საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო
TRANSPARENCY INTERNATIONAL GEORGIA

სამუშაო ბარათი

წარმოგიდგენთ „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ 2012 წლის გაზაფხულის „სამუშაო ბარათს“. დოკუმენტში მოკლედაა მიმოხილული ის თემები, რაც წინა „სამუშაო ბარათში“ შევიდა. ასევე მოცემულია ქვეყნის იმ ძირითადი სფეროების შემაჯამებელი შეფასებები, რომელთა დახვეწა და განვითარება ქვეყნის დემოკრატიურ სახელმწიფოდ ჩამოყალიბების გარანტი იქნება.

აღნიშნულ შეფასებებს თან სდევს კონკრეტული რეკომენდაციები. აღნიშნული რეკომენდაციები ზოგადია და ის შეიცავს იმ პრობლემების მოკლე მიმოხილვას, რომელთაც სამომავლოდ მეტი ყურადღების უნდა დაეთმოს.

დამატებითი კითხვების შემთხვევაში მოგვწერეთ შემდეგ მისამართზე nana@transparency.ge

ჩვენს მიერ წარმოებული ყველა კვლევა და ანალიზი, ასევე ბლოგები მიმდინარე განვითარებებზე ელექტრონულად ხელმისაწვდომია ვებ-საიტზე: http://transparency.ge/en

ჩვენს საქმიანობას ასევე თვალყური შეგიძლიათ მიადევნოთ:

Twitter: http://twitter.com/TIGeorgiaEng
Facebook: http://www.facebook.com/TransparencyInternationalGeorgia

რუსთაველის გამზ. 26,III სართ.
თბილისი 0108
ტელეფონი: +(995 32) 292 14 03; 293 21 29
ფაქსი: +(995 32) 292 02 51
ელ-ფოსტა:info@transparency.ge
www.transparency.ge

წინა სამუშაო ბარათში შესული თემების განახლება

1. **„პარტნიორობა ღია მმართველობისათვის"**

7-8 აპრილს ბრაზილიის დედაქალაქში გამართულ "პარტნიორობა ღია მმართველობისთვის" ყოველწლიურ შეხვედრაზე საქართველოს მთავრობამ წარმოადგინა ქვეყნის სამოქმედო გეგმა. მოცემულ დოკუმენტში ჩვენს წინა სამუშაო ბარათში ხაზგასმული ბევრი საკითხია შესული. სამოქმედო გეგმის საბოლოო ვერსიაში ასევე გათვალისწინებულია რამდენიმე სამოქალაქო ორგანიზაციის წინადადებები. ყოველივე ეს მნიშვნელოვნად გააუმჯობესებს საქართველოს მთავრობის ღიაობას მომდევნო წლების მანძილზე. აღნიშნული ინიციატივის ფარგლებში შეიქმნა არასამთავრობო ორგანიზაციათა ფორუმი. საქართველოს სამოქმედო გეგმის ნახვა შესაძლებელია „პარტნიორობა ღია მმართველობისათვის" ვებ-გვედზე http://opengovpartnership.org

2. პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების საკითხი

- არასამთავრობო ორგანიზაციების ადვოკატირების კამპანიამ „ეს შენ გეხება", რომლის მიზანი იყო პარტიების დაფინანსების კანონში შესული ცვლილებების დახვეწა, მნიშვნელოვან წარმატებას მიაღწია. შედეგად საქართველოს პარლამენტს წარედგინა შესაბამისი ცვლილებების კანონპროექტი. ცვლილებები გადაჭრის ისეთ პრობლემებს,როგორიცაა გამოხატვის თავისუფლების, პოლიტიკური საქმიანობის, სამოქალაქო აქტივობის, საკუთრების უფლების შეზღუდვა. ასევე თავიდან იქნება აცილებული ამომრჩევლის სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობა. საქართველოს კონტროლის პალატას არ ექნება ერთპიროვნული ძალაუფლება საკუთრების უფლების საკითხში. შემუშავდება ზედმიწევნით ნათელი და დეტალური რეგულირებები.
- ამასთან ზოგიერთი საკითხი გადაუჭრელი დარჩა, კერძოდ, იურიდიულ პირებს კვლაცაც ეკრძალებათ პარტიებისათვის შეწირულობის მიცემა, კონტროლის პალატამ არ გაწერა საკუთარი პროცდურები; ასევე ძალაში რჩება ამომრჩევლებთან დაკავშირებული ზოგიერთი არასამართლიანი სანქცია.

