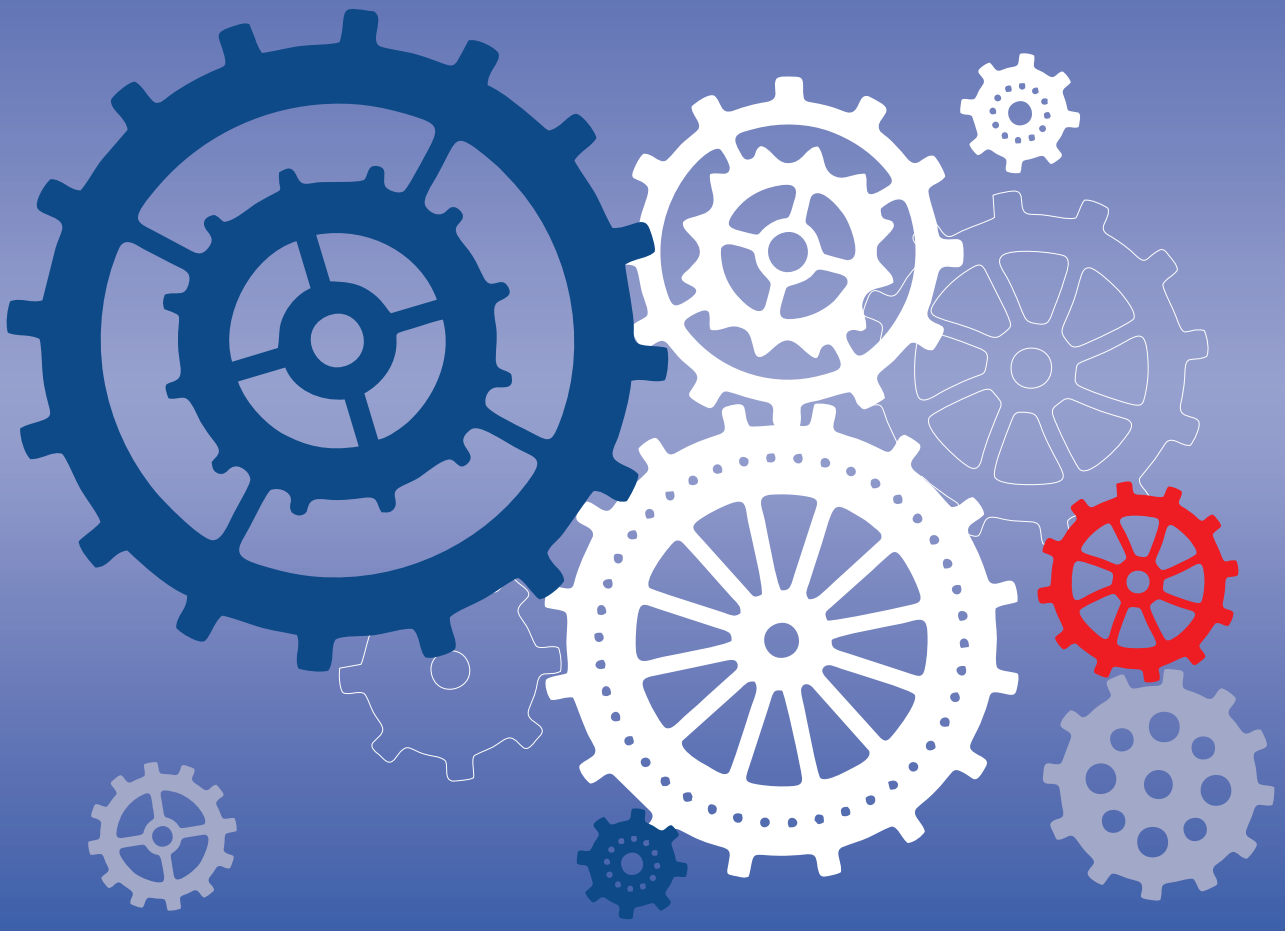
საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასება 2015



საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო“ მადლობას უხდის ქვემოთ ჩამოთვლილ პირებს, რომლებმაც კვლევასთან დაკავშირებით თავიანთი მოსაზრებები და შენიშვნები გაგვიზიარეს:

ენდრიუ მაკდევიტი, „საერთაშორისო გამჭვირვალობის“ სამდივნო
ჯული ჯორჯი, ქუინზ კოლეჯი, ნიუ იორკი
ზვიად დევდარიანი, სამოქალაქო განვითარების სააგენტო
სულხან სალამე, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია
ნინო ევგენიძე, ეკონომიკური პოლიტიკის კვლევის ცენტრი
თამარ კორძაია, საქართველოს პარლამენტი
პავლე კუბლაშვილი, საქართველოს პარლამენტი
ტედ ჯონასი, დი-ელ-ეი პაიპერ ჯორჯია

ამასთან, მხოლოდ „საერთაშორისო გამჭვრივალობა - საქართველოა“ პასუხისმგებელი კვლევის შინაარსზე

პროექტი დაფინანსებული ევროკავშირის მიერ.

ეს პუბლიკაცია მომზადდა ევროკავშირის მხარდაჭერით. პუბლიკაციის შინაარსზე პასუხისმგებელია მხოლოდ „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო“ და ის არ შეიძლება იქნეს განხილული, როგორც ევროკავშირის პოზიციის გამომხატველი.

პუბლიკაცია მომზადდა შვედეთის საერთაშორისო განვითარების თანამშრომლობის სააგენტოს ფინანსური მხარდაჭერით. ანგარიშში გამოხატული მოსაზრებები შეიძლება არ გამოხატავდეს სააგენტოს პოზიციას. მხოლოდ „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოა“ პასუხისმგებელი ანგარიშის შინაარსზე.

საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასება

2015

საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო
თბილისი
2015

სარჩევი

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასების შესახებ 2

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის განახლებული ანგარიშის შესახებ 4

მეთოდოლოგია 4

ქულების მინიჭების სისტემა 5

საკონსულტაციო მიდგომა და შედეგების დადასტურება 6

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის კონცეფციის წარმოშობა და ისტორია 7

მიმოხილვა 9

პროგრესი ეროვნულ ანტიკორუფციულ სისტემაში 9

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის ინსტიტუტები 11

მთავარი რეკომენდაციები 15

ინფორმაცია ქვეყნის შესახებ: ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის საფუძვლები 16

პოლიტიკურ-ინსტიტუციური საფუძვლები 16

სოციალურ-პოლიტიკური საფუძვლები 17

სოციალურ-ეკონომიკური საფუძვლები 19

სოციალურ-კულტურული საფუძვლები 21

ზოგადი მდგომარეობა კორუფციის მხრივ 22

ანტიკორუფციული ღონისძიებები 25

ისტორია 25

კანონმდებლობა 26

ანტიკორუფციული უწყება და სტრატეგია 27

სამოქალაქო საზოგადოება, ბიზნესი და გარეშე აქტორები 29

საკანონმდებლო ორგანო 31

მიმოხილვა 31

სტრუქტურა და ორგანიზაცია 31

რესურსები (კანონი) 32

რესურსები (პრაქტიკა) 33

დამოუკიდებლობა (კანონი) 34

დამოუკიდებლობა (პრაქტიკა) 35

გამჭვირვალობა (კანონი) 36
გამჭვირვალობა (პრაქტიკა) 37
ანგარიშვალდებულება (კანონი) 38
ანგარიშვალდებულება (პრაქტიკა) 40
კეთილსინდისიერება (კანონი) 40
კეთილსინდისიერება (პრაქტიკა) 41
როლი: აღმასრულებელი შტოს ზედამხედველობა (კანონი და პრაქტიკა) 42
როლი: კანონმდებლობის რეფორმა (კანონი და პრაქტიკა) 44
აღმასრულებელი შტო 45
მიმოხილვა 45
სტრუქტურა და ორგანიზაცია 45
რესურსები (პრაქტიკა) 46
დამოუკიდებლობა (კანონი) 47
დამოუკიდებლობა (პრაქტიკა) 47
გამჭვირვალობა (კანონი) 48
გამჭვირვალობა (პრაქტიკა) 49
ანგარიშვალდებულება (კანონი) 50
ანგარიშვალდებულება (პრაქტიკა) 52
კეთილსინდისიერება (კანონი) 53
კეთილსინდისიერება (პრაქტიკა) 54
როლი: საჯარო სექტორის მართვა (კანონი და პრაქტიკა) 54
როლი: სამართლებრივი სისტემა (კანონი და პრაქტიკა) 56
სასამართლო ხელისუფლება 57
მიმოხილვა 57
სტრუქტურა და ორგანიზაცია 58
რესურსები (კანონი) 58
რესურსები (პრაქტიკა) 59
დამოუკიდებლობა (კანონი) 60
დამოუკიდებლობა (პრაქტიკა) 63
გამჭვირვალობა (კანონი) 65
გამჭვირვალობა (პრაქტიკა) 66
ანგარიშვალდებულება (კანონი) 68

ანგარიშვალდებულება (პრაქტიკა) 69
კეთილსინდისიერება (კანონი) 70
კეთილსინდისიერება (პრაქტიკა) 70
როლი: აღმასრულებელ შტოზე ზედამხედველობა (კანონი და პრაქტიკა) 71
საჯარო სამსახური 73
რეზუმე 73
სტრუქტურა და ორგანიზაცია 74
რესურსები (პრაქტიკა) 74
დამოუკიდებლობა (კანონი) 75
დამოუკიდებლობა (პრაქტიკა) 76
გამჭვირვალობა (კანონი) 77
გამჭვირვალობა (პრაქტიკა) 79
ანგარიშვალდებულება (კანონი) 80
ანგარიშვალდებულება (პრაქტიკა) 81
კეთილსინდისიერება (კანონი) 82
კეთილსინდისიერება (პრაქტიკა) 82
როლი: საზოგადოების ინფორმირება (პრაქტიკა) 84
როლი: საჯარო დაწესებულებებთან, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებთან და კერძო სექტორთან თანამშრომლობა კორუფციის პრევენციისა და დაძლევის კუთხით (პრაქტიკა) 85
როლი: კორუფციის რისკების შემცირება სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელებისას კეთილსინდისიერების უზრუნველყოფის გზით (კანონი და პრაქტიკა) 86
სამართალდამცავი უწყებები 88
მიმოხილვა 88
სტრუქტურა და ორგანიზაცია 88
რესურსები (პრაქტიკა) 89
დამოუკიდებლობა (კანონი) 90
დამოუკიდებლობა (პრაქტიკა) 91
გამჭვირვალობა (კანონი) 93
გამჭვირვალობა (პრაქტიკა) 94
ანგარიშვალდებულება (კანონი) 95
ანგარიშვალდებულება (პრაქტიკა) 96
კეთილსინდისიერება (კანონი) 97

კეთილსინდისიერება (პრაქტიკა) 98
როლი: სამართლებრივი დევნა კორუფციის წინააღმდეგ (კანონი და პრაქტიკა) 99
საარჩევნო ადმინისტრაცია 101
მიმოხილვა 101
სტრუქტურა და ორგანიზაცია 101
რესურსები (პრაქტიკა) 102
დამოუკიდებლობა (კანონი) 103
დამოუკიდებლობა (პრაქტიკა) 103
გამჭვირვალობა (კანონი) 105
გამჭვირვალობა (პრაქტიკა) 105
ანგარიშვალდებულება (კანონი) 107
ანგარიშვალდებულება (პრაქტიკა) 107
კეთილსინდისიერება (კანონი) 109
კეთილსინდისიერება (პრაქტიკა) 109
როლი: საარჩევნო კამპანიების რეგულირება (კანონი და პრაქტიკა) 111
როლი: არჩევნების ადმინისტრირება (კანონი და პრაქტიკა) 111
სახალხო დამცველი 114
მიმოხილვა 114
სტრუქტურა და ორგანიზაციული მოწყობა 114
რესურსები (პრაქტიკა) 115
დამოუკიდებლობა (კანონი) 116
დამოუკიდებლობა (პრაქტიკა) 116
გამჭვირვალობა (კანონი) 117
გამჭვირვალობა (პრაქტიკა) 118
ანგარიშვალდებულება (კანონი) 119
ანგარიშვალდებულება (პრაქტიკა) 119
კეთილსინდისიერება (კანონი) 120
კეთილსინდისიერება (პრაქტიკა) 121
როლი: გამოძიება (კანონი და პრაქტიკა) 121
როლი: სანიმუშო პრაქტიკის დამკვიდრების ხელშეწყობა (პრაქტიკა) 123
სახელმწიფო აუდიტის სამსახური 124
მიმოხილვა 124

სტრუქტურა და ორგანიზაცია 124
რესურსები (კანონი და პრაქტიკა) 125
დამოუკიდებლობა (კანონი) 126
დამოუკიდებლობა (პრაქტიკა) 127
გამჭვირვალობა (კანონი) 128
გამჭვირვალობა (პრაქტიკა) 128
ანგარიშვალდებულება (კანონი) 129
ანგარიშვალდებულება (პრაქტიკა) 129
კეთილსინდისიერება (კანონი) 130
კეთილსინდისიერება (პრაქტიკა) 131
როლი: ეფექტიანი ფინანსური აუდიტის ჩატარება (კანონი და პრაქტიკა) 132
როლი: დარღვევების აღმოჩენა და სანქციების დაწესება (კანონი და პრაქტიკა) 133
როლი: ფინანსური მართვის გაუმჯობესება (კანონი და პრაქტიკა) 134
პოლიტიკური პარტიები 136
მიმოხილვა 136
სტრუქტურა და ორგანიზაცია 137
რესურსები (კანონი) 137
რესურსები (პრაქტიკა) 138
დამოუკიდებლობა (კანონი) 140
დამოუკიდებლობა (პრაქტიკა) 140
გამჭვირვალობა (კანონი) 141
გამჭვირვალობა (პრაქტიკა) 142
ანგარიშვალდებულება (კანონი) 143
ანგარიშვალდებულება (პრაქტიკა) 144
კეთილსინდისიერება (კანონი) 145
კეთილსინდისიერება (პრაქტიკა) 145
როლი: ინტერესების აგრეგირება და გამოხატვა (პრაქტიკა) 146
როლი: ანტიკორუფციული პოლიტიკისადმი ერთგულება (პრაქტიკა) 147
მედია 149
მიმოხილვა 149
სტრუქტურა და ორგანიზაცია 149
რესურსები (კანონი) 150

რესურსები (პრაქტიკა) 151
დამოუკიდებლობა (კანონი) 152
დამოუკიდებლობა (პრაქტიკა) 154
გამჭვირვალობა (კანონი) 156
გამჭვირვალობა (პრაქტიკა) 156
ანგარიშვალდებულება (კანონი) 157
ანგარიშვალდებულება (პრაქტიკა) 158
კეთილსინდისიერება (კანონი) 159
კეთილსინდისიერება (პრაქტიკა) 159
როლი: კორუფციის ფაქტების გამოძიება და გასაჯაროება (პრაქტიკა) 160
როლი: საზოგადოების ინფორმირება კორუფციისა და მისი შედეგების შესახებ (პრქტიკა) 161
როლი: საზოგადოების ინფორმირება მმართველობასთან დაკავშირებული საკითხების შესახებ (პრაქტიკა) 162
სამოქალაქო საზოგადოება 163
მიმოხილვა 163
სტრუქტურა და ორგანიზაცია 163
რესურსები (კანონი) 164
რესურსები (პრაქტიკა) 165
დამოუკიდებლობა (კანონი) 166
დამოუკიდებლობა (პრაქტიკა) 167
გამჭვირვალობა (პრაქტიკა) 168
ანგარიშვალდებულება (პრაქტიკა) 168
კეთილსინდისიერება (კანონი და პრაქტიკა) 169
როლი: ხელისუფლების ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფა (პრაქტიკა) 170
როლი: პოლიტიკის რეფორმაში მონაწილეობა (პრაქტიკა) 171
ბიზნესი 174
მიმოხილვა 174
სტრუქტურა და ორგანიზაცია 174
რესურსები (კანონი) 175
რესურსები (პრაქტიკა) 177
დამოუკიდებლობა (კანონი) 178
დამოუკიდებლობა (პრაქტიკა) 178

გამჭვირვალობა (კანონი) 180
გამჭვირვალობა (პრაქტიკა) 181
ანგარიშვალდებულება (კანონი) 182
ანგარიშვალდებულება (პრაქტიკა) 183
კეთილსინდისიერება (კანონი) 184
კეთილსინდისიერება (პრაქტიკა) 185
როლი: ანტიკორუფციულ პოლიტიკაში მონაწილეობა (კანონი და პრაქტიკა) 186
როლი: სამოქალაქო საზოგადოების მხარდაჭერა და მასთან თანამშრომლობა (კანონი და პრაქტიკა) 187
დასკვნები და რეკომენდაციები 188
საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემა 2015 წელს 188
განსხვავებები კანონსა და პრაქტიკას შორის 189
ურთიერთკავშირები ინსტიტუტებს შორის 192
პროგრესი, გამოწვევები და რეკომენდაციები ინსტიტუტების მიხედვით 193

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასების შესახებ

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასების მიდგომა, რომელსაც ეს ანგარიში ეფუძნება, წარმოადგენს ჩარჩოს ქვეყნის ინსტიტუტების ეფექტიანობის ანალიზისთვის კორუფციის პრევენციისა და მასთან ბრძოლის კუთხით. გამართული ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემა კორუფციის აღმკვეთი მექანიზმია, რომელიც ხელს უწყობს ბრძოლას ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების, სამოხელეო დანაშაულისა და ფულადი სახსრების ყველა სახის უკანონო ხარჯვის წინააღმდეგ. კორუფციის წარმოქმნის შესაძლებლობები მცირდება, როდესაც ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის ინსტიტუტები შესაბამისი ნორმების მიხედვით ფუნქციონირებენ და მათი ანგარიშვალდებულება უზრუნველყოფილია, რაც ასევე ხელს უწყობს კარგი მმართველობის, კანონის უზენაესობისა და ადამიანის უფლებების დაცვის მიზნების მიღწევას. ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის გაძლიერება ხელს უწყობს მმართველობის გაუმჯობესებას საზოგადოებრივი ცხოვრების ყველა სფეროში და, საბოლოო ჯამში, უფრო სამართლიანი საზოგადოების შექმნას.

საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასების ანგარიში 12 ინსტიტუტს მოიცავს, რომლებიც ქვეყნის ანტიკორუფციულ სისტემას შეადგენენ:

მმართველობის ძირითადი ინსტიტუტები	საჯარო სექტორი	არასამთავრობო ინსტიტუტები
1. საკანონმდებლო ორგანო 2. აღმასრულებელი შტო 3. სასამართლო ხელისუფლება	4. საჯარო სამსახური 5. სამართალდამცავი უწყებები 6. საარჩევნო ადმინისტრაცია 7. სახალხო დამცველი 8. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური	9. მედია 10. სამოქალაქო საზოგადოება 11. პოლიტიკური პარტიები 12. ბიზნესი

ამ 12 ინსტიტუტიდან თითოეული შეფასებულია სამი განზომილების მიხედვით, რომლებსაც კორუფციის აღკვეთის მხრივ არსებითი მნიშვნელობა აქვს. პირველ რიგში, შეფასებულია ინსტიტუტის **შესაძლებლობები** მისი რესურსებისა და დამოუკიდებლობის კუთხით, რაც ნებისმიერი დაწესებულების წარმატებული ფუნქციონირების საფუძველია. ამასთან ერთად, შეფასებულია ინსტიტუტის **შიდა მართვის** ნორმები და პრაქტიკა. აქ

აქცენტი კეთდება იმაზე, თუ რამდენად გამჭვირვალე და ანგარიშვალდებულია ინსტიტუტი და რამდენად კეთილსინდისიერად მოქმედებს ის, რასაც არსებითი მნიშვნელობა აქვს მოცემულ ინსტიტუტში კორუფციის პრევენციის მხრივ. მესამე განზომილებად განიხილება ის, თუ რამდენად კარგად ასრულებს ინსტიტუტი თავის **როლს** ეროვნულ ანტიკორუფციულ სისტემაში**,** როგორიცაა მთავრობაზე ქმედითი ზედამხედველობა (საკანონმდებლო ორგანოს შემთხვევაში) ან კორუფციულ დანაშაულებზე სისხლისსამართლებრივი დევნის განხორციელება (სამართალდამცავი უწყებების შემთხვევაში). ერთად, ეს სამი განზომილება მოიცავს ინსტიტუტის მოქმედების უნარს (შესაძლებლობები), შიდა ეფექტიანობას (მართვა) და გარე ეფექტიანობას (როლი) კორუფციასთან ბრძოლის კუთხით.

თითოეული განზომილება საერთო ინდიკატორებით ფასდება. შეფასებულია როგორც თითოეული ინსტიტუტის მარეგულირებელი საკანონმდებლო ბაზა, ისე მისი ინსტიტუციური პრაქტიკა, რაც შესაძლებლობას გვაძლევს დავინახოთ განსხვავება კანონის დებულებებსა და არსებულ რეალობას შორის.

განზომილება	ინდიკატორები *(კანონი, პრაქტიკა)*
შესაძლებლობები	რესურსები დამოუკიდებლობა
შიდა მართვა	გამჭვირვალობა ანგარიშვალდებულება კეთილსინდისიერება
როლი მმართველობის სისტემაში	*ერთი, ორი ან სამი მაჩვენებელი, რომლებიც ყოველი საყრდენი ინსტიტუტის შემთხვევაში განსხვავებულია*

კვლევის მიზანს თითოული ინსტიტუტის სიღრმისეული შეფასება არ წარმოადგენს. კვლევის მიზანია, მოიცვას მთლიანი სისტემა და ამ მიზნით ყველა შესაბამისი ინსტიტუტი შეფასებულია ინდიკატორების ფართო სპექტრის მიხედვით. კვლევაში ასევე განხილულია სხვადასხვა ინსტიტუტებს შორის არსებული ურთიერთობები, რაც აადვილებს იმის გაგებას, თუ რატომ არის ზოგიერთი მათგანი სხვებზე უფრო ძლიერი და რა გავლენას ახდენენ ისინი ერთმანეთზე. ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის კონცეფცია გულისხმობს, რომ ერთი ინსტიტუტის სისუსტემ შეიძლება სერიოზული

ხარვეზები გამოიწვიოს მთელ სისტემაში. ინსტიტუტებს შორის არსებული ურთიერთობების გააზრება ასევე აადვილებს რეფორმის პრიორიტეტული სფეროების განსაზღვრას. იმისთვის, რომ მხედველობაში იქნეს მიღებული მნიშვნელოვანი კონტექსტუალური ფაქტორები, შეფასებას თან ახლავს იმ საერთო პოლიტიკური, სოციალური, ეკონომიკური და კულტურული პირობების მოკლე ანალიზი, რომლებშიც ეს ინსტიტუტები ფუნქციონირებენ.

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის განახლებული ანგარიშის შესახებ

საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველომ ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასების წინა ანგარიში 2011 წელს გამოაქვეყნა. განახლებული ანგარიშის ძირითადი მიზნებია (ა) იმის დადგენა, ჰქონდა თუ არა ადგილი პროგრესს ქვეყნის ანტიკორუფციულ სისტემაში წინა ანგარიშის გამოქვეყნებიდან გასულ პერიოდში, (ბ) წინა ანგარიშის გამოქვეყნების შემდეგ მომხდარი (პოზიტიური ან ნეგატიური) ცვლილებების გამოვლენა, (გ) რეკომენდაციებისა და ადვოკატირების პრიორიტეტების განსაზღვრა ქვეყნის ანტიკორუფციული სისტემის გაუმჯობესებისთვის.

მეთოდოლოგია

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასება თვისებრივი კვლევის ინსტრუმენტია, რომელიც სამაგიდო კვლევისა და სიღრმისეული ინტერვიუების ერთობლიობას ეფუძნება. გარე განხილვის საბოლოო პროცესი და ძირითად აქტორებთან თანამშრომლობა იმის გარანტიას იძლევა, რომ კვლევის შედეგების აქტუალურობა და სიზუსტე მაქსიმალურად იქნეს უზრუნველყოფილი მათ გამოქვეყნებამდე.

შეფასება ხდება „ინდიკატორების ქულათა ცხრილების“ მეშვეობით, რომლებიც „საერთაშორისო გამჭვირვალობის“ სამდივნომ 2008 წელს, ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის კვლევის მეთოდოლოგიაში ცვლილებების შეტანისას შეიმუშავა. ამ ცხრილებში თითოეული ინდიკატორისთვის მოცემულია ქულის განმსაზღვრელი კითხვა, რასაც თან ერთვის დამატებითი დამხმარე კითხვები და ქულების მინიჭების კრიტერიუმები მინიმალური, საშუალო და მაქსიმალური ქულებისთვის. მაგალითად:

მაჩვენებლის ქულების გამოსათვლელი ცხრილის ნიმუში: სასამართლო ხელისუფლება *შესაძლებლობები – რესურსები (პრაქტიკა)*	
შესაფასებელი კითხვა	*რამდენად არის სასამართლო ხელისუფლება უზრუნველყოფილი პრაქტიკაში წარმატებული საქმიანობისთვის საჭირო ფინანსური რესურსებით, პერსონალითა და ინფრასტრუქტურით?*
დამხმარე კითხვები	საკმარისია თუ არა სასამართლო ხელისუფლების ბიუჯეტი მისი მოვალეობების შესასრულებლად? როგორ ნაწილდება სასამართლო ხელისუფლების ბიუჯეტი? ვინ ანაწილებს მას? გამოეყოფა თუ არა სასამართლო ხელისუფლებას სახელმწიფოს საერთო ბიუჯეტის მინიმალური პროცენტული ოდენობა? როგორ განისაზღვრება ხელფასების ოდენობა პრაქტიკაში (ზემდგომი მოსამართლეების მიერ, კონსტიტუციით, კანონით)? სათანადოა თუ არა მოსამართლეებისა და პროკურორების ხელფასების ოდენობა და ხომ არ არის ის იმდენად დაბალი, რომ კორუფციაში ჩაბმის მძლავრ ეკონომიკურ სტიმულს იძლეოდეს? შეესაბამება თუ არა მოსამართლეების ხელფასების ოდენობა ადვოკატების შრომის ანაზღაურებას? ზოგადად, ჰყავთ თუ არა მოსამართლეებს სათანადო

	რაოდენობის თანაშემწეები და აქვთ თუ არა სათანადო რაოდენობის საბიბლიოთეკო რესურსები და თანამედროვე კომპიუტერული აღჭურვილობა? უზრუნველყოფილია თუ არა ადამიანური რესურსების სტაბილურობა? აქვთ თუ არა სასამართლოების თანამშრომლებს მომზადების გავლის შესაძლებლობა? უტარდებათ თუ არა მოსამართლეებს საკმარისი მომზადება კანონების ცოდნაში და ისეთ უნარებსა და საკითხებში, როგორებიცაა სასამართლოსა და საქმეების მართვა, განაჩენების წერა და ინტერესთა შეუთავსებლობა?
მინიმალური ქულა (0)	სასამართლო ხელისუფლების ამჟამინდელი ფინანსური, ადამიანური და ინფრასტრუქტურული რესურსები მინიმალურია და სრულიად არ არის საკმარისი მისი წარმატებული ფუნქციონირებისთვის.
საშუალო ქულა (50)	სასამართლო ხელისუფლებას გარკვეული რესურსები აქვს, მაგრამ თავის მოვალეობებს გარკვეულწილად არაეფექტურად ასრულებს რესურსების საერიოზული ნაკლებობის გამო.
მაქსიმალური ქულა (100)	სასამართლო ხელისუფლებას სათანადო რესურსები აქვს თავისი მოვალეობების ეფექტურად შესასრულებლად.

შეფასება მთლიანობაში 150-ზე მეტ ინდიკატორს მოიცავს - დაახლოებით 12 ინდიკატორს თითოეული ინსტიტუტისთვის. თითოეული მაჩვენებლის დამხმარე კითხვები შემუშავებულ იქნა მოწინავე საერთაშორისო პრაქტიკის, შესაბამისი ინსტიტუტის შეფასების არსებული ინსტრუმენტებისა და თავად „საერთაშორისო გამჭვირვალობის“ გამოცდილების ანალიზის საფუძველზე. ასევე გათვალისწინებულ იქნა შესაბამისი სფეროების საერთაშორისო ექსპერტების მოსაზრებები. დამხმარე კითხვებზე პასუხის გასაცემად წამყვანი მკვლევარი ინფორმაციის სამ წყაროს – ქვეყნის კანონმდებლობას, მეორად ანგარიშებსა და კვლევას და შესაბამისი სფეროების ექსპერტებისგან აღებულ ინტერვიუებს ეყრდნობოდა.

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის განახლებული ანგარიშის შემთხვევაში, თითოეული ინდიკატორის ქვეშ წინა შეფასების მიგნებები მოკლედ არის შეჯამებული, ხოლო შემდეგ მოცემულია გასულ წლებში მომხდარი ცვლილებების ანალიზი.

ანგარიში ასახავს საქართველოს ინსტიტუტების საქმიანობას ბოლო სამი წლის მონაცემების საფუძველზე და ყველა მნიშვნელოვანი საკანონმდებლო ცვლილების გათვალისწინებით, 2015 წლის მარტის მდგომარეობით.

ქულების მინიჭების სისტემა

მიუხედავად იმისა, რომ ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის კვლევა ხარისხობრივ მეთოდებს ემყარება, სისტემის შეფასებისას ქულებიც გამოიყენება, რაც ინფორმაციის შეჯამებასა და ანტიკორუფციული სისტემის სუსტი და ძლიერი მხარეების წარმოჩენას ისახავს მიზნად. ქულები მკითხველს საშუალებას აძლევს, რომ ყურადღება მხოლოდ ცალკეულ დეტალებზე კი არ გაამახვილოს, არამედ მთლიანობაში განიხილოს სისტემა.

ქულების მინიჭება 100–ბალიანი სკალით, 25–ქულიანი ინტერვალებით (0, 25, 50, 75, 100) ხდება. მაჩვენებლების ქულები გასაშუალოებულია განზომილებების დონეზე. სამი განზომილების ქულებიც ასევე გასაშუალოებულია, რის შედეგადაც თითოეული ინსტიტუტის საერთო ქულა მიიღება. ასევე შესაძლებელია, გამოითვალოს განსხვავება პრაქტიკისა და კანონის ნაწილებს შორის როგორც ცალკეული მაჩვენებლის, ისე ცალკეული საყრდენი ინსტიტუტის შემთხვევაში. ქულების განხილვა ხდება მრჩეველთა ჯგუფის მიერ (რომელშიც სხვადასხვა დაინტერესებული მხარეა წარმოდგენილი), ხოლო საბოლოო გადაწყვეტილებას „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო“ იღებს.

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასების განახლებული ანგარიშის შემთხვევაში, ახალ ქულებთან ერთად წარმოდგენილია წინა შეფასების ქულებიც, რათა შესაძლებელი იყოს საქართველოში სხვადასხვა წლებში არსებული მდგომარეობის შეფარება. თუმცა, რადგან არ არსებობს საერთაშორისო საბჭო, რომელიც სხვადასხვა ქვეყანაში ჩატარებული შეფასებების ქულებს განიხილავდა და მათ ერთგვაროვნებას უზრუნველყოფდა, ეს ქულები სხვადასხვა ქვეყნის შედეგების ერთმანეთთან შესადარებლად არ გამოდგება.

საკონსულტაციო მიდგომა და შედეგების დადასტურება

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის კვლევის პროცესი ფართო საკონსულტაციო კომპონენტსაც შეიცავდა, რაც მიზნად ისახავდა ხელისუფლების, სამოქალაქო საზოგადოების და სხვა შესაბამისი სექტორების წარმომადგენელი, კორუფციის წინააღმდეგ მებრძოლი ძირითადი აქტორების ჩართვას კვლევის პროცესში. ამ მიდგომას ორი მიზანი ჰქონდა: ფაქტობრივი მასალის შეგროვება და დაინტერესებული მხარეების ფართო სპექტრის მოზიდვა რეფორმის ინიციატივებისთვის საჭირო იმპულსის, პოლიტიკური ნებისა და სამოქალაქო მოთხოვნის შესაქმნელად. საკონსულტაციო მიდგომა ორ მთავარ კომპონენტს შეიცავდა: მაღალი დონის მრჩეველთა ჯგუფსა და დაინტერესებულ მხარეთა ეროვნულ სემინარს.

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის მრჩეველთა ჯგუფი	
ზვიად დევდარიანი	სამოქალაქო განვითარების სააგენტო
სულხან სალაძე	საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია
ნინო ევგენიძე	ეკონომიკური პოლიტიკის კვლევის ცენტრი
თამარ კორძაია	საქართველოს პარლამენტი
პავლე კუბლაშვილი	საქართველოს პარლამენტი
ტედ ჯონასი	DLA Piper

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველომ“ ანგარიშის წინასწარი ვერსია და ქულები მრჩეველთა ჯგუფის წევრებს გაუზიარა და მათ მოსაზრებებისა და რეკომენდაციების წარმოდგენა სთხოვა. ქულების თაობაზე საბოლოო გადაწყვეტილება „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველომ“ მიიღო.

2014 წლის 23 დეკემბერს „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველომ“ კვლევის მეთოდოლოგია და წინასწარი მიგნებები დაინტერესებულ მხარეთა სემინარზე წარადგინა. ანგარიშის პირველად ვერსია წინასწარ დაეგზავნა მონაწილეებს და სემინარს ძირითადი საჯარო და სამთავრობო ინსტიტუტების არაერთი წარმომადგენელი დაესწრო. სემინარმა ხელი შეუწყო ანგარიშის დახვეწას და ზოგიერთი უზუსტობის გასწორებას.

და ბოლოს, ანგარიშის სრული ტექსტი „საერთაშორისო გამჭვირვალობის“ სამდივნომ განიხილა და მოიწონა, ხოლო გარე აკადემიურმა რეცენზენტმა ვრცელი კომენტარები და რეკომენდაციები მოგვაწოდა.

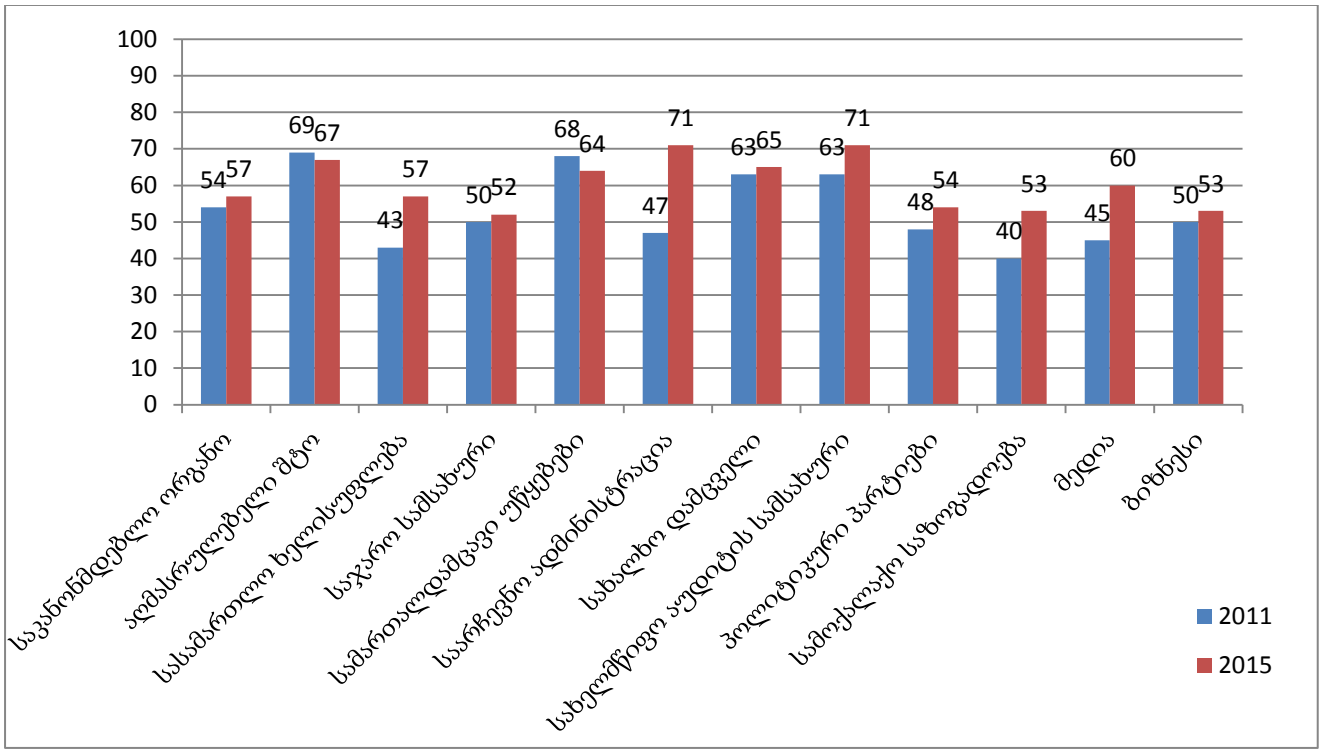
ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის კონცეფციის წარმოშობა და ისტორია

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის (National Integrity System) კონცეფცია „საერთაშორისო გამჭვირვალობის“ მოძრაობის ფარგლებში წარმოიშვა 1990–იან წლებში, როგორც ძირითადი კონცეპტუალური ინსტრუმენტი იმის დასადგენად, თუ რა არის კორუფციასთან ბრძოლისა და მისი პრევენციის საუკეთესო გზა. ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის კონცეფცია პირველად „საერთაშორისო გამჭვირვალობის“ მასალების კრებულში გამოჩნდა 1997 წელს და ერთიან ანალიტიკურ ჩარჩოში უყრიდა თავს იმ აქტორებსა და ინსტიტუტებს, რომლებიც საკვანძო როლს ასრულებენ კორუფციასთან ბრძოლაში. ეს ანალიტიკური ჩარჩო „ეროვნულ ანტიკორუფციულ სისტემად“ იქნა მოხსენიებული. კონცეფციის პრაქტიკაში განხორციელების მიზნით მასალების კრებულში გამოთქმული იყო „ეროვნული ანტიკორუფციული სემინარების“ გამართვის წინადადება. „კეთილსინდისიერებაზე“ (integrity) აქცენტირება გულისხმობდა პოზიტიურ გზავნილს, რომ კორუფციის დამარცხება რეალურად შესაძლებელია, თუ საჯარო ცხოვრების ყველა სფეროში კეთილსინდისიერება დამკვიდრდება. 2000–იანი წლების პირველ ნახევარში „საერთაშორისო გამჭვირვალობამ“ შეიმუშავა კვლევის საბაზისო მეთოდოლოგია, რომელიც მსოფლიოს სხვადასხვა ქვეყანაში ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემების ძირითადი მახასიათებლების ანალიზის საშუალებას იძლეოდა სამაგიდო კვლევის საშუალებით (ეროვნული ანტიკორუფციული სემინარის მიდგომის ნაცვლად). 2008 წელს ორგანიზაციამ ძირეული ცვლილებები შეიტანა კვლევის მეთოდოლოგიაში და მას ორი საკვანძო ელემენტი – ქულების მინიჭების სისტემა და კონსულტაციის პროცესი დაუმატა. ეს უკანასკნელი გულისხმობს მრჩეველთა ჯგუფის შექმნასა და ეროვნული ანტიკორუფციული სემინარის გამართვას, რომელიც თავდაპირველი კონცეფციის ნაწილიც იყო. დღემდე მსოფლიოში ახალი

მეთოდოლოგიით ჩატარებული 40 ასეთი ანგარიშია გამოქვეყნებული. ეს ანგარიშები ხელმისწავდომია მისამართზე: http://transparency.org/policy_research/nis/

მიმოხილვა

რამდენიმე საჯარო და დამოუკიდებელმა ინსტიტუტმა (სასამართლო, საარჩევნო ადმინისტრაცია, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, მედია, სამოქალაქო საზოგადოება) მნიშვნელოვან პროგრესს მიაღწია საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის წინა შეფასებასთან შედარებით, რომელიც 2011 წელს გამოქვეყნდა. გარკვეული პოზიტიური ცვლილებები მოხდა ასევე საკანონმდებლო ორგანოში, სახალხო დამცველის აპარატში, პოლიტიკურ პარტიებსა და ბიზნესსექტორში. ამავე დროს, მდგომარეობა გაუარესდა აღმასრულებელ ხელისუფლებასა და სამართალდამცავ უწყებებში. პროგრესი არ მომხდარა საჯარო სამსახურში (სადაც სიტუაცია ასევე გაუარესდა პრაქტიკის კუთხით).

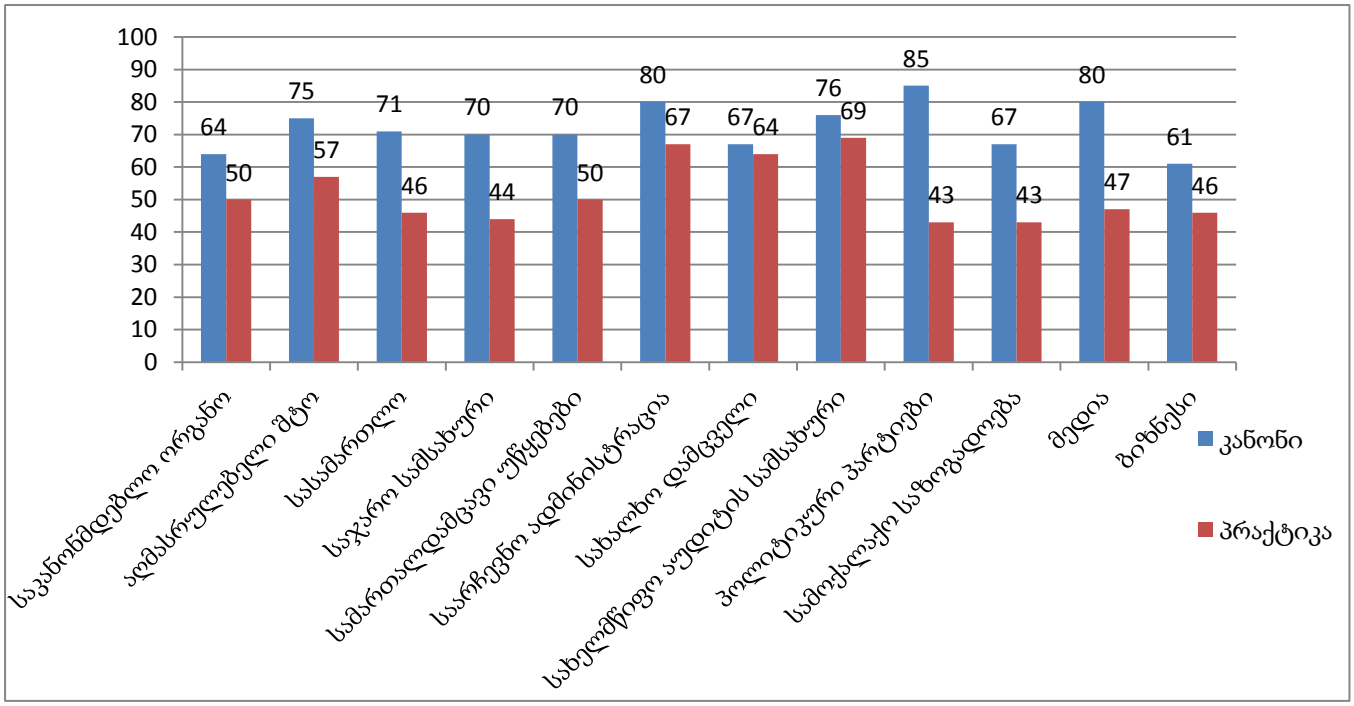


პროგრესი ეროვნულ ანტიკორუფციულ სისტემაში

2011 წლის ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასების ანგარიშში აღიშნული იყო, რომ აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან შედარებით საკანონმდებლო ორგანოსა და სასამართლოს სისუსტე საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის ძირითადი გამოწვევა იყო ძლიერი პოლიტიკური პარტიების არასებობასა და საარჩევნო სისტემის ნაკლოვანებებთან ერთად, რომელიც თანაბარ საარჩევნო პირობებს ვერ უზრუნველყოფდა. მნიშვნელოვან პრობლემას წარმოადგენდა, ასევე, კანონმდებლობასა და პრაქტიკას შორის არსებული სერიოზული განსხვავებები და ეფექტიანი მექანიზმების არასებობა ქვეყანაში მოქმედი ანტიკორუფციული კანონებისა და კეთილსინდისიერების უზრუნველმყოფი ნორმების პრაქტიკაში განხორციელებისთვის. აღნიშნული იყო, აგრეთვე, დამოუკიდებელი ინსტიტუტების (მედია, სამოქალაქო საზოგადოება, ბიზნესი) სისუსტე.

როგორც ინსტიტუტების განახლებული ქულებიდან და ქვემოთ მოცემული მიმოხილვიდან ჩანს, 2011 წლის შემდეგ გარკვეულ პროგრესს ქონდა ადგილი ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის ამ გამოწვევების გადაჭრის კუთხით. ზოგიერთი საჯარო (სასამართლო, საარჩევნო ადმინისტრაცია, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური) და დამოუკიდებელი (მედია, სამოქალაქო საზოგადოება) ინსტიტუტის საქმიანობა საგრძნობლად გაუმჯობესდა 2011 წლის შემდეგ, რაც მათი საერთო ქულების მნიშვნელოვან მატებაში გამოიხატა. განსაკუთრებით შთამბეჭდავია საარჩევნო ადმინისტრაციის ქულის ზრდა. უფრო თანასწორმა საარჩევნო გარემომ (რაც მმართველ პარტიასა და ოპოზიციას შორის რესურსების უფრო თანაბარი განაწილების შედეგია) შეიძლება ხელი შეუწყოს ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შემდგომ საერთო გაუმჯობესებას.

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის ინსტიტუტები 2015 წელს: კანონი და პრაქტიკა



რაც შეეხება ხელისუფლების ძირითად შტოებს, სასამართლო სისტემა, როგორც ჩანს, ახლა უფრო ძლიერი და დამოუკიდებელია, ვიდრე 2011 წელს. პარლამენტის შემადგენლობა უფრო მრავალფეროვანი და პლურალისტურია, მაგრამ ამ ცვლილებას არ მოჰყოლია აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობაზე საპარლამენტო ზედამხედველობის გაუმჯობესება. ამიტომ, აღმასრულებელი ხელისუფლების ანგარიშვალდებულების ნაკლებობის პრობლემა გადაუჭრელი რჩება.

აღმასრულებელი ხელისუფლება და სამართალდამცავი უწყებები - ის ორი ინსტიტუტი, რომელმაც 2011 წელს ყველაზე მაღალი ქულა მიიღო - ორად-ორი ინსტიტუტია, რომელთა ჯამური ქულები 2015 წელს შემცირდა, რაც იმის მანიშნებელია, რომ ამ ინსტიტუტებში პროგრესი არ მომხდარა, ხოლო მათი საქმიანობის ზოგიერთი ასპექტი გაუარესდა კიდეც. 2011 წელთან შედარებით ამ ინსტიტუტებში მომხდარი მთავარი ნეგატიური ცვლილება არაჯეროვანი გარე გავლენის შედეგად მათი დამოუკიდებლობის შემცირებაა. ამ ორი

ინსტიტუტის გარდა, ასევე შემცირდა საჯარო სამსახურის ჯამური ქულა პრაქტიკის ნაწილში (თუმცა საერთო ქულა მცირედით გაიზარდა კანონმდებლობის გაუმჯობესების წყალობით).

სამოქალაქო საზოგადოება საგრძნობლად გაძლიერდა და ბოლო სამი წლის მანძილზე მნიშვნელოვან შედეგებს მიაღწია მთავრობის საქმიანობის მუდმივი მონიტორინგისა და ადვოკატირების ეფექტიანი კამპანიების საშუალებით. მედია, 2011 წელთან შედარებით, უფრო დამოუკიდებელი გახდა და უფრო მრავალფეროვან ინფორმაციას აწვდის მოქალაქეებს პოლიტიკური საკითხების შესახებ. გაუმჯობესდა კორუფციასთან დაკავშირებული საკითხების გაშუქებაც.

გარკვეული პოზიტიური ცვლილებები მოხდა სახალხო დამცველის, პოლიტიკური პარტიებისა და ბიზნესის საქმიანობის კუთხით.

კვლავაც მნიშვნელოვანია განსხვავებები კანონმდებლობასა და პრაქტიკას შორის. საქართველოს ჯერაც არ შეუქმნია ეფექტიანი მექანიზმი ანტიკორუფციული და კეთილსინდისიერების უზრუნველმყოფი სამართლებრივი ნორმების პრაქტიკაში განხორციელების მონიტორინგისთვის (იქნება ეს დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სააგენტო თუ რაიმე სხვა სტრუქტურა).

ასეთი მექანიზმის შექმნა, ბოლო სამი წლის მანძილზე ზოგიერთ ინსტიტუტში მიღწეული პროგრესის განმტკიცება და ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის დარჩენილი ნაკლოვანებების (ასევე ზოგიერთი ახალი პრობლემის) აღმოფხვრა უახლოესი რამდენიმე წლის განმავლობაში საქართველოს ანტიკორუფციული პოლიტიკისა და მმართველობის სისტემის რეფორმის პრიორიტეტები უნდა იყოს.

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის ინსტიტუტები

საკანონმდებლო ორგანოს შემადგენლობა უფრო მრავალფეროვანია და პარლამენტი უფრო დამოუკიდებელია, ვიდრე 2011 წელს. ასევე გაუმჯობესდა საკანონმდებლო ორგანოს გამჭვირვალობა. თუმცა, პარლამენტის დამოუკიდებლობის ამჟამინდელი დონე საკმარისი არ არის იმისთვის, რომ საკანონმდებლო ორგანომ ეფექტიანი ზედამხედველობა გაუწიოს აღმასრულებელ ხელისუფლებას. არსებობს პრობლემები პარლამენტის წევრთა კეთილსინდისიერების მხრივაც, რადგანაც არ არსებობს დეპუტატებისთვის სავალდებულო ეთიკის კოდექსი და ზოგიერთ მათგანს არასწორი ინფორმაცია აქვს შეტანილი ქონებრივ დეკლარაციაში. პარლამენტი, უკანასკნელ წლებში, სათანადო ყურადღებას არ უთმობს ანტოკორუფციული და კარგ მმართველობასთან დაკავშირებული კანონმდებლობის რეფორმას.

აღმასრულებელი ხელისუფლების დამოუკიდებლობა შემცირდა ყოფილ პრემიერ-მინისტრ ბიძინა ივანიშვილის არაფორმალური გავლენისა და მთავრობის საქმიანობაში მისი მონაწილეობის შედეგად. მთავრობის ანგარიშვალდებულება პრაქტიკაში უზრუნველყოფილი არ არის პარლამენტის სისუსტის გამო, ხოლო მთავრობის წევრთა

კეთილსინდისიერებაზე უარყოფით გავლენას ახდენს „მბრუნავი კარის“ მარეგულირებელი ნორმების სისუსტე და მათი შესრულების უზრუნველმყოფი მექანიზმების ნაკლებობა. ამავე დროს, მთავრობას არ გამოუვლენია დამოუკიდებელი და პროფესიონალური საჯარო სამსახურის შექმნის პოლიტიკური ნება. რაც შეეხება პოზიტიურ ცვლილებებს, აღმასრულებელი ხელისუფლების გამჭვირვალობა გაუმჯობესდა ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნების შესახებ სამართლებრივი ნორმების მიღების შედეგად.

სასამართლო ხელისუფლება პრაქტიკაში უფრო დამოუკიდებელია, ვიდრე 2011 წელს, რაზეც მეტყველებს მოსამართლეთა უფრო გაბედული პოზიცია პროკურორების მიმართ სისხლის სამართლის საქმეების განხილვისას, ასევე კერძო სუბიექტების მიერ სახელმწიფოს წინააღმდეგ მოგებული ადმინისტრაციული დავების რიცხვის მნიშვნელოვანი ზრდა. გაძლიერდა ამ ინსტიტუტის დამოუკიდებლობის სამართლებრივი გარანტიებიც, რადგანაც მოსამართლეები ახლა უფრო მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს ფორმირებასა და მოსამართლეთა დანიშვნის პროცესში. სასამართლო სისტემის გამჭვირვალობა გაიზარდა მას შემდეგ, რაც გაუქმდა სასამართლოს დარბაზებში ჩანაწერების წარმოებისა და სასამართლოს სხდომების ტრანსლირების აკრძალვა. მეორე მხრივ, მოსამართლეთა დამოუკიდებლობას საფრთხეს უქმნის უვადო დანიშვნამდე სავალდებულო სამწლიანი გამოსაცდელი ვადის არსებობა. გარდა ამისა, ყოფილი თანამდებობის პირების რამდენიმე გახმაურებულმა სასამართლო პროცესმა შეშფოთება გამოიწვია სასამართლო სისტემის დამოუკიდებლობასა და გამჭვირვალობასთან დაკავშირებით.

საჯარო სამსახურის დამოუკიდებლობა პოლიტიკური გავლენისგან ჯერაც არ არის მიღწეული, რაზეც მეტყველებს საჯარო მოსამსახურეთა მასობრივი დათხოვნა 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებისა და ხელისუფლების ცვლილების შემდეგ. მზარდი შეშფოთება, რომელიც საჯარო სამსახურში დასაქმების პროცესში ფავორიტიზმისა და ნეპოტიზმის შემთხვევებს უკავშირდება, საჯარო სამსახურის კეთილსინდისიერების მხრივ სერიოზული გამოწვევების არსებობაზე მიუთითებს. ყველა საჯარო უწყებაში შეიქმნა შიდა აუდიტის სამსახური, თუმცა ამ სამსახურების მუშაობა სერიოზული ხარვეზებით ხასიათდება. საჯარო სექტორის უწყებები შესყიდვებს მეტად გამჭვირვალე ელექტრონული პლატფორმის საშუალებით აწარმოებენ, თუმცა კანონმდებლობის ხარვეზები შესაძლებელს ხდის შესყიდვების წარმოებას ამ სისტემის გვერდის ავლითაც და კონკურენტული შერჩევის პროცესის გარეშე. საჯარო სექტორის უწყებების ნაწილმა ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნების წესები დაამტკიცა და საჯარო ინფორმაციის გაცემის მაჩვენებელიც გაუმჯობესა.

სამართალდამცავ უწყებებში 2011 წლის შემდეგ პროგრესს ადგილი არ ქონია. შინაგან საქმეთა სამინისტრო და პროკურატურა კვლავაც უხვ დაფინანსებას იღებენ სახელმწიფო ბიუჯეტიდან, ხოლო მათი საქმიანობის მარეგულირებელი საკანონმდებლო ჩარჩო მეტწილად გამართულია. თუმცა, ისინი კვლავაც არასაკმარისად დამოუკიდებელნი არიან ქვეყნის პოლიტიკური ხელმძღვანელობისგან, რაც გამოიხატება სამართლის შერჩევით გამოყენებაში ყოფილი თანამდებობის პირების წინააღმდეგ წარმოებულ ზოგიერთ

სისხლის სამართლის საქმეში და საარჩევნო კამპანიებში პოლიციის ჩარევის შემთხვევებში. სამართალდამცავი უწყებების დამოუკიდებლობა კიდევ უფრო შემცირდა არაფორმალური გარეშე გავლენის შედეგად. დამოუკიდებლობის ნაკლებობა, თავის მხრივ, ამცირებს ამ უწყებების უნარს, გამოიძიონ მაღალი დონის კორუფციის შესაძლო შემთხვევები. სამართალდამცავი უწყებების ანგარიშვალდებულება პრაქტიკაში უზრუნველყოფილი არ არის, რადგანაც მათი თანამშრომლების მიერ ჩადენილი შესაძლო დარღვევების სათანადოდ გამოძიება, როგორც წესი, არ ხდება.

2011 წელთან შედარებით გაიზარდა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებული აუდიტების რიცხვი და ხარისხი, ისევე, როგორც ამ სამსახურის უნარი, აღმოაჩინოს დარღვევები და ხელი შეუწყოს საჯარო ფინანსების მართვის გაუმჯობესებას. უწყების მიერ პროაქტიულად გამოქვეყნებული ინფორმაციის მოცულობის ზრდის შედეგად ასევე გაუმჯობესდა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის გამჭვრივალობა. მეორე მხრივ, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს კვლავაც აქვს პრობლემები რესურსების მხრივ, ხოლო მისი დამოუკიდებლობა არ არის სათანადოდ დაცული პრაქტიკაში.

საარჩევნო ადმინისტრაციის საქმიანობა მნიშვნელოვნად გაუმჯობესდა 2011 წელთან შედარებით. საარჩევნო ადმინისტრაცია ამჟამად უფრო დამოუკიდებელია, ვიდრე 2011 წელს, ხოლო მისი საქმიანობა - უფრო გამჭვირვალე. გასაჩივრების პროცედურების გაუმჯობესებისა და საარჩევნო მოხელეთა ეთიკის კოდექსის მიღების შედეგად ასევე მიღწეულ იქნა პროგრესი საარჩევნო ადმინისტრაციის ანგარიშვალდებულებისა და კეთილსინდისიერების მხრივ. მთლიანობაში გაუმჯობესდა არჩევნების ადმინისტრირების ხარისხი. ამავე დროს, საარჩევნო ადმინისტრაცია კვლავაც დგას პრობლემების წინაშე ადამიანური რესურსების სფეროში, განსაკუთრებით ქვედა დონის კომისიების წევრთა კვალიფიკაციის მხრივ.

სახალხო დამცველი კვლავაც დამოუკიდებელია თავისი საქმიანობისას, ხოლო მისი აპარატის მუშაობა გამჭვირვალეა, თუმცა აპარატს კვლავაც აქვს პრობლემები რესურსების მხრივ მიუხედავად ამ მიმართულებით მომხდარი პოზიტიური ცვლილებებისა. სახალხო დამცველის აპარატი საჩივრების დიდ რაოდენობას იღებს მოქალაქეებისგან, აწარმოებს მოკვლევას და ამზადებს რეკომენდაციებს, თუმცა სამართალდამცავი უწყებები ყოველთვის სათანადოდ არ რეაგირებენ სახალხო დამცველისგან მიღებულ ინფორმაციაზე, განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც საქმე ამ უწყებების თანამშრომელთა მიერ ჩადენილ შესაძლო დარღვევებს ეხება.

საქართველოს კანონმდებლობა კვლავაც ხელსაყრელ გარემოს ქმნის პოლიტიკური პარტიების შექმნისა და მათი საქმიანობისთვის. ფინანსური რესურსები ამჟამად მმართველ პარტიასა და ოპოზიციას შორის უფრო თანაბრად არის განაწილებული, ვიდრე 2011 წელს, თუმცა დღევანდელი მმართველი კოალიცია მაინც მნიშვნელოვან უპირატესობას ფლობს შემოწირულობების მხრივ. პოლიტიკური პარტიების გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება გაუმჯობესდა მას შემდეგ, რაც პარტიების დაფინანსების მონიტორინგის უფლებამოსილება, ცენტრალური საარჩევნო კომისიის ნაცვლად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს გადაეცა. შიდა დემოკრატიული

მმართველობის მექანიზმები საქართველოს პოლიტიკურ პარტიებში კვლავაც სუსტია და ისინი ვერ ახერხებენ სოციალური ინტერესების სათანადოდ აგრეგირებასა და გამოხატვას. ამავე დროს, პოლიტიკური პარტიების პროგრამებში არასაკმარისი ყურადღება ეთმობა კორუფციას.

ქართულ მედიაში რამდენიმე პოზიტიური ცვლილება მოხდა 2011 წლის შემდეგ. შემცირდა პოლიტიკური გავლენა ქვეყნის წამყვან ტელეკომპანიებზე, რის შედეგადაც პოლიტიკური პროცესებისა და მთავრობის საქმიანობის გაშუქება უფრო მარავლფეროვანი და გაწონასწორებული გახდა. ასევე გაუმჯობესდა მედიის მიერ კორუფციასთან დაკავშირებული საკითხების გაშუქება. მედიის გამჭვირვალობა გაიზარდა მფლობელთა ვინაობისა და დაფინანსების წყაროების გასაჯაროების ვალდებულების შემოღების შედეგად. მეორე მხირვ, ზოგიერთი გახმაურებული შემთხვევა იმაზე მიუთითებს, რომ კვლავაც აქვს ადგილი ჟურნალისტების საქმიანობაში ჩარევის მცდელობებს, ხოლო საზოგადოებრივი მაუწყებლის სამეურვეო საბჭოს შემადგენლობა მიმდინარე დაპირისიპირების საგანია. პრობლემად რჩება მედიის ანგარიშვალდებულება და კეთილსინდისიერება, რადგანაც შესაბამისი წესები და ეთიკის კოდექსები ან არ არსებობს ან მათი აღსრულების მექანიზმები სუსტია.

საქართველოს სამოქალაქო საზოგადოება 2011 წლის შემდეგ უფრო აქტიური და წარმატებული გახდა მთავრობის ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფისა და რეფორმების ადვოკატირების კუთხით. თუმცა, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები კვლავაც გამოწვევების წინაშე დგანან რესურსების მხრივ, ხოლო მათი დაფინანსების წყაროები დივერსიფიცირებული არ არის. არ გადაჭრილა სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების გამჭვირვალობის, ანგარიშვალდებულებისა და კეთილსინდიერების მხრივ არსებული პრობლემები, რომლებიც ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის წინა ანგარიშში იქნა ხაზგასმული. საქართველოს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები ზოგადად დამოუკიდებელნი არიან და მთავრობა მათ საქმიანობაში არ ერევა, თუმცა მთავრობისა და მმართველი პარტიის ხელმძღვანელმა პირებმა ბოლო პერიოდში რამდენიმე აგრესიული განცხადება გააკეთეს ქვეყნის წამყვანი არასამთავრობო ორგანიზაციების მიმართ. გარდა ამისა, ხელისუფლებამ ვერ აღკვეთა ძალადობა სამოქალაქო საზოგადოების იმ ორგანიზაციების მიმართ, რომლებიც ლგბტ პირთა უფლებებს იცავენ.

საქართველოს ბიზნესის სექტორში მდგომარეობა თითქმის არ შეცვლილა 2011 წლის ანგარიშის გამოქვეყნების შემდეგ. ქვეყნის კანონმდებლობა კვლავაც მეტწილად ხელსაყრელია ბიზნესისთვის და კომპანიებიც შედარებით უფრო დამოუკიდებელნი არიან პრაქტიკაში, რადგანაც მათ საქმიანობაში მთავრობის არაჯეროვანი ჩარევის შემთხვევების რიცხვი 2011 წელთან შედარებით შემცირდა. კვლავაც არსებობს მნიშვნელოვანი პრობლემები კომპანიების გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების მხრივ, მათ შორის მათი ბენეფიციარი მფლობელების ვინაობის დადგენის კუთხით. კეთილსინდიერების დამკვიდრებისკენ მიმართული ეფექტიანი პროგრამები საქართველოს ბიზნესის სექტორში კვლავაც გამონაკლისს წარმოადგენს. კერძო სექტორი აქტიურად არ მონაწილეობს მთავრობის ანტიკორუფციულ პოლიტიკაში. ასევე

შეზღუდულია კერძო სექტორსა და სამოქალაქო საზოგადოებას შორის თანამშრომლობის მასშტაბი.

მთავარი რეკომენდაციები

დეტალური რეკომენდაციები თითოეული ინსტიტუტისთვის ამ ანგარიშის დასკვნით თავშია მოცემული. ამავე დროს, საქართველოს ხელისუფლებამ რაც შეიძლება სწრაფად უნდა გადადგას შემდეგი ნაბიჯები ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის მთავარი პრობლემების გადაჭრის მიზნით:

- გაუმჯობესდეს საჯარო სამსახურში კორუფციისა და ინტერესთა შეუთავსებლობის პრევენციისა და კეთილსინდისიერების უზრუნველყოფისთვის გამიზნული სამართლებრივი ნორმები და შეიქმნას პრაქტიკაში მათი განხორციელების სათანადო მექანიზმები, რისი ერთ-ერთი შესაძლო ვარიანტია შესაბამისი უფლებამოსილებებითა და რესურსებით აღჭურვილი დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სააგენტოს შექმნა
- აღმოიფხვრას ხარვეზები სახელმწიფო შესყიდვების კანონმდებლობაში და შემცირდეს ელექტრონული შესყიდვების გამჭვირვალე სისტემის გვერდის ავლით გაფორმებული კონტრაქტების ხვედრითი წილი
- გაგრძელდეს წინსვლა პოლიტიკური პარტიებისთვის უფრო თანაბარი საარჩევნო პირობების შექმნის მიმართულებით, რისთვისაც საჭიროა საარჩევნო სისტემის დარჩენილი პრობლემების გადაჭრა და რესურსებზე პოლიტიკური პარტიების უფრო თანაბარი წვდომის უზრუნველყოფა
- აღმოიფხვრას მთავრობაზე არაფორმალური გარე გავლენა
- შეიქმნას დამოუკიდებელი და პროფესიონალური საჯარო სამსახური, რომელიც თავისუფალი იქნება პოლიტიკური გავლენისგან. ამისთვის აუცილებელია საკანონმდებლო რეფორმის დასრულება, საჯარო სამსახურში დასაქმების, დათხოვნისა და ანაზღაურების გამჭვირვალე სისტემის შექმნა, ფავორიტიზმისა და ნეპოტიზმის შემთხვევებისა და არჩევნების შემდეგ საჯარო მოსამსახურეების მასობრივი დათხოვნის პრაქტიკის აღმოფხვრა

ინფორმაცია ქვეყნის შესახებ: ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის საფუძვლები

პოლიტიკურ-ინსტიტუციური საფუძვლები

2015 წლის ქულა: 50 (2011 წლის ქულა: 50)

რამდენად უწყობს ხელს ქვეყანაში არსებული პოლიტიკური ინსტიტუტები ქმედითი ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის არსებობას?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის 2011 წლის ანგარიშში აღნიშნული იყო, რომ საქართველოს კანონმდებლობა მოქალაქეთა სამოქალაქო და პოლიტიკურ უფლებებს უზრუნველყოფდა და ფუნდამენტური დემოკრატიული პროცესების არსებობას ითვალისწინებდა, მაგრამ კანონის ნორმები პრაქტიკაში სრულად და თანმიმდევრულად არ გამოიყენებოდა. სახელმწიფო თანამდებობების განაწილება, საქართველოს კონსტიტუციისა და სხვა კანონების თანახმად, თავისუფალი კონკურენციის პირობებში ხდებოდა, მაგრამ მმართველი პარტია და სახელმწიფო ერთმანეთისგან საკმარისად მკაფიოდ გამიჯნული არ იყო, მმართველ პარტიას ექსკლუზიური წვდომა ჰქონდა ადმინისტრაციულ რესურსებზე და უპირატესად მიუწვდებოდა ხელი ზოგიერთ კერძო რესურსზე (მაგალითად, წამყვან კერძო მედიაზე და კერძო დაფინანსებაზე) რაც არჩევნების დროს მონაწილე მხარეებს „არათანაბარ ასპარეზს“ უქმნიდა. მოქალაქეთა შესაძლებლობა, აღედგინათ დარღვეული უფლებები, ზოგჯერ იზღუდებოდა სასამართლო ხელისუფლების სისუსტისა და ზოგიერთი სამთავრობო ინსტიტუტის, განსაკუთრებით სამართალდამცავი უწყებების, ანგარიშვალდებულების ნაკლებობის გამო. მართალია, კანონის უზენაესობა განმტკიცებული იყო ქვეყნის კანონმდებლობით, მაგრამ პრაქტიკაში ის შეზღუდული იყო აღმასრულებელი შტოს დომინირებისა და საკანონმდებლო ორგანოსა და სასამართლოს სისუსტის გამო. პარლამენტის საზედამხედველო როლი კონსტიტუციით იყო განმტკიცებული, მაგრამ საკანონმდებლო ორგანო ამ როლს პრაქტიკაში ქმედითად ვერ ასრულებდა. შეშფოთებას იწვევდა ფორმალურ წესებსა და პოლიტიკურ პრაქტიკას შორის განსხვავებაც.

2014 წლის მდგომარეობით, საქართველოს კანონმდებლობა (მათ შორის კონსტიტუცია) კვლავაც უზრუნველყოფს სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების დაცვას, დემოკრატიულ პროცესსა და თავისუფალ კონკურენციას სახელმწიფო თანამდებობების განაწილებისას. უკანასკნელი არჩევნების დროს პრაქტიკაში არ დაფიქსირებულა ადმინისტრაციული რესურსების იმ დოზით ბოროტად გამოყენების ფაქტები, როგორც ეს

წინა პერიოდებში ხდებოდა,[1] მედია უფრო პლურალისტური და დაბალანსებული გახდა,[2] ხოლო მმართველ პარტიასა და ოპოზიციას შორის დაფინანსების კუთხით არსებული მნიშვნელოვანი განსხვავება შემცირდა (თუმცა კერძო შემოწირულობების მხრივ განსხვავება კვლად დიდია). [3] 2012 წლის შემდეგ სასამართლო ხელისუფლება შედარებით უფრო დამოუკიდებელი და ძლიერი გახდა,[4] მაგრამ, მეორე მხრივ, სამართალდამცავი ორგანოების ანგარიშვალდებულება პრაქტიკაში ჯერ კიდევ არ არის უზრუნველყოფილი.[5] 2011 წელთან შედარებით პარლამენტი უფრო პლურალისტური და აქტიურია, მაგრამ საკანონმდებლო ორგანოს ზედამხედველობა აღმასრულებელი შტოზე კვლავაც სუსტია.[6] პრობლემად რჩება განსხვავება ფორმალურ წესებსა და პოლიტიკურ პრაქტიკას შორის, განსაკუთრებით იმ ფონზე, როდესაც მუდმივად გამოითქმის ვარაუდები მთავრობაზე ყოფილი პრემიერ-მინისტრის, ბიძინა ივანიშვილის, გავლენის შესახებ. [7]

საერთო ჯამში, 2011 წლის შემდეგ მომხდარი გარკვეული გაუმჯობესების მიუხედავად, არსებული პროგრესი არასაკმარისად მნიშვნელოვანი და კონსოლიდირებულია ამ ინდიკატორის უფრო მაღალი ქულით შესაფასებლად.

სოციალურ-პოლიტიკური საფუძვლები

2015 წლის ქულა: 50 (2011 წლის ქულა: 50)

რამდენად უწყობს ხელს სხვადასხვა სოციალურ ჯგუფებს, აგრეთვე სოციალურ ჯგუფებსა და პოლიტიკურ სისტემას შორის არსებული ურთიერთობები ქმედითი ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის არსებობას?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის 2011 წლის ანგარიშის მიხედვით, პოლიტიკურ პროცესებში მოქალაქეთა მონაწილეობისა და აქტიურობის საერთო დონე დაბალი იყო. პოლიტიკური პარტიები, ძირითადად, გავლენიანი პოლიტიკოსების ირგვლივ ყალიბდებოდა და არჩევნებში მათი წარმატება ლიდერების პიროვნულ პოპულარობაზე იყო დამოკიდებული. პარტიებში შიდა დემოკრატიული მმართველობა განუვითარებელი იყო და, განურჩევლად იმისაგან, თუ რა შედეგებს აჩვენებდა ესა თუ ის პარტია

[1] OSCE/ODIHR, *Georgia Presidential Election, 27 October 2013: Final Report*, 14 January 2014, Warsaw, 1

[2] http://www.irex.org/resource/georgia-media-sustainability-index-msi (ნახვის თარიღი: 10 იანვარი 2015 წ.)

[3] See, for example: TI Georgia, Georgian Political Party Finances in 2013, 18; http://sao.ge/files/finansuri%20monitoringi/2014_archevnebi/2014-clis-archevnebis-shualeduri-angarishi.pdf (ნახვის თარიღი: 15 მარტი 2015); http://sao.ge/files/finansuri%20monitoringi/2014_archevnebi/2014-clis-archevnebis-shualeduri-angarishi.pdf (ნახვის თარიღი: 15 მარტი 2015)

[4] https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2014/georgia#.VKznJSvuh5I (ნახვის თარიღი: 15 მარტი 2015)

[5] http://ombudsman.ge/uploads/other/1/1934.pdf

[6] საპარლამენტო ზედამხედველობის ნაკლოვანებების თაობაზე უფრო დაწვრილებითი ანალიზი იხ. წინამდებარე ანგარიშის თავში „საკანონმდებლო ორგანო“ („აღმასრულებელი შტოს ზედამხედველობის“ ინდიკატორი)

[7] http://transparency.ge/en/post/general-announcement/confrontations-between-government-and-president-damaging-country (ნახვის თარიღი: 15 მარტი 2015)

არჩევნებში, პარტიული ხელმძღვანელობის ცვლა იშვიათად ხდებოდა. პროფესიული კავშირები იშვიათობას წარმოადგენდა, ხოლო მათი გავლენა უმნიშვნელო იყო, რაც, უმთავრესად, უმუშევრობისა და თვითდასაქმების მაღალი დონით აიხსნება. აქტიური სამოქალაქო საზოგადოების არსებობის მიუხედავად, მცირე იყო სათანადო რესურსებით უზრუნველყოფილი არასამთავრობო ორგანიზაციების რიცხვი - ერთი მხრივ, ფართო სოციალური ბაზის/მხარდაჭერის უქონლობა და, მეორე მხრივ, ქვეყნის პლურალიზმის ნაკლებობა მმართველობის სისტემაში (სადაც ერთ პარტიას ჰქონდა გაბატონებული მდგომარეობა) ამცირებდა მათ უნარს, ადვოკატირების გზით გავლენა მოეხდინათ გადაწყვეტილებებისა და პოლიტიკის შემუშავების პროცესზე. ქვეყნის პოლიტიკური ელიტა ექსკლუზიური იყო: ძალაუფლება პრეზიდენტთან დაახლოებულ პირთა შედარებით მცირე ჯგუფის ხელში იყო თავმოყრილი, ხოლო პოლიტიკურ გავლენას პირადი ურთიერთობები განსაზღვრავდა და არა ამა თუ იმ პირის ოფიციალური თანამდებობა მთავრობაში, რაც კრონიზმისა და ნეპოტიზმის და შიდა გარიგებების შესაძლებლობებს ქმნიდა. ეთნიკური უმცირესობები და ქალები პოლიტიკურ სისტემაში ნაკლებად იყვნენ წარმოდგენილნი. რელიგიის თავისუფლება კონსტიტუციით იყო გარანტირებული, ხოლო რელიგიური უმცირესობების ფუნდამენტური უფლებები პრაქტიკაში, საზოგადოდ, დაცული იყო, თუმცა მაინც ფიქსირდებოდა რელიგიურ ნიადაგზე შევიწროების შემთხვევები.

2014 წლისათვის არსებული მონაცემებით, მოქალაქეთა მონაწილეობისა და აქტიურობის დონე დაბალი რჩება. „კავკასიის კვლევითი რესურსების ცენტრების“ მიერ 2014 წელს ჩატარებული კვლევის თანახმად, გამოკითხულთა მხოლოდ 2 პროცენტი აცხადებს, რომ გაწევრიანებულნი არიან რაიმე გაერთიანებაში, ასოციაციასა თუ კლუბში.[8] სუსტია პროფკავშირებიც.[9] სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები აქტიურობით გამოირჩევიან და ადვოკატირების კამპანიების საშუალებით უკანასკნელ წლებში პოლიტიკის სფეროში გარკვეულ მნიშვნელოვან ცვლილებებს მიაღწიეს,[10] თუმცა კვლავაც სერიოზული პრობლემების წინაშე დგანან დაფინანსების დივერსიფიცირებულობისა და კვალიფიციური კადრების შენარჩუნების უნარის თვალსაზრისით.[11] „ბერტელსმანის ტრანსფორმაციის ინდექსის“ 2014 წლის ანგარიშში საქართველოს შესახებ ვკითხულობთ, რომ „ახალი ხელისუფლების პირობებში, როგორც ჩანს, გრძელდება პოლიტიკური ძალაუფლების გადაწყვეტილების მიმღებ პირთა ვიწრო წრეში კონცენტრირების ტენდენცია.“[12] იყო გარკვეული მცდელობები, პოლიტიკური პარტიების შიდა დემოკრატიული მმართველობის გაუმჯობესებისა - მაგალითად, ზოგიერთი არჩევნების

[8] http://caucasusbarometer.org/en/vl2014ge/MEMBRUNI/ (ნახვის თარიღი: 15 მარტი 2015)
[9] https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2014/georgia#.VKznJSvuh5I (ნახვის თარიღი: 15 მარტი 2015)
[10] http://www.ngo.ee/sites/default/files/files/+E&E%202013%20CSOSI%20Full%20Report.pdf (ნახვის თარიღი: 15 მარტი 2015)
[11] http://www.ngo.ee/sites/default/files/files/+E&E%202013%20CSOSI%20Full%20Report.pdf (ნახვის თარიღი: 15 მარტი 2015)
[12] http://www.bti-project.org/reports/country-reports/pse/geo/index.nc#chap2 (ნახვის თარიღი: 15 მარტი 2015)

დროს კანდიდატების შერჩევა პრაიმერის საშუალებით მოხდა[13] - მაგრამ ამგვარი შემთხვევები ჯერ-ჯერობით იშვიათ გამონაკლისს წარმოადგენს საერთო წესიდან.[14] პრობლემად რჩება უმცირესობების უფლებების დაცვა.[15] ქალები ისევ არასაკმარისად არიან წარდგენილნი პოლიტიკურ სისტემაში: საქართველოს 150-წევრიან პარლამენტში მხოლოდ 17 ქალი დეპუტატია.[16]

ვითარება მეტწილად იგივეა, რაც 2011 წელს, ამიტომ ამ ინდიკატორის ქულა უცვლელი რჩება.

სოციალურ-ეკონომიკური საფუძვლები

2015 წლის ქულა: 25 (2011 წლის ქულა: 25)

რამდენად უწყობს ხელს ქვეყანაში არსებული სოციალურ–ეკონომიკური მდგომარეობა ქმედითი ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის არსებობას?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის 2011 წლის ანგარიშში ნათქვამი იყო, რომ წინა წლებში ხელისუფლების ძალისხმევის შედეგად ქვეყანაში სოციალურ–ეკონომიკური მდგომარეობა გაუმჯობესდა, მაგრამ კვლავ არსებობდა მნიშვნელოვანი გამოწვევები, განსაკუთრებით უმუშევრობის, სიღარიბის, ჯანდაცვისა და სოციალური დაცვის კუთხით. საქართველოს ეკონომიკა სწრაფად ვითარდებოდა 2003–2008 წლებში, თუმცა მთლიანი შიდა პროდუქტის მაჩვენებელი ერთ სულ მოსახლეზე მაინც დაბალი იყო. საქართველოს ლიბერალური საკანონმდებლო ბაზა ჰქონდა ბიზნესსექტორისათვის, ხოლო ადმინისტრაციული კორუფციის დონე ძალზე დაბალი იყო. მიუხედავად ამისა, საწარმოები კვლავ მნიშვნელოვანი პრობლემების წინაშე იდგნენ, რადგანაც ხელი ნაკლებად მიუწვდებოდათ კაპიტალსა და კრედიტებზე, ხოლო ხელისუფლებასთან დავებში სასამართლო მათ სათანადო დაცვას არ უზრუნველყოფდა, განსაკუთრებით საკუთრების უფლების საკითხში. მთავრობას ჰქონდა მცდელობა, დაეწერგა მიზნობრივი და საჭიროებებზე დაფუძნებული სოციალური უზრუნველყოფის, სოციალური დახმარებისა და ჯანდაცვის პროგრამები, მაგრამ ამ პროგრამებზე გამოყოფილი სახსრები ამისათვის საკმარისი არ აღმოჩნდა. პრობლემად რჩებოდა ეკონომიკური უთანასწორობა - მოსახლეობის დაახლოებით 30 პროცენტი სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ ცხოვრობდა. უმუშევრობის ოფიციალური მაჩვენებელი კვლავაც მაღალი იყო და შემოსავლის სტაბილური წყარო არც თვითდასაქმებულების უმეტესობას გააჩნდა. ეკონომიკური რეფორმები თითქმის არ შეხებია სოფლის მეურნეობის სექტორს, რომელზეც დასაქმებული მუშახელის ნახევარზე მეტი მოდიოდა. სოფლის მოსახლეობას ასევე

[13] http://www.civil.ge/geo/article.php?id=27955

[14] საქართველოს პოლიტიკური პარტიების შიდა დემოკრატიული მმართველობის შესახებ უფრო დეტალური ანალიზი იხ. წინამდებარე ანგარიშის თავში „ პოლიტიკური პარტიები“ („კეთილსინდისიერების“ ინდიკატორის მაჩვენებელი პრაქტიკაში).

[15] https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2014/georgia#.VKznJSvuh5I (ნახვის თარიღი: 15 მარტი 2015)

[16] http://www.parliament.ge/ge/parlamentarebi/qalebi-parlamentshi-23 (ნახვის თარიღი: 15 მარტი 2015)

აწუხებდა ისეთი მნიშვნელოვანი პრობლემები წყლით მომარაგებისა და ჯანდაცვისა და განათლების ხელმისაწვდომობის მხრივ.

ეკონომიკა 2011 წლის შემდეგაც ვითარდებოდა, თუმცა მისი ზრდის ტემპი 2011-2012 წლების 6-7 პროცენტიან მაჩვენებელთან შედარებით შემცირდა და 2013 წელს 3 პროცენტი შეადგინა.[17] სერიოზულ პრობლემებად რჩება უმუშევრობა და სიღარიბე. უმუშევრობის ოფიციალურმა მაჩვენებელმა 2011 წლის 15,1-პროცენტიან მაჩვენებელთან შედარებით ოდნავ დაიწია და 2013 წელს 14,6 პროცენტამდე შემცირდა.[18] 2011 წლის მსგავსად, სტაბილური შემოსავალის გარეშე მყოფი ადამიანთა რიცხვი, სავარაუდოდ, ახლაც ბევრად მაღალია. მაგალითად, 2013 წლის „კავკასიის ბარომეტრის“ კვლევის თანახმად, რესპონდენტთა 60 პროცენტი აცხადებს, რომ სამსახური არა აქვს.[19] მოსახლეობის 31 პროცენტის დღიური დანახარჯი 2 დოლარზე ნაკლებია, რაც ერთობ მაღალი მაჩვენებელია.[20] ასევე კვლავაც საკმაოდ მაღალია სიღარიბის მაჩვენებელი სოფლად.[21] მიუხედავად იმისა, რომ ქვეყნის მოსახლეობის ნახევარზე მეტი სოფლად ცხოვრობს, სასოფლო-სამეურნეო პროდუქცია მთლიანი შიდა პროდუქტის მხოლოდ 8-9 პროცენტს შეადგენს, რაც სოფლის მეურნეობის სექტორის ძალზე არაეფექტიან ფუნქციონირებაზე მიუთითებს. [22] რაც შეეხება უთანასწორობას, ჯინის კოეფიციენტი საქართველოს შემთხვევაში უკანასკნელ წლებში მნიშვნელოვნად არ შეცვლილა (2011 წლის მაჩვენებელთან შედარებით 2013 წელს ოდნავ დაიწია - 0,42-იდან 0,40 -ამდე).[23] 2013 წელს ამოქმედდა საყოველთაო ჯანმრთელობის დაცვის პროგრამა, რის შედეგადაც ჯანდაცვისა და სოციალური დახმარების ბიუჯეტი თითქმის გაორმაგდა, [24] თუმცა საზოგადოების ინფორმირებულობა ამ პროგრამებთან დაკავშირებით დაბალია.[25] ბიზნესსექტორი, როგორც ჩანს, ახლა უფრო ძლიერაა დაცული სასამართლოებში, რადგან სასამართლო 2011 წელთან შედარებით უფრო დამოუკიდებელი გახდა, რაზეც მეტყველებს ისეთი შემთხვევების რიცხვის მნიშვნელოვანი ზრდა, სადაც სახელისუფლებო ორგანოს წინააღმდეგ სასამართლო დავა კერძო მხარის სასარგებლოდ წყდება.[26]

საერთო ჯამში, გარკვეული გაუმჯობესების მიუხედავად, ფუნდამენტური სოციალური და ეკონომიკური პრობლემები 2011 წლის შემდგომ პერიოდში არსებითად არ შეცვლილა. შესაბამისად, უცვლელი რჩება მოცემული ინდიკატორის ქულაც.

---

[17] http://geostat.ge/?action=page&p_id=118&lang=geo (ნახვის თარიღი: 15 მარტი 2015)
[18] http://geostat.ge/?action=page&p_id=145&lang=geo (ნახვის თარიღი: 15 მარტი 2015)
[19] http://caucasusbarometer.org/en/cb2013ge/HAVEJOB (ნახვის თარიღი: 15 მარტი 2015)
[20] http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.2DAY/countries/GE?display=graph (ნახვის თარიღი: 15 მარტი 2015)
[21] http://www.bti-project.org/reports/country-reports/pse/geo/index.nc#chap2 (ნახვის თარიღი: 15 მარტი 2015)
[22] http://www.bti-project.org/reports/country-reports/pse/geo/index.nc#chap2 (ნახვის თარიღი: 15 მარტი 2015)
[23] http://geostat.ge/?action=page&p_id=187&lang=geo (ნახვის თარიღი: 15 მარტი 2015)
[24] http://www.mof.ge/News/5049 (ნახვის თარიღი: 15 მარტი 2015)
[25] http://transparency.ge/en/blog/ti-georgia-s-public-opinion-poll-your-healthcare-rights (ნახვის თარიღი: 15 მარტი 2015)
[26] უფრო დეტალური ინფორმაციისათვის იხ. წინამდებარე ანგარიშის თავი „სასამართლო ხელისუფლება“.

სოციალურ-კულტურული საფუძვლები

2015 წლის ქულა: 50 (2011 წლის ქულა: 50)

რამდენად უწყობს ხელს საზოგადოებაში გაბატონებული ეთიკა, ნორმები და ღირებულებები ეფექტიანი ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის არსებობას?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის 2011 წლის ანგარიშის თანახმად, ქართული საზოგადოების ღირებულებები ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის ფუნქციონირებას გარკვეულწილად ხელს უწყობდა, თუმცა ადამიანებს შორის ნდობის ხარისხი ძალზე დაბალი იყო. „მსოფლიო ღირებულებათა კვლევის“ 2009 წლის მონაცემების მიხედვით, რესპონდენტთა მხოლოდ 13 პროცენტი მიიჩნევდა, რომ ადამიანების უმრავლესობა ნდობას იმსახურებს, 44 პროცენტის აზრით, ადამიანებთან ურთიერთობისას სიფრთხილეა საჭირო, ხოლო 30 პროცენტს მიაჩნდა, რომ მხოლოდ მეგობრებისა და ნათესავების ნდობა შეიძლება. იმავე კვლევაში საქართველომ ძალზე მაღალი შეფასება მიიღო მოქალაქეთა „საზოგადოებრივი ცნობიერების“ საკითხში - რესპონდენტთა აბსოლუტური უმრავლესობა მიუღებლად მიიჩნევდა ქრთამის გადახდას (98 პროცენტი), გადასახადებისაგან თავის არიდებასა (97 პროცენტი) და მოტყუების გზით სოციალური შემწეობის მიღებას (96 პროცენტი).

