესახებ. უფლებამოსილება შეუწყდა 20 პროკურორს, რომლებმაც გამოცდა ვერ გაიარეს (მეორე ცდითად კი). დამატებითი მომზადება ჩატარდა სამართლებრივი წერის, ნაფიც მსაჯულთა სასამართლოს, პრეზენტაციის უნარების და საქმეთწარმოების ახალი ელექტრონული სისტემის საკითხებში. იუსტიციის სამინისტროს ცნობით, ელექტრონული სისტემა სრულად 2011 წლის აპრილში ამუშავდება.

2009 წლის მდგომარეობა:

¹⁶ http://www.supremecourt.ge/default.aspx?sec_id=92&lang=2
¹⁷ იუსტიციის უმაღლესი საბჭოდან მიღებული წერილი #113/262-03, 18.02.2011
¹⁸ ინტერვიუ იუსტიციის სამინისტროს ანალიტიკური დეპარტამენტის უფროს ოთარ კახიძესთან, 2011 წლის 2 მარტი.

პრაქტიკაში, მოსამართლეებსა და სასამართლოს სხვა ძირითად მოხელეებს ხშირად ეძლევათ მომზადების საშუალება ახალი ცვლილებებისა და პრაქტიკის შესწავლის მიზნით. ასეთი სწავლების ორგანიზებას ახდენენ ადგილობრივი სახელმწიფო ინსტიტუტები, მაგალითად იუსტიციის სამინისტრო და იუსტიციის უმაღლესი საბჭო, ასევე გერმანიის ტექნიკური თანამშრომლობის საზოგადოება (GTZ), აშშ საერთაშორისო განვითარების სააგენტო (USAID), ამერიკის იურისტთა ასოციაცია, გაერო-ს განვითარების პროგრამა (UNDP) და სხვა დონორები.

ქვემოცანა 3: მართლმსაჯულების ხელმისაწვდომობის გაუმჯობესება

ინდიკატორი: რამდენად არსებობს სამართლებრივი დებულებები, რომლებიც უზრუნველყოფს სახელმწიფო დაცვას იმ პირებისთვის, რომლებსაც პროცესუალური ხარჯების დაფარვის საშუალება არ აქვთ?

შესრულების ქულა: 1

2010 წლის სიახლეები:

2010 წელს კანონმდებლობა არ შეცვლილა. სასჯელადსრულების, პრობაციისა და იურიდიული დახმარების საკითხთა სამინისტროს ცნობით, უფასო იურიდიული დახმარება 9367 შემთხვევაში იქნა გაწეული 14 სხვადასხვა ადგილას. ამ შემთხვევების თითქმის მეოთხედი თბილისზე მოდის.¹⁹ მიუხედავად იმისა, რომ ეს რიცხვი წინა წლების მაჩვენებლებს აღემატება, სამინისტრო აღიარებს, რომ აუცილებელია ამ სამსახურის რესურსების შემდგომი ზრდა.

2009 წლის მდგომარეობა:

საქართველოს კანონი იურიდიული დახმარების შესახებ 2007 წლის ივნისში იქნა მიღებული და უფასო იურიდიული დახმარების გარანტიას შეიცავს. სასჯელადსრულების, პრობაციისა და იურიდიული დახმარების საკითხთა სამინისტრო 2009 წლის თებერვალში შეიქმნა, რის შედეგადაც მანამდე არსებული დეპარტამენტი უფრო დიდი უწყების ნაწილი გახდა.

უფასო იურიდიული დახმარების ბენეფიციარებს იურიდიული დახმარების შესახებ კანონი და საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსი განსაზღვრავს. კანონი იურიდიული დახმარების შესახებ ადგენს, თუ რა შემთხვევებში უნდა იქნეს უზრუნველყოფილი დაცვა სახელმწიფოს ხარჯზე იმ პირთათვის, რომლებსაც საკუთარი სახსრებით ადვოკატის დაქირავების საშუალება არ აქვთ.

სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის 45-ე მუხლი ადგენს, თუ რა შემთხვევებშია იურიდიული დახმარება სავალდებულო (მაგალითად, თუ ბრალდებული არასრულწლოვანია, თუ არსებობს საპროცესო გარიგების შესაძლებლობა, თუ ბრალდება სამუდამო პატიმრობას გულისხმობს და ა.შ.). ამ შემთხვევებში სახელმწიფო უფასო იურიდიულ დახმარებას გასწევს, თუ ბრალდებულს ადვოკატი არ ჰყავს.

¹⁹ სასჯელადსრულებისა და იურიდიული დახმარების სამინისტროს ყოველწლიური ანგარიში, <http://www.mcla.gov.ge/content.php?id=9&lang=geo> (მხოლოდ ქართულად), ნახვის თარიღი: 2011 წლის 20 თებერვალი.

ქვემოცანა 3: მართლმსაჯულების ხელმისაწვდომობის გაუმჯობესება

ინდიკატორი: რამდენად არის უზრუნველყოფილი სათანადო მთარგმნელობითი მომსახურება სასამართლო სისტემაში (მაგ. უცხოელებისთვის ან სმენადაქვეითებული პირებისთვის)?

შესრულების ქულა: 2

2010 წლის სიახლეები:

ამ სფეროში ცვლილებები არ მომხდარა.

2009 წლის მდგომარეობა:

ქართული ყველა სახელმწიფო კომუნიკაციისა და პროცედურის ოფიციალური ენაა. თუმცა, სახელმწიფო უზრუნველყოფს სასამართლო პროცედურებისა და დოკუმენტების უფასო თარგმნას საჭიროების შემთხვევაში. კანონმდებლობა ასევე უზრუნველყოფს თარჯიმნის მომსახურებას სმენადაქვეითებულ და მეტყველებადაქვეითებულ პირთათვის. თუმცა, თარჯიმნების მომსახურებისა და თარგმანის ხარისხის შეფასება რთულია, რადგანაც შესაბამისი მონაცემები საჯაროდ არ მოიპოვება. რამდენადაც გადმოცემით არის ცნობილი, თარჯიმნების მომსახურების ხარისხი მაღალია და ეს მომსახურება იოლად ხელმისაწვდომია თბილისში. თუმცა რეგიონებში არსებული ვითარების შეფასება უფრო ძნელია.

ქვემოცანა 4: სასამართლო სექტორის უზრუნველყოფა მისი ფუნქციის შესასრულებლად საჭირო რესურსებით

ინდიკატორი: რამდენად არის სასამართლოს საერთო ბიუჯეტის ცვილება სახელმწიფო ბიუჯეტის ზრდის პროპორციული და ასახავს თუ არა ეს ცვლილება სასამართლო მომსახურებაზე მოთხოვნის ცვლილებას?

შესრულების ქულა: 1

2010 წლის სიახლეები:

სასამართლო ხელისუფლების ბიუჯეტი 2003-2009 წლებში სტაბილურად იზრდებოდა და თითქმის გაოთხმაგდა საწყისი 11 მილიონი ლარიდან 44 მილიონ ლარამდე (დაახ. 6,5 მლნ და 25,8 მლნ. აშშ დოლარი). 2010 წელს დაფინანსება 39 მილიონამდე შემცირდა (დაახ. 23 მლნ. აშშ დოლარი). იმავე წელს მსგავსი შემცირება სხვა სახელმწიფო უწყებების ბიუჯეტებშიც განხორციელდა, რადგანაც მთავრობა მთლიანობაში უფრო მკაცრი ფისკალური პოლიტიკის გატარებას შეეცადა. სასამართლოს შემთხვევაში, გასული წლების უფრო დიდი ბიუჯეტები შენობების განახლების ხარჯებს ასახავდა, რაც ამჟამად დასრულებულია. ბიუჯეტში ხელფასების წილი 60 პროცენტთან 73 პროცენტამდე გაიზარდა.

ზოგადად, სასამართლოს ფინანსური დაგეგმვისა და ფინანსების განაწილების უკიდურესად ცენტრალიზებულმა სისტემამ შეიძლება ქვედა დონის სასამართლოების გაუცხოება გამოიწვიოს.

2009 წლის მდგომარეობა:

მთავრობის საერთო ხარჯები 2007-2010 წლებში 7 პროცენტით გაიზარდა. ამავე პერიოდში საკონსტიტუციო სასამართლოს ბიუჯეტმა 2 პროცენტით მოიმატა, უზენაესი სასამართლოს ბიუჯეტმა

- 7 პროცენტით, ხოლო სხვა საერთო სასამართლოების ბიუჯეტმა - 9 პროცენტით. ამავე დროს, საერთო სასამართლოების 2010 წლის ბიუჯეტი 2009 წლის ბიუჯეტზე 12 პროცენტით მცირეა.

ქვემოცანა 4: სასამართლო სექტორის უზრუნველყოფა მისი ფუნქციის შესასრულებლად საჭირო რესურსებით

ინდიკატორი: არსებობს თუ არა პროცესუალური წესები სასამართლო განხილვების ზედმეტი გადავადების აღსაკვეთად; იმის უზრუნველსაყოფად, რომ მოსამართლეებს საკმარისი დრო ჰქონდეთ საქმეების მოსასმენად და გადაწყვეტილებების მოსამზადებლად და რომ აპელაციები ზედმეტი გაჭიანურების გარეშე იქნეს განხილული?

შესრულების ქულა: 2

2010 წლის სიახლეები:

ამ სფეროში ცვლილებები არ მომხდარა.

2009 წლის მდგომარეობა:

სამოქალაქო საქმეები ორი თვის ვადაში უნდა იქნეს განხილული, ხოლო განსაკუთრებული გარემოებების არსებობისას - ხუთი თვის ვადაში. სისხლის სამართლის საქმეები განხილულ უნდა იქნეს ბრალდები წაყენებიდან ცხრა თვეში. დაკავებულთა წინასწარი პატიმრობის მაქსიმალური ვადა ცხრა თვეა.

ქვემოცანა 4: სასამართლო სექტორის უზრუნველყოფა მისი ფუნქციის შესასრულებლად საჭირო რესურსებით

ინდიკატორი: პრაქტიკაში, ხდება თუ არა საქმეების განხილვა და გადაწყვეტილებების გამოტანა ხანგრძლივი დაყოვნებისა და ზედმეტი გადავადების გარეშე?

შესრულების ქულა: 2

2010 წლის სიახლეები:

თამარ ჩუგოშვილის თქმით, საქმეების განხილვა, როგორც წესი, ზედმეტი დაყოვნების გარეშე ხდება.²⁰

2009 წლის მდგომარეობა:

საქართველოში ადამიანის უფლებების დაცვის შესახებ აშშ-ის სახელმწიფო დეპარტამენტის ანგარიშის თანახმად, ყველა სასამართლო მკაცრად იცავდა დადგენილ ვადებს.²¹ თუმცა, საქალაქო სასამართლოებში განსახილველი საქმეების სიმრავლემ ხშირად სისტემაში დაყოვნებები შეიძლება გამოიწვიოს, რაც, საია-ს წარმომადგენელთა თქმით, იმას ნიშნავს, რომ საქმის განხილვისათვის დადგენილი ვადები შეიძლება დაირღვეს.²²

²⁰ ინტერვიუ საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის თავმჯდომარე თამარ ჩუგოშვილთან, 2011 წლის 25 თებერვალი.

²¹ State Department (2009) Human Rights Report: Georgia (<http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2009/eur/136032.htm>)

²² ინტერვიუ საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის საპარლამენტო მდივან თამარ ჩუგოშვილთან, 2010 წლის 18 მარტი.

უზენაესი სასამართლოს ცნობით, თბილისში მომუშავე მოსამართლეებს ნებისმიერ კონკრეტულ მომენტში 70 საქმე ჰქონდათ განსახილველი. ერთი მოსამართლის მიერ განსახილველი საქმეების რიცხვი კანონით შეზღუდული არ არის.²³ აშშ-ის სახელმწიფო დეპარტამენტის განცხადებით, საქმეთა განხილვის გაჭიანურების ერთ-ერთი მიზეზი შეიძლება ის იყოს, რომ საერთო სასამართლოების დონეზე მოსამართლის მრავალი თანამდებობა ამჟამად თავისუფალია.²⁴

ქვემოცანა 4: სასამართლო სექტორის უზრუნველყოფა მისი ფუნქციის შესასრულებლად საჭირო რესურსებით

ინდიკატორი: რამდენად აქვს ყოველ მოსამართლეს მისი სამუშაოს შესასრულებლად აუცილებელი ძირითადი რესურსები - მაგალითად, საკმარისი საოფისე ფართი, საკმარისი დამხმარე პერსონალი, კომპიუტერული მოწყობილობა, იურიდიული ბიბლიოთეკა (ფიზიკური ან ელექტრონული) და ა.შ.?
შესრულების ქულა: 2

2010 წლის სიახლეები:

ამ სფეროში ცვლილებები არ მომხდარა.

2009 წლის მდგომარეობა:

ქართულ სასამართლოებს სათანადო ინფრასტრუქტურა და მოწყობილობა აქვთ და საკმარისი დამხმარე პერსონალი ჰყავთ. კომპიუტერების, ქსეროქსის აპარატებისა და ფაქსის აპარატების რაოდენობა გაიზარდა და მრავალ სასამართლოში ინტერნეტით სარგებლობის საშუალება ყველა მოსამართლესა და თანამშრომელს აქვს. თუმცა, კვლავაც არსებობს კითხვები პერსონალისა და მოსამართლეების ტექნიკური კვალიფიკაციის შესახებ. კანონმდებლობა ინდექსირებულია და ხელმისაწვდომია ელექტრონული მონაცემთა ბაზის საშუალებით, რომლის გამოყენება კომპიუტერის მექანიზმით ყველა მოსამართლესა და სასამართლოს თანამშრომელს შეუძლია.

ქვემოცანა 5: სასამართლოს გამჭვირვალობის გაზრდა

ინდიკატორი: რამდენად ღიაა სასამართლო დარბაზში მიმდინარე განხილვები საზოგადოებისა და მედიისთვის კანონის თანახმად?
შესრულების ქულა: 1

2010 წლის სიახლეები:

ამ სფეროში ცვლილებები არ მომხდარა.

2009 წლის მდგომარეობა:

საქართველოს კანონმდებლობა მცირე მოთხოვნებს ადგენს სასამართლო დარბაზში მიმდინარე განხილვების საჯაროობის უზრუნველყოფასთან დაკავშირებით. კონსტიტუციაში (მუხ. 85) ნათქვამია, რომ სასამართლო განხილვები საჯაროა და რომ მათ დახურვა მხოლოდ იმ შემთხვევებში შეიძლება,

²³ ინტერვიუ უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის ბიუროს უფროს ოთარ ბეგიანიშვილთან, 2010 წლის 18 მარტი.

²⁴ State Department (2009) Human Rights Report: Georgia (<http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2009/eur/136032.htm>)

როდესაც ამას კანონი ითვალისწინებს. თუმცა, სასამართლოს ყველა გადაწყვეტილება საჯაროდ უნდა გამოცხადდეს.

ამავე დროს, საერთო სასამართლოების შესახებ კანონი სასამართლო პროცესის ფოტო და ვიდეო გადაღებას უკრძალავს ყველას, გარდა შესაბამისი უფლებამოსილები მქონე სასამართლო პერსონალისა. მოსამართლის ნებართვაა საჭირო აუდიოჩანაწერის ან ვიდეოჩანაწერის, ასევე სტენოგრამის წარმოებისთვის.

სასამართლოს შეუძლია მოამზადოს სხდომის სტენოგრამა ან აუდიოჩანაწერი, თუმცა ვალდებული არ არის, რომ ეს გააკეთოს.

ქვემოცანა 5: სასამართლოს გამჭვირვალობის გაზრდა

ინდიკატორი: არის თუ არა სასამართლო დარბაზში მიმდინარე განხილვები პრაქტიკაში მეტწილად ღია და აქვთ თუ არა საზოგადოებისა და მედიის წარმომადგენლებს დასწრების საშუალება?

შესრულების ქულა: 1

2010 წლის სიახლეები:

სასამართლო განხილვების მხრივ რაიმე აღსანიშნავი ცვლილება არ მომხდარა.