მიმდინარე საკითხები

1. სატელევიზიო სივრცე 2012 წლის არჩევნების წინა პერიოდში

არსებული მდგომარეობა

- პოლიტიკურ თემატიკაზე ინფორმაციის მიღების ყველაზე მნიშვნელოვან წყაროდ ათიდან ცხრა ქართველისათვის ტელევიზია რჩება. ამავე დროს, ძირითადი ტელევიზიები განაგრძობენ მაყურებლებისათვის მკვეთრად მიკერძოებული ინფორმაციის მიწოდებას.
- კავკასიის კვლევითი რესურსების ცენტრის 2011 წლის მედია კვლევის თანახმად, ქართული ოჯახების დაახლოებით 43 % სატელევიზიო სიგნალს საკაბელო პროვაიდერის ან სატელიტური თეფშის მეშვეობით იღებს (თბილისში 59 %, საქართველოს სხვა რეგიონებში 36 %). თბილისში მცხოვრები ოჯახების მხოლოდ 7 %-სა და დედაქალაქის გარეთ მცხოვრებთა 22 %-ს (რესპოდენტების 17 %) მიუწვდება ხელი სატელიტურ თეფშზე. გაზრდილი კონკურენციისა და ახალი ფასიანი
-

- სატელიტი პროვაიდერების („მაგთისატი", „ბლექსისატი") გამოჩენის შედეგად, ეს მაჩვენებელი მომავალ თვეებში სავარაუდოდ გაიზრდება.
- „იმედი TV"-სა და „რუსთავი 2"- ის გადაცემებს ქართული ოჯახების 95 % უყურებს. წამყვან პოლიტიკურ პარტიებთან არაპირდაპირ კავშირში მყოფი ორი კერძო არხის, „მაესტროსა" და „კავკასია TV "-ს გადაცემების ნახვა მოსახლოების 1/3-ზე ნაკლებს შეუძლია. საქართველოს საზოგადოებრივი მაუწყებლის 1 არხის გადაცემებს ქართული ოჯახების დაახლოებით 80% იღებს, მაგრამ საზოგადოებრივი მაუწყებლის მე-2 არხი, რომელიც პოლიტიკურ მოვლენებსა და დებატებს პირდაპირ ეთერში გადასცემს, მხოლოდ მოსახლეობის ნახევარისთვის არის მისაწვდომი.
- ქართული ოპოზიციის ლიდერმა, მილიარდერმა ბიძინა ივანიშვილმა მაისის დასაწყისში მეცხრე არხის (TV9) სახით საკუთარი მაუწყებელი გახსნა. შესაძლებელია, რომ აღნიშნული ტელევიზია ოპოზიციის მთავარი საინფორმაციო პლატფორმა გახდეს და შეეცადოს დააბალანსოს პოპულარული ეროვნული არხები, „რუსთავი 2" და „იმედი TV", რომლებიც, მთავრობასა და მმართველ პარტიას ერთიან ნაციონალურ მოძრაობას უჭერენ მხარს.
- ჯერ-ჯერობით საქართველოს მოსახლეობის მცირე ნაწილს შეუძლია TV9-ის გადაცემების მიღება, რომლებიც მხოლოდ ონლაინ, „ლაივ სტრიმის", სატელიტ „თურქსატისა" და „გლობალ TV"-ს მეშვეობით გადაიცემა. „გლობალ TV"-ს, რომელსაც ივანიშვილის ძმა ფლობს, დაახლოებით 18,000 აბონენტი ჰყავს. საკაბელო ოპერატორების უმრავლესობა საკუთარ პაკეტში მეცხრე არხის ჩართვისაგან ჯერ-ჯერობით თავს იკავებს. „რუსთავი 2" და „იმედი TV" სატრანზიტო ოპერატორ „გლობალ TV"-ს საკუთარი არხების ჩვენების უფლებას აღარ აძლევენ. კომპანიამ დაინტერესებულ კლიენტებს ფაქტიურად უფასო სატელიტური თეფშები შესთავაზა. „გლობალ TV"-ს განცხადებით, მას ტექნიკური მოწყობილობა საბაჟო შემოწმებისას დაუზიანეს.
- ტელეკომპანია მეცხრე არხის გამოჩენამ ოპოზიციურ სპექტრს გამოხატვის საშუალება შეუქმნა, მაგრამ მან ასევე შეიძლება კიდევ უფრო გააღრმავოს ისედაც პოლარიზებული მედია გარემო. TV9-მ მთელი ქვეყნის მასშტაბით მთელი რიგი ნიჭიერი ჟურნალისტები მოიზიდა, რითაც რიგი მათ შორის დამოუკიდებელი მედიის შესაძლებლობები არჩევნების წინ შეასუსტა.