„მსოფლიო ღირებულებათა კვლევის“ უკანასკნელ რაუნდში (2010-2014) საქართველო არ შესულა.[27] ამდენად, წინა ანგარიშში მოყვანილ შედეგებთან შედარებით პროგრესის შესაფასებლად მონაცემები არ მოგვეპოვება. სხვა წყაროებიდან მიღებული მონაცემები კი იმაზე მეტყველებს, რომ საზოგადოების დამოკიდებულება, საზოგადოდ, ქმედითი ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის სასარგებლოდ იხრება. მაგალითად, „გლობალური კორუფციის ბარომეტრის“ 2013 წლის კვლევაში ქართველ რესპონდენტთა 72 პროცენტი აცხადებდა, რომ ჩვეულებრივ ადამიანებს შესწევთ უნარი, წვლილი შეიტანონ კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლაში.[28] „კავკასიის ბარომეტრის“ 2013 წლის კვლევის თანახმად, რესპონდენტთა 69 პროცენტი მნიშვნელოვანად მიიჩნევს, რომ მოქალაქე ყოველთვის იცავდეს კანონს.[29]

უფრო ზოგადად თუ ვიმსჯელებთ, არ მოიპოვება მონაცემები, რომელთა საფუძველზეც შესაძლებელი იქნებოდა დაგვესკვნა, რომ ქართული საზოგადოებაში გაბატონებულმი ეთიკა, ნორმები და ღირებულებები 2011 წლის შემდეგ მნიშვნელოვნად შეიცვალა, ამიტომ მოცემული ინდიკატორის ქულა უცვლელი რჩება.

[27] http://www.worldvaluessurvey.org/WVSOnline.jsp (ნახვის თარიღი: 15 მარტი 2015)
[28] http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=georgia (ნახვის თარიღი: 15 მარტი 2015)
[29] http://caucasusbarometer.org/en/cb2013ge/ICITLAW/ (ნახვის თარიღი: 15 მარტი 2015)

ზოგადი მდგომარეობა კორუფციის მხრივ

საქართველოში ჩატარებული რიგი კვლევა ბოლო ათწლეულის განმავლობაში კორუფციის კუთხით შესამჩნევ გაუმჯობესებას ასახავს, განსაკუთრებით საჯარო სამსახურში მექრთამეობის ფაქტების აღმოფხვრის მხრივ. ამავე დროს, არსებობს ნიშნები იმისა, რომ კორუფციის ზოგიერთი, უფრო კომპლექსური გამოვლინებები ჯერაც პრობლემას წარმოადგენს. კორუფციის სხვადასხვა სახეობასთან დაკავშირებით მწირი ემპირიული მონაცემები მოიპოვება.

2014 წლის „კორუფციის აღქმის“ ინდექსში (CPI), საქართველომ 175 ქვეყანას შორის 50-ე ადგილი დაიკავა და მაქსიმალური 100 ქულიდან 52 ქულა მიიღო. საქართველოს მონაცემები ყველაზე მაღალია აღმოსავლეთ ევროპისა და ცენტრალური აზიის რეგიონში, რეიტინგით ის ევროკავშირის წევრ რამდენიმე ქვეყანასაც უსწრებს: ჩეხეთის რესპუბლიკას, სლოვაკეთს, ხორვატიას, ბულგარეთს, საბერძნეთს, იტალიასა და რუმინეთს. „კორუფციის აღქმის“ ინდექსში საქართველო ბოლო წლებში სტაბილურ მდგომარეობას ინარჩუნებს: 2012 წელს 52-ე ადგილზე იყო, ხოლო 2013 წელს - 49-ზე. მეთოდოლოგიის ცვლილების გამო, შეუძლებელია ამ მონაცემების შედარება 2012 წლამდე არსებულ შედეგებთან.[30]

2013 წელს ჩატარებული „გლობალური კორუფციის ბარომეტრის“ კვლევის თანახმად, საქართველოს მცხოვრებთა 28 პროცენტი აცხადებდა, რომ წინა ორი წლის განმავლობაში კორუფცია „დიდად შემცირდა", ხოლო 42 პროცენტის აზრით ის „მცირედით შემცირდა", ჯამში კი მოსახლეობის 70 პროცენტი მიიჩნევდა, რომ ვითარება ამ მხრივ უკეთესობისკენ შეიცვალა. „გლობალური კორუფციის ბარომეტრის“ წინა კვლევის (2010-2011) მიხედვით, მოსახლეობის 78 პროცენტი თვლიდა, რომ წინა სამი წლის განმავლობაში კორუფციის დონე შემცირდა. ამგვარად, აღნიშნული ორი კვლევა საქართველოში კორუფციის შემცირებისაკენ მიმართული ძალისხმევის მხრივ არსებულ პროგრესზე მიუთითებს. 2010-2011 წლების კვლევაშიც და 2013 წლის კვლევაშიც კვლავ ძალზე დაბალია და მხოლოდ 4 პროცენტს შეადგენს იმ რესპონდენტთა რაოდენობა, რომლებიც ამბობენ, რომ ქრთამის გადახდა მოუხდათ. ორივე კვლევაში გამოკითხულთა აზრით, კორუფცია ყველაზე მეტად ისეთ ინსტიტუტებში აღინიშნება, როგორიცაა სასამართლო, მედია, პარლამენტი და პოლიტიკური პარტიები.[31]

მსოფლიო ბანკის „მმართველობის გლობალური მაჩვენებლების“ კვლევაში საქართველო უკანასკნელი ათწლეულის განმავლობაში სტაბილურ წინსვლას აჩვენებს „კორუფციის

[30] hhttp://transparency.ge/en/node/4846 (ნახვის თარიღი: 15 მარტი 2015)
[31] http://www.transparency.org/gcb201011/in_detail (ნახვის თარიღი: 15 მარტი 2015); http://www.transparency.org/gcb2013/in_detail (ნახვის თარიღი: 15 მარტი 2015)

კონტროლის“ ინდიკატორის მხრივ; საქართველოსათვის მინიჭებული ქულების ზრდა წლების მიხედვით ასე გამოიყურება: 2004 წ. – 28,8 ქულა, 2011 წ. – 56,9 ქულა, ხოლო 2013 წ. – 66,5 ქულა.[32] საქართველოს წინასვლას ასახავს ორგანიზაციის Freedom House კვლევა „ქვეყნები გარდამავალ ეტაპზე“ (Nations in Transit) (სადაც უფრო დაბალი ქულა გაუმჯობესებას ნიშნავს): საქართველოს კორუფციის ინდიკატორი 2005 წლის 5,75 ქულიდან 2011 წელს 4,75 ქულამდე შემცირდა, ხოლო 2014 წელს 4,50 ქულა შეადგინა.[33]

მართალია ეჭვგარეშეა, რომ ხელისუფლებამ დიდწილად შეძლო, აღმოეფხვრა წვრილმანი კორუფცია, გამოითქმის მოსაზრება, რომ კორუფციამ ბოლო წლების განმავლობაში საქართველოში სახე იცვალა. მაგალითად, ზოგიერთი სპეციალისტის ვარაუდით, თუ 2003 წლამდე საქართველოში ფართოდ გავრცელებული და ყოვლისმომცველი კორუფცია სუფევდა, ამჟამად დამკვიდრდა ერთგვარი „კლიენტელისტური სისტემა," რაც იმას ნიშნავს, რომ ქვეყნის ხელმძღვანელობა „რესურსებს ისეთი გათვლით ანაწილებს, რომ შედეგად ხელისუფლებაში დასარჩენად საჭირო ერთგულება და მხარდაჭერა მიიღოს". [34] გამოითქმის ვარაუდები „ნეპოტიზმისა და შიდა გარიგებების" სერიოზული შესაძლებლობების არსებობის თაობაზეც, რადგან „ძალაუფლება ერთმანეთთან გადაჯაჭვულ ვიწრო წრეებშია კონცენტრირებული".[35] ამას (ხელისუფლების ურთიერთკონტროლისა და გაწონასწორების შიდა სისტემისა და გარეშე მაკონტროლებლების ზოგად სისუსტესთან ერთად, რაც წინამდებარე ანგარიშის შემდგომ თავებშია განხილული) ხელს ის გარემოებაც შეიძლება უწყობდეს, რომ ქართული საზოგადოება, საზოგადოდ, საჯარო ინსტიტუტებისადმი დაბალი ნდობით გამოირჩევა და უპირატესობას უფრო ტრადიციულ, არაფორმალურ ურთიერთობებს ანიჭებს[36].

არსებობს ნიშნები, რომ რიგ სფეროში პრობლემას შეიძლება წარმოადგენდეს კორუფციის ზოგიერთი უფრო კომპლექსური სახეობა. საქართველოს სახელმწიფო შესყიდვების სისტემაში, რომელიც ზოგადად გამჭვირვალეა, კორუფციის რისკებს წარმოშობს ღია ტენდერების წესიდან დაშვებული არაგონვირული გამონაკლისები. 2013 წელს ჩატარებული კვლევის შედეგად გამოვლინდა კორუფციია რამდენიმე შესაძლო შემთხვევა, რომლებიც 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების წინა პერიოდში მმართველი პარტიის სასარგებლოდ იმ პირების მიერ განხორციელებულ შემოწირულობებს უკავშირდებოდა, რომელთა კომპანიებმაც მანამდე ტენდერის გარეშე მიიღეს სამთავრობო კონტრაქტები. [37] კორუფციის რისკების ხელშემწყობ ფაქტორებს შორისაა საკუთრების გაუმჭვირვალობა და „მბრუნავი კარის" პროცესის სუსტი რეგულირება.[38]

---

[32] http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#countryReports (ნახვის თარიღი: 15 მარტი 2015)

[33] https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2014/georgia#.VK5cBCvuh5I (ნახვის თარიღი: 15 მარტი 2015)

[34] Alexander Kupatadze, “Similar Events, Different Outcomes: Accounting for Diverging Corruption Patterns in Post-Revolution Georgia and Ukraine”, *Caucasus Analytical Digest,* No 26, 26 აპრილი 2011, 2.

[35] Berteslmann Stiftung, *BTI 2010 – Georgia Country Report* (Gutersloh: Bertelsmann Stiftung, 2009), 25.

[36] Caucasus Institute for Peace, Democracy and Development, *An Assessment of Georgia Civil Society: Report of the CIVICUS Civil Society Index (2010),* Tbilisi, Georgia, 47.

[37] http://transparency.ge/en/node/3667 (ნახვის თარიღი: 15 მარტი 2015)

[38] http://www.transparency.org/country#GEO_Overview (ნახვის თარიღი: 15 მარტი 2015)

ანტიკორუფციული ღონისძიებები

ისტორია

2003 წლის ბოლოდან მოყოლებული, საქართველოს ახალმა პოლიტიკურმა ხელმძღვანელობამ მთელი რიგი რადიკალური ანტიკორუფციული ზომა განახორციელა. კორუფციის წინააღმდეგ მიმართულ ღონისძიებებსა და რეფორმებს შორის იყო: (1) დაუსჯელობის ფართოდ გავრცელებული შეგრძნების დაძლევის მიზნით კორუფციაში მხილებული პირების სისხლისსამართლებრივი დევნა და დასჯა, (2) საჯარო სექტორის მეტისმეტად გაბერილი ბიუროკრატიული აპარატის შემცირება, რომელიც კორუფციის მთავარ წყაროს წარმოადგენდა წინა მთავრობის დროს, (3) სახელმწიფო თანამდებობის პირებისა და საჯარო მოხელეებისთვის ხელფასების გაზრდა, რათა ისინი თავის სარჩენად კორუფციულ გარიგებებში მონაწილეობის ცდუნების წინაშე არ დამდგარიყვნენ.

მთავრობის ანტიკორუფციული ღონისძიებების მნიშვნელოვან ელემენტს წარმოადგენდა სამართალდამცავი უწყებების - შინაგან საქმეთა სამინისტროსა და პროკურატურის - რეფორმა. 2004 წლის შემდეგ არნახულად გაიზარდა ამ ორი უწყების შესაძლებლობები და ამ დროიდან მოყოლებული ისინი კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის ავანგარდში იდგნენ. ანტიკორუფციული რეფორმის პირველ წლებში ანტიკორუფციული პოლიტიკის თვალსაჩინო მახასიათებელი იყო კორუფციაში ეჭვმიტანილი თანამდებობის პირების დაპატიმრება.[39] გაუქმდა ქვეყანაში ერთ-ერთ ყველაზე კორუმპირებულ უწყებად მიჩნეული საგზაო პოლიცია, რომლის თანამშრომლების უმრავლესობა სამსახურიდან დაითხოვეს. საგზაო პოლიციის ნაცვლად ახალი საპატრულო პოლიცია შეიქმნა, რომელშიც ათასობით ახალი პოლიციელი დასაქმდა.[40]

რადგან მთავრობის მიერ გამოცხადებული ეკონომიკური ზრდისა და უცხოური ინვესტიციების მოზიდვის პოლიტიკის მთავარ დაბრკოლებად კორუფცია მიიჩნეოდა, მთავრობამ ამ პრობლემის მოგვარება სახელმწიფო მარეგულირებელი უწყებებისა და სხვადასხვა კომერციული საქმიანობისთვის დადგენილი ნორმებისა და ლიცენზიების რიცხვის შემცირებით დაიწყო. შემცირდა აგრეთვე გადასახადების რაოდენობა და საგადასახადო განაკვეთები. ამ ღონისძიებების შედეგად, საქართველოში მოქმედ საწარმოთა მხოლოდ მცირე ნაწილი მიიჩნევდა, რომ „საქმის მოსაგვარებლად" ქრთამის გადახდა იყო საჭირო.[41]

2012 წელს ხელისუფლების ცვლილების შემდეგ დაიწყო გამოძიებათა სერია, რის შედეგადაც კორუფციის ბრალდება წაუყენეს რამდენიმე ყოფილ მაღალი რანგის თანამდებობის პირს. თუმცა, ეუთო-ს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის

[39] Alexander Kupatadze, "Similar Events, Different Outcomes: Accounting for Diverging Corruption Patterns in Post-Revolution Georgia and Ukraine", *Caucasus Analytical Digest,* No 26, 26 აპრილი 2011, 2.
[40] United Nations Development Programme, *Georgia Human Development Report 2008*, UNDP, Tbilisi 2008, 12
[41] Enterprise Surveys, *Running a Business in Georgia,* Enterprise Surveys Country Notes Series, 2009, 4.

უფლებების ოფისის მიერ ამ პირთა სასამართლო პროცესებზე განხორციელებულმა მონიტორინგმა არაერთი დარღვევა გამოავლინა, რომელთა გამოც წარმოიშვა ეჭვები იმასთან დაკავშირებით, მიმდინარეობდა თუ არა ეს პროცესები კანონის დაცვით.[42]

კანონმდებლობა

მთავრობის მიერ გატარებულ ანტიკორუფციულ რეფორმებს თან ახლდა ქვეყნის მნიშვნელოვანი ცვლილებები კანონმდებლობაში. ზოგიერთმა ძველმა კანონმა ცვლილება განიცადა, ხოლო არსებული ხარვეზების შესავსებად რიგი ახალი კანონი იქნა მიღებული.

მნიშვნელოვანი ნაბიჯები გადაიდგა სამართალდამცავი უწყებების საქმიანობის მარეგულირებელი კანონმდებლობისა და სხვადასხვა ტიპის კორუფციული ქმედებებისათვის სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის დაწესების კუთხით. დასჯადი გახდა როგორც ქრთამის მიცემა, ისე მისი აღება და ზეგავლენით ვაჭრობა. შემოღებულ იქნა იურიდიული პირების სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობა[43] და კანონში შესული ცვლილებების შედეგად გაუმჯობესდა უკანონო შემოსავლის ლეგალიზაციის წინააღმდეგ მიმართული ნორმები.[44] 2008 წელს საქართველო ასევე მიუერთდა კორუფციის წინააღმდეგ გაერო-ს კონვენციას.

რაც შეეხება სახელმწიფო თანამდებობის პირთა კეთილსინდისიერების უზრუნველმყოფ საკანონმდებლო ნორმებს, მნიშვნელოვანი ცვლილებები შევიდა კანონებში „საჯარო სამსახურის შესახებ" და „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ": პირველს დაემატა საჯარო მოსამსახურეთა საერთო ეთიკის კოდექსი,[45] მეორეს კი - საჩუქრების მიღებასთან და ქონების დეკლარირების ვალდებულებასთან დაკავშირებული წესები. კანონმდებლობაში ასევე შევიდა დებულებები, რომლებიც მამხილებელთა დაცვას უზრუნველყოფს.[46]

და ბოლოს, გატარებულ იქნა ღონისძიებები იმ დაწესებულებების უფლებამოსილების გასაძლიერებლად, რომლებიც კორუფციის პრევენციაში მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ. 2008 წელს პარლამენტმა მიიღო ახალი კანონი „კონტროლის პალატის შესახებ," რომლის მიზანიც ამ უწყების თანამედროვე სტანდარტების უმაღლეს აუდიტორულ დაწესებულებად გარდაქმნა იყო.[47] 2010 წელს მიღებულ იქნა ახალი კანონი

[42] OSCE/ODIHR, *Trial Monitoring Report Georgia,* Warsaw, 9 December 2014. This is discussed in more detailed in NIS report's chapters on the judiciary and the law enforcement agencies.
[43] საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი, 1999 წლის 22 ივლისი, მუხლები 338-ე, 339-ე, 339[1], - ის მეექვსე[1] ნაწილი (დამატებულ იქნა 2006 წლის 25 ივლისს).
[44] *იქვე,* 194-ე მუხლი.
[45] საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ", 1997 წლის 31 ოქტომბერი, თავი VI[1] (დაემატა 2009 წლის 12 ივნისს).
[46] საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ," 1997 წლის 17 ოქტომბერი, მუხლი 5-ე (2009 წლის 27 მარტი), მუხლი 18-ე (2009 წლის 12 ივნისი), თავი V[1] (2009 წლის 27 მარტი).
[47] საქართველოს კანონი „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ," 2008 წლის 26 დეკემბერი.

შიდა აუდიტისა და ინსპექტირების შესახებ.[48] 2009 წელს საკანონმდებლო ცვლილებების მიღებით დაიწყო სახელმწიფო შესყიდვების სისტემის რეფორმა, რასაც 2011 წელს შესყიდვების ელექტრონული სისტემის დანერგვა მოყვა.[49]

აღნიშნული საკანონმდებლო ცვლილებები მნიშვნელოვანი წინგადადგმული ნაბიჯები იყო და მათმა მიღებამ ხელი შეუწყო ქვეყნის საერთო ანტიკორუფციული კანონმდებლობის გაძლიერებას. ამავე დროს, ზოგიერთი კანონი ჯერ კიდევ შეიცავს გარკვეულ ხარვეზებს ან თანამიმდევრულად არ გამოიყენება პრაქტიკაში. ამ საკითხს წინამდებარე ანგარიშის შესაბამის თავებში განვიხილავთ.

ანტიკორუფციული უწყება და სტრატეგია

მთავრობის თავდაპირველი ანტიკორუფციული ღონისძიებები, რომლებზეც ზემოთ იყო საუბარი, მეტწილად საერთო სტრატეგიისა და ანტიკორუფციული პოლიტიკის მომზადებაზე და მის შესრულებაზე ზედამხედველობის გამწევი ცენტრალური უწყების გარეშე ხორციელდებოდა. პირველი ანტიკორუფციული სტრატეგია საქართველოში 2005-2006 წლებში შეიქმნა, 2007 წელს კი მიღებულ იქნა შესაბამისი სამოქმედო გეგმა. ამ ღონისძიებების გატარებას რეფორმების კოორდინირების საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატი ხელმძღვანელობდა. 2008 წელს მიღებულ იქნა გადაწყვეტილება, არსებითად თავიდან დაწერილიყო როგორც სტრატეგია, ისე სამოქმედო გეგმა და საკუთრივ ამ მიზნით ჩამოყალიბდა კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭო.

საბჭო 2008 წლის დეკემბერში შეიქმნა პრეზიდენტის ბრძანებულებით და ის აღმასრულებელი შტოს, საკანონმდებლო ორგანოსა და სასამართლო ხელისუფლების მაღალი თანამდებობის პირების, ასევე რამდენიმე არასამთავრობო ორგანიზაციის (მათ შორის, „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს") წარმომადგენლებისაგან შედგებოდა. [50] 2013 წლის 30 დეკემბერს გამოიცა საქართველოს მთავრობის დადგენილება საბჭოს შემადგენლობისა და დებულების დამტკიცების შესახებ, რომელმაც პრეზიდენტის ბრძანებულება ჩაანაცვლა, თუმცა საბჭოს ვალდებულებები და უფლებამოსილებები არსებითად უცვლელი დარჩა. მთავარი ცვლილება საბჭოს აკომპლექტების უფლებამოსილების პრეზიდენტიდან მთავრობისათვის გადაცემას შეეხებოდა.[51] საბჭოს

[48] საქართველოს კანონი "სახელმწიფო შიდა აუდიტისა და ინსპექტირების შესახებ," 2010 წლის 26 მარტი.
[49] https://tenders.procurement.gov.ge/login.php (ნახვის თარიღი: 15 მარტი 2015)
[50] საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება N 622 „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭოს შემადგენლობისა და დებულების დამტკიცების შესახებ," 2008 წლის 26 დეკემბერი
[51] საქართველოს მთავრობის დადგენილება „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭოს შემადგენლობისა და დებულების დამტკიცების შესახებ", თბილისი, 2013 წლის 30 დეკემბერი.

სტატუსი გამყარებულია აგრეთვე „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ" კანონის საგანგებო მუხლით.[52]

საბჭოს სათავეში უდგას საქართველოს იუსტიციის მინისტრი, ხოლო სამინისტროს ანალიტიკური დეპარტამენტი საბჭოს სამდივნოს ფუნქციებს ასრულებს. საბჭოს მოვალეობებში შედის ანტიკორუფციული პოლიტიკის განსაზღვრა; ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შემუშავება, პერიოდული განახლება და მათი შესრულების მონიტორინგი; ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის განხორციელების პროცესში სხვადასხვა დაწესებულების მუშაობის კოორდინაცია; საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ მომზადებული რეკომენდაციების შესრულების უზრუნველყოფა.[53]

შესაბამისად, საბჭო პოლიტიკის ზოგად კოორდინაციაზე პასუხისმგებელი ორგანოა, და არა დამოუკიდებელი და მრავალფუნქციური ანტიკორუფციული უწყება; მის მოვალეობებში არ შედის გამოძიება, მონიტორინგი და აღსრულება. საბჭოს შეზღუდული უფლებამოსილება და რესურსები უარყოფითად აისახება მის ეფექტურობაზე და უნარზე, გავლენა მოახდინოს პოლიტიკაზე.[54]

ეროვნულ ანტიკორუფციულ სტრატეგიაში, რომელიც საბჭომ 2010 წლის იანვარში მიიღო, ჩამოყალიბებული იყო ანტიკორუფციული პოლიტიკის ძირითადი მიზნები.[55] სამოქმედო გეგმაში, რომელიც 2010 წლის სექტემბერში ნაჩქარევად და არასაკმარისად ღია პროცესის შედეგად იქნა დამტკიცებული, მოცემული იყო თითოეულ ამ სფეროში მოსალოდნელი შედეგები და დასახელებული იყო უწყებები, რომლებსაც შესაბამისი აქტივობების განხორციელება ევალებოდათ.[56] ამასთანავე, იქმნებოდა შთაბეჭდილება, რომ პოლიტიკის განმსაზღვრელი ეს დოკუმენტები იმ ზოგადი რეფორმების საფუძველზე იქნა მომზადებული, რომლებიც სხვადასხვა სამთავრობო უწყებაში ადრევე იყო დაგეგმილი და ისინი კორუფციასთან დაკავშირებული კონკრეტული საკითხების ანალიზს არ ეფუძნებოდა.[57] მეტიც, სამოქმედო გეგმა ხშირად არ ითვალისწინებდა შესაბამის ვადებსა და ინდიკატორებს, მონიტორინგის ხარისხი არაადეკვატური იყო, ხოლო შესრულების ანგარიშები რეგულარულად არ ქვეყნდებოდა. [58]

2013 წელს ანტიკორუფციულმა საბჭომ და მისმა სამდივნომ სტრატეგიის განახლებისა და ახალი სამოქმედო გეგმის შემუშავების უფრო გამჭვირვალე და ინკლუზიური პროცესი

---

[52] საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ," 12^1-ე მუხლი

[53] საქართველოს მთავრობის დადგენილება „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭოს შემადგენლობისა და დებულების დამტკიცების შესახებ".

[54] OECD ACN, *Istanbul Anti-Corruption Action Plan, Third Round of Monitoring: Georgia, Monitoring Report,* OECD, Paris, 25 September 2013, 26.

[55] საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგია, დამტკიცებულია 2010 წლის 3 ივნისს საქართველოს პრეზიდენტის N 376 ბრძანებულებით.

[56] საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიის განხორციელების სამოქმედო გეგმა, დამტკიცებულია 2010 წლის 14 სექტემბერს საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებით N 735.

[57] OECD ACN , 2013, 14

[58] იქვე, 14-15

წამოიწყეს. ეს პროცესი თითქმის ორ წელიწადს გაგრძელდა, რაც ისევ და ისევ საბჭოში რესურსების სავარაუდო ნაკლებობაზე მიანიშნებს.[59] ორივე დოკუმენტი საბოლოოდ 2015 წლის თებერვალში იქნა დამტკიცებული, მონიტორინგისა და შეფასების მეთოდოლოგიასთან ერთად, რაც მნიშვნელოვანი წინგადადგმული ნაბიჯია პოლიტიკის განმსაზღვრელ წინა დოკუმენტებთან შედარებით.

სამოქალაქო საზოგადოება, ბიზნესი და გარეშე აქტორები

ანტიკორუფციული საბჭოსა და ახალი სამოქმედო გეგმის მომზადებაზე პასუხისმგებელი სამუშაო ჯგუფის მუშაობაში ცხრა სამოქალაქო-საზოგადოებრივი ორგანიზაციაა ჩართული.[60] ამ ჩარჩოს ფარგლებს გარეთ, ანტიკორუფციულ ღონისძიებებში კვლევებითა და ადვოკატირებით თავიანთი წვლილი შეაქვს რიგ არასამთავრობო ორგანიზაციას. არასამთავრობო ორგანიზაციები ჩართულნი იყვნენ, მაგალითად, იმ საკანონმდებლო ცვლილებების შემუშავებისა და მიღების პროცესში, რომელთა შედეგადაც უფრო გამჭვირვალე გახდა მედიის მესაკუთრეობისა და დაფინანსების საკითხები[61] და შეიცვალა საარჩევნო კამპანიის დაფინანსების წესები.[62]

ქართული ბიზნესის ანტიკორუფციული საქმიანობა ჯერ-ჯერობით ფართო ხასიათს არ ატარებს. 2013 წელს ანტიკორუფციული საბჭოს მუშობაში მონაწილეობის მისაღებად მიიწვიეს იყვნენ საქართველოს ბიზნეს წრეების წარმომადგენლები.[63] ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) ინფორმაციით, საქართველოს კერძო სექტორში კორუფციის რისკების საკითხი სათანადოდ შესწავლილი არ არის, ამიტომ პრობლემებისა და მათ მოგვარებაზე მიმართული ზომების შესახებ არასაკმარისი ინფორმაცია მოიპოვება. მიუხედავად იმისა, რომ გაეროს „გლობალურ შეთანხმებაში“ (გაერო-ს ინიციატივა, რომლის მიზანი კომპანიების წახალისებაა, რომ საყოველთაოდ აღიარებული პრინციპები დაიცვან რამდენიმე სფეროში, რომელთაგან ერთ-ერთი კორუფციასთან ბრძოლაა) საქართველოდან 25 კომპანია მონაწილეობს, მის აქტიურ წევრად მხოლოდ ოთხი მათგანი ირიცხება.[64]

უკანასკნელ წლებში საქართველოს ანტიკორუფციული კანონმდებლობისა და სტრატეგიული მიმართულებების შემუშავებაში წვლილი გარე აქტორებსაც შექონდათ. მაგალითად, ევროპის საბჭოს სახელმწიფოთა ანტიკორუფციული ჯგუფი (GRECO) და ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) ანტიკორუფციული ქსელი თავიანთ სფეროებში მუდმივ მონიტორინგს უწევენ საქართველოს მიერ საერთაშორისო ვალდებულებების შესრულებას და რეკომენდაციებს

[59] იქვე, 2013, 15-16
[60] იქვე, 2013, 18
[61] http://www.ngo.ee/sites/default/files/files/+E&E%202013%20CSOSI%20Full%20Report.pdf (ნახვის თარიღი: 15 მარტი 2015)
[62] https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2013/georgia#.VK_TOivuh5I (ნახვის თარიღი: 15 მარტი 2015)
[63] OECD ACN, 2013, 23
[64] იქვე, 100

წარუდგენენ მას.[65] ამ ღონისძიებებმა მნიშვნელოვანი როლი შეასრულა წინა ქვეთავში განხილული საკანონმდებლო ბაზის გაუმჯობესებაში. უცხოელი დონორები აფინანსებენ აგრეთვე ანტიკორუფციული საქმიანობის ზედამხედველ ადგილობრივ არასამთავრობო ორგანიზაციებს.

[65] იხ, მაგალითად, OECD ACN, 2013; Group of States against Corruption, *Third Evaluation Round Compliance Report on Georgia,* adopted by GRECO at its 60th Plenary Meeting (Strasbourg, 17-21 June 2013).

საკანონმდებლო ორგანო

მიმოხილვა

2011 წელთან შედარებით გაიზარდა საქართველოს პარლამენტის დამოუკიდებლობის ხარისხი, რაც, სხვა ფაქტორებთან ერთად, უფრო პლურალისტური შემადგენლობითაც არის განპირობებული. თუმცა საკანონმდებლო ორგანო კვლავაც განიცდის მთავრობის გავლენას და არ გაუმჯობესებულა მისი უნარი, ზედამხედველობა გაუწიოს აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობას. პარლამენტის საქმიანობა გამჭვირვალეა, მაგრამ გადაუჭრელი რჩება მნიშვნელოვანი პრობლემები საკანონმდებლო ორგანოს რესურსებზე წვდომის, მოქალაქეთა წინაშე ანგარიშვალდებულებისა და მისი წევრების კეთილსინდისიერების მარეგულირებელი ნორმების კუთხით.

საკანონმდებლო ორგანო ინსტიტუტის საერთო ქულა: 57/100 (2011: 54/100)			
განზომილება	ინდიკატორი	კანონი	პრაქტიკა
შესაძლებლობები: 69/100 (2011: 63/100)	რესურსები	100 (2011: 100)	50 (2011: 50)
	დამოუკიდებლობა	75 (2011: 75)	50 (2011: 25)
მმართველობა: 63/100 (2011: 63/100)	გამჭვირვალობა	75 (2011: 75)	75 (2011: 75)
	ანგარიშვალდებულება	50 (2011: 50)	50 (2011: 50)
	კეთილსინდისიერება	75 (2011: 75)	50 (2011: 50)
როლი: 38/100 (2011: 38/100)	აღმასრულებელი შტოს ზედამხედველობა	25 (2011: 25)	
	კანონმდებლობის რეფორმა	50 (2011: 50)	
კანონის და პრაქტიკის საშუალო ქულა		64 (2011: 64)	50 (2011: 46)

სტრუქტურა და ორგანიზაცია

საქართველოს პარლამენტი მას შემდეგ არსებობს, რაც ქვეყანამ 1991 წელს დამოუკიდებლობა გამოაცხადა. ამჟამინდელი პარლამენტი 150 დეპუტატისგან შედგება და ერთპალატიან ორგანოს წარმოადგენს, რომელიც ყოველ ოთხ წელიწადში ერთხელ აირჩევა. პარლამენტის 77 წევრს მთელი ქვეყნის მასშტაბით პარტიულ–პროპორციული წესით ირჩევენ, 73 წევრს კი - ერთმანდატიანი საარჩევნო ოლქებიდან. პარლამენტის მუშაობის ზოგადი პრინციპები ჩამოყალიბებულია საქართველოს კონსტიტუციაში, ხოლო უფრო კონკრეტული წესები მოცემულია პარლამენტის რეგლამენტში. კონსტიტუცია აცხადებს, რომ პარლამენტი ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოა, რომელსაც საგარეო და საშინაო პოლიტიკის ჩამოყალიბება და აღმასრულებელ შტოზე ზედამხედველობის განხორციელება ევალება.

პარლამენტში ფუნქციონირებს 15 მუდმივმოქმედი კომიტეტი და პარლამენტის ბიურო, რომელიც საკანონმდებლო ორგანოს საქმიანობის კოორდინირებაზეა პასუხისმგებელი. საპარლამენტო ფრაქციის ჩამოყალიბება შეუძლია მინიმუმ ექვსი პარლამენტის წევრისაგან შემდგარ ჯგუფს. ფრაქცია მთელი რიგი უფლებამოსილებებითა და პრივილეგიებით სარგებლობს. პრაქტიკაში ფრაქციები, ჩვეულებრივ, პარტიული ნიშნით იქმნება. ფრაქციას ან ფრაქციებს, რომლებიც პარლამენტის საერთო შემადგენლობის ნახევარზე მეტს აერთიანებენ, შეუძლიათ, შექმნან საპარლამენტო უმრავლესობა, ხოლო ფრაქციას ან ფრაქციებს, რომლებიც საპარლამენტო უმრავლესობის გარეთ მყოფ პარლამენტართა ნახევარზე მეტს აერთიანებენ, შეუძლიათ, შექმნან საპარლამენტო უმცირესობა. როგორც საპარლამენტო უმრავლესობა, ისე უმცირესობა გარკვეული პრივილეგიებით სარგებლობენ. ამჟამად საქართველოს პარლამენტში ოთხი ფრაქცია მოქმედებს.

რესურსები (კანონი)

2015 წლის ქულა: 100 (2011 წლის ქულა: 100)

რამდენად უზრუნველყოფს კანონმდებლობა საკანონმდებლო ორგანოს მისი მოვალეობების ეფექტიანად შესრულებისათვის აუცილებელი სათანადო ფინანსური, ადამიანური და ინფრასტრუქტურული რესურსებით?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასების 2011 წლის ანგარიშის მიხედვით, საქართველოს კანონმდებლობა სათანადო დებულებებს შეიცავდა პარლამენტისთვის საჭირო ფინანსური, ადამიანური და მატერიალურ–ტექნიკური რესურსების ხელმისაწვდომობის უზრუნველსაყოფად. საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის და პარლამენტის რეგლამენტის თანახმად, საკანონმდებლო ორგანო საკუთარი ბიუჯეტის შედგენის პროცესს აკონტროლებდა, რეგლამენტი კი დამხმარე აპარატის არსებობასაც ითვალისწინებდა.

სამართლებრივი ჩარჩო, რომელიც პარლამენტისთვის რესურსების ხელმისაწვდომობას უზრუნველყოფს, 2011 წლის შემდეგ თითქმის არ შეცვლილა. ერთადერთი საკანონმდებლო ცვლილება, რომელიც ამ მხრივ აღნიშვნას იმსახურებს, 2012 წლის დეკემბერში განხორციელებული ცვლილებაა, რომლის მიხედვითაც, ამომრჩევლებთან მუშაობის ორგანიზებისა და ადგილობრივი საკითხების გადაწყვეტაში პარლამენტის წევრების მონაწილეობის მიზნით, ადგილებზე მაჟორიტარული სისტემით არჩეული პარლამენტის წევრების ბიუროები შეიქმნა.[66] აღნიშნული ბიუროები სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დაფინანსების სახით ყოველთვიურად 5 000 ლარს იღებენ. დახმარების სახით მათ ასევე გადაეცემა 5 000 ლარის ოდენობის ერთჯერადი თანხა.[67]

[66] საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 22 ივნისი 2012 წ., მუხლი 19
[67] საქართველოს პარლამენტი, დადგენილება #29/3, 2013 წლის 7 თებერვალი

რადგან 2011 წლის შემდეგ განხორციელებული ერთადერთი ცვლილება დადებითი ხასიათის იყო, მოცემული ინდიკატორის 100-ქულიანი შეფასება უცვლელი რჩება.

რესურსები (პრაქტიკა)

2015 წლის ქულა: 50 (2011 წლის ქულა: 50)

რამდენად არის საკანონმდებლო ორგანო პრაქტიკაში სათანადოდ უზრუნველყოფილი მისი მოვალეობების განსახორციელებლად საჭირო რესურსებით?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასების 2011 წლის ანგარიშში აღნიშნული იყო, რომ საქართველოს პარლამენტი სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მისი მოვალეობების განსახორციელებლად საკმარის დაფინანსებას იღებდა, მაგრამ პრობლემებს აწყდებოდა კვალიფიციური თანამშრომლების ნაკლებობის თვალსაზრისით, რაც, ზოგიერთი დამკვირვებლის ინფორმაციით, უარყოფითად აისახებოდა კანონშემოქმედებითი პროცესის ხარისხზე.

2012 წლის ოქტომბერში პარლამენტის თბილისიდან ქუთაისში გადასვლას კადრების როტაციასა და რესურსების ზრდაზე რაიმე მნიშვნელოვანი გავლენა არ მოუხდენია. უკანასკნელი ორი წლის განმავლობაში პარლამენტში მხოლოდ რამდენიმე ახალი თანამშრომელი მიიღეს, რადგან ქუთაისში სამუშაოდ გადასვლას აპარატის ძველი შემადგენლობის თითქმის ყველა წევრი დათანხმდა.[68] პარლამენტმა ძველი თანამშრომლებისთვის საკვალიფიკაციო გამოცდები ჩაატარა, მაგრამ ერთიანი სისტემით, რომელმაც თითოეული თანამშრომლის კომპეტენცია სპეციალობის კუთხით სათანადოდ ვერ შეაფასა.[69] ერთ-ერთი დეპუტატის განმარტებით, პარლამენტი ფინანსების ნაკლებობას განიცდის, რომ კვალიფიციური ექსპერტები მოიწვიოს, განსაკუთრებით უცხო ქვეყნებიდან, რის გამოც მას ხშირად უწევს დონორთა დახმარებით სარგებლობა, მაგალითად, დოკუმენტების უცხო ენებზე თარგმნისას.[70] გარდა ამისა, პრობლემები აღინიშნება პარლამენტის საინფორმაციო ტექნოლოგიების განყოფილებების ორგანიზაციასა და ფუნქციონირებასთან დაკავშირებით, რომლებმაც რამდენჯერმე ვერ აღკვეთეს პარლამენტის ვებ გვერდზე ე. წ. „ჰაკერული“ შეღწევა.[71][72]

დადებითი კუთხით უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს მასშტაბით პროპორციული წესით არჩეულ დეპუტატებს (მათი საერთო რიცხვი 77 დეპუტატს შეადგენს) 2014 წლის

[68] „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს“ ინტერვიუ საქართველოს პარლამენტის წევრ ხათუნა გოგორიშვილთან, 2014 წლის 23 აპრილი.
[69] „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს“ ინტერვიუ ეროვნულ-დემოკრატიული ინსტიტუტის (NDI) საპარლამენტო პროგრამის მენეჯერ ნინო ვარდოსანიძესთან და საპარლამენტო პროგრამის უფროს სპეციალისტ თამარ სართანიასთან, 2014 წლის 31 მარტი.
[70] „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს“ ინტერვიუ საქართველოს პარლამენტის წევრ და პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის თავმჯდომარე ვახტანგ ხმალაძესთან, 2014 წლის 8 მაისი.
[71] იქვე.
[72] http://www.netgazeti.ge/GE/105/News/26920/ (ნახვის თარიღი: 15 მარტი 2015)

აპრილის შემდგომ შესაძლებლობა აქვთ, პირადი თანაშემწეები დაიქირაონ, რაც მათ საქმიანობის გაუმჯობესებისთვის სასარგებლო დამატებით რესურსად მიაჩნიათ.[73]

გარკვეული გაუმჯობესების მიუხედავად, მგომარეობა მეტწილად იგივეა, რაც 2011 წელს, ამიტომ მოცემული ინდიკატორის ქულა უცვლელი რჩება.

დამოუკიდებლობა (კანონი)

2015 წლის ქულა: 75 (2011 წლის ქულა: 75)

რამდენად უზრუნველყოფს კანონი საკანონმდებლო ორგანოს დამოუკიდებლობასა და თავისუფლებას გარეშე აქტორებისაგან?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასების 2011 წლის ანგარიშის მიხედვით, კანონმდებლობის მხრივ, საქართველოს პარლამენტი გარეშე აქტორებისადმი დაქვემდებარებისაგან მეტწილად თავისუფალი იყო, რაც საკანონმდებლო ორგანოს მის საქმიანობაში არაჯეროვანი ჩარევისგან იცავდა და პარლამენტის წევრებს სამართლებრივი დევნისგან იმუნიტეტს ანიჭებდა. დეპუტატები „თავისუფალი მანდატით“ სარგებლობდნენ და არჩევის შემდეგ მათი გაწვევა დაშვებული არ იყო. საკანონმდებლო ორგანო თვითონ ირჩევდა თავის თანამდებობის პირებს და განსაზღვრავდა საკუთარ დღის წესრიგს. პრეზიდენტისთვის პარლამენტის დათხოვნის კონსტიტუციით მინიჭებული უფლება საკანონმდებლო ორგანოს დამოუკიდებლობისთვის პოტენციურ საფრთხედ შეფასდა, მიუხედავად იმისა, რომ ეს უფლება პრაქტიკაში გამოყენებული არ ყოფილა.

2013 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებებით, პრეზიდენტის მიერ პარლამენტის დათხოვნის უფლება შეიზღუდა და ახლა მას ამ უფლების გამოყენება მხოლოდ იმ შემთხვევაში შეუძლია, თუ პარლამენტი მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადების პროცესს დაიწყებს, მათ შორის იმ შემთხვევაშიც, როდესაც პარლამენტი ახალი საბიუჯეტო წლის დაწყებიდან 2 თვის განმავლობაში სახელმწიფო ბიუჯეტს არ დაამტკიცებს.[74] ამავდროულად ცვლილებები შეეხო უნდობლობის გამოცხადების პროცედურებსაც: ამოღებულ იქნა დებულება, რომელიც პარლამენტის მიერ მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადების მცდელობის წარუმატებლობის შემთხვევაში პრემიერ-მინისტრს საშუალებას აძლევდა, ნებისმიერი საკანონმდებლო ინიციატივა მთავრობისადმი ნდობის საკითხთან დაეკავშირებინა და პარლამენტის თანხმობის გარეშე გაეტანა იმ შემთხვევაში, თუ პარლამენტი მთავრობას უნდობლობას ვერ გამოუცხადებდა.[75]

[73] გოგორიშვილი, ციტირებული წყარო.
[74] საქართველოს კონსტიტუცია, 1995 წლის 24 აგვისტო, მე-80 და 93-ე (4[1]) მუხლები.
[75] „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს“ ინტერვიუ „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის“ საპარლამენტო მდივან თათული თოდუასთან, 2014 წლის 2 აპრილი.

ამავე დროს, პარლამენტმა სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსიდან ამოიღო დებულება, რომლის თანახმადაც დეპუტატის წინააღმდეგ სისხლის სამართლის საქმის აღსაძრავად პროკურატურას პარლამენტის თანხმობა სჭირდებოდა.[76] ერთ-ერთი დეპუტატის განმარტებით, ამ დებულების ამოღების მიზეზი ის გახდა, რომ ის წინააღმდეგობაში მოდიოდა კონსტიტუციასთან, რომელშიც უკვე განსაზღვრულია, რომ ამგვარ შემთხვევაში პარლამენტის თანხმობა საჭირო არ არის.[77] მიუხედავად ამისა, დეპუტატი ფიქრობს, რომ საჭიროა დამატებითი სამართლებრივი გარანტიების დაწესება იმის უზრუნველსაყოფად, რომ ამ ცვლილების შედეგად დეპუტატის იმუნიტეტის შელახვა არ მოხდეს პოლიტიკური ნიშნით.[78]

რადგან 2011 წლის შემდეგ ამ მიმართულებით როგორც დადებითი, ისე უარყოფითი ცვლილებები განხორციელდა, მოცემული ინდიკატორის ქულა უცვლელი რჩება.

დამოუკიდებლობა (პრაქტიკა)

2015 წლის ქულა: 50 (2011 წლის ქულა: 25)

რამდენად თავისუფალია საკანონმდებლო ორგანო გარე აქტორებისადმი დაქვემდებარებისგან პრაქტიკაში?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასების 2011 წლის ანგარიშის თანახმად, მიუხედავად იმისა, რომ სამართლებრივი თვალსაზრისით საქართველოს პარლამენტის დამოუკიდებლობა, ძირითადად, უზრუნველყოფილი იყო, მის ფაქტობრივ დამოუკიდებლობაზე იმხანად უარყოფითად აისახებოდა ის პოლიტიკური ვითარება, რომლის პირობებშიც საპარლამენტო მანდატების დიდ უმრავლესობას პრეზიდენტის პარტია ფლობდა. პრეზიდენტის ძლიერმა გავლენამ მის პარტიაზე შედეგად მოიტანა პარლამენტის „ნებაყოფლობითი მორჩილება“ აღმასრულებელი ხელისუფლებისადმი.

2012 წლის ოქტომბრის არჩევნების შედეგად საქართველოში უფრო პლურალისტური პარლამენტი ჩამოყალიბდა. ოპოზიციას ამჟამად პარლამენტში მეტი ადგილი აქვს, ვიდრე ადრე, ხოლო ახალი საპარლამენტო უმრავლესობა უფრო მცირეც არის (150 დეპუტატიდან 87) და უფრო მრავალფეროვანიც (რადგანაც რამდენიმე პარტიისგან შემდგარი კოალიციაა). ამან, თავის მხრივ, შედეგად მოიტანა დეპუტატების უფრო აქტიური მონაწილეობა კანონშემოქმედებით პროცესში, მათ შორის ახალი საკანონმდებლო ინიციატივების წამოყენებისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ ინიცირებული კანონპროექტების განხილვაში აქტიურობის კუთხით. მაგალითად, 2012 წლის ოქტომბერიდან 2013 წლის ოქტომბრამდე პერიოდში კანონპროექტების თითქმის 50

[76] http://www.livepress.ge/ka/site/news/8534/ (ნახვის თარიღი: 15 მარტი 2015)
[77] ხმალაძე, ციტირებული წყარო.
[78] იქვე.

პროცენტი (სულ 620 კანონპროექტი) პარლამენტის წევრების მიერ იყო ინიცირებული, ხოლო 10 პროცენტი - საპარლამენტო კომიტეტებისა და ფრაქციების მიერ.[79]

მეორე მხრივ, მიუხედავად იმისა, რომ მთავრობის მიერ ინიცირებული ზოგიერთი კანონპროექტი შეჩერებული ან არსებითად შესწორებული იქნა დეპუტატების მიერ (მაგალითად, კანონპროექტები „განათლებისა“ და „კულტურული მემკვიდრეობის შესახებ“), მთავრობის მიერ ინიცირებული კანონპროექტების უმრავლესობა პარლამენტის მხრიდან რაიმე წინააღმდეგობის გარეშე მტკიცდება იმ შემთხვევებშიც კი, როდესაც სამოქალაქო საზოგადოება პარლამენტს საპირისპიროსკენ მოუწოდებს (მაგალითად, პოლიციის საქმიანობასა და მოწმეთა დაკითხვის წესებითან დაკავშირებული კანონპროექტები).[80]

საბოლოოდ, 2011 წლის შემდეგ მომხდარი დადებითი ცვლილებების გამო მოცემული ინდიკატორის შეფასება 2011 წლის 25 ქულიდან 2015 წელს 50 ქულამდე გაიზარდა..

გამჭვირვალობა (კანონი)

2015 წლის ქულა: 75 (2011 წლის ქულა: 75)

რამდენად უზრუნველყოფს კანონმდებლობა, რომ საზოგადოებას შეეძლოს საკანონმდებლო ორგანოს საქმიანობისა და გადაწყვეტილებების მიღების პროცესის შესახებ სათანადო ინფორმაციის დროულად მოპოვება?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასების 2011 წლის ანგარიშში აღნიშნული იყო, რომ, მთლიანობაში, კონსტიტუცია და პარლამენტის რეგლამენტი სათანადო დებულებებს შეიცავდა საკანონმდებლო ორგანოს საქმიანობასთან დაკავშირებულ ინფორმაციაზე საზოგადოების წვდომის უზრუნველსაყოფად. პარლამენტის რეგლამენტი ითვალისწინებდა პლენარული სხდომების ტელე და რადიო ტრანსლაციას, საინფორმაციო საშუალებების აკრედიტირებული წარმომადგენლებისათვის კი - სხდომებზე დასწრების უფლებას. პარლამენტის რეგლამენტი ასევე მოითხოვდა კანონებისა და პარლამენტის მიერ მიღებული სხვა დოკუმენტების, ისევე, როგორც კენჭისყრის მონაცემების, სავალდებულო გამოქვეყნებას პარლამენტის ვებგვერდზე. უარყოფით მხარეს რაც შეეხება, კანონმდებლობაში გარკვეული ხარვეზები იყო პარლამენტის სხდომებზე მოქალაქეთა დაშვებასა და კანონპროექტებისა და სხდომების დღის წესრიგის გამოქვეყნებასთან დაკავშირებით.

2011 წლის შემდეგ პარლამენტის რეგლამენტში რიგი ცვლილება შევიდა კანონპროექტებისა და სხდომების დღის წესრიგის ხელმისაწვდომობის გაუმჯობესების მიზნით. კერძოდ, ახალი წესების მიხედვით, კომიტეტის სხდომისა და დღის წესრიგის შესახებ ინფორმაცია სხდომამდე ერთი დღით ადრე უნდა განთავსდეს პარლამენტის

[79] „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო“, „საქართველოს პარლამენტის საქმიანობის შეფასება: 2012 წლის ოქტომბერი - 2013 წლის ოქტომბერი“, 2014 წლის აპრილი, გვ. 6-7.
[80] ვარდოსანიძე და სართანია, ციტირებული წყარო.

ვებგვერდზე.[81] რაც შეეხება კანონპროექტების განხილვას, ახალი წესები პირველ საკომიტეტო მოსმენამდე საჯარო შენიშვნების წარსადგენად სამდღიან ვადას ადგენს.[82] აღსანიშნავია, რომ სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები სამივე მოსმენის წინ მინიმუმ ხუთდღიან ვადას ითხოვდნენ, რათა საზოგადოებას კომენტარების წარსადგენად მეტი დრო ჰქონოდა.

პარლამენტს ოფიციალურად დამტკიცებული აქვს იმ ინფორმაციის ჩამონათვალი, რომელიც ვებგვერდზე პროაქტიულად გამოქვეყნებას ექვემდებარება.[83] ცვლილებები არ შეხებია საკანონმდებლო ორგანოში მოქალაქეთა დაშვების მარეგულირებელ დებულებებს.

საერთო ჯამში, 2011 წლის შემდეგ ამ მიმართულებით მნიშვნელოვანი დადებითი ცვლილებების მიუხედავად, მაქსიმალური 100 ქულის მინიჭება გამართლებული არ იქნებოდა კვლავ არსებული პრობლემების გათვალისწინებით. ამიტომ მოცემული ინდიკატორის 75-ქულიანი შეფასება უცვლელი რჩება.

გამჭვირვალობა (პრაქტიკა)

2015 წლის ქულა: 75 (2011 წლის ქულა: 75)

რამდენად შეუძლია პრაქტიკაში საზოგადოებას საკანონმდებლო ორგანოს საქმიანობისა და გადაწყვეტილებების მიღების პროცესის შესახებ საჭირო ინფორმაციის დროულად მოპოვება?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასების 2011 წლის ანგარიშის მიხედვით, საზოგადოება (მათ შორი მას მედია და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები), საზოგადოდ, პარლამენტის საქმიანობასთან დაკავშირებულ ინფორმაციაზე თავისუფალი და შეუზღუდავი წვდომით სარგებლობდნენ. საკანონმდებლო ორგანო, როგორც წესი, დროულად რეაგირებდა „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს“ მიერ ანტიკორუფციული სისტემის კვლევის ფარგლებში წარდგენილ საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნებზე. ამავე დროს, პარლამენტი ყოველთვის დროულად არ აქვეყნებდა გარკვეული სახის ინფორმაციას, მათ შორის, კანონპროექტებსა და კენჭისყრის მონაცემებს.

პარლამენტის გამჭვირვალობის მხრივ გარკვეული გაუმჯობესება აღინიშნება. ამაზე მეტყველებს ის ფაქტი, რომ გაადვილდა მოქალაქეების დასწრება საპარლამენტო მოსმენებზე და წვდომა კანონპროექტებზე, რომლებიც პარლამენტის ბიუროში რეგისტრაციისთანავე ქვეყნდება ვებგვერდზე.[84] მოქალაქეებს ასევე შეუძლიათ, თვალყური ადევნონ კანონპროექტებში შესატანი ცვლილებების განხილვას მოსმენიდან

[81] პარლამენტის რეგლამენტი, 49-ე მუხლი (მე-5 პუნქტი)
[82] პარლამენტის რეგლამენტი, 146-ე მუხლი („დ“ ქვეპუნქტი)
[83] http://parliament.ge/uploads/other/18/18767.pdf (ნახვის თარიღი: 15 მარტი 2015)
[84] ხმალაძე, ციტირებული წყარო.

მოსმენამდე სამივე ეტაპზე, რისი საშუალებაც ადრე არ ჰქონდათ.[85] ამავე დროს, კანონპროექტები დასკანირებული გამოსახულებების სახით ქვეყნდება, ქრონოლოგიური თუ ანბანური თანამიმდევრობის დაუცველად, რაც ანალიზისათვის მათ გამოყენებას პრობლემურს ხდის.[86]

ადრინდელზე უფრო ხშირად ქვეყნდება აგრეთვე საკომიტეტო მოსმენების დღის წესრიგები და კენჭისყრების შედეგები, თუმცა პრობლემები რჩება გამოქვეყნებული ინფორმაციის სისრულის, დროულობისა და ტექნიკური სიზუსტის თვალსაზრისით. მაგალითად, საკომიტეტო მოსმენების დღის წესრიგი ყოველთვის დროულად არ ქვეყნდება, ხოლო კენჭისყრების მონაცემებში არ ჩანს, რომელი პარლამენტის წევრი არ ესწრებოდა კენჭისყრას, ან ვინ შეიკავა თავი ხმის მიცემისაგან.[87] გარდა ამისა, არ ქვეყნდება კენჭისყრების შედეგები საპარლამენტო დადგენილებებისა და გადაწყვეტილებების შემთხვევაში და არც დეპუტატების მიერ საპარლამენტო სხდომების გაცდენის მონაცემებია საჯაროდ ხელმისაწვდომი.[88] მნიშვნელოვანი უკან გადადგმული ნაბიჯი იყო, აგრეთვე, საარქივო მასალების პარლამენტის ვებგვერდიდან ამოღების გადაწყვეტილება, რის შედეგადაც სხდომების ჩანაწერების თარიღის მიხედვით მოძიება ახლა შეუძლებელია.[89]

საჯარო ინფორმაციის გაცემის მოთხოვნებზე პარლამენტის რეაგირების მაჩვენებელი კვლავ მაღალია. მაგალითად, საჯარო ინფორმაციის ხელმისავდომობის საკითხებზე მომუშავე წამყვანი ქართული არასამთავრობო ორგანიზაცია „ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის“ მიერ 2013 წლის 1 ოქტომბერსა და 2014 წლის 1 მარტს შორის შუალედში წარდგენილი საჯარო ინფორმაციის 14 მოთხოვნიდან პარლამენტმა 12 მოთხოვნას კანონით დადგენილ 10 სამუშაო დღის ვადაში უპასუხა, ხოლო ამომწურავად 11 მოთხოვნას გასცა პასუხი.[90]

საერთო ჯამში, პარლამენტის გამჭვირვალობა პრაქტიკაში გაუმჯობესდა, მაგრამ მაქსიმალური 100 ქულის მინიჭება შეუძლებელია ამ სფეროში დარჩენილი მოუგვარებელი პრობლემების გამო. შესაბამისად, მოცემული ინდიკატორის 75-ქულიანი შეფასება უცვლელი რჩება.

ანგარიშვალდებულება (კანონი)

2015 წლის ქულა: 50 (2011 წლის ქულა: 50)

[85] იხ. მაგალითად, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში შესატანი ცვლილებების კანონპროექტი, http://www.parliament.ge/ge/law/6207/10261 (ნახვის თარიღი: 15 მარტი 2015)
[86] ვარდოსანიძე და სართანია, ციტირებული წყარო
[87] იქვე.
[88] გოგორიშვილი, ციტირებული წყარო.
[89] იქვე.
[90] Institute of Development of Freedom of Information, *Availability of Public Information in Central Public Agencies, მარტი 2014*, 37-38.

რამდენად უზრუნველყოფს კანონმდებლობა იმას, რომ საკანონმდებლო ორგანო ანგარიშვალდებული იყოს მის საქმიანობასთან დაკავშირებით?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასების 2011 წლის ანგარიშში აღნიშნული იყო, რომ კანონმდებლობა მთელ რიგ დებულებას შეიცავდა, რომელთა მიზანი პარლამენტის ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფა იყო. საკონსტიტუციო სასამართლო უფლებამოსილი იყო, განეხილა საკანონმდებლო აქტების კონსტიტუციასთან შესაბამისობის საკითხი; ასევე არსებობდა პროცედურები, რომლებიც დეპუტატის მიერ დანაშაულის ჩადენის შემთხვევაში მისთვის სამართლებრივი დევნისაგან დამცავი იმუნიტეტის მოხსნის საშუალებას იძლეოდა. ამავდროულად, თუმცა კანონი პარლამენტის წევრებისაგან მოქალაქეთა წინაშე რეგულარულ ანგარიშგებას ითხოვდა, არსებობდა ხარვეზები საკანონმდებლო პროცესში საზოგადოების აზრის გათვალისწინების თვალსაზრისით.

2011 წლის შემდგომ განხორციელებულ მნიშვნელოვან საკანონმდებლო ცვლილებათა შორისაა პარლამენტის რეგლამენტიდან იმ დებულების ამოღება, რომლის თანახმადაც დეპუტატებს ამომრჩევლისთვის რეგულარულად, ყოველ ექვს თვეში ერთხელ, უნდა წარედგინათ ანგარიში მათი საქმიანობის შესახებ.[91] ამ ცვლილებას, რომელმაც მდგომარეობა, ფაქტობრივად, გააუარესა, პარლამენტის წევრები იმით ხსნიან, რომ აღნიშნული დებულება პრაქტიკაში არ სრულდებოდა და, შესაბამისად, მათ მიზანშეწონილად მიიჩნიეს რეგლამენტიდან მისი ამოღება.[92] აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ უცვლელი დარჩა ის ნორმა, რომლის შესაბამისადაც პარლამენტის წევრი ვალდებულია, ამომრჩევლებთან შეხვედრების შედეგად მიღებული ინფორმაცია შესაბამის კომიტეტს (კომიტეტებს) მიაწოდოს, ხოლო კომიტეტმა სამი თვის ვადაში უნდა მოახდინოს წარდგენილი ინფორმაციის ანალიზი და აცნობოს პარლამენტის თავმჯდომარეს რეაგირების შესახებ. ეს ინფორმაცია პარლამენტის ვებგვერდზე ქვეყნდება.[93]

ზემოთ ნახსენები საკანონმდებლო ნორმები, რომლებიც მაჟორიტარი დეპუტატების საოლქო ბიუროებს უკავშირდება, პოზიტიური ცვლილებაა ანგარიშვალდებულების კუთხით, რადგანაც (თეორიულად მაინც) შეიძლება დეპუტატებს უბიძგოს, რომ უფრო აქტიურად აწარმოონ კომუნიკაცია თავიანთ ამომრჩევლებთან და უფრო ხშირად მოახსენონ მათ თავისი მუშაობის შესახებ. ამავე დროს, ხარვეზები, რომლებსაც საკანონმდებლო პროცესში საზოგადოების აზრის გათვალისწინების კუთხით არსებული დებულებები შეიცავს, არ გამოსწორებულა.

საერთო ჯამში, ზემოთ აღწერილი ერთი უარყოფითი ცვლილების მიუხედავად, პარლამენტის ანგარიშვალდებულების განმსაზღვრელი დებულებები 2011 წლის შემდეგ არსებითად იგივე დარჩა, რის გამოც მოცემული ინდიკატორის ქულა უცვლელია.

[91] ვარდოსანიძე და სართანია, ციტირებული წყარო.
[92] ხმალაძე, ციტირებული წყარო.
[93] პარლამენტის რეგლამენტი, 242-ე მუხლი

ანგარიშვალდებულება (პრაქტიკა)

2015 წლის ქულა: 50 (2011 წლის ქულა: 50)

რამდენად ანგარიშვალდებულნი არიან საკანონმდებლო ორგანო და მისი წევრები თავიანთ საქმიანობაზე პრაქტიკაში?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასების 2011 წლის ანგარიშის თანახმად, პარლამენტის მიერ საზოგადოების აზრის გათვალისწინების კუთხით კანონში არსებული ბუნდოვანება პრაქტიკაზეც აისახებოდა. მართალია, პარლამენტი და მისი კომიტეტები ზოგჯერ კანონპროექტების განხილვაში საზოგადოების ჩართვას ცდილობდნენ, მაგრამ ეს რეგულარულად არ ხდებოდა. პარლამენტის წევრები ასევე გარკვეულწილად ცდილობდნენ, ანგარიში წარედგინათ საკუთარი ამომრჩევლისთვის, თუმცა არც ამ მცდელობებს ჰქონია თანამიმდევრული ხასიათი.

მიუხედავად იმისა, რომ კანონმდებლობიდან ამოღებულ იქნა ამომრჩევლის წინაშე ანგარიშგების მოთხოვნა, ზოგიერთი პარლამენტარი ნებაყოფლობით მაინც ახდენს ამომრჩევლის ინფორმირებას საკუთარი საქმიანობის შესახებ, მიღების საათების, პრეზენტაციებისა და სოციალური ქსელების საშუალებით.[94] [95] თუმცა, დეპუტატთა ნაწილი სხვაგვარად იქცევა და საკუთარ ამომრჩეველთან შეხვედრებს თავს არიდებს, რისთვისაც, მაგალითად, საჯარო შესასვლელის ნაცვლად პარლამენტის VIP შესასვლელით სარგებლობს. ამ პრობლემას მეორე მხარეც აქვს: დეპუტატებს დაინტერესებული მოქალაქეების, ანუ მათი ამომრჩევლების, პარლამენტის შენობაში დაშვებისა და მათთან პირადად შეხვედრისთვის დღეში მხოლოდ ორი საშვის გაცემა შეუძლიათ.[96]

მდგომარეობა 2011 წლის შემდეგ თითქმის არ შეცვლილა, ამიტომ მოცემული ინდიკატორის ქულაც უცვლელი რჩება.

კეთილსინდისიერება (კანონი)

2015 წლის ქულა: 75 (2011 წლის ქულა: 75)

რამდენად არსებობს მექანიზმები, რომლებიც საკანონმდებლო ორგანოს წევრთა კეთილსინდისიერებას უზრუნველყოფს?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასების 2011 წლის ანგარიშის თანახმად, იმ დროისთვის არსებული კანონმდებლობა, საზოგადოდ, პარლამენტის წევრთა კეთილსინდისიერების უზრუნველსაყოფად საკმარის ნორმებს ადგენდა. კონსტიტუცია და სხვა კანონები პარლამენტის წევრთა კეთილსინდისიერების უზრუნველმყოფ მრავალ დებულებას შეიცავდა და ისეთ საკითხებს ეხებოდა, როგორიცაა ინტერესთა კონფლიქტი, საჩუქრის მიღება და ქონების დეკლარირება. ამავე დროს, ქვეყანაში არ არსებობდა

[94] ვარდოსანიძე და სართანია, ციტირებული წყარო

[95] ხმალაძე, ციტირებული წყარო.

[96] გოგორიშვილი, ციტირებული წყარო.

პარლამენტის წევრთა ქცევის კოდექსი ან რაიმე ნორმა, რომელიც პარლამენტს ან რომელიმე დამოუკიდებელ ორგანოს პარლამენტის წევრთა მიერ ეთიკის დაცვასთან დაკავშირებული საკითხების პარლამენტში განხილვას დაავალებდა. კანონმდებლობა არ შეიცავდა დებულებებს ე. წ. სავალდებულო „გაგრილების“ პერიოდის შესახებ. ხარვეზებს შეიცავდა „ლობისტური საქმიანობის შესახებ“ კანონიც.

2011 წლის შემდეგ დეპუტატების კეთილსინდისიერების სფეროში საკანონმდებლო ცვლილებები არ განხორციელებულა. ეუთოსა და არასამთავრობო ორგანიზაციების მოწოდებების მიუხედავად, პარლამენტს დღემდე არ მიუღია მისი წევრებისათვის სავალდებულო ეთიკის კოდექსი, მუხედავად იმისა, რომ სახეზეა დეპუტატების მიერ ისეთი ეთიკური გადაცდომების ჩადენის შემთხვევები, როგორიცაა კოლეგების მიმართ შეურაცხმყოფელი სიტყვების გამოყენება და ფიზიკური თავდასხმები, რომლებიც დაუსჯელი რჩება.[97] ერთ-ერთმა საპარლამენტო თანამდებობის პირმა „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოსთან“ საუბარში განაცხადა, რომ მარტოდენ ეთიკის კოდექსი და ამ კოდექსში სადამსჯელო ზომების გათვალისწინება პარლამენტის წევრთა ქცევის პრობლემებს ვერ გადაჭრის, და რომ უმჯობესი იქნებოდა, ამგვარ საკითხებზე ზედამხედველობის ფუნქცია ფართო საზოგადოებას გადასცემოდა.[98] არ მომხდარა „გაგრილების" პერიოდის დაწესება და „ლობისტური საქმიანობის შესახებ“ კანონში შესწორებების შეტანა.

შესაბამისად, მდგომარეობა 2011 წლის იდენტურია და ამიტომ მოცემული ინდიკატორის ქულა უცვლელი რჩება.

კეთილსინდისიერება (პრაქტიკა)

2015 წლის ქულა: 50 (2011 წლის ქულა: 50)

რამდენად უზრუნველყოფილია კანონმდებლების კეთილსინდისიერება პრაქტიკაში?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასების 2011 წლის ანგარიშში აღნიშნულია, რომ კარგი კანონმდებლობის მიუხედავად, კეთილსინდისიერების წესების დარღვევიათვის კანონმდებელთა დასჯის შემთხვევები ძალზე იშვიათი იყო. გაურკვეველი იყო, ეს ტენდენცია დარღვევების დაბალ სიხშირეზე მიანიშნებდა თუ საკანონმდებლო ორგანოს მხრიდან ამგვარ დარღვევებზე რეაგირების უუნაროობაზე. არ ხდებოდა დეპუტატების ქონებრივი დეკლარაციების შემოწმება.

პრობლემები, რომლებიც არაეთიკური ქცევის გამო საკანონმდებლო ორგანოს მიერ დეპუტატებისთვის სანქციების დაწესების უუნარობიდან მომდინარეობს, დღესაც სახეზეა. უფრო იშვიათად, ვიდრე წარსულში, მაგრამ მაინც ხდება ისეთი შემთხვევები, როდესაც დეპუტატები პარლამენტის სხდომებს აცდენენ, კოლეგების ნაცვლად აძლევენ

[97] http://transparency.ge/en/post/report/georgias-parliamentary-code-ethics-need-reformation/ (ნახვის თარიღი: 15 მარტი 2015)
[98] ხმალაძე, ციტირებული წყარო.

ხმას, ან კომპანიებში მათი წილებისა და ქონების დეკლარირებას არ ახდენენ, რისთვისაც წესების დამრღვევებს არავითარი სანქცია არ ეკისრებათ.[99] მაგალითად, 2013 წლის ოქტომბერში, „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს“ მიერ მოძიებული მონაცემებით, ცხრა დეპუტატმა, რომელთაგან შვიდი მმართველი კოალიცია „ქართული ოცნების“ წევრია, ქონებრივ დეკლარაციაში არ შეიტანა მნიშვნელოვანი ინფორმაცია მათი აქტივების შესახებ, მაგრამ პარლამენტს ამის საპასუხოდ არავითარი რეაგირება არ მოუხდენია.[100] სანქციები არ დაწესებულა არც იმ დეპუტატების მიმართ, რომლებმაც შეურაცხყოფა მიაყენეს თავიანთ კოლეგებს ან დისკრიმინაციული ხასიათის განცხადებები გააკეთეს უმცირესობების წინააღმდეგ.[101]

მდგომარეობა ამ კუთხით არსებითად 2011 წლის იდენტურია და მოცემული ინდიკატორის ქულაც, შესაბამისად, იგივე რჩება.

როლი: აღმასრულებელი შტოს ზედამხედველობა (კანონი და პრაქტიკა)

2015 წლის ქულა: 25 (2011 წლის ქულა: 25)

რამდენად ახორციელებს საკანონმდებლო ორგანო ეფექტიან ზედამხედველობას აღმასრულებელ შტოზე?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასების 2011 წლის ანგარიშის თანახმად, კანონმდებლობა (კონსტიტუციის ჩათვლით) საქართველოს პარლამენტს აღმასრულებელ შტოზე ზედამხედველობის განსახორციელებლად მთელ რიგ მძლავრ ინსტრუმენტებს ანიჭებდა. მათ შორის იყო ისეთი უფლებამოსილებები, როგორიცაა საგამოძიებო კომისიების შექმნა, მინისტრებისთვის კითხვებით მიმართვა და საკანონმდებლო ორგანოში მათი გამოძახება. ამის მიუხედავად, ამ ინსტრუმენტების ქმედითად გამოყენება პრაქტიკაში არ ხდებოდა, რასაც საპარლამენტო უმრავლესობასა და აღმასრულებელ შტოს შორის არსებული მჭიდრო კავშირი განაპირობებდა. ორგანიზაცია „ფრიდომ ჰაუსი“ აღნიშნავდა, რომ პარლამენტი საკანონმდებლო პროცესში, როგორც წესი, პასიურ პოზიციას იკავებდა და იშვიათად ახდენდა მთავრობის საქმიანობის დეტალურ გამოკვლევას, მათ შორის, სპეციალური კომისიების შექმნის გზით.

აღმასრულებელ შტოზე პარლამენტის კონტროლის მექანიზმები სათანადოდ არც ამჟამად გამოიყენება, მიუხედავად იმისა, რომ ოპოზიციის დეპუტატები საპარლამენტო სხდომების დროს აქტიურად მონაწილეობენ აღმასრულებელი შტოს მიერ პარლამენტისათვის წარდგენილი კანონპროექტების განხილვაში. მაგალითად, მართალია, პარლამენტი ჩართულია ბიუჯეტის შემუშავების პროცესში და გადაწყვეტილებებს იღებს საბიუჯეტო სახსრების განაწილების თაობაზე, ის ჯერ კიდევ არ არის უფლებამოსილი,

[99] ვარდოსანიძე და სართანია, ციტირებული წყარო.
[100] „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო“, „საქართველოს პარლამენტის საქმიანობა“, გვ. 33-36
[101] http://www.netgazeti.ge/GE/105/News/26216 (ნახვის თარიღი: 15 მარტი 2015)

შესწორებები შეიტანოს მთავრობის მიერ წარდგენილ ბიუჯეტის პროექტში.[102][103] კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი გამოწვევაა აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოების, განსაკუთრებით კი შინაგან საქმეთა სამინისტროსა და პროკურატურის მხრიდან, პარლამენტარების მიერ დასმულ კითხვებზე არადამაკმაყოფილებელი რეაგირება და მათ პასუხებში არსებული არაზუსტი და არაადეკვატური ინფორმაცია. ერთ-ერთი დეპუტატის თქმით, მან 52 კითხვა გაგზავნა აღმასრულებელი ხელისუფლების სხვადასხვა დაწესებულებაში მაღალი თანამდებობის პირებისთვის გაცემული ხელფასებისა და პრემიების თაობაზე, მაგრამ კითხვებზე ადეკვატური პასუხები არ მიუღია.[104] ამასთან, საპარლამენტო მოსმენებზე გამოძახებული მინისტრები პირადად გამოცხადებისა და დეპუტატების კითხვებზე პასუხის გაცემის ნაცვლად ხშირად თავიანთ მოადგილეებს ან სხვა წარმომადგენლებს გზავნიან. მოქმედი კანონმდებლობა საქართველოს პრემიერ-მინისტრსა და მთავრობის წევრებს პარლამენტში გამოცხადებასა და ე. წ. „სამთავრობო საათის“ დროს დეპუტატების მიერ დასმულ კითხვებზე პასუხის გაცემას არ ავალდებულებს, როგორც ეს სხვა ქვეყნების პრაქტიკაშია მიღებული.[105]

მეტიც, პარლამენტი მისთვის მინიჭებულ საგამოძიებო მანდატს პრაქტიკაში აქტიურად არ იყენებს. მაგალითად, პარლამენტმა მხარი არ დაუჭირა საგამოძიებო კომისიის შექმნას საყდრისის არქეოლოგიური ობიექტის ტერიტორიაზე ოქროს მოვოპოვებისას ჩადენილი შესაძლო დაღვევების გამოსაკვლევად საგამოძიებო კომისიის შექმნის ინიციატივას.[106] მხოლოდ ერთხელ, 2013 წლის 1 მაისს, შეიქმნა საგამოძიებო კომისია პარლამენტში საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის წინააღმდეგ არსებული კორუფციის ბრალდებების გამოძიების მიზნით.[107] თუმცა, აღნიშნული საქმე საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის წინა ხელისუფლების დროინდელ საქმიანობას ეხებოდა.

სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მოწოდებების მიუხედავად, პარლამენტს ჯერ არ გადაუდგამს ქმედითი ნაბიჯები და არ მიუღია სათანადო რეგულაციები, რომლებიც ბოლოს მოუღებდა სამართალდამცავი ორგანოების მიერ ფარული მოსმენების მავნე პრაქტიკას.[108]

პოზიტიური ცვლილებებს რაც შეეხება, 2014 წლის სექტემბერში სოფლის მეურნეობისა და გარემოს დაცვის საპარლამენტო კომიტეტებმა უარყოფითად შეაფასეს მთავრობის მიერ 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულება მთავრობის მიერ წარდგენილი ამა წლის ექვსი თვის პერიოდის ანგარიშის მიხედვით, რისი მიზეზიც მთავრობის მიერ აღნიშნული

[102] საქართველოს კონსტიტუცია, 49-ე მუხლი (4 პუნქტი)
[103] ხმალაძე, ციტირებული წყარო.
[104] გოგორიშვილი, ციტირებული წყარო.
[105] ხმალაძე, ციტირებული წყარო.
[106] http://www.radiotavisupleba.ge/content/interviu/26883273.html (ნახვის თარიღი: 30 აპრილი 2015)
[107] http://www.media.ge/ge/portal/news/302332 (ნახვის თარიღი: 15 მარტი 2015)
[108] http://transparency.ge/en/post/general-announcement/members-working-group-drafting-legislative-amendments-secret-surveillance-appeal-Chairman-Parliament (ნახვის თარიღი: 15 მარტი 2015)

პერიოდისათვის გათვალისწინებული სახსრების არამიზნობრივად ათვისება იყო.[109] ამ ნაბიჯით გამოვლინდა პარლამენტის სურვილი, უფრო აქტიური მონაწილეობა მიიღოს მთავრობის მიერ სახელმწიფო სახსრების ხარჯვის მონიტორინგში.

საერთო ჯამში, 2011 წლის შემდეგ ამ სფეროში მნიშვნელოვანი ცვლილება არ მომხდარა და მოცემული ინდიკატორის ქულაც, შესაბამისად, უცვლელია.

როლი: კანონმდებლობის რეფორმა (კანონი და პრაქტიკა)

2015 წლის ქულა: 50 (2011 წლის ქულა: 50)

რამდენად პრიორიტეტულია საკანონმდებლო ორგანოსთვის კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლა და მმართველობის გაუმჯობესება ?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასების 2011 წლის ანგარიშში აღნიშნული იყო, რომ საქართველოს პარლამენტმა კორუფციის შემცირებისა და მმართველობის გაუმჯობესების მიზნით მთელი რიგი კანონი და საკანონმდებლო ცვლილება მიიღო (მათ შორის, მნიშვნელოვანი ცვლილებები „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის წინააღმდეგ“ კანონში და სრულიად ახალი კანონები „სახელმწიფო შესყიდვების“, „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისა“ და „სახელმწიფო შიდა აუდიტისა და ინსპექტირების“ შესახებ). ამის მიუხედავად, პარლამენტი არ ამოწმებდა, რამდენად სრულდება აღნიშნული ნორმები პრაქტიკაში და ზოგად ანტიკორუფციულ პოლიტიკაში აქტიურად არ იყო ჩართული.

ანტიკორუფციული კანონმდებლობის შეცვლის კუთხით საქართველოს პარლამენტის ძალისხმევა 2011 წლის შემდეგ მცირე და შეზღუდული მასშტაბის იყო. ყველაზე მნიშვნელოვანი ამ მხრივ „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის წინააღმდეგ“ კანონში 2014 წლის თებერვალში შეტანილი ცვლილებებია, რომელთა შედეგადაც გაფართოვდა იმ საჯარო მოხელეთა სია, რომლებსაც ყოველწლიურად მოეთხოვებათ ქონებრივი დეკლარაციების წარდგენა - სიას ადგილობრივი თვითმმართველობის რიგი მნიშვნელოვანი თანამდებობის პირი დაემატა.[110] მიუხედავად ამისა, საერთო ჯამში, პარლამენტის მუშაობა ანტიკორუფციული პოლიტიკაში ჩართულობის თვალსაზრისით მაინც პასიურ ხასიათს ატარებს და ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასების 2011 წლის ანგარიშში გამოკვეთილ საკანონმდებლო ხარვეზების უმეტესობა ისევ მოუგვარებელია.

შესაბამისად, მოცემული ინდიკატორის ქულა უცვლელია.

[109] http://www.radiotavisupleba.ge/content/angarishi-biujetis-shesakheb/26579805.html/ (ნახვის თარიღი: 15 მარტი 2015)

[110] საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის წინააღმდეგ“. კანონში ცვლილებები შევიდა 2014 წლის 5 თებერვალს.

აღმასრულებელი შტო

მიმოხილვა

საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლება კვლავ სოლიდურ დაფინანსებას იღებს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან, თუმცა, ადამიანური რესურსების მხრივ, უარყოფითი მოვლენა იყო 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ სამთავრობო უწყებებში თანამშრომელთა მასობრივი დათხოვნა, ხოლო მთავრობის დამოუკიდებლობის ხარისხი შემცირდა არაფორმალური გარეშე გავლენის გამო. გარკვეული გაუმჯობესება აღინიშნება მთავრობის გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების მხრივ, მაგრამ კვლავ არსებობს პრობლემები ანტიკორუფციული ნორმების პრაქტიკაში აღსრულების კუთხით. აღმასრულებელმა შტომ მთელი რიგი ანტიკორუფციული ინიციატივა განახორციელა, მაგრამ ანტიკორუფციული პოლიტიკის ძლიერი ინსტიტუციური ჩარჩოს შექმნა ვერ შეძლო. დაუსრულებელია საჯარო სექტორის რეფორმაც.

აღმასრულებელი შტო ინსტიტუტის საერთო ქულა: 67/100 (2011: 69/100)			
განზომილება	ინდიკატორი	კანონი	პრაქტიკა
შესაძლებლობები: 75/100 (2011: 92/100)	რესურსები		75 (2011: 75)
	დამოუკიდებლობა	100 (2011: 100)	50 (2011: 100)
მმართველობა 63/100 (2011: 54/100)	გამჭვირვალობა	75 (2011: 50)	50 (2011: 50)
	ანგარიშვალდებულება	75 (2011: 75)	50 (2011: 25)
	კეთილსინდისიერება	75 (2011: 75)	50 (2011: 50)
როლი: 63/100 (2011: 63/100)	საჯარო სექტორის მართვა	50 (2011: 50)	
	სამართლებრივი სისტემა	75 (2011: 75)	
კანონის და პრაქტიკის საშუალო ქულა		75 (2011: 70)	57 (2011: 61)

სტრუქტურა და ორგანიზაცია

საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურა და უფლებამოსილებები განსაზღვრულია საქართველოს კონსტიტუციითა და კანონით „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“. ამჟამად მთავრობა პრემიერ-მინისტრის, 16 მინისტრისა და სამი სახელმწიფო მინისტრისგან შედგება (რომლებიც, სამინისტროს ნაცვლად, აპარატს უდგანან სათავეში). საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ, პრეზიდენტი არჩევნებში გამარჯვებული პარტიის ან კოალიციის მიერ მისთვის წარდგენილ პრემიერ-მინისტრის კანდიდატურას წამოაყენებს, რის შემდეგაც პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატი შეარჩევს მინისტრობის კანდიდატებს

(რომლებიც შეიძლება იყვნენ ან არ იყვნენ პარლამენტის წევრები), ხოლო პარლამენტი კენჭისყრით ამტკიცებს მთავრობის შემადგენლობას და მის პროგრამას.

რესურსები (პრაქტიკა)

2015 წლის ქულა: 75 (2011 წლის ქულა: 75)

რამდენად აქვს აღმასრულებელ შტოს მისი მოვალეობების ეფექტიანად შესრულებისთვის საჭირო რესურსები?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასების 2011 წლის ანგარიშის თანახმად, საქართველოს ხელისუფლების აღმასრულებელი შტოს უწყებებისთვის სახელმწიფო ბიუჯეტში გამოყოფილი სახსრების ოდენობა წინა წლებში მნიშვნელოვნად გაიზარდა, რამაც ამ უწყებებს მათი ფუნქციების სათანადოდ შესრულების საშუალება მისცა. რაც შეეხება პრობლემებს, სამინისტროებში ხშირი საკადრო ცვლილებები და აქედან გამომდინარე სამუშაო ადგილის დაცულობის ნაკლებობა სამინისტროებში მუშაობას, შესაძლოა, ნაკლებად მიმზიდველს ხდიდა მაღალკვალიფიციური პროფესიონალებისათვის.

აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოთა დაფინანსება 2011 წლის შემდეგაც სტაბილურია. თექვსმეტიდან 11 სამინისტროსთვის გამოყოფილი დაფინანსება 2014 წელს მეტი იყო, ვიდრე 2011 წელს. 2011 წლის 5,4 მილიარდი ლარიდან 2014 წელს 6,6 მილიარდ ლარამდე გაიზარდა ამ სამინისტროების საერთო დაფინანსებაც.[111] 998 ლარიდან 1 152 ლარამდე (15%-ით) გაიზარდა საშუალო ხელფასი საჯარო სექტორის „სახელმწიფო მმართველობის“ კატეგორიისათვის (რომელიც ამ შეფასებისათვის ყველაზე მნიშვნელოვანი მაჩვენებელია).[112]

სამუშაო ადგილის დაცულობის ნაკლებობა კვლავ უარყოფით გავლენას ახდენს აღმასრულებელი ხელისუფლების ადამიანური რესურსების ხარისხზე. ამის მაგალითია სამთავრობო უწყებების თანამშრომლების სამსახურიდან მასობრივი დათხოვნა, რომელიც 2012 წ. ხელისუფლების ცვლილებას მოჰყვა: საჯარო დაწესებულებებიდან (მათ შორის სამინისტროებიდან და მათი საქვეუწყებო დაწესებულებებიდან) 5000-ზე მეტი თანამშრომელი გათავისუფლდა. მათი შემცვლელების მხოლოდ მცირე ნაწილი იქნა სამსახურში აყვანილი კონკურსის გზით.[113]

ამრიგად, 2011 წლის შემდგომ ადგილი ქონდა როგორც დადებით, ისე უარყოფით მოვლენებს: აღმასრულებელი ხელისუფლების უწყებების დაფინანსება გაიზარდა, მაგრამ, მასობრივი დათხოვნების გამო, სახეზეა ადამიანური რესურსების მნიშვნელოვანი დანაკარგი. ამრიგად, ინდიკატორის ქულა უცვლელი რჩება.

[111] http://mof.gov.ge/4625/ ; http://mof.gov.ge/5233/ (ნახვის თარიღი: 16 მარტი 2015)
[112] http://geostat.ge/?action=page&p_id=148&lang=geo/ (ნახვის თარიღი: 16 მარტი 2015)
[113] http://transparency.ge/en/post/press-release/ti-georgia-releases-new-report-changes-civil-service-after-2012-parliamentary-elections (ნახვის თარიღი: 16 მარტი 2015)

დამოუკიდებლობა (კანონი)

2015 წლის ქულა: 100 (2011 წლის ქულა: 100)

რამდენად დამოუკიდებელია აღმასრულებელი შტო კანონის მიხედვით?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასების 2011 წლის ანგარიშში აღნიშნული იყო, რომ საქართველოს კანონმდებლობა არ შეიცავდა რაიმე ისეთ დებულებას, რომელიც არაჯეროვნად შეზღუდავდა აღმასრულებელი შტოს საქმიანობას და ხელისუფლების სხვა შტოებს მის საქმიანობაში გადამეტებული ჩარევის საშუალებას მისცემდა. მეტიც, აღმასრულებელი შტო ქვეყნის იმჟამინდელ საკონსტიტუციო მოწყობაში ყველაზე დიდი ძალაუფლებით სარგებლობდა.

2011 წლის შემდეგ საქართველოს კანონმდებლობას აღმასრულებელი ხელისუფლების დამოუკიდებლობის შემზღუდველი რაიმე დებულება არ დამატებია.

ამდენად, მოცემული ინდიკატორის ქულა უცვლელია.

დამოუკიდებლობა (პრაქტიკა)

2015 წლის ქულა: 50 (2011 წლის ქულა: 100)

რამდენად დამოუკიდებელია აღმასრულებელი შტო პრაქტიკაში?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასების 2011 წლის ანგარიშის მიხედვით, აღმასრულებელი შტო პრაქტიკაში საქართველოში ხელისუფლების ყველაზე ძლიერი რგოლი იყო და მის საქმიანობაში გარედან არაჯეროვან ჩარევას ადგილი არ ჰქონდა.