2009 წლის მდგომარეობა:

მართალია სასამართლო სხდომები, როგორც წესი, ღიაა და დასწრება ნებისმიერ მსურველს შეუძლია, მაგრამ მასმედიის მიერ საქმეთა გაშუქებასა და ანალიზს განსაკუთრებით აბრკოლებს ჩანაწერების წარმოების მხრივ არსებული შეზღუდვები. ამ თვალსაზრისით, ღიაობისა და საზოგადოებრივი კონტროლის ხარისხზე განსაკუთრებულ გავლენას ახდენს აუდიო და ვიდეო ჩაწერის აკრძალვა, რადგანაც ტელევიზია საქართველოში ინფორმაციის მთავარი წყაროა.

მართალია სასამართლოებს საკუთარი აუდიო და ვიდეო ჩანაწერების წარმოება შეუძლიათ, მაგრამ კანონი მათ ამის გაკეთებას არ ავალდებულებს იმ შემთხვევაშიც კი, თუ მხარეები ასეთი თხოვნით მიმართავენ. მეტიც, მოსამართლეები დისკრეციის უფლებას ისე იყენებენ აუდიო და ვიდეო ჩაწერის ასაკრძალად, რომ თავიანთი გადაწყვეტილებების მიზეზებსაც არ განმარტავენ.

ეს განსაკუთრებით შემაშფოთებელია უზუსტო და არასაიმედო ოქმების შედგენის წარსული გამოცდილების ფონზე და აქედან გამომდინარე გაყალბების საფრთხის არსებობის პირობებში.

სასამართლო პროცესების ღიაობა პრაქტიკაში ხშირად სასამართლო დარბაზის ზომის გამოც არის შეზღუდული. ფართის ნაკლებობა გახმაურებული საქმეების განხილვებზე დაინტერესებული მხარეების არდაშვების საბაზად გამოიყენება ხოლმე. მართალია სასამართლო დარბაზების ზომა ობიექტურად შეიძლება განსხვავებული იყოს, მაგრამ ამჟამინდელი კარგი ინფრასტრუქტურა სასამართლოს იმის საშუალებას აძლევს, რომ სხდომები უფრო დიდ დარბაზებში გამართოს მაშინ, როდესაც ცნობილია, რომ კონკრეტული საქმე დიდ ინტერესს იწვევს.²⁵

²⁵ ინტერვიუ საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის თავმჯდომარე თამარ ჩუგოშვილთან, 2011 წლის 25 თებერვალი.

ქვემოცანა 5: სასამართლოს გამჭვირვალობის გაზრდა

ინდიკატორი: რამდენად მოითხოვს კანონი, რომ სასამართლოს გადაწყვეტილებები გამოქვეყნდეს და ხელმისაწვდომი იყოს საზოგადოებრივი კონტროლისთვის?

შესრულების ქულა: 2

2010 წლის სახსრები:

ამ სფეროში ცვლილებები არ მომხდარა.

2009 წლის მდგომარეობა:

სასამართლოები ვალდებული არიან, რომ ყველა გადაწყვეტილება საჯაროდ გამოაცხადონ. გადაწყვეტილებების გაზეთში ან ოფიციალურ ინტერნეტ-გვერდზე გამოქვეყნების მოთხოვნა არ არსებობს, თუმცა უზენაესი და საკონსტიტუციო სასამართლოები, მათი გადაწყვეტილებების დიდი მნიშვნელოვნებიდან გამომდინარე, მაინც ათავსებენ ამ გადაწყვეტილებებს თავიანთ ინტერნეტ-გვერდებზე. მართალია ქართული სასამართლო პრეცედენტის ძალას არ აღიარებს, მაგრამ უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილებებს სავალდებულო ძალა აქვს ქვედა დონის სასამართლოებისთვის.

ქვემოცანა 5: სასამართლოს გამჭვირვალობის გაზრდა

ინდიკატორი: ქვეყნდება თუ არა სასამართლოს გადაწყვეტილებები?

შესრულების ქულა: 1

2010 წლის სახსრები:

2010 წელს სასამართლოს ღიაობა მეტწილად შემცირდა.²⁶ ყველა დონის სასამართლოები უარს ამბობდნენ სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენელთა მიერ გამოთხოვნილი საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე, მათ შორის სასამართლოს გადაწყვეტილებებთან დაკავშირებული ინფორმაციისა. სასამართლოები ხშირად აცხადებენ, რომ საჯარო ინფორმაციის გაცემა მათი პრიორიტეტი არ არის ადმინისტრაციული რესურსების სიმცირის გათვალისწინებით.²⁷ ეს ახალი ტენდენცია შემამოთხობელია, რადგანაც სასამართლო ხელისუფლება ტრადიციულად კანონის შესაბამისად მოქმედებდა და საჯარო ინფორმაციის მომთხოვნელთა ინტერესებს იცავდა. წარსულში სასამართლო ასე იქცეოდა, როდესაც საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე სხვა სახელმწიფო ორგანოები ამბობდნენ უარს. ხსენებული განმარტება, რომ სასამართლოებს ინფორმაციის გაცემისთვის საჭირო ადმინისტრაციული რესურსები არ აქვთ, ეწინააღმდეგება სასამართლო ხელისუფლების საჯაროდ განცხადებულ პოზიციას, რომ მისი ადმინისტრაცია საკმარისად ძლიერია.^{28,29}

²⁶ „საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო“, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია და სხვა ორგანიზაციები არაერთგზის გამოვიდნენ საჯაროდ ამის წინააღმდეგ.

²⁷ „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო“, „საპროცესო შეთანხმება საქართველოში: [http://transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/Plea%20Bargaining%20in%20Georgia%20-%20Negotiated%20Justice%20-%20GEO%20\(2\).pdf](http://transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/Plea%20Bargaining%20in%20Georgia%20-%20Negotiated%20Justice%20-%20GEO%20(2).pdf) (ნახვის თარიღი: 2011 წლის 31 მარტი)

²⁸ ამის ერთ-ერთი ბოლოდროინდელი მაგალითია თბილისის საქალაქო სასამართლოდან მიღებული წერილი # 104, 03.05.2010

²⁹ რადიო „თავისუფლება“ (რადიო „თავისუფლების“ ქართული სამსახური), ინტერვიუ უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე კოტე კუბლაშვილთან, 2010 წლის 22 ივლისი. აუდიოჩანაწერის მოსმენა (ქართულ ენაზე) შესაძლებელია ინტერნეტ-გვერდზე: <http://www.radiotavisupleba.ge/audio/audio/274693.html> (ნახვის თარიღი: 2011 წლის 31 მარტი)

2009 წლის მდგომარეობა:

სასამართლოს გადაწყვეტილება ავტომატურად გადაეცემა მხარეებს წერილობითი სახით. საერთო სასამართლოების მიერ ცალკეული გადაწყვეტილებების შემდგომი გამოქვეყნების მოთხოვნა არ არსებობს და მიუხედავად იმისა, რომ ყველა სასამართლოს თავისი ინტერნეტ-გვერდი აქვს, თავიანთ გადაწყვეტილებებს ინტერნეტ-გვერდზე მხოლოდ უზენაესი სასამართლო და საკონსტიტუციო სასამართლო აქვეყნებენ.

ამავე დროს, ყველა სასამართლო გადაწყვეტილება საჯარო ჩანაწერია და ნებისმიერ დაინტერესებულ პირზე უნდა გაიცეს წერილობითი თხოვნის შემთხვევაში, როგორც ამას საქართველოში ინფორმაციის თავისუფლების სფეროში არსებული წესები ითვალისწინებს.

ქვემოცანა 5: სასამართლოს გამჭვირვალობის გაზრდა

ინდიკატორი: რამდენად მოითხოვს კანონი, რომ სასამართლო პროცესების სტენოგრამა შედგენილ იქნეს და ხელმისაწვდომი გახდეს საზოგადოებისთვის?

შესრულების ქულა: 1

2010 წლის სიახლეები:

ამ სფეროში ცვლილებები არ მომხდარა.

2009 წლის მდგომარეობა:

ქართული კანონმდებლობა სასამართლო პროცესების ოქმების შედგენას მოითხოვს და არა სრული სტენოგრამებისა (სამოქალაქო საპროცესო კოდექსი, მუხ. 287-291; სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსი, მუხ. 195; ადმინისტრაციული სამართლის საქმეების განხილვაზე სამოქალაქო საპროცესო წესები ვრცელდება).

ოქმები არ ქვეყნდება, მაგრამ საჯარო ინფორმაციად ითვლება და შესაბამისად ხელმისაწვდომია საზოგადოებისთვის მოთხოვნის შემთხვევაში. ამავე დროს, სავალდებულოა ტექსტის რედაქტირება პირადი და კონფიდენციალური ინფორმაციის დაცვის მიზნით.

ქვემოცანა 5: სასამართლოს გამჭვირვალობის გაზრდა

ინდიკატორი: დგება თუ არა სასამართლო პროცესების სტენოგრამები ან რაიმე სხვა სახის ჩანაწერები და ხელმისაწვდომია თუ არა ისინი საზოგადოებისთვის.

შესრულების ქულა: 1

2010 წლის სიახლეები:

მართალია მთავრობა ამტკიცებდა, რომ გამჭვირვალობის ხარისხი სასამართლოების ინტერნეტ-გვერდების განვითარების გზით გაიზრდებოდა, მაგრამ მნიშვნელოვანი გაუმჯობესება არ მომხდარა.

გარდა ამისა, სასამართლოებში ჩანაწერების წარმოების მხრივ არსებული მდგომარეობის შეფასება რთულია, რადგანაც სასამართლოები ხშირად უარს ამბობენ შესაბამისი მასალების გაცემაზე თხოვნის შემთხვევაშიც კი.

2009 წლის მდგომარეობა:

ადმინისტრაციული საქმეების გამოკლებით, კანონი პირდაპირ არ მოითხოვს სასამართლო განხილვების ოქმების წარმოებას, რომლებიც ხელმისაწვდომი იქნებოდა საზოგადოებისთვის. კანონმდებლობის ხარვეზია ის, რომ საზოგადოების მიერ სისხლის სამართლის საქმეების განხილვის ოქმების მიღების უფლება ცალსახად გარანტირებული არ არის, რაც ინფორმაციის თავისუფლების მხრივ საქართველომ არსებულ კანონებს ეწინააღმდეგება. სააპელაციო სასამართლოს წარმომადგენლის თქმით, აუდიოჩანაწერი მრავალი საქმი განხილვისას წარმოებს და საქმის მონაწილე მხარეებზე გაცივება თხოვნის შემთხვევაში.³⁰

პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის წევრმა ჩიორა თავთაქიშვილმა შარშან ბრძანა, რომ საერთო სასამართლოები თავიანთ გადაწყვეტილებებს შესაბამისი ტექნიკური საშუალებების არქონის გამო არ აქვეყნებდნენ. მისივე თქმით, ეს მასალები ხელმისაწვდომი გახდებოდა მას შემდეგ, რაც ცალკეული სასამართლოები თავიანთ ინტერნეტ-გვერდებს შექმნიდნენ.³¹

ქვემოცანა 6: სასამართლოს გადაწყვეტილებების აღსრულების ეფექტიანობის გაზრდა

ინდიკატორი: რამდენად არსებობს სამართლებრივი აქტები, სადაც აღწერილია აღმასრულებელი აგენტების, ანუ აღსრულების პროცესის განხორციელებაზე პასუხისმგებელი სუბიექტების როლი, ორგანიზაცია, სტატუსი და მომზადების პროცედურები (მაგ. მანდატურები, აღმასრულებელი მოსამართლეები, შერიგები, სასამართლო აღმასრულებლები და სასამართლო ოფიცრები)?

შესრულების ქულა: 2

2010 წლის სიახლეები:

ამ სფეროში ცვლილებები არ მომხდარა.

2009 წლის მდგომარეობა:

აღმასრულებელი აგენტების როლს, ორგანიზაციას, სტატუსსა და მომცადებას არეგულირებს საქართველოს კანონი სააღსრულებო წარმოებათა შესახებ, ხოლო დამატებითი წესები იუსტიციის მინისტრის ბრძანებულებებით არის დადგენილი. სასამართლოს გადაწყვეტილებების აღსრულების წესს განსაზღვრავს კანონი სააღსრულებო წარმოებათა შესახებ და ინსტრუქცია სააღსრულებო წარმოებათა შესახებ. აღსრულებას აწარმოებს სსიპ აღსრულების ეროვნული ბიურო, რომელიც იუსტიციის სამინისტროს ზედამხედველობის ქვეშ ფუნქციონირებს.

ქვემოცანა 6: სასამართლოს გადაწყვეტილებების აღსრულების ეფექტიანობის გაზრდა

³⁰ ინტერვიუ სააპელაციო სასამართლოს მოსამართლე ირაკლი ადეიშვილთან, 2010 წლის 18 მარტი.

³¹ ინტერვიუ პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის თავმჯდომარის მოადგილე ჩიორა თავთაქიშვილთან, 2010 წლის 23 მარტი.

ინდიკატორი: პრაქტიკაში რამდენად ხორციელდება აღმასრულებელი აგენტების მომზადება აღსრულების წესებისა და პროცედურების ცოდნის მხრივ?

შესრულების ქულა: 2

2010 წლის სიახლეები:

ამ სფეროში ცვლილებები არ მომხდარა.

2009 წლის მდგომარეობა:

აღმასრულებელი აგენტების მომზადებას რეგულარულად აწარმოებს იუსტიციის სამინისტროსთან არსებული მოსამზადებელი ცენტრი. გარდა ამისა, აღსრულების ეროვნული ბიურო სხვადასხვა საერთაშორისო ორგანიზაციასთან თანამშრომლობს და რეგულარულად მართავს სწავლებებს. აღსრულების ეროვნული ბიურო ამჟამად მონაწილეობს ევროკავშირის პროექტში (TWINNING), შვედეთის საერთაშორისო განვითარებისა და თანამშრომლობის სააგენტოს (SIDA) პროგრამაში და გერმანიის ტექნიკური თანამშრომლობის საზოგადოების (GTZ) პროგრამებში.

აღსრულების ეროვნული ბიურო მოქალაქეებს უფასო იურიდიულ კონსულტაციას სთავაზობს და უფასო ცხელი ხაზიც აქვს, რომლის საშუალებითაც მოქალაქეებს საჩივრების წარდგენა შეუძლიათ. ბიუროს აღსრულების პროცესის მონიტორინგის სისტემა აქვს, ხოლო მის ინტერნეტ-გვერდზე სასარგებლო სტატისტიკური მონაცემებია განთავსებული.

გარდა სახელმწიფო აღმასრულებლებისა, კანონი ახლა კერძო აღსრულების მომსახურებასაც აღიარებს. შესაბამის ლიცენზიას იუსტიციის სამინისტრო გასცემს იურიდიული განათლების მქონე კერძო პირებს. კერძო აღმასრულებლებს მხოლოდ სამოქალაქო საქმეებზე შეუძლიათ მუშაობა.

მართალია სახელმწიფო აღსრულების მომსახურება საქმეების დიდ უმრავლესობას მოიცავს, მაგრამ კერძო აღსრულების მომსახურების არსებობა და გაძლიერება შეიძლება განხილულ იქნეს როგორც ნაბიჯი კონკურენციის განვითარებისა და ხარისხის მუდმივი ამაღლების წახალისებისკენ.

ქვემოცანა 6: სასამართლოს გადაწყვეტილებების აღსრულების ეფექტიანობის გაზრდა

ინდიკატორი: რამდენად არის აღმასრულებელი აგენტების საქმიანობა შეზღუდული ეთიკის წერილობით კოდექსებში ასახული ეთიკური და პროფესიული სტანდარტებით?

შესრულების ქულა: 2

2010 წლის სიახლეები:

ამ სფეროში ცვლილებები არ მომხდარა.

2009 წლის მდგომარეობა:

აღმასრულებელი აგენტების ეთიკის კოდექსი იუსტიციის მინისტრის ბრძანებით დამტკიცდა 2007 წელს, აგრეთვე სასჯელაღსრულების, პრობაციისა და იურიდიული დახმარების მინისტრის ბრძანებით 2009 წელს.

ქვემოცანა 6: სასამართლოს გადაწყვეტილებების აღსრულების ეფექტიანობის გაზრდა
ინდიკატორი: რამდენად სრულდება ეს კოდექსი პრაქტიკაში?
შესრულების ქულა: 1

2010 წლის სიახლეები:

ამ სფეროში ცვლილებები არ მომხდარა.