რეკომენდაციები

- ყველა პოლიტიკურმა მოთამაშემ თავი უნდა შეიკავოს საკუთარი პოლიტიკური მიზნებისათვის მედიის ბოროტად გამოყენებისაგან და არჩევნების წინ პოლიტიკური კამპანიის მიუკერძოებელ გარემოში წარმართვის შესაძლებლობა შექმნას.
- საქართველოს პარლამენტმა უნდა განიხილოს და იმსჯელოს სამაუწყებლო რეგულირების ცვლილებების შესახებ. ცვლილებები უნდა მოიცავდეს „სავალდებულო ტრანზიტის" ("must carry") მოთხოვნას, რომელიც საკაბელო პროვაიდერებს მაღალი საზოგადოებრივი ღირებულების მქონე ქართული პროგრამების საკუთარ პაკეტში ჩართვის ვალდებულებას დააკისრებს. „მაუწყებლობის სიგნალის შეწყვეტის შეზღუდვა" ("must offer") უნდა აწესებდეს მოთხოვნებსა და პირობებს ტელევიზიებისათვის, რომელიც საშულებას მისცემს საკაბელო პროვიდერებს სატელევიზიო სიგნალის რეტრანსლირებას და მისაწვდომი გახადონ საკუთარი მაყურებლისათვის. რეგულირების საკითხებისადმი ამგვარი მიდგომა ხელს შეუწყობს არჩევნების წინ პლურალისტური მედია გარემოს შექმნას, მეტ მოქალაქეს მისცემს საშუალებას გაეცნოს სიახლეების სხვადასხვა ხედვას და ხელი მიუწვდებოდეს განსხვავებულ პოლიტიკურ მოსაზრებებზე. ცვლილებების კანონპროექტი, რომელიც მაისში საქართველოს პარლამენტს სამოქალაქო კამპანიის „ეს შენც გეხება" ფარგლებში

(რომლის ერთ-ერთი წევრია საერთაშორისო გამჭვირვალობა- საქართველო) წარედგინა აღნიშნულ საკითხებს მოიცავდა.

2. ადმინისტრაციული რესურსის ბოროტად გამოყენება

არსებული მდგომარეობა

- საქართველოს კანონმდებლობის თანახმად (საარჩევნო კოდექსი, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი), ადმინისტრაციული რესურსი მოიცავს ყველა სახის სახელმწიფო/საჯარო რესურსს (როგორც მატერიალურს, ასევე არამატერიალურს), რომელიც შეიძლება გამოყენებულ იქნეს ცალკეული პოლიტიკური პარტიის სასარგებლოდ და მოცემული პარტია სხვა პარტიებთან შედარებით უპირატეს მდგომარეობაში დააყენოს. სახელმწიფო რესურსის ბოროტად გამოყენება საარჩევნო კოდექსის მიხედვით ისჯება ადმინისტრაციული ჯარიმით 2,000 ლარის ოდენობით (საარჩევნო კოდექსი, მუხლი 79 და მუხლი 88)
- არსებობს ოპოზიციური პარტიების მხარდამჭერების დაშინების ფაქტები. დაფიქსირდა ბევრი შემთხვევა, როცა სკოლის მასწავლებლები, სკოლის დირექტორები და სხვა საჯარო და სამოქალაქო პირები სამსახურიდან დაითხოვეს, სავარაუდოდ, საკუთარი პოლიტიკური შეხედულებების გამო.
- არჩევნების წინა პერიოდში საქართველოს მთავრობამ წამოიწყო მთელი რიგი პროგრამები, რაც სახელმწიფო ფონდების ბოროტად გამოყენებად შეიძლება ჩაითვალოს. ამის ერთ-ერთი მაგალითია მთავრობის ახალი სოციალური ინიციატივა „საზაფხულო სამსახური" – ერთთვიანი დასაქმების პროგრამა სტუდენტებისათვის. სიმბოლიკის, არსის, რეგისტრაციისა და შერჩევის პროცედურების, ასევე პროგრამის განხორციელების თარიღების გათვალისწინებით, ადვილად შეიძლება იმის თქმა, რომ ეს ინიციატივა შესაძლოა, ემსახურებოდეს მმართველი პარტიის ინტერესს სახელმწიფო ფონდების გამოყენებით ერთიანებული ნაციონალური მოძრაობისათვის პოლიტიკური დივიდენდების შეგროვების მეშვეობით.