2013 წლის ბოლოდან მოყოლებული ,თავი იჩინა შესაძლო არაფორმალური მმართველობის ნიშნებმა, რაც მილიარდერ ბიძინა ივანიშვილის მიერ მთავრობაზე გავლენის შენარჩუნებაში გამოიხატა. ბიძინა ივანიშვილი პრემიერ-მინისტრად 2012 წლის მიწურულს აირჩიეს, მაგრამ 2013 წლის ნოემბერში იგი ამ თანამდებობიდან გადადგა. გადადგომის მიუხედავად, როგორც ჩანს, ივანიშვილი კვლავაც მნიშვნელოვან როლს ასრულებს გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში, რაც პრობლემურია, რადგან, ოფიციალური თანამდებობის არქონის პირობებში, კანონით დადგენილი ანგარიშვალდებულების მექანიზმები ბიძინა ივანიშვილზე არ ვრცელდება. 2014 წლის სექტემბერს გაკეთებულ განცხადებაში ქართულ არასამთავრობო ორგანიზაციათა ჯგუფმა ყურადღება გაამახვილა ამ საკითხზე და მიუთითა, რომ „ქვეყანაში იკვეთება არაფორმალური მმართველობის ტენდენციები, რაც არაუფლებამოსილი პირის ქვეყნისთვის მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების მიღებასა და თანამდებობის პირებზე სახელმწიფოს მართვისას გავლენის მოხდენაში გამოიხატება“.[114] განცხადება გააკეთა

[114] http://transparency.ge/en/post/general-announcement/confrontations-between-government-and-president-damaging-country (ნახვის თარიღი: 16 მარტი 2015)

პრეზიდენტმა მარგველაშვილმაც, რომელმაც აღნიშნა, რომ „ქვეყანა ძლიერი ინსტიტუტებით უნდა იმართებოდეს და არა კულუარებიდან“.[115] 2014 წლის აგვისტოში გამოქვეყნებული საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვის თანახმად, რესპონდენტების 50 პროცენტი ეთანხმებოდა მოსაზრებას, რომ ივანიშვილი „კვლავაც რჩება გადაწყვეტილებების მიმღებად“ მთავრობაში. მხოლოდ 17 პროცენტი იზიარებდა საპირისპირო აზრს.[116]

აღმასრულებელი შტოზე არაფორმალური გარე გავლენის წარმოშობა მნიშვნელოვანი უარყოფითი ცვლილებაა, რის გამოც მოცემული ინდიკატორის შეფასება 2011 წელს მინიჭებული 100 ქულიდან 2015 წელს 50 ქულამდე შემცირდა.

გამჭვირვალობა (კანონი)

2015 წლის ქულა: 75 (2011 წლის ქულა: 50)

რამდენად უზრუნველყოფს კანონმდებლობა აღმასრულებელი შტოს საქმიანობის გამჭვირვალობას?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასების 2011 წლის ანგარიშში აღნიშნული იყო, რომ საქართველოს კანონმდებლობა „ძლიერ“ სამართლებრივ მექანიზმებს შეიცავდა აღმასრულებელი შტოს საქმიანობისა და მისი ბიუჯეტის გამჭვირვალობის უზრუნველსაყოფად. ამავე დროს, არსებობდა ხარვეზები მინისტრთა კაბინეტის სხდომებისა და სხდომებზე განხილული საკითხების შინაარსის საზოგადოებისთვის ხელმისაწვდომობასთან დაკავშირებით. მაგალითად, კანონმდებლობა არ შეიცავდა მინისტრთა კაბინეტის მიერ მისი სხდომების ოქმების შედგენისა და გამოქვეყნების მოთხოვნას. კანონი ითვალისწინებდა თანამდებობის პირთა მიერ ქონების დეკლარირებას, მაგრამ არ შეიცავდა დებულებებს ქონებრივი დეკლარაციების შინაარსის შემოწმების თაობაზე.

მნიშვნელოვანი პოზიტიური ცვლილებაა 2013 წელს მიღებული მთავრობის დადგენილება აღმასრულებელი ხელისუფლების უწყებების მიერ პროაქტიულად გამოსაქვეყნებელი ინფორმაციის ნუსხის შესახებ. აღნიშნული დადგენილება შემდეგ კატეგორიებს მოიცავს: ზოგადი ინფორმაცია შესაბამის უწყებების შესახებ (მაგ., სტრუქტურის, ფუნქციების, სტრატეგიების, გეგმებისა და წლიური ანგარიშების შესახებ, ასევე საკონტაქტო ინფორმაცია), საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის სახელმძღვანელო პრინციპები, ინფორმაცია პერსონალის შესახებ, შესყიდვებისა და პრივატიზაციის მონაცემები, დაფინანსებისა და ხარჯვის შესახებ ინფორმაცია და

[115] http://www.tabula.ge/ge/story/89344-prezidenti-qvekana-dzlieri-institutebit-unda-imartebodes-da-ara-kuluarebidan (ნახვის თარიღი: 16 მარტი 2015)
[116] https://www.ndi.org/files/NDI_Georgia_August-2014-survey_Public-Issues_ENG_vf.pdf (ნახვის თარიღი: 16 მარტი 2015)

სამართლებრივი აქტები.[117] ამავე დროს, ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის აღმოსავლეთი ევროპისა და ცენტრალური აზიის ანტიკორუფციული ქსელის (OECD ACN) რეკომენდაციით, პროაქტიული გამოქვეყნების მოთხოვნის ფარგლები უნდა გაფართოვდეს (ის უნდა მოიცავდეს ინფორმაციას სამართლებრივი აქტების პროექტებზე, ყველა უწყებაში არსებული საჯარო ინფორმაციის საჯარო ნუსხას და უწყებებში გამართული ყველა ღია შეხვედრის განრიგს) და აღნიშნული მოთხოვნა შეტანილი უნდა იყოს კანონში, ნაცვლად იმისა, რომ კანონქვემდებარე აქტით (მთავრობის დადგენილებით) განისაზღვრებოდეს.[118]

2013 წელს მიღებული მთავრობის ახალი რეგლამენტი შეიცავს დებულებას, რომელშიც ჩამოყალიბებულია მთავრობის სხდომის ოქმის შედგენის მოთხოვნა. სხდომის ოქმს ხელს უნდა აწერდნენ პრემიერ-მინისტრი და მთავრობის კანცელარიის უფროსი.[119] თუმცა, რეგლამენტი, არ შეიცავს აღნიშნული ოქმების გამოქვეყნების ვალდებულებას. რაც შეეხება ქონებრივი დეკლარაციების წარდგენის სამართლებრივ დებულებებს, მათ 2011 წლიდან დღემდე ცვლილებები არ შეხებია.

სამართლებრივი ჩარჩოს გაუმჯობესების შედეგად (ინფორმაციის პროაქტიულად გამოქვეყნების ახალი წესები), მოცემული ინდიკატორის შეფასება 2011 წელს მინიჭებული 50 ქულიდან 2015 წელს 75 ქულამდე გაიზარდა.

გამჭვირვალობა (პრაქტიკა)

2015 წლის ქულა: 50 (2011 წლის ქულა: 50)

რამდენად გამჭვირვალეა აღმასრულებელი შტოს საქმიანობა პრაქტიკაში?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასების 2011 წლის ანგარიშის მიხედვით, აღმასრულებელი შტო გარკვეული ტიპის ინფორმაციას საზოგადოებას პროაქტიულად აწვდიდა: მაგალითად, მინისტრთა კაბინეტის დადგენილებები და განკარგულებები, ბიუჯეტი და აღმასრულებელი ხელისუფლების მოხელეთა ქონებრივი დეკლარაციები ონლაინ რეჟიმში იყო ხელმისაწვდომი (თუმცა ქონებრივი დეკლარაციების შინაარსის შემოწმების მექანიზმები არ არსებობდა). რაც შეეხება პრობლემებს, აღმასრულებელი ხელისუფლების უწყებების ვებგვერდები არასაკმარის ინფორმაციას შეიცავდა ამ უწყებებისა და მათი საქმიანობის შესახებ, მათ შორის უწყებების ზოგადი სტრუქტურისა და მათი განყოფილებების ფუნქციების, სამართლებრივი აქტების, საჩივრების წარდგენის პროცედურების, შესყიდვების, საკადრო და საფინანსო პოლიტიკის შესახებ.

არსებული ინფორმაციით, აღმასრულებელი ხელისუფლების უწყებები ინფორმაციის პროაქტიულად გამოქვეყნების ახალ სამართლებრივ ვალდებულებას (რომელიც

[117] http://ogpgeoblog.files.wordpress.com/2013/09/e18393e18390e18393e18392e18394e1839ce18398e1839ae18394e18391e18390-219.pdf (ნახვის თარიღი: 16 მარტი 2015)
[118] OECD ACN, 2013, 79
[119] საქართველოს მთავრობის რეგლამენტი, 2013 წლის 7 მარტი, მე-16 მუხლი.

აღწერილია წინა ქვეთავში), საზოგადოდ, ასრულებენ. „ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის“ 2014 წლის ანგარიშის მიხედვით, 17 სამინისტროდან 13 საკუთარ ვებგვერდზე აქვეყნებს შესაბამისი სახის ინფორმაციის 90 პროცენტზე მეტს (დანარჩენი 4 სამინისტროს მიერ გამოქვეყნებული ინფორმაციის მაჩვენებელი შესაბამისად 82, 80, 69 და 67 პროცენტს შეადგენს). თუმცა, ორგანიზაცია ასევე აღნიშნავს, რომ სამინისტროები, ძირითადად, ამ ინფორმაციას მხოლოდ იმ მინიმალური მოცულობით აქვეყნებენ, რომელიც შესაბამისი სამართლებრივი ნორმის მოთხვნების დასაკმაყოფილებლად არის საკმარისი, ნაცვლად იმისა, რომ ამომწურავად გამოაქვეყნონ მონაცემები, რაც უზრუნველყოფდა გამჭვირვალობას და მთავრობის საქმიანობის შესახებ მნიშვნელოვანი ინფორმაციის ხელმისაწვდომობას საზოგადოებისთვის.[120] კიდევ ერთი ნეგატიური ცვლილება ის არის, რომ, „ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის“ კიდევ ერთი კვლევის თანახმად, საჯარო ინფორმაციის გაცემის მაჩვენებელი აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოების უმეტესობაში 2014 წელს გაუარესდა 2012-2013 წლებთან შედარებით.[121]

მდგომარეობა უცვლელია მთავრობის წარმომადგენლების ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარირების თვალსაზრისით. მათი ქონებრივი დეკლარაციების ნახვა ონლაინ რეჟიმში ამჟამადაც შეიძლება, მაგრამ დეკლარაციების გადამოწმების სისტემა არ შექმნილა.[122]

საერთო ჯამში, ინფორმაციის პროაქტიულად გამოქვეყნების მხრივ სამინისტროების მიერ მიღწეული წინსვლის მიუხედავად, ზემოთ აღწერილი პრობლემების გათვალისწინებით, ინდიკატორის ქულის მატება გაუმართლებელი იქნებოდა, ამიტომაც ქულა უცვლელია.

ანგარიშვალდებულება (კანონი)

2015 წლის ქულა: 75 (2011 წლის ქულა: 75)

რამდენად უზრუნველყოფს კანონმდებლობა აღმასრულებელი შტოს მოხელეების მიერ მათი საქმიანობის შესახებ ანგარიშების წარდგენასა და პასუხისმგებლობას მათ საქმიანობასთან დაკავშირებით?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასების 2011 წლის ანგარიშში აღნიშნული იყო, რომ კონსტიტუცია და რიგი სხვა კანონი სათანადო დებულებებს შეიცავდა აღმასრულებელი შტოს ანგარიშვალდებულების შესახებ. პარლამენტსა და სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს ჰქონდათ უფლებამოსილება, გაეკონტროლებინათ და შეემოწმებინათ აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობა. რაც შეეხება პრობლემებს, ანგარიშვალდებულებას გარკვეულწილად ასუსტებდა ის დებულებები, რომლებიც აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან კონფლიქტის შემთხვევაში საკანონმდებლო ორგანოს დათხოვნის შესაძლებლობას ითვალისწინებდა და ის გარემოება, რომ ზოგიერთი

[120] https://idfi.ge/ge/pratice-of-e-request-of-public-information-and-proactive-disclosure-in-public-institutions (ნახვის თარიღი: 16 მარტი 2015)
[121] https://idfi.ge/en/open_data_report_6_summary (ნახვის თარიღი: 16 მარტი 2015)
[122] OECD ACN, 2013, 51.

სამთავრობო უწყება შიდა აუდიტის სუბიექტების შექმნის ვალდებულებისაგან დროებით გათავისუფლებული იყო.

აღმასრულებელი შტოს ანგარიშვალდებულებასთან დაკავშირებული სამართლებრივი დებულებები შენარჩუნებულია და პარლამენტსა და სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს კვლავ აქვთ უფლებამოსილება, შეამოწმონ აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობა. თუმცა, პრობლემად რჩება პარლამენტის დათხოვნის შესაძლებლობასთან დაკავშირებული საკონსტიტუციო დებულებები. დადებითი მოვლენების მხრივ აღსანიშნავია, რომ 2013 წლის ოქტომბერში მიღებული საკონსტიტუციო ცვლილებებით,[123] კონსტიტუციიდან ამოღებულ იქნა დებულება, რომელიც პრემიერ-მინისტრს პარლამენტში წარდგენილ ნებისმიერ კანონპროექტთან დაკავშირებით მთავრობისადმი პარლამენტის ნდობის საკითხის დაყენების უფლებამოსილებას ანიჭებდა და თუ საკანონმდებლო ორგანო მთავრობის მიერ შეთავაზებულ კანონპროექტს არ დაამტკიცებდა, ეს ავტომატურად ნიშნავდა მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადებას, რაც პარლამენტის დათხოვნის შესაძლებლობას ქმნიდა. თუმცა, 2013 წლის ოქტომბრის იმავე ცვლილებებით, კონსტიტუციას ახალი დებულება დაემატა, რომლის თანახმადაც პარლამენტის მიერ ფისკალური წლის პირველი ორი თვის განმავლობაში სახელმწიფო ბიუჯეტის მიუღებლობა ასევე უტოლდება მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადებას და შესაბამისად შეიძლება პარლამენტის დათხოვნა გამოიწვიოს. ვენეციის კომისიამ პირველი ცვლილება დადებითად შეაფასა, რადგან ის „კანონმდებლობის მიღებაში პარლამენტს მეტ თავისუფლებას ანიჭებს", მეორე ცვლილებას კი უარყოფითი შეფასება მისცა, რადგან ის „კიდევ უფრო დაასუსტებს პარლამენტის საბიუჯეტო უფლებამოსილებებს", განსაკუთრებით იმის გამო, რომ საკანონმდებლო ორგანო უფლებამოსილი არ არის, მთავრობის თანხმობის გარეშე შეცვალოს ბიუჯეტის პროექტი.[124]

ამოიწურა იმ სამართლებრივი დებულების ვადა, რომლის მიხედვითაც შიდა აუდიტის სუბიექტების შექმნა ზოგიერთ სამთავრობო უწყებაში გარკვეული დროით გადადებული იყო, რაც დადებითი ცვლილებაა. თუმცა, როგორც ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის აღმოსავლეთი ევროპისა და ცენტრალური აზიის ანტიკორუფციული ქსელი აღნიშნავს, „არ არსებობს ფორმალური მექანიზმები (როგორიცაა, მაგ., საჯარო სამსახურის გადაწყვეტილების ზემდგომ დონეზე გასაჩივრების შესაძლებლობა, შიდა აუდიტის სუბიექტის ხელმძღვანელის გარედან დანიშვნა / გათავისუფლება და ა.შ.), რომ თავიდან იქნას აცილებული უწყების ხელმძღვანელის ჩარევა შიდა აუდიტის სამსახურის საქმიანობაში."[125]

საერთო ჯამში, აღმასრულებელი ხელისუფლების პარლამენტისადმი ანგარიშვალდებულებასა და შიდა აუდიტის სუბიექტების მუშაობასთან დაკავშირებით

[123] https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2045059 (ნახვის თარიღი: 16 მარტი 2015)
[124] http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)029-e (ნახვის თარიღი: 16 მარტი 2015)
[125] OECD ACN, 2013, 61

საკანონმდებლო ბაზაში ჯერ კიდევ რჩება პრობლემები, რის გამოც მოცემული ინდიკატორის ქულა უცვლელია.

ანგარიშვალდებულება (პრაქტიკა)

2015 წლის ქულა: 50 (2011 წლის ქულა: 25)

რამდენად ეფექტიანად ხორციელდება აღმასრულებელი შტოს საქმიანობაზე ზედამხედველობა პრაქტიკაში?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასების 2011 წლის ანგარიშის მიხედვით, აღმასრულებელი შტოს ანგარიშვალდებულების განმსაზღვრელი სამართლებრივი დებულებები პრაქტიკაში შედეგის მომტანი არ იყო, რაც პარლამენტისა და სხვა დაწესებულებების, მათ შორის სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის, სისუსტითა და არასაკმარისი დამოუკიდებლობით, ასევე შიდა აუდიტის სათანადო სისტემის არარსებობით იყო გამოწვეული.

სასამართლო ხელისუფლებისა და სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის უფრო გამართული მუშაობის წყალობით აღმასრულებელი ხელისუფლების ანგარიშვალდებულების მხრივ, 2011 წლის შემდეგ, გარკვეული გაუმჯობესება აღინიშნება. 2011 წელთან შედარებით, 2013 წელს მნიშვნელოვნად გაიზარდა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებული აუდიტორული შემოწმებების რაოდენობა და გაუმჯობესდა მათი ხარისხი.[126] რაც შეეხება სასამართლოს, 2013 წლის მაისში ერთი საყურადღებო შემთხვევა დაფიქსირდა: თბილისის საქალაქო სასამართლომ გააუქმა ფინანსთა მინისტრის ბრძანება, რომელიც საფოსტო და გადამზიდავი მომსახურების ბაზარზე მონოპოლიის დამყარების საფრთხეს ქმნიდა.[127] შიდა აუდიტის სუბიექტები ამჟამად აღმასრულებელი ხელისუფლების ყველა უწყებაშია შექმნილი.[128]

რაც შეეხება პრობლემებს, აღსანიშნავია, რომ თუმცა აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებებში უკვე ჩამოყალიბდა შიდა აუდიტის სუბიექტები, მათი საქმიანობა არაეფექტიანია. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს“ მიერ 2013 წელს მომზადებულ ანგარიშში სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის სისტემის შესახებ რიგი სერიოზული პრობლემაა ხაზგასმული ამ სფეროში: შიდა აუდიტის იმ სამსახურებსაც კი, რომლებიც შედარებით უკეთესად მუშაობდნენ, გაუჭირდათ რისკებისა და კონტროლის მექანიზმების იდენტიფიცირება. რვა სამინისტრო მუდმივად არღვევდა სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის პირობებსა და ფინანსური ანგარიშვალდებულების კანონმდებლობით განსაზღვრულ წესებს, ხოლო

[126] http://transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/2013%20Audits%20by%20State%20Audit%20Office%20of%20Georgia.pdf (ნახვის თარიღი: 16 მარტი 2015)
[127] http://www.tabula.ge/ge/story/71549-ti-saqartvelom-finansta-saministros-sasamartlo-procesi-mougo (ნახვის თარიღი: 16 მარტი 2015)
[128] http://www.oecd.org/corruption/acn/GeorgiaProgressUpdateაპრილი2014ENG.pdf (ნახვის თარიღი: 16 მარტი 2015)

სამართალდამცავი ორგანოები შიდა აუდიტის სუბიექტების მიერ მათთვის გადაცემულ შემთხვევებზე დროულად არ რეაგირებდნენ.[129] მსგავსი დასკვნებია გამოტანილი სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ შიდა აუდიტის სუბიექტების 2013 წელს ჩატარებულ შეფასებაშიც.[130] აღმასრულებელი შტოს ანგარიშვალდებულებაზე კვლავ უარყოფითად აისახება საპარლამენტო კონტროლის სისუსტეც.[131]

საერთო ჯამში, მართალია, ჯერ კიდევ გადაუჭრელი რჩება რიგი სერიოზული პრობლემა, მაგრამ ზემოთ აღწერილი პოზიტიური ცვლილებები მაინც საკმარისია იმისთვის, რომ მოცემული ინდიკატორის შეფასება 2011 წელს მინიჭებული 25 ქულიდან 2014 წელს 50 ქულამდე გაიზარდოს.

კეთილსინდისიერება (კანონი)

2015 წლის ქულა: 75 (2011 წლის ქულა: 75)

რამდენად არსებობს აღმასრულებელი შტოს მოხელეთა კეთილსინდისიერების უზრუნველმყოფი მექანიზმები?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასების 2011 წლის ანგარიშში აღნიშნული იყო, რომ საქართველოს კანონმდებლობა აღმასრულებელი შტოს მოხელეთა კეთილსინდისიერების უზრუნველმყოფ ძლიერ ნორმებს შეიცავდა, მათ შორის ინტერესთა შეუთავსებლობისა და საჩუქრების მიღების აკრძალვას და მამხილებელთა დამცავ ძლიერ დებულებებს. რაც შეეხება პრობლემებს, კანონმდებლობა მინისტრებს თანამდებობის დატოვების შემდეგ დასაქმებასთან დაკავშირებით კონკრეტულ შეზღუდვებს არ უწესებდა. შეზღუდვები არ ვრცელდებოდა არც ე. წ. „მბრუნავი კარის“ შემთხვევებზე.

კანონმდებლობა, რომელიც აღმასრულებელი შტოს კეთილსინდისიერების მარეგულირებელ ნორმებს ადგენს, მეტწილად იგივეა, რაც 2011 წელს. კვლავაც ძალაშია ინტერესთა შეუთავსებლობის, საჩუქრების მიღებისა და მამხილებელთა დაცვის დებულებები. მამხილებელთა დაცვასთან დაკავშირებული წესები გაუმჯობესდა მამხილებელთა კონფიდენციალურობისა და ანონიმურობის უზრუნველყოფისა და ინფორმაციის წარდგენის არხების კუთხით. თანამდებობის დატოვების შემდგომ დასაქმებასთან ან „მბრუნავი კარის“ პროცესთან დაკავშირებული შეზღუდვები მინისტრებისთვის კვლავ არ არსებობს.

მოცემული ინდიკატორის ქულა უცვლელი რჩება.

[129] http://transparency.ge/en/post/report/challenges-public-internal-financial-control-georgia (ნახვის თარიღი: 16 მარტი 2015)
[130] http://sao.ge/files/auditi/efeqtianobis-angarishi/shida-kontroli.pdf (ნახვის თარიღი: 16 მარტი 2015)
[131] იხ. თავი საკანონმდებლო ორგანოს შესახებ

კეთილსინდისიერება (პრაქტიკა)

2015 წლის ქულა: 50 (2011 წლის ქულა: 50)

რამდენად უზრუნველყოფილია აღმასრულებელი შტოს მოხელეთა კეთილსინდისიერება პრაქტიკაში?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასების 2011 წლის ანგარიშის მიხედვით, საქართველოში არ არსებობდა ანტიკორუფციული წესების პრაქტიკაში გამოყენების მონიტორინგის ქმედითი მექანიზმი. არ გახმაურებულა აღმასრულებელი შტოს მაღალი თანამდებობის პირთა ინტერესთა შეუთავსებლობის შემთხვევები, თუმცა ამის მიზეზი შეიძლებოდა ყოფილიყო, როგორც ამგვარი დარღვევების არარსებობა, ისე არასათანადო მონიტორინგი. პრაქტიკაში პრობლემები არსებობდა „მბრუნავი კარის“ პროცესის მხრივ: რამდენიმე მაღალი თანამდებობის პირი (მათ შორის ორი პრემიერ-მინისტრი) თანამდებობის დატოვებისთანავე გადავიდა კერძო სექტორში.

2011 წლის შემდეგ საქართველოში არ მომხდარა მთავრობის კეთილსინდისიერების უზრუნველმყოფი მექანიზმის ან ამ წესების პრაქტიკაში აღსრულებაზე პასუხისმგებელი ორგანოს ჩამოყალიბება. პრობლემად რჩება „მბრუნავი კარის“ პროცესი. ამ მხრივ უკვე დაფიქსირდა რამდენიმე ყურადსაღები შემთხვევა: მაგალითად, ნიკა გილაურმა 2012 წლის ივნისში საქართველოს პრემიერ-მინისტრის პოსტის დატოვებიდან მალევე ჩამოაყალიბა კერძო კომპანია, რომელიც ენერგეტიკის სექტორში მოღვაწეობს და რომელთანაც მთავრობამ კომპანიის დაარსებიდან ერთ თვეში ურთიერთგაგების მემორანდუმს მოაწერა ხელი.[132] 2012 წლის ოქტომბრის არჩევნების შედეგად მოსულმა ახალმა მთავრობამ ენერგეტიკის მინისტრის თანამდებობაზე დანიშნა კახა კალაძე. ამ თანამდებობაზე წარდგენის დროს კალაძეს პირდაპირი ან არაპირდაპირი კავშირი ჰქონდა ენერგეტიკის სექტორში მოქმედ სულ მცირე სამ კერძო კომპანიასთან.[133] პრემიერ-მინისტრ ბიძინა ივანიშვილის მიერ 2012 წლის მიწურულს ჩამოყალიბებული მინისტრთა კაბინეტის რამდენიმე წევრი მანამდე მის კერძო კომპანიებში იყო დასაქმებული.[134]

აღმასრულებელი ხელისუფლების კეთილსინდისიერების თვალსაზრისით, 2011 წლის შემდეგ ვითარება პრაქტიკაში თითქმის არ შეცვლილა და არ გამოსწორებულა წინა ანგარიშში აღნიშნული პრობლემები, რის გამოც მოცემული ინდიკატორის ქულა უცვლელი რჩება.

როლი: საჯარო სექტორის მართვა (კანონი და პრაქტიკა)

2015 წლის ქულა: 50 (2011 წლის ქულა: 50)

[132] http://transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/Businessmen%20in%20Politics%20and%20Politicians%20in%20Business,%20Problem%20of%20Revolving%20Door%20in%20Georgia.pdf (ნახვის თარიღი: 16 მარტი 2015)

[133] იქვე.

[134] იქვე.

რამდენად ავლენს აღმასრულებელი შტო ეფექტიანი საჯარო სექტორის ჩამოყალიბების ნებას და რამდენად მონაწილეობს ის მის შექმნაში?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასების 2011 წლის ანგარშში აღნიშნული იყო, რომ აღმასრულებელმა შტომ საერთო დაფინანსების გაზრდითა და საჯარო ადმინისტრაციის ქვედა დონეზე კორუფციის შემცირებით საჯარო სექტორის „მნიშვნელოვან გაუმჯობესებას“ მიაღწია. თუმცა დამოუკიდებელი და ეფექტიანი საჯარო სექტორის განვითარებას ხელს უშლიდა მის საქმიანობაში აღმასრულებელი შტოს გადამეტებული ჩარევა. არ არსებობდა საჯარო სექტორის სრულმასშტაბიანი რეფორმირების ნათლად ჩამოყალიბებული სტრატეგია.

2011 წლის შემდეგ კიდევ უფრო გაიზარდა საჯარო სექტორის დაფინანსება, საჯარო მომსახურების სფეროში კი კორუფციის დონე კვლავ დაბალია.[135] თუმცა პრობლემად რჩება საჯარო სექტორის არასათანადო დამოუკიდებლობა (რაც, პირველ რიგში, აღმასრულებელი შტოს გადამეტებული ჩარევითაა განპირობებული) და სრულმასშტაბიანი რეფორმის სტრატეგიის არარსებობა.

2012 წლის ბოლოს ძალაუფლების „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობიდან“ კოალიცია „ქართული ოცნების“ ხელში გადასვლას საჯარო უწყებებში დასაქმებულ პირთა სამსახურიდან მასობრივი გათავისუფლება მოჰყვა,[136] რაც იმაზე მიუთითებს, რომ კვლავ არ არსებობს დამოუკიდებელი, პარტიული გავლენისგან თავისუფალი და პროფესიონალური საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბებისთვის აუცილებელი პოლიტიკური ნება. განსაკუთრებით შემაშფოთებელია ბოლო ხანებში საჯარო სექტორში სამსახურში აყვანისას დაფიქსირებული ნეპოტიზმის შესაძლო შემთხვევები.[137]

ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის აღმოსავლეთი ევროპისა და ცენტრალური აზიის ანტიკორუფციული ქსელის ანგარიშში ხაზგასმულია აგრეთვე „საჯარო სამსახურის მომავლის შესახებ ნათელ ხედვაზე დამყარებული სისტემური რეფორმის“ არარსებობა და აღნიშნულია, რომ საჯარო სამსახურის ბიუროს შეზღუდული უფლებამოსილებები ამ უწყებას საშუალებას არ აძლევს, უზრუნველყოს „პოლიტიკის განსაზღვრა, ჰორიზონტალური კოორდინაცია და საჯარო სამსახურის თანამიმდევრული მართვა“.[138]

საერთო ჯამში, მდგომარეობა ამ კუთხით თითქმის იგივეა, რაც 2011 წელს, რის გამოც მოცემული ინდიკატორის ქულა უცვლელი რჩება.

[135] დამატებითი ინფორმაციისა და წყაროებისათვის იხ. რესურსებისა და კეთილსინდისიერების ქვეთავები საჯარო სამსახურის თავში.
[136] დამატებითი ინფორმაციისა და წყაროებისათვის იხ. დამოუკიდებლობის ქვეთავი საჯარო სამსახურის თავში.
[137] http://www.liberali.ge/ge/liberali/articles/114080/ (ნახვის თარიღი: 16 მარტი 2015)
[138] OECD ACN, 2013, 47, 53.

როლი: სამართლებრივი სისტემა (კანონი და პრაქტიკა)

2015 წლის ქულა: 75 (2011 წლის ქულა: 75)

რამდენად პრიორიტეტულია აღმასრულებელი შტოსთვის საჯარო სექტორის ანგარიშვალდებულება და კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლა?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასების 2011 წლის ანგარიშში აღნიშნული იყო, რომ საქართველოს მთავრობამ შთამბეჭდავ წარმატებებს მიაღწია საჯარო ადმინისტრაციის ქვედა დონეზე კორუფციის მკვეთრად შემცირების კუთხით და მთელი რიგი სამართლებრივი რეფორმა განახორციელა. მიღწევების პარალელურად აღსანიშნავია, რომ ზოგიერთი მნიშვნელოვნი ანტიკორუფციული სამართლებრივი ნორმის გამოყენება პრაქტიკაში შედეგიანად არ ხდებოდა და მაღალ დონეზე კორუფციის შესაძლებლობა ისევ რჩებოდა, მათ შორის საკანონმდებლო ორგანოსა და სასამართლო ხელისუფლებაზე აღმასრულებელი შტოს გავლენის და აქედან გამომდინარე მთავრობის ანგარიშვალდებულების ნაკლებობის გამო.

ყოფილი ხელისუფლების მიერ დაბალ დონეზე კორუფციასთან ბრძოლაში მიღწეული პროგრესი დღემდე შენარჩუნებულია, რასაც მოწმობს საჯარო სამსახურებში ქრთამის აღების ფაქტების სიმცირე.[139] გარდა ამისა, აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ ანგარიშვალდებულების კუთხით რამდენიმე მნიშვნელოვანი ინიციატივა განახორციელა, მათ შორის ინფორმაციის პროაქტიულად გამოქვეყნების დებულებები.[140]

რაც შეეხება უარყოფით მხარეს, ანტიკორუფციული პოლიტიკის საერთო ინსტიტუციური ჩარჩო კვლავაც სუსტია. როგორც წინა ქვეთავებში აღინიშნა, არ არსებობს არსებული ანტიკორუფციული წესების პრაქტიკაში აღსრულების სათანადო მექანიზმი, ხოლო მთავრობის ანტიკორუფციული პოლიტიკის შემუშავებაზე პასუხისმგებელ უწყებას (საქართველოს იუსტიციის სამინისტროსთან არსებული კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭო) საკმარისი უფლებამოსილება და რესურსები არ გააჩნია.[141] 2013 წელს მთავრობამ ახალ ანტიკორუფციულ სამოქმედო გეგმაზე დაიწყო მუშაობა (უფრო ინკლუზიურად, ვიდრე ამას წინა მთავრობა აკეთებდა), მაგრამ პროცესის დასრულებას თითქმის ორი წელი დაჭირდა.

საერთო ჯამში, მდგომარეობა მეტწილად იგივეა, რაც 2011 წელს, ამიტომ მოცემული ინდიკატორის ქულა უცვლელი რჩება.

[139] http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=georgia (ნახვის თარიღი: 16 მარტი 2015)
[140] http://ogpgeoblog.files.wordpress.com/2013/09/e18393e18390e18393e18392e18394e1839ce18398e1839ae18394e18391e18390-219.pdf (ნახვის თარიღი: 16 მარტი 2015)
[141] OECD ACN, 2013, 26.

სასამართლო ხელისუფლება

მიმოხილვა

ქართული სასამართლო ხელისუფლება 2011 წელთან შედარებით უფრო დამოუკიდებელი გახდა, რაზეც მეტყველებს კერძო მხარეების მიერ სახელისუფლებო ორგანოების წინააღმდეგ მოგებული დავების რიცხვის ზრდა, მოსამართლეთა უფრო გაბედული პოზიცია პროკურორების მიმართ სისხლის სამართლის საქმეების განხილვისას და სასამართლო ხელისუფლების მიერ ზოგიერთ შემთხვევაში გამოვლენილი ნება, გაეუქმებინა აღმასრულებელი ორგანოების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები. ამავე დროს, ზოგიერთი მოსამართლე, როგორც ჩანს, კვლავაც ექვემდებარება მთავრობის ზეწოლას და პრობლემად რჩება პოლიტიკური გავლენა სასამართლოზე. საზოგადოებრივი აზრის კვლევები აჩვენებს, რომ მოქალაქეთა ნდობა სასამართლო სისტემის კეთილსინდისიერებისადმი კვლავაც დაბალია. სასამართლო სისტემის გამჭვირვალობა გაიზარდა ახალი საკანონმდებლო დებულებების მიღებით, რის შედეგადაც შესაძლებელი გახდა ვიდეო და აუდიო ჩანაწერების წარმოება სასამართლოს დარბაზში. გამჭვირვალობის ზრდას ხელი შეუწყო უზენაესი სასამართლოს ვებგვერდზე გარკვეული სახის ინფორმაციის პროაქტიულად გამოქვეყნებამაც. სასამართლო ხელისუფლების ანგარიშვალდებულების ხელისშემშლელ ფაქტორად რჩება მოსამართლეთა დაუსაბუთებელი გადაწყვეტილებები და დისციპლინურ პროცედურებში არსებული ხარვეზები.

სასამართლო ხელისუფლება ინსტიტუტის საერთო ქულა: 57/100 (2011: 43/100)			
განზომილება	ინდიკატორი	კანონი	პრაქტიკა
შესაძლებლობები: 63/100 (2011: 56/100)	რესურსები	75 (2011: 75)	50 (2011: 50)
	დამოუკიდებლობა	75 (2011: 75)	50 (2011: 25)
მმართველობა: 58/100 (2011: 50/100)	გამჭვირვალობა	75 (2011: 50)	50 (2011: 25)
	ანგარიშვალდებულება	75 (2011: 75)	25 (2011: 25)
	კეთილსინდისიერება	75 (2011: 75)	50 (2011: 50)
როლი: 50/100 (2011: 25/100)	აღმასრულებელი შტოს ზედამხედველობა	50 (2011: 25)	
კანონის და პრაქტიკის საშუალო ქულა		71 (2011: 63)	46 (2011: 38)

სტრუქტურა და ორგანიზაცია

საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით, ქვეყნის სასამართლო ხელისუფლება საკონსტიტუციო სასამართლოსა და საერთო სასამართლოებისგან შედგება.[142]

საკონსტიტუციო სასამართლო „საკონსტიტუციო კონტროლის უმაღლესი სასამართლო ორგანოა," რომლის მოვალეობას კანონების, საერთაშორისო შეთანხმებებისა და ხელისუფლების სხვადასხვა ორგანოს მიერ გამოცემული კანონქვემდებარე აქტების კონსტიტუციასთან შესაბამისობის უზრუნველყოფა და სახელმწიფო ორგანოებს შორის მათი კომპეტენციების შესახებ დავების განხილვა წარმოადგენს. საკონსტიტუციო სასამართლო ცხრა მოსამართლისაგან შედგება - სასამართლოს სამ წევრს ნიშნავს პრეზიდენტი, სამ წევრს ირჩევს პარლამენტი და სამ წევრს ნიშნავს უზენაესი სასამართლო.[143]

საერთო სასამართლოების სისტემაში შედის საოლქო და საქალაქო სასამართლოები, სააპელაციო სასამართლო და უზენაესი სასამართლო.[144] უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარესა და მოსამართლეებს პრეზიდენტის წარდგინებით ირჩევს პარლამენტი.[145] საოლქო და საქალაქო სასამართლოებისა და სააპელაციო სასამართლოს მოსამართლეებს ნიშნავს იუსტიციის უმაღლესი საბჭო - ორგანო, რომელსაც მოსამართლეების დანიშვნა და გათავისუფლება, მოსამართლეთა საკვალიფიკაციო გამოცდების ორგანიზება და სასამართლო ხელისუფლების რეფორმის გასატარებლად წინადადებების შემუშავება ევალება. იუსტიციის უმაღლესი საბჭო სასამართლო ხელისუფლების, პრეზიდენტისა და პარლამენტის მიერ გამწესებული 15 წევრისაგან შედგება და მას უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე ხელმძღვანელობს.[146] მოსამართლეთა კონფერენცია წარმოადგენს საერთო სასამართლოების მოსამართლეთა თვითმმართველობის ორგანოს, რომელიც სასამართლო ხელისუფლების წარმომადგენლებს ნიშნავს იუსტიციის უმაღლეს საბჭოში.[147]

რესურსები (კანონი)

2015 წლის ქულა: 75 (2011 წლის ქულა: 75)

რამდენად უზრუნველყოფს კანონმდებლობა მოსამართლეთა უფლებამოსილების ვადის განსაზღვრის სათანადო პოლიტიკას, ასევე, სათანადო შრომის ანაზღაურებასა და სამუშაო პირობებს?

[142] საქართველოს კონსტიტუცია, 83-ე მუხლი.
[143] იქვე, 83-ე, 88-ე, 89-ე მუხლები.
[144] საქართველოს ორგანული კანონი „საერთო სასამართლოების შესახებ," 2009 წლის 4 დეკემბერი, მუხლი 2.
[145] საქართველოს კონსტიტუცია, 90-ე მუხლი.
[146] საქართველოს ორგანული კანონი „საერთო სასამართლოების შესახებ", 47-ე მუხლი.
[147] იქვე, 63-ე მუხლი.

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასების 2011 წლის ანგარიშში სასამართლო ხელისუფლების რესურსებზე წვდომის მარეგულირებელი სამართლებრივი დებულებები დახასიათებული იყო როგორც „მკაფიო“ და აღნიშნული იყო, რომ კანონი ადგენდა ყველა მოსამართლის შრომის ანაზღაურების ოდენობას და იცავდა მათ სახელფასო განაკვეთის თვითნებური შემცირებისაგან. კანონი ასევე უზრუნველყოფდა უზენაესი სასამართლოს, საკონსტიტუციო სასამართლოსა და იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს ჩართულობას სასამართლო ხელისუფლებისთვის განკუთვნილი ბიუჯეტის შედგენაში, მაგრამ არ უზრუნველყოფდა საერთო სასამართლოების მონაწილეობას მათი ბიუჯეტების დამტკიცების პროცესში.

2011 წლის შემდეგ სასამართლო ხელისუფლებაში რესურსების განაწილების თვალსაზრისით რეგულაციების მნიშვნელოვან გაუმჯობესებას წარმოადგენს მოსამართლეთა ხელფასების გაორმაგება. მაგალითად, პირველი ინსტანციის სასამართლოს მოსამართლეთა თვიური ხელფასი ამჟამად 4 000 ლარს შეადგენს, ხოლო სააპელაციო სასამართლოს მოსამართლეებისა - 5 000 ლარს.[148] თუმცა, პენსიების საკითხი კვლავ პრობლემურია, რადგან საქართველოში მოსამართლეთა პენსიების ოდენობა ამჟამად გაცილებით დაბალია საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკით გათვალისწინებულ დონესთან შედარებით, რომელიც პენსიების ყოფილი მოსამართლის ხელფასთან მაქსიმალურ სიახლოვეს გულისხმობს.[149]

ჯერჯერობით არ არსებობს სამართლებრივი დებულებები, რომლებიც საერთო სასამართლოების ბიუჯეტების შედგენაში ამ სასამართლოების მონაწილეობას უზრუნველყოფდა. მდგომარეობა გარკვეულწილად გაუმჯობესდა მოსამართლეთა კონფერენციის როლის გაზრდით იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრების შერჩევაში, რომელიც, სხვა საკითხებთან ერთად, საერთო სასამართლოების ბიუჯეტების შედგენაზეცა არის პასუხისმგებელი.[150]

მოსამართლეებისათვის ხელფასების გაზრდა და მათი უფრო აქტიური მონაწილეობა იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრების შერჩევაში მნიშვნელოვანი წინგადადგმული ნაბიჯებია, მაგრამ კანონმდებლობა ჯერ კიდევ არ შეიცავს მოსამართლეთა საბიუჯეტო პროცესში ჩართვის უზრუნველმყოფ დებულებებს, რის გამოც მოცემული ინდიკატორის ქულა უცვლელი რჩება.

რესურსები (პრაქტიკა)

2015 წლის ქულა: 50 (2011 წლის ქულა: 50)

[148] საქართველოს კანონი „საქართველოს საერთო სასამართლოების მოსამართლეთა შრომის ანაზღაურების შესახებ“, 1-ლი მუხლი,

[149] „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს“ ინტერვიუ იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრ ევა გოცირიძესთან, 2014 წლის 17 აპრილი.

[150] საქართველოს ორგანული კანონი „საერთო სასამართლოების შესახებ“, 65-ე (2), 66-ე (2) და 67-ე მუხლები.

რამდენად აქვს სასამართლო ხელისუფლებას პრაქტიკაში ეფექტიანი მუშაობისთვის საჭირო ფინანსური რესურსები, პერსონალი და ინფრასტრუქტურა?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასების 2011 წლის ანგარიშის მიხედვით, საქართველოს სასამართლო ხელისუფლებისთვის ხელმისაწვდომი რესურსების მოცულობა ანგარიშის წინა პერიოდში „მნიშვნელოვნად გაიზარდა“. მოსამართლეები ადეკვატურ შრომის ანაზღაურებას იღებდნენ, სასამართლოებს კი სათანადო ინფრასტრუქტურა და აღჭურვილობა ჰქონდათ და სათანადო რაოდენობის დამხმარე პერსონალი ჰყავდათ. თუმცა, ანგარიშში ზოგიერთ წყაროზე დაყრდნობით აღნიშნული იყო ისიც, რომ, საკუთარი ბიუჯეტების შედგენის პროცესში შეზღუდული მონაწილეობის გამო, ქვედა დონის სასამართლოები საკმარის დაფინანსებას ყოველთვის არ იღებდნენ. გარდა ამისა, სასამართლოები გადატვირთული იყო საქმეებით მოსამართლეთა არასაკმარისი რაოდენობის გამო.

ხელფასებს თუ არ ჩავთვლით, სასამართლოების საბიუჯეტო დაფინანსება უკანასკნელი რამდენიმე წლის განმავლობაში მნიშვნელოვნად არ შეცვლილა. ერთადერთი მნიშვნელოვანი გამონაკლისი იუსტიციის უმაღლესი სკოლის ახალი შენობის მშენებლობაა, რისთვისაც სახელმწიფო ბიუჯეტიდან 300 000 ლარი (170 000 აშშ დოლარის ეკვივალენტი) გამოიყო.[151] სასამართლო დარბაზების რაოდენობა საკმარისი არ არის, განსაკუთრებით თბილისის საქალაქო სასამართლოში. გარდა ამისა, ყველა მოსამართლე არ არის უზრუნველყოფილი საკუთარი მდივნითა და თანაშემწით და ხშირად ამ ორ მოვალეობას ერთი და იგივე პირი ასრულებს. იმის გათვალისწინებით, რომ ეს ორი პოზიცია განსხვავებულ მოვალეობებს გულისხმობს, მათი შეთავსება შედეგიანი ვერ იქნება.[152]

მოსამართლეთა არასაკმარის რაოდენობასა და ამის შედეგად სასამართლო განხილვების დაგვიანების შემთხვევებს პრობლემად მიიჩნევს სახალხო დამცველიც[153] და სამოქალაქო საზოგადოების ზოგიერთი ორგანიზაციაც.[154]

ამრიგად, ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის ანალიზის 2011 წლის ანგარიშში აღნიშნული ძირითადი პრობლემები არ მოგვარებულა, რის გამოც მოცემული ინდიკატორის ქულათა მაჩვენებელი უცვლელი რჩება.

დამოუკიდებლობა (კანონი)

2015 წლის ქულა: 75 (2011 წლის ქულა: 75)

რამდენად დამოუკიდებელია სასამართლო ხელისუფლება კანონის მიხედვით?

[151] „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს“ ინტერვიუ იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მდივან ლევან მურუსიძესთან, 2014 წლის 28 მარტი.
[152] გოცირიძე, ციტირებული წყარო.
[153] http://ombudsman.ge/uploads/other/1/1563.pdf (ნახვის თარიღი: 16 მარტი 2015)
[154] http://www.polity.ge/oppinion/societe/3462-mosamartleebi-samartalcarmoebis-vadebs-uxesgad-arghveven.html (ნახვის თარიღი: 16 მარტი 2015)

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის 2011 წლის ანგარიშში აღნიშნული იყო, რომ საქართველოს კანონმდებლობა რიგ სამართლებრივ დებულებას შეიცავდა სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობის უზრუნველსაყოფად. საქართველოს სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობა გარანტირებული იყო კონსტიტუციით. მოსამართლეებზე ზემოქმედება და მათ საქმიანობაში ჩარევა სისხლის სამართლის წესით ისჯებოდა და მოსამართლეები ხელშეუხებლობით სარგებლობდნენ. მოსამართლეებს პოლიტიკური პარტიის წევრობა და პარალელურად სხვა ანაზღაურებადი სამუშაოს შესრულება ეკრძალებოდათ. ამავდროულად, სასამართლო სისტემის დამოუკიდებლობის ხელისშემშლელ ფაქტორებს შორის იყო ის ფაქტი, რომ მოსამართლეები თანამდებობაზე უვადოდ არ ინიშნებოდნენ, ასევე იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს შემადგენლობასთან და მოსამართლეთა დანიშვნასთან დაკავშირებული ზოგიერთი სამართლებრივი ნორმა. ანგარიშში ხაზგასმული იყო ის გარემოება, რომ იუსტიციის უმაღლეს საბჭოში შემავალ პოლიტიკური ხელისუფლების წარმომადგენლებს მოსამართლის დანიშვნის გადაწყვეტილებასთან დაკავშირებით ვეტოს უფლება ჰქონდათ, ხოლო მოსამართლეთა კონფერენციაზე იუსტიციის საბჭოს წევრთა კანდიდატების წარდგენის ექსკლუზიურ უფლებას უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე ფლობდა.

ევროპის საბჭოს რეკომენდაციების გათვალისწინების შედეგად, იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს შემადგენლობა 2012 წლის შემდეგ შეიცვალა. ახლა ის 15 წევრისაგან შედგება, რომელთაგან ცხრა მოსამართლეა (მათგან რვა საქართველოს მოსამართლეთა კონფერენციის მიერ არჩეული მოსამართლეა, მეცხრე კი უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე), ხოლო ექვსი წევრი სამოქალაქო საზოგადოებასა და აკადემიურ წრეებს წარმოადგენს; ამათგან ხუთ არამოსამართლე წევრს პარლამენტი ნიშნავს, ერთს კი - საქართველოს პრეზიდენტი. საბჭოს გადაწყვეტილების მისაღებად მინიმუმ 10 ხმა სჭირდება.[155] „ქართული ოცნების“ წევრებით დაკომპლექტებულ ხელისუფლებასა და ყოფილ მმართველ პარტია „ერთიან ნაციონალურ მოძრაობას“ შორის ამ ახალ ცვლილებებთან დაკავშირებით წარმოშობილი ერთ-ერთი სერიოზული დაპირისპირების მიზეზი ის იყო, რომ იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს ადრე არჩეულ წევრებს ცვლილებების ძალაში შესვლის შემდეგ ავტომატურად უწყდებოდათ მანდატი. ვენეციის კომისიამ საქართველოს ხელისუფლებას ურჩია თავი შეეკავებინა კანონიერად არჩეული წევრების მიმართ კანონის ამგვარ უკუქცევით მოქმედებისგან.[156]

დღეისათვის მოსამართლეები უფრო მნიშვნელოვან როლს თამაშობენ საქართველოში მართლმსაჯულების აღსრულებაზე პასუხისმგებელი უმაღლესი ორგანოს - იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს - დაკომპლექტებაში. ამჟამად არსებული მდგომარეობით, მოსამართლეთა კონფერენციის წევრ თითოეულ მოსამართლეს შეუძლია, დაასახელოს და ფარული კენჭისყრით აირჩიოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრები. უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარეს აღარ აქვს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრების წარდგენის ექსკლუზიური უფლება, ხოლო მოსამართლეთა კონფერენციის

[155] საქართველოს ორგანული კანონი „საერთო სასამართლოების შესახებ“, 47-ე მუხლი (2).
[156] http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)007-e (ნახვის თარიღი: 16 მარტი 2015)

ადმინისტრაციული კომიტეტი აღარ ახორციელებს გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილებას მოსამართლეთა კონფერენციის ექსკლუზიური უფლებამოსილებების სფეროში.[157] იუსტიციის საბჭოში პრეზიდენტისა და პარლამენტის მიერ შერჩეულ წარმომადგენლებს მოსამართლის დანიშვნის გადაწყვეტილებაზე ფორმალური ვეტოს უფლება აღარ აქვთ, თუმცა საბჭოს ცხრა მოსამართლე წევრის ხმები მოსამართლის დასანიშნად საკმარისი არ არის, რადგანაც საბჭო გადაწყვეტილებას ხმების ორი მესამედით (ანუ 10 ხმით) იღებს.[158]

ამავე დროს, შესწორებული კანონის თანახმად, შეიზღუდა მოსამართლეთა სხვა სასამართლოებში მივლინების შესაძლებლობა, რადგან (როგორც ეს ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის ანალიზის 2011 წლის ანგარიშის სასამართლოს პრაქტიკული დამოუკიდებლობის ქვეთავშია აღნიშნული) აღნიშნული პრაქტიკა, გავრცელებული ინფორმაციით, ადრე იმ მოსამართლეების დასჯის მექანიზმად გამოიყენებოდა, რომლებსაც მმართველი პარტიისათვის არასასურველი გადაწყვეტილებები გამოჰქონდათ. ახალი წესების თანახმად, იუსტიციის უმაღლესმა საბჭომ უნდა დაასაბუთოს, თუ რატომ არის საჭირო მივლინება და, ამასთან, მოსამართლის სხვა სასამართლოში მისავლინებლად მან თავად ამ მოსამართლის თანხმობა უნდა მოიპოვოს. გარდა ამისა, კანონით ასევე იზღუდება მოსამართლის სხვა სასამართლოში მივლინების ხანგრძლივობა.[159]

ახალი ცვლილებები აგრეთვე გულისხმობს, რომ მოსამართლეთა უვადო დანიშვნა მხოლოდ მას შემდეგ შეიძლება მოხდეს, რაც ისინი წარმატებით გაივლიან სამწლიან გამოსაცდელ ვადას. ეს ცვლილება მოსამართლეთა უვადოდ დანიშვნამდე და დანიშვნის დროს მათ დამოუკიდებლობასა და ანგარიშვალდებულებას შორის საუკეთესო შუალედის მონახვის მიზანს ემსახურება.[160] [161] თუმცა, საცდელი პერიოდის დადგენამ აზრთა სხვადასხვაობა გამოიწვია იმის გამო, რომ ამ ნაბიჯით შესაძლებელია, საფრთხე შეექმნას მოსამართლეთა დამოუკიდებლობას.[162] ევროპის საბჭო, მაგალითად, მოუწოდებდა საქართველოს პარლამენტს „ემსჯელა მოსამართლეთა უვადოდ დანიშვნისათვის სამწლიანი გამოსაცდელი ვადის მნიშვნელოვნად შემცირებაზე, რათა კანონმდებლობა ევროპულ სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოსულიყო"[163] ეს გადაწყვეტილება გააკრიტიკეს ვენეციის კომისიამ და ქართული სამოქალაქო საზოგადოების

[157] საქართველოს ორგანული კანონი „საერთო სასამართლოების შესახებ“, 65-ე მუხლი.
[158] საქართველოს ორგანული კანონი „საერთო სასამართლოების შესახებ“, 50-ე (3)
[159] იქვე, 44-ე მუხლი (1).
[160] საქართველოს ორგანული კანონი „საერთო სასამართლოების შესახებ“, 36-ე მუხლი (4).
[161] გოცირიძე, ციტირებული წყარო.
[162] „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს“ ინტერვიუ და ელექტრონული მიმოწერა ლევან მურუსიძესთან, ზაზა მეიშვილთან, თამარ გვარამაძესთან, 2014 წლის 28 მარტი, 7 აპრილი და 25 აპრილი.
[163] Parliamentary Assembly of Council of Europe, “The functioning of democratic institutions in Georgia”, *Resolution 2015 (2014) Provisional version*, 1 October 2014.

ორგანიზაციების კოალიციამაც.[164] გამოსაცდელი ვადის ალტერნატიულ გადაწყვეტად მოსამართლეთა დანიშვნამდე მათ მიერ აუცილებელი საკვალიფიკაციო გამოცდების ჩაბარება განიხილება.[165]

იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს შემადგენლობასთან, მოსამართლეთა დანიშვნასა და მივლინებასთან დაკავშირებული სამართლებრივი ნორმების ცვლილებები მნიშვნელოვანი წინგადადგმული ნაბიჯია. თუმცა, მოსამართლეთა უვადოდ დანიშვნამდე სამწლიან გამოსაცდელ ვადასთან დაკავშირებული სადავო ნორმის გამო მოცემული ინდიკატორის ქულა უცვლელი რჩება.

დამოუკიდებლობა (პრაქტიკა)

2015 წლის ქულა: 50 (2011 წლის ქულა: 25)

რამდენად თავისუფალია სასამართლო ხელისუფლება მის საქმიანობაში მთავრობის ან სხვა აქტორების ჩარევისგან პრაქტიკაში?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასების 2011 წლის ანგარიშის მიხედვით, ქართული სასამართლო დამოუკიდებელი არ იყო სისხლის სამართლის საქმეებისა და ხელისუფლების ინტერესებთან დაკავშირებული საქმეების განხილვისას. სასამართლო ქვეყანაში ყველაზე ნაკლებად სანდო ინსტიტუტებს შორის სახელდებოდა, სავარაუდოდ, სისხლის სამართლის საქმეების განხილვისას მოსამართლეებზე პროკურატურის ძლიერი გავლენის (რის შედეგადაც გამამართლებელი განაჩენების მაჩვენებელი ძალზე დაბალი იყო), მთავრობასთან კავშირების მქონე ბრალდებულთა მიმართ გამოჩენილი ლმობიერებისა და საარჩევნო დავებში მთავრობის სასარგებლოდ გამოვლენილი მიკერძოების გამო. შეშფოთება გამოითქმოდა მოსამართლეთა დანიშვნის პროცედურის თაობაზე, ხოლო დაშორებულ ადგილებში მოქმედ სასამართლოებში მოსამართლეთა მივლინებასთან დაკავშირებით არსებობდა ვარაუდი, რომ ეს პრაქტიკა მოსამართლეთა დასჯის ზომად გამოიყენებოდა. რაც შეეხება დადებითი მხარეს, ანგარიშში აღნიშნული იყო, რომ სამოქალაქო დავების განხილვისას სასამართლო, საზოგადოდ, დამოუკიდებელი იყო, მოსამართლეთა იმუნიტეტი პრაქტიკაში დაცული იყო, ხოლო მოსამართლეთა ვადამდე გათავისუფლება იშვიათად ხდებოდა.

როგორც რაოდენობრივი, ისე ხარისხობრივი ანალიზი სასამართლოს დამოუკიდებლობის გარკვეულ გაუმჯობესებაზე მიანიშნებს. სტატისტიკას რაც შეეხება, სისხლის სამართლის საქმეებზე გამამართლებელი განაჩენების ხვედრითმა წილმა, 2011 წლის ანგარიშში განხილულ პერიოდთან შედარებით, უკანასკნელი სამი წლის განმავლობაში იმატა (ამ ორ პერიოდს თუ შევადარებთ, 2009 წელს 0.1 პროცენტი, 2010 წელს 0,2 პროცენტი, 2011 წელს 2,5 პროცენტი იყო, ხოლო 2012 წელს 7.8 პროცენტი , 2013 წელს 3.2 პროცენტი და 2014

[164] http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282010%29028-e; http://www.coalition.org.ge/article_files/189/Coalition_Statement_September_2013_2.pdf (ნახვის თარიღი: 16 მარტი 2015)

[165] მურუსიძე, ციტირებული წყარო.

წელს 3.3 პროცენტი შეადგინა).[166] სასამართლო პროცესის ხარისხს რაც შეეხება, თუკი წინა პერიოდში პროკურატურის მიერ სასამართლოში წარდგენილი თითქმის ყველა შუამდგომლობა კმაყოფილდებოდა,[167] ბოლო წლებში მდგომარეობა ამ მხრივ დადებითი მიმართულებით შეიცვალა და მოსამართლეებმა პროკურატურის შუამდგომლობების უფრო დეტალურად განხილვა დაიწყეს. ადრინდელი პრაქტიკისაგან განსხვავებით, როდესაც შუამდგომლობის ავტომატურად დაკმაყოფილება ხდებოდა, ახლა მოსამართლეები პროკურორებს სთხოვენ, პასუხი გასცენ მათ კითხვებს და შუამდგომლობების გასამყარებლად მეტი მტკიცებულება წარმოადგინონ.[168] მაგალითად, არასაკმარისი მტკიცებულებების გამო, სასამართლომ რამდენიმე შემთხვევაში არ დააკმაყოფილა პროკურატურის შუამდგომლობა, მათ შორის გახმაურებულ სისხლის სამართლის საქმეებზე, რომლებიც ყოფილ მაღალი თანამდებობის პირებს ეხებოდა.[169]

უკანასკნელი რამდენიმე წლის განმავლობაში საგრძნობლად გაიზარდა კერძო პირების მიერ სახელმწიფო ორგანოების წინააღმდეგ მოგებული ადმინისტრაციული საქმეების ხვედრითი წილი, რომელიც 2011 წელს 23.8 პროცენტი იყო, ხოლო 2012 წელს - 45,5 პროცენტი და 2013 წელს - 61.6 პროცენტი შეადგინა.[170]

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის 2011 წლის ანგარიშში ასახული პერიოდისაგან განსხვავებით, დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებათა ეუთოს ოფისის სადამკვირვებლო მისიამ (OSCE / ODIHR) 2012 წლის საპარლამენტო და 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების დროს არ დააფიქსირა სასამართლოში დავების მთავრობის სასარგებლოდ ტენდენციურად გადაწყვეტის შემთხვევები, რაც, სავარაუდოდ, ასევე მიანიშნებს სასამართლოს დამოუკიდებლობის ზრდაზე.[171]

ასევე გაუმჯობესდა მდგომარეობა მოსამართლეთა სხვა სასამართლოებში დაუსაბუთებლად მივლინების მხრივ. 2011 წლის შემდეგ მნიშვნელოვნად შემცირდა მივლინებების რიცხვი. მაგალითად, თუკი 2011 წელს 42 მოსამართლე იქნა მივლენილი სხვა სასამართლოში, 2013 წელს ამგვარ მივლინებათა რიცხვი მხოლოდ 13 იყო.[172] ამასთან, კანონმდებლობაში შეტანილი ცვლილების შემდეგ არ დაფიქსირებულა არც ერთი შემთხვევა, რომ მოსამართლეს მივლინებაზე უარი განეცხადებინოს.[173]

რაც შეეხება პრობლემებს, ჯერ კიდევ აღინიშნება ზოგიერთი საქმის იმ სასამართლოსათვის გადაცემის პრაქტიკა, რომელიც მეტი ალბათობით მთავრობისათვის

---

[166] http://www.supremecourt.ge/statistics/ (ნახვის თარიღი: 16 მარტი 2015)
[167] „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს“ ინტერვიუ „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის“ აღმასრულებელ დირექტორ თამარ გვარამაძესთან, 2014 წლის 25 აპრილი.
[168] გოცირიძე, ციტირებული წყარო.
[169] Transparency International Georgia, *The Second Trial Monitoring Report of High-Profile Criminal Cases*, 2014, pp.14-23
[170] http://www.supremecourt.ge/statistics/ (ნახვის თარიღი: 16 მარტი 2015)
[171] OSCE/ODHIR, *Georgia: Parliamentary Elections 2012*; OSCE/ODIHR, *Georgia: Presidential Election 27 October 2013, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report,* Warsaw, 14 January 2014
[172] Transparency International Georgia, *Second monitoring report on the activities of the High Council of Justice*, 18 February 2014, pp. 16-17
[173] მურუსიძე, ციტირებული წყარო.

ხელსაყრელ გადაწყვეტილებას მიიღებს. ამის მაგალითი იყო ყოფილ პრემიერ-მინისტრ ვანო მერაბიშვილის საქმის განხილვის თბილისის საქალაქო სასამართლოდან ქუთაისის საქალაქო სასამართლოში გადატანა, რომელმაც მერაბიშვილის წინასწარ პატიმრობაში დატოვების გადაწყვეტილება გამოიტანა.[174] [175] ანალოგიური შედეგის მაჩვენებელი კიდევ ერთი თვალსაჩინო შემთხვევა თბილისის მერიის თანამშრომლებს ეხება - მათი საქმის განხილვამ თბილისიდან რუსთავის რაიონულ სასამართლოში გადაინაცვლა.[176] ეუთო-ს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის მიერ 2014 წელს გამოქვეყნებულ სასამართლოს მონიტორინგი ანგარიშში ასევე ხაზგასმულია მოსამართლეებს შორის საქმეების განაწილებისა და ერთი სასამართლოდან მეორეში მოსამართლეების გადაყვანის გაუმჭვირვალე პროცესები, როგორც „ფაქტორები, რომლებიც ეჭვებს წარმოშობს სასამართლოს დამოუკიდებლობასთან დაკავშირებით.“[177]

პოტენციურ პრობლემად რჩება სასამართლო ხელისუფლების პოლიტიზებულობა. ერთ-ერთი ექსპერტი რესპონდენტის განმარტებით, იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრები ე. წ. „ორ მხარეს" წარმოადგენენ - „ქართული ოცნების“ მომხრეებსა და ყოფილი მმართველი პარტიის, ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის, მომხრეებს, რომლებიც ხშირად უპირისპირდებიან ერთმანეთს.[178]

სასამართლო ხელისუფლების მიერ სისხლისა და ადმინისტრაციული სამართლის საქმეების განხილვის მხრივ მომხდარი თვისებრივი და რაოდენობრივი ცვლილებების წყალობით მოცემული ინდიკატორის შეფასება, რომელიც 2011 წელს 25 ქულას შეადგენდა, 2015 წელს 50 ქულამდე გაიზარდა.

გამჭვირვალობა (კანონი)

2015 წლის ქულა: 75 (2011 წლის ქულა: 50)

რამდენად უზრუნველყოფს კანონმდებლობა, რომ საზოგადოებამ შეძლოს სათანადო ინფორმაციის მიღება სასამართლო ხელისუფლების საქმიანობისა და გადაწყვეტილებების მიღების პროცესის შესახებ?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასების 2011 წლის ანგარიშში აღნიშნული იყო, რომ კანონმდებლობა არაერთ დებულებას შეიცავდა სასამართლო ხელისუფლების გამჭვირვალობის უზრუნველყოფის მიზნით, მათ შორის კონსტიტუციის მოთხოვნას სასამართლოს სხდომების ღიად ჩატარების შესახებ და ნორმებს სასამართლოს გადაწყვეტილებებისა და სხდომათა ოქმების საჯაროდ ხელმისაწვდომობასთან დაკავშირებით. მოსამართლეები ყოველწლიურად წარუდგენდნენ ქონებრივ

[174] http://www.interpressnews.ge/ge/samartali/266553-vano-merabishvili-quthaisis-sasamarthlosthvis-thbilisshi-erthi-othakhis-gamoyofas-ithkhovs.html?ar=A (ნახვის თარიღი: 16 მარტი 2015)
[175] http://www.civil.ge/eng/article.php?id=26097 (ნახვის თარიღი: 16 მარტი 2015)
[176] http://civil.ge/eng/article.php?id=26228 (ნახვის თარიღი: 16 მარტი 2015)
[177] http://www.osce.org/odihr/130676?download=true (ნახვის თარიღი: 16 მარტი 2015)
[178] გვარამაძე, ციტირებული წყარო.

დეკლარაციებს საჯარო სამსახურის ბიუროს. უარყოფით მხარეს რაც შეეხება, სასამართლო დარბაზში აკრძალული იყო ვიდეოგადაღება და ჟურნალისტებს აუდიო და სტენოგრაფიული ჩანაწერების წარმოებაც კი მხოლოდ მოსამართლის ნებართვით შეეძლოთ. არ არსებობდა სამართლებრივი ნორმები გარკვეული სახის ინფორმაციის პროაქტიულად გამოქვეყნების შესახებ, მათ შორის მოსამართლეების დანიშვნასა და თანამდებობიდან გათავისუფლებასთან დაკავშირებული ინფორმაციისა.

სასამართლოს გამჭვირვალობა გაიზარდა მას შემდეგ, რაც, არასამთავრობო ორგანიზაციების რეკომენდაციების საფუძველზე, „საერთო სასამართლოების შესახებ“ ორგანულ კანონში მნიშვნელოვანი შესწორებები შევიდა.[179] ამ ცვლილებების თანახმად, სასამართლო ვალდებულია, დაუშვას სასამართლო პროცესის აუდიო, ფოტო და ვიდეო გადაღება და, მოთხოვნის შემთხვევაში, უზრუნველყოს საზოგადოების წვდომა ჩანაწერებზე. საქართველოს საზოგადოებრივ მაუწყებელს შეუზღუდავი გადაღების უფლება მიენიჭა, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც სასამართლო სხდომები დახურულია. თუ საზოგადოებრივი მაუწყებელი ამ უფლებას არ გამოიყენებს, ის რომელიმე სხვა ტელეკომპანიას გადაეცემა.[180]

აღარ არის საჭირო მოსამართლის ნებართვა სტენოგრაფიული და აუდიო ჩანაწერების საწარმოებლად. ამ მხრივ ერთადერთი მოთხოვნა ის არის, რომ მოხდეს ჩაწერის თაობაზე მოსამართლის ინფორმირება.[181] ამავე დროს, მოსამართლეთა ქცევის განმხილველი სადისციპლინო კოლეგიის გადაწყვეტილებები იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს ვებგვერდზე ქვეყნდება.[182] [183] აღნიშნულმა ცვლილებებმა დაინტერესებულ მხარეთა დიდი მხარდაჭერა მოიპოვა, რადგან მათი წყალობით სასამართლო ხელისუფლების გამჭვირვალობა გაიზარდა. რაც შეეხება პრობლემებს, კვლავ არ არსებობს ამომწურავი დებულებები ინფორმაციის პროაქტიულად გამოქვეყნების თაობაზე.

მთლიანობაში, ზემოთ განხილული დადებითი ცვლილებები (განსაკუთრებით სასამართლო დარბაზებში მედიის დაშვებასთან დაკავშირებული ცვლილებები) საკმარისია იმისთვის, რომ მოცემული ინდიკატორის შეფასება, რომელიც 2011 წელს 50 ქულას შეადგენა, 2015 წელს 75 ქულამდე გაიზარდოს.

გამჭვირვალობა (პრაქტიკა)

2015 წლის ქულა: 50 (2011 წლის ქულა: 25)

[179] http://www.coalition.org.ge/article_files/119/The%20judicial%20system%20in%20Georgia.pdf (ნახვის თარიღი: 16 მარტი 2015)

[180] კანონი „საერთო სასამართლოების შესახებ,“ მუხლი 13[1]

[181] იქვე.

[182] საქართველოს კანონი „საქართველოს საერთო სასამართლოების მოსამართლეთა დისციპლინური პასუხისმგებლობისა და დისციპლინური სამართალწარმოების შესახებ“, 81-ე მუხლი.

[183] საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს, სადისციპლინო კოლეგიის გადაწყვეტილებები , http://hcoj.gov.ge/ge/saqrtvelos-saerto-sasamartloebis-mosamartleta-sadistsiplino-kolegiis-gadatskvetilebebi (ნახვის თარიღი: 16 მარტი 2015)

რამდენად მიუწვდება ხელი საზოგადოებას პრაქტიკაში სასამართლოების საქმიანობასთან დაკავშირებულ ინფორმაციაზე?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასების 2011 წლის ანგარიშის მიხედვით, სასამართლო სხდომები, როგორც წესი, ღია იყო საზოგადოებისათვის, მაგრამ, სასამართლო დარბაზებში შესაბამისი აღჭურვილობის არარსებობისა და სასამართლოს თანამშრომლების მხრიდან ჩარევის შემთხვევების გამო, ჟურნალისტები და არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლები ხშირად აწყდებოდნენ სირთულეებს ჩანაწერების წარმოებისას. ამავე დროს, სასამართლო გადაწყვეტილებები ყოველთვის დროულად არ იყო ხელმისაწვდომი. არაერთგვაროვანი იყო მონაცემები სასამართლო სხდომის ოქმებსა და სასამართლოს გადაწყვეტილებებზე, ასევე სასამართლო სტატისტიკისა და ბიუჯეტის შესახებ ინფომაციაზე წვდომის მხრივ. სასამართლოები არც საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნებზე რეაგირებდნენ სათანადოდ.

ზემოთ განხილული საკანონმდებლო ცვლილებების შედეგად სასამართლოების საქმიანობა პრაქტიკაში უფრო გამჭვირვალე გახდა. არასამთავრობო ორგანიზაციებს თავისუფლად შეუძლიათ, დაესწრონ საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს სხდომებს და უზრუნველყოფილნი არიან სასამართლო განხილვებზე სრული წვდომით. თუმცა, ჯერ კიდევ აღინიშნება პრობლემები როგორც სასამართლო სხდომების დღის წესრიგისა და ოქმების დროულად გამოქვეყნების, ისე მათი ხარისხის თვალსაზრისით. მიუხედავად იმისა, რომ ახლა მეტი სასამართლო გადაწყვეტილებაა ხელმისაწვდომი ინტერნეტის საშუალებით, შეინიშნება ტენდენცია, რომ უპირატესად ის გადაწყვეტილებები გამოქვეყნდეს საჯაროდ, რომლებიც სასამართლო სისტემას დადებითი კუთხით წარმოაჩენს.[184] ამ მხრივ ყველაზე კარგი მაჩვენებელი აქვს საქართველოს უზენაეს სასამართლოს, რაც იმ გარემოებით შეიძლება აიხსნას, რომ უზენაესი სასამართლოს მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებს პრეცედენტის ძალა აქვს. გარდა ამისა, უზენაეს სასამართლოში, პირველი ინსტანციის სასამართლოებთან შედარებით, ნაკლები საქმე შედის განსახილველად.[185] 2011 წლის შემდეგ განახლდა უზენაესი სასამართლოს ვებსაიტი, რომელიც ახლა შეიცავს საჯარო ინფორმაციის სპეციალურ განყოფილებას (სადაც პროაქტიულად ქვეყნდება გარკვეული სახის ინფორმაცია) და საჯარო ინფორმაციის ელექტონულ რეჯიმში მოთხოვნის შაბლონს.[186]

რაც შეეხება პრობლემებს, ეუთო-ს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის მიერ 2014 წელს გამოქვეყნებულ სასამართლოს მონიტორინგი ანგარიშში (რომელიც ყოფილი თანამდებობის პირების სასამართლო პროცესებზეა ფოკუსირებული) მთელი რიგი პრობლმები იყო გამოყოფილი სასამართლოს გამჭვირვალობის კუთხით და აღნიშნული იყო, რომ არსებობდა „ზუსტი ინფორმაციის მუდმივი ნაკლებობა“ სასამართლო ხსდომების თარიღთან, დროსა და ადგილთან დაკავშირებით და რომ საზოგადოების წარმომადგენლებს არ აძლევდნენ სასამართლო დარბაზში დაბრუნების საშუალებას ან უარს ეუბნებოდნენ დარბაზში შესვლაზე

[184] გოცირიძე, ციტირებული წყარო.
[185] გვარამაძე, ციტირებული წყარო.
[186] http://www.supremecourt.ge/publicinformation/ (ნახვის თარიღი: 16 მარტი 2015)

უსაფრთხოების საბაბით, ხოლო სასამართლოების მიდგომა არაერთგვაროვანი იყო მედიისა და საზოგადოების მიერ პროცესების ჩაწერის დაშვების მხრივ.[187]

საერთო ჯამში, მიუხედავად ამ პრობლემებისა, ზემოთ განხილული დადებითი ცვლილებები საკმარისია იმისთვის, რომ მოცემული ინდიკატორის შეფასება, რომელიც 2011 ელს 25 ქულას შეადგენდა, 2015 წელს 50 ქულამდე გაიზარდოს.

ანგარიშვალდებულება (კანონი)

2015 წლის ქულა: 75 (2011 წლის ქულა: 75)

რამდენად უზრუნველყოფს კანონმდებლობა, რომ მოსამართლეები ანგარიშვალდებულნი იყვნენ თავიანთ ქმედებებზე?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის ანალიზის 2011 წლის ანგარიშში აღნიშნულია, რომ კანონმდებლობა დეტალურ ნორმებს შეიცავდა, რომლებიც მოსამართლეების წინააღმდეგ საჩივრების წარდგენას და დისციპლინური სანქციების გამოყენებას ეხებოდა. მოსამართლეებს კანონი გადაწყვეტილებების დასაბუთებას ავალდებულებდა. მეორე მხრივ, ეჭვქვეშ იდგა დისციპლინარული კოლეგიის დამოუკიდებლობა, ხოლო ვენეციის კომისია საქართველოს აკრიტიკებდა მოსამართლეებისთვის „თითქმის აბსოლუტური იმუნიტეტის" მინიჭების გამო, რადგან იმუნიტეტი ყველა ტიპის დანაშაულზე, მათ შორის კორუფციის შემთხვევებზეც, ვრცელდებოდა.

კანონში შევიდა შესწორება, რომელიც იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს (მოსამართლის წინააღმდეგ დისციპლინური სამართალწარმოების დაწყებაზე უფლებამოსილი ორგანოს) წევრის სადისციპლინო კოლეგიის (ამ შემთხვევათა განმხილველი ორგანოს) შემადგენლობაში შეყვანას კრძალავს, რის შედეგადაც გაუმჯობესდა სადისციპლინო კოლეგიის დამოუკიდებლობის უზრუნველმყოფი სამართლებრივი ნორმები.[188] ცვლილება არ შეხებია მოსამართლეთა შეუზღუდავი იმუნიტეტის ნორმებს, რომლებმაც ვენეციის კომისიის კრიტიკა დაიმსახურა.

სადისციპლინო კოლეგიის შემადგენლობის განმსაზღვრელ ნორმებში შესული ცვლილებები მნიშვნელოვანი წინგადადგმული ნაბიჯია, მაგრამ მოცემული ინდიკატორის ქულა უცვლელია, რადგანაც კანონში შენარჩუნებულია ნორმები, რომლებიც მოსამართლეს შეუზღუდავ იმუნიტეტს ანიჭებს და სამართლებრივი დევნისაგან იცავს (მათ შორის კორუფციასთან დაკავშირებული დანაშაულის შემთხვევაში).

[187] OSCE/ODIHR, *Trial Monitoring Report Georgia*, 7.

[188] საქართველოს კანონი „საქართველოს საერთო სასამართლოების მოსამართლეთა დისციპლინური პასუხისმგებლობისა და დისციპლინური სამართალწარმოების შესახებ“, 24-ე მუხლი.

ანგარიშვალდებულება (პრაქტიკა)

2015 წლის ქულა: 25 (2011 წლის ქულა: 25)

რამდენად აგებენ პასუხს მოსამართლეები მათ ქმედებებზე პრაქტიკაში?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასების 2011 წლის ანგარიშში სასამართლო ხელისუფლების ანგარიშვალდებულების კუთხით პრაქტიკაში მთავარ პრობლემად ის გარემოება იყო აღნიშნული, რომ მოსამართლეები მათ მიერ გამოტანილ გადაწყვეტილებებს ხშირად არ ასაბუთებენ. გარდა ამისა, მოსამართლეების წინააღმდეგ შესული საჩივრების ძალზე მცირე ნაწილს მოყვებოდა რეაგირება იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მხრიდან.

2012-2013 წლებში სახალხო დამცველის მიერ პარლამენტისათვის წარდგენილ ანგარიშებში ხაზგასმითაა აღნიშნული, რომ მოსამართლეების მიერ დაუსაბუთებელი გადაწყვეტილებების გამოტანა კვლავაც სერიოზულ პრობლემას წარმოადგენს.[189] სასამართლოების განსახილველი საქმეებით გადატვირთულობის ფონზე, მოსამართლეთა რაოდენობა და მათი პროფესიონალიზმის დონე ზოგადად დაბალია. მაგალითად, აღინიშნება შემთხვევები, როდესაც სისხლის სამართლის კუთხით მომუშავე მოსამართლეები სამოქალაქო დავებზე გამოტანილ გადაწყვეტილებებს აწერენ ხელს, ან პირიქით. შესაბამისად, ეს მოსამართლეები ხშირად ვერ უზრუნველყოფენ საკუთარი გადაწყვეტილებების დასაბუთებას. [190] ეუთო-ს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის მიერ 2014 წელს გამოქვეყნებულ სასამართლოს მონიტორინგი ანგარიშში ასევე აღნიშნულია, რომ „მოსამართლეთა მრავალი გადაწყვეტილება არ ემყარება წარმოდგენილი მტკიცებულებების დეტალურ შეფასებას და არ შეიცავს სათანადო დონის სამართლებრივ ანალიზს, რომელიც განმარტავდა, თუ რატომ შეადგენს დადგენილი გარემოება სისხლის სამართლის დანაშაულს და რატომ იქნა გამოტანილი კონკრეტული განაჩენი.“[191]

პრობლემად რჩება აგრეთვე მოსამართლეთა მიმართ დისციპლინური სამართალწარმოების ვადებსა და საფუძველთან დაკავშირებული პროცედურების ბუნდოვანება. შედეგად, ამჟამად განუსაზღვრელი ვადითაა შეჩერებული მრავალი დისციპლინური წარმოება.[192] ფაქტობრივად, იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს 2013 წლის სტატისტიკური მონაცემებით, დისციპლინური სამართალწარმოება არ დასრულებულა წლის განმავლობაში შესულ საქმეთა 78 პროცენტის შემთხვევაში.[193]

ზემოთ აღწერილი გარემოებების საფუძველზე, მოცემული ინდიკატორის ქულა უცვლელი რჩება.

---

[189] http://ombudsman.ge/uploads/other/1/1934.pdf ; http://ombudsman.ge/uploads/other/1/1350.pdf (ნახვის თარიღი: 16 მარტი 2015)

[190] გოცირიძე, ციტირებული წყარო.

[191] OSCE/ODIHR, *Trial Monitoring Report Georgia,* 10

[192] იქვე.

[193] http://hcoj.gov.ge/files/pdf%20files/Disciplinuri%20Statistika%202013%20clis.pdf (ნახვის თარიღი: 16 მარტი 2015)

კეთილსინდისიერება (კანონი)

2015 წლის ქულა: 75 (2011 წლის ქულა: 75)

რამდენად არსებობს სამართლებრივი მექანიზმები, რომლებიც მოსამართლეების კეთილსინდისიერებას უზრუნველყოფს?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასების 2011 წლის ანგარიშში აღნიშნული იყო, რომ საქართველოს კანონმდებლობა „მრავალ დებულებას" შეიცავდა სასამართლო სისტემის კეთილსინდისიერების უზრუნველსაყოფად. სამოსამართლო ეთიკის კოდექსთან ერთად (რომელიც მოსამართლეს პოლიტიკურად მიუკერძოებელი გადაწყვეტილების გამოტანას ავალდებულებს), მოსამართლეები ვალდებულნი იყვნენ, დაეცვათ „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ" კანონის მოთხოვნები, რომელიც შეზღუდვებს აწესებს საჩუქრების მიღებაზე და კერძო კომპანიებში წილის ქონაზე და შეიცავს ქონების გასაჯაროების ვალდებულებას. რაც შეეხება უარყოფით მხარეს, სასამართლო ხელისუფლების წევრებისთვის არ მოქმედებდა დასაქმების შემდგომი პერიოდის შეზღუდვები.

სასამართლოს კეთილსინდისიერების უზრუნველმყოფი სამართლებრივი ნორმები 2011 წლის შემდეგ არ შეცვლილა, ამიტომაც მოცემული ინდიკატორის ქულა უცვლელია.

კეთილსინდისიერება (პრაქტიკა)

2015 წლის ქულა: 50 (2011 წლის ქულა: 50)

რამდენად უზრუნველყოფილია მოსამართლეთა კეთილსინდისიერება პრაქტიკაში?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასების 2011 წლის ანგარიშში აღნიშნული იყო, რომ სასამართლო ხელისუფლებაში მექრთამეობა, ფაქტობრივად, აღმოიფხვრა და რომ მოსამართლეები სპეციალურ მომზადებას გადიოდნენ კეთილსინდისიერების წესების კუთხით. თუმცა, აღმასრულებელი შტოს გადამეტებული გავლენა სასამართლო ხელისუფლებაზე, მთლიანობაში, ამ ინსტიტუტის კეთილსინდისიერებას ამცირებდა. მოსამართლეთა ქონებრივი დეკლარაციები სპეციალურ ვებ-გვერდზე ქვეყნდებოდა, მაგრამ არ არსებობდა მათი გადამოწმების ოფიციალური მექანიზმი.

საზოგადოება სასამართლო ხელისუფლების საქმიანობას კვლავ უარყოფითად აფასებს. „გლობალური კორუფციის ბარომეტრის" 2013 წლის კვლევის თანახმად, გამოკითხულ მოქალაქეთა 51 პროცენტმა განაცხადა, რომ სასამართლო სისტემა კორუმპირებული ან უკიდურესად კორუმპირებულია (ეს ყველაზე მაღალი პროცენტული მაჩვენებელია კვლევაში შესულ საქართველოს ინსტიტუტებს შორის).[194] ეროვნული დემოკრატიული ინსტიტუტის (NDI) მიერ 2014 წლის აპრილში ჩატარებული საზოგადოებრივი აზრის

[194] http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=georgia (ნახვის თარიღი: 16 მარტი 2015)

კვლევის შედეგების თანახმად, სასამართლოს მუშაობას დადებითად გამოკითხულთა მხოლოდ 13 პროცენტი აფასებდა.[195] „კავკასიის ბარომეტრის“ 2013 წლის კვლევის მიხედვით კი საქართველოს მოსახლეობის მხოლოდ 22 პროცენტი ენდობა ან სრულად ენდობა სასამართლოს.[196]

არ მომხდარა მოსამართლეთა (ისევე, როგორც სხვა თანამდებობის პირების) ქონებრივი დეკლარაციების გადამოწმების მექანიზმის შემოღება.

რადგან სასამართლო ხელისუფლების კეთილსინდისიერების თვალსაზრისით ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასების 2011 წლის ანგარიშში გამოკვეთილ სფეროებში მნიშვნელოვანი ცვლილებები არ მომხდარა, მოცემული ინდიკატორის ქულა უცვლელი რჩება.

როლი: აღმასრულებელ შტოზე ზედამხედველობა (კანონი და პრაქტიკა)

2015 წლის ქულა: 50 (2011 წლის ქულა: 25)

რამდენად ეფექტიანად ახორციელებს სასამართლო ხელისუფლება აღმასრულებელი შტოს ზედამხედველობას?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასების 2011 წლის ანგარიშის მიხედვით, სასამართლო ხელისუფლებას აღმასრულებელ შტოზე ზედამხედველობის განსახორციელებლად „მნიშვნელოვანი უფლებამოსილებები“ გააჩნდა. ამის მიუხედავად, სასამართლოზე მთავრობის ძლიერი გავლენის გამო, ეს უფლებამოსილებები პრაქტიკაში ეფექტიანად არ გამოიყენებოდა. როგორც ორგანიზაცია Freedom House აღნიშნავდა, სასამართლოები სისხლის სამართლის საქმეების განხილვისას პროკურატურის მუდმივ ზეწოლას განიცდნენ, ხოლო ექსპერტი რესპონდენტები „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოსთან“ საუბარში აცხადებდნენ, რომ სასამართლოები რ იცავდნენ იმ ბიზნესმენების უფლებებს, რომლებიც სახელმწიფოსთან სასამართლო დავებში იყვნენ ჩაბმულნი და რომ კერძო მხარეებს სასამართლოში სახელმწიფოს წინააღმდეგ საქმის მოგება რეალურად მხოლოდ მაშინ შეეძლოთ, თუ საქმეში ძლიერი სამთავრობო უწყება ან პოლიტიკური ინტერესი არ ფიგურირებდა.

ამჟამად შემცირებულია ისეთი პოლიტიკურად მოტივირებული საქმეების რაოდენობა, როგორიცაა იმ ბიზნესმენებისთვის ქონების ჩამორთმევა, რომლებიც წინა ხელისუფლების კეთილგანწყობით არ სარგებლობდნენ.[197] ადმინისტრაციულ სასამართლო პროცესებზე, როგორც ზემოთ აღინიშნა, სახელმწიფოს აღარ აქვს აბსოლუტური უპირატესობა კერძო მხარეებთან შედარებით, რაც საქმის სახელმწიფოს სასარგებლოდ დასრულებას უზრუნველყოფდა. შესაბამისად, 2013 წლის თებერვლიდან დეკემბრამდე პერიოდში

[195] https://www.ndi.org/files/Georgia-აპრილი14-Survey-Political-English.pdf (ნახვის თარიღი: 16 მარტი 2015)
[196] http://caucasusbarometer.org/en/cb2013ge/TRUCRTS/ (ნახვის თარიღი: 16 მარტი 2015)
[197] გვარამაძე, ციტირებული წყარო.