2009 წლის მდგომარეობა:

კოდექსების დადგენისთვის დისციპლინარული დევნის შემთხვევები იშვიათია. თუმცა, ამ სფეროში სანდო სტატისტიკური მონაცემები არ მოიპოვება, რადგანაც ეს ინფორმაცია პირადი ხასიათის ინფორმაციად განიხილება.

ქვემოცანა 7: მოსამართლეთა და პროკურორების ეთიკის კოდექსის მიღება

ინდიკატორი: რამდენად რეგულირდება მოსამართლეების, სასამართლო მოხელეების, ადვოკატების, კანონმდებლებისა და მთავრობის სხვა თანამდებობის პირების საქმიანობა ეთიკის წერილობითი კოდექსებით, რომლებიც ისეთ საკითხებს ეხება, როგორცაა ინტერესთა კონფლიქტი, თანამდებობასთან შეუსაბამო პოლიტიკური საქმიანობა და ა.შ.?

შესრულების ქულა: 2

2010 წლის სიახლეები:

ამ სფეროში ცვლილებები არ მომხდარა.

2009 წლის მდგომარეობა:

დებულებები ეთიკის შესახებ და ინტერესთან კონფლიქტთან დაკავშირებული წესები საქართველოს საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის ნაწილია. გარდა ამისა, მოსამართლეებისა და პროკურორებისთვის ეთიკის სპეციალური კოდექსები არსებობს. ამ კოდექსებისა და წესების განხორციელებასა და მოსამართლეთა კეთილსინდისიერ საქმიანობას ზედამხედველობას უწევს იუსტიციის უმაღლესი საბჭო.

ადვოკატთა საქმიანობას ადვოკატთა შესახებ საქართველოს კანონი და საქართველოს ადვოკატთა ასოციაციის ეთიკის კოდექსი არეგულირებს.

ქვემოცანა 7: მოსამართლეთა და პროკურორების ეთიკის კოდექსის მიღება

ინდიკატორი: რამდენად იცავენ ეთიკის კოდექსებს პრაქტიკაში?

შესრულების ქულა: 1

2010 წლის სიახლეები:

ამ სფეროში ცვლილებები არ მომხდარა.

2009 წლის მდგომარეობა:

საქართველოს ადვოკატთა ასოციაციაში ეთიკის კომისია მოქმედებს. კომისია ზედამხედველობას უწევს და აკონტროლებს ადვოკატების საქმიანობას და განიხილავს მათ წინააღმდეგ შეტანილ საჩივრებს. ეთიკის კოდექსი სანქციებს არ ადგენს, ხოლო კომისია საერთო სასამართლოების შესახებ კანონითა და დისციპლინური პასუხისმგებლობის შესახებ კანონით ხელმძღვანელობს. არსებულის წესების პრაქტიკაში განხორციელების შესაფასებლად საჭირო მონაცემები ამჟამად არ მოიპოვება, რადგანაც დისციპლინური სანქციების დაწესების საფუძველი პირადი სახის ინფორმაციად განიხილება და საჯაროდ არ გაიცემა.

მეორე ამოცანა: საჯარო სამსახურისა და საჯარო სექტორის რეფორმა

| | შესრულების ქულა 2009 წელს | შესრულების ქულა 2010 წელს |
|-------------|---------------------------|---------------------------|
| საერთო ქულა | 25/50 (50%) | 34/50 (68%) |

| ქვეამოცანა | შესრულების ქულა 2009 წელს | შესრულების ქულა 2010 წელს |
|---|---------------------------|---------------------------|
| საჯარო სამსახურის დამოუკიდებლობა, ანგარიშვალდებულება და გამჭვირვალობა | 6/16 | 8/16 |
| ადამიანური რესურსები | 5/10 | 6/10 |
| კეთილსინდისიერება | 5/8 | 4/8 |
| სახელმწიფო შესყიდვები | 9/16 | 16/16 |

ქვეამოცანა 1: საჯარო სამსახურის დამოუკიდებლობა, ანგარიშვალდებულება და გამჭვირვალობა ინდიკატორი: რამდენად არსებობს კანონები, რომლებიც საჯარო მოსამსახურეთა დანიშვნასა და დაწინაურებაში უკანონო პოლიტიკურ ჩარევას გამორიცხავს?

შესრულების ქულა: 1

2010 წლის სიახლეები:

ამ სფეროში ცვლილებები არ მომხდარა.

2009 წლის მდგომარეობა:

საჯარო სამსახურის შესახებ კანონი სამსახურში აყვანისა და დაწინაურების ზოგად პრინციპებს ადგენს. ამ წესებს პრეზიდენტის 2009 წლის 5 თებერვლის #46 და #47 ბრძანებულებები (საჯარო თანამდებობათა დასაკავებელი კონკურსის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ; საჯარო მოხელეთა ატესტაციის წესის დამტკიცების შესახებ) ავსებს. არსებული წესები ზოგადი და ბუნდოვანია, რაც ცალკეულ ორგანიზაციებს თანამშრომლების აყვანის მხრივ დიდ თავისუფლებას ანიჭებს. ვაკანსია საჯაროდ უნდა გამოცხადდეს და განაცხადების მიღება სულ მცირე ორი კვირის მანძილზე უნდა მიმდინარეობდეს. ამავე დროს, არც ერთ ხსენებული დოკუმენტი და წესი არ ვრცელდება საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებზე (სსიპ) – სამინისტროების ან მთავრობისა და პრეზიდენტის მიერ შექმნილ, ნახევრადდამოუკიდებელ ორგანიზაციებზე. საჯარო სამართლის იურიდიული პირები მომსახურების ერთადერთი მიმწოდებლები არიან მრავალ სფეროში, მათ შორის სამოქალაქო და საჯარო რეესტრის სფეროებსა და საგანმანათლებლო დაწესებულებების აკრედიტაციის სფეროში.

დაწინაურების მკაფიო წესები და კრიტერიუმები არ არსებობს. სამსახურში აყვანისა და დაწინაურების შესახებ გადაწყვეტილებებს შესაბამისი ინსტიტუტები იღებენ. გადაწყვეტილების მიმღებ კომისიებს ამ ინსტიტუტების ხელმძღვანელები ან მათი მოადგილეები უდგანან სათავეში. კომისიების სხვა წევრებსაც ამ ორგანიზაციების ხელმძღვანელები ირჩევენ, თუმცა კანონი კომისიაში საჯარო სამსახურის ბიუროს ხელმძღვანელის ან წარმომადგენლის შეყვანასაც მოითხოვს.

ქვემოცანა 1: საჯარო სამსახურის დამოუკიდებლობა, ანგარიშვალდებულება და გამჭვირვალობა

ინდიკატორი: რამდენად ქმედითია სამსახურში აყვანისა და დაწინაურების სფეროში არსებული საკანონმდებლო ნორმები პროცესში პოლიტიკური ჩარევის აღკვეთის მხრივ (მაგ. მუშაობენ თუ არა საკონკურსო კომისიები პოლიტიკური ჩარევის გარეშე)?

შესრულების ქულა: 1

2010 წლის სახსრები:

თანამდებობზე დანიშვნა ხშირად კვლავაც პოლიტიკური ჩარევის პირობებში ხდება. მართალია საჯარო სამსახურის შესახებ კანონი საჯარო სამსახურში უვადოდ აყვანის გარანტიას შეიცავს, მაგრამ მთავრობაში მომხდარმა ცვლილებებმა დიდი გავრცელება შეიძლება გამოიწვიოს. ყოველი ახალი მინისტრის თანამდებობაზე დანიშვნას, როგორც წესი, მასშტაბური რეორგანიზაცია მოჰყვება.³² ზოგადად, თანამშრომლებს „სთხოვენ“ ხელი მოაწერონ განცხადებას რეორგანიზაციის გამო კონტრაქტის გაწყვეტაზე თანხმობის შესახებ. ასეთი განცხადება მთავრობას სამართლებრივი პრობლემებისა და ფინანსური ვალდებულებებისგან იცავს, რადგანაც მას კომპენსაციის გაცემა აღარ უწევს. ეს პრაქტიკა მას შემდეგ ჩამოყალიბდა, რაც სახელმწიფომ მთელი რიგი საქმეები წააგო თანამშრომლების უკანონოდ გათავისუფლების გამო და შედეგად, ყოფილი თანამშრომლებისთვის დაკავებული ხელფასის გადახდა და ძველ სამსახურში მათი დაბრუნება მოუწია.³³

დაწინაურების და ჯილდოებისა თუ პრემიების გაცემის პროცესი არასაკმარისად რეგულირდება კანონით და ზოგადად პოლიტიზებულია. პოლიტიკური გავლენა ასევე თვალშისაცემია რეორგანიზაციის შედეგად გამოთავისუფლებული თანამდებობების შევსებისას. ამის ბოლოდროინდელი მაგალითია განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო. მოქმედმა მინისტრმა დიმიტრი შაშკინმა სამინისტროში თავისი მრავალი ყოფილი თანამშრომელი მოიყვანა სასჯელაღსრულების, პრობაციისა და იურიდიული დახმარების სამინისტროდან. ბატონი შაშკინი განათლების მესამე მინისტრია ბოლო უკანასკნელი სამი წლის მანძილზე.³⁴ ამრიგად, ასეთმა ცვლილებებმა მკვეთრად შეიძლება შეამციროს განათლების სამინისტროს ეფექტიანობა.

³² „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო“, „საქართველოს საჯარო სამსახურის რეფორმა: დიდი კორპორაცია თუ კონკურენტული ბაზარი?,

<http://transparency.ge/sites/default/files/reforming%20the%20Georgian%20Civil%20Service-Geo.pdf>; „შიდა კონტროლის ინსტიტუციები საქართველოში: შიდა პოლიცია თუ შიდა აუდიტი?“,

<http://transparency.ge/sites/default/files/Institutions%20of%20Internal%20Control-Geo.pdf> (ნახვის თარიღი: 2011 წლის 31 მარტი).

³³ სახალხო დამცველის 2004 წლის საპარლამენტო ანგარიში, თავი სოციალური და ეკონომიკური უფლებების შესახებ, <http://ombudsman.ge/files/downloads/ge/szounjmrncjpcwvcdgasn.pdf>, (ნახვის თარიღი: 2011 წლის 31 მარტი).

³⁴ განათლების მინისტრის პოსტი ეკავათ გია ნოდისა (2008 წლის იანვრიდან იმავე წლის დეკემბრამდე), ნიკა გვარამიას (2008 წლის დეკემბრიდან 2009 წლის დეკემბრამდე) და დიმიტრი შაშკინს (2009 წლის დეკემბრიდან დღემდე).

ბატონ შაშკინს ასევე ბრალს სდებენ იმაში, რომ მან თანამდებობაზე დანიშნვიდან მცირე ხანის შემდეგ საშუალო და ზედა დონის მოხელეთა მნიშვნელოვანი ნაწილი დაითხოვა სამსახურიდან. ამ მოხელეთა შორის ბევრი უფროსი თანამშრომელი იყო, რომლებსაც სახელმწიფოს მიერ დაფინანსებული პროგრამის ფარგლებში განათლების პოლიტიკისა და მართვის სამაგისტრო პროგრამები ჰქონდათ გავლილი ჰარვარდისა და კოლუმბიის უნივერსიტეტებში. პროგრამის მონაწილეებს რამდენიმე წელი უნდა ემუშავათ განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროში ან დიდი ჯარიმა გადაეხადათ პროგრამაში მათი მონაწილეობის ხარჯების ასანაზღაურებლად. თუმცა, ბატონი შაშკინის დანიშვნის შემდეგ სამინისტრო თითქმის ყველა მათგანმა დატოვა. ზოგიერთმა მათგანმა კერძო საუბრებში აღიარა, რომ ისინი ფაქტობრივად აიძულეს თანამდებობები დაეტოვებინათ – მათ მაღალი თანამდებობებიდან დაქვეითება შესთავაზეს, რადგანაც ისინი ბატონი შაშკინის მიერ სასჯელადსრულების სამინისტროდან მოყვანილ კადრებს უნდა შეეცვალათ. არსებული ინფორმაციით, განათლების სამინისტროში მუშაობის საკონტრაქტო ვალდებულების დარღვევისთვის არავინ დაუჯარიმებიათ. ამ ინფორმაციის გადამოწმება შეუძლებელია, რადგანაც განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო მეტად დახურული უწყებაა და მუდმივად არღვევს თავის ვალდებულებებს ინფორმაციის თავისუფლების კუთხით.

ქვემოცანა 1: საჯარო სამსახურის დამოუკიდებლობა, ანგარიშვალდებულება და გამჭვირვალობა

ინდიკატორი: რამდენად არსებობს ფართო საკანონმდებლო ნორმები მოქმედი საჯარო მოსამსახურეების პოლიტიკურ საქმიანობასთან დაკავშირებით?

შესრულების ქულა: 1

2010 წლის სიახლეები:

ამ სფეროში ცვლილებები არ მომხდარა.

2009 წლის მდგომარეობა:

საქართველოს კანონმდებლობა პოლიტიკურ პარტიებში საჯარო მოსამსახურეების გაწევრიანებას არ ზღუდავს. გამონაკლისია მხოლოდ პოლიცია, სამხედრო მოსამსახურეები, პროკურორები და მოსამართლეები (საქართველოს კანონი მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ, მუხ. 10), მათი საქმიანობის ხასიათიდან და მიუკერძოებლობის უფრო მაღალი სტანდარტიდან გამომდინარე. პარტიის წევრებმა, რომლებიც ასეთ სამსახურში ინიშნებიან, წევრობაზე უარი უნდა თქვან სამსახურის პერიოდის მანძილზე. ყველა საჯარო მოსამსახურეს ეკრძალება თავისი სამსახურის გამოყენება პოლიტიკური საქმიანობისთვის (კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, მუხ. 61). ერთიანი საარჩევნო კოდექსი განმარტავს, თუ როგორ შეიძლება მიუკერძოებელი საჯარო მოსამსახურისა და პარტიული აქტივისტის ფუნქციების შეთავსება. კოდექსი ადგენს, რომ საჯარო მოსამსახურეებს საარჩევნო კამპანიასთან დაკავშირებულ საქმიანობაში მონაწილეობა შეუძლიათ მაშინ, როდესაც თავიანთ სამსახურეობრივ მოვალეობებს არ ასრულებენ (ერთიანი საარჩევნო კოდექსი, მუხ. 76.1). თუმცა, კანონის ეს ნორმა მინიმალურია და ბოროტად შეიძლება იქნეს გამოყენებული.

ქვემოცანა 1: საჯარო სამსახურის დამოუკიდებლობა, ანგარიშვალდებულება და გამჭვირვალობა

ინდიკატორი: რამდენად დაცულია ეს ნორმები პრაქტიკაში?

შესრულების ქულა: 1

2010 წლის სიახლეები:

ამ სფეროში ცვლილებები არ მომხდარა.

2009 წლის მდგომარეობა:

სახელმწიფო და პარტიული მოვალეობების გამიჯვნის მხრივ არსებული ნორმები პრაქტიკაში არასათანადოდ სრულდება.³⁵ არსებობს სანდო მტკიცებულებები იმისა, რომ ადმინისტრაციული რესურსები ბოროტად გამოიყენება მმართველი პარტიის მიერ. სახელმწიფოს მიერ დაფინანსებული ღონისძიებები პოლიტიკური აგიტაციისთვის გამოიყენება, ხოლო მაღალი რანგის სახელმწიფო თანამდებობის პირები მუდმივად დაყვებიან თან კანდიდატებს და ესწრებიან საარჩევნო კამპანიის ფარგლებში გამართულ ღონისძიებებსა თუ შეხვედრებს იმ პერიოდში, როდესაც შვებულებაში არ იმყოფებიან, და გადაადგილებისთვის სახელმწიფო ტრანსპორტსა და დაცვას იყენებენ.

მართალია, სამოქალაქო საზოგადოების მიერ წარმოებული ფართო საჯარო კამპანიებისა და მონიტორინგის შედეგად, მმართველი პარტიის წარმომადგენელი თანამდებობის პირები უფრო მეტად ცდილობდნენ არსებული ნორმების დაცვას ბოლოდროინდელი არჩევნების დროს, მაგრამ ეს ნორმები კვლავაც არასაკმარისად არის დაცული, რასაც კანონმდებლობის ნაკლოვანებები და პოლიტიკური კონკურენციის არათანაბარი პირობებიც უწყობს ხელს.