რეკომენდაციები

- კონტროლის პალატამ, ცენტრალურმა საარჩევნო კომისიამ და სხვა შესაბამისმა სახელმწოფო ინსტიტუტებმა სათანადოდ უნდა გამოიძიონ ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენების პოლიტიკურად მოტივირებული ყველა შემთხვევა.

- საქართველოს მთავრობამ თავი უნდა შეიკავოს ისეთი ქმედებებისა და სოციალური ინიციატივების შემოთავაზებისაგან, რაც დააზარალებს კონკურენტულ საარჩევნო გარემოს, ყველა მოთამაშეს არათანაბარ პირობებში ჩააყენებს და მმართველ პარტიას მოუტანს პოლიტიკურ დივიდენდებს საჯარო რესურსების გამოყენების ხარჯზე.

3. ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის პროექტი

არსებული მდგომარეობა

- საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი მიღებულ იქნა 1984 წლის 15 დეკემბერს. კოდექსში ამ პერიოდის მანძილზე განხორციელდა არაერთი ცვლილება.
- 2011 წლიდან საქართველოს პარლამენტში განახლდა მუშაობა ახალ ადმინისტრაციული სამართალდარღვევათა კოდექსის პროექტზე.
- ახალი კოდექსი მნიშვნელოვნად ცვლის ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა სფეროში არსებულ რეგულირებებს. განსაკუთრებულ ყურადღებას იმსახურებს ადმინისტრაციული შეთანხმების ინსტიტუტი, რომელიც დღეს მოქმედი კოდექსით არ არის გათვალისწინებული.
- ადმინისტრაციული შეთანხმების საფუძველზე, სახდელად შეიძლება განისაზღვროს როგორც ადმინისტრაციული პატიმრობა, ასევე ჯარიმა. ადმინისტრაციული შეთანხმების საფუძველია შეთანხმება ადმინისტრაციულ სახდელზე ან/და მისი აღსრულების წესზე. შეთანხმება იდება ადმინისტრაციულ ორგანოსთან და მას ამტკიცებს სასამართლო.
- კანონპროექტის ტექსტიდან გამომდინარეობს, რომ სასამართლო მხოლოდ ამტკიცებს ადმინისტრაციულ შეთანხმებას, რაც ბადებს იმის ეჭვს, რომ ეს იქნება ფორმალური ეპიზოდი, რომლის დროსაც სასამართლო არ შეაფასებს შეთანხმების პირობებს, არ გამოიკვლევს გარემოებებს და არ განსაზღვრავს სახდელის შეფარდების მიზანშეწონილობას.
- ახალი კოდექსი პირველი მოსმენით უკვე განიხილა საქართველოს პარლამენტმა. შემდგომში კოდექსის პროექტი გადაეგზავნა ევროსაბჭოს ექსპერტებს, რომლებმაც წარმოადგინეს საკუთარი დასკვნა. დღეისათვის საქართველოს პარლამენტი მუშაობს ევროსაბჭოს ექსპერტების მიერ წარმოდგენილი დასკვნების პროექტში ასახვაზე.

რეკომენდაციები

- აუცილებელია პროექტის შემუშავების პროცესში სამოქალაქო საზოგადოების აქტიური ჩართვა.
- ადმინისტრაციული დაკავება უნდა გამოიყენებოდეს მხოლოდ უკიდურესი აუცილებლობისას, მაშინ, როდესაც სხვა ნებისმიერი ღონისძიების გამოყენებით ვერ მოხერხდება დასახული მიზნის მიღწევა.
- ამასთანავე მკაცრად უნდა იყოს განსაზღვრული დაკავებაზე უფლებამოსილი ორგანოების ჩამონათვალი. გარდა ამისა, ცალსახად უნდა განისაზღვროს პირის უფლებები დაკავების მომენტში.
- უნდა გადაიხედოს ადმინისტრაციული პატიმრობის 90 დღიანი ვადა და უნდა მოხდეს მისი შემცირება.