სახელმწიფო მხარის მიერ მოგებული საქმეების პროცენტული მაჩვენებელი თბილისის საქალაქო სასამართლოში 84.4 პროცენტიდან 63.7 პროცენტამდე შემცირდა, ხოლო ბათუმის საქალაქო სასამართლოში და ხელვაჩაურის რაიონულ სასამართლოში შესაბამისად 87.1 პროცენტიდან 45.5 პროცენტამდე დავიდა.[198] ზედამხედველობის საკითხში გაუმჯობესების კიდევ ერთი ნიმუშია მოსამართლეების მეტი მონდომება, უფრო დეტალურად შეამოწმონ პროკურატურის მიერ წარდგენილი შუამდგომლობები და მტკიცებულებები სისხლის სამართლის საქმეების განხილვისას (იხ პრაქტიკაში დამოუკიდებლობის შესახებ ქვეთავი). სასამართლო ხელისუფლების მზადყოფნაზე, უფრო კრიტიკულად განიხილოს აღმასრულებელი ხელისუფლების გადაწყვეტილებები, მეტყველებს ის ფაქტიც, რომ თბილისის საქალაქო სასამართლომ 2013 წლის მაისში დააკმაყოფილა „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს“ სარჩელი და გააუქმა ფინანსთა მინისტრის ბრძანება, რომლითაც, „საქართველოს ფოსტისათვის“ მონოპოლიური პირობების შექმნის შედეგად, საფრთხის წინაშე იდგა საფოსტო და გადამზიდავი მომსახურების ბაზარი.[199] 2014 წელს, სასამართლომ შეაჩერა კულტურისა და ძეგლთა დაცვის მინისტრის გადაწყვეტილება, რომელიც საყრდისის კულტურული მემკვიდრეობის ობიექტზე წიაღისეულის მოპოვების სამუშაოს წარმოების საშუალებას იძლეოდა.[200]

რაც შეეხება პრობლემებს, მოსამართლეები კვლავაც თავს იკავებენ ინკვიზიციური უფლებამოსილების პრაქტიკაში გამოყენებისაგან, რაც შემდეგს გულისხმობს: მხარეებისთვის მითითებებისა და რეკომენდაციების მიცემა, მეტი ინიციატივის გამოვლენა დამატებითი მტკიცებულებების მოსაპოვებლად და საკუთარი წვლილის შეტანა განსახილველი დავების მორიგებით დამთავრებაში. მოსამართლის მიერ ამ უფლებამოსილების გამოყენება ძალზე მნიშვნელოვანია, რადგან, მოქმედი წესების მიხედვით, ადმინისტრაციულ სამართალწარმოებაში კერძო მხარეს, რომელსაც ადვოკატის დაქირავების საშუალება არა აქვს, სხვა სამართლებრივი დახმარება არ გაეწევა.[201] ზოგადად, გაუმჯობესების მიუხედავად, სასამართლოს დამოუკიდებლობის კუთხით დარჩენილი პრობლემები მას საშუალებას არ აძლევს, უფრო პროაქტიული იყოს აღმასრულებელი შტოს პირისპირ.

მთლიანობაში, დარჩენილი პრობლემების მიუხედავად, ზემოთ გამოკვეთილი პოზიტიური ცვლილებები საკმარისია იმისთვის, რომ მოცემული ინდიკატორის შეფასება, რომელიც 2011 წელს 25 ქულას შეადგენდა, 2015 წელს 50 ქულამდე გაიზარდოს.

[198] Transparency International Georgia, *Third Court Monitoring Report on administrative cases revealed significant improvements, but many problems still remain*, 8 აპრილი 2014, 5

[199] http://www.tabula.ge/ge/story/71549-ti-saqartvelom-finansta-saministros-sasamartlo-procesi-mougo (ნახვის თარიღი: 16 მარტი 2015)

[200] https://gyla.ge/geo/news?info=2134 (ნახვის თარიღი: 30 აპრილი 2015)

[201] Transparency International Georgia, *Third Court Monitoring Report on administrative cases revealed significant improvements, but many problems still remain*, 5.

საჯარო სამსახური

რეზუმე

2011 წლის შემდეგ გაუმჯობესდა საჯარო სექტორის დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფისთვის გამიზნული სამართლებრივი დებულებები, მაგრამ საჯარო მოხელეები კვლავ არ არიან საკმარისად დამოუკიდებელნი და პოლიტიკური გავლენისაგან დაცულნი პრაქტიკაში. საჯარო სამსახურის ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფა სასამართლოსა და სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ფუნქციონირებით ხორციელდება, თუმცა საჯარო უწყებების შიდა აუდიტის ორგანოების საქმიანობა არაეფექტიანია. საქართველოს კანონმდებლობა ზოგადად საკმარის ნორმებს შეიცავს საჯარო ადმინისტრაციის კეთილსინდისიერების კუთხით, მაგრამ ამ ნორმების პრაქტიკაში შესრულება სათანადოდ უზრუნველყოფილი არ არის. გარდა ამისა, არსებობს იმის ნიშნები, რომ ფავორიტიზმი და ნეპოტიზმი მზარდ პრობლემას წარმოადგენს საჯარო სამსახურში მიღების პროცესში. საქართველოში სახელმწიფო შესყიდვების გამჭვირვალე ელექტრონული პლატფორმა ფუნქციონირებს, მაგრამ აღნიშნული სისტემის ეფექტიანობას საფრთხეს უქმნის კანონში არსებული ხარვეზები, რომლებიც არაგონივრულ გამონაკლისებს უშვებს შესყიდვების ღია ტენდერების საშუალებით განხორციელების წესიდან.

საჯარო სამსახური ინსტიტუტის საერთო ქულა: 52/100 (2011: 50/100)			
გაწზომილება	**ინდიკატორი**	**კანონი**	**პრაქტიკა**
შესაძლებლობები: 50/100 (2011: 42)	რესურსები		50 (2011: 50)
	დამოუკიდებლობა	75 (2011: 50)	25 (2011: 25)
მმართველობა: 63/100 (2011: 67)	გამჭვირვალობა	75 (2011: 75)	50 (2011: 50)
	ანგარიშვალდებულება	75 (2011: 75)	75 (2011: 75)
	კეთილსინდისიერება	75 (2011: 75)	25 (2011: 50)
როლი: 42/100 (2011: 42)	როლი: საზოგადოების ინფორმირება		25 (2011: 25)
	როლი: საჯარო დაწესებულებებთან, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებთან და კერძო სექტორთან თანამშრომლობა კორუფციის პრევენციისა და დაძლევის კუთხით		50 (2011: 50)
	როლი: კორუფციის რისკების შემცირება სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელებისას კეთილსინდისიერების უზრუნველყოფის გზით	50 (2011: 50)	
კანონის და პრაქტიკის საშუალო ქულა		70 (2011: 65)	44 (2011: 47)

სტრუქტურა და ორგანიზაცია

საქართველოს კანონმდებლობა „საჯარო სამსახურს“ განსაზღვრავს როგორც სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის სახაზინო დაწესებულებებში დასაქმებას. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონში ჩამოთვლილია დაწესებულებები, რომლებიც საჯარო სამსახურს წარმოადგენენ. ამ უწყებებს საჯარო სამსახურის ნაწილად მოიხსენიებს აგრეთვე სხვა ორგანოების საქმიანობის მარეგულირებელი ცალკეული კანონები. ამ თავში განხილულია აგრეთვე საჯარო სამართლის იურიდიული პირები (ნახევრად დამოუკიდებელი ორგანოები, რომლებიც სხვადასხვა საჯარო ფუნქციას ასრულებენ სახელმწიფო ზედამხედველობის ქვეშ), რომელთაგან ბევრი მნიშვნელოვან საქმიანობას ეწევა სახელმწიფოს სახელით. ამასთან, რადგანაც საჯარო სამართლის ზოგი იურიდიული პირი სამინისტროებისა და დეპარტამენტების მიერ დელეგირებულ საჯარო სამსახურის მთელ რიგ ფუნქციას ასრულებს, ისინი ვალდებულნი არიან, დაიცვან „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ კანონის დებულებები და საქართველოს უმაღლესი აუდიტორული დაწესებულების – სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის – ზედამხედველობას ექვემდებარებიან (დამატებითი ინფორმაციისთვის, იხილეთ ამ ანგარიშის შესაბამისი თავი).

საჯარო სამსახურთან დაკავშირებით ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკის შემუშავების ხელშეწყობა და შესაბამისი საქმიანობის კოორდინირება საჯარო სამსახურის ბიუროს ევალება. ბიურო ასევე ვალდებულია, მოახდინოს სახელმწიფო უწყებებში ადამიანური რესურსების მართვის კოორდინირება, მიიღოს საჯარო მოხელეთა ქონებრივი დეკლარაციები, აწარმოოს საჯარო სამსახურში არსებული მდგომარეობის ანალიზი და შესაბამისი რეკომენდაციები წარუდგინოს საკანონმდებლო ორგანოს.

რესურსები (პრაქტიკა)

2015 წლის ქულა: 50 (2011 წლის ქულა: 50)

რამდენად აქვს საჯარო სექტორს მისი მოვალეობების ეფექტიანდ განხორციელებისთვის საჭირო რესურსები?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის 2011 წლის ანგარიშში აღნიშნული იყო, რომ საჯარო სამსახურის დაფინანსება 2004 წლის შემდეგ გაუმჯობესდა და რომ საჯარო მოსამსახურეები ხელფასს დროულად იღებდნენ, თუმცა ბევრი უწყება კვლავაც არასაკმარისად ფინანსდებოდა, განსაკუთრებით ადგილობრივი ხელისუფლების დონეზე. საჯარო მოსამსახურეთა დამოუკიდებლობის დაბალი ხარისხი, განსაკუთრებით კი სამსახურიდან დაუსაბუთებელი განთავისუფლების საფრთხე, აფერხებდა ინსტიტუციური ცოდნის დაგროვებას და ზოგიერთ საჯარო უწყებას მაღალკვალიფიციური კადრებისა მოზიდვისა და პროფესიონალიზმის ამაღლების საშუალებას არ აძლევდა.

საჯარო სექტორში დასაქმებულთა საშუალო ხელფასი 2013 წლისათვის 738 ლარამდე გაიზარდა (25%-ით). შედარებისთვის, 2011 წელს საჯარო სექტორში დასაქმებულთა

საშუალო ხელფასი 589 ლარს შეადგენდა. კერძო სექტორში დასაქმებულთა საშუალო ხელფასი კი იმავე პერიოდში 670 ლარიდან 795 ლარამდე გაიზარდა (18%-ით). საჯარო სექტორის „სახელმწიფო მართვის" კატეგორიაში (რომელიც წინამდებარე შეფასებისთვის ყველაზე მნიშვნელოვანი კატეგორიაა) საშუალო ხელფასი 998 ლარიდან 1152 ლარამდე (15%-ით) გაიზარდა.[202] აღსანიშნავია, რომ აღნიშნულ პერიოდში საქართველოში ინფლაცია არ დაფიქსირებულა. საქართველოს სტატისტიკის დეპარტამენტის (ქვეყნის ოფიციალური სტატისტიკური ორგანო) ინფორმაციით, სამომხმარებლო ფასების მაჩვენებელი როგორც 2012 წელს, ისე 2013 წელს რეალურად შემცირდა.[203]

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების დაფინანსება, რომელიც ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის ანალიზის 2011 წლის ანგარიშში პრობლემურ სფეროდ შეფასდა, ზოგადად უცვლელი დარჩა, თუ არ ჩავთვლით 2012 წელს (ამ წელს გაიმართა უკანასკნელი საპარლამენტო არჩევნები), როდესაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს ბევრად დიდი დაფინანსება - 1149 მილიონი ლარი - გამოეყო, ვიდრე 2011, 2013 და 2014 წლებში - ამ წლების ანალოგიური მაჩვენებლები შესაბამისად 796 მილიონ, 761 მილიონ და 787 მილიონ ლარს შეადგენდა.[204] მოუგვარებელი რჩება საჯარო მოსამსახურეთა დამოუკიდებლობის არასაკმარისი დონისა და სამუშაო ადგილების არასაიმედოობის პრობლემა (ამის შესახებ უფრო დაწვრილებითი ანალიზი იხილეთ პრაქტიკაში დამოუკიდებლობის შესახებ ქვეთავში), რაც, სავარაუდოდ, კვლავაც უარყოფითად აისახება საჯარო სამსახურის კადრების ხარისხზე.

რადგან 2011 წლის შემდგომ პერიოდთან დაკავშირებული შეიცავს როგორც პოზიტიურ, ისე ნეგატიურ მონაცემებს, მოცემული ინდიკატორის ქულა უცვლელია.

დამოუკიდებლობა (კანონი)

2015 წლის ქულა: 75 (2011 წლის ქულა: 50)

რამდენად დაცულია საჯარო მოსამსახურეთა დამოუკიდებლობა კანონით?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის 2011 წლის ანგარიშის მიხედვით, კანონმდებლობა საჯარო მოსამსახურეთა დამოუკიდებლობის უზრუნველმყოფ რიგ დებულებას შეიცავდა.ამავე დროს, კანონი არასაკმარისად იცავდა საჯარო სექტორის თანამშრომლებს მათ საქმიანობაში პოლიტიკური ჩარევისაგან და მათი უფლებების დაცვის უზრუნველყოფა არც ერთ ორგანოს არ ევალებოდა. „ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის“ აღმოსავლეთ ევროპისა და ცენტრალური აზიის ანტიკორუფციული ქსელის (OECD ACN) დასკვნაში აღნიშნული იყო, რომ არსებული სამართლებრივი დებულებები საჯარო უწყებების ხელმძღვანელ პირებს გადაჭარბებულ დისკრეციას ანიჭებდა და შესაძლებლობას აძლევდა, საჯარო

[202] http://geostat.ge/?action=page&p_id=148&lang=geo (ნახვის თარიღი: 16 მარტი 2015)
[203] http://geostat.ge/index.php?action=page&p_id=128&lang=eng (ნახვის თარიღი: 16 მარტი 2015)
[204] http://mof.gov.ge/4979 (ნახვის თარიღი: 16 მარტი 2015)

მოსამსახურეების პროფესიულ გადაწყვეტილებებზე არაჯეროვანი ზეგავლენა მოეხდინათ.

კანონმდებლობა ცალსახად არც ამჟამად კრძალავს საჯარო სამსახურის საქმიანობაში პოლიტიკურ ჩარევას, ხოლო საჯარო მოხელეთა უფლებების დაცვის ვალდებულება კვლავ არ არის რომელიმე კონკრეტულ ორგანოზე დაკისრებული. მიუხედავად ამისა, დადებითი მოვლენაა „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონში შეტანილი ცვლილება, რომლის თანახმადაც, საჯარო სამსახურში აყვანისათვის აუცილებელ პირობად კონკურსის ჩატარება დაწესდა, ხოლო მოვალეობის დროებით შემსრულებლად დანიშვნის ვადა (რაც კონკურსის გარეშე შეიძლება განხორციელდეს) სამ თვემდე შეიზღუდა;[205] შემუშავდა აგრეთვე საჯარო სექტორში სამუშაოს მაძიებელთათვის ტესტირების ორგანიზების დეტალური წესები.[206] კიდევ ერთი პოზიტიური ცვლილებაა 2013 წელს სისხლის სამართლის კოდექსში შეტანილი ცვლილება, რომლის მიხედვითაც დანაშაულად კვალიფიცირდება პირის იძულება, დაწეროს სამსახურის დატოვების შესახებ განცხადება.[207]

რაც შეეხება პრობლემებს, ზემოთ აღწერილი ზოგიერთი პოზიტიური საკანონმდებლო ცვლილება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე 2015 წლის ივლისამდე არ გავრცელდება.[208] ცვლილებებმა ადგილობრივი თვითმმართველობის კანონმდებლობაში, რომელთა შედეგადაც პირდაპირი წესით არჩეული მერებისა და გამგებლების თანამდებობიდან დათხოვნა გაადვილდა, შეიძლება ასევე შეამციროს მათი დამოუკიდებლობა.[209]

კანონმდებლობაში მომხდარი აღნიშნული პოზიტიური ცვლილებების გამო, მოცემული ინდიკატორის შეფასება 2011 წლის 50 ქულიდან 2015 წელს 75 ქულამდე გაიზარდა.

დამოუკიდებლობა (პრაქტიკა)

2015 წლის ქულა: 25 (2011 წლის ქულა: 25)

რამდენად თავისუფალნი არიან საჯარო მოსამსახურეები მათ საქმიანობაში გარეშე ჩარევისგან?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის 2011 წლის ანგარიშში აღნიშნული იყო, რომ საჯარო მოსამსახურეთა დამოუკიდებლობა პრაქტიკაში არასაკმარისად იყო უზრუნველყოფილი, რადგან საჯარო უწყებების ხელმძღვანელები საჯარო მოსამსახურეთა თანამდებობაზე დანიშვნისა და გათავისუფლების საკითხში ფართო

[205] კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, 29-ე და 30-ე მუხლები.
[206] საქართველოს მთავრობა, დადგენილება „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული კონკურსის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ, 2014 წლის 18 ივნისი.
[207] „სისხლის სამართლის კოდექსი,“ 169-ე მუხლი.
[208] კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, მუხლი 134[4]
[209] http://transparency.ge/en/post/general-announcement/statement-ngo-s-rights-and-duties-mayors-and-governors (ნახვის თარიღი: 16 მარტი 2015)

დისკრეციით სარგებლობდნენ. შედეგად, საჯარო სამსახური პოლიტიზებული იყო და არ არსებობდა მკაფიო გამყოფი ხაზი მმართველ პარტიასა და საჯარო სამსახურს შორის.

საქართველოს საჯარო მოხელეები პოლიტიკური გავლენისაგან კვლავაც დაუცველნი არიან და წინა ქვეთავში აღნიშნული დადებითი საკანონმდებლო ცვლილებები პრაქტიკაში სრულყოფილად ჯერ არ გატარებულა. ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის აღმოსავლეთ ევროპისა და ცენტრალური აზიის ანტიკორუფციული ქსელის დასკვნით, საკანონმდებლო ცვლილებები „სრულად არ განხორციელებულა", „პრაქტიკაში საჯარო სამსახური სერიოზულ პოლიტიკურ გავლენას განიცდის და მისი მიუკერძოებლობა და ობიექტურობა უზრუნველყოფილი არ არის."[210]

საქართველოში სერიოზულ პრობლემად რჩება საჯარო მოხელეთა პოლიტიკური ნიშნით სამსახურიდან დათხოვნა. 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ საჯარო სამსახურიდან 5 149 პირი გათავისუფლდა, ხოლო 6 557 ახლადდანიშნული საჯარო მოხელიდან კონკურსის წესით მხოლოდ 4 პროცენტის აყვანა მოხდა.[211] ანალოგიურ ფაქტებს გვქონდა ადგილი 2014 წლის ადგილობრივი არჩევნების შემდეგაც, როდესაც ერთ თვეზე ოდნავ მეტ პერიოდში თბილისის მერიაში სამსახურიდან 155 ადამიანი დაითხოვეს.[212]

2011 წლის შემდეგ ამ მიმართულებით მდგომარეობა პრაქტიკაში არ გაუმჯობესებულა და მოცემული ინდიკატორის ქულა, შესაბამისად, უცვლელია.

გამჭვირვალობა (კანონი)

2015 წლის ქულა: 75 (2011 წლის ქულა: 75)

რამდენად უზრუნველყოფს კანონმდებლობა საჯარო სამსახურის ფინანსური და ადამიანური რესურსებისა და ინფორმაციის მართვის გამჭვირვალობას?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის 2011 წლის ანგარიშის მიხედვით, საქართველოს საკანონმდებლო ბაზა საჯარო სამსახურის გამჭვირვალობის კუთხით ძლიერ დებულებებს შეიცავდა, მათ შორის ინფორმაციის თავისუფლებასთან დაკავშირებით. მიუხედავად ამისა, ხარვეზები აღინიშნებოდა საჯარო დასეწებულებების მიერ ინფორმაციის პროაქტიულად გამოქვეყნების თვალსაზრისით. კანონი საჯარო დაწესებულებების ხელმძღვანელ პირებს (თანამდებობის პირებს) ქონებრივი დეკლარაციების წარდგენას და გასაჯაროებას ავალდებულებდა, თუმცა, კანონი დეკლარაციების გადამოწმების მექანიზმებს არ ითვალისწინებდა. ამავე დროს, ქონებრივი მდგომარეობის გასაჯაროების მოთხოვნა არ ვრცელდებოდა ადგილობრივი

[210] OECD ACN, 2013, 49

[211] http://transparency.ge/en/post/press-release/ti-georgia-releases-new-report-changes-civil-service-after-2012-parliamentary-elections (ნახვის თარიღი: 16 მარტი 2015)

[212] http://www.liberali.ge/ge/liberali/news/120417/ (ნახვის თარიღი: 16 მარტი 2015)

ხელისუფლების ზოგიერთ მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების მიმღებ თანამდებობის პირზე, მათ შორის საკრებულოს წევრთა უმრავლესობაზე.

სამართლებრივი ბაზის გაუმჯობესების თვალსაზრისით, 2011 წლის შემდეგ გარკვეული დადებითი ცვლილებები განხორციელდა. 2012 წელს ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსს ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნებისა და საჯარო ინფორმაციის ელექტრონული ფორმით მოთხოვნის ზოგადი დებულებები დაემატა.[213] აღნიშნული ცვლილებების თანახმად, სხვადასხვა საჯარო დაწესებულების მიერ პროაქტიულად გამოსაქვეყნებელი ინფორმაციის სახეები კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტებით განისაზღვრება, რომლებიც ამ დროისთვის მიღებული აქვს აღმასრულებელ შტოსა[214] და ადგილობრივი ხელისუფლების რიგ ორგანოს[215]. მართალია ეს წინგადადგმული ნაბიჯები მეტად მნიშვნელოვანია, მაგრამ ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის აღმოსავლეთ ევროპისა და ცენტრალური აზიის ანტიკორუფციული ქსელის დასკვნით, სასურველია პროაქტიულად გასასაჯაროებელი ინფორმაციის სახეების შემცველი ერთიანი სიის შექმნა და ამ სიის კანონით დადგენა (არსებული წესის ნაცვლად, რომლის მიხედვითაც ამ ინფორმაციის სახეობებს ყოველი დაწესებულება მეორადი კანონმდებლობით აქტებით ადგენს).[216]

2014 წელს საქართველოს მთავრობამ საჯარო დაწესებულებებში პრემიების გაცემის წესები შეიმუშავა, რის შედეგადაც საჯარო სამსახურში ანაზღაურების სისტემა უფრო პროგნოზირებადი და გამჭვირვალე გახდა, თუმცა ეს წესები ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე არ ვრცელდება.[217]

არ განხორციელებულა ქონებრივი დეკლარაციების გადამოწმების მექანიზმის დანერგვა. 2012 წლის თებერვალში მიღებული ცვლილებებით, ქონებრივი მდგომარეობის გასაჯაროების ვალდებულება ადგილობრივი ხელისუფლების რიგ ახალ თანამდებობაზე გავრცელდა,[218] თუმცა ეს წესი საკრებულოს წევრთა უმრავლესობას კვლავ არ ეხება.

საერთო ჯამში, 2011 წლის შემდეგ კანონმდებლობაში განხორციელებული მნიშვნელოვანი სასიკეთო ცვლილებების მიუხედავად, ზოგიერთი პრობლემა კვლავაც გადაუჭრელია, რის გამოც მოცემული ინდიკატორის მაქსიმალური 100 ქულით შეფასება გამართლებული არ იქნებოდა. ამიტომ 75 ქულიანი მაჩვენებელი უცვლელია.

[213] „ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი," 1999 წლის 25 ივნისი, 27-ე, 36-ე და 37-ე მუხლები.
[214] https://ogpgeoblog.files.wordpress.com/2013/09/e18393e18390e18393e18392e18394e1839ce18398e1839ae18394e18391e18390-219.pdf (ნახვის თარიღი: 16 მარტი 2015)
[215] კანონებისა და კანონქვემდებარე აქტების ოფიციალური მონაცემთა ბაზის (www.matse.gov.ge) თანახმად, 2015 წლის მარტის მდგომარეობით მსგავსი წესები სულ მცირე 27 თვითმმართველ ერთეულს ქონდა დამტკიცებული.
[216] OECD ACN, 2013, 78-79
[217] http://csb.gov.ge/uploads/24-4.pdf (ნახვის თარიღი: 16 მარტი 2015)
[218] https://matsne.gov.ge/ka/document/download/2239643/0/ge/pdf (ნახვის თარიღი: 16 მარტი 2015)

გამჭვირვალობა (პრაქტიკა)

2015 წლის ქულა: 50 (2011 წლის ქულა: 50)

რამდენად ქმედითად სრულდება კანონით დადგენილი დებულებები საჯარო სამსახურის ფინანსური და ადამიანური რესურსებისა და ინფორმაციის მართვის გამჭვირვალობის საკითხში?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის 2011 წლის ანგარიშში აღნიშნული იყო, რომ კანონის დებულებებს საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის საკითხში საჯარო სამსახურის ყველა დაწესებულება თანაბრად არ ასრულებდა. სამთავრობო უწყებები საჯარო ინფორმაციას ყოველთვის კანონით დადგენილ ვადებში არ გასცემდნენ, ხოლო ზოგიერთი ტიპის ინფორმაციის გაცემაზე საერთოდ უარს ამბობდნენ. გამჭვირვალე არ იყო საჯარო დაწესებულებში პრემიების გაცემის წესი პრაქტიკაში. არ ხდებოდა ქონებრივ დეკლარაციებში მოცემული ინფორმაციის გადამოწმება. ამავე დროს უნდა აღინიშნოს, რომ იმ პერიოდში ამოქმედდა საჯარო სექტორში არსებული ვაკანსიების სპეციალური ვებგვერდი, რაც მნიშვნელოვანი წინგადადგმული ნაბიჯი იყო საჯარო სამსახურში დასაქმების გამჭვირვალობის კუთხით.

2011 წლის შემდეგ არსებული მონაცემები საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობასთან დაკავშირებით არაერთგვაროვანია, თუმცა ზოგადი დადებითი ტენდენცია მაინც შეინიშნება. „ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის“ (IDFI) მიერ გამოქვეყნებული მონაცემების მიხედვით, ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოები საჯარო ინფორმაციის გაცემის მოთხოვნას 2012 ოქტომბრამდე სრულად შემთხვევების 39 პროცენტში პასუხობდნენ, 2012 წლის ოქტომბერსა და 2013 წლის სექტემბერს შორის პერიოდში კი - შემთხვევათა 85 პროცენტში, ხოლო 2013 წლის ოქტომბრიდან 2014 წლის მარტამდე პერიოდში - შემთხვევათა 71 პროცენტში. უპასუხოდ დარჩენილ მოთხოვნათა წილი 2012 წლის ოქტომბერამდე არსებული 35 პროცენტიანი მაჩვენებლიდან 2013 წლის სექტემბრისთვის 8 პროცენტამდე შემცირდა, შემდეგ კი 2014 წლის მარტისათვის 13 პროცენტამდე გაიზარდა.[219]

პრემიების გაცემასთან დაკავშირებული ინფორმაციის გამჭვირვალობის ხარისხი არ გაუმჯობესებულა. „ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის“ აღმოსავლეთ ევროპისა და ცენტრალური აზიის ანტიკორუფციული ქსელის დასკვნის მიხედვით, „საჯარო მოხელეთა შრომის ანაზღაურების გამჭვირვალობა და პროგნოზირებადობა კვლავ სერიოზული შეშფოთებას იწვევს", რადგან ხელფასების, პრემიებისა და დანამატების განსაზღვრის წესი „უაღრესად დისკრეციულია".[220] საჯარო სექტორში არსებული ვაკანსიების გამოცხადება ცენტრალიზებული ვებსაიტის საშუალებით ხდება, ხოლო საჯარო მოხელეთა ქონებრივი დეკლარაციები სპეციალურ ვებსაიტზეა განთავსებული, თუმცა მათი გადამოწმება არ ხდება.

[219] https://idfi.ge/ge/sajaro_informaciis_xelmisawvdomoba_centraluri_2013_2014 (ნახვის თარიღი: 16 მარტი 2015)
[220] OECD ACN, 2013, 54.

საერთო ჯამში, „ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის“ აღმოსავლეთ ევროპისა და ცენტრალური აზიის ანტიკორუფციული ქსელის დასკვნის მიხედვით, ინფორმაციაზე წვდომის უფლება საქართველოში „არასათანადოდ არის დაცული“, რაც, სხვა მიზეზებთან ერთად, სპეციალური საზედამხედველო ორგანოს არარსებობითაც არის გამოწვეული.[221]

მიუხედავად იმისა, რომ საჯარო ინფორმაციის გაცემის მოთხოვნებზე პასუხების მხრივ არსებული მდგომარეობა გარკვეულ გაუმჯობესებაზე მიუთითებს, საქართველოს საჯარო სამსახური კვლავ სერიოზული პრობლემების წინაშე დგას გამჭვირვალობის კუთხით. შესაბამისად, მოცემული ინდიკატორის ქულა უცვლელია.

ანგარიშვალდებულება (კანონი)

2015 წლის ქულა: 75 (2011 წლის ქულა: 75)

რამდენად უზრუნველყოფს კანონმდებლობა, რომ საჯარო სექტორის თანამშრომლები ანგარიშვალდებულნი იყვნენ მათ ქმედებებზე?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის 2011 წლის ანგარიშში აღნიშნული იყო, რომ კანონმდებლობა არაერთ ნორმას შეიცავდა საჯარო სამსახურის ანგარიშვალდებულების უზრუნველსაყოფად. მოქალაქეებს შეეძლოთ, საჯარო უწყებათა გადაწყვეტილებებთან დაკავშირებული საჩივრით მიემართათ ზემდგომი თანამდებობის პირის, ზემდგომი ადმინისტრაციული ორგანოს ან სასამართლოსთვის. საჯარო დაწესებულებები სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის აუდიტს ექვემდებარებოდნენ. ამავე დროს, პარლამენტი ასევე უფლებამოსილი იყო, საჯარო უწყებებისაგან მოეთხოვა მათ საქმიანობასთან დაკავშირებული ანგარის წარდგენა. საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი შეიცავდა სანქციებს, რომლებიც თანამდებობის პირებისა და საჯარო მოსამსახურეების მიერ სამსახურეობრივი უფლებამოსილების ფარგლებში ჩადენილ დანაშაულებს ეხებოდა. კანონი სათანადო ნორმებს შეიცავდა მამხილებლების დაცვასთან დაკავშირებითაც. რაც შეეხება ნაკლოვანებებს, ზოგიერთ საჯარო დაწესებულებას (მათ შორის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს) შიდა აუდიტის სუბიექტების შექმნა 2013 წლამდე არ ევალებოდათ.

საკანონმდებლო ბაზა 2011 წლის შემდეგ თითქმის არ შეცვლილა. კანონის იმ დებულების მოქმედების ვადა, რომლის ძალითაც თავდაპირველად ზოგიერთ საჯარო დაწესებულებაში შიდა აუდიტის სუბიექტების ჩამოყალიბება გადაიდო, უკვე ამოიწურა და ახლა საჯარო სექტორის ყველა ორგანო ვალდებულია, ჰქონდეს ამგვარი ერთეული. რაც შეეხება ნაკლოვანებებს, კანონი არ ადგენს მექანიზმებს, რომლებიც შიდა აუდიტის სუბიექტებს შესაბამისი სტრუქტურების ხელმძღვანელების მათ საქმიანობაში არამართლზომიერი ჩარევისაგან დაიცავდა.[222]

[221] იქვე, 80.
[222] იქვე, 61.

საერთო ჯამში, 2011 წლის შემდეგ კანონმდებლობა უმნიშვნელოდ შეიცვალა, ამიტომ ინდიკატორის ქულა უცვლელია.

ანგარიშვალდებულება (პრაქტიკა)

2015 წლის ქულა: 75 (2011 წლის ქულა: 75)

რამდენად ანგარიშვალდებულნი არიან საჯარო სექტორის თანამშრომლები მათი ქმედებების გამო პრაქტიკაში?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის 2011 წლის ანგარიშის თანახმად, საჯარო სამსახურის დაწესებულებების თანამშრომლების ანგარიშვალდებულება პრაქტიკაში, ზოგადად, სათანადოდ იყო უზრუნველყოფილი სასამართლო ხელისუფლების, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისა და პროკურატურის საქმიანობით. ამავე დროს, პრობლემური იყო შიდა აუდიტის მექანიზმების მუშაობა.

სასამართლო ხელისუფლების საქმიანობა საჯარო სამსახურის ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფის თვალსაზრისით 2011 წლის შემდგომ გაუმჯობესდა. უკანასკნელი რამდენიმე წლის განმავლობაში საგრძნობლად გაიზარდა კერძო მხარეთა მიერ სახელმწიფო ორგანოების წინააღმდეგ მოგებული ადმინისტრაციული საქმეების პროცენტული მაჩვენებელი - 2011 წლის 23,8 პროცენტიანი მაჩვენებლიდან 2012 წელს 45,5 პროცენტამდე, ხოლო 2013 წელს 61.6 პროცენტამდე.[223] ასევე გაუმჯობესდა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებული აუდიტების ხარისხი (ეს საკითხი უფრო დაწვრილებითაა განხილული. წინამდებარე ანგარიშის შესაბამის თავში).

რაც შეეხება პრობლემებს, შიდა აუდიტის ერთეულების საქმიანობა ეფექტიანი არ არის. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა 2013 წ. ჩატარებული აუდიტორული შემოწმების შედეგად სისტემაში „მნიშვნელოვანი ხარვეზები" გამოავლინა. შემოწმების შედეგების მიხედვით, შიდა აუდიტის ანგარიშები საერთაშორისო სტანდარტებს არ შეესაბამებოდა, საჯარო დაწესებულებებმა ვერ უზრუნველყვეს გამოცდილი შიდა აუდიტორების დაქირავება ან საკუთარი შიდა აუდიტორებისათვის ადეკვატური ტრეინინგების ჩატარება, ხოლო შიდა აუდიტის სისტემის სტრუქტურა ევროკავშირის მიერ რეკომენდირებულ მოდელს არ შეესაბამებოდა.[224]

მართალია, 2011 წლის შემდეგ ამ მიმართულებით გარკვეულ გაუმჯობესებას ჰქონდა ადგილი, მაგრამ შიდა აუდიტის სისტემის სისუსტე მოცემული ინდიკატორის მაჩვენებლის 100 ქულამდე გაზრდის საშუალებას არ იძლევა, ამიტომ ის უცვლელი რჩება.

[223] http://www.supremecourt.ge/statistics/ (ნახვის თარიღი: 16 მარტი 2015)
[224] http://sao.ge/files/auditi/efeqtianobis-angarishi/shida-kontroli.pdf (ნახვის თარიღი: 16 მარტი 2015)

კეთილსინდისიერება (კანონი)

2015 წლის ქულა: 75 (2011 წლის ქულა: 75)

რამდენად არსებობს საჯარო სამსახურში დასაქმებულ პირთა კეთილსინდისიერების უზრუნველმყოფი დებულებები?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის 2011 წლის ანგარიშის მიხედვით, საქართველოში სათანადო წესები მოქმედებდა საჯარო სამსახურში დასაქმებულ პირთა კეთილსინდისიერების უზრუნველსაყოფად, რომლებიც „საჯარო სამსახურის შესახებ“ და „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ კანონებში იყო გაწერილი. აღნიშნული წესები მოიცავდა ისეთ მნიშვნელოვან სფეროებს, როგორიცაა ინტერესთა შეუთავსებლობა, საჩუქრები, კერძო კომპანიებთან კავშირები და საჯარო სამსახურის დატოვების შემდგომ დასაქმების შეზღუდვები. ნაკლოვანებებთან დაკავშირებით აღსანიშნავია, რომ კეთილსინდისიერების უზრუნველმყოფი ზემოხსენებული ნორმების საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებზე (სსიპ) გავრცელების საკითხი ბუნდოვანი და ორაზროვანი იყო.

საკანონმდებლო ბაზა 2011 წლის შემდეგ თითქმის არ შეცვლილა. სამართლებრივ დებულებათა ორაზროვნება და ბუნდოვანება საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებთან (სსიპ) მიმართებაში ჯერაც არ აღმოფხვრილა. „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ კანონი (რომელიც ინტერესთა კონფლიქტთან, საჩუქრებთან და საჯარო სამსახურის მაღალი რანგის წარმომადგენელთა ქონებრივი დეკლარაციების გასაჯაროებასთან დაკავშირებულ წესებს ადგენს) სსიპ-ების ხელმძღვანელებზე და მათ მოადგილეებზე მხოლოდ ქონებრივი დეკლარაციების გასაჯაროების ნაწილში ვრცელდება.[225] „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონით (რომელიც საჯარო სანსახურის ყველა სხვა კატეგორიის თანამშრომლის საქმიანობას არეგულირებს) დადგენილი კეთილსინდისიერი ქცევის წესები სსიპ-ების თანამშრომლებზე, როგორც ჩანს, არ მოქმედებს.[226] სამართლებრივი ჩარჩოს კიდევ ერთი ხარვეზი იმაში მდგომარეობს, რომ აღნიშნული კანონებით დადგენილი კეთილსინდისიერების წესები საკრებულოს წევრთა უმრავლესობაზე არ ვრცელდება (რადგან ისინი საჯარო მოხელეებად არ მიიჩნევიან). მათთვის მსგავსი რეგულაციების დადგენა არც სხვა რომელიმე ძირითადი კანონის ან კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტით ხდება.[227]

რადგან 2011 წლის შემდეგ მდგომარეობა ამ მიმართულებით თითქმის არ შეცვლილა, მოცემული ინდიკატორის ქულა უცვლელი რჩება.

კეთილსინდისიერება (პრაქტიკა)

2015 წლის ქულა: 25 (2011 წლის ქულა: 50)

[225] კანონი „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“, მე-2 მუხლი.
[226] კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, მუხლი 11[1].
[227] მდგომარეობა ასეთივე იყო 2011 წელს, მაგრამ ის NIS-ის წინა ანგარიშში არ ასახულა.

რამდენად უზრუნველყოფილია საჯარო მოსამსახურეთა კეთილსინდისიერება პრაქტიკაში?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის ანალიზის (NIS) 2011 წლის ანგარიშის მთანახმად, მიუხედავად იმისა, რომ მთავრობამ დიდ წარმატებას მიაღწია საჯარო სამსახურში ქრთამის აღების პრაქტიკის შემცირების მხრივ, საჯარო მოსამსახურეთათვის საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი კეთილსინდისიერების ზოგადი წესები პრაქტიკაში სათანადოდ არ სრულდებოდა, რაც სხვა მიზეზებთან ერთად იმითაც იყო გამოწვეული, რომ ამ წესების პრაქტიკაში შესრულების მონიტორინგი რომელიმე უწყებას არ ევალებოდა.

ქრთამის აღების ფაქტები საჯარო სამსახურში კვლავაც იშვიათია: 2013 წლის „გლობალური კორუფციის ბარომეტრის“ კვლევის შედეგების მიხედვით, საქართველოში გამოკითხულ პირთა მხოლოდ 4 პროცენტი აცხადებდა, რომ მას ან მისი ოჯახის წევრს წინა 12 თვის განმავლობაში ქრთამის გადახდა მოუწია რომელიმე საჯარო სერვისის სანაცვლოდ.[228] თუმცა, თუ მექრთამეობის გარდა სხვა საკითხებსაც განვიხილავთ, აღსანიშნავია, რომ კეთილსინდისიერების უზრუნველყოფის მიზნით დაწესებული ნორმები (მათ შორის ინტერესთა შეუთავსებლობის, საჩუქრების, ქონებრივი დეკლარაციების გასაჯაროების და საჯარო სამსახურის დატოვების შემგომ დასაქმების მარეგულირებელი ნორმები)პრაქტიკაში სათანადოდ არ ხორციელდება იმის გამო, რომ ამ წესების პრაქტიკაში შესრულებაზე ზედამხედველი უწყება არ არსებობს.[229] განსაკუთრებით შემაშფოთებელია ის გარემოება, რომ სულ უფრო ხშირად ისმის ბრალდებები საჯარო სამსახურში მიღებისა და თანამდებობებზე დანიშვნის პროცესში ფავირიტიზმისა და ნეპოტიზმის არსებობის შესახებ[230] მთავრობის სულ მცირე ერთმა მაღალი თანამდებობის პირმა გამოთქვა მოსაზრება, რომ საჯარო სამსახურში მისაღებად ჩატარებული კონკურსები „ფორმალობაა“,[231] ხოლო საპარლამენტო უმრავლესობის ლიდერმა საჯაროდ განაცხადა, რომ გარკვეულ პირობებში ნეპოტიზმი შეიძლება მისაღები იყოს.[232] არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და მედიის მიერ ჩატარებული კვლევების შედეგად მაღალი თანამდებობის პირების ნათესავების საჯარო სამსახურში მიღების არაერთი შემთხვევა გამოვლინდა.[233]

---

[228] http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=georgia (ნახვის თარიღი: 16 მარტი 2015)
[229] OECD ACN, 2013, 51, 54.
[230] http://www.liberali.ge/ge/liberali/articles/114080/ (ნახვის თარიღი: 16 მარტი 2015)
[231] http://www.bpn.ge/ekonomika/9751-nodar-javakhishvili-sakhelmtsifo-utsyebebshi-kadrebis-shesarchevi-konkursebi-formalobaa.html?lang=ka-GE (ნახვის თარიღი: 16 მარტი 2015)
[232] http://www.tabula.ge/ge/verbatim/92649-saganelidze-nepotizmis-mkacri-tsinaaghmdegi-ar-var (ნახვის თარიღი: 16 მარტი 2015)
[233] იხ. მაგალითად, http://www.netgazeti.ge/GE/105/News/16210/; http://transparency.ge/blog/ereva-tu-ara-eka-beselia-tvitmmartveli-kalak-potis-ekskluziur-uplebamosilebebshi?page=1; http://transparency.ge/blog/nepotizmis-nishnebi-chkhorotsqus-munitsipalitetshi; (ნახვის თარიღი: 16 მარტი 2015)

ვინაიდან არსებული მასალა იმაზე მეტყველებს, რომ ფავორიტიზმი და ნეპოტიზმი საჯარო სამსახურში მზარდ პრობლემას წარმოადგენს, ინდიკატორის შეფასება, რომელიც 2011 წელს 50 ქულას შეადგენდა, 2015 წელს 25 ქულამდე შემცირდა.

როლი: საზოგადოების ინფორმირება (პრაქტიკა)

2015 წლის ქულა: 25 (2011 წლის ქულაe: 25)

რამდენად ახდენს საჯარო სექტორი საზოგადოების ინფორმირებას კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლაში მისი როლის შესახებ?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის 2011 წლის ანგარიშის მიხედვით, საჯარო სამსახური კორუფციასა და მის შედეგებთან დაკავშირებით საზოგადოების ინფორმირების კამპანიაში აქტიურად არ მონაწილეობდა. საჯარო სამსახური არ ახორციელებდა რაიმე მნიშვნელოვან საქმიანობას კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის სფეროში მოქალაქეთა ცნობიერების ამაღლების ან ინფორმირების კუთხით.

საჯარო სექტორის საქმიანობა კორუფციის შესახებ საზოგადოების ინფორმირებისა და განათლების საკითხში კვლავაც შეზღუდულია. საზოგადოების ინფორმირება და ცნობიერების ამაღლება ახალი ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმის[234] პრიორიტეტულ სფეროებს შორისაა. ამ კონტექსტში საქართველოს იუსტიციის სამინისტრომ 2014 წელს რამდენიმე შეხვედრა ჩაატარა „პარტნიორობა ღია მმართველობისთვის“ პროგრამის ფარგლებში მისი საქმიანობისა და გეგმების შესახებ საზოგადოების ინფორმირების მიზნით.[235] თუმცა, როგორც ჩანს, ეს იზოლირებული ღონისძიებები უფრო იყო, ვიდრე საზოგადოების ინფორმირების ერთიანი პროგრამის ნაწილი. ამასთან დაკავშირებით „ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის“ აღმოსავლეთ ევროპისა და ცენტრალური აზიის ანტიკორუფციული ქსელის დასკვნაშიც არის აღნიშნული, რომ „მთავრობა საზოგადოების სისტემატური ინფორმირებისა და მისი ცნობიერების ამაღლების კამპანიებს არ აწარმოებს.“[236]

მთლიანობაში, მართალია, საჯარო სამსახური საზოგადოების ინფორმირების კუთხით გარკვეულწილად გააქტიურდა, აგრამ შესაბამისი პროგრამებისა და სისტემური ძალისხმევის ნაკლებობა იმაზე მიუთითებს, რომ მდგომარეობა 2011 წლის შემდეგ არსებითად არ შეცვლილა, რის გამოც მოცემული ინდიკატორის ქულა უცვლელია.

[234] http://www.justice.gov.ge/Ministry/Index/171 (ნახვის თარიღი: 16 მარტი 2015)
[235] http://www.justice.gov.ge/Ministry/Department/349 (ნახვის თარიღი: 16 მარტი 2015)
[236] OECD ACN, 2013, 20.

როლი: საჯარო დაწესებულებებთან, სამოქლაქო საზოგადოების ორგანიზაციებთან და კერძო სექტორთან თანამშრომლობა კორუფციის პრევენციისა და დაძლევის კუთხით (პრაქტიკა)

2015 წლის ქულა: 50 (2011 წლის ქულა: 50)

რამდენად თანამშრომლობს საჯარო სექტორი საზედამხედველო საჯარო უწყებებთან, ბიზნესთან და სამოქალაქო საზოგადოებასთან ანტიკორუფციული ინიციატივების განხორციელების მიზნით?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის 2011 წლის ანგარიშში აღნიშნული იყო, რომ საჯარო სექტორი, სამოქალაქო საზოგადოება და ბიზნესი კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის საკითხებში ერთმანეთთან ინტენსიურად არ თანამშრომლობდნენ. სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები მიწვეულნი იყვნენ ანტიკორუფციული საბჭოს მუშაობაში მონაწილეობის მისაღებად, მაგრამ მათ ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიის თაობაზე კომენტარების გაკეთებისა და აზრის გამოთქმის სათანადო საშუალება არ ქონდათ, ხოლო კერძო სექტორი ამ პროცესში საერთოდ არ მონაწილეობდა.

სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობა ანტიკორუფციული საბჭოს მუშაობაში გაუმჯობესდა: წინა სანგარიშო პერიოდისაგან განსხვავებით, 2013 წელს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების წარმომადგენლები ახალი ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმის შედგენაში მონაწილეობის მისაღებად პროცესის ადრეულ ეტაპზევე იყვნენ მიწვეულნი. 2014 წელს ისინი სამოქმედო გეგმის ცალკეული ნაწილების მომზადებით დაკავებული რამდენიმე სამუშაო ჯგუფში გაწევრიანდნენ.[237]

შეზღუდული რჩება კერძო სექტორის ჩართულობა ანტიკორუფციულ ინიციატივებში. დადებითი კუთხით აღსანიშნავია ის გარემოება, რომ საქართველოს უმსხვილესი ბიზნესასოციაციების წარმომადგენლები 2013 წელს ანტიკორუფციულ საბჭოში მიიწვიეს.[238] თუმცა, როგორც ერთ-ერთი საჯარო დაწესეუბლების ოფიციალურმა პირმა განგვიცხადა, ამ საკითხებით კერძო სექტორის დაინტერესება დაბალია.[239]

საერთო ჯამში, მუხედავად გარკვეული წინსვლისა, სამოქალაქო საზოგადოებასთან და კერძო სექტორთან საჯარო სექტორის თანამშრომლობის მასშტაბი და ეფექტიანობა კვლავაც შეზღუდულია, ამიტომ ინდიკატორის ქულა უცვლელია.

[237] OECD ACN, 2013, 19-21;
http://www.oecd.org/corruption/acn/GeorgiaProgressUpdateაპრილი2014ENG.pdf
[238] OECD ACN, 2013, 23.
[239] „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს“ ინტერვიუ საჯარო სამსახურის ბიუროს დირექტორის მოადგილე მაია დვალიშვილთან, 22 აგვისტო, 2014 წ.

როლი: კორუფციის რისკების შემცირება სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელებისას კეთილსინდისიერების უზრუნველყოფის გზით (კანონი და პრაქტიკა)

2015 წლის ქულა: 50 (2011 წლის ქულა: 50)

რამდენად უზრუნველყოფს კანონმდებლობა კეთილსინდისიერების დაცვას სახელმწიფო შესყიდვების პროცედურების განხორციელებისას, მათ შორის არასათანადო ქცევისთვის სანქციების დაწესებას როგორც მიმწოდებლებზე, ისე თანამდებობის პირებზე, და გადაწყვეტილებების განხილვისა და გასაჩივრების მექანიზმების არსებობას?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის ანალიზის (NIS) 2011 წლის ანგარიშში აღნიშნული იყო, რომ კანონში განხორციელებული ცვლილებების შედეგად ელექტრონული შესყიდვების სისტემა დაინერგა სპეციალური ონლაინ პლატფორმის საშუალებით. ამავე დროს, პოტენციურად პრობლემური იყო საეჭვო გამონაკლისების დაშვება შესყიდვების ღია ტენდერის საშუალებით ჩატარების ზოგადი მოთხოვნიდან. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებულმა შემოწმებებმა რამდენიმე საჯარო დაწესებულებაში შესყიდვებთან დაკავშირებული კორუფციის ნიშნები გამოავლინა.

ამჟამად საქართველოში სახელმწიფო შესყიდვების ერთობ გამჭვირვალე სისტემა ფუნქციონირებს; შესყიდვების პროცესის ყველა ეტაპი სპეციალური ვებგვერდის საშუალებით ელექტონულ რეჟიმში ხორციელდება და საზოგადოებას ღიად შეუძლია, თვალი მიადევნოს მას.[240] ტენდერების ჩატარების ელექტრონული სისტემის დანერგვამ სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს საშუალება მისცა, ინტენსიური დაკვირვება აწარმოონ სახელმწიფო შესყიდვების პროცესზე. ამ მიმართულებით კიდევ ერთი დადებითი ცვლილებაა ის, რომ 2013 წელს სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტომ საკუთარ ვებგვერდზე ღია ტენდერის გარეშე (გამარტივებული შესყიდვის გზით) დადებული ხელშეკრულებების გამოქვეყნება დაიწყო.[241] 2012 წელს საქართველოს სახელმწიფო შესყიდვების ელექტრონულ სისტემას გაეროს საჯარო სამსახურის ჯილდო (UNPSA) მიენიჭა კატეგორიაში „კორუფციის პრევენცია და აღმოფხვრა საჯარო სამსახურში“ [242]

მიუხედავად ამისა, დაუსაბუთებელი გამონაკლისების არსებობა ღია ტენდერის წესიდან კვლავ სერიოზულ კითხვის ნიშნებს აჩენს, რადგანაც შესაძლებელს ხდის სამთავრობო კონტრაქტების მნიშვნელოვანი ნაწილის გაფორმებას შესყიდვების გამჭვირვალე ელექტრონული სისტემის გვერდის ავლით: მაგალითად, 2012 წელს ტენდერის გარეშე დადებულ კონტრაქტებზე სახელმწიფო შესყიდვებზე დახარჯული მთლიანი თანხის დაახლოებით 45 პროცენტი მოდიოდა.[243] „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს“ მიერ ჩატარებული კვლევის შედეგად, რომლის ფარგლებშიც 2012 წლის

[240] OECD ACN, 2013, 71.
[241] https://tenders.procurement.gov.ge (ნახვის თარიღი: 16 მარტი 2015)
[242] http://www.unpan.org/Regions/AsiaPacific/PublicAdministrationNews/tabid/115/mctl/ArticleView/ModuleId/1467/articleId/31880/Default.aspx (ნახვის თარიღი: 1 August 2014).
[243] Transparency International Georgia, *Simplified Procurement: Corruption Risks in Non-Competitive Government Contracts,* Tbilisi, December 2013, 9.

საპარლამენტო არჩევნების წინ ტენდერის გარეშე გაფორმებული ხელშეკრულებები იქნა შესწავლილი, გამოვლინდა არაერთი შემთხვევა, როდესაც მსხვილი სამთავრობო კონტრაქტების მინიჭება ხდებოდა საჯარო მოხელეებთან დაკავშირებული კომპანიებისათვის. აღნიშნული კვლევის შედეგად ასევე გამოიკვეთა შემაშფოთებელი ტენდენცია, როდესაც ყოფილი მმართველი პარტია სოლიდურ შემოწირულობებს იღებდა იმ კომპანიებისაგან, რომლებსაც საჯარო დაწესებულებებთან ტენდერის გარეშე ჰქონდათ დადებული კონტრაქტები.[244] სისტემააში არსებული სხვა ნაკლოვანებები ეხება მთავრობისა და პრეზიდენტის სპეციალური „სარეზერვო“ ფონდების გათავისუფლებას „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ კანონის მოთხოვნებისაგან და ტენდერის მოთხოვნების მეტისმეტად დაკონკრეტებას, რაც ხშირად იმაზე მიანიშნებს, რომ ზოგიერთი ე.წ. ღია ტენდერი წინასწარ შეიძლება იყოს მორგებული კონკრეტულ მიმწოდებელზე.[245]

საერთო ჯამში, იმ მნიშვნელოვნი წინსვლის მიუხედავად, რომელიც ქვეყანაში წარმატებით მოქმედი შესყიდვების ელექტრონული სისტემის დანერგვასა და 2013 წლიდან გამარტივებული შესყიდვის გზით დადებული ხელშეკრულებების სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს ვებგვერდზე გამოქვეყნებაში გამოიხატება, მოცემული ინდიკატორის ქულა უცვლელი რჩება კანონში არსებული სერიოზული ხარვეზებისა და აქედან გამომდინარე პრაქტიკაში შექმნილი პრობლემების გამო.

[244] *იქვე*., 2-3.
[245] Transparency International Georgia, *Georgia's Public Procurement System,* Tbilisi, June 2013, 5-6.

სამართალდამცავი უწყებები

მიმოხილვა

2011 წლის შემდეგ საქართველოს სამართალდამცავ უწყებებში მდგომარეობა მნიშვნელოვნად არ შეცვლილა. შინაგან საქმეთა სამინისტრო და პროკურატურა კვლავაც უხვად ფინანსდება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან, ხოლო მათი საქმიანობის მარეგულირებელი სამართლებრივი ბაზა მეტწილად გამართულია. მეორე მხრივ, უნდა აღინიშნოს, რომ სამართალდამცავი უწყებები ქვეყნის პოლიტიკური ხელმძღვანელობისაგან საკმარისად დამოუკიდებელნი არ არიან და არსებობს ამ უწყებებზე არაფორმალური გარე გავლენის ნიშნები, ხოლო მათი გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება არ არის სათანადოდ უზრუნველყოფილი პრაქტიკაში. სამართალდამცავი უწყებები კვლავაც ეფექტიანად ებრძვიან გარკვეული სახის კორუფციულ დანაშაულს (მაგალითად, მექრთამეობას), მაგრამ, დამოუკიდებლობის ნაკლებობა ამცირებს მათ უნარს, გაუმკლავდნენ კორუფციის უფრო კომპლექსურ ფორმებს, რომლებიც ხელისუფლების მაღალ დონეებზე შეიძლება არსებობდეს.

სამართალდამცავი უწყებები ინსტიტუტის საერთო ქულა: 64/100 (2011: 68/100)			
განზომილება	ინდიკატორი	კანონი	პრაქტიკა
შესაძლებლობები: 67/100 (2011: 75/100)	რესურსები		100 (2011: 100)
	დამოუკიდებლობა	75 (2011: 75)	25 (2011: 50)
მმართველობა: 50/100 (2011: 54/100)	გამჭვირვალობა	50 (2011: 50)	25 (2011: 25)
	ანგარიშვალდებულება	75 (2011: 75)	25 (2011: 25)
	კეთილსინდისიერება	75 (2011: 100)	50 (2011: 50)
როლი: 75/100 (2011: 75/100)	კორუფციის სამართლებრივი დევნა	75 (2011: 75)	
კანონის და პრაქტიკის საშუალო ქულა		70 (2011: 75)	50 (2011: 54)

სტრუქტურა და ორგანიზაცია

საქართველოს ძირითად სამართალდამცავ უწყებებს შინაგან საქმეთა სამინისტრო და პროკურატურა წარმოადგენენ. მათი საქმიანობის მარეგულირებელი ძირითადი საკანონმდებლო დებულებები მოცემულია „პოლიციის შესახებ“ კანონში, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს დებულებასა და „პროკურატურის შესახებ“ კანონში.

შინაგან საქმეთა სამინისტრო, მისი ახლანდელი სახით, 2004 წელს უშიშროებისა და შინაგან საქმეთა სამინისტროების გაერთიანების შედეგად ჩამოყალიბდა. ის ახორციელებს

როგორც უშიშროებასთან და კონტრდაზვერვასთან დაკავშირებულ ფუნქციებს, ისე უფრო ტრადიციული სახის სამართალდამცავ საქმიანობას. შინაგან საქმეთა სამინისტრო სათავეში უდგას პოლიციის ერთობ ცენტრალიზებულ სისტემას, რომელშიც შედიან როგორც კონკრეტული ფუნქციების შემსრულებელი სტრუქტურული ქვედანაყოფები (მაგალითად, საპატრულო პოლიცია და კრიმინალური პოლიცია), ისე ტერიტორიული ორგანოები, რომელთაც ქვეყნის კონკრეტულ ნაწილში სამართალდაცვითი საქმიანობის განხორციელება ევალებათ (მთავარი სამმართველოები, რომლებიც დედაქალაქსა და ყველა რეგიონში ფუნქციონირებენ). შინაგან საქმეთა სამინისტროს სისტემის შემადგენელი ნაწილია აგრეთვე სასაზღვრო პოლიცია. სამინისტროს მოვალეობაა, უზრუნველყოს სახელმწიფო უსაფრთხოება და საზოგადოებრივი წესრიგი და დაიცვას ადამიანის უფლებები და თავისუფლებები.

პროკურატურა იუსტიციის სამინისტროს შემადგენელი ნაწილია. პროკურატურის სისტემაში შედის მთავარი პროკურატურა და საქალაქო, რაიონული და რეგიონული პროკურატურები, ასევე აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების პროკურატურები. პროკურატურის ძირითად მოვალეობებს სისხლისსამართლებრივი დევნა და წინასწარი გამოძიება წარმოადგენს. 2013 წელს განხორციელებული საკანონმდებლო ცვლილებების შედეგად იუსტიციის მინისტრი აღარ მონაწილეობს საქართველოს პროკურატურის საქმიანობაში. მაღალი რანგის მოხელეების, მათ შორის, პრეზიდენტის, უზენაესი და საკონსტიტუციო სასამართლოების თავმჯდომარეების, პარლამენტის წევრების, სახალხო დამცველისა და გენერალური აუდიტორის წინააღმდეგ სისხლისსამართლებრივი დევნის წარმოების ექსკლუზიური უფლებამოსილება მთავარ პროკურორს გადაეცა. იუსტიციის მინისტრი წარადგენს მთავარი პროკურორის კანდიდატურას, რომელსაც პრემიერ-მინისტრი ნიშნავს. პრემიერ-მინისტრს ასევე შეუძლია მთავარი პროკურორის თანამდებობიდან გათავისუფლება და კანონი არ ადგენს მისი გათავისუფლების კონკრეტულ წინაპირობებს.

რესურსები (პრაქტიკა)

2015 წლის ქულა: 100 (2011 წლის ქულა: 100)

რამდენად აქვთ სამართალდამცავ უწყებებს პრაქტიკაში ეფექტიანი ფუნქციონირებისთვის საჭირო ფინანსური და ადამიანური რესურსები და ინფრასტრუქტურა?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის 2011 წლის ანგარიშის მიხედვით, სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მიღებულმა უხვმა დაფინანსებამ სამართალდამცავ უწყებებს საშუალება მისცა, საკუთარი თანამშრომლების ხელფასები გაეზარდათ და მნიშვნელოვნად გაეუმჯობესებინათ აღჭურვილობა და ინფრასტრუქტურა. შინაგან საქმეთა სამინისტრო სახელმწიფო დაფინანსების ერთ–ერთ ყველაზე მსხვილი მიმღები იყო.

სამართალდამცავი ორგანოები კვლავაც საკმარისად ფინანსდებიან სახელმწიფო ბიუჯეტიდან და მათ ფუნქციების შესასრულებლად სათანადოდ არიან

დაკომპლექტებულნი.[246] მეტიც, 2011 წლის შემდეგ გაიზარდა როგორც შინაგან საქმეთა სამინისტროს, ისე პროკურატურის დაფინანსება. შინაგან საქმეთა სამინისტროს 2014 წლის ბიუჯეტის ასიგნებებიდან დაფინანსების სახით 0,6 მილიარდ ლარზე მეტი გამოეყო. შედარებისთვის, 2012 წელს მისი დაფინანსება 0,585 მილიარდ ლარს შეადგენდა. პროკურატურამ 2014 წელს ბიუჯეტიდან 32.5 მილიონ ლარზე მეტი დაფინანსება მიიღო, 2012 წელს კი - 18 მილიონი.[247] მეტიც, გაიზარდა პროკურატურის მუდმივ თანამშრომელთა რაოდენობაც, მაგალითად, საგამოძიებო დეპარტამენტში, რასაც გაზრდილი შტატების დაკმაყოფილების მიზნით დაფინანსების ზრდაც მოჰყვა.[248] მოყვანილი ფაქტები იმაზე მეტყველებს, რომ აღნიშნული უწყებები მათზე დაკისრებული ფუნქციების შესასრულებლად სრულად არიან აღჭურვილნი.

შესაბამისად, ამ ინდიკატორის 100-ქულიანი მაჩვენებელი უცვლელია.

დამოუკიდებლობა (კანონი)

2015 წლის ქულა: 75 (2011 წლის ქულა: 75)

რამდენად დამოუკიდებელნი არიან სამართალდამცავი უწყებები კანონის დონეზე?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის 2011 წლის ანგარიშში აღნიშნულია, რომ კანონმდებლობა სამართალდამცავი უწყებების დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფის თვალსაზრისით ძლიერ დებულებებს შეიცავდა. კანონი, ერთი მხრივ, სამართალდამცავი ორგანოების თანამშრომლებს თვითნებური გათავისუფლებისაგან იცავდა, ხოლო, მეორე მხრივ, მათ პოლიტიკურ საქმიანობაში მონაწილეობას უკრძალავდა. ამავე დროს, იუსტიციის მინისტრის საპროკურორო უფლებამოსილებები სამართალდამცავი ორგანოების მუშაობაზე პოლიტიკური გავლენის საშიშროებას ქმნიდა.

პროკურატურის დამოუკიდებლობის გაზრდის მიზნით 2013 წელს განხორციელებული მნიშვნელოვანი საკანონმდებლო ცვლილებების შედეგად, იუსტიციის მინისტრს გენერალური პროკურორის თანამდებობა აღარ უკავია[249] და აღარც საპროკურორო უფლებამოსილებები აქვს.[250] მიუხედავად ამისა, ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის აღმოსავლეთ ევროპისა და ცენტრალური აზიის ანტიკორუფციული ქსელის (OECD ACN) ანგარიში, მიესალმება რა აღნიშნულ ცვლილებებს, კრიტიკულად აფასებს იმ ფაქტს, რომ საქართველოს იუსტიციის მინისტრი ჯერ კიდევ ასრულებს მნიშვნელოვან როლს მთავარი პროკურორის დანიშვნაში და „პროკურორებისა და პროკურატურის შიდა სტრუქტურის, ბიუჯეტისა და ანაზღაურების საკითხებში

[246] „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს“ ინტერვიუ საქართველოს ადვოკატთა ასოციაციის პრეზიდენტ ზაზა ხატიაშვილთან, 16 აპრილი, 2014წ.
[247] http://mof.ge/en/4537 (ნახვის თარიღი: 20 მარტი 2015)
[248] „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს“ ინტერვიუ შს სამინისტროს ტერიტორიულ ორგანოებში საპროკურორო საქმიანობაზე ზედამხედველობის დეპარტამენტის უფროს ნათია მეზვრიშვილთან, საქართველოს მთავარი პროკურატურა, 25 აპრილი, 2014 წ.
[249] საქართველოს კანონი „პროკურატურის შესახებ“, მე -2 (ა)მუხლი
[250] საქართველოს კანონი „პროკურატურის შესახებ“, მე-9 (3) მუხლი

ფართო უფლებამოსილებებს“ ინარჩუნებს.[251] იმავე დასკვნაში ხაზგასმულია, რომ „პროკურორების დისციპლინური პასუხისმგებლობისა და გათავისუფლების საფუძვლები ბუნდოვანი და მეტისმეტად ზოგადია" და რომ ყოველივე ამან შესაძლებელია დააკნინოს პროკურატურის უნარი, აწარმოოს კორუფციული დარღვევების დამოუკიდებელი გამოძიება და სისხლისსამართლებრივი დევნა.”[252] ამის მსგავსად, ეუთო-ს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის 2014 წლის სასამართლო მონიტორიგის ანგარიშში მთავარი პროკურორის დანიშვნის პროცესში გამჭვირვალობის ნაკლებობა და მკაფიო კრიტერიუმების არარსებობა ხაზგასმულია, როგორც ერთ-ერთი გარემოება, რომელიც ეჭვქვეშ აყენებს უწყების დამოიკიდებლობას.[253]

საერთო ჯამში, სამართლებრივი ბაზის გაუმჯობესების მიუხედავად, კანონმდებლობა სამართალდამცავი ორგანოების დამოუკიდებლობას სრულად კვლავაც ვერ უზრუნველყოფს, ამიტომ მოცემული ინდიკატორის ქულა უცვლელი რჩება.

დამოუკიდებლობა (პრაქტიკა)

2015 წლის ქულა: 25 (2011 წლის ქულა: 50)

რამდენად დამოუკიდებელნი არიან სამართალდამცავი უწყებები პრაქტიკაში?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის ანალიზის 2011 წლის ანგარიშის მიხედვით, მიუხედავად იმისა, რომ სამართალდამცავი უწყებები საქართველოში ყველაზე ძლიერ სახელმწიფო დაწესებულებათა რიგს განეკუთვნებოდნენ, რიგ შემთხვევაში ისინი მმართველი პარტიის გავლენას განიცდიდნენ და ყოველთვის კანონის შესაბამისად არ მოქმედებდნენ, როდესაც საქმე ქვეყნის პოლიტიკური ხელმძღვანელობის ინტერესებს ეხებოდა. არსებობდა სარწმუნო ინფორმაცია არჩევნების დროს ოპოზიციური კანდიდატების დაშინებაში პოლიციის მონაწილეობის შესახებ.

2011 წლის შემდგომ პერიოდთან დაკავშირებით არსებობს როგორც დადებითი, ისე უარყოფითი მონაცემები. 2012 ხელისუფლების შეცვლის შემდეგ მდგომარეობა ზოგ სფეროში გაუმჯობესდა. კერძოდ, 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების დროს, საგრძნობლად შემცირდა ან საერთოდ არ აღინიშნებოდა საარჩევნო პროცესებში პოლიციის მონაწილეობის შემთხვევები, მათ შორის ოპოზიციის აქტივისტების დაშინება და პოლიტიკურად მოტივირებული დაკავებები,[254] თუმცა მსგავს შემთხვევებს კვლავ ჰქონდა ადგილი 2014 წლის ადგილობრივი არჩევნების დროს.[255]

[251] OECD ACN, 2013, 39
[252] იქვე, 41-42.
[253] OSCE/ODIHR, *Trial Monitoring Report Georgia*, 35-36
[254] TI Georgia, *Misuse of Administrative Resources for Electoral Purposes: 2013 Presidential Elections*, December 2013, 3
[255] International Society for Fair Elections and Democracy (ISFED), *Monitoring of 2014 Local Self-Government Elections: Final Report*, 2014, 11

ამავე დროს, კვლავ აქტუალურია შერჩევითი მიდგომა სისხლის სამართლის საქმეების გამოძიებისას. საქმეთა მიმართ პროკურატურისა და შინაგან საქმეთა სამინისტროს არათანმიმდევრული და სხვადასხვაგვარი დამოკიდებულებიდან გამომდინარე ჩნდება ვარაუდები, რომ ეს უწყებები კვლავაც პოლიტიზირებულნი არიან და მმართველი პარტიის დავალებებს ასრულებენ. [256] როგორც „ჰიუმან რაითს უოჩმა“,[257] ისე ევროპის საბჭომ [258] შეშფოთება გამოთქვეს შერჩევითი სამართლისა და ამჟამად ოპოზიციაში მყოფი ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის წევრი ყოფილი მაღალჩინოსნების პოლიტიკური დევნის ბრალდებებთან დაკავშირებით, ხოლო სახალხო დამცველმა ამგვარი შემთხვევების გამოძიებისა და სისხლისსამართლებრივი დევნის დროს სამართალდამცავი ორგანოების მიერ ჩადენილი დარღვევები დააფიქსირა.[259] ეუთო-ს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის მონიტორინგის ანგარიშში, რომელიც საქართველოში გახმაურებულ საქმეებთან დაკავშირებით წარმოებულ სისხლისსამართლებრივ დევნასა და სასამართლო პროცესებს ეხება, ასევე აღნიშნულია მთელი რიგი შემთხვევებისა, როდესაც პოლიტიკური თანამდებობის პირთა ქმედებებმა, შესაძლოა, უარყოფითი გავლენა მოახდინა პროკურატურის დამოუკიდებლობაზე.[260]

განსაკუთრებით შემაშფოთებელია ის გარემოება, რომ ყოფილ პრემიერ-მინისტრ ბიძინა ივანიშვილის არაფორმალური გავლენა მთავრობის გადაწყვეტილებებზე და თანამდებობის პირთა შერჩევაზე, რომელიც აღმასრულებელი ხელისუფლების შესახებ ამ ანგარიშის თავში იყო ხაზგასმული, სამართალდამცავ უწყებებშიც შეინიშნება. როგორც მოქმედი შინაგან საქმეთა მინისტრი, ისე სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახურის ამჟამინდელი ხელმძღვანელი წარსულში ივანიშვილის პირად დაცვას ხელმძღვანელობდნენ. [261] გარდა ამისა, სახელმწიფო უსაფრთხოების სააგენტოს უფროსი და მისი მოადგილე წარსულში ივანიშვილის ერთ-ერთ კომპანიაში იყვნენ დასაქმებულნი.[262]

მთლიანობაში, 2011 წლის ანგარიშში ხაზგასმული პრობლემები მეტწილად კვლავაც გადაუჭრელია და ამავდროულად გაჩნდა სამართალდამცავ უწყებებზე არაფორმალური გარე ზეგავლენის პრობლემაც, ამიტომ ინდიკატორის შეფასება, რომელიც 2011 წელს 50 ქულას შეადგენდა, 2015 წელს 25 ქულამდე შემცირდა.

[256] ხატიაშვილი, ციტირებული წყარო
[257] http://www.hrw.org/world-report/2014/country-chapters/georgia?page=2 (ნახვის თარიღი: 15 მარტი 2015)
[258] http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?FileID=21123&lang=EN (ნახვის თარიღი: 15 მარტი 2015)
[259] http://ombudsman.ge/uploads/other/1/1934.pdf (ნახვის თარიღი: 15 მარტი 2015)
[260] OSCE/ODIHR, *Trial Monitoring Report Georgia* , 7
[261] http://www.tabula.ge/ge/story/91940-premierma-shs-ministris-postze-vaxtang-gomelauri-tsaradgina; http://www.netgazeti.ge/GE/105/News/39328/; (ნახვის თარიღი: 15 მარტი 2015)
[262] http://transparency.ge/blog/ivanishvilis-kompaniebi-tanamdebobis-pirebis-samchedlo (ნახვის თარიღი: 23 აპრილი 2015)

გამჭვირვალობა (კანონი)

2015 წლის ქულა: 50 (2011 წლის ქულა: 50)

რამდენად უზრუნველყოფს კანონმდებლობა საზოგადოების წვდომას სამართალდამცავი ორგანოების საქმიანობის შესახებ ინფორმაციაზე?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის 2011 წლის ანგარიშში ნათქვამი იყო, რომ თუმცა ინფორმაციის საჯაროდ ხელმისაწვდომობასთან დაკავშირებული ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის დებულებები სამართალდამცავ უწყებებზეც ვრცელდებოდა, გაურკვეველი იყო, სამართალდამცავი ორგანოების საქმიანობის რომელი ნაწილი უნდა ყოფილიყო გასაიდუმლოებული და რომელი - საჯარო. „პოლიციის შესახებ“ კანონი პოლიციის საქმიანობის გამჭვირვალობის თაობაზე ზოგად და შეზღუდულ დებულებებს შეიცავდა. სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის დებულება, რომელიც უზრუნველყოფდა დაზარალებულის უფლებას, გასცნობოდა საქმის მასალებს, 2010 წ. მიღებული კოდექსის ახალი რედაქციიდან ამოღებულ იქნა.

2011 წლის შემდგომ პერიოდში სამართალდამცავი ორგანოების გამჭვირვალობის უზრუნველმყოფი სამართლებრივი ბაზა გაუმჯობესდა. კერძოდ, 2013 წლის აგვისტოში საქართველოს მთავრობამ გამოსცა დადგენილება, რომელიც აღმასრულებელი შტოს უწყებებს ინფორმაციის პროაქტიულად გამოქვეყნებას ავალდებულებს. ამრიგად, პროკურატურასა და შინაგან საქმეთა სამინისტროს იგივე ინფორმაციის პროაქტიულად გამოქვეყნება ევალებათ, რაც აღმასრულებელი შტოს შესახებ ამ ანგარიშის თავში იყო აღწერილი.[263] გარდა ამისა, 2014 წლის ივლისში მიღებული საკანონმდებლო ცვლილებების შედეგად, აღდგენილ იქნა დაზარალებულთა უფლება, გაეცნონ საქმის მასალებს. მათ ასევე მიეცათ უფლება, გაასაჩივრონ პროკურატურის მიერ საქმის მასალების გაცნობაზე მიღებული უარი.[264]

რაც შეეხება პრობლემებს, „პოლიციის შესახებ“ კანონში არსებული დებულებები კვლავ ძალზე შეზღუდული და ზოგადია, ხოლო „პროკურატურის შესახებ“ კანონი ამგვარ დებულებებს საერთოდ არ შეიცავს. ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის რეკომენდაციის თანახმად, გასაფართოებელია აღმასრულებელი შტოს უწყებების მიერ პროაქტიულად გამოსაქვეყნებელი ინფორმაციის სახეების ნუსხაც.[265] მეტიც, „სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ“ კანონში ცოტა ხნის წინ შეტანილი ცვლილებების შედეგად გაუარესდა საკანონმდებლო ნორმები, რომლებიც განსაზღვრავს, თუ რა ტიპის ინფორმაცია შეიძლება იქნეს გასაიდუმლოებული, აგრეთვე იმას, თუ როგორ შეიძლება გასაიდუმლოებულ ინფორმაციაზე წვდომის მოპოვება ან ინფორმაციის

[263] http://ogpgeoblog.files.wordpress.com/2013/09/e18393e18390e18393e18392e18394e1839ce18398e1839ae18394e18391e18390-219.pdf (ნახვის თარიღი: 15 მარტი 2015)
[264] სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსი, 2009 წლის 9 ოქტომბერი, 57-ე მუხლი.
[265] OECD ACN, 2013, 79

გასაიდუმლოების შესახებ გადაწყვეტილების გასაჩივრება. ამასთან, გაიზარდა სამართალდამცავი უწყებების დისკრეცია ინფორმაციის გასაიდუმლოების მხრივ.[266]

მთლიანობაში, 2011 წლის შემდეგ საკანონმდებლო ჩარჩოში განხორციელდა როგორც პოზიტიური, ისე ნეგატიური ცვლილებები, ამიტომ ინდიკატორის ქულა უცვლელია.

გამჭვირვალობა (პრაქტიკა)

2015 წლის ქულა: 25 (2011 წლის ქულა: 25)

რამდენად გამჭვირვალეა სამართალდამცავი უწყებების საქმიანობა და გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესი პრაქტიკაში?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის 2011 წლის ანგარიშის მიხედვით, სამართალდამცავი ორგანოები პროაქტიულად არ აქვეყნებდნენ მათი საქმიანობის ამსახველ ინფორმაციას და საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნის განცხადებებზე სათანადოდ არ რეაგირებდნენ.

სამართალდამცავი ორგანოების რეაგირება საჯარო ინფორმაციის გაცემის მოთხოვნებზე 2011 წლის შემდეგ პრაქტიკაში არ გაუმჯობესებულა. საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნაზე რეაგირების თვალსაზრისით, ყველაზე ცუდი მაჩვენებელი შინაგან საქმეთა სამინისტროს აქვს. „ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის“ მიერ 2014 წელს გამოქვეყნებული უკანასკნელი ანგარიშის მიხედვით, ამ უწყებაში მდგომარეობა ამ მხრივ წინა წლებთან შედარებით გაუარესდა. კერძოდ, შინაგან საქმეთა სამინისტროსადმი „ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის“ მიერ 2013 წლის 1 ოქტომბრიდან 2014 წლის 1 მარტამდე პერიოდში წარდგენილი საჯარო ინფორმაციის 26 მოთხოვნიდან შსს-მ ამომწურავად მხოლოდ 8 მოთხოვნას უპასუხა, თანაც 10 სამუშაო დღის დადგენილი ვადის გასვლის შემდეგ, 16 განცხადება უპასუხოდ დარჩა, ხოლო 2 შემთხვევაში ორგანიზაციას ინფორმაციის მიწოდებაზე უარი ეთქვა.[267] გარდა ამისა, მიუხედავად იმისა, რომ შსს, „საჯარო ინფორმაციის ელექტრონული ფორმით მოთხოვნისა და პროაქტიულად გამოქვეყნების შესახებ" მთავრობის დადგენილების შესაბამისად, საკუთარ ვებგვერდზე პროაქტიულად აქვეყნებდა მნიშვნელოვანი ოდენობის შესაბამის ინფორმაციას, მან ვერ უზრუნველყო შემდეგი ინფორმაციის გასაჯაროება: ვაკანსიები და დასაქმების სტატისტიკა; შესყიდვების წლიური გეგმა; სარეკლამო ხარჯები; პრემიები, შეღავათები და სამივლინებო ხარჯები; ბიუჯეტიდან გამოყოფილი ასიგნებები.[268] ამავე დროს, შსს არ აქვეყნებს სრულ სტატისტიკას სისხლის

[266] http://transparency.ge/en/blog/new-law-state-secrets-threatening-unjustified-restriction-information (ნახვის თარიღი: 15 მარტი 2015)

[267] Institute of Development of Freedom of Information, *Availability of Public Information in Central Public Agencies*, მარტი 2014, 37-40.

[268] Institute of Development of Freedom of Information, *The Practice of proactive publication and electronic request of information in public agencies*, მარტი 2014, 14

სამართლის დანაშაულებზე, ხოლო ის მონაცემები, რომლებსაც შსს ასაჯაროებს, ზუსტი არ არის ხოლმე. [269]

შესაბამისი სტატისტიკა არ არსებობს პროკურატურის შემთხვევაში. სისტემა კვლავაც დახურულია და ხშირია შემთხვევები, როდესაც ამ უწყებაში წარდგენილი საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნები, განსაკუთრებით სენსიტიურ საკითხებზე, უპასუხოდ რჩება.[270] ეს იმითაც აიხსნება, რომ სამართალდამცავი ორგანოების ოპერატიულ-საგამოძიებო ღონისძიებები, საზოგადოდ, ინფორმაციის გასაჯაროების ვალდებულებისაგან გათავისუფლებულია. მიუხედავად ამისა, აღნიშნული უწყებები ზოგჯერ განმარტებას იძლევიან საზოგადოებრივ სფეროს განკუთვნილი ინფორმაციის გასაჯაროების ამ ვალდებულებისაგან გათავისუფლების შესახებ.[271] გამჭვირვალობის მხრივ სამართალდამცავ ორგანოებში მდგომარეობის გაუარესების კიდევ ერთი მაგალითია ის ფაქტი, რომ ამჟამინდელი მთავარი პროკურორი, რომელიც ამ თანამდებობაზე 2014 წლის იანვარში დაინიშნა, აღარ მართავს მისი ერთ-ერთი წინამორბედის მიერ ტრადიციად დამკვიდრებულ და სამოქალაქო საზოგადოებისაგან ფართოდ მხარდაჭერილ ყოველთვიურ ბრიფინგებს სამოქალაქო საზოგადოებისათვის.[272]

რადგან ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის 2011 წლის ანგარიშში სამართალდამცავი ორგანოების გამჭვირვალობის კუთხით გამოკვეთილი სერიოზული პრობლემები რეაგირების გარეშე დარჩა, მოცემული ინდიკატორის ქულა უცვლელია.

ანგარიშვალდებულება (კანონი)

2015 წლის ქულა: 75 (2011 წლის ქულა: 75)

რამდენად უზრუნველყოფს კანონმდებლობა, რომ სამართალდამცავი უწყებები ანგარიშვალდებულნი იყვნენ მათ ქმედებებზე?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის 2011 წლის ანგარიშში აღნიშნული იყო, რომ სამართალდამცავი ორგანოების სამართლებრივი ბაზა ამ უწყებათა ანგარიშვალდებულების უზრუნველმყოფ ვრცელ დებულებებს შეიცავდა. შინაგან საქმეთა სამინისტრო და პროკურატურა საპარლამენტო და სასამართლო კონტროლსა და სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ შემოწმებას ექვემდებარებოდნენ. პოლიციის თანამშრომლებისა და პროკურორების მიმართ შესაძლებელი იყო როგორც შიდა, ისე გარე მოკვლევის ჩატარება და გადაცდომისა და დანაშაულის დადგენის შემთხვევაში დისციპლინარული სანქციების დაწესება თუ სისხლის სამართლის წესით მათი დასჯა. რაც შეეხება უარყოფით მხარეს, სხვა სამინისტროებისაგან განსხვავებით, შიდა აუდიტის

[269] http://feradi.info/en/visualizations/transparency-is-more-than-just-a-glass-building (ნახვის თარიღი: 15 მარტი 2015)
[270] ხატიაშვილი, ციტირებული წყარო.
[271] გვარამაძე, ციტირებული წყარო.
[272] იქვე.

სუბიექტების შექმნის სამართალდამცავ ორგანოებზე ვალდებულება 2013 წლამდე არ ვრცელდებოდა.

გარდამავალ დებულებას, რომლის მიხედვითად სამართალდაცავ უწყებებში შიდა აუდიტის ორგანოების შექმნა გადაიდო, ამჟამად ვადა გაუვიდა და ეს ორგანოებიც შეიქმნა. თუმცა, პრობლემას წარმოადგენს ის ფაქტი, რომ გადაიდო რიგი საკანონმდებლო ცვლილება, რომელთა საშუალებითაც შესაძლებელი იქნებოდა სამართალდამცავი ორგანოების ანგარიშვალდებულების ამაღლება, მაგ., მოწმეთა დაკითხვის ახალი წესები[273] და ფარული მოსმენის გამოყენებასთან დაკავშირებული ნორმების გამკაცრება.[274]

რადგანაც 2011 წლის შემდეგ ამ სფეროში ადგილი ჰქონდა როგორც დადებით, ისე უარყოფით მოვლენებს, მოცემული ინდიკატორის ქულა უცვლელი რჩება.

ანგარიშვალდებულება (პრაქტიკა)

2015 წლის ქულა: 25 (2011 წლის ქულა: 25)

რამდენად უზრუნველყოფილია სამართალდამცავი უწყებების ანგარიშვალდებულება მათ ქმედებებზე პრაქტიკაში?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის 2011 წლის ანგარიშის მიხედვით, სამართალდამცავი უწყებების ანგარიშვალდებულება პრაქტიკაში სათანადოდ უზრუნველყოფილი არ იყო, განსაკუთრებით იმ შემთხვევებში, როდესაც საქმე მაღალი თანამდებობის პირებს ან პოლიტიკურ ინტერესებს ეხებოდა. შინაგან საქმეთა სამინისტრო შეფასებული იყო როგორც ძლიერი უწყება, რომელზეც გარეშე ზედამხედველობა არ ხორციელდებოდა, ხოლო პროკურატურის ანგარიშვალდებულების ხელისშემშლელი ერთ-ერთი ფაქტორი სასამართლო ხელისუფლებაზე მისი ძლიერი გავლენა იყო. არაერთი გახმაურებული შემთხვევა დაფიქსირდა, როდესაც ძალოვანი სტრუქტურების თანამშრომლები არ დასჯილან დანაშაულის ჩადენისთვის, მათ შორის ოპოზიციის აქტივისტების დაშინებისთვის.

კანონის დარღვევის შემთხვევაში სამართალდამცავი ორგანოების თანამშრომლების დაუსჯელობით გამოწვეული ზემოაღნიშნული პრობლემა დღესაც აქტუალურია. სახალხო დამცველის განცხადებით, პრობლემას წარმოადგენს სამართალდამცავების მიერ ჩადენილი შესაძლო დანაშაულების გამოძიება.[275] ისეთი დანაშაულები, როგორიცაა ცემა და ბრალდებულის მიმართ ძალადობრივი მოპყრობა, გენერალური ინსპექციის მიერ ხშირად კვალიფიცირდება როგორც უბრალო დისციპლინური სამართალდარღვევა ან საერთოდ უგულვებელყოფილია.[276] ასეთი რამ აშკარა გახდა შსს-სა და „საქართველოს

[273] http://civil.ge/eng/article.php?id=26827 (ნახვის თარიღი: 15 მარტი 2015)
[274] http://transparency.ge/en/post/general-announcement/decision-direct-access-mobile-operators-data-must-not-be-postponed (ნახვის თარიღი: 15 მარტი 2015)
[275] http://ombudsman.ge/uploads/other/1/1934.pdf (ნახვის თარიღი: 15 მარტი 2015)
[276] გვარამაძე, ციტირებული წყარო

ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციას“ (საია) შორის წარმოშობილი დავისას, რომლის დროსაც მაღალი რანგის პოლიციელმა საია-ს თანამშრომელს შეურაცხყოფა მიაყენა, თავს დაესხა მას და დააზიანა ვიდეო ფაილი, რომელიც ამ შემთხვევაში მნიშვნელოვანი მტკიცებულება იქნებოდა.[277] მეორე გახმაურებულ შემთხვევაში, შინაგან საქმეთა მინისტრის ყოფილი მოადგილე, გელა ხვედელიძე, თანამდებობიდან დაითხოვეს და პატიმრობაში აიყვანეს იმ ბრალდებით, რომ მან ჟურნალისტის ინტიმური ცხოვრების ამსახველი ვიდეო გამოაქვეყნა, თუმცა საბოლოოდ მას მხოლოდ ერთი წლის ვადით პირობითი სასჯელი შეეფარდა.[278] ეს გადაწყვეტილება გააკრიტიკეს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებმა, რომლებმაც ის შერჩევითი სამართლის ნიმუშად შეაფასეს, განსაკუთრებით იმ ფონზე, როდესაც, მაგალითად, რიგით მოქალაქეს ელექტრონული ფოსტის ანგარიშში შეღწევისათვის 18-თვიანი პატიმრობა მიესაჯა.[279]

საერთო ჯამში, მდგომარეობა 2011 წლის შემდეგ მნიშვნელოვნად არ შეცვლილა და ამიტომ მოცემული ინდიკატორის ქულა უცვლელი რჩება.

კეთილსინდისიერება (კანონი)

2015 წლის ქულა: 75 (2011 წლის ქულა: 100)

რამდენად უზრუნველყოფილია სამართალდამცავი უწყებების კეთილსინდისიერება კანონით?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის 2011 წლის ანგარიშში აღნიშნული იყო, რომ სამართალდამცავი უწყებების კეთილსინდისიერების უზრუნველყოფის მექანიზმების მხრივ საქართველოში ძლიერი საკანონმდებლო ბაზა არსებობდა. პროკურატურას თავისი ეთიკის კოდექსი ჰქონდა, ხოლო „პოლიციის შესახებ“ კანონი მსგავს წესებს ადგენდა პოლიციის თანამშრომლებისათვის. სამართალდამცავებს ასევე მოეთხოვებოდათ „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის წინააღმდეგ“ კანონის მოთხოვნების დაცვა, რომლებიც ინტერესთა შეუთავსებლობას, საჩუქრებსა და აქტივების გასაჯაროებას ეხებოდა.