ქვემოცანა 1: საჯარო სამსახურის დამოუკიდებლობა, ანგარიშვალდებულება და გამჭვირვალობა

ინდიკატორი: რამდენად მოითხოვს კანონი საჯარო სექტორში მომუშავე პირების პირადი ქონების, შემოსავლის და ფინანსური ინტერესების დეკლარაციას და გამოქვეყნებას?

შესრულების ქულა: 1

2010 წლის სიახლეები:

საჯარო სამსახურის ბიურომ ფინანსური დეკლარაციების შევსების ელექტრონული პლატფორმა შექმნა (www.declaration.ge, მხოლოდ ქართულ ენაზე). საჯარო მოხელეებს, რომლებსაც დეკლარაციის შევსება ევალებათ, პირადი საიდენტიფიკაციო ნომრები და პაროლები ეძლევათ სისტემაში შესასვლელად. 2010 წლამდე, მოხელეები დეკლარაციებს ხელნაწერის ფორმით წარადგენდნენ.

2009 წლის მდგომარეობა:

კანონი შეიცავს ნორმებს, რომლებიც საჯარო მოსამსახურეების პირადი ქონებისა და ინტერესების შესახებ ინფორმაციის გამოქვეყნებას გულისხმობს. ეს ნორმები მოცემულია საქართველოს კანონში საჯარო სამსახურის შესახებ და კანონში საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ. დეკლარაცია საჯარო სამსახურის ბიუროს ყველა საჯარო მოსამსახურემ უნდა წარუდგინოს დანიშვნისთანავე. დეტალური დეკლარაციის ყოველწლიურად წარდგენა მხოლოდ მაღალი თანამდებობის პირებს მოეთხოვებათ. მაღალი რანგის საჯარო მოხელეების სია პრეზიდენტის ბრძანებულებით მტკიცდება.

³⁵ „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო“ (2010), „საბოლოო ანგარიში ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენების შესახებ წინასაარჩევნო კამპანიისთვის“, http://transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/Final%20Report%20on%20AAR_GEO.pdf

ამავე დროს, არ არსებობს უწყება, რომელიც დეკლარაციების სიზუსტეს და სისრულეს შეამოწმებდა. ბიურო მეტწილად დეკლარაციების შემგროვებლის ფუნქციას ასრულებს. დეკლარაციები საჯაროა და მათი ჩამოტვირთვა ამჟამად უფასოდ შეიძლება ბიუროს ინტერნეტ-გვერდიდან.

დეკლარირების მოთხოვნების მხრივ კანონში არსებული ხვრელები აშკარაა და ამ მხრივ უკანასკნელი რამდენიმე წლის მანძილზე არაფერი გაკეთებულა.

ქვემოცანა 1: საჯარო სამსახურის დამოუკიდებლობა, ანგარიშვალდებულება და გამჭვირვალობა

ინდიკატორი: რამდენად ხდება საჯარო მოსამსახურეების პირადი ქონების, შემოსავლისა და ფინანსური ინტერესების გამოქვეყნება პრაქტიკაში?

შესრულების ქულა: 2

2010 წლის სიახლეები:

საჯარო სამსახურის ბიუროს ინტერნეტ-გვერდზე (www.declaration.ge) განთავსებულია საჯარო მოსამსახურეების დეკლარაციების სრული მონაცემთა ბაზა. დოკუმენტები, რომლებიც 2010 წლამდე იქნა წარდგენილი ხელნაწერი ფორმით, ციფრულ ფორმატში იქნა გადაყვანილი და .pdf ფორმატშია განთავსებული ბიუროს ინტერნეტ-გვერდზე (www.csb.gov.ge).

2009 წლის მდგომარეობა:

დეკლარაციების წარდგენის მოთხოვნა მეტწილად სრულდება. დაწესებულ ვადებში დეკლარაციის წარუდგენლობის შემთხვევაში გათვალისწინებულია ჯარიმა 1000 ლარის ოდენობით. ამასთან, დამრღვევ პირს კვლავაც მოეთხოვება დეკლარაციის წარდგენა. მოთხოვნის შემდგომი შეუსრულებლობის შემთხვევაში სისხლის სამართლის საქმე იქნება აღძრული.

ამგვარი ძალისხმევის მიუხედავად, გაურკვეველია, თუ რამდენად სრულად ხდება ინფორმაციის წარდგენა, განსაკუთრებით თუ კანონმდებლობაში არსებულ ხვრელებსა და ზედამხედველი უწყების არარსებობას გავითვალისწინებთ.

ქვემოცანა 1: საჯარო სამსახურის დამოუკიდებლობა, ანგარიშვალდებულება და გამჭვირვალობა

ინდიკატორი: რამდენად არსებობს საკანონმდებლო ნორმები, რომლებიც საჯარო მოსამსახურეებს თვითნებური დათხოვნისა და მათ საქმიანობაში პოლიტიკური ჩარევისგან იცავს?

შესრულების ქულა: 1

2010 წლის სიახლეები:

ამ სფეროში ცვლილებები არ მომხდარა.

2009 წლის მდგომარეობა:

საჯარო სამსახურის კანონი საჯარო მოსამსახურეებს თვითნებური დათხოვნისა და მათ საქმიანობაში პოლიტიკური ჩარევისგან იცავს. მეტიც, მათ ასეთი მცდელობების გასაჩივრებისა და მხილების სამართლებრივი საშუალებებიც აქვთ. თუმცა, კანონმდებლობა შტატის შემცირების ან „უწყების

ლიკვიდაციის“ მიზეზით საჯარო მოსამსახურის დათხოვნის საშუალებას იძლევა. ეს საკმაოდ ფართო უფლებამოსილების წყარო შეიძლება იყოს უწყებების ხელმძღვანელთათვის.

ქვეამოცანა 1: საჯარო სამსახურის დამოუკიდებლობა, ანგარიშვალდებულება და გამჭვირვალობა

ინდიკატორი: არის თუ არა ნორმები, რომლებიც საჯარო მოსამსახურეებს თვითნებური დათხოვნისგან იცავს, ქმედითი პრაქტიკაში?

შესრულების ქულა: 1

2010 წლის სიახლეები:

ამ სფეროში ცვლილებები არ მომხდარა.

2009 წლის მდგომარეობა:

მართალია საჯარო სამსახურის შესახებ კანონი გარკვეული დაცულობის გარანტიას იძლევა და საჯარო მოსამსახურეები უვადოდ ინიშნებიან, მაგრამ მთავრობაში მომხდარი ყოველი ცვლილება დიდ გაურკვევლობას ქმნის ყველა რანგის მოსამსახურეებისთვის. ყოველი ახალი მინისტრის მოსვლა, როგორც წესი, ავტომატურად გულისხმობს მასშტაბურ რეორგანიზაციას. თანამშრომლებს ფაქტობრივად აიძულებენ ხელი მოაწერონ წერილს, სადაც ნათქვამია, რომ ისინი აცნობიერებენ და ეთანხმებიან მიმდინარე რეორგანიზაციის ფარგლებში მათი დათხოვნის შესაძლებლობას. ასეთ წერილს ორმაგი დანიშნულება აქვს – ის ოფიციალურად ადასტურებს, რომ საჯარო მოსამსახურე თავისი ნებით ტოვებს თანამდებობას, აგრეთვე იმას, რომ ფინანსური კომპენსაციის გაცემა საჭირო არ არის. თანხმობის გამომხატველი ასეთი წერილი დათხოვნილი ყოფილი თანამშრომლების მხრიდან სასამართლოში ჩივილის შესაძლებლობასაც გამორიცხავს. თანხმობის გამომხატველი წერილების პრაქტიკა მას შემდეგ იქნა შემოღებული, რაც 2003 წლის ვარდების რევოლუციიდან მცირე ხნის შემდეგ სახელმწიფომ მრავალი საქმე წააგო მოსამსახურეთა უკანონო დათხოვნის გამო და მათთვის დაკარგული ხელფასის გადახდა და ძველ თანამდებობებზე მათი აღდგენა მოუწია.

ქვეამოცანა 2: ადამიანური რესურსები

ინდიკატორი: არის თუ არა საჯარო სამსახურის ხელფასები საკმარისად კონკურენტული (ქვეყნის ეკონომიკური მდგომარეობიდან გამომდინარე) საჯარო მოსამსახურეებისთვის ცხოვრების სათანადო პირობების უზრუნველსაყოფად?

შესრულების ქულა: 2

2010 წლის სიახლეები:

ამ სფეროში ცვლილებები არ მომხდარა.

2009 წლის მდგომარეობა:

ხელფასის ოფიციალური ქვედა და ზედა ზღვარი კანონით დადგენილი არ არის. რეალური ხელფასის შესახებ გადაწყვეტილებებს ცალკეული მინისტრები იღებენ, ხოლო საერთო ხარჯების ზედა ზღვარი, როგორც წესი, ყოველწლიურად განისაზღვრება ფინანსთა სამინისტროსთან მოლაპარაკებების შედეგად. ამრიგად, სხვადასხვა სამინისტროში არსებული ხელფასები საგრძნობლად შეიძლება

განსხვავდებოდეს ერთმანეთისგან. მხოლოდ მინისტრების, მათი მოადგილეებისა და დეპარტამენტების ხელმძღვანელების ხელფასები განისაზღვრება პრეზიდენტის ბრძანებულებით (#43, 24.01.2005).

ზოგადად, ხელფასები უკანასკნელ წლებში მნიშვნელოვნად გაუმჯობესდა. მართალია ბიუროკრატის ზედა ეშელონებში არსებული ხელფასები შეიძლება საკმარისი იყოს ცხოვრების ნორმალური პირობების უზრუნველსაყოფად, მაგრამ ქვედა დონის მოხელეების ხელფასი (რომელიც საშუალოდ დაახლოებით თვეში 700 ლარს შეადგენს (დაახლოებით 410 აშშ დოლარი)) საკმარისი არ არის.

თუმცა, მხოლოდ ხელფასები საჯარო სამსახურში არსებული ანაზღაურების სრულფასოვან სურათს არ ქმნის. ქართულ საჯარო სამსახურში მნიშვნელოვანი ადგილი უჭირავს პრემიებს.

ქართული კანონმდებლობა არ ადგენს სამუშაოს შეფასების მკაფიო, ობიექტურ და სისტემატურ მეთოდს, რაც ზოგადად პრემიებთან არის ხოლმე ასოცირებული. არც პრემიის (აბსოლუტური ან ყოველთვიურ ხელფასთან ფარდობითი) სიდიდეა განსაზღვრული რაიმე კანონით.

პრემიები საჯარო მოსამსახურეთა გამორჩეული საქმიანობის აღნიშვნის საშუალება უნდა იყოს, მაგრამ პრაქტიკაში რაიმე ინდიკატორთან მათი დაკავშირება რთულია. ზოგადი ტენდენცია ყველა თანამშრომლისთვის სულ მცირე წელიწადში ერთხელ (ზოგჯერ კი ყოველი კვარტლის ბოლოს) „სახელფასო დანამატების“ გაცემაა, რომელთა ოდენობა ხშირად ოფიციალური თვიური ხელფასის ტოლია. თუმცა, არცთუ იშვიათია ისეთი პრემიების გაცემა, რომლებიც თვიურ ხელფასს აღემატება.³⁶

გარდა ამისა, არის შემთხვევები, როდესაც ზოგიერთი თანამშრომელი პრემიას ყოველთვიურად იღებს. რადგანაც უწყებებს ამა თუ იმ თანამდებობაზე მომუშავე პირისთვის ხელფასის სახით გარვეულ თანხმაზე მეტის გადახდა არ შეუძლიათ, ისინი ხშირად მისაღები ხელფასის გადახდას მხოლოდ ამ ყოველთვიური დანამატების წყალობით ახერხებენ. რა თქმა უნდა, ეს სამსახურში აყვანისას მიღწეული ზეპირი შეთანხმების საფუძველზე ხდება და არა ოფიციალური კონტრაქტისა. ასეთ შეთანხმებას სხვადასხვა საფუძველი შეიძლება ჰქონდეს. ერთი მხრივ, შესაძლებელია, რომ საჯარო სამსახური მაღალი კვალიფიკაციის მქონე თანამშრომლების აყვანასა და შენარჩუნებას ცდილობს, თუმცა, მეორე მხრივ, შესაძლოა ადგილი ჰქონდეს ფავორიტიზმსა და კორუფციასაც. ბონუსების მთლიანი თანხის გამოყოფის შესახებ გადაწყვეტილებას, როგორც წესი, დეპარტამენტების უფროსები იღებენ. ისინი არა მხოლოდ იმას წყვეტენ, თუ ვინ იმსახურებს უფრო მაღალ ანაზღაურებას, არამედ შეუძლიათ დაადგინონ, რომ თავად ისინი იმსახურებენ დამატებით მოტივაციას. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს“ აცნობეს ერთ-ერთი შემთხვევის შესახებ, როდესაც თანამდებობის პირმა პრემიების მთლიანი ფონდი თავად აიღო, ხოლო მიზეზად თავისი ბინის რემონტი დაასახელა.³⁷

ქვემოცანა 2: ადამიანური რესურსები

³⁶ „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს“ ბლოგი, კეიტლინ რაიანი, რუსუდან ხოტივარი, „სამინისტროების მაღალი თანამდებობის პირთა შემოსავლებისა და პრემიების მონიტორინგი“, 2011 წლის 1 თებერვალი, <http://transparency.ge/blog/psaministroebis-maghali-tanamdebobis-pirta-shemosavlebis-monitoringip> (ნახვის თარიღი: 2011 წლის 31 მარტი)

³⁷ ეს ინფორმაცია შეგროვებულია სხვადასხვა სამინისტროსა თუ უწყების საჯარო მოსამსახურებთან არაერთი საუბრის შედეგად.

ინდიკატორი: რამდენად არსებობს საკანონმდებლო ნორმები იმის უზრუნველსაყოფად, რომ საჯარო მოსამსახურეებმა რეგულარულად გაიარონ მომზადება მათი ტექნიკური და ადმინისტრაციული კვალიფიკაციის ასამაღლებლად?

შესრულების ქულა: 1

2010 წლის სიახლეები:

ამ სფეროში ცვლილებები არ მომხდარა.

2009 წლის მდგომარეობა:

საჯარო მოსამსახურეების მომზადების პერიოდულობისა და შინაარსის შესახებ საკანონმდებლო ნორმები არ არსებობს. თუმცა, სხვადასხვა უწყების თანამშრომლებს მნიშვნელოვანი შესაძლებლობები აქვთ მომზადების მხრივ, რაც, როგორც წესი, მეტწილად უცხოელი დონორების მიერ ფინანსდება. გარდა ამისა, მთავრობას სპეციალური ფონდი აქვს ქართველი მაგისტრანტი სტუდენტების საზღვარგარეთ სასწავლად გასაგზავნად. ამ შემთხვევაში უპირატესობა მოქმედ საჯარო მოსამსახურეებს ენიჭებათ ხოლმე, ხოლო პროგრამის მონაწილეებს საქართველოში დაბრუნების შემდეგ საჯარო სამსახურში დასაქმებას სთავაზობენ.

ამავე დროს, გადაწყვეტილებას სწავლის მიმართულების შესახებ სახელმწიფო იღებს. 2011 წლისთვის შერჩეული სფეროებია საინჟინრო სპეციალობები, საინფორმაციო ტექნოლოგიები და ზუსტი მეცნიერებები. არსებობს სია იმ უნივერსიტეტებისა, სადაც აპლიკანტები უნდა ჩაირიცხო, რათა სახელმწიფო დაფინანსების მიღების უფლება ჰქონდეთ.

ქვემოცანა 2: ადამიანური რესურსები

ინდიკატორი: ხდება თუ არა პრაქტიკაში საჯარო მოსამსახურეების რეგულარული მომზადება მათი ტექნიკური და ადმინისტრაციული კვალიფიკაციის ასამაღლებლად?

შესრულების ქულა: 1

2010 წლის სიახლეები:

ამ სფეროში ცვლილებები არ მომხდარა.

2009 წლის მდგომარეობა:

ცენტრალური დაგეგმვის არასებობის პირობებში, შეთავაზებული და მიღებული მომზადების დონე და შინაარსი სხვადასხვა სამინისტროში მნიშვნელოვნად განსხვავდება. მომზადების გარანტია არ არსებობს და შესაბამისი შესაძლებლობები მეტწილად ცალკეული მოსამსახურეების მონდომებასა და ილბალზეა დამოკიდებული.