არსებული რეგულაციების გარდა, შსს-მ 2013 წელს პოლიციის თანამშრომლებისთვის სავალდებულო ეთიკის კოდექსი შეიმუშავა, რომლის დარღვევაც დამნაშავეთა მიმართ დისციპლინური სამართალწარმოების დაწყების საფუძველს წარმოადგენს.[280] რაც შეეხება პროკურატურას, 2013 წელს აქაც განხორციელდა მნიშვნელოვანი საკანონმდებლო ცვლილება, მაგრამ ეს იმ კატეგორიის ცვლილებაა, რომელიც უარყოფითად შეიძლება აისახოს ამ უწყების კეთილსინდისიერად ფუნქციონირებაზე. კერძოდ, მთავარ

[277] http://www.civil.ge/geo/article.php?id=26735 (ნახვის თარიღი: 15 მარტი 2015)
[278] http://www.tabula.ge/ge/story/83228-gela-xvedelidzes-sasamartlom-erttsliani-pirobiti-sasjeli-sheufarda (ნახვის თარიღი: 15 მარტი 2015)
[279] https://gyla.ge/geo/blog?info=2126 (ნახვის თარიღი: 15 მარტი 2015)
[280] http://police.ge/files/pdf/policiis%20kodeqsi/Georgian%20Police%20Code%20of%20Ethics%20Georgian%20final.pdf (ნახვის თარიღი: 15 მარტი 2015)

პროკურორს საკუთარი თანამშრომლების მიერ ჩადენილი კანონდარღვევის ფაქტზე დევნის წარმოების ექსკლუზიური უფლება მიენიჭა, რითაც მსგავსი ფუნქცია ჩამოერთვა იუსტიციის სამინისტროს.[281] მსგავსმა ცვლილებებმა ინტერესთა კონფლიქტის შემთხვევები შეიძლება წარმოშვას და ამით უწყების კეთილსინდისიერება საფრთხის ქვეშ დააყენოს.[282] ამავე დროს, კანონი არ განსაზღვრავს, თუ ვინ უნდა გამოიძიოს მთავარი პროკურორის მიერ ჩადენილი დანაშაული, რაც სერიოზული ხარვეზია. [283]

საკანონმდებლო ჩარჩოში მომხდარი ნეგატიური ცვლილებების გამო, რომლებიც ზემოთ არის აღწერილი, ინდიკატორის შეფასება 2011 წლის 100 ქულიდან 2015 წელს 75 ქულამდე შემცირდა.

კეთილსინდისიერება (პრაქტიკა)

2015 წლის ქულა: 50 (2011 წლის ქულა: 50)

რამდენად უზრუნველყოფილია სამართალდამცავი უწყებების კეთილსინდისიერება პრაქტიკაში?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის 2011 წლის ანგარიშის მიხედვით, საქართველომ სამართალდამცავი უწყებების კეთილსინდისიერების უზრუნველყოფისა და კორუფციის აღმოფხვრის კუთხით მნიშვნელოვან წარმატებებს მიაღწია, რისი შედეგიც იყო პოლიციის შესახებ ერთობ დადებითი საზოგადოებრივი აზრის ჩამოყალიბება. რაც შეეხება პროკურატურას, მის მუშაობას საზოგადოება ნაკლებად პოზიტიურად აფასებდა. სამართალდამცავების კეთილსინდისიერებაზე უარყოფითად აისახებოდა ის გარემოებაც, რომ ზოგიერთ შემთხვევაში ისინი პოლიტიკური ხელმძღვანელობის პარტიული ინტერესების კარნახით მოქმედებდნენ.

საზოგადოებრივი აზრი პოლიციის ირგვლივ კვლავაც საკმაოდ პოზიტიურია, თუმცა უმნიშვნელო პროცენტული კლება აღინიშნება 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების წინა პერიოდთან შედარებით. კერძოდ, ეროვნული დემოკრატიული ინსტიტუტის (NDI) მიერ ჩატარებული საზოგადოებრივი აზრის კვლევის მონაცემებით, 2014 წლის აპრილამდე პერიოდისათვის პოლიციის მუშაობას დადებითად საქართველოს მოქალაქეთაა 51 პროცენტი აფასებდა, მაშინ, როცა ანალოგიური მაჩვენებელი 2012 წლის სექტემბერში 58 პროცენტს შეადგენდა.[284][285]

რაც შეეხება პროკურატურას, ამ უწყების მიმართ ნდობის გამყარების მხრივ პოზიტიურ მოვლენად იქნა აღქმული 2013 წლის დეკემბერში მთავარი პროკურორის, ოთარ ფარცხალაძის, გადადგომა, რომელიც შედეგად მოჰყვა სამოქალაქო საზოგადოებისა და

[281] საქართველოს კანონი „პროკურატურის შესახებ“, 38-ე (3) მუხლი
[282] ხატიაშვილი, ციტირებული წყარო
[283] გვარამაძე, ციტირებული წყარო.
[284] https://www.ndi.org/files/Georgia-April14-Survey-Political-English.pdf (ნახვის თარიღი: 15 მარტი 2015)
[285] https://www.ndi.org/files/Georgia-Aug-2012-Survey.pdf (ნახვის თარიღი: 15 მარტი 2015)

მედიის აღშფოთებას მისი საეჭვო წარსულის გამო.[286] კერძოდ, გახმაურებული ინფორმაციის თანახმად, 2001 წელს გერმანიის სასამართლომ ფარცხალაძე ყაჩაღობისათვის გაასამართლა; ასევე გამოითქმოდა ეჭვები ფარცხალაძის მიერ უმაღლესი განათლების დიპლომის საეჭვო ვითარებაში მიღებასთან დაკავშირებით.[287]

რაც შეეხება პრობლემებს, პოლიტიკურად მოტივირებული ბრალდებების კუთხით შეშფოთებას იწვევს რამდენიმე მაღალი რანგის პოლიტიკოსისა და ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის მხარდამჭერის მიმართ აღძრული გახმაურებული სისხლის სამართლის საქმეები (მაგალითად, თენგიზ გუნავას, ცეზარ ჩოჩელისა და გიორგი ონიანის საქმეები).[288][289] გარდა ამისა, 2011 წლის მსგავსად, კვლავ არ არსებობს კეთილსინდისიერების წესების პრაქტიკაში აღსრულების ეფექტიანი მექანიზმები (რომლებსაც „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის წინააღმდეგ“ კანონი ადგენს).[290]

საერთო ჯამში, ამ მიმართულებით მდგომარეობა 2011 წლის მსგავსია, ამიტომ მოცემული ინდიკატორის ქულა უცვლელია.

როლი: სამართლებრივი დევნა კორუფციის წინააღმდეგ (კანონი და პრაქტიკა)

2015 წლის ქულა: 75 (2011 წლის ქულა: 75)

რამდენად აფიქსირებენ და იძიებენ სამართალდამცავი უწყებები კორუფციის ფაქტებს?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის 2011 წლის ანგარიშში აღნიშნული იყო, რომ სამართალდამცავი უწყებები საქართველოში კორუფციის წინააღმდეგ მებრძოლ წამყვან ძალას წარმოადგენდნენ და მათ სახელმწიფო მართვის ქვედა დონეზე მექრთამეობის აღმოფხვრა წარმატებით შეძლეს. თუმცა, დამოუკიდებლობის ნაკლებობა მათ ხელს უშლიდა, გამკლავებოდნენ კორუფციას ხელისუფლების ზედა რგოლებში.

ამჟამინდელი მდგომარეობა ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის 2011 წლის ანგარიშში აღწერილი ვითარების მსგავსია. მექრთამეობის დონე საჯარო სამსახურში დღესაც დაბალია,[291] რაც ამ სახის კორუფციასთან ბრძოლის მდგრად წარმატებაზე მიუთითებს. ამასთანავე, 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შედეგად ხელისუფლების ცვლილების შემდეგ სამართალდამცავ ორგანოებში გამოძიებათა სერია დაიწყო და კორუფციასთან დაკავშირებული ბრალდებები წაეყენათ ყოფილ მაღალი თანამდებობის

[286] http://www.tabula.ge/ge/story/78727-otar-farcxaladze-tanamdebobidan-gadadga (ნახვის თარიღი: 15 მარტი 2015)
[287] http://transparency.ge/en/post/general-announcement/chief-prosecutor-s-criminal-records-need-be-officially-verified (ნახვის თარიღი: 15 მარტი 2015)
[288] გვარამაძე, ციტირებული წყარო.
[289] ხატიაშვილი, ციტირებული წყარო.
[290] აღნიშნული პრობლემა უფრო დეტალურადაა განხილული საჯარო სამსახურის თავში.
[291] http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=georgia (ნახვის თარიღი: 15 მარტი 2015)

პირებს, მათ შორის ყოფილ პრეზიდენტ მიხეილ სააკაშვილს. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ სამართლებრივი დევნის ამ ფაქტებმა შეშფოთება გამოიწვია მათ პოლიტიკურად მოტივირებულობასა და სამართლის შერჩევითად გამოყენებასთან დაკავშირებით.[292] თუ აღნიშნული გამოძიების სამიზნე მთავრობის ყოფილი წევრები იყვნენ, 2014 წლის ნოემბერში კორუფციის ბრალდებით თავდაცვის სამინისტროს რიგი მოქმედი თანამდებობის პირის დაპატიმრება მოხდა. წაყენებულ ბრალდებათა საფუძვლიანობა თავის წინასწარ შეფასებაში ეჭვქვეშ დააყენა საქართველოს წამყვანი არასამთავრობო ორგანიზაციების ჯგუფმა. [293] გამოითქვა შიში იმის თაობაზე, რომ ეს დაპატიმრებები პრემიერ-მინისტრსა და თავდაცვის მინისტრს შორის მიმდინარე პოლიტიკური ბრძოლის ნაწილი იყო (და არა კორუფციის წინააღმდეგ მიმართული ჭეშმარიტი ძალისხმევა).[294]

საერთო ჯამში, იმის გათვალისწინებით, რომ (როგორც ეს ზემოთ შესაბამის თავშია აღწერილია) სამართალდამცავი ორგანოები პოლიტიკური ხელმძღვანელობისაგან კვლავ არასაკმარისად დამოუკიდებელნი არიან, არსებობს კითხვები და შეშფოთება იმასთან დაკავშირებით, აქვთ თუ არა მათი უნარი, ებრძოლონ კორუფციას ხელისუფლების მაღალ ეშელონებში. ამასთანავე, კანონმდებლობასა და პრაქტიკაში არსებული გარკვეული პრობლემები უარყოფითად აისახება პროკურატურის შესაძლებლობებზე, გამოიძიოს კორუფციასთან დაკავშირებული დანაშაული. მაგალითად, ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის ანგარიშში აღნიშნულია, რომ, არსებული სისტემის პირობებში, კორუფციის შემთხვევებზე მომუშავე გამომძიებლები იმავე უწყების პროკურორების ზედამხედველობას ექვემდებრებიან, რაც ინტერესთა კონფლიქტს წარმოშობს. პრობლემას შეიძლება „ამძაფრებდეს პროკურატურის სამსახურის მკაცრი იერარქიულობაც".[295]

მთლიანობაში, 2011 წლის შემდეგ მდგომარეობა მნიშვნელოვნად არ შეცვლილა, ამიტომ ინდიკატორის ქულა უცვლელია.

[292] https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2014/georgia#.VGCqqIeXRUQ (ნახვის თარიღი: 15 მარტი 2015); http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=21123&lang=en (ნახვის თარიღი: 15 მარტი 2015); http://www.dw.de/eu-warns-georgia-against-selective-justice-as-saakashvili-bows-out/a-17193429 (ნახვის თარიღი: 15 მარტი 2015)

[293] http://transparency.ge/en/node/4762 (ნახვის თარიღი: 15 მარტი 2015)

[294] See, for example: http://www.civil.ge/eng/article.php?id=27781 (ნახვის თარიღი: 15 მარტი 2015)

[295] OECD ACN, 2013, 41.

საარჩევნო ადმინისტრაცია

მიმოხილვა

საქართველოს საარჩევნო ადმინისტრაციის მუშაობა უკანასკნელ წლებში მნიშვნელოვნად გაუმჯობესდა. საარჩევნო ადმინისტრაცია 2011 წელთან შედარებით უფრო დამოუკიდებელია და თავის საქმიანობასაც გამჭვირვალედ წარმართავს. საარჩევნო ადმინისტრაციაში წინსვლა აღინიშნება ანგარიშვალდებულებისა და კეთილსინდისიერების თვალსაზრისითაც და მან ბოლო პერიოდში ჩატარებულ საპარლამენტო, საპრეზიდენტო და ადგილობრივ არჩევნებსაც კარგად გაართვა თავი. ამავე დროს, ადამიანური რესურსების მხრივ საარჩევნო ადმინისტრაცია კვლავაც პრობლემების წინაშე დგას, განსაკუთრებით ქვედა დონის კომისიების წევრთა კვალიფიკაციის მხრივ.

საარჩევნო ადმინისტრაცია ინსტიტუტის საერთო ქულა: 71/100 (2011: 47/100)			
განზომილება	ინდიკატორი	კანონი	პრაქტიკა
შესაძლებლობები: 58/100 (2011: 50/100)	რესურსები		50 (2011: 50)
	დამოუკიდებლობა	75 (2011: 75)	50 (2011: 25)
მმართველობა: 79/100 (2011: 54/100)	გამჭვირვალობა	100 (2011: 75)	100 (2011: 75)
	ანგარიშვალდებულება	50 (2011: 50)	50 (2011: 25)
	კეთილსინდისიერება	100 (2011: 50)	75 (2011: 50)
როლი: 75/100 (2011: 38/100)	არჩევნების ადმინისტრირება	75 (2011: 50)	
კანონის და პრაქტიკის საშუალო ქულა		80 (2011: 54)	67 (2011: 43)

სტრუქტურა და ორგანიზაცია

საქართველოს საარჩევნო ადმინისტრაციას სამსაფეხურიანი სისტემა აქვს და ცენტრალური საარჩევნო კომისიის (ცესკო), 73 საოლქო საარჩევნო კომისიისა და 3 600 საუბნო საარჩევნო კომისიისაგან შედგება. თითოეული კომისიაში 13 წევრია, რომელთაგან შვიდი ქვეყნის წამყვანი პოლიტიკური პარტიების მიერ ინიშნება, ხოლო ექვსი - პრეზიდენტისა და პარლამენტის (ცესკო-ს შემთხვევაში), ცესკოს (საოლქო საარჩევნო კომისიების შემთხვევაში), ან საოლქო საარჩევნო კომისიების მიერ (საუბნო საარჩევნო კომისიების შემთხვევაში).

რესურსები (პრაქტიკა)

2015 წლის ქულა: 50 (2011 წლის ქულა: 50)

რამდენად აქვს საარჩევნო ადმინისტრაციას მისი ფუნქციების პრაქტიკაში განსახორციელებლად საჭირო რესურსები?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასების 2011 წლის ანგარიში აღნიშნული იყო, რომ საარჩევნო ადმინისტრაციას საკმარისი დაფინანსება და აღჭურვილობა ჰქონდა და რომ ის რესურსებს მიმართავდა ტრეინინგების გზით საარჩევნო ადმინისტრაციის ყველა დონეზე მოხელეთა კვალიფიკაციის ასამაღლებლად. მიუხედავად ამისა, ეუთო-ს სადამკვირვებლო მისიამ, რომელიც 2008 წლის საპრეზიდენტო და საპარლამენტო არჩევნებისა და 2010 წლის ადგილობრივი არჩევნების მონიტორინგს ახორციელებდა, დაასკვნა, რომ საარჩევნო კომისიების წევრები ქვედა დონეზე ხშირად ვერ ერკვეოდნენ საარჩევნო პროცედურებში, განსაკუთრებით ხმის დათვლის პროცესის მიმდინარეობისას, რაც დამატებითი მომზადების საჭიროებაზე მიუთითებდა.

საარჩევნო კომისიის ქვედა დონის წევრების კვალიფიკაციის პრობლემა გადაუჭრელი რჩება. ეუთო–ს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებათა ოფისის 2012 წლის საპარლამენტო და 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების სადამკვირვებლო მისიების დასკვნებში საარჩევნო ადმინისტრაციის მუშაობა (ცენტრალურ, ასევე საოლქო და საუბნო დონეზე), საზოგადოდ, დადებითადაა შეფასებული. ეუთო ორივე შემთხვევაში მიესალმება საარჩევნო ადმინისტრაციის მოხელეთა ცოდნის ამაღლების კუთხით ცესკოს მიერ გაწეულ ძალისხმევას, თუმცა, ასევე მიუთითებს, რომ ცოდნის თვალსაზრისით კვლავ აღინიშნება ხარვეზები, განსაკუთრებით ქვედა დონის კომისიების მიერ არჩევნების დღეს გარკვეული პროცედურების წარმართვის მხრივ.[296] ამ საკითხზე ამახვილებს ყურადღებას „სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოებაც“ (ერთ-ერთი წამყვანი ქართული სადამკვირვებლო ორგანიზაცია) 2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების მონიტორინგის შედეგების ამსახველ მოხსენებაში, რომელშიც მოცემულია რეკომენდაცია, რომ კომისიის წევრების შერჩევისას საარჩევნო ადმინისტრაციისათვის პრიორიტეტული პროფესიონალიზმი უნდა იყოს და რომ ადმინისტრაციის ყველა დონეზე კომისიებში მხოლოდ სერტიფიცირებული პროფესიონალები უნდა ინიშნებოდნენ.[297] საოლქო და საუბნო საარჩევნო კომისიების წევრების გამოუცდელობაზე ამახვილებს ყურადღებას აგრეთვე ევროპარლამენტის საარჩევნო სადამკვირვებლო მისიის ანგარიში, რომელშიც 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების მონიტორინგის შედეგებია შეჯამებული.[298] ამასვე აღიარებს „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოსთან“ მიმოწერაში ცესკოს თავმჯდომარე, რომელიც აღნიშნავს, რომ კომისიის წევრების ხშირი ცვლილება, რის გამოც ქვედა დონეზე

[296] OSCE/ODIHR, *Georgia: Parliamentary Elections 2012*, 8; OSCE/ODIHR, *Georgia: Presidential Election 27 October 2013*, 6-7.
[297] ISFED, 2014, 60.
[298] European Parliament, *Election Observation Delegation to the Presidential Elections in Georgia*, 27 October 2013, 4

კომისიების შემადგენლობის მუდმივი ცვლა ხდება, დამატებითი ტრენინგების საჭიროებას წარმოშობს.[299]

საერთო ჯამში, ამ კუთხით მდგომარეობა ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასების 2011 წლის ანგარიში აღწერილი სურათისაგან თითქმის არ განსხვავდება, რის გამოც მოცემული ინდიკატორის ქულა უცვლელი რჩება.

დამოუკიდებლობა (კანონი)

2015 წლის ქულა: 75 (2011 წლის ქულა: 75)

რამდენად დამოუკიდებელია საარჩევნო ადმინისტრაცია კანონით?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასების 2011 წლის ანგარიშის მიხედვით, ქვეყნის საარჩევნო ადმინისტრაციის დამოუკიდებლობის მხრივ საქართველოს კანონმდებლობა ძლიერ დებულებებს შეიცავდა, მათ შორის მუხლებს, რომლებიც ადმინისტრაციის წევრების დანიშვნაში ოპოზიციური პარტიების მონაწილეობას უზრუნველყოფდა და მათ თვითნებური გათავისუფლებისაგან იცავდა. მეორე მხრივ, საარჩევნო ადმინისტრაციის დამოუკიდებლობის თვალსაზრისით შესაძლო საფრთხეებად სახელდებოდა პარლამენტის უფლებამოსილება, საკუთარი შეხედულებისამებრ გაეთავისუფლებინა ცესკო–ს წევრები და პოლიტიკური პარტიების უფლება, გაეწვიათ მათ მიერ დანიშნული კომისიის წევრები.

უცვლელი რჩება კანონის დებულება, რომელიც პოლიტიკურ პარტიებს კომისიის წევრების გაწვევის უფლებამოსილებას ანიჭებს.[300] არც პარლამენტის მიერ კომისიის წევრების დათხოვნის უფლებას შეხებია ცვლილება.[301]

რადგან 2011 წლის შემდეგ ვითარება არ შეცვლილა, მოცემული ინდიკატორის ქულა უცვლელი რჩება.

დამოუკიდებლობა (პრაქტიკა)

2015 წლის ქულა: 50 (2011 წლის ქულა: 25)

რამდენად დამოუკიდებელია საარჩევნო ადმინისტრაცია პრაქტიკაში?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასების 2011 წლის ანგარიშის თანახმად, საქართველოს საარჩევნო ადმინისტრაცია პრაქტიკაში დამოუკიდებელი არ იყო. ეუთო–ს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის მიერ 2008 წლის საპარლამენტო და საპარლამენტო არჩევნებზე საქართველოში მოვლინებული საარჩევნო

[299] „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს“ მიმოწერა ცესკოს თავმჯდომარე თამარ ჟვანიასთან, 2014 წლის 27 აგვისტო.
[300] საქართველოს საარჩევნო კოდექსი, მე-13 მუხლი, მე-6 პუნქტი.
[301] საქართველოს საარჩევნო კოდექსი, 29-ე მუხლი, 1-ლი პუნქტი.

დამკვირვებელთა მისია აღნიშნავდა, რომ ცესკო-ს საქმიანობაში პროსამთავრობო მიკერძოება შეინიშნებოდა. მისიის ანგარიშში აღნიშნული იყო საუბნო საარჩევნო კომისიების წევრების დაშინებისა და იძულების შედეგად თანამდებობის დატოვების შემთხვევები. რაც შეეხება დადებით მხარეს, საარჩევნო ადმინისტრაცია უფრო დამოუკიდებელი იყო 2010 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების დროს.

2012 წლის საპარლამენტო და 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების შესახებ ეუთო-ს სადამკვირვებლო მისიების ანგარიშებში ცესკოს საქმიანობაში პროსამთავრობო მიკერძოების შესახებ საუბარი არ არის, რაც იმაზე მიუთითებს, რომ საარჩევნო ადმინისტრაციამ ამ მხრივ გარკვეულ პროგრესს მიაღწია. უფრო იშვიათია, თუმცა ზოგჯერ კვლავ ხდება, დაშინების ფაქტები.[302] „სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოების“ წარმომადგენლებმა არაერთი ასეთი შემთხვევა დააფიქსირეს 2013 წლის საპრეზიდენტო და 2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების დროს.[303][304][305]

საარჩევნო ადმინისტრაციის დამოუკიდებლობის კუთხით კიდევ ერთი პრობლემური საკითხია საარჩევნო კომისიების შემადგენლობა. 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების შესახებ ეროვნული დემოკრატიული ინსტიტუტის ანგარიშში აღნიშნულია, რომ კოალიცია „ქართული ოცნების“ წარმომადგენლების სიჭარბე საარჩევნო კომისიებში საფრთხეს უქმნიდა საოლქო და საუბნო საარჩევნო კომისიების ობიექტურ მუშაობას.[306] ეუთო-ს სადამკვირვებლო მისიების ანგარიშებში ასევე ხაზგასმულია 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებში „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის“, ხოლო 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნებში მმართველი კოალიცია „ქართული ოცნების“ წარმომადგენელთა სიჭარბე საარჩევნო კომისიებში.[307] ამგვარმა უპირატესობამ, შესაძლოა, მიკერძოებულობის შთაბეჭდილება შექნას და საარჩევნო პროცესისადმი საზოგადოების ნდობა შეამციროს.

ამ სფეროში კვლავაც არსებული მნიშვნელოვანი პრობლემების მიუხედავად, საარჩევნო ადმინისტრაცია მთლიანობაში უფრო დამოუკიდებელია, ვიდრე ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასების 2011 წლის საანგარიშო პერიოდში, ამიტომაც მოცემული ინდიკატორის შეფასება 2011 წელს მინიჭებული 25 ქულიდან 2015 წელს 50 ქულამდე გაიზარდა.

[302] „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს“ ინტერვიუ საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის პროექტის კოორდინატორ ლელა ტალიურთან, 2014 წლის 26 აგვისტო.
[303] ISFED, *Presidential Elections*: *Fifth Interim Report of Pre-Election Monitoring 27 October, 2013*, 3
[304] *იქვე,* გვ.3
[305] ISFED, *2014*, 27
[306] National Democratic Institute, *Georgia: Presidential Elections 2013,* Statement of the NDI Election Observer Delegation, 28 October 2013, 5
[307] OSCE/ODHIR, *Georgia: Parliamentary Elections 2012,* 8; OSCE/ODIHR, *Georgia: Presidential Election 27 October 2013,* 6.

გამჭვირვალობა (კანონი)

2015 წლის ქულა: 100 (2011 წლის ქულა: 75)

რამდენად უზრუნველყოფს კანონმდებლობა, რომ საზოგადოებამ სათანადო ინფორმაციის მიღება შეძლოს საარჩევნო ადმინისტრაციის საქმიანობისა და გადაწყვეტილებების მიღების პროცესის შესახებ?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასების 2011 წლის ანგარიშში ნათქვამი იყო, რომ, საქართველოს სამართლებრივი ბაზა საარჩევნო ადმინისტრაციის საქმიანობის გამჭვირვალობასთან დაკავშირებულ მრავალ დებულებას შეიცავდა. საარჩევნო კომისიები ვალდებულნი იყვნენ, გამოექვეყნებინათ საარჩევნო დოკუმენტაცია და დაინტერესებული პირებისათვის დროულად მიეწოდებინათ მოთხოვნილი ინფორმაცია არჩევნების შესახებ. საარჩევნო კომისიების სხდომები ღია იყო საზოგადოებისათვის, დაინტერესებული პირებისა და მედიისთვის, ხოლო მედიას ასევე ქონდა არჩევნების დღეს საარჩევნო უბნებზე კენჭისყრის პროცესზე დასწრების უფლება. საარჩევნო სუბიექტების წარმომადგენლები უფლებამოსილნი იყვნენ, დასწრებოდნენ საარჩევნო პროცესის ყველა ეტაპს და ეწარმოებინათ მონიტორინგი. რაც შეეხება პრობლემებს, გაუმართლებელ შეზღუდვად იქნა მიჩნეული კანონის მოთხოვნა, რომლის თანახმადაც ადგილობრივი დამკვირვებლები ვალდებულნი იყვნენ, წინასწარ განესაზღვრათ ის ოლქები და უბნები, სადაც იმუშავებდნენ. გარდა ამისა, დაზუსტებას საჭიროებდა დებულებები, რომლებიც დამკვირვებლებს უფლებას აძლევდა, დაკვირვებოდნენ ხმების დათვლის პროცესს საუბნო კომისიებში და არჩევნების შედეგების შეჯამებას საოლქო საარჩევნო კომისიებში.

სამართლებრივი ჩარჩო 2011 წლის შემდეგ გაუმჯობესდა. საარჩევნო კოდექსში შეტანილი ცვლილებები საშუალებას აძლევს დამკვირვებლებს, ყოველგვარი შეზღუდვის გარეშე შევიდნენ ნებისმიერ ოლქში თუ უბანში და მონიტორინგი გაუწიონ არჩევნების პროცესს.[308] გარდა ამისა, 2013 წელს ცვლილებები შევიდა საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის მიერ 2012 წელს გამოცემულ დადგენილებაში „ზოგიერთი საარჩევნო პროცედურის განსაზღვრის შესახებ“, რის შედეგადაც დამკვირვებლებს უფლება მიეცათ, ფოტო და ვიდეო გადაღებები აწარმოონ არჩევნების დღეს.[309]

აღნიშნული დადებითი ცვლილებების გამო, მოცემული ინდიკატორის შეფასება 2011 წელს მინიჭებული 75 ქულიდან 2015 წელს 100 ქულამდე გაიზარდა.

გამჭვირვალობა (პრაქტიკა)

2015 წლის ქულა: 100 (2011 წლის ქულა: 75)

რამდენად საჯაროა საარჩევნო ადმინისტრაციის ანგარიშები და გადაწყვეტილებები პრაქტიკაში?

[308] საარჩევნო კოდექსი, მე-40 მუხლი, მე-8 პუნქტი.
[309] საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის დადგენილება 45/2013.

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასების 2011 წლის ანგარიშში 2008 წლის საპარლამენტო და 2010 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების პერიოდში საარჩევნო ადმინისტრაციის საქმიანობა გამჭვირვალობის თვალსაზრისით, ძირითადად, დადებითად შეფასდა. ცესკო გამჭვირვალედ მუშაობდა და მისი სხდომები ღია იყო როგორც დამკვირვებლების, ისე დაინტერესებული პირებისა და მედიისთვის. ცესკო–ს ასევე ჰქონდა რეგულარულად განახლებადი და არჩევნებთან დაკავშირებული სხვადასხვა სახის ინფორმაციის შემცველი ვებსაიტი, სადაც ოპერატიულად ქვეყნდებოდა კენჭისყრის შედეგები. საარჩევნო სუბიექტების წარმომადგენლებს საშუალება ჰქონდათ, დასწრებოდნენ ხმის დათვლის პროცესს საარჩევნო უბნებში. რაც შეეხება პრობლემებს, ზოგ საოლქო საარჩევნო კომისიაში ხმების შეჯამების პროცესი საკმარისად გამჭვირვალე არ იყო, ხოლო ზოგიერთი საუბნო საარჩევნო კომისია საარჩევნო უბნებზე არ აკრავდა კენჭისყრის შედეგების შემაჯამებელ ოქმებს.

დამკვირვებლებს ამჟამად აღარ აქვთ პრობლემები საარჩევნო ოლქებში დაშვებისა და ხმების დათვლის მონიტორინგის თვალსაზრისით.[310] მდგომარეობა გაუმჯობესდა ოქმების განთავსებასთან დაკავშირებითაც: 2013 წლის არჩევნებთან დაკავშირებით ეუთო-ს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებათა ოფისის მიერ მომზადებულ შეფასებაში აღნიშნულია, რომ არჩევნების წინასწარი შედეგები დროულად გამოცხადდა და გამოქვეყნდა ვებგვერდზე. ეუთო-ს მისიის დამკვირვებლებმა საარჩევნო პროცესის გამჭვირვალობა დადებითად შეაფასეს საარჩევნო უბნების 97 პროცენტში.[311] ანალოგიური შედეგები დააფიქსირა 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნებზე ევროპარლამენტის მიერ მივლინებულმა საარჩევნო სადამკვირვებლო მისიამაც, რომლის დასკვნაშიც დადებითადაა შეფასებული ცესკოს მიერ საპრეზიდენტო არჩევნების შედეგების გამოცხადება და ოლქებისა და უბნების მიხედვით ვებგვერდზე განთავსება, ასევე გამჭვირვალე გარემოს შექმნა არჩევნების წინა პერიოდში დაინტერესებულ მხარეებთან ერთად არჩევნებთან დაკავშირებული საკითხების განხილვაში აქტიური მონაწილეობისა და შეხვედრებზე არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და მედიის წარმომადგენლების ღიად დაშვების გზით. ანგარიშში ასევე აღნიშნულია, რომ დროულად ხდებოდა დადგენილებებისა და საჩივრებთან დაკავშირებით მიღებული გადაწყვეტილებების გამოქვეყნება.[312]

2011 წლის შემდეგ საარჩევნო ადმინისტრაციის საქმიანობა გამჭვირვალობის თვალსაზრისით აშკარად გაუმჯობესდა და მოცემული ინდიკატორის შეფასებაც, შესაბამისად, 2011 წელს მინიჭებული 75 ქულიდან 2015 წელს 100 ქულამდე გაიზარდა.

[310] „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს“ მიმოწერა „სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოების“ აღმასრულებელ დირექტორ ნინო ლომჯარიასთან, 2014 წლის 24 სექტემბერი

[311] OSCE/ODIHR, *Georgia: Presidential Election 27 October 2013*, 20-21.

[312] European Parliament, 2013, 11

ანგარიშვალდებულება (კანონი)

2015 წლის ქულა: 50 (2011 წლის ქულა: 50)

რამდენად უზრუნველყოფს კანონმდებლობა საარჩევნო ადმინისტრაციის ანგარიშვალდებულებას მის საქმიანობასთან დაკავშირებით?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასების 2011 წლის ანგარიშის მიხედვით, კანონმდებლობა სათანადო დებულებებს შეიცავდა საარჩევნო ადმინისტრაციის პოლიტიკური და ფინანსური ანგარიშვალდებულების უზრუნველსაყოფად: ცესკო ვალდებული იყო არჩევნების დასრულებიდან 60 დღის ვადაში წარედგინა ანგარიში საკანონმდებლო ორგანოსათვის და საფინანსო ანგარიში - ფინანსთა სამინისტროსთვის, ხოლო სახელმწიფო აუდიტის სამსახური ვალდებული იყო, შეემოწმებინა არჩევნებისთვის გამოყოფილი ფულადი სახსრების ხარჯვის მართლზომიერება. რაც შეეხება პრობლემებს, საარჩევნო ადმინისტრაციის გადაწყვეტილებების გასაჩივრების წესები ზედმეტად რთული იყო, ხოლო გასაჩივრების ვადები – ძალზე შეზღუდული. ამავე დროს, მოქალაქეებს საარჩევნო კომისიების მხოლოდ იმ გადაწყვეტილებების გასაჩივრება შეეძლოთ, რომლებიც ამომრჩეველთა სიებს ეხებოდა.

გასაჩივრების ვადებთან დაკავშირებული ნორმები გაუმჯობესდა და ეს ვადა სამ დღემდე გაიზარდა 2012 და 2013 წლების არჩევნების დროს, თუმცა კვლავ ორ დღემდე შემცირდა 2014 წელს.[313] ამომრჩეველის უფლება, გაასაჩივროს კომისიის გადაწყვეტილება, კვლავაც მხოლოდ ამომრჩეველთა სიაში მისი არშეყვანით შემოიფარგლება. ეუთო-ს რეკომენდაციით, ყველა საარჩევნო სუბიექტს უნდა მიეცეს უფლება, შეიტანოს საჩივარი არჩევნებთან დაკავშირებულ ნებისმიერ საკითხზე. ორგანიზაცია ასევე აღნიშნავს, რომ „მოქალაქე უნდა სარგებლობდეს უფლებით, გაასაჩივროს მისი საარჩევნო უფლების შელახვის ყველა შესაძლო შემთხვევა, მათ შორის საარჩევნო კომისიების გადაწყვეტილებები და ქმედებები“.[314] რაც შეეხება დადებით ცვლილებებს, ეუთო-ს ანგარიშში 2012 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების შესახებ დადებითადაა შეფასებული ახალ საარჩევნო კოდექსში დავების მოგვარების ქმედითი პროცედურების შეტანა და აღნიშნულია, რომ საჩივრების სტანდარტიზებული ფორმის შემოღების შედეგად გამარტივდა საჩივრების წარდგენის პროცედურა.[315]

მიუხედავად ამისა, მდგომარეობა მეტწილად იგივეა, რაც 2011 წელს, ამიტომ ინდიკატორის ქულა უცვლელია.

ანგარიშვალდებულება (პრაქტიკა)

2015 წლის ქულა: 50 (2011 წლის ქულა: 25)

[313] საარჩევნო კოდექსი, 77-ე მუხლი.
[314] OSCE/ODIHR, *Georgia: Presidential Election 27 October 2013*, 17.
[315] OSCE/ODIHR, *Georgia: Parliamentary Elections 2012*, p. 21

რამდენად ანგარიშვალდებულია საარჩევნო ადმინისტრაცია მის ქმედებებთან დაკავშირებით პრაქტიკაში?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასების 2011 წლის ანგარიშში აღნიშნული იყო, რომ საარჩევნო ადმინისტრაციის ანგარიშვალდებულება პრაქტიკაში სათანადოდ უზრუნველყოფილი არ იყო. ზედა დონის კომისიები ქვედა დონის კომისიების ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფას ვერ ახერხებდნენ, ხოლო სასამართლოები - ცესკო-ს ანგარიშვალდებულებისა. ეუთო აღნიშნავდა, რომ არ არსებობდა საარჩევნო ადმინისტრაციისა და სასამართლოების მხრიდან საჩივრებსა და განცხადებებზე სერიოზულად და მიუკერძოებლად რეაგირების ნება და რომ სასამართლოები, როგორც წესი, უარს აცხადებდნენ საარჩევნო კომისიების მიერ ჩადენილი სავარაუდო კანონდარღვევების ფაქტობრივი გარემოებების შესწავლაზე, ხოლო ცესკო საჩივრებს ტრადიციულად საერთოდ უგულებელყოფდა.

2011 წლის შემდგომ პერიოდთან დაკავშირებული ინფორმაცია არაერთგვაროვანია. ეუთო-ს ანგარიშის მიხედვით, რომელშიც 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების მონიტორინგის შედეგებია შეჯამებული, გასაჩივრების პროცესი, ზოგადად, „ეფექტიანი, დასაბუთებული გადაწყვეტილებებითა და გამჭვირვალობის მაღალი ხარისხით" ხასიათდებოდა, თუმცა ამ პროცესისადმი ნდობა საოლქო საარჩევნო კომისიების დონეზე ნაკლები იყო, ვიდრე ცესკო-ს დონეზე.[316] რაც შეეხება 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნებს, ეუთო-ს დასკვნის მიხედვით, ცესკო საჩივრებს „ღია და ინტერაქტიულ სხდომებზე განიხილავდა, სადაც მომჩივნებს ფაქტებისა და არგუმენტების წარდგენის შესაძლებლობა ჰქონდათ." ამავე დროს, ეუთო კრიტიკულად აფასებდა ცესკოს პარალელურად საჩივრების განხილვას თავისუფალი და სამართლიანი არჩევნების უწყებათაშორის კომისიაში და აღნიშნავდა, რომ აღნიშნული პრაქტიკის გამო ზოგიერთი სუბიექტი თავს იკავებდა „საარჩევნო კომისიებისა და სასამართლოსთვის საჩივრით მიმართვისგან, რომლებსაც სანქციების დაწესების უფლებამოსილება აქვთ".[317]

„სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოების" ანგარიშში 2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებთან დაკავშირებით აღნიშნულია, რომ არჩევნების შემდგომ პერიოდში საუბნო საარჩევნო კომისიებში 238 საჩივარი შევიდა რომლებიც, ძირითადად, ხმების დათვლის დროს მომხდარ დარღვევებს ეხებოდა. ანგარიშში საჩივრების განხილვის პროცესი შეფასებულია როგორც გამჭვირვალე, თუმცა იქვე მითითებულია, რომ არ ხდებოდა საარჩევნო დოკუმენტაციის სათანადოდ განხილვა და დასაბუთება.[318] საჩივრების განხილვა 2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების შემდგომ პერიოდში დადებითადაა შეფასებული „საერთაშორისო რესპუბლიკური ინსტიტუტის" დასკვნაშიც, რომელიც 2012 წლის შემდეგ ამ მხრივ მდგომარეობის გაუმჯობესებას ადასტურებს.[319]

[316] OSCE/ODIHR, *Georgia: Parliamentary Elections 2012*, 21.
[317] OSCE/ODIHR, *Georgia: Presidential Election 27 October 2013*, 18.
[318] ISFED, 2014, 10
[319] International Republican Institute, *Georgia Local Elections: June 15 and July 12, 2014*, 2014, 11

გასაჩივრების კუთხით კვლავაც არსებული პრობლემების მიუხედავად, საარჩევნო ადმინისტრაციის ანგარიშვალდებულების მხრივ მდგომარეობა 2011 წელთან შედარებით გაუმჯობესდა, ამიტომ მოცემული ინდიკატორის შეფასება 2011 წელს მინიჭებული 25 ქულიდან 2015 წელს 50 ქულამდე გაიზარდა.

კეთილსინდისიერება (კანონი)

2015 წლის ქულა: 100 (2011 წლის ქულა: 50)

რამდენად არსებობს საარჩევნო ადმინისტრაციის კეთილსინდისიერების უზრუნველმყოფი მექანიზმები?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასების 2011 წლის ანგარიშის მიხედვით, საქართველოში საარჩევნო ადმინისტრაციის მოხელეთათვის ოფიციალური ქცევის კოდექსი არ არსებობდა, თუმცა ისინი ვალდებულნი იყვნენ, დაეცვათ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის მოთხოვნები, რომელიც კეთილსინდისიერების კუთხით რიგ წესს შეიცავდა, მათ შორის ნორმებს, რომელთა დანიშნულებაც ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის პრევენცია იყო.

საარჩევნო ადმინისტრაციის მოხელეთათვის სავალდებულო ქცევის კოდექსი 2012 წელს იქნა მიღებული და მას ხელი ყველა კომისიის წევრებმა უნდა მოაწეროთ.[320] კოდექსის დარღვევა დისციპლინური პასუხისმგებლობის შესაძლებლობას ითვალისწინებს. „სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება“ მიესალმა ეთიკის კოდექსის მიღებას და ის კანონის უზენაესობის, მიუკერძოებლობისა და გამჭვირვალობის, ასევე არჩევნების ადმინისტრირების საქმეში მაღალი პროფესიული სტანდარტების დამკვიდრების მიმართულებით გადადგმულ პოზიტიურ ნაბიჯად შეაფასა.[321] კოდექსი ასახავს დამოუკიდებლობის, პარტიული მიუკერძოებლობისა და გამჭვირვალობის პრინციპებს და ადგენს წესებს ინტერესთა შეუთავსებლობის, საჩუქრების მიღებისა და წვეულებებსა თუ სადღესასწაულო ღონისძიებებზე დასწრების შემთხვევებთან დაკავშირებით.[322]

აღნიშნული დადებითი ცვლილებების გამო, მოცემული ინდიკატორის შეფასება 2011 წელს მინიჭებული 50 ქულიდან 2015 წელს 100 ქულამდე გაიზარდა.

კეთილსინდისიერება (პრაქტიკა)

2015 წლის ქულა: 75 (2011 წლის ქულა: 50)

[320] ცესკო-ს დადგენილება საარჩევნო ადმინისტრაციის მოხელეთა ეთიკის კოდექსის დამტკიცების შესახებ, 2012 წლის 9 მარტი.
[321] ISFED, 2014, 16
[322] ცესკო-ს დადგენილება საარჩევნო ადმინისტრაციის მოხელეთა ეთიკის კოდექსის დამტკიცების შესახებ.

რამდენად უზრუნველყოფილია საარჩევნო ადმინისტრაციის კეთილსინდისიერება პრაქტიკაში?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასების 2011 წლის ანგარიშში აღნიშნული იყო, რომ საარჩევნო ადმინისტრაციის წევრთა და თანამშრომელთა კეთილსინდისიერება ცესკო–ს დონეზე სათანადოდ იყო უზრუნველყოფილი და იყო შემთხვევები, როდესაც აღნიშნული წესების დარღვევის გამო სანქციების გამოყენებაც მოხდა. რაც შეეხება ადმინისტრაციის ქვედა საფეხურს, ამ დონეზე გამოყენებული სანქციების შესახებ ცნობები ძალზე მწირი იყო, განსაკუთრებით საუბნო საარჩევნო კომისიების შემთხვევაში, რომლებზეც კანონმდებლობის შესახებ სექციაში აღწერილი ნორმები არ ვრცელდებოდა.

დადებით შეფასებას იმსახურებს ის ფაქტი, რომ 2014 წლის მაისში ეთიკის კოდექსს ხელი საარჩევნო ადმინისტრაციის ყველა დონის წარმომადგენელმა (საერთო ჯამში 48 000 მოხელემ) მოაწერა. [323] კოდექსის გამოყენება რამდენჯერმე მოხდა, მათ შორის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების დროს, როდესაც დისციპლინური პასუხისმგებლობა დაეკისრა დიდუბის საუბნო საარჩევნო კომისიის ხელმძღვანელს. საქმე ეხებოდა ოჯახის წევრის ამომრჩევლად რეგისტრაციას, რის შესახებაც საუბნო საარჩევნო კომისიის ხელმძღვანელმა განცხადება დაგვიანებით წარადგინა, რითაც არსებული წესები დაარღვია. საოლქო საარჩევნო კომისიამ იგი დისციპლინური გადაცდომის გამო გააფრთხილა.[324]

ზემოაღნიშნული შემთხვევის გარდა სხვა მაგალითების არარსებობობის გამო, რთულია იმის შეფასება, თუ რამდენად სრულდება ეთიკის კოდექსი პრაქტიკაში. ერთ-ერთი ექსპერტის თქმით, მართლია იყო კომისიის ზოგიერთი წევრის დასჯის შემთხვევები, მაგრამ დარღვევების განხილვა საოლქო და საუბნო საარჩევნო კომისიებში, საერთო ჯამში, პროაქტიულად არ ხდებოდა.[325] 2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების დროს ეთიკის კოდექსის დარღვევის გამო პასუხი სულ შვიდმა პირმა აგო, მიღებული ზომები კი გაფრთხილებით შემოიფარგლებოდა.[326] მეორე მხრივ, ეუთოს დასკვნა, რომელშიც საარჩევნო ადმინისტრაციის მუშაობა უკანასკნელ არჩევნებში ფასდებოდა როგორც „პროფესიონალური, გამჭვირვალე და პუნქტუალური და დაინტერესებულ მხარეთა ნდობის მაღალი მანდატის მქონე“, [327] კეთილსინდისიერების კუთხით საარჩევნო ადმინისტრაციაში სერიოზული პრობლემების არარსებობაზე მიანიშნებს.

საერთო ჯამში. 2011 წლის შემდეგ ამ მიმართულებით მდგომარეობა გაუმჯობესდა, ამიტომ მოცემული ინდიკატორის შეფასებაც, შესაბამისად, 2011 წელს მინიჭებული 50 ქულიდან 2015 წელს 75 ქულამდე გაიზარდა.

[323] ISFED, *2014*, 16

[324] ცენტრალური საარჩევნო კომისია, „ცენტრალური საარჩევნო კომისიაში წარდგენილი საჩივრების ანგარიში: 2014 წლის ივნის-ივლისი ", 2014 წ., გვ. 74

[325] ტალიური, ციტირებული წყარო.

[326] ცენტრალური საარჩევნო კომისიისათვის წარდგენილი საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნა, 2014 წლის 28 ნოემბერი.

[327] OSCE/ODIHR, *Georgia: Presidential Election 27 October 2013*, 2.

როლი: საარჩევნო კამპანიების რეგულირება (კანონი და პრაქტიკა)

2015 წლის ქულა: შეფასება არ მოხდა (2011 წლის ქულა: 25)

რამდენად ეფექტიანად არეგულირებს საარჩევნო ადმინისტრაცია კანდიდატებისა და პოლიტიკური პარტიების დაფინანსებას?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასების 2011 წლის ანგარიშის მიხედვით, საარჩევნო ადმინისტრაცია საარჩევნო კამპანიის რეგულირების სხვადასხვა საკანონმდებლო მექანიზმით იყო აღჭურვილი. მაგალითად, არჩევნების შემდეგ საარჩევნო სუბიექტებს ცესკო-სთვის ოფიციალურად უნდა ეცნობებინათ საარჩევნო კამპანიის დროს მიღებული შემოწირულობების შესახებ და უნდა წარედგინათ საერთო ფინანსური ანგარიშები. ცესკო-ს წინაშე ანგარიშგების მსგავსი ვალდებულებები ვრცელდებოდა იმ ბეჭდურ და ელექტრონულ მედიაორგანიზაციებზეც, რომლებიც საარჩევნო კამპანიების სარეკლამო მომსახურებას ეწეოდნენ. მაგრამ ცესკო-ს ფინანსური მონიტორინგის ჯგუფს პოლიტიკური პარტიების მიერ წარდგენილი ფინანსური ანგარიშების სათანადოდ შესასწავლად საკმარისი ინსტრუმენტები და რესურსები არ ქონდა. ცესკო-მ ვერც მედიაორგანიზაციების მხრიდან მომხდარ დარღვევებზე მოახდინა რეაგირება.

2011 წლის შემდეგ სამართლებრივი ბაზაში მომხდარი ცვლილების შედეგად, საარჩევნო კამპანიის დაფინანსების რეგულირება საარჩევნო ადმინისტრაციის პასუხისმგებლობის სფეროს აღარ განეკუთვნება. ეს ფუნქცია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს დაეკისრა.

ამიტომ, 2015 წელს მოცემული ინდიკატორის შეფასება არ მომხდარა.

როლი: არჩევნების ადმინისტრირება (კანონი და პრაქტიკა)

2015 წლის ქულა: 75 (2011 წლის ქულა: 50)

უზრუნველყოფს თუ არა საარჩევნო ადმინისტრაცია არჩევნების თავისუფლად და სამართლიანად ჩატარებას და საარჩევნო პროცესის კეთილსინდისიერად წარმართვას?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასების 2011 წლის ანგარიშში აღნიშნული იყო, რომ საარჩევნო ადმინისტრაციის მუშაობა 2008 და 2010 წლებში ჩატარებული არჩევნების დროს დადებითად იქნა შეფასებული წინასაარჩევნო ღონისძიებებისა და ხმის მიცემის პროცესის ადმინისტრირების თვალსაზრისით. ამავე დროს, ადმინისტრაციის მუშაობის მიმართ მნიშვნელოვანი კრიტიკული შენიშვნები იქნა გამოთქმული ხმების დათვლისა და შედეგების შეჯამების, აგრეთვე არჩევნების შემდგომ საჩივრების განხილვის კუთხით. ცესკო–მ საარჩევნო პროცესისათვის მოსამზადებლად მოცულობითი სამუშაო ჩაატარა, მაგალითად, დააზუსტა ამომრჩეველთა სიები. ამავე დროს, მან ვერ შეძლო, სათანადო რეაგირება მოეხდინა არჩევნებთან დაკავშირებული დარღვევებზე და

გამოეყენებინა სათანადო სანქციები. მნიშვნელოვანი პროცედურული დარღვევები დაფიქსირდა ხმების დათვლისა და შეჯამების დროსაც.

არჩევნების ადმინისტრირების თვალსაზრისით, ზოგადად, ხარისხობრივი გაუმჯობესება აღინიშნება, თუმცა ხმების დათვლისა და შეჯამების პროცესი ზოგ შემთხვევაში კვლავაც პრობლემურია. ეუთო-ს მონიტორინგის ანგარიშში 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შესახებ აღნიშნულია, რომ საარჩევნო ადმინისტრაციამ „არჩევნებისთვის მომზადებას პროფესიონალურად გაართვა თავი" და რომ „საერთაშორისო დამკვირვებლებმა არჩევნების დღეს ხმის მიცემის პროცესი ყველა ეტაპზე დადებითად შეაფასეს და აღნიშნეს, რომ საარჩევნო ადმინისტრაციის თანამდებობის პირები, ზოგადად, პროცედურებს იცავდნენ." ამასთან, ხმის დათვლისა და შედეგების შეჯამების საკითხმა აღნიშნულ ანგარიშშიც „ნაკლებად დადებითი“ შეფასება დაიმსახურა.[328] კერძოდ, ხმის დათვლის პროცესში შემდეგი პრობლემები გამოვლინდა: პროცედურული დარღვევები საარჩევნო ყუთების გახსნამდე, ხელმოწერების რაოდენობის არდათვლა, ბიულეტენების გაუქმება, ოქმების შედგენისა და წარმოდგენის დროს დაფიქსირებული პროცედურული დარღვევები.[329] საერთო ჯამში, იმ 159 საარჩევნო უბნიდან, სადაც ეუთო-ს დამკვირვებლები მონიტორინგს აწარმოებდნენ, ხმის დათვლის პროცედურა 25 უბანში უარყოფითად შეფასდა .[330] შედეგების შეჯამების პროცესი შეფასდა როგორც „დიდწილად გამჭვირვალე", მიუხედავად იმისა, რომ საუბნო საარჩევნო კომისიის ოქმების მონაცემები 97 ოქმიდან 11 შემთხვევაში უზუსტობებს შეიცავდა.[331] 2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების დროს ხმის დათვლის პროცედურის დარღვევასთან დაკავშირებით 44 საჩივარი დაიწერა და ამათგან 13 შემთხვევაში დარღვევის ფაქტი დადასტურდა.[332]

2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნებთან დაკავშირებით ეუთო-ს დასკვნაში აღნიშნულია, რომ არჩევნების „ადმინისტრირება ეფექტიანად ხდებოდა", ხოლო ხმის მიცემის პროცესი იმ უბნების 97 პროცენტის შემთხვევაში, რომელთა მონიტორინგსაც ეუთო-ს დამკვირვებლები ახორციელებდნენ, შეფასებულია როგორც „კარგი" ან „ძალიან კარგი".[333] ხმის დათვლის პროცედურა კვლავაც შედარებით უფრო პრობლემურია, ხოლო ზოგიერთ საუბნო საარჩევნო კომისიაში პრობლემები დაფიქსირდა შემაჯამებელი ოქმის შევსებასთან დაკავშირებით, თუმცა ხმების დათვლის პროცესი დამკვირვებლების მიერ 134 უბნიდან 120 უბანში მაინც დადებითად შეფასდა.[334] შედეგების შეჯამების პროცესი 83 უბნიდან 78 უბანში შეფასდა როგორც „კარგი" ან „ძალიან კარგი" მიუხედავად იმისა, რომ ჯერ კიდევ შეინიშნებოდა „მცირედი დარღვევები“.[335]

---

[328] OSCE/ODIHR, *Georgia: Parliamentary Elections 2012*, 2, 23-24.
[329] იქვე, გვ. 25
[330] იქვე, გვ. 25.
[331] იქვე, გვ. 27
[332] ცენტრალური საარჩევნო კომისიისათვის წარდგენილი საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნა, 2014 წლის 28 ნოემბერი.
[333] OSCE/ODIHR, *Georgia: Presidential Election 27 October 2013,* 2, 20.
[334] იქვე, გვ. 21.
[335] იქვე, გვ. 22.

„სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება“ , რომელიც წამყვანი ადგილობრივი სადამკვირვებლო ორგანიზაციაა არჩევნების საკითხში, აღნიშნავდა, რომ 2014 წლის ადგილობრივ არჩევნებში პროცედურული დარღვევების შემცირების ტენდენცია გამოვლინდა და მიუხედავად იმისა, რომ მაინც დაფიქსირდა გარკვეული დარღვევები, მათი რიცხვი მცირე იყო და ამ დარღვევებს არჩევნების შედეგებზე გავლენა არ მოუხდენია.[336]

მიუხედავად იმისა, რომ გარკვეული პრობლემები კვლავ არსებობს (განსაკუთრებით ხმის დათვლის პროცესთან დაკავშირებით), საერთაშორისო და ადგილობრივი დამკვირვებლების დასკვნები არჩევნების ადმინისტრირების მხრივ საერთო გაუმჯობესებაზე მიუთითებს. ამიტომ, მოცემული ინდიკატორის შეფასება 2011 წელს მინიჭებული 50 ქულიდან 2015 წელს 75 ქულამდე გაიზარდა.

[336] ISFED, 2014, 9

სახალხო დამცველი

მიმოხილვა

სახალხო დამცველის ინსტიტუტი კვლავაც დამოუკიდებელია თავის საქმიანობაში და მუშაობას გამჭვირვალედ წარმართავს. ამავე დროს, არასაკმარისი რესურსების გამო, ის ჯერაც დგას რიგი გამოწვევის წინაშე, მიუხედავად ამ მხრივ მომხდარი პოზიტიური ცვლილებებისა. სახალხო დამცველის აპარატი დიდი რაოდენობით განცხადებებს იღებს მოქალაქეებისაგან, ატარებს შემოწმებებს და ამზადებს რეკომენდაციებს, თუმცა სამართალდამცავი ორგანოები მათ ყოველთვის არ ითვალისწინებენ.

სახალხო დამცველი ინსტიტუტის საერთო ქულა: 65/100 (2011: 63)			
განზომილება	**ინდიკატორი**	**კანონი**	**პრაქტიკა**
შესაძლებლობები: 75/100 (2011: 67)	რესურსები		75 (2011: 50)
	დამოუკიდებლობა	75 (2011: 75)	75 (2011: 75)
მმართველობა: 71/100 (2011: 75)	გამჭვირვალობა	75 (2011: 75)	75 (2011: 75)
	ანგარიშვალდებულება	75 (2011: 75)	75 (2011: 75)
	კეთილსინდისიერება	75 (2011: 75)	50 (2011: N/A)
როლი: 50/100 (2011: 50)	გამოძიება	50 (2011: 50)	
	სანიმუშო პრაქტიკის დამკვიდრების ხელშეწყობა	50 (2011: 50)	
კანონის და პრაქტიკის საშუალო ქულა		67 (2011: 67)	64 (2011: 63)

სტრუქტურა და ორგანიზაციული მოწყობა

კონსტიტუციის თანახმად, საქართველოს სახალხო დამცველს ირჩევს პარლამენტი პარლამენტის წევრების მიერ წარდგენილი კანდიდატებიდან. სახალხო დამცველი უფლებამოსილია, შემოწმება აწარმოოს ადამიანის უფლებათა დარღვევის ფაქტებზე და გამოძიების შედეგების შესახებ აცნობოს შესაბამის ორგანოებს / თანამდებობის პირებს. სახალხო დამცველის უფლება-მოვალეობები დაწვრილებითაა არწერილი საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“. აღნიშნული კანონის თანახმად, სახალხო დამცველი ზედამხედველობას ახორციელებს ცენტრალური და ადგილობრივი მმართველობის ორგანოებისა და საჯარო დაწესებულებებისა და თანამდებობის პირების მიერ ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვაზე. სახალხო დამცველის მუშაობის ხელშეწყობის მიზნით ფუნქციონირებს სახალხო დამცველის აპარატი. 2014 წლიდან, სახალხო დამცველი ასევე მეთვალყურეობას უწევს დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრას საჯარო და კერძო სექტორებში.

რესურსები (პრაქტიკა)

2015 წლის ქულა: 75 (2011 წლის ქულა: 50)

რამდენად აქვს სახალხო დამცველს მისი მოვალეობების პრაქტიკაში განსახორციელებლად საჭირო რესურსები?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის 2011 წლის ანგარიშში აღნიშნული იყო, რომ სახალხო დამცველის აპარატი დაფინანსებას შეფერხების გარეშე იღებდა და რომ აპარატის შესაძლებლობებმა მოიმატა თანამშრომელთა სახელფასო განაკვეთების ზრდის შედეგად. მიუხედავად ამისა, დაფინანსების ოდენობა არასაკმარისი იყო და აუცილებელი იყო დამატებით უცხოური დახმარებების მიღება, რათა აპარატს გამართულად ფუნქციონირების შესაძლებლობა ჰქონოდა. აპარატის თანამშრომლების რიცხვი არ იყო საკმარისი განსახილველი საქმეების მოცულობიდან გამომდინარე.

2011 წლიდან მოყოლებული, სახალხო დამცველის აპარატის ბიუჯეტი წელიწადში დაახლოებით 5 პროცენტით იზრდებოდა, [337] ხოლო 2015 წლისთვის 68 პროცენტით გაიზარდა, რადგანაც აპარატს ახალი ვალდებულება დაეკისრა ანტიდისკრიმინაციული საქმიანობის ზედამხედველობის სახით და თავად აპარატში რამდენიმე ახალი დეპარტამენტი შეიქმნა (თანასწორობის დეპარტამენტი, თავდაცვის სფეროში ადამიანის უფლებების დაცვის დეპარტამენტი და შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა უფლებების დეპარტამენტი). აპარატის თანამშრომლების რიცხვი, რომელიც 2012 წელს 71-ს შეადგენდა, 2015 წლისთვის 123-ამდე გაიზარდა.[338]

თუმცა, იმ ექსპერტების აზრით, რომლებსაც ანგარიშის მომზადებისას გავესაუბრეთ, დაფინანსება და ადამიანური რესურსები კვლავაც არასაკმარისია.[339] [340]სახალხო დამცველის აპარატი კვლავ საჭიროებს დონორების დახმარებას, მათ შორის, ტექნიკურ დახმარებასა და შესაძლებლობების ზრდის პროგრამებს.[341]

მიუხედავად ამისა, დაფინანსებისა და თანამშრომელთა რიცხვის მნიშვნელოვანი ზრდა საკმარისია იმისთვის, რომ ამ ინდიკატორის შეფასება, რომელიც 2011 წელს 50 ქულას შეადგენდა, 2015 წელს 75 ქულამდე გაიზარდოს.

[337] „საერთაშორისო გამჭვრივალობა - საქართველოს“ ინტერვიუ სახალხო დამცველ უჩა ნანუაშვილთან, 2014 წლის 30 მაისი.
[338] „საერთაშორისო გამჭვრივალობა - საქართველოს“ მიმოწერა სახალხო დამცველის აპარატის მართლმსაჯულების დეპარტამენტის უფროს ნათია კაციტაძესთან, 2014 წლის 26 დეკემბერი.
[339] „საერთაშორისო გამჭვრივალობა - საქართველოს“ ინტერვიუ „ჰიუმან რაითს უოჩის“ უფროს მკვლევარ გიორგი გოგიასთან, 2012 წლის 21 მაისი.
[340] „საერთაშორისო გამჭვრივალობა - საქართველოს“ ინტერვიუ ინსტიტუციური რეფორმის მხარდაჭერის პროგრამის დირექტორ ვახუშტი მენაბდესთან, 2014 წლის 19 მაისი.
[341] მენაბდე, ციტირებული წყარო.

დამოუკიდებლობა (კანონი)

2015 წლის ქულა: 75 (2011 წლის ქულა: 75)

რამდენად დამოუკიდებელია სახალხო დამცველი კანონის მიხედვით?

2011 წლის ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის ანგარიშის თანახმად, სახალხო დამცველის დამოუკიდებლობის უზრუნველმყოფი სამართლებრივი დებულებები, საზოგადოდ, ძლიერი იყო. სახალხო დამცველს კანონი ზეწოლისა და სამსახურიდან უკანონოდ გათავისუფლებისაგან იცავდა და ის ასევე სარგებლობდა იმუნიტეტით სისხლის სამართლებრივი დევნისგან. რაც შეეხება პრობლემებს,სახალხო დამცველის აპარატი მისი დაფინანსების თვითნებური შემცირებისაგან საკმარისად დაცული არ იყო, რადგან სამართლებრივი ნორმა, რომლითაც იკრძალებოდა აპარატის სახელფასო ასიგნებების წინა წლის ასიგნებებთან შედარებით შემცირება სახალხო დამცველის თანხმობის გარეშე, დაწესებულების მხოლოდ სახელფასო ფონდს ეხებოდა.

სახალხო დამცველის დამოუკიდებლობის მხრივ სამართლებრივი ჩარჩო 2011 წლის შემდეგ უცვლელია.

რადგან საკანონმდებლო ბაზა 2011 წლის შემდეგ არ შეცვლილა, ინდიკატორის ქულაც უცვლელი რჩება.

დამოუკიდებლობა (პრაქტიკა)

2015 წლის ქულა: 75 (2011 წლის ქულა: 75)

რამდენად დამოუკიდებელია სახალხო დამცველი პრაქტიკაში?

2011 წლის ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის ანგარიშის მიხედვით, სახალხო დამცველის მოღვაწეობა პრაქტიკაში თავისუფალი იყო რაიმე არაჯეროვანი გარეშე გავლენისაგან და ის არ მონაწილეობდა რაიმე ისეთ ქმედებაში, რომელიც კითხვის ნიშნის ქვეშ დააყენებდა სახალხო დამცველის ინსტიტუტის მიუკერძოებლობას. რაც შეეხება უარყოფით მხარეს, არსებობდა ინფორმაცია, რომ შესაძლო შურისძიების შიშით ზოგიერთი პირი თავს იკავებდა სახალხო დამცვლის აპარატისთვის საჩივრით მიმართვისგან.

2013 წელს სახალხო დამცველის აპაატში 11 900 განცხადება შევიდა, რაც 2011 წლის მონაცემებთან შედარებით მნიშვნელოვან ზრდაზე მეტყველებს, რადგანაც 2011 წელს მხოლოდ 3 405 განცხადება დაფიქსირდა.[342] განცხადებების რიცხვის ასეთი მნიშვნელოვანი ზრდა შეიძლება სახალხო დამცველისადმი გაზრდილი საზოგადოებრივი ნდობის მაჩვენებელი იყოს, თუმცა ასევე არსებობს მონაცემები, რომლებიც საპირისპიროზე მეტყველებს: კავკასიის ბარომეტრის კვლევის თანახმად, იმ რესპონდენტების წილი, რომლებიც ომბუდსმენს „ენოდბიან“ ან „სრულად ენდობიან“,

[342] „საერთაშორისო გამჭვრივალობა - საქართველოს“ მიმოწერა ნათია კაციტაძესთან.

2011 წელს 34 პროცენტი იყო, 2012 წელს 33 პროცენტამდე შემცირდა, ხოლო 2013 წელს 28 პროცენტამდე დაეცა.[343]

2011 წლის შემდეგ არსებული ინფორმაცია მიუთითებს როგორც დადებით, ისე უარყოფით ცვლილებებზე, ამიტომ ინდიკატორის ქულა უცვლელია.

გამჭვირვალობა (კანონი)

2015 წლის ქულა: 75 (2011 წლის ქულა: 75)

რამდენად უზრუნველყოფს არსებული კანონმდებლობა, რომ საზოგადოებამ შესაბამისი ინფორმაციის მიღება შეძლოს სახალხო დამცველის საქმიანობისა და და გაწყვეტილებების მიღების პროცესის შესახებ?

2011 წლის ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის ანგარიშში აღნიშნული იყო, რომ სახალხო დამცველის საქმიანობის (მათ შორის გამოძიების შედეგებისა და რეკომენდაციების) და პირადი ქონების შესახებ აუცილებელი ინფორმაციის საჯაროობას კანონი უზრუნველყოფდა, თუმცა კანონი არ შეიცავდა სახალხო დამცველის მიერ ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნების ვალდებულების დამდგენ რაიმე დებულებას. არც სახალხო დამცველის საქმიანობაში საზოგადოების ჩართულობასთან დაკავშირებით არსებობდა რაიმე სამართლებრივი ნორმა (მაგალითად, საზოგადოებრივი განხილვების ან საზოგადოებრივი საბჭოების და საკონსულტაციო კომიტეტების ჩამოყალიბების სახით).

2013 წ. სექტემბერში სახალხო დამცველმა გამოსცა განკარგულება სახალხო დამცველის აპარატთან დაკავშირებული ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნების შესახებ, რომელსაც თან ერთვოდა გასასაჯაროებელი ინფორმაციის ჩამონათვალი.[344] დოკუმენტების ვრცელი ნუსხა მთავრობის დადგენილებაში მითითებულ ჩამონათვალს ემთხვეოდა და შეიცავდა ინფორმაციას სახალხო დამცველის აპარატის სტრუქტურისა და ფუნქციების შესახებ, სამართლებრივ აქტებს, წლიურ ანგარიშს, სახალხო დამცველის აპარატის მიერ შემუშავებულ სტრატეგიებსა და სამოქმედო გეგმებს, ვაკანსიებს, ნორმატიულ აქტებსა და ისეთ ინფორმაციას, როგორიცაა, მაგალითად, თანამშრომელთა რიცხვი.[345] რაც შეეხება პრობლემებს, სახალხო დამცველის აპარატის სამართლებრივი ბაზა კვლავ არ შეიცავს დებულებებს ამ დაწესებულების საქმიანობაში საზოგადოების ჩართულობის შესახებ.

განკარგულება ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნების შესახებ მნიშვნელოვანი წინგადადგმული ნაბიჯია, მაგრამ ინდიკატორის ქულა უცვლელია იმ ხარვეზების გამო,

[343] http://caucasusbarometer.org/en/cb2013ge/TRUOMB/ (ნახვის თარიღი: 15 მარტი 2015); http://caucasusbarometer.org/en/cb2012ge/TRUOMB/ (ნახვის თარიღი: 15 მარტი 2015); http://caucasusbarometer.org/en/cb2011ge/TRUOMB/ (ნახვის თარიღი: 15 მარტი 2015)

[344] http://www.ombudsman.ge/ge/page/1905-gancxadeba-informaciis-tavisuflebis-saertashoriso-dgestan-dakavshirebit (ნახვის თარიღი: 15 მარტი 2015)

[345] საქართველოს სახალხო დამცველის განკარგულება N 201, 27 სექტემბერი, 2013 წ.

რომლებიც სახალხო დამცველის აპარატის სამართლებრივ ჩარჩოში ამ ინსტიტუტის საქმიანობაში საზოგადოების ჩართულობის კუთხით არსებობს.

გამჭვირვალობა (პრაქტიკა)

2015 წლის ქულა: 75 (2011 წლის ქულა: 75)

რამდენად გამჭვირვალეა სახალხო დამცველის საქმიანობა და გადაწყვეტილებების მიღების პროცესი პრაქტიკაში?

2011 წლის ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის ანგარიშის მიხედვით, სახალხო დამცველი მისი ოფიციალური ვებგვერდის საშუალებით ასაჯაროვებდა ინსტიტუტის საქმიანობის შესახებ სხვადასხვა სახის ინფორმაციას და წლიურ ანგარიშებს, ასევე აპარატის მიერ მომზადებულ დასკვნებს და რეკომენდაციებს. რაც შეეხება პრობლემებს, იყო შემთხვევები, როდესაც აპარატი არ პასუხობდა საჯარო ინფორმაციის გაცემის მოთხოვნებს.

საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნაზე რეაგირების თვალსაზრისით სახალხო დამცველის აპარატის მუშაობაში მნიშვნელოვანი გაუმჯობესება აღინიშნება.[346] უფრო ეფექტური გახდა ვებგვერდიც - სახალხო დამცველის აპარატი უფრო პროაქტიულად და რეგულარულად აქვეყნებს მასზე საკუთარ ანგარიშებს.[347] გარდა ამისა, ადვილად შეიძლება აპარატთან დაკავშირება ელფოსტითა და ტელეფონით.[348] გამჭვირვალობის ამაღლებისთვის სახალხო დამცველს „ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის“ მიერ გამჭვირვალობის საკითხში დაწესებული პრიზი მიენიჭა.[349] 2013 წელს სახალხო დამცველმა სამოქალაქო საზოგადოებიდან 40 ექსპერტი შეარჩია სასჯელაღსრულების სისტემაში მდგომარეობის მონიტორინგისთვის, ხოლო 2014 წელს იმავე მიზნით სპეციალური საბჭო შექმნა.[350] თუმცა, ამ ჯგუფის რამდენიმე წევრმა შეშფოთება გამოთქვა იმის გამო, რომ მათ ხელი არ მიუწვდებოდათ სასჯელაღსრულების სისტემის დაწესებულებებში არსებული მდგომარეობის შესახებ. ამ მიზეზით მათ ეჭვქვეშ დააყენეს ამ მექანიზმის ზოგადი ეფექტიანობა.[351]

მთლიანობაში, გარკვეული წინსვლის მიუხედავად, სასჯელაღსრულების სისტემის დაწესებულებათა მონიტორინგის მხრივ არსებული პრობლემების გათვალისწინებით, მაქსიმალური (100-ქულიანი) შეფასება გაუმართლებელი იქნებოდა, ამიტომ ინდიკატორის ქულა უცვლელია.

---

[346] მენაბდე, ციტირებული წყარო.
[347] მშვენიერაძე, ციტირებული წყარო.
[348] გოგია, ციტირებული წყარო.
[349] Institute for Development of Freedom of Information , *Access to Public Information in Georgia*, Informational Bulletin N5 2012-2013, 44.
[350] „საერთაშორისო გამჭვრივალობა - საქართველოს“ მიმოწერა ნათია კაციტაძესთან.
[351] http://www.netgazeti.ge/GE/105/law/36320/ (ნახვის თარიღი: 15 მარტი 2015)

ანგარიშვალდებულება (კანონი)

2015 წლის ქულა: 75 (2011 წლის ქულა: 75)

რამდენად უზუნველყოფს კანონი, რომ სახალხო დამცველმა წარადგინოს ანგარიშები თავისი საქმიანობის შესახებ და ანგარიშვალდებული იყოს საკუთარი ქმედებების გამო?

2011 წლის ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის ანგარიშში აღნიშნული იყო, რომ სახალხო დამცველის ანგარიშვალდებულების განმსაზღვრელი სამართლებრივი ნორმები ძლიერი იყო და სახალხო დამცველი ვალდებული იყო, ანგარიშით წარმდგარიყო პარლამენტის წინაშე. სახალხო დამცველის ინსტიტუტზე ასევე ვრცელდებოდა სასამართლო ზედამხედველობისა და მამხილებელთა დაცვის სამართლებრივი ნორმებიც. უარყოფით მხარეს რაც შეეხება, სახალხო დამცველს არ ქონდა ვალდებულება, მედიისათვის პროაქტიულად მიეწოდებინა ინფორმაცია ინსტიტუტის საქმიანობის შესახებ. ეჭვები გამოითქმოდა იმასთან დაკავშირებითაც, თუ რამდენად იყო საკმარისი პარლამენტისათვის ანგარიშების წელიწადში ერთხელ წარდგენა.

სახალხო დამცველის ანგარიშვალდებულების გაზრდის მხრივ კანონმდებლობაში ცვლილებები არ განხორციელებულა.[352]

შესაბამისად, ინდიკატორის ქულა უცვლელია.

ანგარიშვალდებულება (პრაქტიკა)

2015 წლის ქულა: 75 (2011 წლის ქულა: 75)

რამდენად უზრუნველყოფილია პრაქტიკაში სახალხო დამცველის მიერ ანგარიშების წარდგენა და მისი ანარიშვალდებულება საკუთარი ქმედებების გამო?

2011 წლის ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის ანგარიშში აღნიშნული იყო, რომ, კანონის მოთხოვნის შესაბამისად, სახალხო დამცველი პარლამენტს ყოველწლიურად წარუდგენდა ანგარიშს, თუმცა ანგარიშები აპარატის საქმიანობის ამსახავ სტატისტიკას არ შეიცავდა.

მიუხედავად იმისა, რომ სახალხო დამცველის მიმართ არ მოქმედებს სამართლებრივი ვალდებულება, რეგულარულად მოახდინოს მედიის ინფორმირება, ყოველი თვის დასაწყისში ის მაინც მართავს ბრიფინგებს პრესისთვის და ავრცელებს ყოველთვიურ ბიულეტენებს, რომლებშიც წინა თვის საქმიანობაა აღწერილი.[353] რეგულარულად ხდება ანგარიშების გამოქვეყნებაც, ხოლო რეკომენდაციები აპარატის ვებგვერდზეა ხელმისაწვდომი.[354] წლიური ანგარიშები ახლა უკვე შეიცავს აპარატის საქმიანობასთან დაკავშირებულ სტატისტიკას და მათი ხარისხი, უკანასკნელ წლებში, მნიშვნელოვნად გაუმჯობესდა ადამიანის უფლებების დარღვევისა და სახალხო დამცველის მუშაობის

[352] ნანუაშვილი, ციტირებული წყარო.
[353] მენაბდე, ციტირებული წყარო.
[354] http://ombudsman.ge/uploads/other/2/2180.pdf (ნახვის თარიღი: 15 მარტი 2015)

აღწერის თვალსაზრისით.[355] ისევე, როგორც 2011 წელს, შესაბამისი ინფორმაციის ნაკლებობის გამო ამჟამად შეუძლებელია სასამართლო განხილვებისა და მამხილებელთა დაცვის მექანიზმების ეფექტიანობის შეფასება სახალხო დამცველის ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფის კუთხით.

მთლიანობაში, მიუხედავად იმისა, რომ სახალხო დამცველის ანგარიშვალდებულება პრაქტიკაში გაუმჯობესდა, მაქსიმალური ქულის მინიჭება გამართლებული არ იქნებოდა, რადგანაც არ მოიპოვება საკმარისი ინფორმაცია სასამართლო განიხლვებისა და მამხილებელთა დაცვის მექანიზმის შესახებ. ამდენად, ინდიკატორის ქულა უცვლელი რჩება.

კეთილსინდისიერება (კანონი)

2015 წლის ქულა: 75 (2011 წლის ქულა: 75)

რამდენად უზრუნველყოფს კანონის დებულებები სახალხო დამცველის მიერ საკუთარი მოვალეობების კეთილსინდისიერ შესრულებას?

2011 წლის ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის ანგარიშის თანახმად, მიუხედავად იმისა, რომ სახალხო დამცველისა და მისი აპარატის საქმიანობა სპეციალური ქცევის კოდექსით არ რეგულირდებოდა, მათზე ვრცელდებოდა საჯარო სამსახურის ზოგადი დებულებები მოვალეობის კეთილსინდისიერად შესრულების, ინტერესთა კონფლიქტისა და სამსახურებრივ ეთიკასთან დაკავშირებული სხვა საკითხების შესახებ. რაც შეეხება უარყოფით მხარეს, ანგარიშში აღნიშნული იყო კანონმდებლობაში არსებული ხარვეზი, რომელიც უკავშირდებოდა სახალხო დამცველის ვალდებულებას, არ გაამჟღავნოს მოქალაქეთაგან მიღებული კონფიდენციალური ინფორმაცია.

ამ დროისათვის ჯერ კიდევ არ არსებობს საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატის ეთიკის კოდექსი. მაგრამ უკვე არსებობს პრევენციის ეროვნული მექანიზმის ფარგლებში სახალხო დამცველის აპარატთან შექმნილი სპეციალური პრევენციული ჯგუფისათვის დადგენილი ცალკე სავალდებულო ქცევის კოდექსი; აღნიშნული ჯგუფი კონკრეტულად წამების ფაქტების თავიდან აცილების მიმართულებით მუშაობს.[356] [357] აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ მოცემული ქცევის კოდექსის მოქმედება პრევენციის ეროვნული მექანიმის ფარგლებში მოქმედი ამ სპეციალური ჯგუფით შემოიფარგლება და ის სახალხო დამცველის აპარატის დანარჩენ თანამშრომლებზე არ ვრცელდება.

აღნიშნული ინდიკატორის ქულა უცვლელია იმის გამო, რომ 2011 წლის შემდეგ ამ მხრივ მნიშვნელოვანი ცვლილებები არ განხორციელებულა.

[355] მშვენიერაძე, ციტირებული წყარო.
[356] სპეციალური პრევენციული ჯგუფის წევრთა ეთიკის კოდექსი, საქართველოს სახალხო დამცველი, 2013 წ.
[357] ნანუაშვილი, ციტირებული წყარო.

კეთილსინდისიერება (პრაქტიკა)

2015 წლის ქულა: 50 (2011 წლის ქულა: ქულა არ მინიჭებია)

რამდენად უზრუნველყოფილია სახალხო დამცველის კეთილსინდისიერება პრაქტიკაში?

2011 წლის ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის ანგარიშში სახალხო დამცველის აპარატის კეთილსინდისიერების პრაქტიკის ინდიკატორი ქულით არ შეფასებულა ამ კუთხით არსებული ინფორმაციის სიმწირის გამო.

გამოკითხული ექსპერტების აზრით, კეთილსინდისიერების თვალსაზრისით სახალხო დამცველის აპარატში ყველაზე პრობლემურ საკითხს ახალი თანამშრომლების მიღება წარმოადგენს, რაც გამჭვირვალედ არ მიმდინარეობს და, შესაბამისად, არასამთავრობო ორგანიზაციები მოკლებულნი არიან შესაძლებლობას, საფუძვლიანად დააკვირდნენ ამ პროცესს.[358] ამასთან, რამდენიმე შემთხვევაში თანამშრომლების აყვანა კონკურსის გარეშე მოხდა.[359] ამგვარი პრაქტიკა კითხვის ნიშნის ქვეშ აყენებს სახალხო დამცველის აპარატის კეთილსინდისიერებას. ამ მოსაზრებას არ ეთანხმება სახალხო დამცველის აპარატი, რომლის ინფორმაციით, ყველა ამჟამინდელი თანამშრომელი სპეციალური კომისიის მიერ იქნა შერჩეული (რომლის შემადგენლობაში პროფკავშირებისა და არასამთავრობო ორგანიზაციის წარმომადგენლებიც შედიან) კანონით დადგენილი პროცედურის შესაბამისად.[360]

სახალხო დამცველის აპარატთან დაკავშირებული სხვა დარღვევები ისეთ დისციპლინარულ საკითხებს ეხება, როგორიცაა დაგვიანება, ან მოვალეობის არაჯეროვნად შესრულება და არასათანადო ქცევა. დაფიქსირდა ინტერესთა შეუთავსებლობის ერთადერთი შემთხვევა, რომელიც კონტრაქტის საფუძველზე აყვანილ ექსპერტს შეეხებოდა და არა სრულ განაკვეთზე მომუშავე თანამშრომელს და რომელზეც დაუყონებლივ მოხდა რეაგირება.[361]

ეს ინდიკატორი 50 ქულით შეფასდა, რადგანაც 2011 წლიდან ამ კუთხით მოიპოვება როგორც დადებითი, ისე უარყოფითი ინფორმაცია.

როლი: გამოძიება (კანონი და პრაქტიკა)

2015 წლის ქულა: 50 (2011 წლის ქულა: 50)

რამდენად აქტიურად და ეფექტიანად რეაგირებს სახალხო დამცველი მოქალაქეებისგან მიღებულ განცხადებებზე?

2011 წლის ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის ანგარიშის მიხედვით, სახალხო დამცველს ფართო უფლებამოსილებები ჰქონდა ადამიანის უფლებათა დარღვევის

[358] გოგია, ციტირებული წყარო.
[359] მშვენიერაძე, ციტირებული წყარო.
[360] „საერთაშორისო გამჭვრივალობა - საქართველოს“ მიმოწერა ნათია კაციტაძესთან.
[361] ნანუაშვილი, ციტირებული წყარო.

ფაქტების გამოსაძიებლად (როგორც პროაქტიულად, ისე საჩივრებზე რეაგირების მხრივ) და ამ უფლებამოსილებებს პრაქტიკაში, საზოგადოდ, ეფექტიანად იყენებდა. სახალხო დამცველისათვის განცხადებით მიმართვის პროცედურაც მარტივი იყო. თუმცა, რიგ შემთხვევაში სახალხო დამცველის საგამოძიებო საქმიანობის ეფექტიანობაზე უარყოფითად აისახებოდა თანამშრომლობის ნაკლებობა სამთავრობო უწყებების, მათ შორის შინაგან საქმეთა სამინისტროსა და პროკურატურის, მხრიდან.

ამჟამინდელი სახალხო დამცველი აცხადებს, რომ სახელისუფლებო უწყებები, როგორც წესი, რეაგირებენ სახალხო დამცველის აპარატის მიმართვაზე. თუმცა, მიუხედავად იმისა, რომ პარლამენტიც მეტი გულისყურით ეკიდება სახალხო დამცველის ანგარიშებს,[362] გარკვეული რეკომენდაციები ყურადღების მიღმა რჩება.[363] აღსანიშნავია, რომ დიდწილად თავად რეკომენდაციების ბუნება განსაზღვრავს იმას, თუ რამდენადაა შესაძლებელი მათი განხორციელება. რეკომენდაციები ხშირ შემთხვევაში საკანონმდებლო ცვლილებებს გულისხმობსხმობს. ამ შემთხვევაში მათი სწრაფი შესრულება რთულია.[364] ცოტა ხნის წინ, პარლამენტმა სახალხო დამცველის ყოველწლიური ანგარიშის შესახებ დადგენილების მიღების პრაქტიკა შემოიღო, რომელიც სხვადასხვა საჯარო უწყებისთვის განკუთვნილ რეკომენდაციებსაც შეიცავს.[365]

სახალხო დამცველის აპარატის ინფორმაციით, სახალხო დამცველის რეკომენდაციების საფუძველზე დაწყებული გამოძიებები ხშირად ჭიანურდება და კონკრეტული შედეგით არ სრულდება, როდესაც საქმე სამართალდამცავი უწყებების ან სასჯელაღსრულებითი დაწესებულებების თანამშრომლების მიერ ჩადენილ შესაძლო დანაშაულს ეხება. ამიტომ, სახალხო დამცველმა წარმოადგინა რეკომენდაცია, რომლის თანახმად უნდა შეიქმნას დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმი, რომელიც სამართალდამცავი უწყებებისა და სასჯელაღსრულებითი დაწესებულებების თანამშრომლების მიერ ჩადენილ შესაძლო დანაშაულს გამოიძიებს.[366]

და ბოლოს, სახალხო დამცველის აპარატის მიერ წარმოებულ შემოწმებებს მნიშვნელოვნად აფერხებს ის გარემოება, რომ სახალხო დამცველი უფლებრივად შეზღუდულია, გადასაღები კამერები შეიტანოს ციხეებში. მსგავსი შეზღუდვა მოქმედებს საქმეებში არსებულ საიდუმლო მასალებზე სახალხო დამცველის დაშვებაზეც. ამჟამად სახალხო დამცველის აპარატში ამ კუთხით განსახორციელებელ საკანონმდებლო ცვლილებებზე მიმდინარეობს მუშაობა.[367]

საერთო ჯამში, გარკვეული გაუმჯობესების მიუხედავად, სიტუაცია მეტწილად იგივეა, რაც 2011 წელს, ამიტომ ამ ინდიკატორის ქულაც უცვლელი რჩება.

---

[362] „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს“ ინტერვიუ „კონსტიტუციის 42-ე მუხლის“ გამგეობის თავმჯდომარე მაკა გიოშვილთან, 16 მაისი, 2014 წ.
[363] გოგია, ციტირებული წყარო.
[364] იქვე.
[365] „საერთაშორისო გამჭვრივალობა - საქართველოს“ მიმოწერა ნათია კაციტაძესთან.
[366] იქვე.
[367] ნანუაშვილი, ციტირებული წყარო.

როლი: სანიმუშო პრაქტიკის დამკვიდრების ხელშეწყობა (პრაქტიკა)

2015 წლის ქულა: 50 (2011 წლის ქულა: 50)

რამდენად აქტიურად და ეფექტიანად მოქმედებს სახალხო დამცველი მთავრობასა და საზოგადოებაში ეთიკური ქცევის ნორმების შესახებ ცნობიერების ამაღლების მხრივ?

2011 წლის ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის ანგარიშის მიხედვით, სახალხო დამცველს კანონით საკმარისი უფლებამოსილება ჰქონდა სანიმუშო პრაქტიკის დამკვიდრების ხელშესაწყობად. სახალხო დამხველის აპარატი, თავის მხრივ, რეგულარულად აწვდიდა საჯარო დაწესებულებებს რეკომენდაციებს. მაგრამ რესურსების ნაკლებობის გამო ის ვერ ახერხებდა ამ სფეროში დაგეგმილი საქმიანობის უფრო ფართოდ გაშლას, მაგალითად საჯარო მოხელეებისათვის ტრეინინგების ჩატარებას.

სახალხო დამცველის აპარატი ტრენინგებს უტარებს საკუთარ თანამშრომლებს რეგიონულ ოფისებში. თუმცა ტრეინინგები მხოლოდ საკუთრივ ამ დაწესებულების თანამშრომლებით შემოიფარგლება და სამინისტროებსა და სამთავრობო უწყებებზე არ ვრცელდება. სახალხო დამცველის განცხადებით, დაგეგმილია საქმიანობის ამ მიმართულებით გაგრძელება, მაგრამ ამას დამატებითი რესურსები ჭირდება.[368] მიუხედავად ამისა, აპარატმა 2014 წელს მაინც შეძლო ტრენინგის ორგანიზება გენდერის საკითხებზე პოლციისა და თავდაცვის სამინისტროს თანამშრომლებისთვის.[369]

რადგან სიტუაცია 2011 წლის შემდეგ არსებითად არ შეცვლილა, ამ ინდიკატორის ქულაც უცვლელი რჩება.

[368] იქვე.
[369] „საერთაშორისო გამჭვრივალობა - საქართველოს“ მიმოწერა ნათია კაციტაძესთან.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

მიმოხილვა

2011 წლის შემდეგ გაიზარდა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებული აუდიტების ეფექტიანობა, ასევე ამ უწყების უნარი აღმოაჩინოს დარღვევები და ხელი შეუწყოს სახელმწიფო სახსრების მართვის გაუმჯობესებას. მეორე მხრივ, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური კვლავ დგას გამოწვევების წინაშე რესურსებზე წვდომის თვალსაზრისით, ხოლო მისი დამოუკიდებლობა საკმარისად არ არის დაცული არც კანონის დონეზე და არც პრაქტიკაში.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური ინსტიტუტის საერთო ქულა: 71/100 (2011: 63/100)			
განზომილება	ინდიკატორი	კანონი	პრაქტიკა
შესაძლებლობები: 58/100 (2011: 58/100)	რესურსები		50 (2011: 50)
	დამოუკიდებლობა	75 (2011: 75)	50 (2011: 50)
მმართველობა: 79/100 (2011: 80/100)	გამჭვირვალობა	75 (2011: 75)	100 (2011: 75)
	ანგარიშვალდებულება	75 (2011: 75)	75 (2011: 75)
	კეთილსინდისიერება	100 (2011: 100)	50 (2011: N/A)
როლი: 75/100 (2011: 50/100)	ეფექტიანი ფინანსური აუდიტები	75 (2011: 50)	
	დარღვევების აღმოჩენა და სანქციების დაწესება	75 (2011: 50)	
	ფინანსური მართვის გაუმჯობესება	75 (2011: 50)	
კანონის და პრაქტიკის საშუალო ქულა		76 (2011: 66)	69 (2011: 57)

სტრუქტურა და ორგანიზაცია

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური საქართველოს უმაღლესი აუდიტორული დაწესებულებაა. კონსტიტუციის მიხედვით, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს ევალება, ზედამხედველობა გაუწიოს სახელმწიფო სახსრებისა და სახელმწიფოს სხვა მატერიალურ ფასეულობათა გამოყენებას. ის აგრეთვე უფლებამოსილია, შეამოწმოს სხვა სახელმწიფო ორგანოების საქმიანობა, რომელთაც საფინანსო–სამეურნეო კონტროლის განხორციელება ევალებათ, და პარლამენტს წარუდგინოს საგადასახადო კანონმდებლობის სრულყოფის წინადადებები. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური ანგარიშვალდებულია პარლამენტის წინაშე, რომელიც ირჩევს მის თავმჯდომარეს. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურში მიმდინარე რეფორმის ფარგლებში პარლამენტმა 2008 წლის დეკემბერში ახალი კანონი მიიღო, რომლითაც აღნიშნული უწყების სტატუსი განისაზღვრა როგორც აუდიტის განმახორციელებელი სახელმწიფო საფინანსო–ეკონომიკური კონტროლის უმაღლესი ორგანოსი.

რესურსები (კანონი და პრაქტიკა)

2015 წლის ქულა: 50 (2011 წლის ქულა: 50)

რამდენად აქვს აუდიტორულ დაწესებულებას პრაქტიკაში მისი მიზნების მისაღწევად აუცილებელი რესურსები?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის 2011 წლის ანგარიშის მიხედვით, არსებობდა სამართლებრივი გარანტიები, რომ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ბიუჯეტის თვითნებურად შემცირება არ მომხდარიყო. მისი დაფინანსება წინა წლებში მუდმივად იზრდებოდა და უწყებისათვის ხელმისაწვდომი ფინანსური რესურსების ოდენობა საკმარისად იყო მიჩნეული. ამის მიუხედავად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური ადამიანური რესურსების თვალსაზრისით კვლავაც გამოწვევების წინაშე იდგა, განსაკუთრებით კომპლექსური აუდიტორული შემოწმებების ჩატარების უნარის მქონე კადრების მოზიდვის მხრივ.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისთვის რესურსების ხელმისაწვდომობის თვალსაზრისით კანონმდებლობაში ცვლილებები არ მომხდარა. უწყება კვლავაც სარგებლობს უფლებით, წინა წელთან შედარებით გაზრდილი ბიუჯეტი მოითხოვოს. მორიგი ამგვარი მოთხოვნა ნაწილობრივ დაკმაყოფილდა 2014 წლის ბიუჯეტის ასიგნებების ფარგლებში. თუმცა, დაფინანსებისა და ინფრასტრუქტურის კუთხით პრობლემების არარსებობის მიუხედავად, პრობლემად რჩება სათანადო კვალიფიკაციის მქონე კადრებით უზრუნველყოფა.[370] მაგალითად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მუშაობის შემფასებელი დროებითი საპარლამენტო კომისიის დაასკვნის თანახმად, დაწესებულებაში დასაქმებული ადმინისტრაციული პერსონალის რაოდენობა აუდიტორთა რაოდენობას აჭარბებს. ამ პრობლემის მოგვარების გზად უწყებაში ზოგიერთი ადმინისტრაციული მუშაკისათვის სტატუსის შეცვლა მიიჩნიეს. ამგვარად გახდა ზოგიერთი ადმინისტრაციული მუშაკი აუდიტორი, ზოგი კი აუდიტორის თანაშემწე ან აუდიტორ-სტაჟიორი. ყოველივე ეს ამ სფეროში კვალიფიციური ექსპერტების ნაკლებობასა და სახელმწიფო აუდიტის სამსახურში პერსონალის ფუნქციების განსაზღვრისა და განაწილების მკაფიოდ ჩამოყალიბებული წესის არარსებობაზე მიუთითებს.[371] ეს პრობლემა განსაკუთრებით მწვავედ ჩანს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისათვის ახალი პასუხისმგებლობის დაკისრების ფონზე, რაც პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების მონიტორინგს გულისხმობს - ეს მისია

[370] „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს“ ინტერვიუ GIZ-ის საჯარო ფინანსების მართვის მრჩეველ ინგა სინჯიკაშვილთან, 3 აპრილი 2014 წ.

[371] http://www.parliament.ge/ge/announcements-all/announcements-main/saxelmwifo-auditis-samsaxuris-2013-wlis-safinanso-ekonomikuri-samartlebrivi-da-organizaciuli-saqmianobis-auditis-xarisxis-kontrolisa-da-shida-kontrolis-procedurebis-shemowmebis-shedegebi.page (ნახვის თარიღი: 15 მარტი 2015)

დამატებით ტვირთად დააწვება სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს რესურსების მხრივ.[372] [373]

რადგან მდგომარეობა 2011 წლის შემდეგ თითქმის არ შეცვლილა, მოცემული ინდიკატორის ქულა უცვლელი რჩება.

დამოუკიდებლობა (კანონი)

2015 წლის ქულა: 75 (2011 წლის ქულა: 75)

რამდენად დამოუკიდებელია აუდიტორული დაწესებულება კანონით?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის 2011 წლის ანგარიშში აღნიშნული იყო, რომ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დამოუკიდებლობის განმტკიცების კუთხით კანონმდებლობა მნიშვნელოვან დებულებებს შეიცავდა. კანონი ასევე უზრუნველყოფდა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის უფლებას, დამოუკიდებლად განესაზღვრა საკუთარი დღის წესრიგი. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ხელმძღვანელი დაცული იყო სამსახურიდან თვითნებური დათხოვნისგან, თუმცა მსგავსი გარანტიები დაწესებულების სხვა თანამშრომლებზე არ ვრცელდებოდა.

2012 წელს განხორციელდა ცვლილება წესებში, რომლის მიხედვითაც სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის საქმიანობის შემსწავლელი დროებითი საპარლამენტო კომისიის უფლებამოსილებები გაიზარდა. ამ ცვლილებამ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დამოუკიდებლობაზე უარყოფითი გავლენა მოახდინა. კერძოდ, დროებითი საპარლამენტო კომისიის პირვანდელ უფლებას, ჩაატაროს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ფინანსური შემოწმება, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მუშაობის ეფექტურობისა და საქმიანობის შეფასების უფლებაც დაემატა.[374] ამ ახალი ნორმის მიხედვით, რომელიც „აუდიტის უმაღლესი დაწესებულებების საერთაშორისო ორგანიზაციის“ (INTOSAI) საყოველთაოდ აღიარებულ სტანდარტებს ეწინააღმდეგებოდა, პარლამენტს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის კონტროლისა და ზედამხედველობის საშუალება გაეზარდა, ხოლო სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დამოუკიდებლობას საშიშროება შეექმნა.[375] [376] თუმცა, ეს ცვლილება 2014 წელს გაუქმდა.[377]

ამრიგად, ვითარება არსებითად იგივეა, რაც 2011 წელს, ამიტომ ინდიკატორის ქულა უცვლელი რჩება.

---

[372] საქართველოს კანონი „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ,“ 2008 წლის 26 დეკემბერი, მუხლი 6 (2).
[373] სინჯიკაშვილი, ციტირებული წყარო.
[374] კანონი „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ,“ 35-ე მუხლი.
[375] სინჯიკაშვილი, ციტირებული წყარო.
[376] „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს“ ინტერვიუ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის გენერალური აუდიტორის მოადგილე დევი ვეფხვაძესთან, 3 აპრილი 2014 წ.
[377] კანონი „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ,“ მე-14 მუხლი.

დამოუკიდებლობა (პრაქტიკა)

2015 წლის ქულა: 50 (2011 წლის ქულა: 50)

რამდენად თავისუფალია პრაქტიკაში აუდიტორული დაწესებულება მის საქმიანობაში გარე ჩარევისაგან?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის 2011 წლის ანგარიშში აღნიშნულია, რომ სახელმწიფო აუდიტის სამსახური დამოუკიდებელი იყო მის ყოველდღიურ საქმიანობაში, მაგრამ ზოგადი პოლიტიკური გარემო ამცირებდა მის უნარს, დაპირისპირებოდა მძლავრ პოლიტიკურ ინტერესებს და გავლენიან თანამდებობის პირებს. პარლამენტში მანდატების აბსოლუტურ უმრავლესობას პრეზიდენტის პარტია აკონტროლებდა, რის შედეგადაც მთავრობასაც და მმართველ პარტიასაც სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მუშაობაზე გავლენის მოხდენის შესაძლებლობა ჰქონდათ.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის პოლიტიზება განსაკუთრებით აშკარა გახდა 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების წინ, როდესაც „სერიოზულად შეირყა რწმენა ამ უწყების დამოუკიდებლობასა და მიუკერძოებლობაში მისი ხელმძღვანელობის პოლიტიკური კუთვნილების გამო."[378] ეუთოს შეფასებაში მოყვანილია 40 შემთხვევა, რომლებიც ნათლად მეტყველებს იმაზე, თუ როგორ გამოიყენა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა მისთვის მინიჭებული ახალი უფლებამოსილები, რათა ოპოზიციური პარტიებისა და მათი შემომწირველების მიმართ არაპროპორციული მკაცრი სანქციები დაეწესებინა საარჩევნო დაფინანსების საკითხში.[379] მომდევნო პერიოდში მდგომარეობა, როგორც ჩანს, გამოსწორდა, რადგანაც 2013 და 2014 წლების არჩევნების დროს მსგავსი კრიტიკული შენიშვნები სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მუშაობასთან დაკავშირებით აღარ გამოთქმულა.

2012 წლის ბოლოდან მოყოლებული, „ნაციონალური მოძრაობის“ მთავრობის ყოფილი მაღალი თანამდებობის პირების დაპატიმრების შემდეგ სამართალდამცველებმა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის წამყვანი თანამშრომლებიც დაკითხეს, რამაც ეჭვები წარმოშვა სახელმწიფო აუდიტის მუშაობაში შესაძლო არაჯეროვან ჩარევასთან დაკავშირებით.[380] დროებითი საპარალამენტო კომისიის საქმიანობა ასევე შეიცავდა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის საქმიანობაში არაჯეროვანი ჩარევის ნიშნებს.[381]

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დამოუკიდებლობის ირგვლივ კვლავაც არსებული კითხვებისა და ეჭვების გამო მოცემული ინდიკატორის ქულა უცვლელია.

[378] OSCE/ODHIR, *Georgia: Parliamentary Elections 2012*,.15
[379] იქვე.
[380] ვეფხვაძე, ციტირებული წყარო.
[381] http://transparency.ge/en/node/4443 (ნახვის თარიღი: 15 მარტი 2015).

გამჭვირვალობა (კანონი)

2015 წლის ქულა: 75 (2011 წლის ქულა: 75)

რამდენად უზრუნველყოფს კანონმდებლობა, რომ საზოგადოებას შესაბამისი ინფორმაციის მიღება შეეძლოს აუდიტის სამსახურის საქმიანობისა და გადაწყვეტილებების შესახებ?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის 2011 წლის ანგარიშის მიხედვით, კანონმდებლობა შეიცავდა რიგ ნორმებს, რომლებიც სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის საქმიანობის გამჭვირვალობას ეხებოდა, მაგრამ სახელმწიფო აუდიტის ანგარიშების გასაჯაროებასთან დაკავშირებული ნორმები ხშირად ორაზროვანი იყო და სხვადასხვაგვარი ინტერპრეტაციის საშუალებას იძლეოდა, რადგან კანონი აუდიტის სამსახურს მათ გამოქვეყნებას არ ავალდებულებდა. კანონი არ შეიცავდა საკუთრივ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის საქმიანობის ამსახველი აუდიტორული დასკვნის გამოქვეყნების მოთხოვნას და არც სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ პარლამენტისათვის წარდგენილი ანგარიშების გამოქვეყნების ვადა იყო მითითებული.

ზემოაღნიშნული ორაზროვნება არ აღმოფხვრილა, რადგან სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის საქმიანობის გამჭვირვალობის უზრუნველმყოფი ნორმატიული ბაზა უცვლელია.

რადგან მდგომარეობა 2011 წლის შემდეგ არ შეცვლილა, მოცემული ინდიკატორის ქულაც უცვლელია.

გამჭვირვალობა (პრაქტიკა)

2015 წლის ქულა: 100 (2011 წლის ქულა: 75)

რამდენად უზრუნველყოფილია აუდიტორული დაწესებულების საქმიანობისა და გადაწყვეტილებების გამჭვირვალობა პრაქტიკაში?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის 2011 წლის ანგარიშში აღნიშნული იყო, რომ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს შექმნილი ქონდა ვებსაიტი, სადაც ქვეყნდებოდა ინფორმაცია დაწესებულების საქმიანობის შესახებ. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური აგრეთვე სათანადოდ რეაგირებდა საჯარო ინფორმაციის გაცემის მოთხოვნებზე, თუმცა ჩატარებული აუდიტორული შემოწმებების ანგარიშები ვებსაიტზე არ ქვეყნდებოდა.

წინა პერიოდისგან განსხვავებით, წინამდებარე ანგარიშში ასახულ პერიოდში მნიშვნელოვნად გაიზარდა ელექტრონული ფორმით გამოქვეყნებულ აუდიტორულ შემოწმებათა ანგარიშებისა და სხვა შესაბამისი დოკუმენტების რიცხვი, მათ შორის გასაჯაროებულია დოკუმენტები აუდიტის სამსახურის ბიუჯეტის შესახებაც. ამავე დროს, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური უფრო აქტიურად თანამშრომლობს პარლამენტთან და მედიასთან: სამსახური პარლამენტს ყველა დამტკიცებულ ანგარიშს აწვდის, ხოლო

მედიას შემოწმების ძირითად შედეგებს აცნობს.[382] [383] სახელმწიფო აუდიტის სამსახური თავის ვებსაიტზე აქვეყნებს მიმდინარე წლის პრიორიტეტების სიას.[384]

ამ პოზიტიური ცვლილებების გამო, ინდიკატორის შეფასება, რომელიც 2011 წელს 75 ქულას შეადგენდა, 2015 წელს 100 ქულამდე გაიზარდა.

ანგარიშვალდებულება (კანონი)

2015 წლის ქულა: 75 (2011 წლის ქულა: 75)

რამდენად უზრუნველყოფს კანონმდებლობა, რომ სახელმწიფო აუდიტის სამსახური ანგარიშვალდებული იყოს მის ქმედებებთან დაკავშირებით?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის 2011 წლის ანგარიშის მიხედვით, კანონმდებლობა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ანგარიშვალდებულების უზრუნველმყოფ დებულებებს შეიცავდა (მათ შორის პარლამენტში ყოველწლიური ანგარიშების წარდგენის მოთხოვნასა და დებულებას სპეციალური საპარლამენტო კომისიის მიერ აუდიტის სამსახურის ფინანსური საქმიანობის შემოწმების შესახებ) და ითვალისწინებდა სპეციალური ორგანოს - პრეზიდიუმის შექმნას, რომელიც აუდიტის სამსახურის გადაწყვეტილებებთან დაკავშირებულ საჩივრებს განიხილავდა. რაც შეეხება უარყოფით მხარეს, კანონმდებლობა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დამოუკიდებელი აუდიტის ჩატარებას არ ითვალისწინებდა.

პრეზიდიუმის მუშაობასთან დაკავშირებით კანონში ცვლილება არ მომხდარა.[385] პრეზიდიუმის შემადგენლობასა და წევრების რიცხვს გენერალური აუდიტორი განსაზღვრავს.[386] რაც შეეხება აუდიტის სამსახურის დამოუკიდებელ აუდიტს, 2012 წელს განხორციელებული ზემოაღნიშნული საკანონმდებლო ცვლილების შედეგად, ამ ფუნქციას გაფართოებული მანდატით დროებითი საპარლამენტო კომისია ასრულებს.

რადგან 2011 წლის შემდეგ მდგომარეობა თითქმის არ შეცვლილა, მოცემული ინდიკატორის ქულა უცვლელი რჩება.

ანგარიშვალდებულება (პრაქტიკა)

2015 წლის ქულა: 75 (2011 წლის ქულა: 75)

რამდენად ანგარიშვალდებულია კონტროლის პალატა მის ქმედებებზე პრაქტიკაში?

[382] ვეფხვაძე, ციტირებული წყარო.
[383] სინჯიკაშვილი, ციტირებული წყარო.
[384] http://sao.ge/files/auditi/clirui-gegma/2015-prioriteti.pdf (ნახვის თარიღი: 15 მარტი 2015)
[385] კანონი „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ,“ მე-13 მუხლი.
[386] კანონი „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ,“ მე-8 (3) მუხლი.

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის 2011 წლის ანგარიშში აღნიშნული იყო, რომ სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, კანონის მოთხოვნის შესაბამისად, პარლამენტს რეგულარულად აწვდიდა ყოველწლიურ ანგარიშებს საანგარიშო პერიოდში ჩატარებული შემოწმებებისა და სხვა ღონისძიებების შესახებ. ამავე დროს, შეუძლებელი იყო დავების განმხილველი პრეზიდიუმის ეფექტიანობის შეფასება, რადგან იმ დროისთვის მას არც ერთი საჩივარი არ ქონდა განხილული. არ იყო ჩატარებული აუდიტის სამსახურის ფინანსური საქმიანობის დამოუკიდებელი აუდიტიც.

დროებითი საპარლამენტო კომისიის 2013 წლის ანგარიშიდან გამომდინარე, პრეზიდიუმის როლი არაეფექტიანად შეიძლება შეფასდეს, რადგან მას აუდიტის ანგარიშების შინაარსსა და ხარისხთან დაკავშირებით არც ერთი საჩივარი არ მიუღია.[387] 2014 წლის შეფასებაში დროებითი საპარლამენტო კომისია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს იმის გამო აკრიტიკებს, რომ მან პრეზიდიუმის საქმიანობასთან დაკავშირებული ინფორმაცია არ გამოაქვეყნა, რაც კიდევ ერთხელ აყენებს ეჭვქვეშ ამგვარი ორგანოს საჭიროებას.[388] ეთანხმებოდნენ რა ამ დასკვნას, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის წარმომადგენლებმა განგვიმარტეს, თუ როგორ რეაგირებენ ისინი პრაქტიკაში შემოწმებული პირებისაგან მიღებულ პრეტენზიებზე და თუ რა როლს ასრუ;ებს პრეზიდიუმი ამ პროცესში. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, მისი როგორც პრევენციული ორგანოს ბუნებიდან გამომდინარე, აუდიტის საბოლოო ანგარიშის გამოქვეყნებამდე აქტიურად თანამშრომლობს აუდიტს დაქვემდებარებულ სუბიექტებთან. ამიტომ მხარეებს შორის წამოჭრილი პრობლემები თუ უთანხმოება, ჩვეულებრივ, ანგარიშის გამოქვეყნებამდე განიხილება და გვარდება. ამავე დროს, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა შეიმუშავა მეთოდოლოგია იმასთან დაკავშირებით, თუ როგორ ადევნოს თვალი იმას, თუ რამდენად ასრულებენ აუდიტის ობიექტები მის რეკომენდაციებს შემოწმების დასრულების შემდგომ.[389] ამგვარი პროცედურული ღონისძიებების წყალობით, აუდიტის ობიექტები პრეზიდიუმს იშვიათად მიმართავენ საჩივრით და ეს ორგანოც, შესაბამისად, თანდათან კარგავს აქტუალობას.[390] [391]

2011 წლის შემდეგ მდგომარეობა ამ მიმართულებით თითქმის არ შეცვლილა და ამიტომ მოცემული ინდიკატორის ქულა უცვლელი რჩება.

კეთილსინდისიერება (კანონი)

2015 წლის ქულა: 100 (2011 წლის ქულა: 100)

[387] http://www.parliament.ge/ge/announcements-all/announcements-main/saxelmwifo-auditis-samsaxuris-2013-wlis-safinanso-ekonomikuri-samartlebrivi-da-organizaciuli-saqmianobis-auditis-xarisxis-kontrolisa-da-shida-kontrolis-procedurebis-shemowmebis-shedegebi.page (ნახვის თარიღი: 15 მარტი 2015)
[388] იქვე.
[389] ვეფხვაძე, ციტირებული წყარო.
[390] იქვე.
[391] სინჯიკაშვილი, ციტირებული წყარო.

რამდენად არსებობს მექანიზმები, რომლებიც აუდიტორული დაწესებულების კეთილსინდისიერებას უზრუნველყოფს?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის 2011 წლის ანგარიშის მიხედვით, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს ჰქონდა აუდიტორთა ეთიკის კოდექსი, რომელშიც დეტალურად იყო ჩამოყალიბებული სამოქმედო პრინციპები რიგი მიმართულებით, მათ შორის კეთილსინდისიერებისა და ინტერესთა შეუთავსებლობის საკითხებში. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის თანამშრომლებზე ვრცელდებოდა საჯარო მოსამსახურეთა მიმართ მოქმედი კეთილსინდისიერების ზოგადი მოთხოვნები, რომლებიც მოცემულია კანონებში „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ და „საჯარო სამსახურის შესახებ.“

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის კეთილსინდისიერების უზრუნველმყოფი საკანონმდებლო ბაზა და ეთიკის კოდექსი 2011 წლის შემდეგ არ შეცვლილა.

მოცემული ინდიკატორის ქულა უცვლელი რჩება, ვინაიდან 2011 წლის შემდეგ მდგომარეობა ამ მიმართულებით არ შეცვლილა.

კეთილსინდისიერება (პრაქტიკა)

2015 წლის ქულა: 50 (2011 წლის ქულა: შეფასება არ მომხდარა)

რამდენად უზრუნველყოფილია აუდიტორული დაწესებულების კეთილსინდისიერება პრაქტიკაში?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის 2011 წლის ანგარიშში სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს კეთილსინდისიერების პრაქტიკის ინდიკატორის ქულით შეფასება არ მომხდარა, რადგანაც ეთიკის კოდექსის მიღება ანგარიშის გამოქვეყნებამდე მცირე ხნით ადრე მოხდა და იმ პერიოდში შეფასებითვის საკმარისი ინფორმაცია არ მოიპოვებოდა.

2011 წლის შემდეგ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის რამდენიმე თანამშრომელი ეთიკის კოდექსის დარღვევის გამო სამსახურიდან დაითხოვეს.[392] ზოგად პოლიტიკურ კონტექსტში, აუდიტორული დაწესებულების პოლიტიკური მიუკერძოებლობის მოთხოვნიდან გამომდინარე, კეთილსინდისიერი ქცევის ვალდებულების აშკარა დარღვევად შეიძლება ჩაითვალოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ მისი უფლებამოსილებების არაპროპორციული გამოყენება, რაც 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებში მონაწილე ოპოზიციური პარტიებისათვის დაუსაბუთებლად მაღალი ჯარიმების დაწესებაში გამოიხატა (რაც დამოუკიდებლობის შესახებ ქვეთავშიც აღინიშნა). 2012 წლის არჩევნებთან დაკავშირებით ეუთო-ს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის სადამკვირვებლო მისია აღნიშნავდა, რომ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა „საერთო ჯამში ვერ უზრუნველყო კანონის მოთხოვნების გამჭვირვალედ, დამოუკიდებლად, მიუკერძოებლად და თანმიმდევრულად შესრულება

[392] იქვე.

და ღონისძიებები, უმთავრესად, ოპოზიციის მიმართ განახორციელა."[393] მსგავსი ბრალდებები არ ისმოდა 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების დროს, რაც მდგომარეობის გაუმჯობესებაზე მეტყველებს.

რადგან კეთილსინდისიერების თვალსაზრისით სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის საქმიანობის ირგვლივ შერეული მონაცემები მოიპოვება, ამ ინდიკატორის შეფასება 50 ქულას შეადგენს.

როლი: ეფექტიანი ფინანსური აუდიტის ჩატარება (კანონი და პრაქტიკა)

2015 წლის ქულა: 75 (2011 წლის ქულა: 50)

რამდენად ეფექტიანად ატარებს აუდიტორული დაწესებულება სახელმწიფო სახსრების ხარჯვის აუდიტს?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის 2011 წლის ანგარიშში აღნიშნული იყო, რომ წინა წლებში ამაღლდა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესაძლებლობები ფინანსური აუდიტების ჩატარების კუთხით, თუმცა ამ უწყებას კვლავაც მნიშვნელოვანი გამოწვევები ჰქონდა ორგანიზაციული შესაძლებლობების მხრივ და შედეგად მისი აუდიტორული შემოწმებების მასშტაბი შეზღუდული იყო.

თუ ადრე სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მთავარი ამოცანა შესაბამისობის აუდიტის ჩატარება იყო, უკანასკნელი წლების განმავლობაში სამსახური ასევე უფრო აქტიურად ატარებს ეფექტიანობის აუდიტსა და ფინანსურ აუდიტს, რომელთა მიზანიც გადასახადების გადამხდელთა მიერ სახელმწიფო ბიუჯეტში შესული თანხების ოპტიმალურად ხარჯვის შემოწმებაა.[394] მხოლოდ 2013 წელს, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა მთლიანობაში 97 საფინანსო, შესაბამისობისა და ბიუჯეტის შესრულების აუდიტი ჩაატარა. ეს რიცხვი თითქმის ორჯერ აღემატება 2012 და 2011 წლებში ჩატარებული მსგავსი აუდიტების რაოდენობას: 2012 წელს - 24 აუდიტი ჩატარდა, ხოლო 2011 წელს - 29. [395] როგორც ერთ-ერთმა ექსპერტმა ინტერვიუში აღნიშნა, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს აქვს სპეციალური დეპარტამენტი, რომლის ბაზაზეც მას აქვს შესაძლებლობა, ეფექტური ფინანსური აუდიტი აწარმოოს.[396] 2011 წლისაგან განსხვავებით, ფინანსური აუდიტები საბოლოო გამოქვეყნებამდე შემოწმებას გადის ხარისხის უზრუნველყოფის განყოფილებაში. ეს პროცესი „ცხელი მიმოხილვისა" და „ცივი მიმოხილვის" სახელითაა ცნობილი.[397] [398]

[393] OSCE/ODIHR, *Georgia: Parliamentary Elections 2012*, 2.
[394] სინჯიკაშვილი, ციტირებული წყარო.
[395] http://transparency.ge/en/post/report/2013-audits-by-state-audit-office-of-georgia-major-trends-problems-and-recommendations (ნახვის თარიღი: 15 მარტი 2015)
[396] ალაფიშვილი, ციტირებული წყარო.
[397] იქვე.
[398] ვეფხვაძე, ციტირებული წყარო.

აღნიშნული პოზიტიური ცვლილებების წყალობით მოცემული ინდიკატორის შეფასება 2011 წლის 50 ქულიდან 2015 წელს 75 ქულამდე გაიზარდა.

როლი: დარღვევების აღმოჩენა და სანქციების დაწესება (კანონი და პრაქტიკა)

2015 წლის ქულა: 75 (2011 წლის ქულა: 50)

აფიქსირებს და იძიებს თუ არა აუდიტორული დაწესებულება საჯარო თანამდებობის პირების მიერ ჩადენილ კანონდარღვევებს?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის 2011 წლის ანგარიშში აღნიშნული იყო, რომ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს გააჩნდა როგორც სამართლებრივი მანდატი, ისე პრაქტიკული ინსტრუმენტები დარღვევების დასაფიქსირებლად და შესამოწმებლად, მაგრამ არ ჰქონდა საკმარისი დამოუკიდებლობა, რომ მთავრობაში მყოფ მეტად გავლენიან სუბიექტებს დაპირისპირებოდა. ამასთან, იმ პერიოდში მიმდინარე რეფორმების ზოგადი მიზანი სამსახურის „მრჩეველ ორგანოდ“ და არა „საგამოძიებო“ ან „სადამსჯელო“ დაწესებულებად გარდაქმნა იყო.

2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებისა და კოალიცია „ქართული ოცნების“ ხელისუფლებაში მოსვლის შედეგად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ყურადღების ცენტრში უკვე „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის“ წევრებით დაკომპლექტებული წინა მთავრობის საქმიანობის აუდიტორული შემოწმება მოექცა. შექმნილი იყო განსაკუთრებული ფონიც: ნაციონალური მოძრაობის წევრებისა და ყოფილი მაღალი თანამდებობის პირების დაპატიმრებების სერია, რომელთაც ბრალად კორუფცია და დანაშაულებრივი ქმედებები ედებოდათ. ასეთ შემთხვევაში, იმის გათვალისწინებით, რომ სახელმწიფო აუდიტის სამსახური თავად უფლებამოსილი არ არის, დარღვევების გამო სანქცია დაუწესოს აუდიტს დაქვემდებარებულ პირებს, დარღვევების შესახებ ის, ჩვეულებრივ, ანგარიშს უგზავნის პროკურატურას.[399] თუმცა, პროკურატურამ არაერთხელ განაცხადა, რომ სახელმწიფო აუდიტის სამსახური მას გარკვეული შემთხვევებზე ანგარიშს არ აწვდიდა და რომ ეს შემთხვევები მნიშვნელოვანი დარღვევების შემცველი შეიძლებოდა, ყოფილიყო.[400] სახელმწიფო აუდიტის სამსახური მისი, როგორც პრევენციული ორგანოს, მთავარ დანიშნულებას სისტემური სისუსტეების მოძიებასა და გადაწყვეტაში ხედავს და არა კორუფციის ცალკეული შემთხვევების გამოძიებაში. ასეთი მიდგომა პროკურატურისათვის უჩვეულოდ შეიძლება გამოიყურებოდეს, რის გამოც მას ამ პოზიციის გაგება უჭირს.[401]

ამჟამად მიმდინარეობს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ „ქართული ოცნების“ მთავრობის აუდიტი. თუმცა, უმაღლესმა აუდიტორულმა ორგანომ ახალი

[399] სინჯიკაშვილი, ციტირებული წყარო.
[400] იქვე.
[401] იქვე.

ხელისუფლების მუშაობაში რიგი დარღვევა უკვე გამოავლინა, მათ შორის ისეთ ძლიერ სტრუქტურაში, როგორიც შინაგან საქმეთა სამინისტროა, რომელის საფუძვლიან შემოწმებასაც, მმართველ პარტიაზე მისი პოლიტიკური დამოკიდებულებიდან გმომდინარე, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური მანამდე არ ახორციელებდა. ამ ფონზე და 2013 წელს ჩატარებული აუდიტორული შემოწმებების საფუძველზე სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა შინაგან საქმეთა სამინისტროს შემოწმების შედეგად ანგარიშვალდებულების კუთხით შემდეგი პრობლემები გამოკვეთა: საქონლისა და მომსახურების გამარტივებული წესით, სამართლებრივი პროცედურების გვერდის ავლით, ტენდერის გამოცხადების გარეშე შესყიდვა; საბიუჯეტო პროგრამების არასათანადო დაგეგმვა, რასაც შედეგად სახსრების გაფლანგვა მოჰყვა; ნაკლოვანი აღრიცხვის პრაქტიკა, როდესაც სახსრების ხარჯვასთან დაკავშირებული მნიშვნელოვანი მონაცემების აღრიცხვა არ ხდებოდა, მათ შორის შრომის ანაზღაურებისა; დროის მოკლე მონაკვეთში მაღალჩინოსნებისათვის დაუსაბუთებლად მაღალი პრემიების გაცემა.[402] სახელმწიფო აუდიტის საქმიანობაში ასეთი გარდატეხა იმაზე მიუთითებს, რომ აუდიტის სამსახურს უნარიც შესწევს და ადრინდელზე მეტადაცაა მოტივირებული, აუდიტი ჩაატაროს თუნდაც ყველაზე ძლიერ სამთავრობო უწყებაში.

აღნიშნული პოზიტიური ცვლილებების წყალობით მოცემული ინდიკატორის შეფასება 2011 წლის 50 ქულიდან 2015 წელს 75 ქულამდე გაიზარდა.

როლი: ფინანსური მართვის გაუმჯობესება (კანონი და პრაქტიკა)

2015 წლის ქულა: 75 (2011 წლის ქულა: 50)

რამდენად ეფექტურად უწყობს ხელს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური მთავრობის ფინანსურის მართვის გაუმჯობესებას?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის 2011 წლის ანგარიშის მიხედვით, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს მინიჭებული ჰქონდა მანდატი, რომ სახელმწიფო უწყებებისთვის ფინანსური მართვის საკითხებთან დაკავშირებით რეკომენდაციები გაეწია. თუმცა, პრაქტიკაში ამ ფუნქციის შესრულებაში მას ხელს კვალიფიციური აუდიტორების ნაკლებობა უშლიდა.

ამჟამად, საჯარო ფინანსების მართვის საკითხებში აუდიტის სამსახურის რეკომენდაციების ხარისხი და შედეგიანობა გაუმჯობესდა. 2013 წელს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა გამოაქვეყნა ანგარიში, რომელშიც რამდენიმე საჯარო დაწესებულების შიდა ფინანსური კონტროლის სისტემების ეფექტიანობა იყო შეფასებული. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენებაში ერთ-ერთ მთავარ დასკვნად აღნიშნულია, რომ ეს სისტემები, რომლებიც შემოწმებასა და სანქციებზეა ორიენტირებული, საერთაშორისო სტანდარტებს ვერ აკმაყოფილებს. მოხსენებაში ასევე

[402] http://transparency.ge/en/post/report/2013-audits-by-state-audit-office-of-georgia-major-trends-problems-and-recommendations (ნახვის თარიღი: 15 მარტი 2015)

მითითებულია, რომ შიდა აუდიტორები დამოუკიდებლობისა და შესაძლებლობების დეფიციტს განიცდიან, რის გამოც მაღალი ხარისხის აუდიტს ვერ ატარებენ და მათი უწყებების ფინანსური მართვის გაუმჯობესებას ხელს ვერ უწყობენ.[403] ამ მონაცემებზე დაყრდნობით, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა მთავრობისათვის რეკომენდაციები შეიმუშავა.[404] ამის საპასუხოდ, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრომ საკანონმდებლო ცვლილებების პაკეტი მოამზადა, რომელიც სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის რეკომენდაციებს ემყარება, ხოლო ერთმა საჯარო უწყებამ (საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრომ) პრაქტიკაშიც დაიწყო ცვლილებების განხორციელება.[405] სახელმწიფო აუდიტის სამსახური მის მიერ გაცემული რეკომენდაციების შედეგიანობის გასაზომად ამ პროცესზე დაკვირვების ამსახველი ანგარიშის გამოქვეყნებას გეგმავს.[406]

აღნიშნული პოზიტიური ცვლილებების წყალობით მოცემული ინდიკატორის შეფასება 2011 წლის 50 ქულიდან 2015 წელს 75 ქულამდე გაიზარდა.

[403] სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, „მთავრობის შიდა ფინანსური კონტროლის ღონისძიებათა ეფექტიანობის აუდიტი", 22 აპრილი, 2013 წ. , გვ.4-6
[404] იქვე.
[405] ვეხფვაძე, ციტირებული წყარო.
[406] იქვე.

პოლიტიკური პარტიები

მიმოხილვა

საქართველოს კანონმდებლობა კვლავაც ხელსაყრელია პოლიტიკური პარტიების შექმნისა და ფუნქციონირებისთვის. ფინანსური რესურსები, 2011 წელთან შედარებით, უფრო თანაბრადაა განაწილებული მმართველ პარტიასა და ოპოზიციას შორის, თუმცა ამჟამინდელი მმართველი კოალიცია კერძო შემოწირულობების მხრივ ისევ მნიშვნელოვანი უპირატესობით სარგებლობს. გაუმჯობესდა პოლიტიკური პარტიების გამჭვირვალობა როგორც კანონის დონეზე, ისე პრაქტიკაში, მაგრამ კვლავ არსებობს ხარვეზები პარტიების ანგარიშვალდებულების საკითხში, განსაკუთრებით საარჩევნო კამპანიის დაფინანსების კონტროლის თვალსაზრისით. პოლიტიკური პარტიები საქართველოში ვერ ახერხებენ საკუთარი შიდა დემოკრატიული მმართველობის გაუმჯობესებას და სწორედ ეს არის, სავარაუდოდ, მთავარი მიზეზი იმისა, რომ საზოგადოების დამოკიდებულება პოლიტიკური პარტიების მიმართ ჯერაც უარყოფითია. კვლავინდებურად შეზღუდულია ქართული პოლიტიკური პარტიების უნარი, მოახდინონ სოციალური ინტერესების აგრეგირება და პოლიტიკურ ასპარეზზე მათი გამოხატვა. თავიანთ პროგრამებში პარტიები მცირე ყურადღებას უთმობენ კორუფციასთან დაკავშირებულ საკითხებს.

პოლიტიკური პარტიები ინსტიტუტის საერთო ქულა: 54/100 (2011: 48/100)			
განზომილება	ინდიკატორი	კანონი	პრაქტიკა
შესაძლებლობები: 75/100 (2011: 69/100)	რესურსები	100 (2011: 100)	50 (2011: 25)
	დამოუკიდებლობა	100 (2011: 100)	50 (2011: 50)
მმართველობა: 63/100 (2011: 50/100)	გამჭვირვალობა	100 (2011: 75)	75 (2011: 50)
	ანგარიშვალდებულება	75 (2011: 50)	50 (2011: 50)
	კეთილსინდისიერება	50 (2011: 50)	25 (2011: 25)
როლი: 25/100 (2011: 25/100)	ინტერესების აგრეგირება და გამოხატვა		25 (2011: 25)
	ანტიკორუფციული პოლიტიკისადმი ერთგულება		25 (2011: 25)
კანონის და პრაქტიკის საშუალო ქულა		85 (2011: 75)	43 (2011: 36)

სტრუქტურა და ორგანიზაცია

1990–იანი წლებიდან მოყოლებული, საქართველოს პოლიტიკური სისტემის მუდმივი მახასიათებელი იყო დომინანტი მმართველი პარტია და დანაწევრებული ოპოზიცია, რომელიც გაერთიანებას ვერ ახერხებს. 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებში ოპოზიციური კოალიცია „ქართული ოცნების“ გამარჯვებით მდგომარეობა გარკვეულწილად შეიცვალა, ხოლო ყოფილმა მმართველმა ძალამ, „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის“ სახით, საკანონმდებლო ორგანოში ძლიერი ოპოზიცია შექმნა. ამჟამად პარლამენტში შვიდი პოლიტიკური პარტიაა წარმოდგენილი, რომელთაგან ხუთი მმართველი კოალიციის შემადგენლობაშია.

რესურსები (კანონი)

2015 წლის ქულა: 100 (2011 წლის ქულა: 100)

რამდენად უზრუნველყოფს კანონმდებლობა პოლიტიკური პარტიების შექმნისა და ფუნქციონირებისთვის ხელსაყრელ გარემოს?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის 2011 წლის ანგარიშში აღნიშნული იყო, რომ საქართველოს კანონმდებლობა (მათ შორის საქართველოს კონსტიტუცია და კანონი „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“) პოლიტიკური პარტიების შექმნისა და ფუნქციონირებისთვის რაიმე მნიშვნელოვან დაბრკოლებებს არ ქმნიდა. იუსტიციის სამინისტროს პარტიისთვის რეგისტრაციაზე უარის თქმა მხოლოდ იმ შემთხვევაში შეეძლო, თუ პარტიის მიერ წარდგენილი დოკუმენტები კანონის მოთხოვნებს არ აკმაყოფილებდა, ხოლო განმცხადებელს უფლება ჰქონდა, პარტიის რეგისტრაციაზე სამინისტროს უარი სასამართლოში გაესაჩივრებინა. პოლიტიკური პარტიების შექმნაზე დაწესებული შეზღუდვები, საზოგადოდ, გონივრული იყო: კონსტიტუცია იმგვარი პოლიტიკური პარტიის ჩამოყალიბებას კრძალავდა, რომელიც მიზნად ისახავდა კონსტიტუციური წესრიგის დამხობას ან ძალადობრივ შეცვლას, ქვეყნის დამოუკიდებლობის ან ტერიტორიული მთლიანობის დარღვევას, ქადაგებდა ომსა და ძალადობას, ან აღვივებდა ეროვნულ, კუთხურ რელიგიურ ან სოციალურ შუღლს.

პოლიტიკური პარტიის შექმნასთან დაკავშირებული სამართლებრივი დებულებები უცვლელი დარჩა. 2011 წლის დეკემბერში (წინა ანგარიშის გამოქვეყნების შემდეგ) „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ კანონში პოლიტიკური პარტიების რესურსებზე წვდომის შემზღუდავი რამდენიმე გამკაცრებული წესი შევიდა, მათ შორის იკრძალებოდა კორპორატიული შემოწირულობები პარტიებისთვის და იზღუდებოდა პარტიების თანამშრომლობა ორგანიზაციებისა და კერძო პირების ფართო სპექტრთან, ხოლო ამ წესების დარღვევისათვის არაპროპორციულად მკაცრი სანქციები წესდებოდა.[407] თუმცა, სამოქალაქო სექტორისა და მედიის პროტესტის შედეგად, პარლამენტმა 2012-2013 წლებში აღნიშნული შეზღუდვები გააუქმა.[408] გარდა ამისა, ამავე პერიოდში პარლამენტმა

[407] http://civil.ge/eng/article.php?id=24318 (ნახვის თარიღი: 20 მარტი 2015)
[408] http://www.civil.ge/eng/article.php?id=26337 (ნახვის თარიღი: 20 მარტი 2015)

სახელმწიფო დაფინანსება გაუზარდა იმ პარტიებს, რომლებმაც უკანასკნელ საპარლამენტო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებში მინიმუმ სამი პროცენტი დააგროვეს.[409] ამ ცვლილებებიდან გამომდინარე, კანონმდებლობა პოლიტიკური პარტიების მოღვაწეობის ფინანსური წახალისების თვალსაზრისით უფრო მისაღები გახდა.[410] კანონში დამატებით შევიდა დებულებები, რომლებიც საარჩევნო კამპანიის დასაფინანსებლად სახსრების გამოყოფას გულისხმობს იმ პარტიებისთვის, რომლებიც საპარლამენტო არჩევნებში მინიმუმ ხუთ პროცენტს, საპრეზიდენტო არჩევნებში მინიმუმ 10 პროცენტს, ან ადგილობრივ არჩევნებში მინიმუმ სამ პროცენტს დააგროვებენ.[411]

საპარლამენტო არჩევნებში მანდატების განაწილების ამჟამინდელ შერეულ სისტემას უარყოფითი გავლენა აქვს პოლიტიკური პარტიების სამოქმედო გარემოზე, რადგან ვერც პროპორციულ წარმომადგენლობას უზრუნველყოფს და ვერც ხმების თანასწორობას. საერთაშორისო და ადგილობრივი ორგანიზაციები მთავრობას მისი შეცვლისკენ მოუწოდებენ.[412]

2011 წლის ბოლოსა და 2012 წლის დასაწყისში ხანმოკლე გაუარესების შემდეგ, მდგომარეობა საბოლოოდ წინა ანგარიშში აღწერილ სტატუს-კვოს დაუბრუნდა, 2012 და 2013 წლებში კი შემდგომი პოზიტიური ცვლილებები მოხდა. ამიტომ მოცემული ინდიკატორის 100-ქულიანი შეფასება უცვლელი რჩება.

რესურსები (პრაქტიკა)

2015 წლის ქულა: 50 (2011 წლის ქულა: 25)

რამდენად მიუწვდებათ პოლიტიკურ პარტიებს ხელი რეალური პოლიტიკური კონკურენციისთვის აუცილებელ ფინანსურ რესურსებზე?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის 2011 წლის ანგარიშის თანახმად, ფინანსური რესურსები არათანაბრად იყო განაწილებული ოპოზიციურ ჯგუფებსა და მაშინდელ მმართველ პარტიას, „ერთიან ნაციონალურ მოძრაობას“ შორის. მაგალითად, 2008 წლის საპარლამენტო არჩევნების დროს „ნაციონალური მოძრაობის“ ხარჯებმა ოპოზიციური პარტიების ყველაზე დიდი კოალიციის მიერ დახარჯულ თანხებს 25-ჯერ გადააჭარბა („ნაციონალური მოძრაობის“ მიერ დახარჯული თანხა 7,2 მილიონ აშშ დოლარს შეადგენდა, ხოლო ოპოზიციური კოალიციისა - 289 000 აშშ დოლარს). ამ სხვაობას იმით ხსნიდნენ, რომ ოპოზიციურ პარტიებს სერიოზული გარჯა სჭირდებოდათ ბიზნეს

[409] იქვე.
[410] „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს“ ინტერვიუ ნიდერლანდების „მრალობითი დემოკრატიის ინსტიტუტის“ წარმომადგენელთან სამხრეთ კავკასიაში, ლევან ცუცქირიძესთან, 2014 წლის 30 სექტემბერი.
[411] საარჩევნო კოდექსი, 56-ე მუხლი.
[412] http://www.isfed.ge/main/330/eng/; http://www.osce.org/odihr/98399?download=true (ნახვის თარიღი: 20 მარტი 2015)

სექტორიდან თუნდაც მცირედი შემოწირულობების მისაღებად, ხოლო ნაციონალური მოძრაობა უხვად იღებდა შემოწირულობებს კერძო კომპანიებისაგან. მმართველ პარტიას ექსკლუზიური წვდომა ჰქონდა აგრეთვე სახელმწიფოს ადმინისტრაციულ რესურსებზე და უკეთესი წვდომა - ქვეყნის ყველაზე გავლენიან მედიაზე.

მისი წინამორბედის („ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის“) მსგავსად, „ქართული ოცნების“ დღევანდელ მმართველ კოალიციასაც უკეთესი წვდომა აქვს რესურსებზე, ვიდრე სხვა რომელიმე პოლიტიკურ ძალას საქართველოში, თუმცა სხვაობა ისეთი დიდი არ არის, როგორც წარსულში იყო. მაგალითად, 2013 წელს „ქართული ოცნების“ ხარჯებმა 6,4 მილიონი ლარი შეადგინა, ხოლო ოპოზიციაში მყოფმა „ნაციონალურმა მოძრაობამ“ 4,9. მილიონი ლარი დახარჯა.[413] „ქართულმა ოცნებამ“ 6,3 მილიონი ლარი დახარჯა 2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებში, ხოლო „ნაციონალურმა მოძრაობამ“ – 2,4 მილიონი ლარი.[414] თუმცა, შემოწირულობების მხრივ ჯერ კიდევ აღინიშნება მნიშვნელოვანი სხვაობა მმართველ კოალიციასა და წამყვან ოპოზიციურ პარტიებს შორის: 2014 წლის ადგილობრივ არჩევნებში „ქართულმა ოცნებამ“ 5,2 მილიონი ლარის ოდენობის შემოწირულობები მიიღო, ხოლო „ერთიანმა ნაციონალურმა მოძრაობამ“ - მხოლოდ 299 000 ლარი.[415] ასეთსავე სხვაობაზე მიუთითებს 2013 წლის შემოწირულობების მაჩვენებლებიც: „ქართულმა ოცნებამ“ 4,5 მილიონი ლარი მიიღო, ხოლო „ერთიანმა ნაციონალურმა მოძრაობამ“ - მხოლოდ 414 000 ლარი.[416] მმართველი პარტიისა და ოპოზიციის მიმართ განხორციელებულ შემოწირულობებს შორის მუდმივი სხვაობა, ისევე როგორც არჩევნებში დამარცხების შემდეგ „ნაციონალური მოძრაობის“ მიმართ განხორციელებული შემოწირულობის მკვეთრი შემცირება (შემოწირულობების ოდენობა 21,2 მლნ ლარიდან 2013 წელს 414 000 ლარამდე დავიდა)[417] იმაზე მიუთითებს, რომ საქართველოში ფინანსებზე პოლიტიკური პარტიების წვდომას კვლავ მნიშვნელოვანწილად განსაზღვრავს ის ფაქტორი, ხელისუფლებაში იმყოფება კონკრეტული პარტია თუ ოპოზიციაში.

საერთო ჯამში, მიუხედავად იმისა, რომ მმართველ პარტიასა და ოპოზიციას შორის შემოწირულობების მხრივ არსებული განსხვავება კვლავ პრობლემურია, საერთო ხარჯებში სხვაობის შემცირება იმაზე მეტყველებს, რომ ფინანსური რესურსები ამჟამად უფრო თანაბრად ნაწილდება, ვიდრე წარსულში. შესაბამისად, მოცემული ინდიკატორის შეფასება 2011 წლის 25 ქულიდან 2015 წელს 50 ქულამდე გაიზარდა.

[413] Transparency International Georgia, *Georgian Political Party Finances in 2013*, Transparency International Georgia, Tbilisi, 2013, 18.
[414] http://sao.ge/files/finansuri%20monitoringi/2014_archevnebi/2014-clis-archevnebis-shualeduri-angarishi.pdf (ნახვის თარიღი: 20 მარტი 2015)
[415] http://sao.ge/files/finansuri%20monitoringi/2014_archevnebi/2014-clis-archevnebis-shualeduri-angarishi.pdf (ნახვის თარიღი: 20 მარტი 2015)
[416] TI Georgia, *Georgian Political Party Finances in 2013*, 14.
[417] იქვე.

დამოუკიდებლობა (კანონი)

2015 წლის ქულა: 100 (2011 წლის ქულა: 100)

რამდენად არსებობს მათ საქმიანობაში არაჯეროვანი ჩარევისაგან პოლიტიკური პარტიების დამცავი სამართლებრივი გარანტიები?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის 2011 წლის ანგარიშის თანახმად, საქართველოს კანონმდებლობა პოლიტიკური პარტიების საქმიანობაში გარეშე ძალების რაიმე არაჯეროვანი ჩარევის შესაძლებლობას არ ქმნიდა და შეიცავდა გარანტიებს, რომლებიც პარტიებს ხელისუფლების მიერ მათი თვითნებურად გაუქმებისგან იცავდა: პოლიტიკური პარტიის აკრძალვა მხოლოდ საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილების საფუძველზე იყო შესაძლებელი.

პარტიების დაფინანსების სფეროში 2011 წელს შემოღებული სადავო შეზღუდვები (რომლებიც ზემოთ იქნა განხილული) უარყოფითად აისახა პოლიტიკური პარტიების დამოუკიდებლობაზეც. ამაზე მკაფიოდ გაამახვილა ყურადღება სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისა და აქტივისტების ჯგუფმა, რომელმაც წამოიწყო კამპანია სახელწოდებით „ეს შენ გეხება“. კამპანიის ფარგლებში გაკეთდა მიმართვა, რომელშიც ზემოაღნიშნული შეზღუდვები დაგმობილი იყო როგორც, სხვა უფლებებთან , მოქალაქეთა პოლიტიკური საქმიანობისა და გამოხატვის თავისუფლების გაუმართლებელი დარღვევა.[418] ეს შეზღუდვები 2013 წელს გაუქმდა და საქართველოს კანონმდებლობა დაუბრუნდა იმ მდგომარეობას, რომლის დროსაც პოლიტიკური პარტიების საქმიანობის თავისუფლება არ იზღუდებოდა.[419][420]

2011 წელს მიღებული ცვლილებების 2013 წელს გაუქმების შემდეგ, სამართლებრივი ბაზა არსებითად ისეთივეა, როგორიც 2011 წლის ანგარიშის მომზადების პერიოდში იყო. ამრიგად, მოცემული ინდიკატორის ქულა უცვლელი რჩება.

დამოუკიდებლობა (პრაქტიკა)

2015 წლის ქულა: 50 (2011 წლის ქულა: 50)

რამდენად თავისუფალნი არიან პოლიტიკური პარტიები მათ საქმიანობაში არაჯეროვანი ჩარევისგან პრაქტიკაში?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის 2011 წლის ანგარიშში აღნიშნული იყო, რომ პრაქტიკაში პოლიტიკური პარტიები მათ საქმიანობაში სახელმწიფოს პირდაპირი ჩარევისაგან, საზოგადოდ, დაცულნი იყვნენ და რომ ანგარიშში განხილულ პერიოდში სახელმწიფოს მიერ რომელიმე პოლიტიკური პარტიის აკრძალვას ადგილი არ ქონია. ამავე

[418] http://www.civil.ge/eng/article.php?id=24451 (ნახვის თარიღი: 20 მარტი 2015)
[419] ცუცქირიძე, ციტირებული წყარო
[420] „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს“ ინტერვიუ საქართველოში კონრად ადენაუერის ფონდის დირექტორ ჯანან ატილგანთან, 2014 წლის 3 ოქტომბერი.

დროს, გამოითქმოდა სარწმუნო ბრალდებები ოპოზიციის აქტივისტების დაშინებისა და დევნის თაობაზე, განსაკუთრებით საარჩევნო კამპანიების დროს, ხელისუფლება კი ამ ფაქტებს სათანადოდ არ იძიებდა.

ოპოზიციის აქტივისტების მიმართ მმართველი პარტიის ზეწოლისა და მათი დაშინების ამგვარი შემთხვევები, დისკრიმინაციული რიტორიკისა და დაკავებების ჩათვლით, 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების დროს მთელი საარჩევნო კამპანიის მანძილზე აღინიშნებოდა.[421] ნაკლებად პოლარიზებული იყო 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნები და წინასაარჩევნო გარემო და ამ პერიოდში ნაკლები იყო ძალადობისა და დაშინების შემთხვევები, თუმცა კვლავ ხშირი იყო პიროვნული თავდასხმები.[422] რაც შეეხება 2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებს, ამ პერიოდში ოპოზიციის კანდიდატებზე ზეწოლის რამდენიმე შემთხვევა დაფიქსირდა, რომლის შედეგადაც ეს უკანასკნელნი იძულებულნი შეიქნენ, უარი ეთქვათ არჩევნებში მონაწილეობაზე. აღნიშნულ ქმედებებს სამართალდამცავი ორგანოების მხრიდან რეაგირება არ მოჰყოლია.[423] ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეის მოხსენებაში, რომელშიც ხაზგასმულია „საარჩევნო გარემოს გაუმჯობესება", აღნიშნულია ის გარემოებაც, რომ არსებობდა ცნობები ოპოზიციის აქტივისტების დაშინებისა და ოპოზიციის წარმომადგენლებზე, მათ შორის პარლამენტის წევრებზე, თავდასხმის შესახებ.[424]

საერთო ჯამში, გარკვეული გაუმჯობესების მიუხედავად, უკანასკნელი სამი წლის განმავლობაში მომხდარი მოვლენები იმაზე მიუთითებს, რომ 2011 წლის ანგარიშში გამოკვეთილი პრობლემები არ მოგვარებულა. შესაბამისად, მოცემული ინდიკატორის ქულაც უცვლელი რჩება.

გამჭვირვალობა (კანონი)

2015 წლის ქულა: 100 (2011 წლის ქულა: 75)

რამდენად შეიცავს კანონმდებლობა დებულებებს, რომლებიც პარტიების მათ საქმიანობასთან დაკავშირებული ფინანსური ინფორმაციის გასაჯაროებას ავალდებულებს?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის ანალიზის 2011 წლის ანგარიშის მიხედვით, საქართველოს კანონმდებლობა პოლიტიკური პარტიების საქმიანობის გამჭვირვალობის უზრუნველმყოფ არაერთ დებულებას შეიცავდა. კერძოდ, ცესკო ვალდებული იყო, პარტიების მიერ მიღებული შემოწირულობების შესახებ ინფორმაცია საზოგადოებისთვის ხელმისაწვდომი გაეხადა როგორც საარჩევნო კამპანიის დროს, ისე არჩევნებს შორის პერიოდში, ხოლო პოლიტიკური პარტიები, თავის მხრივ, ვალდებულნი იყვნენ, ყოველი

[421] OSCE/ODHIR, *Georgia: Parliamentary Elections 2012,* 12-14
[422] OSCE/ODIHR, *Georgia: Presidential Election 27 October 2013,* 9-11
[423] ISFED, 2014, 11
[424] http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=21275&lang=en (ნახვის თარიღი: 20 მარტი 2015)

წლის 1 თებერვლამდე გამოექვეყნებინათ ფინანსური ანგარიშები და აუდიტორული დასკვნები. კანონი კრძალავდა ანონიმური შემოწირულობების მიღებას. კანონმდებლობის ხარვეზი ის იყო, რომ ის აღნიშნული დოკუმენტების ინტერნეტით გამოქვეყნების ვალდებულებას არ შეიცავდა.

2011 წლის შემდეგ გაუმჯობესდა პოლიტიკური პარტიების საქმიანობის გამჭვირვალობის უზრუნველმყოფი სამართლებრივი ჩარჩო. კერძოდ, „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ კანონში შეტანილი ცვლილებებით, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს, რომელიც პარტიების დაფინანსებაზე მონიტორინგს ახორციელებს, დაეკისრა ვალდებულება, პოლიტიკური პარტიების ფინანსური დეკლარაციები წარდგენიდან ხუთი დღის ვადაში გამოაქვეყნოს საკუთარ ვებ გვერდზე, რაც მანამდე არ ხდებოდა.[425] მიუხედავად იმისა, რომ თავად პარტიებს ჯერ არ მოეთხოვებათ მათი დაფინანსების მონაცემების თავიანთ ვებგვერდებზე პროაქტიულად გამოქვეყნება, ის ფაქტი, რომ ისინი ვალდებულნი არიან, შესაბამისი ინფორმაცია სრულად წარუდგინონ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს, რომელიც ამის შემდეგ, აღნიშნულ მონაცემებს ვებგვერდზე გამოაქვეყნებს, ძველ ნორმებთან შედარებით წინგადადგმული ნაბიჯია.

სამართლებრივ ბაზაში მომხდარი აღნიშნული დადებითი ცვლილების გამო, მოცემული ინდიკატორის შეფასება 2011 წელს მინიჭებული 75 ქულიდან 2015 წელს 100 ქულამდე გაიზარდა.

გამჭვირვალობა (პრაქტიკა)

2015 წლის ქულა: 75 (2011 წლის ქულა: 50)

რამდენად უზრუნველყოფენ პოლიტიკური პარტიები მათი საქმიანობის შესახებ ფინანსური ინფორმაციის საჯაროობას?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის 2011 წლის ანგარიშში აღნიშნული იყო, რომ მართალია, პოლიტიკური პარტიები, კანონის მოთხოვნების შესაბამისად, შესაბამის ორგანოებს წარუდგენდნენ ყოველწლიურ ფინანსურ ანგარიშებს, აუდიტორულ დასკვნებსა და საარჩევნო კამპანიის ფინანსურ ანგარიშებს, მაგრამ მათი უმეტესობა მიღებულ შემოწირულობებთან დაკავშირებულ ინფორმაციას თავიანთ ვებგვერდებზე არ აქვეყნებდა. ცესკოს ვებგვერდზე განთავსებული იყო პოლიტიკური პარტიების საარჩევნო კამპანიების ფინანსური ანგარიშები, მაგრამ არა მათი წლიური ფინანსური ანგარიშები.

ზემოაღნიშნული საკანონმდებლო ცვლილებების შემდეგ, პარტიების დაფინანსების მონაცემები პრაქტიკაშიც უფრო ხელმისაწვდომი გახდა. 2012 წლის იანვრიდან მოყოლებული, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა პარტიების ყოველწლიურ ფინანსურ დეკლარაციებთან ერთად თავის ვებგვერდზე პარტიული შემოწირულობებისა და

[425] კანონი „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“, 26-ე (6) მუხლი და 32-ე (3) მუხლი.

საარჩევნო კამპანიების ხარჯების შესახებ ინფორმაციის გამოქვეყნებაც დაიწყო.[426] გარდა ამისა, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური პარტიებს შემოსავლების, ხარჯებისა და ფინანსური ოპერაციების მონაცემების წარსადგენად სტანდარტულ ელექტრონულ ფორმებს აწვდის.[427] რაც შეეხება პრობლემებს, საქართველოს წამყვანი პოლიტიკური პარტიების დიდი ნაწილი დაფინანსებასთან და შემომწირველებთან დაკავშირებულ ინფორმაციას პროაქტიულად არ აქვეყნებს თავის ვებსაიტზე. საქართველოს პარლამენტში წარმოდგენილი შვიდი პოლიტიკური პარტიიდან განახლებული ფინანსური ინფორმაცია თავის ვებსაიტზე მხოლოდ ერთს აქვს განთავსებული.[428]

პარტიული დაფინანსების შესახებ ინფორმაციის ელექტრონული ფორმით ხელმისაწვდომობის კუთხით გატარებული ცვლილებები მეტად მნიშვნელოვანი წინგადადგმული ნაბიჯია, რაც საკმარისია მოცემული ინდიკატორის 2011 წელს მინიჭებული 50-ქულიანი შეფასების 2015 წელს 75 ქულამდე გასაზრდელად.

ანგარიშვალდებულება (კანონი)

2015 წლის ქულა: 75 (2011 წლის ქულა: 50)

რამდენად ითვალისწინებს კანონმდებლობა პოლიტიკურ პარტიებზე ფინანსურ ზედამხედველობას?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის 2011 წლის ანგარიშის თანახმად, სამართლებრივი ბაზა პოლიტიკური პარტიების ფინანსური ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფაზე გათვლილ არაერთ ნორმას შეიცავდა. კერძოდ, ის პოლიტიკური პარტია, რომელიც ყოველწლიურ ფინანსურ ანგარიშს არ გამოაქვეყნებდა, სახელმწიფო დაფინანსებას კარგავდა. პოლიტიკურ პარტიებს ევალებოდათ, თავიანთი საარჩევნო კამპანიის დაფინანსების შესახებ ყოველთვიური ანგარიშები წარედგინათ ცესკო-სთვის, ხოლო მათი ხარჯვის კანონმდებლობასთან შესაბამისობას ცესკო-ს ფინანსური მონიტორინგის ჯგუფი განიხილავდა. თუმცა, კანონმდებლობა ხარვეზებსაც შეიცავდა: მხოლოდ ყოველთვიური ანგარიშგების მოთხოვნა ყოველი საარჩევნო კამპანიის განმავლობაში მხოლოდ ერთი ფინანსური ანგარიშის წარდგენას გულისხმობდა, ცესკოს ფინანსური მონიტორინგის ჯგუფი კი მხოლოდ პარტიების მიერ მიღებულ შემოწირულობებს ამოწმებდა, და არა შემოწირულობებისა და ხარჯების ერთობლიობას.

2011 წლის ბოლოს საქართველოს კანონმდებლობაში განხორციელებული ცვლილების შედეგად, პარტიების დაფინანსების მონიტორინგის ფუნქცია ქვეყნის უმაღლეს

[426] http://sao.ge/en/financial-monitoring-service-of-political-parties/declaration (ნახვის თარიღი: 20 მარტი 2015)
[427] http://sao.ge/financial-monitoring-service-of-political-parties/declaration/declaration-forms (ნახვის თარიღი: 20 მარტი 2015)
[428] ამ შვიდი პოლიტიკური პარტიის ვებსაიტების მიმოხილვა „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველომ“ 2015 წლის მარტში განახორციელა.

აუდიტორულ ორგანოს, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს, გადაეცა.[429] ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის ანტიკორუფციულმა ქსელმა დადებითად შეაფასა კანონში ბოლო წლებში განხორციელებული ცვლილებები და აღნიშნა, რომ საარჩევნო კამპანიების დროს მიღებული შემოწირულობებისა და გაწეული ხარჯების მონიტორინგის სრულყოფით, არჩევნების პერიოდსა და მის შემდგომ რეგულარული ანგარიშგების შემოღებითა და შემოწირულობების შესახებ ინფორმაციის ყოველთვიური გამოქვეყნებით „საქართველომ მნიშვნელოვანი ნაბიჯები გადადგა პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების საკითხში ქვეყნის კანონმდებლობის ევროპულ სტანდარტებთან დაახლოების თვალსაზრისით.“[430] რაც შეეხება პრობლემებს, ეუთო-ს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისი აღნიშნავს, რომ „ზოგიერთი სამართლებრივი დებულება ორაზროვანი და არათანამიმდევრულია." მაგალითად, დაწესებული არ არის „არჩევნების კალენდარულ გეგმაში დარღვევებზე რეაგირების კონკრეტული ვადა" და აღინიშნება „არათანამიმდევრულობა დარღვევებზე დაწესებულ სანქციებთან დაკავშირებით.”[431]

პოლიტიკური პარტიების ანგარიშვალდებულების თვალსაზრისით სამართლებრივი დებულებების გაუმჯობესება საკმარისია იმისთვის, რომ მოცემული ინდიკატორის შეფასება 2011 წელს მინიჭებული 50 ქულიდან 2015 წელს 75 ქულამდე გაიზარდოს.

ანგარიშვალდებულება (პრაქტიკა)

2015 წლის ქულა: 50 (2011 წლის ქულა: 50)

რამდენად ხორციელდება პოლიტიკური პარტიების ფინანსური საქმიანობის ზედამხედველობა პრაქტიკაში?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის 2011 წლის ანგარიშის მიხედვით, პოლიტიკურ პარტიების ანგარიშვალდებულების უზრუნველმყოფი სამართლებრივი დებულებების ეფექტიანობას პრაქტიკაში აუდიტისა და შემოწმების მექანიზმების სისუსტე ამცირებდა. კერძოდ, ცესკოს საკმარისი მექანიზმები არ გააჩნდა პოლიტიკური პარტიების მიერ წარდგენილი ფინანსური ანგარიშების სიზუსტისა და სანდოობის გადასამოწმებლად.

ცესკოსთან შედარებით, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს მეტი შესაძლებლობა აქვს, პოლიტიკური პარტიების ფინანსური საქმიანობის ზედამხედველობა განახორციელოს.[432] თუმცა, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური მისთვის მინიჭებულ მონიტორინგის უფლებამოსილებას 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების წინა პერიოდში არაპროპორციულად იყენებდა მმართველი პარტიის პოლიტიკური ოპონენტების წინააღმდეგ.[433] მართალია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს მსგავსი პოლიტიკურ მიკერძოება არ გამოუჩენია 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების პერიოდში, მაგრამ

[429] საქართველოს კანონი „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“, მე- 6 (2) მუხლი.
[430] OECD ACN, 2013, 89.
[431] OSCE/ODIHR, *Georgia: Presidential Election 27 October 2013,* 12.
[432] ატილგანი, ციტირებული წყარო.
[433] OSCE/ODHIR, *Georgia: Parliamentary Elections 2012,* 15.

ეუთო-ს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისმა ამ ორგანოს საზედამხედველო საქმიანობა შეაფასა როგორც „ეტწილად არასაკმარისი და ფორმალური" და აღნიშნა, რომ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა სანქციების დაწესება ვერ უზრუნველყო რიგი აშკარა დარღვევის შემთხვევაში.[434]

საერთო ჯამში, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მუშაობის გაუმჯობესების მიუხედავად, უფრო მაღალი შეფასება გაუმართლებელი იქნებოდა კვლავაც არსებული პრობლემების გათვალისწინებით, ამიტომ ინდიკატორის ქულა უცვლელი რჩება.

კეთილსინდისიერება (კანონი)

2015 წლის ქულა: 50 (2011წლის ქულა: 50)

რამდენად არსებობს პოლიტიკური პარტიების დემოკრატიული შიდა მმართველობის უზრუნველმყოფი სამართლებრივი ნორმები?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის 2011 წლის ანგარიშში აღნიშნული იყო, რომ საქართველოს კანონმდებლობა შეზღუდულ ნორმებს შეიცავდა პოლიტიკური პარტიების დემოკრატიული მმართველობის შესახებ. პოლიტიკური პარტიები კანონის თანახმად ვალდებულნი იყვნენ, პარტიის ხელმძღვანელობის ასარჩევად ოთხ წელიწადში ერთხელ გაემართათ პარტიის წევრთა საერთო ყრილობა, მაგრამ კანონმდებლობა პოლიტიკური პარტიების მიერ კანდიდატების დემოკრატიული მონაწილეობის პროცესის გზით შერჩევას არ უზრუნველყოფდა.

პოლიტიკური პარტიების დემოკრატიული მმართველობის შესახებ სამართლებრივი ნორმები 2011 წლის შემდეგ არ შეცვლილა.

2011 წლის შემდეგ ამ სფეროში ცვლილებების არარსებობის გამო, მოცემული ინდიკატორის ქულა უცვლელია.

კეთილსინდისიერება (პრაქტიკა)

2015 წლის ქულა: 25 (2011 წლის ქულა: 25)

რამდენად აქვთ პოლიტიკურ პარტიებს დემოკრატიული შიდა მმართველობის ქმედითი მექანიზმები?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის 2011 წლის ანგარიშის თანახმად, ქართულ პოლიტიკურ პარტიებს დემოკრატიული შიდა მმართველობის ქმედითი მექანიზმები არ გააჩნდათ და ამის ნაცვლად ლიდერებზე იყვნენ ორიენტირებულნი. პარტიის წევრები პარტიის ლიდერების შერჩევაში, პარტიის პროგრამის, დღის წესრიგისა და პოლიტიკის ჩამოყალიბებაში უმნიშვნელო როლს ასრულებდნენ. შესაბამისად, საქართველოში

[434] OSCE/ODIHR, *Georgia: Presidential Election 27 October 2013*, 13.

მოქმედი პარტიების ხელმძღვანელობის ცვლილება იშვიათი მოვლენა იყო, არჩევნებში განცდილი სერიოზული მარცხის შემთხვევაშიც კი.

2011 წლის შემდეგ ამ მხრივ რაიმე ხელშესახები გაუმჯობესება არ მომხდარა. პარტიებს კვლავაც შიდა დემოკრატიული მმართველობის დაბალი ხარისხი ახასიათებს, რაც იმით აიხსნება, რომ ისინი ძლიერ არიან დამოკიდებულნი თავიანთ ლიდერებზე. პარტიების საერთო ყრილობები ფორმალურ ხასიათს ატარებს და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების სხვადასხვა სეგმენტის (მაგალითად, ქალების, ახალგაზრდებისა და უმცირესობების) ჩართულობას ვერ უზრუნველყოფს, რის გამოც ეს პროცესი არასაკმარისად გამჭვირვალეა.[435][436]

იყო მხოლოდ ერთი შემთხვევა, როდესაც ქართულმა პოლიტიკურმა პარტიამ, კონკრეტულად კი „ერთიანმა ნაციონალურმა მოძრაობამ“, პრაიმერი გამართა 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნებში დასახელებული ოთხი პრეტენდენტიდან ყველაზე პოპულარული კანდიდატის შესარჩევად.[437] მაგრამ პრაიმერის ჩატარება ერთჯერადი მოვლენა იყო ქართულ პოლიტიკაში და უკვე 2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებში იმავე პარტიამ თბილისის მერის კანდიდატის გამოსავლენად გადაწყვიტა, პრაიმერი აღარ ჩაეტარებინა.[438] შესაბამისად, ქართულ პოლიტიკურ პარტიებს კვლავ უჭირთ საკუთარი მმართველობის სისტემებში ამგვარი პრაქტიკის დანერგვა.

2011 წლის შემდეგ ვითარება ამ სფეროში თითქმის არ შეცვლილა, რის გამოც მოცემული ინდიკატორის ქულა უცვლელია.

როლი: ინტერესების აგრეგირება და გამოხატვა (პრაქტიკა)

2015 წლის ქულა: 25 (2011 წლის ქულა: 25)

რამდენად ახერხებენ პოლიტიკური პარტიები შესაბამისი სოციალური ინტერესების აგრეგირებას და მათ პოლიტიკურ ასპარეზზე მათ გამოხატვას?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის 2011 წლის ანგარიშში აღნიშნული იყო, რომ საქართველოში მოქმედ პოლიტიკურ პარტიებს ძლიერი სოციალური ბაზისა და სათანადო საწევრო სტრუქტურის არარსებობის გამო ამომრჩეველთა ინტერესების ამსახველი მკაფიო პოლიტიკური პლატფორმების შემუშავება უჭირდათ. ამიტომ, პარტიები უფრო ხშირად მათი ლიდერების ინტერესებს გამოხატავდნენ. შედეგად, პოლიტიკური პარტიების მიმართ საზოგადოების დამოკიდებულება ძირითადად, უარყოფითი იყო, რაც საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვის შედეგებშიც აისახებოდა.

[435] ცუცქირიძე, ციტირებული წყარო
[436] „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს“ ინტერვიუ ფრიდრიხ ებერტის ფონდის საქართველოს წარმომადგენლობის დირექტორ ია თიკანაძესთან, 2014 წლის ოქტომბერი.
[437] http://www.civil.ge/geo/article.php?id=27079 (ნახვის თარიღი: 20 მარტი 2015)
[438] http://www.civil.ge/geo/article.php?id=27955 (ნახვის თარიღი: 20 მარტი 2015)

აღნიშნული საკითხები წინამდებარე ანგარიშის მომზადების პერიოდში მოუგვარებელი რჩებოდა. ლიდერებზე დამოკიდებული პოლიტიკური პარტიები ვერც პოლიტიკური დღის წესრიგის განსაზღვრას ახერხებენ და ვერც სერიოზულ დისკუსიებს წარმართავენ ქართული საზოგადოებისათვის აქტუალურ საკითხებზე.[439] ეს იმითაც აიხსნება, რომ ისინი საზოგადოებასთან კავშირის დამყარებაზე ორიენტირებულ საქმიანობას საკმარისი მასშტაბით არ აწარმოებენ, რაც აშკარა ხდება წინასაარჩევნო პერიოდებში. ამავე დროს კვლავაც შეზღუდულია მათი შესაძლებლობები და პროფესიონალური რესურსები.[440] ეს, თავის მხრივ, პარტიებისა და მოქალაქეების ერთმანეთისგან დისტანცირებას იწვევს და რადგან პარტიები მონდომებას არ იჩენენ, ხმა მიაწვდინონ ამომრჩეველს და რეგულარული კომუნიკაცია დაამყარონ მასთან, არც ამომრჩეველი იჩენს ინტერესს პარტიების პროგრამების მიმართ და არჩევანს მეტწილად პარტიების ლიდერების მიმზიდველობიდან გამომდინარე აკეთებს.[441]

საზოგადოებრივი აზრი პოლიტიკური პარტიების ირგვლივ კვლავაც უარყოფითია. „კავკასიის ბარომეტრის“ 2013 წლის კვლევის მიხედვით, რესპონდენტთა მხოლოდ 13 პროცენტი აცხადებდა, რომ „სრულად ენდობოდა" ან „ნაწილობრივ ენდობოდა" პოლიტიკურ პარტიებს, მაშინ, როცა გამოკითხულთა 27 პროცენტი „სრულ უნდობლობას" ან „ნაწილობრივ უნდობლობას“ უცხადებდა მათ.[442]

რადგან 2011 წლის შემდეგ ამ სფეროში ვითარება არ შეცვლილა, მოცემული ინდიკატორის ქულა უცვლელია.

როლი: ანტიკორუფციული პოლიტიკისადმი ერთგულება (პრაქტიკა)

2015 წლის ქულა: 25 (2011 წლის ქულა: 25)

რამდენად უთმობენ პოლიტიკური პარტიები სათანადო ყურადღებას საზოგადოების წინაშე ანგარიშვალდებულებასა და კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლას?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის 2011 წლის ანგარიშის მიხედვით, 2008 წლის საპარლამენტო არჩევნების დროს საქართველოში მოქმედი პოლიტიკური პარტიები თავიანთ საარჩევნო პროგრამებში მნიშვნელოვან ადგილს არ უთმობდნენ კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლას. ამის ერთ-ერთი მიზეზი, შესაძლოა, ის იყო, რომ წვრილმანი კორუფცია იმ პერიოდში ქვეყნის წინაშე მდგარ ერთ–ერთ ყველაზე აქტუალურ პრობლემად აღარ მიიჩნეოდა, ხოლო უფრო რთული სახის კორუფციის ფაქტების გამოვლენა ინტენსიურ კვლევას საჭიროებდა, რისთვისაც პარტიები მზად არ იყვნენ.

კორუფციასთან დაკავშირებული საკითხები ახლაც ნაკლებად ან საერთოდ არაა წარმოდგენილი პოლიტიკური პარტიების წესდებებში და საარჩევნო პროგრამებში.

---

[439] ცუცქირიძე, ციტირებული წყარო.
[440] თიკანაძე, ციტირებული წყარო.
[441] იქვე.
[442] http://caucasusbarometer.org/en/cb2013ge/TRUPPS/ (ნახვის თარიღი: 20 მარტი 2015)

მაგალითად, 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებში მონაწილე ექვსი წამყვანი პარტიიდან მხოლოდ „ქართული ოცნების“ კოალიციამ შეიტანა თავის სადამფუძნებლო დეკლარაციაში ვალდებულება, რომ საჯარო სამსახურს მმართველი პარტიის ზეწოლისაგან და, ზოგადად, პარტიული ინტერესებისაგან გაათავისუფლებდა.[443] იმავდროულად, „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა“ (მეორე ადგილზე გასული პარტია), ძირითადად, ხელისუფლებაში ყოფნის პერიოდში კორუფციის დამარცხებაში საკუთარ მიღწევებზე ამახვილებდა ყურადღებას.[444] მეორე მხრივ, 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნებში სამი ძირითადი კანდიდატიდან მხოლოდ ნინო ბურჯანაძემ შეიტანა მისი პარტიის პროგრამაში კორუფციის აღმოფხვრის კონკრეტული ვალდებულება. აღნიშნული ვალდებულება საქართველოს პრეზიდენტის დაქვემდებარებაში მყოფი ფინანსური მონიტორინგის სამსახურის შექმნას ითვალისწინებდა, რომელიც მაღალი რანგის სახელმწიფო მოხელეთა აქტივების მონიტორინგს განახორციელებდა.[445] „ქართული ოცნების“ კანდიდატი გიორგი მარგველაშვილი, რომელმაც საბოლოოდ გაიმარჯვა კიდეც საპრეზიდენტო არჩევნებში, თავის საარჩევნო პროგრამაში კარგი მმართველობის შესახებ მხოლოდ ზოგადი განცხადებით შემოიფარგლებოდა და აღნიშნავდა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულები ცენტრალური ხელისუფლებისაგან უფრო მეტად დამოუკიდებელნი და ამომრჩევლის წინაშე პირდაპირ ანგარიშვალდებულნი უნდა გამხდარიყვნენ.[446]

გამჭვირვალობის პრიორიტეტულობისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების ჩართულობის შესახებ მსგავსი სახის ზოგადი განცხადებები კეთდებოდა „ქართული ოცნების“ მხრიდან 2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების წინ კოალიციის პროგრამის წარდგენის დროსაც.[447] „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა“ ყურადღებას ისევ და ისევ, ძირითად, წარსულში გატარებულ რეფორმებზე ამახვილებდა და პირობას დებდა, რომ შემდგომშიც აამაღლებდა ხელისუფლების გამჭვირვალობას.[448] მიუხედავად ამისა, არც ერთ პარტიას არ აღუნიშნავს ანტიკორუფციული პოლიტიკის კონკრეტული პრობლემები და არ დაუსახავს მათი გადაწყვეტის გზები.

საერთო ჯამში, 2011 წლის შემდგომ ამ კუთხით ვითარება მნიშვნელოვნად არ შეცვლილა, ამიტომ მოცემული ინდიკატორის ქულა უცვლელი რჩება.

[443] http://www.ivote.ge/images/doc/pdfs/ocnebis%20saarchevno%20programa.pdf (ნახვის თარიღი: 20 მარტი 2015)
[444] http://www.ivote.ge/images/doc/pdfs/nacionalebis%20programa.pdf (ნახვის თარიღი: 20 მარტი 2015)
[445] http://www.democrats.ge/images/docs/prgramma_2013.pdf (ნახვის თარიღი: 20 მარტი 2015)
[446] http://ick.ge/rubrics/politics/15844-i.html (ნახვის თარიღი: 20 მარტი 2015)
[447] http://www.scribd.com/doc/226971001/%E1%83%94%E1%83%A0%E1%83%97%E1%83%90%E1%83%93-%E1%83%95%E1%83%98%E1%83%96%E1%83%A0%E1%83%A3%E1%83%9C%E1%83%9D%E1%83%97-%E1%83%97%E1%83%91%E1%83%98%E1%83%9A%E1%83%98%E1%83%A1%E1%83%96%E1%83%94 (ნახვის თარიღი: 20 მარტი 2015)
[448] http://www.unm.ge/uploads/Program_UNM_final.pdf (ნახვის თარიღი: 20 მარტი 2015)

მედია

მიმოხილვა

2011 წლის შემდეგ ქართული მედიის სექტორში მდგომარეობა რამდენიმე მიმართულებით გაუმჯობესდა. შემცირდა პოლიტიკური გავლენა ქვეყნის წამყვან ტელეარხებზე, რის შედეგადაც ამ არხების მიერ პოლიტიკური და მმართველობის საკითხების გაშუქება უფრო მრავალფეროვანი და გაწონასწორებული გახდა. გამჭვირვალობის ზრდას ხელი შეუწყო საკუთრებისა და დაფინანსების წყაროების გასაჯაროების სამართლებრივი ვალდებულების შემოღებამ. რაც შეეხება პრობლემებს, საქართველოს საზოგადოებრივი მაუწყებლის სამეურვეო საბჭოს შემადგენლობის საკითხი კვლავ დავის საგანია. სათანადო წესებისა და ეთიკის კოდექსების სუსტი აღსრულებისა და, ზოგიერთ შემთხვევაში, არარსებობის გამო, პრობლემად რჩება მედიის ანგარიშვალდებულებისა და კეთილსინდისიერების საკითხიც. მედიის მიერ კორუფციასთან დაკავშირებული საკითხების გაშუქება გაუმჯობესდა, თუმცა ამ მიმართულებით შემდგომი პროგრესია საჭირო.

მედია ინსტიტუტის საერთო ქულა: 60/100 2011: 45/100			
განზომილება	ინდიკატორი	კანონი	პრაქტიკა
შესაძლებლობები: 69/100 (2011: 63/100)	რესურსები	100 (2011: 100)	50 (2011: 50)
	დამოუკიდებლობა	75 (2011: 75)	50 (2011: 25)
მმართველობა: 54/100 (2011: 50/100)	გამჭვირვალობა	100 (2011: 100)	50 (2011: 25)
	ანგარიშვალდებულება	75 (2011: 75)	25 (2011: 25)
	კეთილსინდისიერება	50 (2011: 50)	25 (2011: 25)
როლი: 58/100 (2011: 25/100)	კორუფციის ფაქტების გამოძიება და გასაჯაროება		50 (2011: 25)
	საზოგადოების ინფორმირება კორუფციისა და მისი შედეგების შესახებ		50 (2011: 25)
	საზოგადოების ინფორმირება მმართველობასთან დაკავშირებული საკითხების შესახებ		75 (2011: 25)
კანონის და პრაქტიკის საშუალო ქულა		80 (2011: 80)	47 (2011: 28)

სტრუქტურა და ორგანიზაცია

ტელევიზია საქართველოში მედიის ყველაზე პოპულარული და გავლენიანი სახეობაა. ქვეყნის მასშტაბით ახალ ამბებს მხოლოდ სამი ძირითადი არხი გადასცემს: „რუსთავი 2,“

„იმედი“ და „საქართველოს საზოგადოებრივი მაუწყებლის“ პირველი არხი. „საზოგადოებრივი მაუწყებლის“ მეორე არხი პოლიტიკური პარტიების პრესკონფერენციებსა და პარლამენტის სხდომებს აშუქებს. სამი არხი:, „მაესტრო“, „ტაბულა“ და TV3, რომლებიც ახალი ამბებისა და მიმდინარე მოვლენების ამსახველ საკუთარ გადაცემებსაც უშვებენ, საქართველოს რამდენიმე ქალაქს ფარავს. ყოფილი სახელმწიფო არხი, „აჭარის ტელევიზია,“ ცოტა ხნის წინ „აჭარის საზოგადოებრივ მაუწყებლად“ გარდაიქმნა და მისი მაუწყებლობა ქვეყნის უდიდეს ნაწილზე ვრცელდება. არსებობს კიდევ 21 რეგიონალური ტელეარხი და მრავალი რადიოსადგური, გაზეთი, ჟურნალი და ახალი ამბების სააგენტო. მაგრამ მათი გავლენა სატელევიზიო არხებთან შედარებით მცირეა. იგივე შეიძლება, ითქვას ინტერნეტმედიაზეც.

რესურსები (კანონი)

2015 წლის ქულა: 100 (2011 წლის ქულა: 100)

რამდენად უზრუნველყოფს კანონმდებლობა მრავალფეროვანი და დამოუკიდებელი მედიის არსებობის ხელშემწყობი გარემოს შექმნას?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის 2011 წლის ანგარიშის მიხედვით, საქართველოს კანონმდებლობა თავისუფალი მედიის არსებობას რაიმე მნიშვნელოვან დაბრკოლებას არ უქმნიდა. ლიცენზირებას მხოლოდ სამაუწყებლო მედია საჭიროებდა, ბეჭდვითი მედია კი არსებითად თავისუფალი იყო ყოველგვარი რეგულირებისაგან.