როგორც აღინიშნა, საერთაშორისო ორგანიზაციები და უცხო ქვეყნების მთავრობები ქართველ საჯარო მოსამსახურეებს მომზადების მნიშვნელოვან შესაძლებლობებს სთავაზობენ ტექნიკური დახმარების სხვადასხვა პროგრამის ფარგლებში. ერთ-ერთი ყველაზე ფართო პროგრამაა სადამოს კურსები საჯარო პოლიტიკის სფეროში, რომლებსაც საქართველოს სტრატეგიული და საერთაშორისო კვლევების ფონდი საჯარო მოსამსახურეებს 2003 წლიდან სთავაზობს.

ევროკავშირი, აშშ-ის საერთაშორისო განვითარების სააგენტო, მსოფლიო ბანკი და სხვადასხვა ქვეყნის მთავრობები ტექნიკურ დახმარებასა და მომზადებას საქართველოს მთავრობის ყველა უწყებას სთავაზობენ. მრავალი პროგრამა განხორციელდა პარლამენტშიც, განსაკუთრებით პარლამენტის აპარატის პროფესიული განვითარების მიმართულებით.

ქვემოცანა 2: ადამიანური რესურსები

ინდიკატორი: რამდენად არსებობს საკანონმდებლო ნორმები, რომლებიც უზრუნველყოფს, რომ საჯარო მოსამსახურებმა რეგულარულად გაიარონ მომზადება ეთიკის, კეთილსინდისიერების და საჯარო სექტორის ქცევის კოდექსების საკითხებში?

შესრულების ქულა: 1

2010 წლის სიახლეები:

ამ სფეროში ცვლილებები არ მომხდარა.

2009 წლის მდგომარეობა:

საჯარო სამსახური შესახებ კანონი შეიცავს თავს, რომელიც საჯარო მოსამსახურეთა ქცევის კოდექსს ეხება (მე-6 თავი). თუმცა, ეს მხოლოდ ზოგადი სახელმძღვანელოა, ხოლო სხვადასხვა სამინისტროსა და უწყებას ეთიკისა და ქცევის საკუთარი კოდექსი აქვს. საჯარო მოსამსახურეები ამ წესებს უნდა გაეცნონ და უნდა დაიცვას ისინი, თუმცა არ არსებობს საკანონმდებლო ნორმები იმის უზრუნველსაყოფად, რომ მათ შესაბამისი მომზადება გაიარონ.

ქვემოცანა 2: ადამიანური რესურსები

ინდიკატორი: გადიან თუ არა პრაქტიკაში საჯარო მოსამსახურებმა რეგულარულ მომზადებას ეთიკის, კეთილსინდისიერების და საჯარო სექტორის ქცევის კოდექსების საკითხებში?

შესრულების ქულა: 1

2010 წლის სიახლეები:

ამ სფეროში ცვლილებები არ მომხდარა.

2009 წლის მდგომარეობა:

როგორც ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის ანტიკორუფციული ქსელი და სხვა ორგანიზაციები აღნიშნავენ, ეთიკის საკითხებში საჯარო მოსამსახურეების კორდინირებული მომზადების სისტემა არ არსებობს. მომზადება, როგორც წესი, დაუგეგმავად და არათანამიმდევრულად ხორციელდება.

ქვემოცანა 3: კეთილსინდისიერება

ინდიკატორი: რამდენად არსებობს სამართლებრივი ნორმები საჯარო სექტორში მამხილებელთა დასაცავად?

შესრულების ქულა: 1

2010 წლის სიახლეები:

იუსტიციის სამინისტროს ანალიტიკური დეპარტამენტის უფროსის ოთახ კახიძის თქმით, მამხილებელთა დამხარებით კორუფციის რამდენიმე შემთხვევა იქნა აღმოჩენილი. კახიძე არსებულ მოდელს „წარმატებულს“ უწოდებს. მისი თქმით, გამომძიებლები ხშირად მიმართავენ მამხილებელთა დახმარებას და მათ ფარულ კამერებს აძლევენ კორუფციაში ეჭვმიტანილი საჯარო მოხელეების შესახებ მამხილებელი ინფორმაციის შესაგროვებლად.³⁸ მამხილებელი ვიდეოჩანაწერები ხშირად ქვეყნდება პოლიციის მიერ და ნაციონალურ ტელეარხებზეც გადაიცემა, როდესაც ეჭვმიტანილებს აპატიმრებენ (სასამართლო განხილვამდე).

2009 წლის მდგომარეობა:

მამხილებელთა დაცვის სამართლებრივი მექანიზმები 2009 წლს იქნა შემოღებული საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ კანონში მე-5(1) თავის დამატების შედეგად. კანონის თანახმად, დაუშვებელია მამხილებლის წინააღმდეგ რაიმე სისხლისსამართლებრივი, სამოქალაქო, ადმინისტრაციული ან სადისციპლინო სანქციების გამოყენება, თუ მხილება კეთილსინდისიერად იქნა განხორციელებული. აკრძალულია მამხილებელზე ზეწოლა, მისი სამსახურიდან გათავისუფლება ან დროებით დათხოვნა. მამხილებლისა და მოწმის ვინაობა შეიძლება საიდუმლო დარჩეს იმ პირისთვის, ვისაც მიღებული ინფორმაცია ეხება. მეტიც, მამხილებლებმა შეიძლება დაცვის სპეციალური ზომები მოითხოვონ და ეს თხოვნა უნდა დაკმაყოფილდეს.

თუმცა, კანონის თანახმად, მამხილებელმა უნდა მიმართოს შესაბამისი უწყების შიდა აუდიტის/ინსპექტირების ორგანოს (მუხ. 20 (1)) ან უწყების ხელმძღვანელს.

კანონში არსებული კიდევ ერთი დათქმა ის არის, რომ საზოგადოებრივი ინტერესი, რომლის დაცვასაც მხილება ემსახურება, უფრო დიდი უნდა იყოს, ვიდრე მხილებით გამოწვეული ზიანი (მუხ. 20 (1), პუნქტი 1, ქვეპუნქტი „ბ“). კანონი არ განსაზღვრავს, თუ ვინ და როგორ უნდა დაადგინოს ეს, რაც ყოველ ცალკეულ შემთხვევაში კანონის განსხვავებული ინტერპრეტაციის შესაძლებლობას ქმნის.

ქვემოცანა 3: კეთილსინდისიერება

ინდიკატორი: რამდენად არიან საჯარო სექტორში მამხილებლები დაცულნი პრაქტიკაში?

შესრულების ქულა: 1

2010 წლის სიახლეები:

საკანონმდებლო ჩარჩო აშკარა ხვრელებს შეიცავს არსებული ნორმების პრაქტიკაში განხორციელების მხრივ. შიდა აუდიტისა და ინსპექციის ორგანოები დამოუკიდებელნი არ არიან და კონკრეტულ შემთხვევებში ზომების მიღების უფლებამოსილება შესაბამისი უწყების ხელმძღვანელებისგან (ანუ პოლიტიკური თანამდებობის პირებისგან) უნდა მიიღონ. პრაქტიკაში არსებული საჯარო სამსახურის პოლიტიზების დონის გათვალისწინებით, არ არსებობს გარანტია, რომ უწყების ხელმძღვანელობა

³⁸ ინტერვიუ იუსტიციის სამინისტროს ანალიტიკური დეპარტამენტის უფროს ოთარ კახიძესთან, 2011 წლის 2 მარტი.

მიუკერძოებელი არბიტრი და საჯარო ინტერესების დამცველი იქნება მაშინ, როდესაც საქმე იმავე უწყებაში აღმოჩენილ დარღვევებს ეხება.

მხილებასთან დაკავშირებული საკითხების შესახებ ცოდნის ამალღების მხრივ რაიმე ზომები არ გატარებულა არც საჯარო სამსახურში და არც ფართო საზოგადოებაში.

თუმცა, იუსტიციის სამინისტროში ფიქრობენ,³⁹ რომ არსებული სისტემა კარგად მუშაობს და ამის მაგალითად გამოძიებასთან თანამშრომლობის მრავალი შემთხვევა მოჰყავთ, განსაკუთრებით კორუფციული დანაშაულების საქმეებში. ინფორმატორები ხშირად ატარებენ შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიერ მიწოდებულ ფარულ კამერებს და მიკროფონებს, რათა კორუპირებულ მოხელეებთან თავიანთი ურთიერთობა ჩაიწერონ. თუმცა, ეს ინფორმატორები და მამხილებლები, როგორც წესი, კერძო პირები არიან და არა საჯარო მოხელეები.

2009 წლის მდგომარეობა:

ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის ანტიკორუფციული ქსელის მიერ ხსენებულ საკითხთან დაკავშირებით განხორციელებული ანალიზი, რომელიც ძირითადად მთავრობის წევრებთან გამართულ საუბრებს ემყარება, საფუძველს გვაძლევს ვივარაუდოთ, რომ ორგანიზაციას არ მიუღია მამხილებელთა დაცვის მექანიზმების შესახებ ცოდნის გაუმჯობესების მხრივ გაწეული საქმიანობის შესახებ ინფორმაცია და არსებული სისტემის ეფექტიანობის დამადასტურებელი რაიმე მასალა.⁴⁰

ქვემოცანა 3: კეთილსინდისიერება

ინდიკატორი: რამდენად არსებობს ყოვლისმომცველი საჯარო მოსამსახურეთა ქცევის კოდექსები, რომლებიც ინტერესთა კონფლიქტს, საჩუქრების მიღების წესებს, კარიერისშემდგომ შეზღუდვებს და სხვა საკითხებს მოიცავს?

შესრულების ქულა: 1

2010 წლის სიახლეები:

ამ სფეროში ცვლილებები არ მომხდარა.

2009 წლის მდგომარეობა:

ინტერესთა კონფლიქტის შესახებ დებულებები და საჩუქრების მიღების წესები საჯარო სამსახურის შესახებ კანონში (თავი 6(1)) და საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ კანონშია მოცემული.

კანონი არ შეიცავს ნორმებს, რომლებიც მაღალი რანგის საჯარო მოსამსახურეებისთვის ზოგად კარიერისშემდგომ შეზღუდვებს დაადგენდა. თუმცა, არსებობს ნორმები, რომლებიც საქართველოს ეროვნული ბანკის პრეზიდენტსა და სამეთვალყურეო საბჭოს წევრებს ეხება. საქართველოს ეროვნული

³⁹ ინტერვიუ იუსტიციის სამინისტროს ანალიტიკური დეპარტამენტის უფროს ოთარ კახიძესთან, 2011 წლის 2 მარტი.

⁴⁰ Anti Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia (Report, April 2010), Istanbul Anti Corruption Action Plan: Second Round Monitoring, Georgia, OECD Paris, France.

ბანკის შესახებ ორგანული კანონის მე-14 მუხლი მათ ფინანსურ სექტორში დასაქმებას თანამდებობის დატოვებიდან ექვსი თვის მანძილზე უკრძალავს და ადგენს, რომ ამ პერიოდის განმავლობაში მათ იგივე ანაზღაურება უნდა მიიღონ, რაც თანამდებობაზე ყოფნისას ჰქონდათ.

უნდა აღინიშნოს, რომ ხსენებული შეზღუდვები არ ვრცელდება პირებზე, რომლებმაც თანამდებობა ნებაყოფლობით დატოვეს.

ქვემოცანა 3: კეთილსინდისიერება

ინდიკატორი: რამდენად სრულდება ქცევის კოდექსები პრაქტიკაში?

შესრულების ქულა: 1

2010 წლის სიახლეები:

ამ სფეროში ცვლილებები არ მომხდარა.

2009 წლის მდგომარეობა:

არსებული ნორმების პრაქტიკაში განხორციელების შეფასება მეტად რთულია. მართალია საჯარო მოსამსახურეები მათი ქონებისა და ფინანსური ინტერესების ამსახველ დეკლარაციებს ავსებენ, მაგრამ საჯარო სამსახურის ბიურო მხოლოდ ამ დოკუმენტების შეგროვებით არის დაკავებული, ხოლო დეკლარაციებში მოცემული ინფორმაციის სინამდვილისა და სისრულის შემოწმებისთვის საჭირო უფლებამოსილებები და რესურსები არ აქვს. მთავარ პროკურატურას შეუძლია დაუგეგმავი შემოწმების ჩატარება კანონის დამრღვევი საჯარო მოხელის წინააღმდეგ წარმოებული გამოძიების ფარგლებში. თუმცა, თავად დეკლარაცია არასოდეს გამხდარა საქმის აღძვრის საფუძველი. ამასთან, დეკლარაციის შემოწმების მექანიზმი არ არსებობს.

მართალია ყველა სამინისტროს და ზოგიერთ სხვა მსხვილ სახელმწიფო დაწესებულებას შიდა კონტროლის ორგანო და ცხელი ხაზი აქვს, მაგრამ ამ ორგანოებს შემოწმების ჩატარება მხოლოდ შესაბამისი უწყების ხელმძღვანელის ნებართვით შეუძლიათ. თუ შემოწმება მართლაც განხორციელდა, ეს ორგანოები თავიანთ დასკვნებს პროკურატურას უგზავნიან შემდგომი გამოძიებისთვის.

არსებობს გარკვეული მონაცემები მასმედიის მიერ გავრცელებული ინფორმაციის საფუძველზე საჯარო მოსამსახურეთა მიმართ საქმის აღძვრის შესახებ, თუმცა არ მოიპოვება ასეთი საქმეების ზოგადი სტატისტიკა და არც ის არის ნათელი, თუ რამდენად ზუსტად ასახავს ეს საქმეები ზოგად ვითარებას.

ქვემოცანა 4: სახელმწიფო შესყიდვები

ინდიკატორი: რამდენად ადგენს სახელმწიფო შესყიდვების მარეგულირებელი ნორმები, რომ შესყიდვა ზოგადად ღია ტენდერების საშუალებით ჩატარდეს, ხოლო გამონაკლისები მინიმალური იყოს და კანონით დარეგულირდეს?

შესრულების ქულა: 2

2010 წლის სიახლეები:

შესყიდვების პროცესს სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ კანონი არეგულირებს, ხოლო პროცესის ტექნიკურ ადმინისტრირებასთან დაკავშირებული საკითხები სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს ხელმძღვანელის მიერ გამოცემული კანონქვემდებარე აქტებით განისაზღვრება.⁴¹ 2010 წლის დეკემბრიდან მოყოლებული, ყველა შესყიდვა ელექტრონულად ხორციელდება.⁴²

სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს ცნობით, ელექტრონულ შესყიდვებს 5000-ზე მეტი ორგანიზაცია აწარმოებს.⁴³ სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ კანონი ვრცელდება საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებზე, ცენტრალური ხელისუფლების ინსტიტუტებზე, ადგილობრივი ხელისუფლებისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ორგანოებზე, აგრეთვე სახელმწიფო თანხებით დაფინანსებულ ორგანიზაციებზე და იმ საწარმოებზე, სადაც წილის 50 პროცენტზე მეტს სახელმწიფო ფლობს.

შესყიდვები, რომლებზეც ელექტრონული ტენდერის მოთხოვნა არ ვრცელდება, მოიცავს სახელმწიფო საიდუმლოებასთან დაკავშირებულ შესყიდვებს (პრაქტიკაში ამ კატეგორიაში ხვდება არა მხოლოდ თავდაცვისა და შინაგან საქმეთა სამინისტროების ტენდერები, არამედ, მაგალითად, მთავრობის ლობისტების დაქირავებაც), საქართველოს პრეზიდენტის, პრემიერ-მინისტრის და თბილისის მერის სარეზერვო ფონდებიდან განხორციელებულ შესყიდვებს (ამ ფონდებიდან თითოეული 50 მლნ. ლარს შეიცავს და მათი ხარჯები ზოგადად გაუმჭვირვალეა), ეროვნული ბანკის მიერ ფისკალური პოლიტიკის განხორციელების ფარგლებში წარმოებულ შესყიდვებს, რელიგიური ორგანიზაციების შესყიდვებს, კომუნალური მომსახურების შესყიდვას, დიპლომატიურ ვიზიტებთან და შეხვედრებთან დაკავშირებულ შესყიდვებს, დროებითი თანამშრომლების დაქირავებას, სამაუწყებლო ლიცენზიებს და განათლების, ჯანმრთელობის დაცვისა და დაზღვევის ვაუჩერების დაფინანსებასა და გამოყენებას.⁴⁴

45

2010 წლის აგვისტოდან მოყოლებული, საქონლისა და მომსახურების ნებისმიერი შესყიდვა, რომლის საერთო ღირებულება 200 000 ლარს აღემატება, ელექტრონული ტენდერის ფორმით უნდა განხორციელდეს. ტენდერები სულ მცირე 20 დღის მანძილზე მიმდინარეობს. 200 000 ლარზე მცირე ღირებულების საქონელი და მომსახურება შეიძლება შესყიდულ იქნეს გამარტივებული ელექტრონული ტენდერის მეშვეობით, რომელიც მხოლოდ ორ დღეს გრძელდება.⁴⁶ გამარჯვებულის გამოვლენის ერთადერთი კრიტერიუმი შემოთავაზებული ფასია და არა მომსახურების ხარისხი, რაც იმ მოსაზრებიდან გამომდინარეობს, რომ გარკვეულწილად სუბიექტური კრიტერიუმის გამორიცხვა კორუფციის შესაძლებლობებს სპობს.

ღია ტენდერის გარდა, ქართული კანონმდებლობა შესყიდვის ორ დამატებით ფორმას ითვალისწინებს - ფასების კვოტირებას და ერთ პირთან მოლაპარაკებების გზით შესყიდვას. ფასების კვოტირება შეიძლება გამოყენებულ იქნეს 100 000 ლარზე ნაკლები ღირებულების საქონლისა და მომსახურების,

⁴¹ საქართველოს კანონის სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ, http://procurement.gov.ge/files/data/geo/samartleblivi_aqtebi/saqartvelos_kanoni_saxelmwifo_shesyidvebis_shesaxeb.pdf (ნახვის თარიღი: 2011 წლის 10 თებერვალი).

⁴² <https://tenders.procurement.gov.ge/>

⁴³ http://procurement.gov.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=10&info_id=136, (ნახვის თარიღი: 2011 წლის 4 მარტი).

⁴⁴ Civil Georgia: Parliament Approves 2011 State Budget, <http://civil.ge/eng/article.php?id=22972>, (ნახვის თარიღი: 2011 წლის 4 მარტი).

⁴⁵ Georgian State Procurement Agency: State Procurement in Georgia, April 2010, <http://siteresources.worldbank.org/INTECACOSUPROC/Resources/776023-1271709540888/Georgia.pptx>, (ნახვის თარიღი: 2011 წლის 4 მარტი).

⁴⁶ საქართველოს კანონი სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ, მუხ. 3.

აგრეთვე 200 000 ლარზე ნაკლები ღირებულების სამუშაოს შესასყიდად.⁴⁷ ერთ პირთან მოლაპარაკებების გზით შესაძლებელია 50 000 ლარზე მცირე ღირებულების საქონლისა და მომსახურების, ასევე 100 000 ლარზე მცირე ღირებულების სამუშაოს შესყიდვა.⁴⁸

2012 წლის 1 იანვრიდან, გამარტივებული პროცედურების გამოყენების ზედა ზღვარი 5000 ლარი იქნება. თუმცა, საზღვარგარეთ საქართველოს მისიების მიერ განხორციელებული შესყიდვები, აგრეთვე საქართველოს შინაგან საქმეთა და თავდაცვის სამინისტროების მიერ თავდაცვის, უშიშროების და საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვის მიზნით წარმოებული შესყიდვები, რომელთა ღირებულება 20 000 ლარს არ აღემატება, ასევე შეიძლება განხორციელდეს შესყიდვის გამარტივებული პროცედურის გამოყენებით.⁴⁹

2009 წლის მდგომარეობა:

შესყიდვების პროცესს არეგულირებს კანონი სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ, ხოლო პროცესის დეტალები გაწერილია სააგენტოს ხელმძღვანელის მიერ დამტკიცებულ დებულებაში სახელმწიფო შესყიდვების წესის შესახებ. ეს სამართლებრივი ნორმები ამჟამად შესყიდვის სამ ფორმას ითვალისწინებს – ღია ტენდერს, ფასების კვოტირებას და ერთ პირთან მოლაპარაკებას. შესყიდვის სხვაფასხვა ფორმების მთავარი წარმმართველი პრინციპი ფასია, თუმცა ახალი კანონის თანახმად, რომელიც ამჟამად შედის ძალაში, მნიშვნელოვნად დაიწია იმ ზღვრულმა თანხამ, რომლის ზემოთაც შესყიდვა ღია ტენდერის გზით უნდა ჩატარდეს.

2009 წლის ნოემბერში საქართველოს მთავრობამ მიიღო ახალი კანონი სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ, რომელიც მნიშვნელოვნად ამცირებს ტენდერის გარეშე შესყიდვის მაქსიმალურ ღირებულებას – 50 000 ლარიდან (29 410 აშშ დოლარი) 2000 ლარამდე (1180 აშშ დოლარი) საქონლის შემთხვევაში და 100 000 ლარიდან (58 820 აშშ დოლარი) 5000 ლარამდე (2940 აშშ დოლარი) მომსახურების შემთხვევაში.

საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის ცნობით, კანონის თანახმად, სახელმწიფო შესყიდვების დიდი ნაწილი ამჟამად ტენდერის გზით უნდა განხორციელდეს. თუმცა, ამ წესიდან საკმაოდ ბევრი გამონაკლისი არსებობს.⁵⁰ მაგალითად, ღია ტენდერის ჩატარება სავალდებულო არ არის საგანგებო სიტუაციებში (როგორც იყო 2008 წლის ომი), ან როდესაც გადაუდებელი სამუშაოა შესასრულებელი.

სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს ინფორმაციით, 2009 წელს 680 ორგანიზაციისთვის გამოყოფილი თანხის 75 პროცენტი ტენდერების გზით დაიხარჯა, 20 პროცენტი – ფასების კვოტირებით, ხოლო 3 პროცენტი – ერთ პირთან მოლაპარაკებების საშუალებით.⁵¹

თუმცა, საია –ს მტკიცებით, არსებული პრაქტიკა „ღია“ ტენდერის ზოგადი იდეის მნიშვნელოვნად დამახინჯების საშუალებას იძლევა, მაგალითად, ტენდერების გამოცხადებისას საკმაოდ ხშირად ხდება, რომ განაცხადების შეტანის პერიოდი უკიდურესად მცირეა.⁵²

⁴⁷ „სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელების წესის შესახებ“ დებულება, დამტკიცებულია სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის ბრძანებით #1, 2006 წლის 3 იანვარი, მუხ. 22.

⁴⁸ იქვე, მუხ. 23.

⁴⁹ საქართველოს კანონი სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ, მუხ. 3.1 „ტ“.

⁵⁰ ინტერვიუ თათული თოდუასთან, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, 2010 წლის 19 მარტი.

⁵¹ მიმოწერა სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოსთან ელექტორნული ფოსტით, 2010 წლის 19 მარტი.

⁵² ინტერვიუ ლინა ღვინიაიანიძესთან, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, 2010 წლის 18 მარტი.

ქვეამოცანა 4: სახელმწიფო შესყიდვები

ინდიკატორი: რამდენად არის პრაქტიკაში ღია ტენდერი სახელმწიფო შესყიდვის ძირითადი ფორმა? რეგულირდება თუ რა გამონაკლისები კანონით და არის თუ არა მათი რიცხვი მინიმალური?

შესრულების ქულა: 2

2010 წლის სიახლეები:

პრაქტიკაში, მრავალი კომპანია (განსაკუთრებით თბილისი ფარგლებს გარეთ მოქმედი კომპანიები) ელექტრონულ შესყიდვებში მონაწილეობით დაინტერესებული არ იყო და არც მომზადებული იყო ამისთვის (რაც ძირითადად ინტერნეტისა და საკრედიტო ბარათების ნაკლებობით აიხსნება).⁵³ შედეგად, ტენდერების მონაწილეთა რიცხვი მცირეა.

2009 წლის მდგომარეობა:

კანონის დებულებები, რომლებიც კონკურენტული შესყიდვის წესიდან გამონაკლისებს უშვებს, პრაქტიკაში ხშირად შესყიდვის პროცესის გამჭვირვალობის შესამცირებლად გამოიყენება. საგანგებო სიტუაციის არგუმენტი ხშირად გამოიყენებოდა რუსეთ-საქართველოს 2008 წლის ომის შემდეგ, ხოლო დროის სიმცირის არგუმენტს განაცხადების მიღების ვადის შესამცირებლად მიმართავენ ხოლმე.⁵⁴

ქვეამოცანა 4: სახელმწიფო შესყიდვები

ინდიკატორი: რამდენად არსებობს დეტალური ოფიციალური წესები (შეფასების კრიტერიუმების ფარდობით წონასთან, ფასები სიების გამოყენებასთან, ხარისხის სერტიფიცირებულ სტანდარტებთან და კომისიების მიერ გადაწყვეტილებების მიღებასთან დაკავშირებით) კონტრაქტორთა შერჩევის პროცესის ობიექტურობის უზრუნველსაყოფად?

შესრულების ქულა: 2

2010 წლის სიახლეები:

ამ სფეროში ცვლილებები არ მომხდარა.

2009 წლის მდგომარეობა:

შესასყიდი საქონლისა და მომსახურების ყველა საჭირო დეტალისა და სპეციფიკაციის გამოცხადება შემსყიდველი ორგანიზაციის ვალდებულებაა. ეს დეტალები ტენდერის შესახებ განცხადებასა და თანდართულ დოკუმენტაციაში უნდა იყოს წარმოდგენილი. ყველაზე დაბალი ფასი ავტომატურად გამოიყენება, როგორც გამარჯვებულის გამოვლენის კრიტერიუმი.⁵⁵ ფასზე ფოკუსირებამ სუბიექტური გადაწყვეტილებები უნდა გამოიწვიოს და კონტრაქტორების შერჩევის პროცესის ობიექტურობა

⁵³ Georgian State Procurement Agency: State Procurement in Georgia, April 2010, <http://siteresources.worldbank.org/INTECACOSUPROC/Resources/776023-1271709540888/Georgia.pptx>, (ნახვის თარიღი: 2011 წლის 4 მარტი).

⁵⁴ ინტერვიუ ლინა ღვინინიძესთან, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, 2010 წლის 18 მარტი.

⁵⁵ „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს“ შეხვედრა სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარე ტატო ურჯუმელაშვილთან, 2010 წლის ოქტომბერი.

უზრუნველყოს. ამ წესიდან ერთადერთი გამონაკლისია მასშტაბურ დიზაინსა და არქიტექტურასთან დაკავშირებული ტენდერები – ამ შემთხვევაში, წარმოდგენილი წინადადებების შეაფასებაში სპეციალური კომისია მონაწილეობს.⁵⁶

ქვემოცანა 4: სახელმწიფო შესყიდვები

ინდიკატორი: რამდენად დაცულია ეს წესები პრაქტიკაში?

შესრულების ქულა: 2

2010 წლის სიახლეები:

2010 წლის ნოემბრისთვის, როდესაც საქართველო სახელმწიფო შესყიდვების ელექტრონულ სისტემაზე გადავიდა, სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს შემსყიდველი ორგანიზაციების მიერ კანონის დარღვევის 23 შემთხვევა ჰქონდა გადაგზავნილი პროკურატურაში. ამ პერიოდში სასამართლოებმა, საერთო ჯამში, 85 500 ლარის ოდენობის ჯარიმა დააკისრეს 57 პირს, ხოლო 30 საქმე განხილვის პროცესშია (ხსენებული თანხა მოხელეებმა პირადი შემოსავლიდან უნდა გადაიხადონ).⁵⁷

2009 წლის მდგომარეობა:

საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია ხაზს უსვამს რამდენიმე პრობლემას ტენდერების პროცესში. მაგალითად, შერჩევის კრიტერიუმები ზოგჯერ განცხადებების მიღების დასრულების შემდეგ იცვლება ან საერთოდ არ ქვეყნდება. სატენდერო კომისიები ვალდებული არიან, რომ მიღებული გადაწყვეტილების დასაბუთება გამოაქვეყნონ, მაგრამ ხშირად არ აკეთებენ ამას.⁵⁸

ქვემოცანა 4: სახელმწიფო შესყიდვები

ინდიკატორი: რამდენად ითვალისწინებს კანონი შესყიდვის შესახებ გადაწყვეტილების გასაჩივრების და მისი გადასინჯვის მოთხოვნის შესაძლებლობას?

შესრულების ქულა: 2

2010 წლის სიახლეები:

შესყიდვის შესახებ გადაწყვეტილების გასაჩივრებასა და გადასინჯვასთან დაკავშირებულ წესებს სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ კანონის 23-ე მუხლი ადგენს. სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოში მოქმედებს საჩივრებისა და დავების განხილვის საბჭო. ნებისმიერ პირს თუ კომპანიას შეუძლია საბჭოს მიმართოს, თუ ეჭვი აქვს, რომ შესყიდვის წესები დაირღვა. საბჭო ექვსი წევრისგან შედგება, რომელთაგან სამი დაინტერესებული არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ შერჩეული სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენელია, ხოლო სამი – სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს წარმომადგენელი (სააგენტოს თავმჯდომარე და მის მიერ შერჩეული ორი თანამშრომელი). 2011 წელს საბჭოში წარმოდგენილი არიან საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, საქართველოს ბიზნესის

⁵⁶ საქართველოს სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო, ბრძანება # 3: http://procurement.gov.ge/index.php?sec_id=40&lang_id=GEO, (ნახვის თარიღი: 2011 წლის 4 მარტი).

⁵⁷ Georgian State Procurement Agency: Cases Filed Referred to the Court with regard to Tenders, Held in Violation of Law in 2010, November 21, 2010, http://procurement.gov.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=10&info_id=136, (ნახვის თარიღი: 2011 წლის 4 მარტი).

⁵⁸ ინტერვიუ თათული თოდუასთან, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, 2010 წლის 19 მარტი.

ასოციაცია და საქართველოს ნავთობპროდუქტების იმპორტიორებისა და დისტრიბუტორების ასოციაცია. საბჭოს წევრებს ერთი წლის ვადით ირჩევენ (შენიშვნა: „საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველომ“ უარი თქვა 2011 წლის არჩევნებში მონაწილეობაზე, მხარი დაუჭირა საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის მიერ საბჭოში წარდგენილ კანდიდატს და გამოთქვა ინტერესი, რომ წარმოდგენილ იქნეს საბჭოში მომდევნო წელს).⁵⁹

2009 წლის მდგომარეობა:

მონაწილეებს შეუძლიათ, რომ შესაბამისი სახელმწიფო უწყების ხელმძღვანელს შესყიდვის პროცესის შემოწმება მოსთხოვონ. შემოწმების დასრულების შემდეგ (აგრეთვე იმ შემთხვევაში, თუ სისხლისსამართლებრივი დევნის საფუძველი არსებობს), საქმე შეიძლება სასამართლოს განხილვის საგანი გახდეს. თუმცა, ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის ანტიკორუფციული ქსელის ბოლოდროინდელი ანგარიშის თანახმად,⁶⁰ ძველი სისტემის ერთ-ერთი ნაკლოვანება საჩივრების განხილველი დამოუკიდებელი ორგანოს არსებობა იყო. ეს პრობლემა 2010 წლისთვის მეტწილად მოგვარდა.

ქვემოცანა 4: სახელმწიფო შესყიდვები

ინდიკატორი: რამდენად ქმედითია დავებისა და საჩივრების განხილვის მექანიზმები პრაქტიკაში?

შესრულების ქულა: 2

2010 წლის სიახლეები:

საჩივრები ამჟამად ელექტრონული ფორმით შეიძლება იქნეს წარდგენილი სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს ინტერნეტ-გვერდის საშუალებით. თუ საბჭო გადაწყვეტს, რომ საჩივარი ლეგიტიმურია, მას შეუძლია, რომ შემსყიდველ ორგანიზაციას გადაწყვეტილების გადასინჯვა ან გაუქმება მოსთხოვოს, ხოლო შესაბამის ორგანოებს გამოძიების დაწყების წინადადებით მიმართოს.⁶¹ დავის განხილვის საბჭოს სხდომები ღიაა, ხოლო მისი გადაწყვეტილებები სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს ინტერნეტ-გვერდზე ქვეყნდება.⁶²

2009 წლის მდგომარეობა:

სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს ინფორმაციით, 2009 წელს 10 საჩივარი იქნა მიღებული. ამათგან ოთხი საჩივარი არ დაკმაყოფილდა, ოთხ შემთხვევაში თავდაპირველი გადაწყვეტილება გადასინჯა, ხოლო ორ შემთხვევაში პირველადი გადაწყვეტილება გაუქმდა.⁶³

ქვემოცანა 4: სახელმწიფო შესყიდვები

⁵⁹ http://procurement.gov.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=10&info_id=209, (ნახვის თარიღი: 2011 წლის 4 მარტი).