სამაუწყებლო მედიის ფუნქციონირების მარეგულირებელ წესებში 2012 წელს მნიშვნელოვანი ცვლილება განხორციელდა. კერძოდ, იმის გამო, რომ ხელისუფლების მიმართ კრიტიკულად განწყობილი სატელევიზიო არხების, მაგ., „მაესტროს“, წვდომაზე დაწესებული იყო შეზღუდვები, რომელთა მოხსნასაც დაჟინებით ითხოვდნენ სამოქალაქო საზოგადოება და მედიის წარმომადგენლები, პარლამენტმა მიიღო ე.წ. "Must-Carry/Must-Offer" წესები, რომლებიც საკაბელო ოპერატორებს ავალდებულებდა, 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების წინა პერიოდში თავიანთ სამაუწყებლო პაკეტებში ყველა იმ არხის ჩართვას, რომელიც ახალ ამბებსა და მიმდინარე მოვლენებს აშუქებდა.[449] აღნიშნული წესი მუდმივმოქმედი გახდა 2013 წლის ივლისში და ამრიგად მხოლოდ წინასაარჩევნო პერიოდით აღარ შემოიფარგლება. ამჟამად, მოქალაქეებს ხელი იმ ტელეარხებზეც მიუწვდებათ, რომლებიც მანამდე მხოლოდ ზოგიერთ რეგიონში იყო ხელმისაწვდომი.[450] კიდევ ერთი დადებითი მოვლენა იყო 2013 წელს მიღებული საკანონმდებლო ცვლილებების შედეგად ჟურნალისტებისთვის სასამართლო დარბაზებში ვიდეო და აუდიო ჩაწერის წარმოების უფლების მინიჭება.[451]

2015 წლის ივნისისათვის საქართველო ციფრულ საეთერო მაუწყებლობაზე გადავა. ამისათვის კი კანონში ცვლილებების შეტანა იქნება საჭირო, რაც გულისხმობს, რომ

[449] http://civil.ge/eng/article.php?id=25069 (ნახვის თარიღი: 20 მარტი 2015)
[450] საქართველოს კანონის მაუწყებლობის შესახებ, 2004 წლის 30 დეკემბერი, მე-40[1]მუხლი.
[451] http://www.media.ge/en/portal/news/300552/ (ნახვის თარიღი: 20 მარტი 2015)

ტელეარხების ამჟამინდელი ლიცენზირების რეჟიმი გაუქმდება.[452] გარდა ამისა, საქართველომ მაუწყებლობის მიზნით რადიო სიხშირეების მართვის ახალი სისტემის დანერგვა უნდა უზრუნველყოს. ვინაიდან აღნიშნული ცვლილებები წინამდებარე ანგარიშის მომზადების პროცესში ჯერ კიდევ განუხორციელებელი იყო, მათი შედეგების შეფასება ამ ეტაპზე შეუძლებელია.

რადგან 2011 წლის შემდგომ მომხდარი ცვლილებები პოზიტიური ხასიათისაა, მოცემული ინდიკატორის 2011 წლის 100-ქულიანი შეფასება უცვლელი რჩება.

რესურსები (პრაქტიკა)

2015 წლის ქულა: 50 (2011 წლის ქულა: 50)

რამდენად არსებობს მრავალფეროვანი და დამოუკიდებელი მედიასექტორი, რომელიც სხვადასხვა შეხედულებების წარმოჩენას უზრუნველყოფს?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის 2011 წლის ანგარიშში აღნიშნული იყო, რომ საქართველოში მრავალი სხვადასხვა სახის მედია არსებობდა, მაგრამ დედაქალაქის გარეთ პრობლემას წარმოადგენდა მრავალფეროვან ტელეგადაცემებზე წვდომა. ცენტრალურ და რეგიონულ მედიას შორის მნიშვნელოვანი სხვაობა აღინიშნებოდა რესურსების მხრივაც. საქართველოს მედია მნიშვნელოვანი ფინანსური გამოწვევების წინაშე იდგა, ხოლო რეგიონული მედია კვალიფიციური კადრების შენარჩუნებას ვერ ახერხებდა. ლიცენზირების წესები პრაქტიკაში პროსახელისუფლებო არხების სასარგებლოდ ხორციელდებოდა, რომლებიც სარგებელს საგადასახადო ამნისტიების შედეგადაც იღებდნენ, ხოლო ხელისუფლებისადმი კრიტიკულად განწყობილ არხებს დაბრკოლებები ექმნებოდათ საკაბელო ქსელებში ჩართვის მხრივ.

ზემოხსენებული ე.წ. Must Carry და Must Offer მუდმივმოქმედი წესების შემოღების შედეგად, საქართველოს მოქალაქეებისათვის უფრო მრავალფეროვანი სატელევიზიო პროგრამები გახდა ხელმისაწვდომი. თუმცა, მედიის ხარისხი და დაფინანსება კვლავ პრობლემურ საკითხებად რჩება.[453] ეს განსაკუთრებით რეგიონულ მედიას ეხება. მაგალითად, 2013 წელს რეგიონული ტელევიზიების წილი ქვეყნის მთლიან სატელევიზიო შემოსავლებში მხოლოდ 4 პროცენტს შეადგენდა. ასეთი დაბალი შემოსავლის გამო, რეგიონულ მედია საკმარისი რაოდენობის კვალიფიციური თანამშრომლების აყვანას ვერ ახერხებს.[454] გარდა ამისა, დიდი სხვაობაა ბეჭდვით და

[452] http://transparency.ge/en/blog/introducing-digital-terrestrial-tv-georgia-everything-you-need-know-about-government-s-switchover (ნახვის თარიღი: 20 მარტი 2015)
[453] „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს“ ინტერვიუ „მედიის განვითარების ფონდის“ წარმომადგენელ თამარ ხორბალაძე,სთან, 29 მაისი, 2014 წ.
[454] http://transparency.ge/en/post/report/report-who-owns-regional-media (ნახვის თარიღი: 20 მარტი 2015)

სამაუწყებლო მედიაში დასაქმებული ჟურნალისტების ხელფასებს, ისევე როგორც რეგიონში და დედაქალაქში მომუშავე ჟურნალისტების ანაზღაურებას შორის.[455]

გამოწვევები ელოდება მაუწყებლებს სამომავლოდ ციფრულ მაუწყებლობაზე გადასვლის შედეგადაც, რადგან ამისათვის მათ, სავარაუდოდ, ტექნიკური ბაზის ნაწილობრივ განახლება დაჭირდებათ. ეს, პირველ რიგში, ისევ და ისევ რეგიონული ტელეარხებს ეხება.[456] კიდევ ერთი გამოწვევაა კონკურენტუნარიანი ციფრული სატელევიზიო ქსელის შექმნა და იმის უზრუნველყოფაა, რომ ყველა მოქალაქეს ჰქონდეს ტელეარხებზე თავისუფალი წვდომა. საქართველოს მთავრობამ უნდა უზრუნველყოს სოციალურად დაუცველი პირებისთვის დახმარების გაწევა ციფრული სიგნალის მისაღებად აუცილებელი სეტ-ტოპ ბოქსების შეძენის დასაფინანსებლად.[457]

გაუმჯობესება არ აღინიშნება საქართველოში გამომავალი გაზეთებისა და ჟურნალების რესურსების მხრივ. საგამომცემლო ხარჯების შესამცირებლად ბევრი ჟურნალი ყოველკვირეულის ნაცვლად ყოველთვიურ გამოცემაზე გადავიდა. მეტიც, არ მომხდარა რომელიმე ახალი გაზეთის გამოცემა, ზოგიერთი ძველი გაზეთი კი დაიხურა, რაც იმაზე მიუთითებს, რომ ეს სექტორი არ ვითარდება.[458] ამავე დროს, დედაქალაქის ფარგლებს გარეთ მცხოვრები მოსახლეობის ინტერნეტზე წვდომის მაჩვენებელი დაბალი რჩება. მაგალითად, „კავკასიის კვლევითი რესურსების ცენტრის“ მიერ ჩატარებული გამოკითხვის შედეგად, სოფლად მცხოვრებ რესპონდენტთა 63 პროცენტი ამბობდა, რომ ინტერნეტით არასოდეს უსარგებლია.[459]

საერთო ჯამში, გარკვეული გაუმჯობესების მიუხედავად (მაგ., უფრო მრავალფეროვანი სატელევიზიო გადაცემების ხელმისაწვდომობა), მდგომარეობა, ძირითადად, 2011 წლის იდენტურია. შესაბამისად, უცვლელი რჩება მოცემული ინდიკატორის ქულაც.

დამოუკიდებლობა (კანონი)

2015 წლის ქულა: 75 (2011 წლის ქულა: 75)

რამდენად არსებობს სამართლებრივი გარანტიები, რომლებიც მედიას მის საქმიანობაში არაჯეროვანი ჩარევისგან იცავს?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის 2011 წლის ანგარიშში ნათქვამი იყო, რომ საქართველოს კანონმდებლობა მედიის თავისუფლების საქმიანობაში არაჯეროვანი

[455] IREX, *Media Sustainability Index 2014*, 154

[456] https://idfi.ge/en/migration-of-local-broadcasters-to-digital-transmission-platform (ნახვის თარიღი: 20 მარტი 2015)

[457] https://idfi.ge/public/migrated/uploadedFiles/files/IDFI%20%20state%20policy%20on%20subsidizing%20DSO.pdf (ნახვის თარიღი: 20 მარტი 2014)

[458] „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს“ ინტერვიუ media.ge-ის რედაქტორ მაია წიკლაურთან, 28 მაისი, 2014 წ.

[459] http://transparency.ge/en/blog/half-georgian-population-remain-net-off (ნახვის თარიღი: 20 მარტი 2015)

ჩარევის აღკვეთის „ძლიერ მექანიზმებს“ შეიცავდა. გამოხატვის თავისუფლება დაცული იყო კონსტიტუციით, „სიტყვისა და გამოხატვის თავისუფლების შესახებ“ კანონითა და სისხლის სამართლის კოდექსით. არსებობდა სარედაქციო დამოუკიდებლობის დაცვისა და საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უზრუნველმყოფი სამართლებრივი ნორმები ჟურნალისტებს ძალზე ხელსაყრელ გარემოს უქმნიდა ცილისწამებასთან დაკავშირებული დებულებები. ამავე დროს, ლიცენზირების კანონმდებლობაში არსებული ხარვეზები, მათ შორის ის ფაქტი, რომ ლიცენზიები, მაუწყებლობის წმინდა ტექნიკური ასპექტების გარდა, პროგრამების შინაარსსაც ეხებოდა, მედიის დამოუკიდებლობისთვის პოტენციურ საფრთხეს წარმოადგენდა, ხოლო „საქართველოს საზოგადოებრივი მაუწყებლის“ სამეთვალყურეო საბჭოს დაკომპლექტების წესები მასზე პარტიული გავლენის შესაძლებლობას ქმნიდა.

2015 წელს ციფრულ მაუწყებლობაზე საქართველოს გადასვლის შემდეგ ტელეარხების ლიცენზირების ამჟამინდელი რეჟიმი გაუქმდება და სატელევიზიო ბაზარზე შესასვლელად ლიცენზია ბარიერი აღარ იქნება.[460] ამავე დროს, „საზოგადოებრივი მაუწყებლის“ სამეთვალყურეო საბჭოს გასაძლიერებლად, 2013 წლის შუაში ცვლილებები შევიდა მაუწყებლობის შესახებ კანონში და საბჭოს წევრების შერჩევის წესები უფრო პლურალისტური გახდა: მაგალითად, შემუშავდა კვოტირების სისტემა, რომლის ფარგლებშიც კანდიდატების დასახელება შეუძლიათ საპარლამენტო უმრავლესობას და უმცირესობას, სახალხო დამცველს და აჭარის უმაღლეს საბჭოს. ახალი ცვლილებით, ცხრა წევრისგან შემდგარი საბჭოს ასარჩევად სამ-სამი კანდიდატის დასახელების უფლება აქვს როგორც საპარლამენტო უმრავლესობას, ისე უმცირესობას, სახალხო დამცველი წევრობის ორ კანდიდატს წარადგენს, ხოლო აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის საკანონმდებლო ორგანო - აჭარის უმაღლესი საბჭო - ერთ წევრს ასახელებს.[461] აღნიშნული ცვლილებების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი შედეგი ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთრებაში არსებული ტელეარხის, „აჭარის ტელევიზიის,“ „აჭარის საზოგადოებრივ მაუწყებლად“ გარდაქმნა იყო.[462]

რაც შეეხება პრობლემებს, „საზოგადოებრივი მაუწყებლის“ სამეურვეო საბჭოს რესტრუქტურიზაციის პროცესს ხელი შეუშალა საპარლამენტო უმრავლესობასა და უმცირესობას შორის პოლიტიკური დაპირისპირებიდან მომდინარე სერიოზულმა პრობლემებმა. საპარლამენტო უმრავლესობა „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის“ ხელისუფლებაში ყოფნის პერიოდში შექმნილი საბჭოს დათხოვნისა და ახალი საბჭოს ფორმირების დაჩქარების უზრუნველმყოფი ცვლილებების მომხრე იყო. დათხოვნილი საბჭოს წევრებმა პარლამენტის აღნიშნული გადაწყვეტილება საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოში გაასაჩივრეს და საქმე მოიგეს,[463] [464] რამაც ახალი

[460] http://transparency.ge/en/blog/introducing-digital-terrestrial-tv-georgia-everything-you-need-know-about-government-s-switchover (ნახვის თარიღი: 15 მარტი 2015)
[461] საქართველოს კანონის მაუწყებლობის შესახებ, 24-ე (1) (2) მუხლი.
[462] „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს“ ინტერვიუ საქართველოს პარლამენტის წევრ თამარ კორძაიასთან, 30 მაისი, 2014 წ.
[463] http://transparency.ge/en/blog/georgian-public-broadcaster-new-court-cases-exacerbate-board-crisis (ნახვის თარიღი: 20 მარტი 2015)

საკანონმდებლო ცვლილება გამოიღო შედეგად - ორდონიანი საბჭო, რომელშიც ძველ საბჭოს მონიტორინგის დროებითი ფუნქცია მიენიჭა ახალი საბჭოს მიმართ.[465]

„საზოგადოებრივი მაუწყებლის“ სამეურვეო საბჭოს დანიშვნის წესის ცვლილება მნიშვნელოვანი წინგადადგმული ნაბიჯია. თუმცა, სამართლებრივი ჩარჩოს ირგვლივ არსებული გაურკვევლობის გამო, რომელიც უკანასკნელ აბზაცშია აღწერილი, მოცემული ინდიკატორის ქულა უცვლელი რჩება.

დამოუკიდებლობა (პრაქტიკა)

2015 წლის ქულა: 50 (2011 წლის ქულა: 25)

რამდენად თავისუფალია მედია მის საქმიანობაში არაჯეროვანი ჩარევისგან პრაქტიკაში?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის 2011 წლის ანგარიშის მიხედვით, ბეჭდვითი მედია, რადიოსადგურები, ახალი ამბების სააგენტოები და ზოგიერთი ტელეკომპანია, საზოგადოდ, ხელისუფლების ჩარევის გარეშე ფუნქციონირებდნენ. თუმცა, ხელისუფლებამ ქვეყნის ყველაზე გავლენიან სატელევიზიო არხებზე კონტროლი დაამყარა მისდამი მეგობრულად განწყობილი ბიზნესმენების მფლობელობაში მათი გადასვლის გზით, რამაც შედეგად მასობრივი თვითცენზურა გამოიღო. შეშფოთებას იწვევდა, აგრეთვე,ხელისუფლების გავლენა საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნულ კომისიაზე.

2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებამდე ქართული მედია პოლარიზებული იყო და მიკერძოებას ავლენდა სხვადასხვა პოლიტიკური ჯგუფის მიმართ.[466] 2012 წლის შემდეგ მდგომარეობა გაუმჯობესდა. მაგალითად, 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების წინა პერიოდში ჩატარებული მედიამონიტორინგის შედეგებმა აჩვენა, რომ 2012 წლის საარჩევნო პერიოდთან შედარებით მედია ნაკლებად ტენდენციური იყო.[467] სამაუწყებლო, ბეჭდვითი და ონლაინ მედიის მიერ მოვლენების გაშუქების თვალსაზრისით, დადებითი ტენდენციები გამოავლინა 2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების წინა პერიოდში ჩატარებული ანალოგიური მონიტორინგის შედეგებმაც.[468]

ამავე დროს, მთავრობა ან მმართველი პარტია პირდაპირ თუ ირიბად არ აკონტროლებს, არ ფლობს და არ აფინანსებს არც ერთ ძირითად მედიას, რომელიც ახალ ამბებსა და მიმდინარე მოვლენებს აშუქებს. განსაკუთრებულ აღნიშვნას იმსახურებს ის გარემოება, რომ საქართველოს მეორე უმსხვილესი ტელეკომპანია („იმედი“) 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ მალევე დაუბრუნდა მის ადრინდელ მფლობელს, გარდაცვლილი ბიზნესმენის ბადრი პატარკაციშვილის ოჯახს. პატარკაციშვილმა

---

[464] http://civil.ge/eng/article.php?id=27194 (ნახვის თარიღი: 20 მარტი 2015)
[465] კანონი „მაუწყებლობის შესახებ“, 2^{1}-ე მუხლი.
[466] OSCE/ODHIR, *Georgia: Parliamentary Elections 2012,* 17-20
[467] http://mediamonitor.ge/files/undp-(eng)%20(4).pdf (ნახვის თარიღი: 20 მარტი 2015)
[468] http://www.media.ge/ge/portal/news/303067/ (ნახვის თარიღი: 20 მარტი 2015)

ტელეკომპანია 2003 წელს დააფუძნა, ხოლო 2007 წელს ტელეარხს ყოფილ პრეზიდენტ მიხეილ სააკაშვილთან დაახლოებული პირები დაეუფლენ.[469] ამასთან 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების წინ დაიხურა ბიძინა ივანიშვილის, ამჟამად ყოფილი პრემიერ-მინისტრის, ოჯახის საკუთრებაში არსებული ტელეკომპანია „მე-9 არხი“.[470] IREX-ის მედიის მდგრადობის ინდექსში საქართველოს მაჩვენებელი „სიტყვის თავისუფლების" კატეგორიაში 2011 წლის 2.07 ქულიანი მაჩვენებლიდან 2014 წელს 2.92 ქულამდე გაიზარდა, ხოლო „საინფორმაციო წყაროების სიმრავლის“ კატეგორიაში მაჩვენებელმა 2011 წლის 1.85 ქულიდან 2014 წელს 2.77. ქულას მიაღწია. IREX-ის ანგარიშში აღნიშნულია, რომ „სარეკლამო ბაზარი და სადისტრიბუციო არხები დემონოპოლიზებულია, შესუსტებულია სახელმწიფო კონტროლი სარედაქციო პოლიტიკაზე და გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში სულ უფრო აქტიურად მონაწილეობენ მედიის სფეროს პროფესიონალები“.”[471]

რაც შეეხება უარყოფით მხარეს, შეშფოთების საფუძველს კვლავაც წარმოადგენს შემთხვევები, რომლებიც მიუთითებს, რომ კვლავაც აქვს ადგილი ჟურნალისტების საქმიანობაში ჩარევის მცდელობებს. მაგალითად, გავრცელებული ინფორმაციის თანადმად, შინაგან საქმეთა სამინისტროს წარმომადგენლებმა ახალციხის რეგიონულ ჟურნალისტზე ზეწოლა განახორციელეს 2014 წლის დეკემბერში.[472] უფრო ადრე, ზოგიერთი დამკვირვებელის აზრით, პოლიტიკურად მოტივირებული იყო საქართველოს „საზოგადოებრივი მაუწყებლის“ გადაწყვეტილება ორი პოლიტიკური თოქშოუს დახურვის თაობაზე.[473] 2014 წლის ბოლოს ჟურნალისტების დიდი ჯგუფის წასვლამ კერძო ტელეკომპანია „მაესტროდან“ ასევე გამოიწვია შეშფოთება მთავრობის მხრიდან სარედაქციო დამოუკიდებლობაში შესაძლო ჩარევისა და მისი ხელყოფის თაობაზე.[474]

და ბოლოს, მიუხედავად იმისა, რომ „ქართული ოცნების“ ხელისუფლების მხრიდან ცენზურის შემთხვევა არ დაფიქსირებულა, ხელისუფლების წარმომადგენლებმა რამდენჯერმე საჯაროდ გააკრიტიკეს ჟურნალისტები მათი კრიტიკული რეპორტაჟების გამო. ამან კი, საზოგადოდ, მედიის თვითცენზურამდე შეიძლება მიგვიყვანოს.[475] 2013 წლის მაისში თანამდებობიდან გადააყენეს შინაგან საქმეთა მინისტრის მოადგილე, რომელსაც მოგვიანებით ბრალად ჟურნალისტის სექსუალური ცხოვრების ამსახველი ვიდეო ჩანაწერის გამოქვეყნება წაუყენეს.[476]

---

[469] http://civil.ge/eng/article.php?id=25370 (ნახვის თარიღი: 20 მარტი 2015)
[470] http://www.civil.ge/eng/article.php?id=26373 (ნახვის თარიღი: 20 მარტი 2015)
[471] http://www.irex.org/sites/default/files/u105/EE_MSI_2014_Georgia.pdf (ნახვის თარიღი: 10 November 2014)
[472] http://www.netgazeti.ge/GE/105/News/39429/ (ნახვის თარიღი: 20 მარტი 2015)
[473] http://www.irex.org/sites/default/files/u105/EE_MSI_2014_Georgia.pdf (ნახვის თარიღი: 10 November 2014)
[474] http://transparency.ge/en/node/4938 (ნახვის თარიღი: 20 მარტი 2015)
[475] ხორბალაძე, ციტირებული წყარო.
[476] http://www.tabula.ge/ge/story/71121-premieris-brdzanebit-xvedelidze-tanamdebobidan-14-maiss-gatavisuflda (ნახვის თარიღი: 20 მარტი 2015)

საერთო ჯამში, 2011 წლის შემდგომ ამ მიმართულებით მდგომარეობა გაუმჯობესდა, რის გამოც მოცემული ინდიკატორის შეფასება 2011 წელს მინიჭებული 25 ქულიდან 2015 წელს. 50 ქულამდე გაიზარდა.

გამჭვირვალობა (კანონი)

2015 წლის ქულა: 100 (2011 წლის ქულა: 100)

რამდენად უზრუნველყოფს კანონმდებლობა მედიის საქმიანობის გამჭვირვალობას?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის 2011 წლის ანგარიშში ნათქვამი იყო, რომ საქართველოს კანონმდებლობა მედიის გამჭვირვალობის უზრუნველსაყოფად რიგ მნიშვნელოვან გარანტიას შეიცავდა, მათ შორის დებულებას, რომელიც მაუწყებლებს საკუთრების და მენეჯმენტის ამსახველი წლიური ანგარიშების წარდგენას ავალდებულებდა. 2011 წლის აპრილში „მაუწყებლობის შესახებ“ კანონში პარლამენტის მიერ შეტანილი ცვლილებების შედეგად, სამაუწყებლო ლიცენზიების მფლობელობის გამჭვირვალობა გაუმჯობესდა, რადგანაც ოფშორულ კომპანიებს სამაუწყებლო ლიცენზიის ფლობა აეკრძალათ. სამაუწყებლო ლიცენზიის მფლობელები ვალდებულნი არიან, საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნულ კომისიას რეგულარულად მოახსენონ მათი საკუთრების სტრუქტურისა და დაფინანსების შესახებ.

გამჭვირვალობის თვალსაზრისით, ტელეარხების სამართლებრივი ჩარჩო 2011 წლის შემდეგ კიდევ უფრო გაუმჯობესდა. კერძოდ, 2013 წლის ივლისში განხორციელებული ცვლილებების შედეგად, მაუწყებლებს ახალი ვალდებულება დაეკისრათ: ახლა მათ შემოსავლის ყველა წყაროს მითითება ევალებათ.[477] აღსანიშნავია, რომ მსგავსი მოთხოვნა არ ვრცელდება ბეჭდურ და ონლაინ მედიაზე.

რადგან ერთადერთი ცვლილება, რომელიც 2011 წლის შემდეგ განხორციელდა, დადებითი იყო, მოცემული ინდიკატორის 100-ქულიანი შეფასება უცვლელი რჩება.

გამჭვირვალობა (პრაქტიკა)

2015 წლის ქულა: 50 (2011 წლის ქულა: 25)

რამდენად გამჭვირვალეა მედია პრაქტიკაში?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის 2011 წლის ანგარიშში აღნიშნული იყო, რომ საქართველოს მედიაგარემო გამჭვირვალობის დაბალი ხარისხით ხასიათდებოდა რამდენიმე საკვანძო სფეროში, მათ შორის ტელეკომპანიების მფლობელობის საკითხში (რადგან საკუთრების გასაჯაროებასთან დაკავშირებული საკანონმდებლო ცვლილებები ანგარიშის გამოქვეყნების დროისათვის ძალაში არ იყო შესული). მაგალითად, გაურკვეველი იყო ქვეყნის ორი ყველაზე დიდი სატელევიზიო არხის ფაქტობრივი

[477] კანონი „მაუწყებლობის შესახებ“, 70-ე (4) მუხლი.

მესაკუთრეებისა და იმ სუბსიდიების საკითხი, რომლებსაც მედია საშუალებები, არსებული ინფორმაციით, ხელისუფლებისგან ან ხელისუფლებისადმი მეგობრულად განწყობილი ბიზნესმენებისგან იღებდნენ.

2011 წელს განხორციელებული საკანონმდებლო ცვლილებების შემდეგ სამაუწყებლო ლიცენზიის მფლობელი ყველა ტელეარხი კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის ვებგვერდზე აქვეყნებს ინფორმაციას მესაკუთრის შესახებ.[478] აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ მართალია, 2013 წელს კანონმდებლობაში კიდევ ერთი დადებითი ცვლილება შევიდა, რომელიც მაუწყებლებს მათი შემოსავლების შესახებ ინფორმაციის გასაჯაროებასაც ავალდებულებდა, მაგრამ ამ მოთხოვნის შესრულება სერიოზულ გამოწვევად იქცა. საქმე ეხება კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის მიერ მომზადებულ ფინანსური ანგარიშგების სპეციალურ ფორმებს, რომლებიც ტელეკომპანიებმა უნდა შეავსონ. ზოგიერთმა ტელეკომპანიამ უკმაყოფილება გამოთქვა აღნიშნული ფორმების გამო, რადგან, მათი აზრით, ისინი ზედმეტ ტვირთად დააწვებოდა მათ საქმიანობას და მედიაბაზარზე სამართლიანი კონკურენციისათვის ხელისშემშლელ გარემოებად შეიძლებოდა, ქცეულიყო. მათ აღნიშნული ფორმების გაუქმების თხოვნით სასამართლოს მიმართეს. სასამართლო დავა წინამდებარე მოხსენების მომზადების პერიოდისათვის დასრულებული არ არის.[479]

საკუთრებისა და დაფინანსების გამჭვირვალობის საკითხებში პოზიტიური ცვლილებების გამო, მოცემული ინდიკატორის შეფასება 2011 წელს მინიჭებული 25 ქულიდან 2015 წელს 50 ქულამდე გაიზარდა.

ანგარიშვალდებულება (კანონი)

2015 წლის ქულა: 75 (2011 წლის ქულა: 75)

რამდენად უზრუნველყოფს კანონმდებლობა, რომ მედია ანგარიშვალდებული იყოს მისი საქმიანობის გამო?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის 2011 წლის ანგარიშის მიხედვით, სამაუწყებლო მედიის ანგარიშვალდებულების მექანიზმებს კანონის არაერთი ნორმა ითვალისწინებდა, მათ შორის კომუნიკაციების ეროვნულ კომისიის წინაშე რეგულარული ანგარიშგებისა და თვითრეგულირების მექანიზმების შექმნის მოთხოვნები. სალიცენზიო პირობების დარღვევის გამო საჩივრის წარდგენა მარეგულირებელ ორგანოში ან სასამართლოში შეიძლებოდა. ამავე დროს, მსგავსი ნორმები არ ვრცელდებოდა სხვა სახის მედიაზე.

მიუხედავად იმისა, რომ მაუწყებლებზე ანგარიშვალდებულების ძლიერი მექანიზმები ვრცელდება, მაგალითად მაუწყებელთა სავალდებულო ქცევის კოდექსი, რომლის საფუძველზეც ისინი საკუთარ თვითრეგულირების სისტემებს ქმნიან, სხვა სახის მედიას,

[478] http://gncc.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=50051 (ნახვის თარიღი: 20 მარტი 2015)
[479] http://www.gncc.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=110&info_id=115230 (ნახვის თარიღი: 20 მარტი 2015)

მაგალითად ბეჭდვით და ონლაინ მედიას, ამგვარი სავალდებულო შიდა მექანიზმები არ გააჩნიათ.[480] ამ უკანასკნელთ შეუძლიათ, ნებაყოფლობით მოაწერონ ხელი საქართველოს ჟურნალისტური ეთიკის ქარტიას, რომელიც მხოლოდ დეკლარაციული ხასიათის დოკუმენტია და ჟურნალისტური საქმიანობის ზოგადი სტანდარტების ჩამონათვალს შეიცავს.[481] 2013 წლის დეკემბრიდან მოყოლებული ქარტია არაწევრი ჟურნალისტების წინააღმდეგ წარდგენილ საჩივრებსაც განიხილავს.[482]

ამგვარად, 2011 წლის შემდეგ მდგომარეობა ამ მხრივ თითქმის არ შეცვლილა, რის გამოც მოცემული ინდიკატორის ქულა უცვლელი რჩება.

ანგარიშვალდებულება (პრაქტიკა)

2015 წლის ქულა: 25 (2011 წლის ქულა: 25)

რამდენად ანგარიშვალდებულია მედია პრაქტიკაში?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის 2011 წლის ანგარიშში აღნიშნული იყო, რომ მარეგულირებელი და თვითრეგულირების მექანიზმების სისუსტე მედიის ანგარიშვალდებულების თვალსაზრისით პრაქტიკაში ხარვეზებს ქმნიდა. კერძოდ, კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის, როგორც მარეგულირებელი ორგანოს, ეფექტიანობა კითხვის ნიშნის ქვეშ იდგა მისი პოლიტიკური მიკერძოებისა და ხელისუფლებაზე დამოკიდებულების გამო, რის შედეგადაც ის თანამიმდევრულად არ ახორციელებდა სამაუწყებლო წესების აღსრულებას და მათი დარღვევების გამო სანქციებს არ უწესებდა ტელეკომპანიებს, განსაკუთრებით საარჩევნო კამპანიების დროს. ამავე დროს, მედია ვერ ახერხებდა თვითრეგულირების სათანადო მექანიზმების შექმნას.

2011 წლის შემდეგაც აღნიშნება მედიის, პირველ რიგში ბეჭდური და ონლაინ მედიის პასუხისმგებლო ქცევის შემთხვევები.[483] კერძოდ, ზოგიერთი ქართული გაზეთი, მაგ., „ასავალ-დასავალი“, ხშირად არღვევს ეთიკის ნორმებს შეურაცხმყოფელი გამონათქვამების გამოქვეყნებისა და ინფორმაციის საეჭვო წყაროების გამოყენების შედეგად.[484] კიდევ ერთი თვალსაჩინო მაგალითი იყო ახალი ანტიდისკრიმინაციული კანონის გაშუქება საქართველოში. ეს პროცესი ზედაპირულად მიმდინარეობდა და მხოლოდ სექსუალობის ასპექტებზე იყო ორიენტირებული.[485] საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის როლი მედიის ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფის საკითხში კვლავაც არაეფექტურია. მაგალითად, 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების შესახებ ეუთო-ს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის ანგარიშში აღნიშნულია, რომ კომუნიკაციების ეროვნულ

[480] http://www.gncc.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=110&info_id=6986 (ნახვის თარიღი: 20 მარტი 2015)
[481] http://qartia.org.ge/en/?page_id=2672 (ნახვის თარიღი: 20 მარტი 2015)
[482] http://www.media.ge/en/portal/news/301840/ (ნახვის თარიღი: 20 მარტი 2015)
[483] http://www.media.ge/ge/portal/news/303067/ (ნახვის თარიღი: 20 მარტი 2015)
[484] http://mediamonitor.ge/files/undp-(eng)%20(4).pdf (ნახვის თარიღი: 20 მარტი 2015)
[485] კორძაია, ციტირებული წყარო.

კომისიას „საარჩევნო კამპანიის დროს მედიის ზედამხედველობის საკითხში „პასიური პოზიცია ეკავა, რაც გამჭვირვალობასა და ეფექტიანობას ამცირებდა“.[486]

რადგან 2011 წლის შემდეგ ამ მხრივ ვითარება თითქმის არ შეცვლილა, მოცემული ინდიკატორის ქულა უცვლელი რჩება.

კეთილსინდისიერება (კანონი)

2015 წლის ქულა: 50 (2011 წლის ქულა: 50)

რამდენად უზრუნველყოფს კანონმდებლობა მედიის წარმომადგენელთა კეთილსინდისიერებას?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის 2011 წლის ანგარიშის მიხედვით, ქართული მედიის კეთილსინდისიერების უზრუნველმყოფი წესები მხოლოდ სამაუწყებლო სუბიექტებზე ვრცელდებოდა და სხვა სახის მედიას არ ეხებოდა. კომუნიკაციების ეროვნულმა კომისიამ მაუწყებლებისთვის ქცევის კოდექსი დააწესა, რომელიც შეიცავდა როგორც იურიდიულად სავალდებულო წესებს, ისე რეკომენდაციებს პროფესიული ეთიკასთან დაკავშირებულ ფართო სპექტრის საკითხებზე. მაგრამ არ არსებობდა ზოგადი ეთიკის კოდექსი ბეჭდური მედიისთვის, ხოლო საკუთარი ეთიკის კოდექსი გაზეთების ძალზე მცირე ნაწილს ქონდა.

მდგომარეობა 2011 წლის შემდეგ არ შეცვლილა. მაუწყებელთა სავალდებულო ქცევის კოდექსი, რომელსაც ტელეკომპანიების შიდა თვითრეგულირების სისტემები ეფუძნება, კეთილსინდისიერების უზრუნველყოფის ერთადერთი მექანიზმია მთელ სამაუწყებლო მედიაში. სხვა სახის მედიისთვის ამ მხრივ ერთადერთი მექანიზმი არასავალდებულო ჟურნალისტური ეთიკის ქარტიაა, რომელსაც სარეკომენდაციო ფუნქცია აქვს. აქვე უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ რადგან ქარტია ცალკეული ჟურნალისტებისათვისაა განკუთვნილია, და არა მედიაორგანიზაციებისთვის, მისი მოქმედების მასშტაბებისა და გავლენის შეფასება ძნელია.

საერთო ჯამში, ამ მხრივ ვითარება თითქმის იგივეა, რაც 2011 წელს, ამიტომ მოცემული ინდიკატორის ქულა უცვლელი რჩება.

კეთილსინდისიერება (პრაქტიკა)

2015 წლის ქულა: 25 (2011 წლის ქულა: 25)

რამდენად არის მედიის საქმიანობა კეთილსინდისიერი პრაქტიკაში?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის 2011 წლის ანგარიშში ნათქვამი იყო, რომ საქართველოს „მნიშვნელოვანი პრობლემები“ ქონდა მედიის კეთილსინდისიერების

[486] OSCE/ODIHR, *Georgia: Presidential Election 27 October 2013,* 15.

პრაქტიკაში უზრუნველყოფის მხრივ. ანგარიშში აღნიშნული იყო, რომ ქართული მედიის უკიდურესი პოლარიზაციისა და პარტიული მიკერძოებულობის, სარედაქციო ზეწოლისა და რესურსებისა და კვალიფიციური კადრების ნაკლებობის გამო, ბევრი ჟურნალისტი პროფესიულ სტანდარტებს უგულებელყოფდა და მოვლენებს მიკერძოებულად და არასწორად აშუქებდა.

2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ მედია ნაკლებ პოლარიზებული გახდა და შემცირდა მედიაზე სახელმწიფო და პოლიტიკური კონტროლიც.[487] მაგრამ ჟურნალისტების პროფესიონალიზმის დონე დაბალი რჩება, განსაკუთრებით ონლაინ და ბეჭდური მედიის ჟურნალისტებისა. სენსაციურობისადმი მიდრეკილი ზოგიერთი მათგანი ხშირად მიმართავს სიძულვილის ენას და უყურადღებო დამოკიდებულებას ავლენს, რასაც რეაგირება არ მოსდევს.[488] ამავე დროს, „მედიის პროდუქციის ხარისხზე შესაძლო არასასურველი გავლენუს მიუხედავად, ხარჯების შემცირებას მედია იმით ცდილობს, რომ კონკრეტული სფეროს გასაშუქებლად ამ სფეროზე სპეციალიზებული ჟურნალისტები არ აჰყავს." კონკრეტულ სფეროზე სპეციალიზებული ჟურნალისტიკის პრაქტიკა საქართველოში ნაკლებადაა განვითარებული.[489]

რადგან ამ მხრივ ვითარება 2011 წლის შემდეგ თითქმის არ შეცვლილა, მოცემული ინდიკატორის ქულა უცვლელი რჩება.

როლი: კორუფციის ფაქტების გამოძიება და გასაჯაროება (პრაქტიკა)

2015 წლის ქულა: 50 (2011 წლის ქულა: 25)

რამდენად აქტიურად და წარმატებულად იძიებს და ამხელს მედია კორუფციის ფაქტებს?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის 2011 წლის ანგარიშში აღნიშნული იყო, რომ საგამოძიებო ჟურნალისტიკით ბეჭდური მედია და რამდენიმე დამოუკიდებელი სტუდია იყო დაკავებული, ხოლო ქვეყნის ყველაზე გავლენიანი მედია (ტელეარხები, რომლებიც მთელი ქვეყნის მასშტაბით მაუწყებლობენ) ამ ჟანრის გადაცემებს ეთერში არ უშვებდნენ მათზე მთავრობის გავლენის გამო. შედეგად, ქართული მედია სათანადოდ არ მუშაობდა კორუფციასთან დაკავშირებული ფაქტების გამოძიებისა და გასაჯაროების კუთხით.

ისევე, როგორც 2011 წელს, „სტუდია მონიტორი“ - მცირე საგამოძიებო მედიაორგანიზაცია - პერიოდულად ამზადებს საგამოძიებო ფილმებს, რომლებიც ტელეკომპანია „მაესტროს“ ეთერით გადაიცემა. მნიშვნელოვანი პოზიტიური ცვლილებებაა ის, რომ 2014 წელს წამყვანმა ქართულმა კერძო ტელეკომპანიამ „რუსთავი 2-მა“ საგამოძიებო პროგრამა „განსხვავებული აქცენტების“ ეთერში გადაცემა დაიწყო.[490] მთელი რიგი ბეჭდური და

[487] http://transparency.ge/en/post/report/media-ahead-2014-municipal-elections (ნახვის თარიღი: 20 მარტი 2015)
[488] IREX, *Media Sustainability Index 2014: Georgia*, 152-153
[489] იქვე, 154
[490] http://rustavi2.com/ka/shows/%E1%83%90%E1%83%A5%E1%83%AA%E1%83%94%E1%83%9C%E1%83%A2%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%98 (ნახვის თარიღი: 20 მარტი 2015)

ელექტრონული გამოცემები ასევე მნიშვნელოვან ყურადღებას უთმობენ მთავრობაში კორუფციისა და ინტერესთა შეუთავსებლობის შესაძლო შემთხვევებს. ამ გამოცემებს შორის არიან „ნეტგაზეთი“, „ბათუმელები“, „ტაბულა“ და „გურია ნიუსი.“[491]

მთლიანობაში, ეს სფერო საქართველოში კვლავაც არასაკმარისად განვითარებულია. ამის ერთ-ერთი მიზეზი ის არის, რომ ქართველ მაყურებელს გასართობი გადაცემები უფრო იზიდავს და მსხვილი სამაუწყებლო საშუალებებიც მცირე რესურსებს უთმობენ საგამოძიებო ჟურნალისტიკას, რადგანაც ამ სფეროდან მნიშვნელოვან შემოსავალს არ ვარაუდობენ.[492]

ზემოთ განხილული პოზიტიური ცვლილებების გამო, ინდიკატორის შეფასება, რომელიც 2011 წელს 25 ქულას შეადგენდა, 2015 წელს 50 ქულამდე გაიზარდა.

როლი: საზოგადოების ინფორმირება კორუფციისა და მისი შედეგების შესახებ (პრქტიკა)

2015 წლის ქულა: 50 (2011 წლის ქულა: 25)

რამდენად აქტიურად და წარმატებულად ახდენს მედია საზოგადოების ინფორმირებას კორუფციისა და ქვეყანისთვის მისი შედეგების შესახებ?

2011 წელს ქართული მედია კორუფციისა და მისი გავლენის შესახებ საზოგადოების ინფორმირების თვალსაზრისით წარმატებული არ იყო. მთავარი ტელეარხები კორუფციის თემას ცალკე გადაცემებს არ უთმობდნენ.

როგორც წინა ქვეთავში აღინიშნა, ქართული მედია ამჟამად ბევრად უფრო აქტიურად აშუქებს კორუფციასთან დაკავშირებულ საკითხებს. სულ მცირე ერთ წამყვან ტელეარხს ამჟამად სპეციალური საგამოძიებო გადაცემა აქვს, ხოლო რამდენიმე ბედური თუ ელექტრონული გამოცემა ხშირად აქვეყნებს კორუფციასთან დაკავშირებულ სტატიებს. მეორე მხრივ, კვლავ შეინიშნება ანალიტიკური მასალების ნაკლებობა კორუფციის თემაზე.

თუმცა, ზემოხსენებული პოზიტიური ცვლილებები საკმარისია იმისთვის, რომ ინდიკატორის შეფასება, რომელიც 2011 წელს 25 ქულას შეადგენდა, 2015 წელს 50 ქულამდე გაიზარდოს.

[491] იხ. მაგალითად: http://www.netgazeti.ge/GE/105/News/41809/; http://www.netgazeti.ge/GE/105/News/28852/; http://www.batumelebi.ge/GE/batumelebi/news/30567/; http://www.tabula.ge/topic/%E1%83%99%E1%83%9D%E1%83%A0%E1%83%A3%E1%83%A4%E1%83%AA%E1%83%98%E1%83%90 (ნახვის თარიღი: 20 მარტი 2015)

[492] იქვე.

როლი: საზოგადოების ინფორმირება მმართველობასთან დაკავშირებული საკითხების შესახებ (პრაქტიკა)

2015 წლის ქულა: 75 (2011 წლის ქულა: 25)

რამდენად აქტიურად და წარმატებულად ახდენს მედია საზოგადოების ინფორმირებას მთავრობისა და სხვა მმართველი ორგანოების საქმიანობაზე?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის 2011 წლის ანგარიშში აღნიშნული იყო, რომ ქართულ მედიის უნარი, მთავრობისა და პოლიტიკური მოღვაწეების საქმიანობის შესახებ დაბალანსებული ინფორმაცია მიეწოდენიბათ საზოგადოებისთვის, ხშირად კითხვის ნიშნის ქვეშ იდგა მედიის არასაკმარისი დამოუკიდებლობის, მიკერძოების, პოლარიზაციისა და სარედაქციო ცენზურის გამო. ყველაზე გავლენიანი ტელეარხების საინფორმაციო გამოშვებები თითქმის იდენტური იყო, რადგან ისინი თავს იკავებდნენ მთავრობის საქმიანობის შესახებ კრიტიკული რეპორტაჟების გადაცემისგან.

2012 წელს ხელისუფლების ცვლილების შემდეგ მსხვილი ტელევიზიები პოლიტიკური ზეწოლისგან გათავისუფლდნენ. ამის შედეგად, გადაცემების შინაარსი უფრო პლურალისტური გახდა და გაიზარდა, ზოგადად, მედია საშუალებებს შორის კონკურენცია. მაგალითად, ექვსივე პოპულარული ქართული ტელეარხი: „საზოგადოებრივი მაუწყებელი“, „რუსთავი 2“, „იმედი“, „მაესტრო“, „კავკასია“ და „ტაბულა“ რეგულარულად გადასცემს საინფორმაციო გამოშვებებს და თოქ-შოუებს.[493] ეს, თავის მხრივ, ხელს უწყობს მედია საშუალებების მიერ პოლიტიკური მოვლენების დაბალანსებულ გაშუქებას (როგორც, მაგალითად, 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების დროს) და მმართველობის საკითხებზე საზოგადოებისათვის მრავალფეროვანი ხედვების მიწოდებას.[494]

აღნიშნული დადებითი ცვლილებების გამო, მოცემული ინდიკატორის შეფასება 2011 წელს მინიჭებული 25 ქულიდან 2015 წელს 75 ქულამდე გაიზარდა.

[493] http://transparency.ge/en/post/report/media-ahead-2014-municipal-elections (წახვის თარიღი: 20 მარტი 2015)
[494] IREX, *Media Sustainability Index 2014: Georgia,* 154

სამოქალაქო საზოგადოება

მიმოხილვა

2011 წლის შემდგომ პერიოდში საქართველოს სამოქალაქო საზოგადოება უფრო აქტიური და წარმატებული გახდა მთავრობის ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფისა და პოლიტიკის რეფორმის ადვოკატირების თვალსაზრისით, თუმცა საქართველოს არასამთავრობო ორგანიზაციები კვლავაც გამოწვევების წინაშე დგანან რესურსების მხრივ, ხოლო მათი დაფინანსება დივერსიფიცირებული არ არის. მოუგვარებელი რჩება ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის უკანასკნელ ანგარიშში სამოქალაქო საზოგადოების მიმართულებით გამოკვეთილი პრობლემები გამჭვირვალობის, ანგარიშვალდებულებისა და კეთილსინდისიერების კუთხით. ქართული სამოქალაქო საზოგადოება მთლიანობაში დამოუკიდებელია თავის საქმიანობაში, თუმცა ადგილი აქვს სიტყვიერ თავდასხმებს არასამთავრობო ორგანიზაციებზე მთავრობისა და მმართველი პარტიის ლიდერების მხრიდან. გარდა ამისა, ხელისუფლებამ ვერ შეძლო, თავიდან აეცილებინა ლგბტ პირთა უფლებების დაცვის სფეროში მომუშავე არასამთავრობო ორგანიზაციების მიმართ ძალადობის შემთხვევები.

სამოქალაქო საზოგადოება ინსტიტუტის საერთო ქულა: 53/100 (2011: 40/100)			
განზომილება	ინდიკატორი	კანონი	პრაქტიკა
შესაძლებლობები: 63/100 (2011: 63/100)	რესურსები	75 (2011: 75)	25 (2011: 25)
	დამოუკიდებლობა	100 (2011: 75)	50 (2011: 75)
მმართველობა: 33/100 (2011: 33/100)	გამჭვირვალობა		50 (2011: 50)
	ანგარიშვალდებულება		25 (2011: 25)
	კეთილსინდისიერება	25 (2011: 25)	
როლი: 63/100 (2011: 25/100)	მთავრობის ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფა		50 (2011: 25)
	პოლიტიკის რეფორმა		75 (2011: 25)
კანონის და პრაქტიკის საშუალო ქულა		67 (2011: 58)	43 (2011: 40)

სტრუქტურა და ორგანიზაცია

საქართველოში დაახლოებით 10 000 რეგისტრირებული არასამთავრობო ორგანიზაციაა, თუმცა, რეალურად, ათი ასეთი ორგანიზაციიდან ერთი თუა აქტიური. სამოქალაქო სექტორის ორგანიზაციები „არასამეწარმეო იურიდიული პირის" სტატუსით მოქმედებენ, მაგრამ კანონი არარეგისტრირებული კავშირების ფუნქციონირების შესაძლებლობასაც ითვალისწინებს. სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციათა რეგისტრაციას იუსტიციის სამინისტროს დაქვემდებარებაში მყოფი საჯარო რეესტრის სააგენტო აწარმოებს, ხოლო

საქველმოქმედო ორგანიზაციის სტატუსის მინიჭებას საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო ახდენს. გრანტების უმეტესობა გადასახადებისაგან გათავისუფლებულია, თუმცა სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები თანამშრომელთა ხელფასებზე საშემოსავლო გადასახადს იმავე ოდენობით იხდიან, რა ოდენობითაც სამეწარმეო პირები, ანუ 20 პროცენტს. ყველაზე დიდი და აქტიური არასამთავრობო ორგანიზაციები თბილისშია თავმოყრილი, რეგიონებში კი სამოქალაქო საზოგადოების აქტიურობა გაცილებით ნაკლებია.

რესურსები (კანონი)

2015 წლის ქულა: 75 (2011 წლის ქულა: 75)

რამდენად ხელსაყრელ გარემოს ქმნის კანონმდებლობა სამოქალაქო საზოგადოების ფუნქციონირებისთვის?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის 2011 წლის ანგარიშში აღნიშნული იყო, რომ სამართლებრივი ჩარჩოს მხრივ სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების (სსო) ფუნქციონირებისთვის მნიშვნელოვანი დაბრკოლებები არ არსებობდა, რადგან მათი რეგისტრაციის წესი მარტივი იყო და კანონით არასამთავრობო ორგანიზაციებს რეგისტრაციის გარეშეც შეეძლოთ ფუნქციონირება. ამავე დროს, კანონში არასაკმარისად იყო გათვალისწინებული საქველმოქმედო საქმიანობის წამახალისებელი მექანიზმები.

2011 წლის შემდეგ, საზოგადოდ, სერიოზული საკანონმდებლო ცვლილებები, რომლებიც მნიშვნელოვნად გარდაქმნიდა სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციათა საქმიანობას, არ მომხდარა. 2011 წელს ძალაში შევიდა კანონი, რომელიც სამინისტროებს არასამთავრობო ორგანიზაციებისათვის 5 000-15 000 ლარის ოდენობის გრანტების გაცემის საშუალებას აძლევს.[495] თუმცა, კანონის შესაბამისი მუხლი მსგავს უფლებამოსილებას არ ანიჭებს ადგილობრივ თვითმმართველობებს, რაც რეგიონებში მოქმედ სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს არათანაბარ პირობებში აყენებს. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ მოცემული პრაქტიკა ძალზე შეზღუდულად გამოიყენებოდა და მან საზოგადოებაში პოპულარობა ვერ მოიპოვა.[496]

საგადასახადო კოდექსში 2013 წელს შეტანილი ცვლილების შედეგად სსო-ები 1000 ლარზე ნაკლები ოდენობის საჩუქრების გაცემის შემთხვევაში გადასახადებისაგან თავისუფლებიან.[497] ეს ცვლილება წინგადადგმული ნაბიჯია სსო-თა საქმიანობის სამართლებრივი ჩარჩოს გაუმჯობესების თვალსაზრისით. მიუხედავად ამისა, კანონმდებლობა ჯერ კიდევ არ ითვალისწინებს ბიზნესის მიერ სსო-ებისათვის

[495] https://matsne.gov.ge/index.php?option=com_ldmssearch&view=docView&id=1498915 (ნახვის თარიღი: 15 September 2014)

[496] „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს“ ინტერვიუ ფონდ ღია საზოგადოება - საქართველოს ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების პროგრამის კოორდინატორ ვახტანგ ნაცვლიშვილთან, 2 მაისი, 2014 წ.

[497] USAID, *The 2013 CSO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia, 17th Edition – June 2014,* 81

შემოწირულობების განხორციელების სტიმულირებას, ხოლო ნებაყოფლობით საწყისებზე წარმოებული პროგრამებისთვის განხორციელებული შემოწირულობები დაბეგვრას ექვემდებარება.[498]

საზოგადოდ, სამართლებრივი ბაზა 2011 წლის შემდეგ თითქმის არ შეცვლილა და ამ ინდიკატორის ქულაც, შესაბამისად, უცვლელი რჩება.

რესურსები (პრაქტიკა)

2015 წლის ქულა: 25 (2011 წლის ქულა: 25)

რამდენად აქვთ სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს ეფექტიანი საქმიანობისთვის საჭირო ფინანსური და ადამიანური რესურსები?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის 2011 წლის ანგარიშის თანახმად, ქართული არასამთავრობო ორგანიზაციების დაფინანსების წყაროები საკმარისად დივერსიფიცირებული არ იყო და ისინი თითქმის მთლიანად უცხოელი დონორების დახმარებაზე იყვნენ დამოკიდებულნი. დაფინანსებისა და ადამიანური რესურსების ხელმისაწვდომობის მხრივ მნიშვნელოვანი განსხვავება იყო რეგიონულ სსო-ებსა და დედაქალაქში მოქმედ არასამთავრობო ორგანიზაციებს შორის. არასათანადო დაფინანსების გამო, მრავალმა სსო-მ კვალიფიციური კადრების შენარჩუნება და გადამზადება ვერ შეძლო.

სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები მნიშვნელოვანწილად კვლავაც საერთაშორისო დონორების დახმარებაზე რჩებიან დამოკიდებულნი. აშს-ის საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს სსო-თა მდგრადობის ინდექსის მიხედვით, ქართული არასამთავრობო ორგანიზაციები „მეტწილად დონორების ამარა არიან და ფინანსური თუ ინსტიტუციური მდგრადობის მისაღწევად ნათელი პერსპექტივები არ გააჩნიათ. კვლავ შეზღუდულია მათი ადგილობრივი შემოსავლის წყაროები.“[499] ფინანსური რესურსების დეფიციტთან ერთად, სსო-ები პროფესიონალიზმის ნაკლებობით გამოწვეული პრობლემების წინაშეც დგანან. ფინანსური შეზღუდვების გამო, რეგიონულ სსო-ებში მომუშავე მრავალი პროფესიონალი დედაქალაქში გადავიდა, რაც რეგიონებს ინტელექტუალურ რესურსებს ართმევს.[500] ამ პრობლემის მოსაგვარებლად რიგი ინიციატივა განხორციელდა. მაგალითად, „სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტი“ ონლაინ კურსებს ამზადებს კვლევის მეთოდოლოგიის, ადვოკატირებისა და ლობირების, სახელმწიფო დაფინანსებისა და პოლიტიკური ანალიზის საკითხებზე, რაზეც, ორგანიზაციის მიერ ჩატარებული ფოკუს ჯგუფების შედეგებიდან გამომდინარე, მაღალი მოთხოვნაა რეგიონებში. ტრენინგები ევროკავშირის მიერ ფინანსდება; 5

[498] „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს“ ინტერვიუ ევრაზიის თანამშრომლობის ფონდის პროგრამების უფროს მენეჯერ ზაალ ანჯაფარიძესთან, 8 მაისი, 2014 წ.
[499] USAID, *The 2013 CSO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia*, 80
[500] „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს“ ინტერვიუ სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტის დირექტორ ვაჟა სალამაძესთან, 2014 წლის 6 მაისი.

მილიონი აშშ დოლარი აქვს გამოყოფილი აგრეთვე USAID-ს თავისი პროგრამის ფარგლებში, რომელიც სსო-ების მხარდაჭერას ითვალისწინებს მოქალაქეებთან ურთიერთქმედების გაუმჯობესების, ორგანიზაციული განვითარების, პოლიტიკის შემუშავებისა და USAID-ის დემოკრატიული ჩართულობის ცენტრებისათვის დახმარების გაწევის მიმართულებით.[501]

მთლიანობაში მდგომარეობა, არსებითად, 2011 წლის იდენტურია და ამდენად ამ ინდიკატორის ქულა უცვლელი რჩება.

დამოუკიდებლობა (კანონი)

2015 წლის ქულა: 100 (2011 წლის ქულა: 75)

რამდენად არსებობს საკანონმდებლო გარანტიები, რომლებიც სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს მათ საქმიანობაში არაჯეროვანი ჩარევისაგან იცავს?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის 2011 წლის ანგარიშის თანახმად, საკანონმდებლო ბაზა, რომელიც საქართველოში სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების ფუნქციონირებას არეგულირებდა, სათანადოდ იცავდა ამ ორგანიზაციებს მათ საქმიანობაში არაჯეროვანი ჩარევისგან. საზოგადოებრივი გაერთიანებების შექმნის უფლება კონსტიტუციით იყო გარანტირებული. საქართველოს არასამთავრობო გაერთიანებებს სახელმწიფო კონტროლის გარეშე ფუნქციონირება შეეძლოთ. ისინი დაცულნი იყვნენ აგრეთვე სახელმწიფოს მიერ მათი თვითნებურად გაუქმების საფრთხისგან. ამავე დროს, პირადი ინფორმაციის ხელშეუხებლობის კონსტიტუციური უფლება სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებზე არ ვრცელდებოდა.

სსო-ების დამოუკიდებლობის უზრუნველმყოფი საკანონმდებლო ბაზა კვლავაც ძლიერია. მაგრამ უნდა აღინიშნოს, რომ, თუმცა პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ კანონი მხოლოდ ფიზიკურ პირებს ეხება, საკონსტიტუციო სასამართლომ მიიღო გადაწყვეტილება, რომლის თანახმადაც პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის უფლება სსო-ებზეც უნდა გავრცელდეს. აღნიშნული გადაწყვეტილების საფუძველზე, საზოგადოებრივ ორგანიზაციებს თავისუფლად შეუძლიათ, ისარგებლონ პირადი ინფორმაციის ხელშეუხებლობის უფლებით, ხოლო ამ უფლების დარღვევის შემთხვევაში - საჩივრით მიმართონ სასამართლოს.[502][503]

ამ პოზიტიური ცვლილების შედეგად მოცემული ინდიკატორის შეფასება, რომელიც 2011 წელს 75 ქულას შეადგენდა, 2015 წელს 100 ქულამდე გაიზარდა.

[501] „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს“ ინტერვიუ USAID-ის დემოკრატიისა და მმართველობის ოფისის უფროს მრჩეველთან სამოქალაქო საზოგადოებისა და მედიის საკითხებში ქეთი ბაქრაძესთან, 2014 წლის 7 მაისი.
[502] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება # 519,24 / 10/2012.
[503] ნაცვლიშვილი, ციტირებული წყარო

დამოუკიდებლობა (პრაქტიკა)

2015 წლის ქულა: 50 (2011 წლის ქულა: 75)

რამდენად შეუძლია სამოქალაქო საზოგადოებას მის საქმიანობაში არაჯეროვანი ჩარევის გარეშე არსებობა და ფუნქციონირება?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის 2011 წლის ანგარიშში აღნიშნული იყო, რომ ქართული არასამთავრობო ორგანიზაციები, საზოგადოდ, ხელისუფლების არაჯეროვანი ჩარევის გარეშე ფუნქციონირებდნენ. ამგვარი დასკვნის საშუალებას ის გარემოება იძლეოდა, რომ ხელისუფლების პირდაპირი ზეწოლის შემთხვევები, როგორიცაა სსო-თა ფუნქციონირების შეჩერება ან მათი აქტივისტების დაპატიმრება, ძალზე იშვიათი იყო. ამის მიუხედავად, დაფიქსირდა შემთხვევები, როდესაც არჩევნებზე არასამთავრობო ორგანიზაციების დამკვირვებლების მიმართ დაშინება და ძალადობა იქნა გამოყენებული, ხელისუფლებას კი ამგვარ ფაქტებზე სათანადო გამოძიება არ უწარმოებია.

სსო-თა დამოუკიდებლობის ხარისხი, ზოგადად, კვლავაც მაღალია და მათი თავისუფალი ფუნქციონირებისთვის სათანადო გარემოა შექმნილი, თუმცა ადგილი ჰქონდა ნეგატიურ მოვლენებსაც. სსო-თა დაშინების მცდელობად შეიძლება ჩაითვალოს საქართველოს პრემიერ-მინისტრის მიერ არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ წარმოებული კამპანიის „ეს შენ გეხება" საპასუხოდ გაკეთებული განცხადება, რომელშიც მან სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები დაგმო და ძირგამომთხრელ საქმიანობაში დაადანაშაულა.[504][505] 2015 წლის იანვარში, ყოფილმა პრემიერ-მინისტრმა ბიძინა ივანიშვილმა, რომელიც, ფართოდ გავრცელებული მოსაზრების თანახმად, კვლავაც რჩება არაფორმალურ გადაწყვეტილებების მიმღებად მთავრობაში, სიტყვიერი თავდასხმა განახორციელა საქართველოს წამყვან არასამთავრობო ორგანიზაციებზე და მათი ხელმძღვანელების საქმიანობის შესწავლის პირობა დადო.[506]

ძალადობის სამიზნე არაერთხელ გამხდარან ლგბტ პირთა უფლებების დაცვის სფეროში მომუშავე სამოქალაქო საზოგადოების ჯგუფები. ძალადობის ყველაზე სერიოზულ შემთხვევას 2013 წლის 17 მაისს ჰქონდა ადგილი, როდესაც ჰომოფობიისა და ტრანსფობიის წინააღმდეგ ბრძოლის საერთაშორისო დღის აღსანიშნავად გამართული აქციის ძალის გამოყენებით დარბევა მოხდა რადიკალური რელიგიური ჯგუფის კონტრაქციის მონაწილეთა მიერ, რისთვისაც ხელისუფლებას ხელი არ შეუძლია. [507] ზოგიერთმა ახლადშექმნილმა არასამთავრობო ორგანიზაციამ აგრესიული კამპანია წამოიწყო მთავარი ოპოზიციური პარტიის წინააღმდეგ, რაც შესაძლოა იმის მანიშნებელი

[504] http://www.tabula.ge/ge/story/82743-gharibashvili-es-shen-gexeba-isev-gvismenen-dzirgamomtxreli-saqmianobaa (ნახვის თარიღი: 20 მარტი 2015)

[505] ნაცვლიშვილი, ციტირებული წყარო

[506] http://emc.org.ge/2015/02/02/%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%90%E1%83%A1%E1%83%90%E1%83%9B%E1%83%97%E1%83%90%E1%83%95%E1%83%A0%E1%83%9D%E1%83%91%E1%83%9D-%E1%83%9D%E1%83%A0%E1%83%92%E1%83%90%E1%83%9C%E1%83%98%E1%83%96%E1%83%90-17/ (ნახვის თარიღი: 20 მარტი 2015)

[507] http://ombudsman.ge/uploads/other/1/1934.pdf (ნახვის თარიღი: 20 მარტი 2015)

იყოს, რომ მთავრობა მის მიერ კონტროლირებადი არასამთავრობო ორგანიზაციების შექმნას ცდილობს.[508]

ზემოთ აღწერილი ნეგატიური მოვლენების გამო, ინდიკატორის შეფასება, რომელიც 2011 წელს 75 ქულას შეადგენდა, 2015 წელს 50 ქულამდე შემცირდა.

გამჭვირვალობა (პრაქტიკა)

2015 წლის ქულა: 50 (2011 წლის ქულა: 50)

რამდენად გამჭვირვალეა სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების საქმიანობა?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის 2011 წლის ანგარიშში ქართული სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების გამჭვირვალობის საერთო დონე შეფასებული იყო, როგორც არასაკმარისო, რადგან მათი მხოლოდ მცირე ნაწილი ახდენდა საზოგადოების რეგულარულად ინფორმირებას საკუთარ საქმიანობასა და დაფინანსებასთან დაკავშირებით. ქვეყნის წამყვანი არასამთავრობო ორგანიზაციები გამჭვრივალედ მუშაობდნენ, მაგრამ სსო-თა უმეტესობა ასე არ იქცეოდა.

გამჭვირვალობის კუთხით ზოგადი ტენდენცია 2011 წლის შემდეგ მნიშვნელოვნად არ შეცვლილა. სამოქალაქო სექტორი კვლავაც განიცდის გამჭვირვალობის დეფიციტს, რადგან არასამთავრობო ორგანიზაციები ნარატიული და ფინანსური ანგარიშებისა და სხვა ინფორმაციის გამოქვეყნებას თავს არიდებენ, რის მიზეზადაც ღონისძიებათა შეზღუდული რაოდენობა, ან ამგვარი ანგარიშებისადმი საზოგადოების ნაკლები დაინტერესება სახელდება.[509][510] ის სსო-ები, რომლებიც რეალურად აქვეყნებენ წლიურ ანგარიშებს, ამას, ძირითადად, დონორთა მიერ გამჭვირვალობის კუთხით წაყენებული მოთხოვნების გამო აკეთებენ.[511] მიუხედავად ამისა, როგორც ერთ-ერთი გამოკითხული ექსპერტი აღნიშნავს, ოციდან ოცდაათამდე არასამთავრობო ორგანიზაცია, გამჭვირვალობის უზრუნველყოფის მიზნით, რეგულარულად აქვეყნებს მათი საქმიანობის შესახებ მნიშვნელოვან ინფორმაციას.[512]

საერთო ჯამში, 2011 წლის შემდეგ ამ მხრივ მდგომარეობა არსებითად არ შეცვლილა და მოცემული ინდიკატორის ქულაც, შესაბამისაც, უცვლელი რჩება.

ანგარიშვალდებულება (პრაქტიკა)

2015 წლის ქულა: 25 (2011 წლის ქულა: 25)

---

[508] http://www.tabula.ge/ge/story/88635-enm-is-ofistan-tavisufali-taoba-nacionaluri-modzraobis-akrdzalvas-itxovs (ნახვის თარიღი: 20 მარტი 2015)
[509] ანჯაფარიძე, ციტირებული წყარო.
[510] ბაქრაძე, ციტირებული წყარო.
[511] იქვე
[512] სალამაძე, ციტირებული წყარო

რამდენად უზრუნველყოფილია სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების ანგარიშვალდებულება მათ მიმართ, ვისაც ისინი წარმოადგენენ?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის 2011 წლის ანგარიშის მიხედვით, ქართული არასამთავრობო ორგანიზაციები, ზოგადად, არასაკმარისად ანგარიშვალდებულნი იყვნენ მათ მიმართ, ვის ინტერესებსაც ისინი, მათივე თქმით, წარმოადგენდნენ, რისი მიზეზიც საწევრო სისტემის სისუსტეს და მართვის არათანმიმდევრული სისტემები იყო. ანგარიშვალდებულების ეფექტიანად უზრუნველყოფა მხოლოდ საერთაშორისო დონორების მიერ დადგენილი ანგარიშვალდებულების მექანიზმების საშუალებით ხდებოდა.

სსო-ებს კვლაც აქვთ პრობლემები ანგარიშვალდებულების კუთხით. ამ მხრივ მთავარი პრობლემა სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებსა და საზოგადოების იმ სეგმენტს შორის კავშირის ნაკლებობაა, რომელსაც ისინი წარმოადგენენ. არ არსებობს ეფექტური ურთიერთქმედების მექანიზმები, რომელთა საშუალებითაც სსო-ები საზოგადოებასთან პროდუქტიულ ურთიერთობას უზრუნველყოფდნენ.[513] მეტიც, დონორების მიერ განსაზღვრული პრიორიტეტების გამო, სსო-თა საქმიანობა ხშირად არ ეხება საზოგადოებისათვის საჭირბოროტო ისეთ საკითხებს, როგორიცაა შრომითი უფლებები, გარემოს დაცვა, კულტურული მემკვიდრეობა, რაც სსო-თა ლეგიტიმურობის ხარისხს ამცირებს იმ მოქალაქეთა თვალში, რომლებსაც ისინი წარმოადგენენ.[514]

გარდა ამისა, სამოქალაქო აქტივობის დაბალი კულტურის გამო, საწევრო სისტემის მქონე სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების რიცხვი ძალზე მცირეა. წევრობის მსურველთა დაბალი აქტივობის ერთ-ერთი მიზეზი ისაა, რომ საზოგადოება სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებში ჩართულობით კონსტრუქციული პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში მონაწილეობის მნიშვნელობას ვერ ხედავს.[515]

რადგან ამ მიმართულებით 2011 წლის შემდეგ მდგომარეობა მნიშვნელოვნად არ შეცვლილა, მოცემული ინდიკატორის ქულაც უცვლელი რჩება.

კეთილსინდისიერება (კანონი და პრაქტიკა)

2015 წლის ქულა: 25 (2011 წლის ქულა: 25)

რამდენად არსებობს მექანიზმები, რომლებიც სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების კეთილსინდისიერებას უზრუნველყოფს? რამდენად ეფექტურია სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების კეთილსინდისიერების უზრუნველყოფის მექანიზმები პრაქტიკაში?

[513] სალამაძე, ციტირებული წყარო
[514] ნაცვლიშვილი, ციტირებული წყარო
[515] ბაქრაძე, ციტირებული წყარო

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის 2011 წლის ანგარიშში აღნიშნული იყო, რომ საქართველოში სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების კეთილსინდისიერების უზრუნველყოფის საშუალებები თითქმის არ არსებობდა, რადგან არ მოქმედებდა მთელი სექტორის მომცველი საერთო ქცევის კოდექსი ან თვითრეგულირების რაიმე სხვა მექანიზმი.

სამოქალაქო სექტორის საერთო ქცევის კოდექსი კვლავ არ არსებობს. სსო-თა მდგრადობის ინდექსის კვლევაში ვკითხულობთ: „როგორც ექსპერტები, ისე არასამთავრობო ორგანიზაციები თანხმდებიან, რომ სექტორს, ახლა, როგორც არასდროს, ისე სჭირდება თვითრეგულირების ქმედითი მექანიზმები და საერთო ეროვნულ დონეზე მოქმედი პროფესიული ეთიკის სტანდარტები."[516] საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვები არაერთგვაროვან სურათს გვაჩვენებს სსო-თა საზოგადოებრივი იმიჯის შესახებ. „კავკასიის ბარომეტრის“ 2013 წლის კვლევის ფარგლებში გამოკითხულთა მხოლოდ 2 პროცენტი აცხადებდა, რომ „სრულად ენდობოდა" არასამთავრობო ორგანიზაციებს, 21 პროცენტი კი აცხადებდა, რომ „გარკვეულწილად ენდობა" მათ.[517] თუმცა, „კორუფციის გლობალური ბარომეტრის“ 2013 წლის მონაცემებით, ქართულ არასამთავრობო ორგანიზაციებს კორუმპირებულად ან უკიდურესად კორუმპირებულად გამოკითხულთა მხოლოდ 13 პროცენტი მიიჩნევდა. ეს მონაცემი ყველა საჯარო ინსტიტუტის შესაბამის მაჩვენებელზე ბევრად დაბალი იყო, არმიის გამოკლებით.[518]

საერთო ჯამში, რადგან სსო-თა კეთილსინდისიერების მხრივ 2011 წლის შემდეგ მდგომარეობა მნიშვნელოვნად არ შეცვლილა, ამიტომ მოცემული ინდიკატორის ქულაც უცვლელია.

როლი: ხელისუფლების ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფა (პრაქტიკა)

2015 წლის ქულა: 50 (2011 წლის ქულა: 25)

რამდენად აქტიურად ცდილობს სამოქალაქო საზოგადოება ხელისუფლების ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფას და რამდენად წარმატებით ახერხებს ამას?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის 2011 წლის ანგარიშის მიხედვით, თუმცა ხელისუფლების საქმიანობის მონიტორინგს საქართველოში მრავალი არასამთავრობო ორგანიზაცია ახორციელებდა, სამოქალაქო სექტორი ხელისუფლების ანგარიშვალდებულების ეფექტიანად უზრუნველყოფას მაინც ვერ ახერხებდა. ამის მიზეზი, ერთი მხრივ, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების შიდა სისუსტეები იყო (რესურსების სიმწირე და ფართო საზოგადოებასთან მჭიდრო კავშირის უქონლობა), ხოლო, მეორე მხრივ, გარეშე ფაქტორები - ის პოლიტიკური გარემო, რომელშიც მათ

[516] USAID, *The 2013 CSO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia*, 87
[517] http://caucasusbarometer.org/en/cb2013ge/TRUNGOS/ (ნახვის თარიღი: 20 მარტი 2015)
[518] http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=georgia (ნახვის თარიღი: 20 მარტი 2015)

უხდებათ საქმიანობა (პოლიტიკური სისტემა, რომელსაც ძალაუფლების კონცენტრაციის მაღალი ხარისხი ახასიათებდა).

ხელისუფლების ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფის თვალსაზრისით, სსო-თა გავლენა იზრდება. 2011 წლის შემდგომ პერიოდში წამყვანი არასამთავრობო ორგანიზაციები, მათ შორის „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია“, „სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება“ და „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო“, ფართომასშტაბიან სადამკვირვებლო მისიებსა და მონიტორინგს ახორციელებდნენ არჩევნების დროს,[519] მონიტორინგს აწარმოებდნენ საჯარო ადმინისტრირების მნიშვნელოვან სფეროებზე, მათ შორის სახელმწიფო შესყიდვებზე,[520] საჯარო მოხელეთა ქონებაზე,[521] საარჩევნო კამპანიის დაფინანსებასა,[522] და კერძო კომპანიებთან პოლიტიკოსების კავშირებზე.[523]
რაც შეეხება პრობლემებს, რესურსებზე ხელმისაწვდომობის კუთხით არსებული გამოწვევები კვლავ ზღუდავს ქართული არასამთავრობო ორგანიზაციების უნარს, სტაბილურად აწარმოონ მონიტორინგი მთავრობის საქმიანობაზე. მთავრობისა და მმართველი პარტიის ხელმძღვანელი პირების აგრესიული განცხადებები ქვეყნის წამყვანი არასამთავრობო ორგანიზაციების მიმართ (რომლებიც დამოუკიდებლობის შესახებ ქვეთავში იქნა განხილული) ასევე ხელს უწყობს არახელსაყრელი გარემოს ჩამოყალიბებას სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მიერ მთავრობის საქმიანობის მონიტორინგისთვის.

ზემოთ აღწერილი პოზიტიური მოვლენების გამო, მოცემული ინდიკატორის შეფასება, რომელიც 2011 წელს 25 ქულას შეადგენდა, 2015 წელს 50 ქულამდე გაიზარდა.

როლი: პოლიტიკის რეფორმაში მონაწილეობა (პრაქტიკა)

2015 წლის ქულა: 75 (2011 წლის ქულა: 25)

რამდენად აქტიურად არის სამოქალაქო საზოგადოება ჩართული ანტიკორუფციული პოლიტიკის რეფორმირების ინიციატივებში?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის 2011 წლის ანგარიშში აღნიშნული იყო, რომ, თუმცა რიგი არასამთავრობო ორგანიზაცია საქართველოში აქტიურად და უწყვეტად

[519] იხ. მაგალითად: http://www.isfed.ge/main/330/eng/; http://www.isfed.ge/main/525/eng/; http://gyla.ge/eng/news?info=2182 (ნახვის თარიღი: 20 მარტი 2015)
[520] იხ. მაგალითად: http://gyla.ge/eng/news?info=1777 (ნახვის თარიღი: 20 მარტი 2015)
[521] იხ. მაგალითად: https://idfi.ge/ge/misconducts-linked-with-the-asset%20declarations-of-senior-officials (ნახვის თარიღი: 20 მარტი 2015)
[522] იხ. მაგალითად: http://transparency.ge/en/post/report/new-report-assesses-financial-transparency-and-accountability-political-parties-2013 (ნახვის თარიღი: 20 მარტი 2015)
[523] იხ. მაგალითად: http://transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/Businessmen%20in%20Politics%20and%20Politicians%20in%20Business,%20Problem%20of%20Revolving%20Door%20in%20Georgia.pdf (ნახვის თარიღი: 20 მარტი 2015)

მუშაობდა კორუფციასთან დაკავშირებულ საკითხებზე, ქართულ სსო-თა უნარს, მონაწილეობა მიეღოთ ხელისუფლების პოლიტიკის (მათ შორის, ანტიკორუფციული პოლიტიკის) შემუშავებაში, ამცირებდა მათი შეზღუდული რესურსები და პოლიტიკური გარემო, სადაც ერთი პოლიტიკური პარტიის სრული კონტროლი პოლიტიკურ ინსტიტუტებზე მას სსო-თა რეკომენდაციების უგულებელყოფას უადვილებდა.

ქართულ არასამთავრობო ორგანიზაციათა უნარი, ხელი შეუწყონ პოლიტიკის ცვლილებას, მნიშვნელოვნად გაუმჯობესდა. 2011 წლის შემდეგ არასამთავრობო ორგანიზაციები წარმატებით ლობირებდნენ პილიტიკის რეფორმის არაერთ ინიციატივას.[524] ორგანიზაცია „ფრიდომ ჰაუსის“ მიხედვით, „2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების მოახლოებამ ქართულ არასამთავრობო ორგანიზაციებს თითქოს ახალი ენერგია ჩაბერა და მათ გადამწყვეტი როლი ითამაშეს საკანონმდებლო ცვლილებების განხორციელებაში, რომელთა წყალობითაც საარჩევნო კამანიების უფრო სამართლიანად წარმართვა გახდა შესაძლებელი".[525] სსო-თა მიერ გაშლილმა კამპანიამ, რომლის მიზანიც მაუწყებელთა შესახებ კანონმდებლობაში „Must-Carry"-ის წესების შეტანა იყო, შედეგი გამოიღო - მისი წყალობით გაუმჯობესდა ამომრჩევლის წვდომა მრავალფეროვან საინფორმაციო გამოშვებებზე არჩევნების წინ. 2013 წელს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები ჩართულნი იყვნენ აგრეთვე ადგილობრივი თვითმმართველობის ახალი კანონის შემუშავებაში. [526] ადვოკატირების სხვა წარმატებული კამპანიები არჩევნების, სამართლის, მედიისა და სხვა სფეროებთან დაკავშირებულ საკითხებს ეხებოდა.[527] 2013-2014 წწ. აქტიურად მიმდინარეობდა კამპანია „ეს შენ გეხება“, რომლის მიზანიც სამართალდამცავი ორგანოების მიერ ფარული მიყურადების გამოყენებაზე კანონში არსებული რეგულაციების გაუმჯობესება იყო. აღნიშნული კამპანიის შედეგად პარლამენტმა შესაბამისი საკანონმდებლო ცვლილებების განხილვა დაიწყო.[528]

ამჟამად სსო-ებს საკმარისი შესაძლებლობა აქვთ, სხვადასხვა პლატფორმის საშუალებით იმუშაონ მთავრობასთან, მათ შორის შეუძლიათ, ითანამშრომლონ ანტიკორუფციულ საბჭოსთან ანტიკორუფციული სტრატეგიის შემუშავების საკითხში, აგრეთვე მონაწილეობა მიიღონ „ღია მმართველობის პარტნიორობის“ ინიციატივებში. მაგრამ, თანამშრომლობისათვის ხელსაყრელი პირობების მიუხედავად, ანტიკორუფციული საბჭოს შეზღუდული მანდატის გამო, სსო-თა აქტივობა ამ მიმართულებით მნიშვნელოვან შედეგს არ იძლევა. საჭიროა რეფორმების გატარება ანტიკორუფციული საბჭოს დამოუკიდებლობისა და რესურსების გაფართოების კუთხით.[529] მთავრობასა და არასამთავრობო ორგანიზაციებს შორის თანამშრომლობის სხვა შემთხვევები მოიცავს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების აქტიურ ჩართულობას ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის შესახებ დისკუსიებში 2013 წ. ჩატარებული არჩევნების

[524] USAID, *The 2013 CSO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia*, 84
[525] https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2014/georgia#.VF46lYeXRUQ (ნახვის თარიღი: 20 მარტი 2015)
[526] იქვე.
[527] USAID, *The 2013 CSO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia*, 84
[528] იქვე
[529] იქვე

წინ.[530] კიდევ ერთი გარემოება, რომელიც გარკვეულწილად ამცირებს არასამთავრობო ორგანიზაციების უნარს, გავლენა იქონიონ პოლიტიკის რეფორმაზე, მათ კომპეტენციებსა და პროფილს უკავშირდება. მონიტორინგით დაკავებული არასამთავრობო ორგანიზაციები წარმატებით ახერხებენ მთავრობის ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფას, მაგრამ მცირეა ანალიტიკური ორგანიზაციების რიცხვი, რომლებიც რეგულარულად მონაწილეობენ პოლიტიკის შემუშავების პროცესში.[531]

მთლიანობაში ქართული არასამთავრობო ორგანიზაციების შესაძლებლობები პოლიტიკის რეფორმის ხელშეწყობის კუთხით მნიშვნელოვნად გაუმჯობესდა, ამიტომაც მოცემული ინდიკატორის შეფასება, რომელიც 2011 წელს 25 ქულას შეადგენდა, 2015 წელს 50 ქულამდე გაზარდა.

[530] USAID, *The 2013 CSO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia*, 84

[531] ბაქრაძე, ციტირებული წყარო

ბიზნესი

მიმოხილვა

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის 2011 წლის ანგარიშის გამოქვეყნებიდან დღემდე საქართველოს ბიზნესის სექტორში მდგომარეობა უმნიშვნელოდ შეიცვალა. საკანონმდებლო ბაზა ბიზნესისთვის მეტწილად კვლავაც ხელსაყრელია. კერძო კომპანიები პრაქტიკაში შედარებით უფრო დამოუკიდებლები გახდნენ, რადგან 2011 წლის შემდეგ შემცირდა მათ საქმიანობაში მთავრობის არაჯეროვანი ჩარევის შემთხვევები. ჯერ კიდევ აღინიშნება მნიშვნელოვანი პრობლემები კომპანიების გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების თვალსაზრისით - მაგალითად, არ არსებობს სათანადო მექანიზმები მათი ბენეფიციარი მესაკუთრეების დასადგენად. საქართველოს ბიზნესსუბიექტებში იშვიათია ეფექტიანი ანტიკორუფციული პროგრამები და ღონისძიებები. კერძო სექტორი აქტიურად არ მონაწილეობს მთავრობის ანტიკორუფციულ პოლიტიკაში, ხოლო სამოქალაქო საზოგადოებასთან მისი თანამშრომლობის მასშტაბი შეზღუდულია.

ბიზნესი ინსტიტუტის საერთო ქულა: 53/100 2011: 50/100			
განზომილება	**ინდიკატორი**	**კანონი**	**პრაქტიკა**
შესაძლებლობები: 75/100 (2011: 68/100)	რესურსები	75 (2011: 75)	50 (2011: 50)
	დამოუკიდებლობა	100 (2011: 100)	75 (2011: 50)
მმართველობა: 58/100 (2011: 58/100)	გამჭვირვალობა	100 (2011: 100)	50 (2011: 50)
	ანგარიშვალდებულება	50 (2011: 50)	50 (2011: 50)
	კეთილსინდისიერება	50 (2011: 50)	50 (2011: 50)
როლი: 25/100 (2011: 25/100)	ანტიკორუფციულ პოლიტიკაში მონაწილეობა	25 (2011: 25)	
	სამოქალაქო საზოგადოების მხარდაჭერა და მასთან თანამშრომლობა	25 (2011: 25)	
კანონის და პრაქტიკის საშუალო ქულა		61 (2011: 61)	46 (2011: 43)

სტრუქტურა და ორგანიზაცია

2004 წლიდან მოყოლებული, საქართველოს მთავრობა დერეგულაციისა და ბიზნესისთვის ადმინისტრაციული ბარიერების შემცირების პოლიტიკას ახორციელებს. ამის შედეგად, კომერციული საწარმოების მარეგულირებელი ნორმები არსებითად შეიცვალა და მიღებულ იქნა რამდენიმე ახალი კანონი. საქართველოში ბიზნესის საქმიანობის მარეგულირებელი ძირითადი საკანონმდებლო ნორმები თავმოყრილია კანონში

„მეწარმეთა შესახებ," საგადასახადო კოდექსსა და სამოქალაქო კოდექსში. ბიზნეს საქმიანობა ბევრი სხვა კანონითაც რეგულირდება.

რესურსები (კანონი)

2015 წლის ქულა: 75 (2011 წლის ქულა: 75)

რამდენად ქმნის კანონმდებლობა ხელსაყრელ გარემოს საწარმოების შექმნისა და ფუნქციონირებისთვის?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის 2011 წლის ანგარიშის მიხედვით, საქართველოს ბიზნესისთვის ხელსაყრელი საკანონმდებლო ჩარჩო ქონდა, რაც „ბიზნესის წარმოების სიმარტივის" მსოფლიო ბანკის რეიტინგში საქართველოსთვის მინიჭებულ მაღალ ქულაშიც აისახა. კანონმდებლობა მარტივ პროცედურებს ადგენდა საწარმოს გახსნისა და დახურვის, ქონების რეგისტრაციისა და ნებართვების მიღების სფეროებში. საკუთრების უფლებები დაცული იყო კონსტიტუციით, ხოლო ინტელექტუალური საკუთრების დაცვას სამოქალაქო კოდექსი უზრუნველყოფდა. საქართველოს კანონმდებლობამ ნაკლებად დადებითი შეფასება დაიმსახურა კონტრაქტების აღსრულებისა და დავების მოგვარების საკითხებში.

სამართლებრივი ჩარჩო მეტწილად უცვლელი დარჩა საწარმოს გახსნისა და დახურვისა და საკუთრების რეგისტრაციის მხრივ. „ბიზნესის წარმოების სიმარტივის" მსოფლიო ბანკის ანგარიშში 2014 წელს საქართველო მე-4 ადგილს იკავებდა საწარმოს გახსნის სიმარტივის კუთხით და ეს პროცესი ახლა ორსაფეხურიანია, განსხვავებით 2011 წლისაგან, როდესაც ის სამ ეტაპს მოიცავდა. საქართველომ ბიზნესის წამოწყების გამარტივებას რეგისტრაციის საფასურის გადასახდელად ბანკში პირადად მისვლის მოთხოვნის გაუქმებით მიაღწია. ახლა მეწარმე რეგისტრაციის საფასურს სამეწარმეო რეესტრში იხდის, სადაც არეგისტრირებს კიდეც კომპანიას, რის შემდგომაც ბანკში ხსნის ანგარიშს ბიზნესის დასაწყებად.[532] მეტიც, 2011 წლის შემდეგ ცვლილებები შევიდა საქართველოს სამოქალაქო კოდექსში. ამ ცვლილებების თანახმად, გაფართოვდა გირაოს სახით გამოსაყენებელ აქტივთა ჩამონათვალი და სესხის უზრუნველყოფა დასაშვები გახდა პროდუქციით, ამონაგებით და გირაოს ჩანაცვლებით, რამაც სესხის მიღება გააიოლა.[533]

გარდა ამისა, საქართველომ წინ წაიწია კონტრაქტების აღსრულების თვალსაზრისითაც - გამარტივდა სასამართლო დავების წარმოების პროცედურები. მართალია პროცედურების ხარჯები და დრო იგივე დარჩა, რაც 2011 წლამდე იყო, მაგრამ კონტრაქტების აღსრულების პროცედურების რაოდენობა 36-იდან 33-ამდე შემცირდა, რაც ოდნავ აღემატება ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის საშუალო 31-პროცედურიან მაჩვენებელს.[534] შესაბამისად, შეიცვალა ქვეყნის რეიტინგი და

[532] World Bank, *Doing Business 2014, Economy Profile: Georgia, 19*
[533] იქვე, გვ. 44
[534] იქვე, გვ. 82

საქართველომ 130-ე ადგილიდან 122-ე ადგილზე გადაინაცვლა.[535] გადახდისუუნარობას რაც შეეხება, ამ საკითხის მოგვარების დასაჩქარებლად 2013 წელს საქართველომ გადახდისუუნარობასთან დაკავშირებული ყველა პროცედურის ვადები შეამცირა, მათ შორის აუქციონების ჩატარებისა.[536]

უარყოფითი მოვლენებიდან აღსანიშნავია ორი საკანონმდებლო ცვლილება, რომლებმაც ბიზნესგარემო გააუარესა. ამ ცვლილებათაგან ერთი „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ“ კანონს შეეხო და სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების უფლება შეუზღუდა უცხო ქვეყნის მოქალაქეებს.[537] შესწორების შედეგად შეჩერებულია მე-4 მუხლის „ბ" პუნქტის მოქმედება, რომლითაც სასოფლო-სამეურნეო მიწის საკუთრება უცხო ქვეყნის მოქალაქეებისათვის 2014 წლის 31 დეკემბრამდე ნებადართული იყო. მიუხედავად იმისა, რომ საკონსტიტუციო სასამართლომ აღნიშნული სამართლებრივი ნორმა არაკონსტიტუციურად ცნო მას შემდეგ, რაც „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველომ“ უცხო ქვეყნის მოქალაქისათვის სასოფლო-სამეურნეო მიწის ნაკვეთის საკუთრების უფლების აღკვეთისათვის მას საჩივრით მიმართა, სასამართლოს გადაწყვეტილება მხოლოდ ფიზიკური პირის მიმართ ამგვარი უფლების აღკვეთას შეეხო და არა იურიდიული პირისა.[538] შესაბამისად, უცხო ქვეყნის მოქალაქის საკუთრებაში არსებული კომპანიისათვის მიწის საკუთრების შეზღუდვა ბიზნესსექტორს კვლავ სერიოზულ დაბრკოლებას უქმნის.