⁶⁰ Anti Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia (Report, April 2010) Istanbul Anti Corruption Action Plan: Second Monitoring Round, Georgia

⁶¹ http://procurement.gov.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=10&info_id=209, (ნახვის თარიღი: 2011 წლის 4 მარტი).

⁶² http://procurement.gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=12, (ნახვის თარიღი: 2011 წლის 4 მარტი).

⁶³ ინტერვიუ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს იურიდიული დეპარტამენტის უფროს თამარ ბუაძესთან, 2010 წლის 23 მარტი.

ინდიკატორი: რამდენად არსებობს სახელმწიფო შესყიდვების მონიტორინგის და დარღვევების აღმოჩენისა და დამრღვევთა დასჯის სისტემა?

შესრულების ქულა: 2

2010 წლის სიახლეები:

შესყიდვის პროცესის მონიტორინგი, რომელიც ტენდერის გამოცხადებით იწყება, ნებისმიერ მსურველს შეუძლია სტუმრის სტატუსით სახელმწიფო შესყიდვების ინტერნეტ-გვერდზე. სისტემაში განთავსებული ინფორმაცია მოიცავს შემსყიდველი უწყების დასახელებას, შემსყიდველი მოხელის ვინაობას, ყველა სატენდერო დოკუმენტს, ტენდერის ყველა მონაწილის ვინაობას, მათ მიერ წარმოდგენილ ტექნიკურ და ფინანსურ დოკუმენტაციას და გამარჯვებულ მონაწილესა და შემსყიდველ ორგანიზაციას შორის გაფორმებულ კონტრაქტს.

შემსყიდველი ორგანიზაციებისთვის სერიოზული გამოწვევაა საქონლისა და მომსახურების მიწოდების მონიტორინგი, რადგანაც გამარჯვებულთა გამოვლენის ერთადერთი კრიტერიუმი შემოთავაზებული ფასია. ელექტრონული შესყიდვის სისტემის საშუალებით შერჩეული ინფრასტრუქტურული პროექტების წარმატებული განხორციელებისთვის გადამწყვეტი მნიშვნელობა ექნება ხარისხის კონტროლს.

2009 წლის მდგომარეობა:

სახელმწიფო შესყიდვების მონიტორინგზე პასუხისმგებელია სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო. თუმცა, ძველი კანონი არ შეიცავდა ზედამხედველობის საკმარის მექანიზმებს, რადგანაც საჩივრების განხილვის დამოუკიდებელ პროცესს არ ითვალისწინებდა. 2009 წელს, სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტომ სასამართლოს ადმინისტრაციულ დარღვევებთან დაკავშირებული ცხრა საჩივარი წარუდგინა, რომელთაგან ყველა დაკმაყოფილდა.⁶⁴

ქვემოცანა 4: სახელმწიფო შესყიდვები

ინდიკატორი: რამდენად ქმედითია მონიტორინგის სისტემა პრაქტიკაში?

შესრულების ქულა: 2

2010 წლის სიახლეები:

საჩივრების განხილვის ახალი საბჭოს მუშაობის პირველი ორი თვის მანძილზე 13 საჩივარი იქნა განხილული, ხოლო შესაბამისი დასკვნები და გადაწყვეტილებები სააგენტოს ინტერნეტ-გვერდზე განთავსდა.⁶⁵ გერმანიის ტექნიკური თანამშრომლობის საზოგადოების მიერ ჩატარებულმა ბიზნესმენების გამოკითხვამ ცხადჰყო, რომ მათი ნდობა შესყიდვების ძველი, არაელექტრონული სისტემისა და საჩივრების განხილვის იმდროინდელი მექანიზმის მიმართ ძალზე დაბალი იყო, რაც წარდგენილი საჩივრების სიმცირეს განაპირობებდა.⁶⁶ ელექტრონული შესყიდვის სისტემის პირობებში

⁶⁴ იქვე.

⁶⁵ http://procurement.gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=14, (ნახვის თარიღი: 2011 წლის 8 მარტი).

⁶⁶ State Procurement Agency, November 15, 2010: State Procurement in Georgia, http://procurement.gov.ge/files/data/geo/publication/SPA_E-Proc_Presentation_11_11_2010_Eng.pps, (ნახვის თარიღი: 2011 წლის 5 მარტი).

საჩივრების რიცხვის მატება იმაზე მიუთითებს, რომ საჩივრების განმხილველი ახალი საბჭო მეტი ნდობით სარგებლობს.

სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო იმ კომპანიებისა და პირების საჯარო და მუდმივად განახლებად „შავ სიას“ აწარმოებს, რომლებსაც კონტრაქტის პირობების დარღვევის ან თაღლითობის გამო სახელმწიფო შესყიდვების პროცესში მონაწილეობა აკრძალა. სიაში მოყვანილი ყოველი სახელისა თუ დასახელების გასწვრივ მოკლედ არის განმარტებული მოცემული პირისა თუ კომპანიის სიაში შეყვანის მიზეზი. ელექტრონული შესყიდვების სისტემის ამოქმედებიდან სამი თვის მანძილზე შავ სიაში 89 მიმწოდებელი მოხვდა.⁶⁷

2009 წლის მდგომარეობა:

2009 წელს სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს მხოლოდ ცხრა საჩივარი წარედგინა. ამავე დროს, სასამართლოში 69 საჩივარი შევიდა,⁶⁸ რაც შესაძლოა იმის მანიშნებელი იყოს, რომ სააგენტოში არსებული გასაჩივრების ოფიციალური სისტემა ცვლილებების მიღწევის რეალურ საშუალებად არ განიხილება.

⁶⁷ http://procurement.gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=14, (ნახვის თარიღი: 2011 წლის 7 მარტი).

⁶⁸ ინტერვიუ თათული თოდუასთან, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, 2010 წლის 19 მარტი.

მესამე ამოცანა: გრეკო-ს რეკომენდაციების შესრულება

| | შესრულების ქულა 2009 წელს | შესრულების ქულა 2010 წელს |
|-------------|---------------------------|---------------------------|
| საერთო ქულა | 9/14 (64%) | 11/14 (79%) |

| ქვეამოცანა | შესრულების ქულა 2009 წელს | შესრულების ქულა 2010 წელს |
|---|---------------------------|---------------------------|
| საჯარო სექტორის აუდიტი | 1/2 | 2/2 |
| ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა | 1/2 | 1/2 |
| ეთიკის კოდექსი | 1/2 | 1/2 |
| Conflict of Interest | 1/2 | 2/2 |
| მექრთამეობის საწინააღმდეგო კანონმდებლობა | 2/2 | 2/2 |
| ადამიანური რესურსების მენეჯმენტი საჯარო სექტორში (სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობა) | 2/2 | 2/2 |
| ადამიანური რესურსების მენეჯმენტი საჯარო სექტორში (გადასახადები) | 1/2 | 1/2 |

ქვეამოცანა 1: საჯარო სექტორის აუდიტი

ინდიკატორი: შესრულდა თუ არა გრეკო-ს რეკომენდაციები შემდეგ სფეროებში: (1) საჯარო სექტორში აუდიტის განხორციელების საერთო მეთოდოლოგიისა და სტანდარტების შემუშავება და გამოყენება სექტორის ცალკეული კომპონენტების თავისებურებების გათვალისწინებით; (2) ადგილობრივი ხელისუფლების აუდიტის გაუმჯობესება; (3) სახელმწიფო საწარმოების ეფექტიანი აუდიტის უზრუნველყოფა?

შესრულების ქულა: 2

2010 წლის სიახლეები:

კონტროლის პალატის შესაძლებლობების, პროფესიონალიზმისა და გავლენის გაძლიერება 2010 წელს უცხოელი დონორების პრიორიტეტი იყო. გაიმართა შესაძლებლობების გაუმჯობესებისადმი მიძღვნილი არაერთი სემინარი, ხოლო პალატის ხელმძღვანელებსა და აუდიტორებს უცხოელ

კოლეგებთან პროფესიული ცოდნის გაცვლის საშუალება ჰქონდათ. ამ დახმარებამ ხელი შეუწყო კონტროლის პალატის როლის გაძლიერებას და მისი პოლიტიკური დამოუკიდებლობის ზრდას.

2010 წელს, კონტროლის პალატამ გამოავლინა კორუფციის შემთხვევები ფინანსთა, ჯანმრთელობის დაცვის და განათლების სამინისტროებში, რასაც მაღალი თანამდებობის პირების (მათ შორის მინისტრის მოადგილეების) სისხლისსამართლებრივი დევნა მოჰყვა. კონტროლის პალატამ თავისი საქმიანობის გამჭვირვალობაც გააუმჯობესა ინტერნეტ-გვერდზე მეტი ინფორმაციის განთავსების გზით.

კონტროლის პალატის რეგლამენტი ამ უწყების შიდა პროცედურებს არეგულირებს და აუდიტების ჩატარების წესებს ადგენს.⁶⁹

სექტემბერში კონტროლის პალატამ ეთიკის კოდექსი მიიღო, რომელიც უმაღლესი აუდიტორული ინსტიტუტების საერთაშორისო ორგანიზაციის სტანდარტებს შეესაბამება.⁷⁰ კოდექსი ისეთ საკითხებს მოიცავს, როგორცაა პოლიტიკური ნეიტრალურობა, კონფიდენციალურობა და ინტერესთა კონფლიქტი და ეთიკის კომისიის შექმნასაც ითვალისწინებს, რომელმაც კოდექსის მოთხოვნების დაცვის მონიტორინგი უნდა განახორციელოს.⁷¹

კონტროლის პალატის 2010 წლის აუდიტების გეგმა რამდენიმე ადგილობრივ მუნიციპალიტეტსა და სახელმწიფო საწარმოს მოიცავს.⁷² კონტროლის პალატის 2009 წლის ანგარიშში ნათქვამია, რომ სახელმწიფო საკუთრებაში მყოფი კომპანიების დიდი ნაწილი თავის ძირითად ფუნქციური ვალდებულებებს არ ასრულებს, რის გამოც სახელმწიფო ვერ იღებს იმ შედეგებს, რომლებსაც ამ კომპანიების დაარსებისას მოელოდა. ანგარიშის თანახმად, ზოგიერთ შემთხვევაში ეს „აშკარად არაეფექტიანი მენეჯმენტის შედეგი იყო“. ანგარიშში ჩამოთვლილია სახელმწიფო საკუთრებაში მყოფ რამდენიმე ფირმაში აუდიტების შედეგად გამოვლენილი ნაკლოვანებები.⁷³

კონტროლის პალატა ამჟამად არ ახორციელებს ეფექტიანობის აუდიტებს. თუმცა, პალატის შესაძლებლობების განვითარების გეგმის თანახმად, ასეთი ტიპის აუდიტების დაწყება 2012 წელს იგეგმება.⁷⁴

2009 წლის მდგომარეობა

კონტროლის პალატა კვლავაც საქართველოს მთავრობის გარე აუდიტის ძირითადი ორგანოა. პალატის საქმიანობას ახალი კანონი არეგულირებს, რომელიც 2008 წლის დეკემბერში იქნა მიღებული. კანონის თანახმად, პალატის პასუხისმგებლობის სფერო გაფართოვდა და ახლა ადგილობრივი ხელისუფლების

⁶⁹ საქართველოს კონტროლის პალატა, რეგლამენტი, <http://www.control.ge/files/upload-file/pdf/reglamenti-new-geo.pdf>. (ნახვის თარიღი: 2011 წლის 7 მარტი).

⁷⁰ <http://www.control.ge/eng/news/id/48>, (ნახვის თარიღი: 2011 წლის 7 მარტი).

⁷¹ საქართველოს კონტროლის პალატის აუდიტორთა ეთიკის კოდექსი, <http://www.control.ge/legal-basis/code-of-ethics-of-the-chamber-of-control-of-georgia/>. (ნახვის თარიღი: 2011 წლის 7 მარტი).

⁷² საქართველოს კონტროლის პალატის აუდიტის 2010 წლის გეგმა, <http://control.ge/files/upload-file/pdf/2010.pdf>. (ნახვის თარიღი: 2011 წლის 9 მარტი).

⁷³ საქართველოს კონტროლის პალატის 2009 წლის საქმიანობის ანგარიში, <http://www.control.ge/files/upload-file/pdf/2009-clis-saqmianobis-angarishi.pdf>. (ნახვის თარიღი: 2011 წლის 9 მარტი).

⁷⁴ საქართველოს კონტროლის პალატა, შესაძლებლობების განვითარების გეგმა, <http://www.control.ge/files/upload-file/pdf/capcity-development.pdf>. (ნახვის თარიღი: 2011 წლის 9 მარტი)

აუდიტსაც მოიცავს. კანონი ეფექტიანობის აუდიტის შემოღებასაც ითვალისწინებს, თუმცა ეს დებულება ძალაში მხოლოდ 2012 წელს შევა.

თუმცა, კანონი ბევრს არაფერს ამბობს მეთოდოლოგიისა და აუდიტის სტანდარტების შესახებ. დღეისათვის, კონტროლის პალატის საქმიანობა კანონის შესრულების შეზღუდული აუდიტისა და საგამოძიებო საქმიანობის ნაზავია. კონტროლის პალატა და იუსტიციის სამინისტრო ამჟამად უფრო დეტალურ მეთოდოლოგიასა და სტანდარტებზე მუშაობენ, თუმცა ცნობილი არ არის, თუ როდის დასრულდება ეს პროცესი. ამავე დროს, სრულფასოვანი აუდიტის ეროვნული სამსახურის შექმნისთვის აუცილებელი ინსტიტუციური სტრუქტურებისა თუ რესურსების განვითარების მხრივ ბევრი არაფერი გაკეთებულა.⁷⁵

ქვემოცანა 2: ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა საჯარო სექტორში:

ინდიკატორი: შესრულდა თუ არა გრეკო-ს რეკომენდაცია, რომ ინფორმაციის თავისუფლებასთან დაკავშირებული ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის ნორმები პრაქტიკაში განხორციელდეს (რათა უზრუნველყოფილ იქნეს საზოგადოების უფლება მიიღოს ინფორმაცია უკანონო შეზღუდვების გარეშე), ხოლო იმ საჯარო მოსამსახურეებმა, ვისაც ინფორმაციის მიღების თხოვნით წარდგენილ განცხადებებზე პასუხის გაცემა ევალება, შესაბამისი მომზადება გაიარონ?

შესრულების ქულა: 1

2010 წლის სიახლეები:

საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა კვლავაც პრობლემურია. ქართულმა არასამთავრობო ორგანიზაციამ „ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტმა“ შეამოწმა, თუ როგორ რეაგირებს 23 საჯარო უწყება საჯარო ინფორმაციის გაცემის შესახებ განცხადებებზე. ამ მიზნით, ორგანიზაციამ ამ უწყებებში 539 განცხადება წარადგინა. პასუხი განცხადებების 46 პროცენტზე გაიცა. ინფორმაცია სრულად შემთხვევების 33 პროცენტში იქნა გაცემული, ხოლო დანარჩენ შემთხვევაში ინფორმაციის გაცემაზე უარი იქნა მიღებული. პასუხების ნახევარზე მეტი ადმინისტრაციული კოდექსით გათვალისწინებული ათდღიანი ვადის გასვლის შემდეგ გაიცა. კვლევამ აგრეთვე აჩვენა, რომ თუ ზოგიერთი უწყება საჯარო ინფორმაციის შესახებ მიღებულ განცხადებებზე პასუხის გაცემას ცდილობს, სხვები მეტწილად უარს ამბობენ ინფორმაციის გაცემაზე. ყველაზე ნაკლებად გამჭვირვალე უწყებებს შორის იყვნენ შინაგან საქმეთა სამინისტრო, ლტოლვილთა და განსხვავების სამინისტრო, განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო, ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო და პრეზიდენტის ადმინისტრაცია.⁷⁶

„ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის“ განცხადებით, კანონმდებლობის ნაკლოვანებები და ბუნდოვანება საჯარო უწყებებს საშუალებას აძლევს, რომ ინფორმაციის გაცემაზე უარი თქვან.⁷⁷

უკანასკნელი ერთი წლის მანძილზე, უწყებები ინტერნეტში განთავსებული ინფორმაციის მოცულობისა და ხარისხის გაზრდას ცდილობენ.⁷⁸

⁷⁵ George Welton (2009) The Role of the International Community in Facilitating Financial Reform in Georgia. Budgetary Planning and Oversight, International Budget Partnership

⁷⁶ IDFI: Access to Public Information in Georgia, Information Bulletin Nr. 2, <http://www.opendata.ge/userfiles/files/opendata%20EN.pdf>, (ნახვის თარიღი: 2011 წლის 4 მარტი).

⁷⁷ იქვე.

2009 წლის მდგომარეობა:

ინფორმაციის თავისუფლების ნორმების განხორციელების მხრივ მნიშვნელოვანი ცვლილებები არ მომხდარა. მართალია გაისმის ოფიციალური განცხადებები ამ პრინციპისადმი ერთგულების შესახებ, მაგრამ თანამდებობის პირები კვლავაც არაერთგვაროვნად ახდენენ იმის ინტერპრეტირებას, თუ ინფორმაციის რომელი სახეებია საიდუმლო და ხშირად აგვიანებენ განცხადებებზე პასუხის გაცემას, ან სულაც უპასუხოდ ტოვებენ მათ.

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-3 თავის თანახმად, საჯარო ინფორმაციის მისაღებად დაინტერესებულმა პირმა ან ჯგუფმა წერილობითი განცხადება უნდა წარადგინოს. მომთხოვნი არ არის ვალდებული მიუთითოს, თუ რისთვის სჭირდება ეს ინფორმაცია. სახელმწიფო უწყებამ, რომელიც ასეთ განცხადებას მიიღებს, მასზე პასუხი მაქსიმუმ 10 დღეში უნდა გასცეს. ათდღიანი ვადის გამოყენება დაშვებულია მაშინ, როდესაც მოთხოვნილი ინფორმაცია მზა სახით არ მოიპოვება და უწყებას მისი შეგროვება უწევს. თუ ინფორმაცია მზა სახით არსებობს, პასუხი დაუყოვნებლივ უნდა გაიცეს. თუ სახელმწიფო უწყებას მოთხოვნილი ინფორმაცი არ აქვს, მან მოთხოვნელს ამის შესახებ უნდა აცნობოს. თუ მოთხოვნილი ინფორმაცია სხვა სახელმწიფო უწყების უფლებამოსილებათა სფეროს განეკუთვნება, განცხადების მიმღებმა უწყებამ ეს განცხადება შესაბამის უწყებას უნდა გადაუგზავნოს და განმცხადებელსაც უნდა აცნობოს ამის შესახებ. თუ სახელმწიფო უწყება განმცხადებელს პასუხს საერთო არ გასცემს, ან უკანასკნელს შეუძლია, ზემდგომ ორგანოს ან სასამართლოს მიმართოს.

პრაქტიკაში სახელმწიფო უწყებები განმცხადებლებს პასუხს ხშირად მხოლოდ 10 დღეში სცემენ (მიუხედავად იმისა, რომ ინფორმაციას მზა სახით ფლობენ), ინფორმაციის გამოთხოვნის მიზანს ეკითხებიან (ეს განსაკუთრებით ხშირად რეგიონულ უწყებებში ხდება), ან განცხადებას არასრულად პასუხობენ (მაშინაც კი, როდესაც განცხადება ძალზე დეტალურია) და ინფორმაციის სრულად გაცემისთვის დამატებითი განცხადების წარდგენას ითხოვენ. ზოგიერთი სამთავრობო უწყება პასუხს არ სცემს განცხადებებზე, სადაც ინფორმაციის მიღების მიზანი არ არის განმარტებული. ეს განსაკუთრებით ხშირად ხდება შინაგან საქმეთა სამინისტროში, თავდაცვის სამინისტროში, ეკონომიკური განვითარების სამინისტროში (საპრივატიზაციო კონტრაქტებთან დაკავშირებით) და თბილისის მერიაში.

ინფორმაციის გაცემაზე უარი სასამართლოში შეიძლება გასაჩივრდეს, თუმცა საჩივრის წარდგენის ღირებულება 100 ლარს (58 აშშ დოლარს) შეადგენს, რაც ადგილობრივი სტანდარტებით ძვირია. გარდა ამისა, გასაჩივრების პროცესი ხანგრძლივია, ხოლო სასამართლოს გადაწყვეტილების აღსრულება რთულია იმ შემთხვევაშიც კი, თუ საჩივარი⁷⁹

ქვემოცანა 3: საჯარო სექტორის ეთიკის კოდექსი

ინდიკატორი: შესრულდა თუ არა გრეკო-ს რეკომენდაცია, რომ მიღებულ იქნეს ქვეყნის კოდექსები საჯარო სექტორის ყველა თანამშრომლისთვის (როგორც ადგილობრივ, ისე სახელმწიფო დონეზე) ,

⁷⁸ „ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი“ (2011), ელექტრონული გამჭვირვალობა საქართველოში, ინფორმაცია განთავსებულია ინტერნეტ-გვერდზე: <http://www.idfi.ge/?cat=main&lang=ka>.

⁷⁹ ინტერვიუ „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს“ გამგეობის წევრ თამუნა ქაროსანიძესთან, 2010 წლის 28 მარტი.

რათა დაზუსტდეს და შეივსოს ის წესები, რომლებიც ინტერესთა კონფლიქტს, საჩუქრების მიღებას, კორუფციის შემთხვევების შესახებ ინფორმაციის წარდგენასა და სხვა საკითხებს არეგულირებს?
შესრულების ქულა: 1

2010 წლის სიახლეები:

ამ სფეროში ცვლილებები არ მომხდარა

2009 წლის მდგომარეობა:

კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, რომელიც ადგილობრივ და ცენტრალურ საჯარო უწყებებზე ვრცელდება, ცალკე თავს შეიცავს საჯარო მოსამსახურეთა ქცევის წესების შესახებ. ამ თავში მოცემულია ნორმები ინტერესთა კონფლიქტის, საჩუქრების მიღებისა და ნებისმიერი უკანონო თუ კრიმინალური ქმედების შესახებ სხვა საჯარო მოსამსახურის ან ზემდგომი პირის ინფორმირების ვალდებულების შესახებ.⁸⁰

კანონი საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ ადგენს, თუ რა ითვლება ინტერესთა კონფლიქტად და კორუფციად საჯარო სექტორში და თუ როგორც შეიძლება ყოველივე ამის აღკვეთა. კანონი არეგულირებს სახარო მოხელეების მიერ საჩუქრების მიღებასა და ქონებრივი დეკლარაციების წარდგენას.

საჯარო სამსახურში დასაქმებული პირების საერთო ქცევის კოდექსი არ არსებობს.

ქვეამოცანა 4: ინტერესთა კონფლიქტი საჯარო სექტორში

ინდიკატორი: შესრულდა თუ არა გრეკო-ს რეკომენდაცია სისხლის სამართლის კოდექსში კორპორატიულ პასუხისმგებლობასთან დაკავშირებული ნორმების შესწორების შესახებ, რათა შესაძლებელი იყოს იურიდიული პირების პასუხისმგებლობაში მიცემა იმ შემთხვევებში, როდესაც ფიზიკური პირის მხრიდან ზედამხედველობისა თუ კონტროლის ნაკლებობამ მექრთამეობის, ფულის გათეთრების ან გავლენით ვაჭრობის აქტი გამოიწვია?

შესრულების ქულა: 2

2010 წლის სიახლეები:

ამ სფეროში ცვლილებები არ მომხდარა

2009 წლის მდგომარეობა:

საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის 73-ე მუხლის თანახმად, საჯარო სექტორში დასაქმებული პირი ვალდებულია სხვა საჯარო მოსამსახურის მიერ ჩადენილი უკანონო თუ კრიმინალური ქმედების შესახებ ამ მოსამსახურის ზემდგომ პირს მოახსენოს, თუ ამის დამადასტურებელი მტკიცებულებები ან

⁸⁰ კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, <http://www.csb.gov.ge/uploads/Civil%20Service%20Law%20-ENG.pdf>, (ნახვის თარიღი: 2011 წლის 9 მარტი).

საფუძვლიანი ეჭვი აქვს. თუ უკანონო ქმედებაში ეჭვიმტანილ საჯარო მოსამსახურეს უშუალო ხელმძღვანელი არ ჰყავს, ხსენებული ინფორმაცია სამართალდამცავ უწყებებს უნდა მიეწოდოს.⁸¹

საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ კანონის მე-20 მუხლი მამხილებელთა დაცვას უზრუნველყოფს. კანონი კრძალავს მამხილებლის დისკრიმინაციას დაშინების ან მუქარის გზით და ადგენს, რომ გამოძიების დასრულებამდე დაუშვებელია მამხილებლის მიმართ დისციპლინური ან ადმინისტრაციული პროცედურების დაწყება, აგრეთვე სამოქალაქო ან სისხლის სამართლის საქმის აღდგრა. კანონი ასევე ადგენს, რომ განსაკუთრებულ ვითარებაში მამხილებლის დასაცავად სპეციალური ზომები შეიძლება იქნეს მიღებული.⁸²

იუსტიციის სამინისტროს ანალიტიკური დეპარტამენტის ხელმძღვანელ ოთარ კახიძის თქმით, მამხილებელთა დახმარებით კორუფციის რამდენიმე შემთხვევა იქნა აღმოჩენილი. კახიძე ფიქრობს, რომ არსებული მოდელი „წარმატებულია“. მისი ინფორმაციით, გამომძიებლები ხშირად მიმართავენ მამხილებელთა დახმარებას და მათ ფარულ კამერებს აძლევენ კორუფციაში ეჭვიმტანილი საჯარო მოსამსახურის მამხილებელი ინფორმაციის მოსაპოვებლად.⁸³ მამხილებელი ვიდეოჩანაწერები ხშირად ქვეყნდება პოლიციის მიერ და ნაციონალურ ტელეარხებზეც გადაიცემა, როდესაც ეჭვიმტანილებს აპატიმრებენ (სასამართლო განხილვამდე).

ქვემოცანა 5: ადამიანური რესურსების მართვა საჯარო სექტორში - სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობა

ინდიკატორი: შესრულდა თუ არა გრეკო-ს რეკომენდაცია სისხლის სამართლის კოდექსში კორპორატიულ პასუხისმგებლობასთან დაკავშირებული ნორმების შესწორების შესახებ, რათა შესაძლებელი იყოს იურიდიული პირების პასუხისმგებლობაში მიცემა იმ შემთხვევებში, როდესაც ფიზიკური პირის მხრიდან ზედამხედველობისა თუ კონტროლის ნაკლებობამ მექრთამეობის, ფულის გათეთრების ან გავლენით ვაჭრობის აქტი გამოიწვია?

შესრულების ქულა: 2

2010 წლის სიახლეები:

ამ სფეროში ცვლილებები არ მომხდარა

2009 წლის მდგომარეობა:

საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 107-ე მუხლი 2008 წლის თებერვალში იქნა შესწორებული და ამჟამად შესაძლებლობას იძლევა, განხორციელდეს იურიდიული პირების დევნა მექრთამეობის, გავლენით ვაჭრობისა და ფულის გათეთრებისთვის. ეს ნორმები არაერთ საქმეში იქნა გამოყენებული, თუმცა ეს საქმეები სასამართლომდე არ მისულა. ამრიგად, ჯერ-ჯერობით ნათელი არ არის, თუ როგორც ხდება ამ ნორმები ინტერპრეტირება პრაქტიკაში?

⁸¹ კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, <http://www.csb.gov.ge/uploads/Civil%20Service%20Law%20-ENG.pdf>, (ნახვის თარიღი: 2011 წლის 9 მარტი).

⁸² კანონი „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“, <http://www.csb.gov.ge/uploads/Law%20of%20Georgia%20on%20conflict%20of%20interests%20in%20Public%20Service.pdf>, (ნახვის თარიღი: 2011 წლის 9 მარტი).

⁸³ ინტერვიუ იუსტიციის სამინისტროს ანალიტიკური დეპარტამენტის უფროს ოთარ კახიძესთან, 2011 წლის 2 მარტი.

ქვემოცანა 6: ადამიანური რესურსების მართვა საჯარო სექტორში - სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობა

ინდიკატორი: შესრულდა თუ არა გრეკო-ს რეკომენდაცია, რომ ყველა შესაბამისმა თანამდებობის პირმა სათანადო მომზადება გაიაროს იურიდიული პირების სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის საკითხებთან დაკავშირებით, რათა ეს სამართლებრივი ნორმები მაქსიმალურად იქნეს გამოყენებული აქტიური მექრთამეობის, გავლენით ვაჭრობისა და ფულის გათეთრების შემთხვევებში?

შესრულების ქულა: 2

2010 წლის სიახლეები:

იუსტიციის სამინისტროს ინფორმაციით, 2010 წელს მომზადება 380 პროკურორმა გაიარა. ერთკვირიანი მოსამზადებელი კურსები ფოკუსირებული იყო სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის ახალ ნორმებზე კორუფციასთან, ფულის გათეთრებასთან და იურიდიული პირების სისხლისსამართლებრივ პასუხისმგებლობასთან დაკავშირებით. კურსის გავლის შემდეგ, ყველა პროკურორს გამოცდა უნდა ჩაებარებინა. დაახლოებით 20 პროკურორს უფლებამოსილება შეუწყდა, რადგანაც მათ რამდენიმე ცდის მიუხედავად გამოცდა ვერ გაიარეს. გარდა ამისა, გაიმართა სემინარები იურიდიული დოკუმენტების შედგენის, პრეზენტაციის უნარებისა და სისხლის სამართლის საქმეების ადმინისტრირების ახალი ელექტრონული სისტემის შესახებ (ეს სისტემა 2010 წლის აპრილიდან მოქმედებს).⁸⁴

2009 წლის მდგომარეობა:

იუსტიციის სამინისტროს წარმომადგენლის ცნობით, ფულის გათეთრებასა და კორუფციასთან ბრძოლა მთავრობის ერთ-ერთი პრიორიტეტია 2006 წლიდან დღემდე.⁸⁵ სამინისტროს მიერ მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, მას შემდეგ, რაც 2008 წელს ძალაში შევიდა ნორმა იურიდიული პირების სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის შესახებ, ორი მოსამზადებელი სემინარი გაიმართა ევროპის საბჭოს მხარდაჭერით. ამ სემინარებში, რომლებიც სისხლის სამართლის კოდექსის ახალ ნორმებს ეხებოდა, მონაწილეობა სულ 85-მდე პროკურორმა და გამომძიებელმა და შინაგან საქმეთა სამინისტროს თორმეტმა თანამშრომელმა მიიღო.

ქვემოცანა 7: ადამიანური რესურსების მართვა საჯარო სექტორში - გადასახადები

ინდიკატორი: შესრულდა თუ არა გრეკო-ს რეკომენდაცია სახელმძღვანელო წესებისა და ეფექტიანო მომზადების პროცედურების შემუშავების შესახებ, რათა საგადასახადო ინსპექტორებმა უკეთ შეძლონ კორუფციული სამართალდარღვევების აღმოჩენა, განსაკუთრებით იმ შემთხვევებში, როდესაც ქრთამის გადახდა კანონიერი ხარჯების საფარქვეშ ხდება?

შესრულების ქულა: 1

2010 წლის სიახლეები:

⁸⁴ ინტერვიუ იუსტიციის სამინისტროს ანალიტიკური დეპარტამენტის უფროს ოთარ კახიძესთან, 2011 წლის 2 მარტი.

⁸⁵ ინტერვიუ იუსტიციის სამინისტროს საერთაშორისო სამართლის დეპარტამენტის უფროს თამარ თომაშვილთან, 2010 წლის 24 მარტი.

ამ სფეროში ცვლილებები არ მომხდარა.

2009 წლის მდგომარეობა:

2009 წელს ფინანსთა მინისტრმა კონკრეტული სახელმძღვანელო წესები დაამტკიცა. თუმცა, ინფორმაცია ამ მიმართულებით ჩატარებული მოსამზადებელი კურსების შესახებ არ მოიპოვება.