მეორე საკანონმდებლო ცვლილება, რომელიც ასევე უარყოფითად შეიძლებოდა ასახულიყო ბიზნესგარემოზე, „უცხოელთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ“ კანონში შეტანილ დამატებებს შეეხება, რითაც გართულდა ვიზისა და ბინადრობის ნებართვის გაცემის პროცედურები და უცხო ქვეყნის მოქალაქის საქართველოში შემოსვლისა და ყოფნის საერთო ვადა 360 კალენდარული დღიდან 180-დღიან პერიოდში 90 კალენდარულ დღემდე შემცირდა.[539] ერთ-ერთი ექსპერტის თქმით, ამ ცვლილებების შედეგად, მნიშვნელოვნად გაუარესდა უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა მდგომარეობა; ცვლილებები უარყოფითად შეიძლება, ასახულიყო როგორც უცხო მოქალაქეთა მმართველობაში არსებულ კომპანიებზე, ისე ახალი კომპანიების შექმნის პერსპექტივებზე.[540]

საერთო ჯამში, 2011 წლის შემდეგ ადგილი ჰქონდა როგორც დადებით, ისე უარყოფით ცვლილებებს, რის გამოც მოცემული ინდიკატორის ქულა იგივე რჩება.

---

[535] http://www.doingbusiness.org/Custom-Query/georgia (ნახვის თარიღი: 20 მარტი 2015)
[536] World Bank , *2014, 90*
[537] საქართველოს კანონი „სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის საკუთრების შესახებ“, 1996 წლის 22 მარტი, 22-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.
[538] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება N1/2/563, 2014 წლის 24 ივნისი.
[539] საქართველოს კანონი „უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ“ , 2014 წლის 5 მარტი, მე-6 მუხლი, მე-7 და მე-8 პუნქტები.
[540] „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს“ მიმოწერა „ეკონომიკური პოლიტიკის კვლევის ცენტრის“ პროგრამების მენეჯერ ირინა გურულთან და აღმასრულებელ დირექტორ ნინო ევგენიძესთან, 2014 წლის 4 დეკემბერი.

რესურსები (პრაქტიკა)

2015 წლის ქულა: 50 (2011 წლის ქულა: 50)

რამდენად შესაძლებელია კომპანიის შექმნა და ეფექტიანი ფუნქციონირება პრაქტიკაში?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის 2011 წლის ანგარიშის მიხედვით, კომპანიის რეგისტრაცია პრაქტიკაში მარტივად ხდებოდა და სახელმწიფო რეგულირების ტვირთიც მცირე იყო. ამის მიუხედავად, საკუთრების უფლებები სათანადოდ არ იყო დაცული, რადგან დროდადრო აღინიშნებოდა მთავრობის მიერ კერძო საკუთრების ექსპროპრიაციის შემთხვევები, განსაკუთრებით ტურისტული ინფრასტრუქტურის განვითარებისთვის შერჩეულ რეგიონებში.

ფონდ „ჰერიტიჯის“ მონაცემების მიხედვით, 2014 წელს საქართველოს ეკონომიკა თავისუფლების თვალსაზრისით მსოფლიოში 22-ე ადგილზე იყო - ეს საქართველოს ისტორიაში საუკეთესო მაჩვენებელია.[541] საქართველომ გაუმჯობესებას მიაღწია „გლობალური კონკურენტუნარიანობის ინდექსის“ რეიტინგშიც და 2011 წლის 88-ე ადგილიდან 2014 წელს 69-ე ადგილზე გადაინაცვლა.[542] საკუთრების უფლების დაცვას რაც შეეხება, მიუხედავად იმისა, რომ საქართველომ ამ თვალსაზრისით მსოფლიო ეკონომიკური ფორუმის „გლობალური კონკურენტუნარიანობის ანგარიშში“ რეიტინგი გაიუმჯობესა და 2011 წლის 120-ე ადგილიდან 144 ქვეყანას შორის 85-ე ადგილზე გადაინაცვლა,[543] ქვეყანას კვლავ დაბალი შეფასება აქვს საკუთრების უფლების კუთხით ფონდ „ჰერიტიჯის“ „ეკონომიკური თავისუფლების ინდექსში“ (100 ქულიდან 40), რის გამოც საქართველო ამ ინდიკატორის მიხედვით 70-ე ადგილს იკავებს, რაც მის საერთო რეიტინგზე ბევრად დაბალი მაჩენებელია.[544]

ერთ-ერთმა ექსპერტმა ჩვენთან ინტერვიუში აღნიშნა, რომ საკუთრების უფლების დაცვის თვალსაზრისით პროგრესი შეინიშნება და განაცხადა, რომ 2012 წელს არჩეული ახალი ხელისუფლების პირობებში ქონების უკანონო ჩამორთმევის შემთხვევები არ დაფიქსირებულა.[545] თუმცა, გარკვეული გაუარესება აღინიშნება საჯარო რეესტრში ქონების რეგისტრაციის თვალსაზრისით. ამავე ექსპერტის თქმით, როგორც უცხოელი, ისე საქართველოს მოქალაქეები საჯარო რეესტრში მიწის რეგისტრაციისას მნიშვნელოვან შეფერხებებს აწყდებიან და პრობლემები ექმნებათ უძრავ ქონებასა და იპოთეკურ ოპერაციებთან დაკავშირებით.[546]

---

[541] http://www.heritage.org/index/pdf/2014/countries/georgia.pdf (ნახვის თარიღი: 20 მარტი 2015)
[542] http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2014-15.pdf (ნახვის თარიღი: 20 მარტი 2015)
[543] http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2014-15.pdf (ნახვის თარიღი: 20 მარტი 2015)
[544] http://www.heritage.org/index/pdf/2014/countries/georgia.pdf (ნახვის თარიღი: 20 მარტი 2015)
[545] „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს“ მიმოწერა იპ „DLA Piper საქართველოს“ პარტნიორ ტედ ჯონასთან, 2014 წლის 5 დეკემბერი.
[546] *იქვე*

საერთო ჯამში, 2011 წლის შემდეგ ამ სფეროში არსებული მდგომარეობის შესახებ არაერთგვაროვანი მონაცემების გამო, მოცემული ინდიკატორის ქულა უცვლელი რჩება.

დამოუკიდებლობა (კანონი)

2015 წლის ქულა: 100 (2011 წლის ქულა: 100)

რამდენად არსებობს კერძო საწარმოს საქმიანობაში არაჯეროვანი ჩარევის არდაშვების საკანონმდებლო გარანტიები?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის 2011 წლის ანგარიშში აღნიშნული იყო, რომ საქართველოს კანონმდებლობა ბიზნესის საქმიანობაში მთავრობის გადამეტებული ჩარევის დამშვებ დებულებებს არ შეიცავდა. მეწარმეებს უფლება ჰქონდათ, მოეთხოვათ სახელმწიფო ორგანოების უკანონო ქმედებების შედეგად მიღებული ზიანის ანაზღაურება. სახელმწიფო ორგანოების მიერ საწარმოს საქმიანობის შემოწმებას სპეციალური კანონი არეგულირებდა და ეს პროცესი სასამართლო ზედამხედველობას ექვემდებარებოდა. სასამართლოს ნებართვა იყო საჭირო აგრეთვე არაგეგმიური საგადასახადო ინსპექტირების შემთხვევაშიც. გადამხდელთა უფლებების დაცვის მიზნით შეიქმნა საგადასახადო ომბუდსმენის სამსახური.

სამართლებრივ ბაზაში ბიზნესსექტორის დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფის მხრივ ცვლილებები არ განხორციელებულა. კერძო კომპანიებს კვლავ აქვთ უფლება, მიიღონ კომპენსაცია მთავრობის მხრიდან განხორციელებული უკანონო ქმედებების შემთხვევაში,[547] ხოლო საგადასახადო ომბუდსმენი უფლებამოსილია, დაიცვას გადამხდელთა უფლებები.[548]

შესაბამისად, მოცემული ინდიკატორის ქულა უცვლელია.

დამოუკიდებლობა (პრაქტიკა)

2015 წლის ქულა: 75 (2011 წლის ქულა: 50)

რამდენად თავისუფალია პრაქტიკაში ბიზნესი მის საქმიანობაში არაჯეროვანი გარე ჩარევისგან?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის 2011 წლის ანგარიშში მითითებული იყო, რომ ბიზნესის დამოუკიდებლობის დამცველი სამართლებრივი დებულებები პრაქტიკაში ყოველთვის ქმედითად არ გამოიყენებოდა, რის მთავარ მიზეზადაც სასამართლო ხელისუფლების არასაკმარისი დამოუკიდებლობა სახელდებოდა. ის გარემოება, რომ საარჩევნო კამპანიის პერიოდში ოპოზიციური პარტიები ბიზნესისგან შემოწირულობებს თითქმის არ იღებდნენ (მმართველი „ნაციონალურ მოძრაობის“ მისამართით

[547] საქართველოს კონსტიტუცია, 42-ე მუხლი, მე-9 პუნქტი.
[548] საქართველოს საგადასახადო კოდექსი, 2010 წლის 17 სექტემბერი, 42-ე მუხლი.

განხორციელებული უხვი შემოწირულობების ფონზე) მეწარმეების მხრიდან ხელისუფლების მიმართ შესაძლო შიშის გამოხატულებად აღიქმებოდა. ამავე დროს, რიგი დამოუკიდებელი მედიაორგანიზაციის მფლობელები აცხადებდნენ, რომ ხელისუფლებამ რეკლამის დამკვეთებს მათთან რეკლამის განთავსებაზე უარი ათქმევინა. საგადასახადო ორგანოები ბიზნესს მეტისმეტად „მკაცრად“ ეპყრობოდნენ და კომპანიები არასაკმარისად იყვნენ დაცულები სასამართლო ხელისუფლების მხრიდანაც. ისმოდა ბრალდებები, რომ მთავრობა არაპირდაპირ მონაწილეობდა რიგი მსხვილი კერძო საწარმოს მესაკუთრის ცვლილებაში და გავლენას ახდენდა ამ პროცესის შედეგზე სასამართლო ხელისუფლებაზე და საგადასახადო ორგანოებზე კონტროლის საშუალებით.

2011 წლის შემდეგ სასამართლოს დამოუკიდებლობის ხარისხის ამაღლებამ ბიზნესის პირობები გაუუმჯობესა. „გლობალური კონკურენტუნარიანობის ინდექსში“ სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობის თვალსაზრისით საქართველოს 65-ე ადგილი უკავია (2011 წელს კი 104-ე პოზიცია ეკავა).[549] ერთ-ერთმა გამოკითხულმა ექსპერტმა აღნიშნა, რომ 2011 წლის შემდეგ გაუმჯობესება აღინიშნება ბიზნესთან დაკავშირებული საქმეების განხილვის თვალსაზრისით. რაც შეეხება სახელმწიფოს გავლენას ბიზნესსექტორზე, აღარ აღინიშნება საწარმოების საქმიანობაში ხელისუფლების ჩარევის პრაქტიკა, მაგალითად ქონების უკანონოდ ჩამორთმევა და კომპანიათა მესაკუთრეების პოლიტიკურად მოტივირებული ცვლილებები.[550]

ჯერ კიდევ არსებობს კითხვის ნიშნები საგადასახადო ორგანოების მიერ უფლებამოსილებების გადამეტების შესაძლო შემთხვევებთან დაკავშირებით. 2014 წლის თებერვალში ფინანსთა სამინისტროს საგამოძიებო სამსახურმა გადასახადებისაგან სავარაუდოდ თავის არიდების ფაქტზე შემოწმება დაიწყო საქართველოს კავშირგაბმულობის წამყვან კომპანია „ჯეოსელში“. ამ შემთხვევის გამო გამოითქვა შიში, რომ შემოწმება პოლიტიკურად მოტივირებული შეიძლებოდა ყოფილიყო, რადგან „ჯეოსელი“ მონაწილეობდა ინიციატივაში, რომლიც მიზანი საკანონმდებლო ცვლილებები იყო სამართალდამცავი ორგანოების მიერ ფარული მოსმენების გამოყენებაზე შეზღუდვების დაწესების მიზნით.[551] მსგავსი შიში გაჩნდა ტელევიზიებისა და მათი პროგრამების რეიტინგების გაზომვით დაკავებული დამოუკიდებელი კომპანია TV MR GE-ის საგადასახადო შემოწმების გამოც.[552] აშშ-ის ვაჭრობის დეპარტამენტი კვლაც აფრთხილებს ინვესტორებს, რომ საქართველოში „ბიუროკრატები და სასამართლოები კანონებსა და რეგულაციებს არაერთგვაროვნად და თვითნებურად განმარტავენ და აღასრულებენ, განსაკუთრებით საგადასახადო და საბაჟო სფეროებში."[553] მმართველ

[549] http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2014-15.pdf (ნახვის თარიღი: 20 მარტი 2015)
[550] ჯონასი, *ციტირებული წყარო.*
[551] http://www.tabula.ge/ge/story/80211 (ნახვის თარიღი: 20 მარტი 2015)
[552] http://transparency.ge/en/node/4004 (ნახვის თარიღი: 20 მარტი 2015)
[553] http://photos.state.gov/libraries/georgia/749756/zavrashviliex/2013-CCG-Georgia.pdf (ნახვის თარიღი: 20 მარტი 2015)

პარტიასა და ოპოზიციას შორის შემოწირულობების მხრივ კვლავაც მნიშვნელოვანი სხვაობაა.[554]

საერთო ჯამში, კვლავაც არსებული პრობლემების მიუხედავად, 2011 წლის შემდეგ მიღწეული წინსვლა საკმარისია, რომ მოცემული ინდიკატორის შეფასება 50 ქულიდან 75 ქულამდე გაიზარდოს.

გამჭვირვალობა (კანონი)

2015 წლის ქულა: 100 (2011 წლის ქულა: 100)

რამდენად უზრუნველყოფს კანონმდებლობა ბიზნესსექტორის საქმიანობის გამჭვირვალობას?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის 2011 წლის ანგარიშის მიხედვით, კანონმდებლობა ძლიერ დებულებებს შეიცავდა ბიზნესსექტორის გამჭვირვალობის კუთხით. საწარმოს რეგისტრაციასთან დაკავშირებული ინფორმაცია საჯარო იყო და მისი მოპოვება საჯარო რეესტრიდან ყველა დაინტერესებულ პირს შეეძლო. ყოველწლიური აუდიტორული შემოწმების მოთხოვნა გარკვეული სახის საწარმოებზე ვრცელდებოდა, ხოლო ეროვნული ბანკს საფინანსო სექტორზე ზედამხედველობა ევალებოდა. საქართველოში არსებობდა სპეციალური კანონი ფულის გათეთრების წინააღმდეგ, ხოლო ფულის გათეთრებისა და ტერორიზმის დაფინანსების წინააღმდეგ ბრძოლის მიზნით შექმნილი იყო ფინანსური მონიტორინგის სამსახური. კანონმდებლობა ასევე შეიცავდა დამატებით დებულებებს, რომლებიც საფონდო ბირჟაზე მოვაჭრე კომპანიების გამჭვირვალობას ეხებოდა. კანონი საქართველოში მოქმედ საწარმოებს (გარდა მცირე საწარმოებისა) ავალდებულებდა, დაეცვათ „ბუღალტრული აღრიცხვის საერთაშორისო სტანდარტების დამდგენი საბჭოს“ მიერ შემუშავებული „ფინანსური ანგარიშგების საერთაშორისო სტანდარტები“.

ერთადერთი მნიშვნელოვანი საკანონმდებლო ცვლილება, რომელმაც ბიზნესსექტორში გამჭვირვალობის მხრივ ვითარება შეცვალა, „უკანონო შემოსავლების ლეგალიზაციის შესახებ“ კანონში განხორციელებული ცვლილებაა, რომელიც ფინანსური მონიტორინგის სამსახურის ეროვნული ბანკიდან ფინანსთა სამინისტროს დაქვემდებარებაში გადასვლაში გამოიხატა.[555] „ეკონომიკური პოლიტიკის კვლევის ცენტრის“ ექსპერტების შეფასებით, ეს ცვლილება უკან გადადგმული ნაბიჯია, რადგან აღმასრულებელი ორგანოს ზედამხედველობას დაქვემდებარებამ საფრთხე შეიძლება შეუქმნას ფინანსური მონიტორინგის სამსახურის დამოუკიდებლობას.[556] მსგავსი წუხილი გამოთქვა კიდევ ერთმა ექსპერტმა, რომელმაც ხაზგასმით აღნიშნა, რომ ფინანსური მონიტორინგის სამსახურის ზედამხედველობა დელიკატური საკითხია და რომ დამოუკიდებელი

[554] TI Georgia, *Georgian Political Party Finances in 2013*, 14.
[555] საქართველოს კანონი „უკანონო შემოსავლების ლეგალიზაციის შესახებ", 2003 წლის 13 ივნისი, მე-2 მუხლი.
[556] გურული, ევგენიძე, *ციტირებული წყარო.*

სტატუსის შენარჩუნების ნაცვლად სამინისტროსადმი მისი დაქვემდებარება ნეგატიური ცვლილებაა.[557]

მიუხედავად ამისა, საკანონმდებლო ბაზა არსებითად იგივეა, რაც 2011 ს, ამიტომ მოცემული ინდიკატორის ქულა უცვლელი რჩება.

გამჭვირვალობა (პრაქტიკა)

2015 წლის ქულა: 50 (2011 წლის ქულა: 50)

რამდენად გამჭვირვალეა ბიზნესსექტორი პრაქტიკაში?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის 2011 წლის ანგარიშში აღნიშული იყო, რომ თუმცა ინფორმაცია რეგისტრირებული კომპანიების შესახებ საჯაროდ იყო ხელმისაწვდომი და ბანკები და საფონდო ბაზრის სხვა მონაწილეები კანონის მოთხოვნებიდან გამომდინარე ანგარიშებს წარუდგენდნენ ეროვნულ ბანკს, საქართველოში მოქმედი ზოგიერთი კომპანიის საკუთრების საკითხი საკმარისად გამჭვირვალე არ იყო. ეს პირველ რიგში, ოფშორულ ზონებში დარეგისტრირებულ კომპანიებს ეხებოდა. საკუთრების გამჭვირვალობის თვალსაზრისით პრობლემები აღინიშნებოდა ზოგიერთი ადრე სახელმწიფო საკუთრებაში მყოფი მსხვილი საწარმოს შემთხვევაშიც, რომლებიც წინა წლებში იქნა პრივატიზებული. მსხვილ ბიზნესორგანიზაციებს, განსაკუთრებით ბანკებს, საკმაოდ ინფორმაციული ვებგვერდები ქონდათ, მაგრამ მათზე ხშირად წარმოდგენილი არ იყო ზოგიერთი სახის მნიშვნელოვანი ინფორმაცია (მაგალითად, საკუთრების სტრუქტურა). საერთო ჯამში, საკუთარი ვებგვერდი ქართული ფირმების მხოლოდ 30 პროცენტს ქონდა. ფინანსური აუდიტისა და ანგარიშგების სტანდარტების კუთხით პრობლემებზე მეტყველებდა საქართველოს შედეგები „გლობალური კონკურენტუნარიანობის ანგარიშშიც“.

კერძო სექტორის ფინანსური აუდიტისა და ანგარიშგების სტანდარტების ხარისხი გაუმჯობესდა: საქართველომ, რომელსაც „გლობალური კონკურენტუნარიანობის ანგარიშის“ 2011 წლის რეიტინგში ამ ინდიკატორის მიხედვით 92-ე ადგილი ეკავა, ამჟამად 85-ე ადგილზე გადაინაცვლა.[558] თუმცა, ექსპერტების აზრით, ბიზნესის გამჭვირვალობის საკითხში გაუმჯობესება არ მომხდარა და კომპანიები კვლავ გულგრილად ეკიდებიან თავიანთ ვებგვერდებზე დამატებითი ინფორმაციის გამოქვეყნების მნიშვნელობას. ერთ-ერთი ექსპერტის თქმით, გაუმჭვირვალობა უარყოფით გავლენას ახდენს უცხოელი ინვესტორების დაინტერესებაზე, ინვესტიციები ჩადონ

[557] ჯონასი, *ციტირებული წყარო.*.
[558] http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2014-15.pdf (წახვის თარიღი: 20 მარტი 2015)

ქართულ საწარმოებში.[559] ასევე არ არსებობს ეფექტიანი მექანიზმები საქართველოში მოქმედი კომპანიების საბოლოო ბენეფიციარი მესაკუთრეების ვინაობის დასადგენად.[560]

2011 წლის შემდეგ ვითარება ამ კუთხით თითქმის არ შეცვლილა, რის გამოც მოცემული ინდიკატორის ქულა უცვლელი რჩება.

ანგარიშვალდებულება (კანონი)

2015 წლის ქულა: 50 (2011 წლის ქულა: 50)

რამდენად არსებობს ნორმები და კანონები, რომლებიც ბიზნესსექტორზე ზედამხედველობასა და კომპანიების კორპორატიულ მართვას არეგულირებს?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის 2011 წლის ანგარიშში ნათქვამი იყო, რომ თუმცა საქართველოს კანონმდებლობის კორპორატიულ მართვასთან დაკავშირებული დებულებები წინა წლებში მნიშვნელოვნად გაუმჯობესდა, ზოგიერთი ნორმა კვლავ სუსტი იყო. პარტნიორებისთვის უზრუნველყოფილი იყო მათი კომპანიების საქმიანობის შესახებ სხვადასხვა სახის ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა. კომპანია ვალდებული იყო, პარტნიორთა საერთო კრება მოეწვია იმგვარი გადაწყვეტილების მიღებისას, რომელიც კომპანიის ჩვეული საქმიანობის სფეროს სცილდებოდა.[561] ზოგიერთი ტიპის საწარმოს პარტნიორებს უფლება ქონდათ, პირადად შეემოწმებინათ საწარმოს საბუღალტრო დოკუმენტები და საბუთები, ხოლო სააქციო საზოგადოებების აქციების სულ მცირე 5 პროცენტის მფლობელ აქციონერებს, დარღვევების თაობაზე ეჭვის არსებობისას, უფლება ჰქონდათ, საწარმოს შემოწმება მოეთხოვათ.[562] ბანკებსა და მსხვილ კომპანიებზე ვრცელდებოდა სამეთვალყურეო საბჭოს შექმნის ვალდებულება, ხოლო დირექტორებს ევალებოდათ, წლიური ანგარიშები წარედგინათ სამეთვალყურეო საბჭოსთვის.[563] ლობირების შესახებ კანონი ეფექტიანი არ იყო პრაქტიკაში.

ბიზნესსექტორის ანგარიშვალდებულებასთან დაკავშირებული კანონმდებლობა, მათ შორის კანონი „ლობირების შესახებ“, პრაქტკულად არ შეცვლილა.[564] არ მომხდარა კორპორაციული მართვის ნორმებში ცვლილებების შეტანა საწარმოების ანგარიშვალდებულების გასაზრდელად. გამონაკლისს წარმოადგენს საბანკო წესებში შეტანილი ერთადერთი ცვლილება.[565] 2014 წელს საქართველოს ეროვნულმა ბანკმა მიიღო გადაწყვეტილება, რომლიც თანახმად ბანკებს არაპროფილური საქმიანობა აეკრძალათ.[566] კვევის ფარგლებში გამოკითხული ექსპერტები აღნიშნულ ცვლილებას მიესალმებიან და

[559] გურული, ევგენიძე, *ციტირებული წყარო.*.
[560] OECD ACN, 2013, 105
[561] საქართველოს კანონი „მეწარმეთა შესახებ“, 1994 წლის 28 ოქტომბერი, მე-9 მუხლი, 1-ლი პუნქტი.
[562] *იქვე,* 53-ე მუხლი.
[563] *იქვე,* 55-ე-57-ე მუხლები
[564] საქართველოს კანონი „ლობისტური საქმიანობის შესახებ“, 1998 წლის 30 სექტემბერი.
[565] გურული, ევგენიძე, ციტირებული წყარო.
[566] https://www.nbg.gov.ge/statement (ნახვის თარიღი: 20 მარტი 2015)

აღნიშნავენ, რომ, მისი შესრულების შემთხვევაში, ბანკების ანგარიშვალდებულება გაიზრდება.[567]

საერთო ჯამში, 2011 წლის შემდეგ ამ კუთხით ვითარება არ შეცვლილა და მოცემული ინდიკატორის ქულაც, შესაბამისად, იგივეა.

ანგარიშვალდებულება (პრაქტიკა)

2015 წლის ქულა: 50 (2011 წლის ქულა: 50)

რამდენად ეფექტიანია ბიზნეს სექტორის კორპორაციული მართვა პრაქტიკაში?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის 2011 წლის ანგარიშის თანახმად, წინა წლებში წინსვლა შეინიშნებოდა ქართული საწარმოების მიერ კორპორაციული მართვის წესების პრაქტიკაში შესრულების მხრივ, თუმცა კვლავ სახეზე იყო გარკვეული მნიშვნელოვანი ნაკლოვანებები. „საერთაშორისო საფინანსო კორპორაციის“ (IFC) მიერ ჩატარებულმა კვლევამ ქართული კომპანიების კორპორაციული მართვის პრაქტიკაში გაუმჯობესება გამოავლინა, მაგრამ ასევე აჩვენა რომ შემდგომ განვითარებას საჭიროებდა ისეთი სფეროები, როგორიცაა სამეთვალყურეო საბჭოების ეფექტურობა, შიდა კონტროლის მექანიზმები, ინფორმაციის გამოქვეყნება და აქციონერთა უფლებები. კორპორატიული მართვის წესების პრაქტიკაში შესრულებაზე მონიტორინგს არც ერთი სამთავრობო ორგანო არ აწარმოებდა. კორპორაციულ მართვასთან დაკავშირებით ქვეყანაში არსებული პრობლემები „გლობალური კონკურენტუნარიანობის ანგარიშშიც“ აისახა.

საერთაშორისო რეიტინგებში საქართველოს მაჩვენებელი გარკვეულწილად გაუმჯობესდა. 2014-2015 წლების „გლობალური კონკურენტუნარიანობის ანგარიშში“ კომპანიების სამეთვალყურეო საბჭოების ეფექტიანობის მხრივ საქართველო 144 ქვეყანას შორის 101-ე ადგილზეა, 2011 წელს კი ქვეყანა 136 ქვეყანას შორის 109-ე ადგილს იკავებდა. წინსვლა აღინიშნება მინორიტარული აქციონერების ინტერესების დაცვის თვალსაზრისითაც: 144 ქვეყანას შორის საქართველო 110-ე 110-ე ადგილს იკავებს, მაშინ, როცა 2011 წელს 136 ქვეყანას შორის მას 122-ე პოზიცია ეკავა.[568] თუმცა, გამოკითხული ექსპერტების მტკიცებით, რეიტინგების გარდა, კორპორაციული მართვის გაუმჯობესების საკითხში რაიმე მნიშვნელოვანი პროგრესი არ აღინიშნება.[569]

ერთ-ერთმა ექსპერტმა აღნიშნა, რომ ამჟამად კერძო კომპანიები ანგარიშვალდებულების მნიშვნელობას ხშირად ვერ ხედავენ, რადგან მცირე საწარმოთა უმეტესობაში წილების მფლობელები თავად არიან დაკავებულნი ბიზნესის მართვით. შესაბამისად, მათ არ მიაჩნათ, რომ კორპორაციული მართვის წესები უნდა დაიცვან. მიუხედავად ამისა, საქართველოს საფონდო ბირჟის განვითარება და ინვესტორებზე დამოკიდებული

[567] გურული, ევგენიძე, ციტირებული წყარო.
[568] http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2014-15.pdf (ნახვის თარიღი: 20 მარტი 2015)
[569] გურული, ევგენიძე, ციტირებული წყარო.

კომპანიების მზარდი რაოდენობა ბუნებრივად შექმნის ანგარიშვალდებულების გაზრდისა და კორპორაციული მართვის მკაცრი წესების საჭიროებას.[570]

საერთო ჯამში, 2011 წლის შემდეგ ამ მიმართულებით ვითარება თითქმის არ შეცვლილა, ამიტომ მოცემული ინდიკატორის ქულა უცვლელი რჩება.

კეთილსინდისიერება (კანონი)

2015 წლის ქულა: 50 (2011 წლის ქულა: 50)

რამდენად არსებობს მექანიზმები, რომლებიც ბიზნესსექტორის წარმომადგენელთა კეთილსინდისიერებას უზრუნველყოფს?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის 2011 წლის ანგარიშის მიხედვით, კანონმდებლობა სათანადო დებულებებს შეიცავდა საწარმოებში და საწარმოებს შორის ურთიერთობებში არსებული კორუფციისა და კორპორატიული პასუხისმგებლობის მხრივ და გარკვეულ, თუმცა შეზღუდულ, წესებს ადგენდა კერძო სექტორში ინტერესთა შეუთავსებლობის სფეროში. მექრთამეობა კერძო სექტორში სისხლის სამართლის კოდექსით ისჯებოდა, რომელიც იურიდიული პირების სისხლისსამართლებრივ პასუხისმგებლობასაც განსაზღვრავდა. კანონმდებლობა რამდენიმე ზოგად ნორმას შეიცავდა კომპანიების ხელმძღვანელთა კეთილსინდისიერების კუთხით და სავალდებულო ანტიკორუფციულ წესებს ადგენდა საფონდო ბირჟაზე მოვაჭრე კომპანიებისათვის. ამავე დროს, არ არსებობდა საერთო ქცევის კოდექსი ბიზნესსექტორისთვის. „საერთაშორისო საფინანსო კორპორაციის“ (IFC) მიერ ჩატარებულმა კვლევამ აჩვენა, რომ კომპანიების მხოლოდ 16 პროცენტს ჰქონდა ინტერესთა შეუთავსებლობის საკითხების მარეგულირებელი ეთიკის შიდა კოდექსი. მამხილებელთა დაცვის ნორმები კერძო სექტორის თანამშრომლებზე არ ვრცელდებოდა.

ბიზნესსექტორის კეთილსინდისიერების მხრივ მდგომარეობა მნიშვნელოვნად არ გაუმჯობესებულა. არ შექმნილა ბიზნესსექტორისათვის საერთო ქცევის კოდექსი. ამას გარდა, „ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის“ (OECD) აღმოსავლეთ ევროპისა და ცენტრალური აზიის ანტიკორუფციული ქსელის მონიტორინგის მესამე ანგარიშში საქართველოს შესახებ ხაზგასმულია, რომ, გამოკითხულ სახელმწიფო მოხელეებს კორუფციული ქმედებებში მხილებული კომპანიების მმართველთა პასუხისმგებლობის განმსაზღვრელი დებულებები არასაკმარისად მიაჩნიათ.[571]

[570] ჯონასი, ციტირებული წყარო.
[571] OECD ACN, 2013, , 102

მართალია მამხილებელთა დაცვის კანონმდებლობა ზოგადად გაუმჯობესდა, მაგრამ კანონმდებლობა კვლავ საჯარო მოსამსახურეებზეა ფოკუსირებული და კერძო სექტორში დასაქმებულ პირებს არ ეხება.[572]

2011 წლის შემდეგ ამ მიმართულებით ვითარება არსებითად უცვლელია, ამიტომ მოცემული ინდიკატორის ქულა იგივე რჩება.

კეთილსინდისიერება (პრაქტიკა)

2015 წლის ქულა: 50 (2011 ქულა: 50)

რამდენად უზრუნველყოფილია კერძო სექტორის წარმომადგენელთა კეთილსინდისიერება პრაქტიკაში?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის 2011 წლის ანგარიშში აღნიშნული იყო, რომ არსებული ქცევის კოდექსების გამოყენება პრაქტიკაში ძალზე იშვიათად ხდებოდა. „საერთაშორისო საფინანსო კორპორაციის“ (IFC) მიერ ჩატარებული კვლევის თანახმად, სამეთვალყურეო საბჭოს წევრთა მხოლოდ მცირე ნაწილი ამბობდა უარს ხმის უფლებით სარგებლობაზე ინტერესთა შეუთავსებლობის შემთხვევაში . კორპორატიული ეთიკის მხრივ ქვეყანაში არსებული პრობლემები აისახა საქართველოს რეიტინგზე „გლობალური კონკურენტუნარიანობის ანგარიშში“. კერძო სექტორის მამხილებლები პრაქტიკაში არასაკმარისად იყვნენ დაცულნი და არ არსებობდა კორუფციაში მხილებული კომპანიების შავი სია.

2011 წლის შემდეგ კერძო სექტორის კეთილსინდისიერება გარკვეულწილად გაუმჯობესდა. 2014-2015 წლების „გლობალური კონკურენტუნარიანობის ანგარიშში“ საქართველომ 144 ქვეყანას შორის 54-ე ადგილი დაიკავა ქვეყანაში მოქმედი კომპანიების მიერ ეთიკის ნორმების დაცვის კუთხით. შედარებისთვის, 2011 წელს საქართველოს 139 ქვეყანას შორის 78-ე პოზიცია ეკავა.[573] ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის აღმოსავლეთ ევროპისა და ცენტრალური აზიის ანტიკორუფციული ქსელის მონიტორინგის მესამე ანგარიშის მიხედვით, ზოგიერთ კომპანიაში უცხოელი ინვესტორებისა და საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების მოთხოვნით შესაბამისობის პროგრამების შემუშავება ხდება. ამ მხრივ გამოირჩევიან საერთაშორისო კომპანიების შვილობილი კომპანიები.[574] თუმცა, ეს პროგრამები მაინც გამონაკლისს წარმოადგენს ზოგადი ტენდენციიდან. კვლავაც სუსტია ანტიკორუფციული მექანიზმები სახელმწიფო საკუთრებაში არსებულ საწარმოებში.[575]

[572] საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“, V თავი.
[573] http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2014-15.pdf (ნახვის თარიღი: 20 მარტი 2015)
[574] OECD ACN, 2013, 100-101
[575] OECD ACN, 2013, 102

2011 წლის შემდეგ ამ მიმართულებით ვითარება, მთლიანობაში, უცვლელია, რის გამოც მოცემული ინდიკატორის ქულა იგივე რჩება.

როლი: ანტიკორუფციულ პოლიტიკაში მონაწილეობა (კანონი და პრაქტიკა)

2015 წლის ქულა: 25 (2011 წლის ქულა: 25)

რამდენად აქტიურად თანამშრომლობს ბიზნესსექტორი ქვეყნის ხელისუფლებასთან კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის მხრივ?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის 2011 წლის ანგარიშის მიხედვით, საქართველოს ბიზნესის სექტორი ხელისუფლების ანტიკორუფციულ პოლიტიკასა და ინიციატივებში აქტიურად არ მონაწილეობდა. არ დაფიქსირებულა არც ერთი შემთხვევა, რომ კომპანიას ან ბიზნესასოციაციას მონაწილეობა მიეღო ანტიკორუფციულ ინიციატივებში, ან განცხადება გაეკეთებინა ამ თემაზე. ბიზნესი არ იყო წარმოდგენილი არც ანტიკორუფციულ საბჭოში, ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიის მიღებასა და განხორციელებაზე პასუხისმგებელ ორგანოში. მიუხედავად იმისა, რომ გაერო–ს „გლობალურ შეთანხმებას“ (Global Compact) 24–მა ქართულმა კომპანიამ მოაწერა ხელი, გაწეული სამუშაოს შესახებ ანგარიშების დადგენილ ვადებში წარუდგენლობის გამო მათ უმრავლესობას „კომუნიკაცის არმქონე“ წევრის სტატუსი ქონდა.

ანტიკორუფციული პოლიტიკის შემუშავებაში ბიზნესის ჩართულობის გაუმჯობესების თვალსაზრისით მნიშვნელოვანი წინსვლა არ მომხდარა, მაგრამ გარკვეული ნაბიჯები გადაიდგა ბიზნესასოციაციების გააქტიურების მხრივ. 2011 წლის შემდეგ ბიზნესასოციაციები მიიწვიეს იუსტიციის სამინისტროსთან არსებული ანტიკორუფციული საბჭოს შეხვედრებზე, რომლებზეც ანტიკორუფციული სტრატეგია და ინიციატივები განიხილება.[576] მაგრამ, ამ მცდელობის მიუხედავად, ერთ-ერთი ბიზნეს ასოციაციის წარმომადგენელმა აღნიშნა, რომ პროცესი ცუდად იყო ორგანიზებული, არ მოჰყოლია შემდგომი ნაბიჯები და კერძო სექტორისათვის არც ანტიკორუფციული პოლიტიკის შემუშავებაში მისი ჩართვის მიზანი განუმარტავთ მკაფიოდ და არც შესაბამისი პროცედურები.[577] მთავრობა, თავის მხრივ, აქტიურად არ ცდილობს, ხელი შეუწყოს ბიზნესის კეთილსინდისიერების ამაღლებას.[578] გაეროს „გლობალურ შეთანხმებაში“ ამჟამად საქართველოს კერძო სექტორიდან მხოლოდ ხუთი მონაწილეა რეგისტრირებული.[579]

2011 წლის შემდეგ ამ მიმართულებით ვითარება მნიშვნელოვნად არ შეცვლილა და მოცემული ინდიკატორის ქულაც, შესაბამისად, უცვლელი რჩება.

[576] გურული, ევგენიძე, ციტირებული წყარო.
[577] ჯონასი, ციტირებული წყარო.
[578] OECD ACN, 2013, 101
[579] https://www.unglobalcompact.org/participants/search?utf8=%E2%9C%93&commit=Search&keyword=&country%5B%5D=65&joined_after=&joined_before=&business_type=2&sector_id=&listing_status_id=all&cop_status=all&organization_type_id=&commit=Search (ნახვის თარიღი: 20 მარტი 2015)

როლი: სამოქალაქო საზოგადოების მხარდაჭერა და მასთან თანამშრომლობა (კანონი და პრაქტიკა)

2015 წლის ქულა: 25 (2011 წლის ქულა: 25)

რამდენად თანამშრომლობს ბიზნესსექტორი სამოქალაქო საზოგადოებასთან და რამდენად უწევს მას დახმარებას კორუფციასთან ბრძოლის მხრივ?

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის 2011 წლის ანგარიშში აღნიშნული იყო, რომ საქართველოს ბიზნესსექტორი სამოქალაქო საზოგადოების ანტიკორუფციულ ღონისძიებებში არ მონაწილეობდა და არც ამგვარ ღონისძიებებს აფინანსებდა. სამოქალაქო საზოგადოებასა და ბიზნესს შორის კავშირი სუსტი იყო და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები თითქმის მთლიანად უცხოელი დონორების მიერ ფინანსდებოდნენ.

ამ ორ სექტორს შორის კავშირი კვლავ სუსტია. სამოქალაქო საზოგადოება ამჟამადაც დონორებისაგან მიღებულ დახმარებაზეა დამოკიდებული. როგორც ერთ-ერთი რესპონდენტი აღნიშნავს, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს თითქმის მთლიანად უცხოელი დონორები აფინანსებენ.[580] გამოკითხულმა მეორე ექსპერტმა ასევე ხაზი გაუსვა იმ გარემოებას, რომ არ განხორციელებულა წარმატებული საკანონმდებლო ცვლილებები, რომლებიც ბიზნესს არასამთავრობო ორგანიზაციების დასახმარებლად წაახალისებდა.[581] როგორც ჩანს, არც სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები იჩენენ ინტერესს, მოიძიონ ალტერნატიული დაფინანსების წყაროები, მაგალითად, კორპორატიული შემოწირულობების სახით.[582] უკანასკნელი სამი წლის განმავლობაში კორუფციასთან ბრძოლის მიმართულებით კერძო სექტორისა და სამოქალაქო საზოგადოების ერთობლივი ძალისხმევის არც ერთი შემთხვევა არ დაფიქსირებულა.

რადგან 2011 წლის შემდეგ ამ მიმართულებით არაფერი შეცვლილა, მოცემული ინდიკატორის ქულა უცვლელი რჩება.

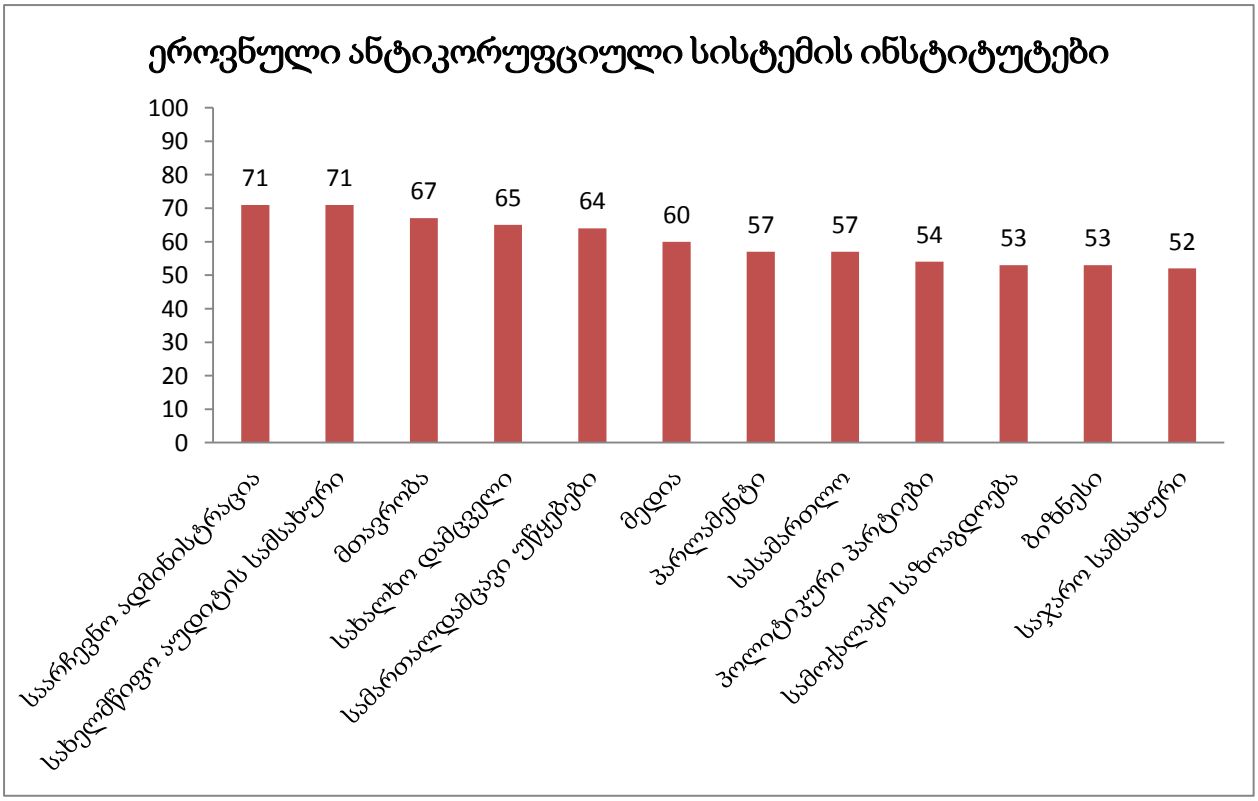
[580] „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს“ მიმოწერა „ სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტის“ დირექტორ ვაჟა სალამაძესთან, 2014 წლის 6 მაისი.
[581] „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს“ მიმოწერა „ევრაზიის თანამშრომლობის ფონდის“ პროგრამების უფროს მენეჯერ ზაალ ანჯაფარიძესთან, 2014 წლის 8 მაისი.
[582] http://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1863/E%26E%202013%20CSOSI%20Final%2010-29-14.pdf (ნახვის თარიღი: 20 მარტი 2015)

დასკვნები და რეკომენდაციები

საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემა 2015 წელს

ქვედა გრაფიკში მოცემულია საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის ინსტიტუტების მდგომარეობა 2015 წელს. საარჩევნო ადმინისტრაცია და სახელმწიფო აუდიტის სამსახური ამჟამად სისტემის ყველაზე ძლიერი ინსტიტუტები არიან.

საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის ინსტიტუტები 2015 წელს



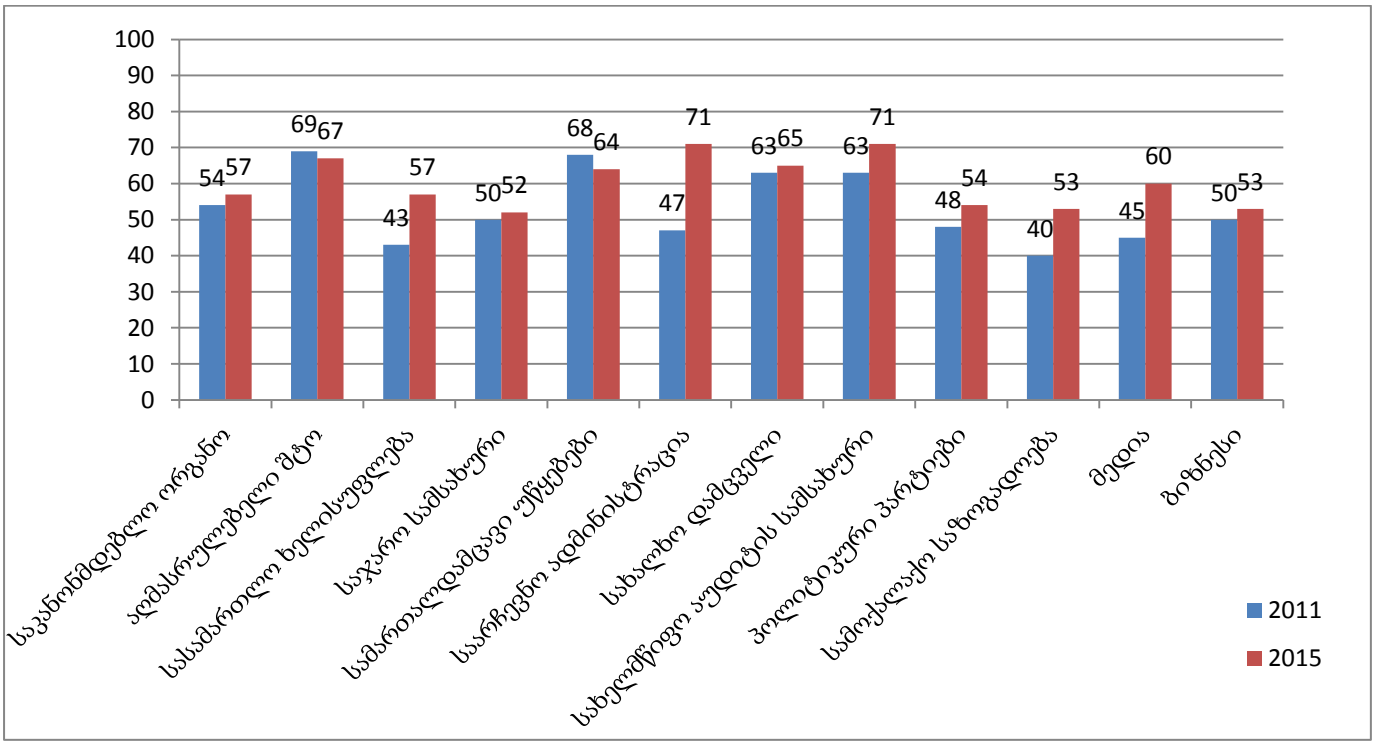
სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის წინა შეფასებაშიც შედარებით მაღალი ქულა მიიღო. საარჩევნო ადმინისტრაციამ კი განსაკუთრებით შთამბეჭდავ პროგრესს მიაღწია 2011 წელთან შედარებით, როდესაც ის ერთ-ერთი ყველაზე სუსტი ინსტიტუტი იყო ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასებაში.

2015 წლის კვლევაში დაიკლო მხოლოდ ორი ინსტიტუტის საერთო ქულამ - აღმასრულებელი შტოსა და სამართალდამცავი უწყებებისა, რომლებიც სისტემის ყველაზე ძლიერი ინსტიტუტები იყვნენ 2011 წელს. ამავდროულად, მიუხედავად იმისა, რომ საკანონმდებლო ორგანოსა და სასამართლოს საერთოდ ქულები 2011 წლის შემდეგ გაუმჯობესდა (განსაკუთრებით აღსანიშნავია სასამართლოს ჯამური ქულის ზრდა),

აღმასრულებელ შტოსა და სამართალდამცავ უწყებებთან შედარებით, ისინი მაინც სუსტ ინსტიტუტებად რჩებიან. ეს მიუთითებს მიმდინარე ნაკლოვანებებზე ჰორიზონტალური ანგარიშვალდებულებისა და ურთიერთკონტროლისა და გაწონასწორების მექანიზმების სისტემაში.

სამოქალაქო საზოგადოება და მედია ასევე არიან იმ ინსტიტუტებს შორის, რომელთა საქმიანობა მნიშვნელოვნად გაუმჯობესდა 2011 წლის შემდეგ. პოლიტიკური პარტიების, სახალხო დამცველისა და ბიზნესის შეფასებები ასევე გაუმჯობესდა, თუმცა მათი ქულების მატება შედარებით მცირეა. ეს მიუთითებს იმაზე, რომ პრობლემების უმეტესობა ამ ინსტიტუტებში ჯერ კიდევ მოსაგვარებელია.

საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის ინსტიტუტები 2011 და 2015 წლებში



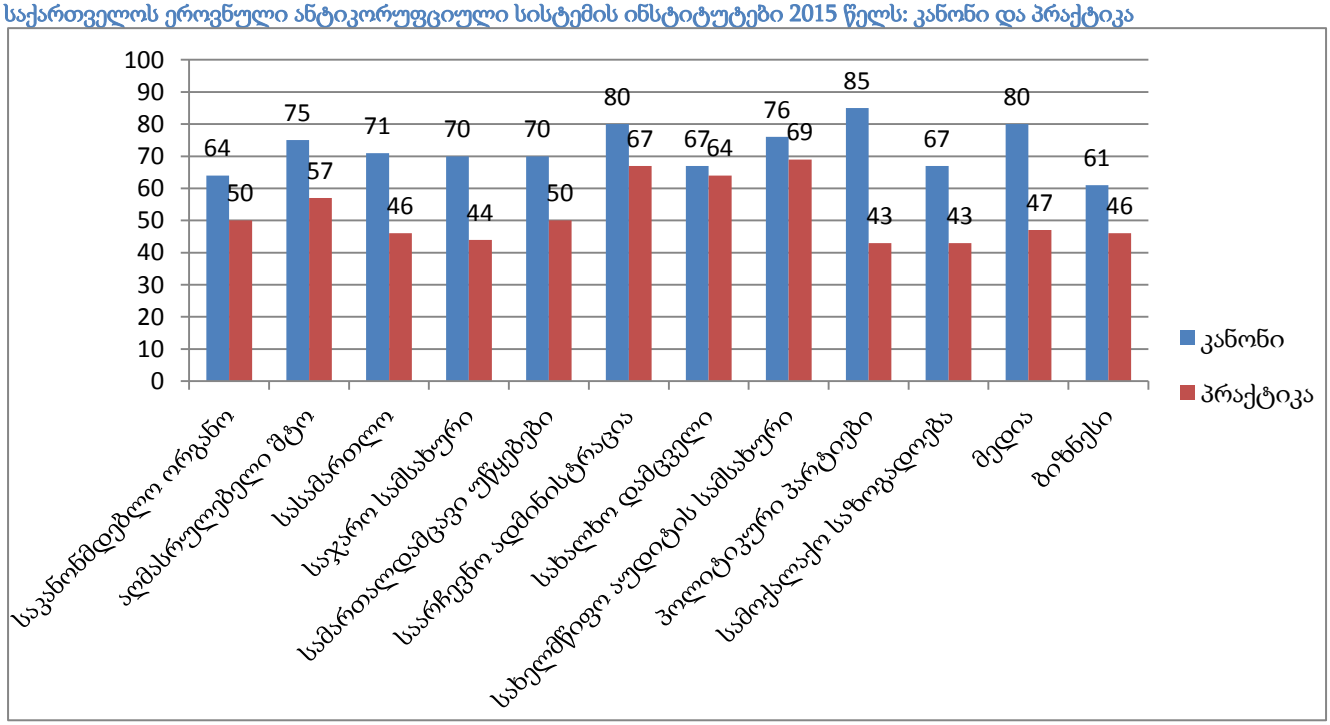
განსხვავებები კანონსა და პრაქტიკას შორის

რადგანაც ზედა გრაფიკში მოცემული ინსტიტუტების ქულები ჯამურია და მოიცავს როგორც კანონს, ისე პრაქტიკას, ეს ქულები შეიძლება არ ასახავდეს მნიშვნელოვან განსხვავებას ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის ინსტიტუტების ფორმალურ წესებსა და რეალობაში არსებულ პრაქტიკას შორის. ამიტომაც მნიშვნელოვანია თითოეული ინსტიტუტის საკანონმდებლო ჩარჩოსა და პრაქტიკის საშუალო ქულების ცალ-ცალკე შეფასებაც.

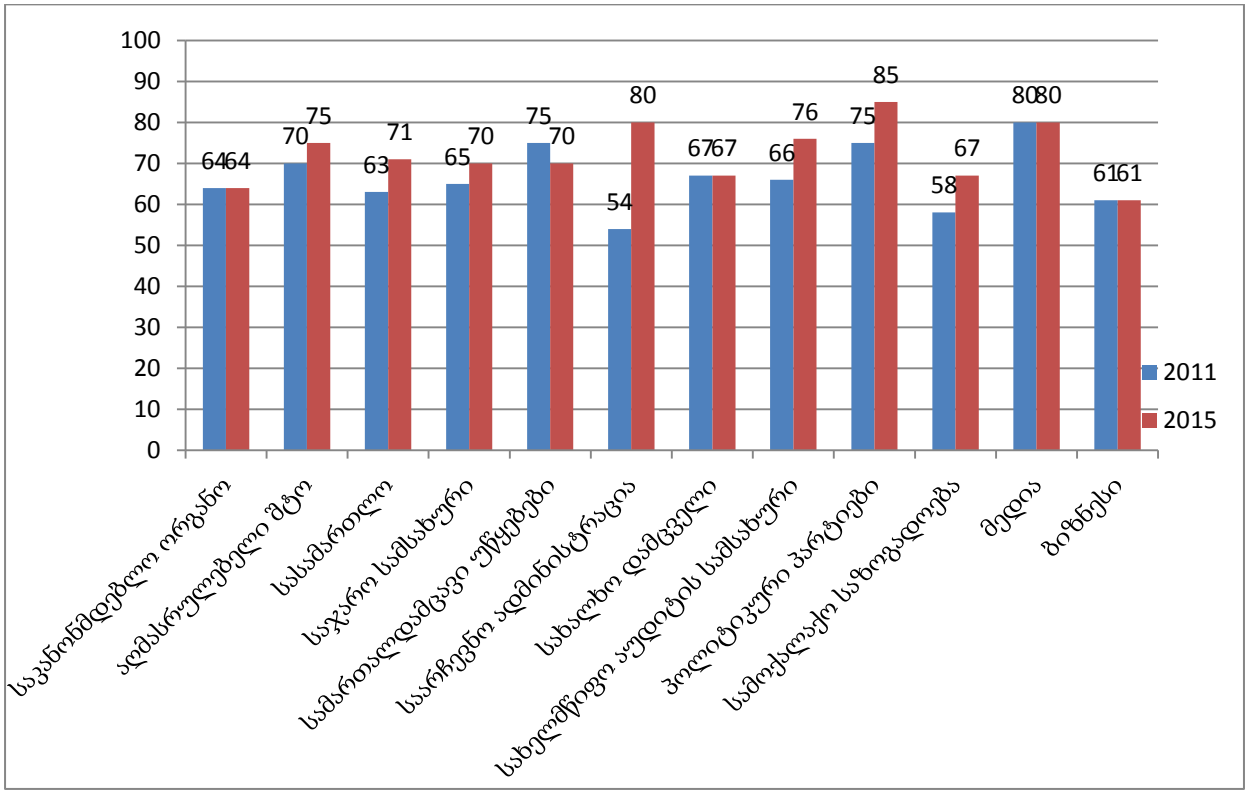
ქვედა გრაფიკში შედარებულია კანონმდებლობისა და პრაქტიკის ინდიკატორების საშუალო ქულები. გრაფიკი მიუთითებს მნიშვნელოვან განსხვავებაზე საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის ინსტიტუტების საკანონმდებლო ჩარჩოსა და რეალურ მდგომარეობას შორის. 12 ინსტიტუტიდან თითოეულში კანონის საშუალო

ქულა მეტია პრაქტიკის საშუალო ქულაზე და მხოლოდ სახალხო დამცველის შემთხვევაშია ეს სხვაობა მცირე. მართალია სხვაობა მნიშვნელოვანია ყველა სხვა საყრდენ ინსტიტუტში, მაგრამ ის, 2011 წლის მსგავსად, განსაკუთრებით დიდია მედიისა და პოლიტიკური პარტიების შემთხვევაში.

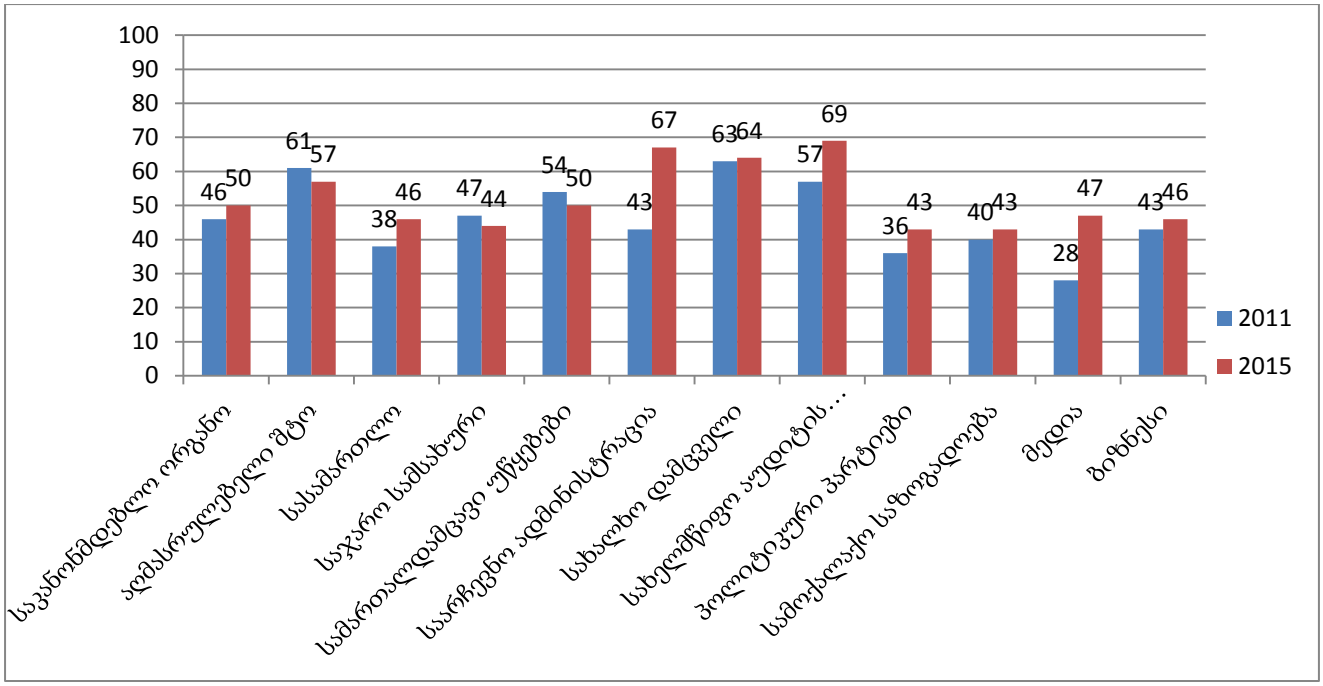
საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის ინსტიტუტები 2015 წელს: კანონი და პრაქტიკა



ინსტიტუტების მიხედვით კანონის საშუალო ქულების ცვლილებების შეფასებისას აღსანიშნავია, რომ 2011-დან 2015 წლამდე საკანონმდებლო ჩარჩო ყველაზე მეტად გაუმჯობესდა საარჩევნო ადმინისტრაციაში. ასევე გარკვეული პოზიტიური საკანონმდებლო ცვლილებები იყო ხუთ სხვა ინსტიტუტშიც, მაშინ როდესაც არ შეცვლილა პარლამენტის, სახალხო დამცველის, მედიისა და ბიზნესის საკანონმდებლო ჩარჩო. 2011-2015 წლებში მხოლოდ სამართალდამცავი უწყებების სამართლებრივი ჩარჩო გაუარესდა.



მსგავსი გრაფიკი, რომელშიც მოცემულია 2011 და 2015 წლების ანგარიშებში ინსტიტუტების პრაქტიკის საშუალო ქულები, კვლავ გვაჩვენებს, რომ ყველაზე მნიშვნელოვანი ცვლილება საარჩევნო ადმინისტრაციაში მოხდა. მთლიანობაში, 2015 წელს ყველა ინსტიტუტმა, აღმასრულებელი შტოს, საჯარო სამსახურისა და სამართალდამცავი უწყებების გამოკლებით, უფრო მაღალი საშუალო ქულა მიიღო პრაქტიკაში, ვიდრე 2011 წელს.



2011 და 2015 წლებში, ყველა ინსტიტუტის კანონმდებლობის საშუალო ქულა გაიზარდა 66.5-დან 72.1-მდე. პრაქტიკის საშუალო ქულა გაიზარდა 46.3-დან 52.1-მდე, რაც მიუთითებს იმაზე, რომ პოზიტიური ცვლილებები მეტ-ნაკლებად თანაბრად გადანაწილდა კანონმდებლობისა და პრაქტიკის ინდიკატორებს შორის.

ურთიერთკავშირები ინსტიტუტებს შორის

ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის კონცეფცია ეფუძნება იდეას, რომ სხვადასხვა ინსტიტუტების წარმატებას შორის ძლიერი კავშირი არსებობს. ერთი ინსტიტუტის სისუსტემ შეიძლება ხარვეზები გამოიწვიოს სხვა ინსტიტუტებში და პირიქით, ზოგიერთ ინსტიტუტში მომხდარ პოზიტიურ ცვლილებებს შეიძლება დადებითი გავლენა ჰქონდეს სხვა ინსტიტუტებზეც.

საქართველოს შემთხვევაში, აღმასრულებელი შტოს ანგარიშვალდებულების დონე კვლავ დაბალია საკანონმდებლო ორგანოსა და სასამართლოს სისუსტის გამო. 2011-2015 წლებში სასამართლოს დამოუკიდებლობის ზრდამ (და სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის გაუმჯობესებულმა მუშაობამ) ასევე გაზარდა მთავრობის ანგარიშვალდებულებაც. მაგრამ საჭიროა დამატებითი პროგრესი საკანონმდებლო ორგანოში, რათა აღმასრულებელი შტო უფრო ანგარიშვალდებული გახდეს. ამავდროულად, სასამართლო ხელისუფლებაში პოზიტიურმა ცვლილებებმა დადებითი ზეგავლენა მოახდინა ბიზნესის დამოუკიდებლობაზეც.

უფრო ძლიერი საარჩევნო ადმინისტრაცია, რომელსაც უკეთ შეუძლია საარჩევნო პროცესის მართვა, უზრუნველყოფს უფრო თანაბარ საარჩევნო პირობებს პოლიტიკური პარტიებისთვის, რაც უფრო მრავალფეროვანი და წარმომადგენლობითი საკანონმდებლო ორგანოს წინაპირობაა. მედიის მეტ დამოუკიდებლობას მსგავსი ეფექტი შეიძლება

ჰქონდეს, რადგან მედიაზე წვდომა მნიშვნელოვანი ფაქტორია, რომელსაც ზეგავლენა აქვს პარტიების საქმიანობაზე არჩევნების დროს.

იმ გარემოებამ, რომ 2011 წლის შემდეგ საქართველოს სამოქალაქო საზოგადოება უფრო აქტიური და წარმატებული გახდა პოლიტიკური რეფორმების ხელშეწყობის მხრივ, სავარაუდოდ ხელი შეუწყო რიგი ინსტიტუტების საკანონმდებლო ჩარჩოს გაუმჯობესებას, მათ შორის საარჩევნო ადმინისტრაციისაც (რომლის საკანონმდებლო ჩარჩოს ინდიკატორების საშუალო ქულა ყველაზე დიდი სხვაობით გაიზარდა), რადგანაც ქვეყნის სამოქალაქო საზოგადოების წამყვანი ორგანიზაციები აქტიურად იყვნენ ჩართულნი შესაბამისი საკანონმდებლო ცვლილებების განხილვაში.

პროგრესი, გამოწვევები და რეკომენდაციები ინსტიტუტების მიხედვით

ქვემოთ მოცემულია თითოეულ ინსტიტუტში მომხდარი ძირითადი პოზიტიური ცვლილებების, არსებული პრობლემებისა და რეკომენდაციების სია.

ინსტიტუტი	საკანონმდებლო ორგანო
ძირითადი პოზიტიური ცვლილებები	• უფრო მრავალფეროვანი შემადგენლობა და შედარებით უფრო მეტი დამოუკიდებლობა ვიდრე 2011 წელს • პოზიტიური ცვლილებები გამჭვირვალობის კუთხით კანონსა და პრაქტიკაში
მთავარი გამოწვევები	• პარლამენტი ჯერ კიდევ არ არის საკმარისად დამოუკიდებელი იმისთვის, რომ პრაქტიკაში ეფექტიანი ზედამხედველობა გაუწიოს აღმასრულებელ შტოს • პარლამენტის ანგარიშვალდებულება მოქალაქეების მიმართ არ არის საკმარისად უზრუნველყოფილი არც კანონში და არც პრაქტიკაში • პარლამენტში კვლავ პრობლემებია ადამიანური რესურსების კუთხით • პარლამენტისთვის საკმარისად პრიორიტეტული არ არის ანტიკორუფციული და კარგი მმართველობის კანონმდებლობა • პრაქტიკაში პარლამენტის წევრების კეთილსინდისიერების უზრუნველყოფა კვლავ პრობლემურია
რეკომენდაციები	• პარლამენტის უფლებამოსილებები სახელმწიფო ბიუჯეტის მიღების პროცესში უნდა გაიზარდოს • საქართველომ უნდა გადახედოს საპარლამენტო არჩევნების სისტემას, რათა უზრუნველყოს პროპორციული წარმომადგენლობა და ხმების თანასწორობა • პარლამენტმა უნდა შეასურლოს უფრო აქტიური როლი აღმასრულებელი შტოს ზედამხედველობის მხრივ. ამავდროულად, აღმასრულებელი შტოს წარმომადგენლებმა

	დროულად და ამომწურავად უნდა გასცენ პასუხი პარლამენტარების შეკითხვებს • პარლამენტი მეტად უნდა დაინტერესდეს ანტიკორუფციული პოლიტიკითა და კარგი მმართველობის სისტემით და დროულად აღმოფხვრას ამ სფეროებში არსებული საკანონმდებლო ხვრელები • უნდა გაუმჯობესდეს საკანონმდებლო ორგანოს მუშაობის შესახებ მნიშვნელოვანი ინფორმაციის საზოგადოებისთვის ხელმისაწვდომობა (კომიტეტებისა და პლენარული სხდომების დღის წესრიგი და ოქმები, კანონპროექტები, ხმის მიცემის შედეგები), ისევე, როგორც მოქალაქეთა დაშვება პარლამენტის შენობაში • მიღებული უნდა იქნეს პარლამენტის წევრთა ეთიკის კოდექსი და უნდა მოხდეს პარლამენტის წევრების ქონებრივი დეკლარაციების გადამოწმება

ინსტიტუტი	აღმასრულებელი შტო
ძირითადი პოზიტიური ცვლილებები	• ინფორმაციის პროაქტიულად გამოქვეყნების მარეგულირებელი ნორმების მიღების შედეგად გაიზარდა აღმასრულებელი შტოს გამჭვირვალობა • 2011 წელთან შედარებით, უფრო დამოუკიდებელი სასამართლო ხელისუფლებისა და უფრო ძლიერი სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის წყალობით, გაიზარდა აღმასრულებელი ხელისუფლების ანგარიშვალდებულება
მთავარი გამოწვევები	• აღმასრულებელი შტოს დამოუკიდებლობა მნიშვნელოვნად შემცირდა იმის შედეგად, რომ ყოფილი პრემიერ-მინისტრი ინარჩუნებს არაფორმალურ გავლენას მინისტრთა კაბინეტზე • საპარლამენტო ზედამხედველობის სისუსტის გამო აღმასრულებელი შტოს ანგარიშვალდებულება კვლავ არ არის სათანადოდ უზრუნველყოფილი • კვლავ შეუსაბამოა კეთილსინდისიერების უზრუნველყოფის მექანიზმები და პრობლემად რჩება „მბრუნავი კარის“ პროცესი. ასევე არ არსებობს აღმასრულებელი შტოს წევრების ქონებრივი დეკლარაციების გადამოწმების მექანიზმი • აღმასრულებელმა შტომ არ გამოხატა ძლიერი ნება დაეფუძნებინა პროფესიონალური და დამოუკიდებელი საჯარო სამსახური, რაც გამოიხატება იმაში, რომ მათ არ განახორციელეს შესაბამისი კანონმდებლობის რეფორმა. ამის შედეგია ასევე 2012 წელს, ძალაუფლების გადაცემის შემდეგ, საჯარო სამსახურებიდან თანამშრომლების მასობრივი გათავისუფლება და საჯარო სამსახურში დასაქმების პროცესში ნეპოტიზმის არსებობასთან დაკავშირებული ბრალდებები
რეკომენდაციები	• ყოფილი პრემიერ-მინისტრის ჩართულობა მინისტრთა კაბინეტის საქმიანობაში უნდა დასრულდეს

	• პარლამენტმა უფრო აქტიურად უნდა გააკონტროლოს აღმასრულებელი შტო, ხოლო აღმასრულებელი შტოს წარმომადგენლები დროულად და ამომწურავად უნდა პასუხობდნენ პარლამენტის წევრების შეკითხვებს • უნდა დაწესდეს მექანიზმი, რომელიც კეთილსინდისიერების არსებული ნორმების პრაქტიკაში შესრულებას უზრუნველყოფს (შესაძლოა ეს განხორციელდეს დამოუკიდებელი ანტი-კორუფციული სააგენტოს დაფუძნებით). ასევე უნდა გაუმჯობესდეს „მბრუნავი კარის“ პროცესთან დაკავშირებული კანონმდებლობა • მთავრობამ უნდა განახორციელოს საჯარო სამსახურის რეფორმა ახალი კანონისა და მეორადი კანონმდებლობის მიღებით, რომლებიც უზრუნველყოფს გამჭვირვალობასა და ობიექტურობას საჯარო მოხელეების სამსახურში აყვანის, დაწინაურების, გათავისუფლებისა და ანაზღაურების პროცესში.
ინსტიტუტი	**სასამართლო ხელისუფლება**
ძირითადი პოზიტიური ცვლილებები	• გაუმჯობესდა სასამართლოს დამოუკიდებლობის უზრუნველმყოფი საკანონმდებლო დებულებები. მოსამართლეები უფრო მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს ფორმირებასა და მოსამართლეების დანიშვნაში • პრაქტიკაში, სასამართლო ხელისუფლება შედარებით უფრო დამოუკიდებელია, ვიდრე 2011 წელს (მოსამართლეები უფრო გაბედულ პოზიციას იკავებენ პროკურორებთან ურთიერთობისას სამართლის საქმეების განხილვის დროს; ასევე, საგრძნობლად გაიზარდა კერძო მხარეების მიერ სახელმწიფოს წინააღმდეგ მოგებული ადმინისტრაციული დავების რიცხვი) და შესაბამისად გაუმჯობესდა მისი საქმიანობა აღმასრულებელი შტოს ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფის კუთხითაც. • სასამართლო სხდომების ტრანსლირებისა და ჩაწერის აკრძალვის გაუქმებისა და უზენაესი სასამართლოს ვებგვერდზე უფრო პროაქტიულად გამოქვეყნებული ინფორმაციის წყალობით გაუმჯობესდა სასამართლოს გამჭვირვალობა კანონსა და პრაქტიკაში
მთავარი გამოწვევები	• რესურსების კუთხით, პრობლემად რჩება მოსამართლეების, სასამართლო დარბაზებისა და შტატის არასაკმარისი რაოდენობა • მოსამართლის უვადოდ დანიშვნამდე კანონით გათვალისწინებული სამწლიანი გამოსაცდელი პერიოდი საფრთხეს უქმნის მოსამართლეების დამოუკიდებლობას • კვლავ არსებობს პრობლემები სასამართლოს დამოუკიდებლობის მხრივ, რაც გულისხმობს

	მოსამართლეებისთვის საქმეების გაუმჭვირვალედ განაწილებას, განსაკუთრებით პოლიტიკურად სენსიტიური პროცესების დროს • გამჭვირვალობა არაა საკმარისად უზრუნველყოფილი პრაქტიკაში, განსაკუთრებით პოლიტიკურად სენსიტიური პროცესების დროს • სასამართლოს ანგარიშვალდებულება კვლავ პრობლემურია პრაქტიკაში, ძირითადად იმის გამო, რომ მოსამართლეები არ იძლევიან თავიანთი გადაწყვეტილებების ადეკვატურ დასაბუთებას. ასევე სუსტია დისციპლინარული პროცედურები • პრაქტიკაში, სასამართლო ხელისუფლებას კეთილსინდისიერების კუთხით კვლავ პრობლემები აქვს, რაზეც მეტყველებს სასამართლოს უარყოფითი იმიჯი საზოგადოებაში
რეკომენდაციები	• საჭიროა დამატებითი რესურსების გამოყოფა სასამართლო ხელისუფლების ეფექტიანი მუშაობისთვის • უნდა გაუქმდეს მოსამართლეების სამწლიანი გამოსაცდელი პერიოდი • უნდა იქნას შემოღებული მოსამართლეებისთვის საქმეების განაწილების ელექტრონული სისტემა • იმისთვის, რომ სასამართლო ხელისუფლებამ შეცვალოს საზოგადოებაში დამკვიდრებული ნეგატიური იმიჯი, მან უნდა გააბათილოს მოსამართლეებზე პოლიტიკური ზეგავლენის ეჭვები პოლიტიკურად სენსიტიური პროცესების დროს და უზრუნველყოს ამ პროცესების გამჭვირვალობა • მოსამართლეებმა თავიანთი გადაწყვეტილებების შესაბამისი დასაბუთება უნდა წარმოადგინონ. უნდა გაუმჯობესდეს დისციპლინარული პროცედურები
ინსტიტუტი	**საჯარო სამსახური**
ძირითადი პოზიტიური ცვლილებები	• კონკურსის გზით სამსახურში აყვანის სავალდებულო წესისა და თანამდებობის დატოვების მიზნით საჯარო მოხელეზე ზეწოლის მოხდენისთვის სისხლის სამართლებრივი პასუხისმგებლობის შემოღებამ საჯარო სამსახურის მარეგულირებელი სამართლებრივი ნორმები გააუმჯობესა • რიგმა საჯარო უწყებებმა ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნების წესი შემოიღეს. ასევე, მათ მიერ საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნაზე რეაგირების ზოგადი მაჩვენებელი გაუმჯობესდა 2011 წელთან შედარებით • ყველა ძირითად საჯარო უწყებაში დაფუძნდა შიდა აუდიტის ორგანოები • რიგი საჯარო უწყებები (მათ შორის ანტიკორუფციული საბჭო) ადრინდელთან შედარებით უფრო აქტიურად თანამშრომლობენ სამოქალაქო საზოგადოებასთან • გამარტივებული შესყიდვის პროცედურით გაფორმებული სახელმწიფო შესყიდვების კონტრაქტები ახლა ინტერნეტის

	საშუალებით ქვეყნდება
მთავარი გამოწვევები	• პრაქტიკაში დამოუკიდებლობის ნაკლებობა პრობლემად რჩება, როგორც ეს 2012 წლის საპარლამენტო და 2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების შემდეგ საჯარო მოხელეების მასობრივი გათავისუფლებისას გამოჩნდა • არსებობს ფავორიტიზმისა და ნეპოტიზმის ნიშნები საჯარო სამსახურში მიღებისა და დანიშვნისას • ჯერ კიდევ არ არსებობს ინფორმაციის პროაქტიულად გამოქვეყნების წესები, რომლებიც მთელ საჯარო სექტორზე გავრცელდება. ეს ხელს უშლის ერთიანი პრაქტიკის შემოღებას • შიდა აუდიტის ორგანოების საქმიანობაში სერიოზული ხარვეზები არსებობს • კორუფციის შესახებ საზოგადოების განათლების კუთხით საჯარო სექტორი ძირითადად პასიურია • სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ კანონში ხარვეზების გამო, შესყიდვების მნიშვნელოვანი ნაწილი ჯერ კიდევ შესყიდვების გამჭვირვალე, ელექტრონული პლატფორმის გვერდის ავლით ხორციელდება
რეკომენდაციები	• პარლამენტმა და აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ დროულად უნდა იმოქმედონ საჯარო სამსახურის რეფორმის გასატარებლად. მათ უნდა მიიღონ ახალი კანონი და შემოიღონ წესები, რომლებიც საჯარო სამსახურში მიღების, დაწინაურების, გათავისუფლებისა და ანაზღაურების გამჭვირვალობასა და ობიექტურობას უზრუნველყოფენ • უნდა იქნას შემოღებული ზოგადი სამართლებრივი დებულებები, რომლებიც ყველა საჯარო უწყებას ავალდებულებს ინფორმაციის პროაქტიულად გამოქვეყნებას • სათანადო რესურსები უნდა გამოიყოს შიდა აუდიტის ორგანოების შესაძლებლობების განვითარებისთვის • ანტიკორუფციულმა საბჭომ კორუფციის პრობლემასთან დაკავშირებით საგანმანათლებლო პროგრამები უნდა განახორციელოს • სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ კანონში უნდა შეიზღუდოს შესყიდვების ელექტრონული ტენდერის საშუალებით წარმოების წესიდან დაშვებული გამონაკლისები

ინსტიტუტი	**სამართალდამცავი უწყებები**
ძირითადი პოზიტიური ცვლილებები	• იუსტიციის მინისტრს საპროკურორო უფლებამოსილება აღარ აქვს, რაც აუმჯობესებს სამართალდამცავი ორგანოების დამოუკიდებლობას საკანონმდებლო დონეზე • შემუშავდა და დამტკიცდა პოლიციის ეთიკის კოდექსი • შემოღებულ იქნა დებულებები ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნების შესახებ
მთავარი	• ყოფილი მაღალჩინოსნების წინააღმდეგ წარმოებული

გამოწვევები	ზოგიერთი სისხლის-სამართლის საქმე და საარჩევნო კამპანიებში პოლიციის ჩარევის შემთხვევები მიუთითებს, რომ სამართალდამცავი უწყებები პრაქტიკაში ჯერ კიდევ არ არიან დამოუკიდებელნი ქვეყნის პოლიტიკური ხელმძღვანელობისაგან • არსებობს სამართალდამცავ უწყებებზე არაფორმალური გარე გავლენის ნიშნები, რაც მათ დამოუკიდებლობას კიდევ უფრო ამცირებს • სამართალდამცავი უწყებები პრაქტიკაში გამჭვირვალედ არ მოქმედებენ და სათანადო რაოდენობის ინფორმაციას არ გასცემენ არც პროაქტიულად და არც მოთხოვნის საფუძველზე • სამართალდამცავი ორგანოების ანგარიშვალდებულება პრაქტიკაში უზრუნველყოფილი არ არის, რადგან სამართალდამცავი უწყებების თანამშრომლების მიერ ჩადენილ შესაძლო კანონდარღვევებს სათანადო გამოძიება და სასჯელი არ მოყვება • სამართალდამცავ უწყებებზე პოლიტიკური გავლენის არსებობა და აქედან გამომდინარე სამართლის შერჩევითად გამოყენება კვლავ ამცირებს პრაქტიკაში მათ კეთილსინდისიერებასა და უნარს, გამოიძიონ მაღალი თანამდებობის პირებთან დაკავშირებული კორუფციის შემთხვევები
რეკომენდაციები	• სამართალდამცავი უწყებების საქმიანობაში პოლიტიკური ჩარევა და მათზე არაფორმალური გარე ზეგავლენა უნდა შეწყდეს • მთავარი პროკურორის დანიშვნის პროცედურა უნდა გაუმჯობესდეს • სამართალდამცავმა უწყებებმა ყველა სათანადო ტიპის ინფორმაცია პროაქტიულად უნდა გამოაქვეყნონ და გაუმჯობესონ საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნაზე პასუხის მაჩვენებელი • უნდა დაფუძნდეს დამოუკიდებელი მექანიზმი, რომელიც გამოიძიებს სამართალდამცავი უწყებების თანამშრომლების მიერ სავარაუდოდ ჩადენილ კანონდარღვევებს • პარლამენტმა სამართალდამცავი უწყებების მიერ ფარული მოსმენების და ფარული მიყურადების სხვა ფორმის გამოყენების შესახებ შესაბამისი სამართლებრივი შეზღუდვები უნდა მიიღოს. საკანონმდებლო ორგანომ ასევე მოწმეთა დაკითხვის ახალი წესები უნდა დაამტკიცოს • მთავარმა პროკურატურამ სპეციალიზებული პროკურორები უნდა დანიშნოს კორუფციასთან დაკავშირებულ საქმეებზე
ინსტიტუტი	**სახელმწიფო აუდიტის სამსახური**
ძირითადი პოზიტიური ცვლილებები	• სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დამოუკიდებლობა შედარებითი გაიზარდა 2013 და 2014 წლებში • პროაქტიულად გამოქვეყნებული ინფორმაციის რაოდენობის

	გაზრდით გაუმჯობესდა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის გამჭვირვალობა • გაიზარდა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ყოველწლიურად ჩატარებული აუდიტების რაოდენობა და ხარისხი • გაუმჯობესდა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ საჯარო უწყებებში ხარჯვითი დარღვევების გამოვლენა • სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს უფრო დიდი წვლილი შეაქვს საჯარო სექტორში ფინანსური მართვის გაუმჯობესებაში, რაც სამსახურის მიერ გაცემულ რეკომენდაციებში გამოიხატება
ძირითადი გამოწვევები	• ჯერ კიდევ არსებობს გამოწვევები სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დამოუკიდებლობის კუთხით, რაზეც მიუთითებს აუდიტის სამსახურის მუშაობა 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებამდე, ასევე საპარლამენტო უმრავლესობის ზოგიერთი ქმედება ამ სამსახურის მიმართ 2012 წლის შემდეგ • კვლავ არსებობს პრობლემები ადამიანურ რესურსებთან დაკავშირებითაც
რეკომენდაციები	• საპარლამენტო უმრავლესობამ თავი უნდა შეიკავოს ნებისმიერი ქმედებისგან, რომელმაც შეიძლება საფრთხე შეუქმნას სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დამოუკიდებლობას • რესურსები უნდა მიიმართოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესაძლებლობების შემდგომი განვითარებისკენ • საჯარო უწყებებმა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის რეკომენდაციები უნდა შეასრულონ

ინსტიტუტი	**საარჩევნო ადმინისტრაცია**
ძირითადი პოზიტიური ცვლილებები	• საარჩევნო ადმინისტრაცია უფრო დამოუკიდებელი გახდა და წინა საანგარიშო პერიოდისგან განსხვავებით, თვალშისაცემი პოლიტიკური მიკერძოება არ გამოუვლენია • საარჩევნო ადმინისტრაცია გამჭვირვალობის მაღალი სტანდარტით მუშაობს • საჩივრების და აპელაციის პროცედურების გაუმჯობესების შედეგად პრაქტიკაში გაიზარდა საარჩევნო ადმინისტრაციის ანგარიშვალდებულება • მიღებულია საარჩევნო მოხელეების ქცევის კოდექსი. არჩევნების ადმინისტრირების ხარისხი მთლიანობაში გაუმჯობესდა
მთავარი გამოწვევები	• საარჩევნო ადმინისტრაციის დაკომპლექტების წესი რჩება გარემოებად, რომელმაც პოტენციურად შესაძლოა საფრთხე შეუქმნას მის დამოუკიდებლობას • ჯერ კიდევ არის საარჩევნო მოხელეებზე ზეწოლის შემთხვევები • საჩივრების და აპელაციების პროცედურები ჯერ კიდევ

	პრობლემურია და ამომრჩეველს საჩივრის წარდგენა მხოლოდ საარჩევნო სიასთან დაკავშირებით შეუძლია • ჯერ კიდევ არსებობს პრობლემები კომისიის წევრების კვალიფიკაციასთან დაკავშირებით, განსაკუთრებით საუბნო დონეზე, რაც ხარვეზებს იწვევს ხმების დათვლისა და შეჯამების პროცესში
რეკომენდაციები	• საარჩევნო ადმინისტრაციის დაკომპლექტების წესი უნდა გადაიხედოს, რათა შემცირდეს ერთი პარტიის ან კოალიციის დომინირების შესაძლებლობა • საარჩევნო მოხელეზე ზეწოლის ყველა შესაძლო შემთხვევა საფუძვლიანად უნდა იქნეს გამოძიებული • გასაჩივრების პროცედურები კიდევ უფრო უნდა გამარტივდეს და უნდა გაიზარდოს ამომრჩევლების უფლებები ამ კუთხით • საარჩევნო მოხელეების შემდგომი მომზადებისკენ რესურსები უნდა მიიმართოს და კომისიის წევრებად ყველა დონეზე მხოლოდ სერტიფიცირებული პროფესიონალები უნდა დაინიშნონ
ინსტიტუტი	**სახალხო დამცველი**
ძირითადი პოზიტიური ცვლილებები	• მნიშვნელოვნად გაიზარდა სახალხო დამცველის აპარატის დაფინანსება და თანამშრომელთა რიცხვი • საჯარო ინფორმაციის გაცემის მაჩვენებლისა და ვესაიტზე ინფორმაციის პროაქტიულად გამოქვეყნების გაუმჯობესების შედეგად გაიზარდა სახალხო დამცველის აპარატის გამჭვირვალობა • წლიურ ანგარიშებში საკუთარ აქტივობებზე უფრო დეტალური ინფორმაციის შეტანის გზით გაიზარდა სახალხო დამცველის ანგარიშვალდებულება
მთავარი გამოწვევები	• სახალხო დამცველის აპარატის დაფინანსების ზრდის მიუხედავად, დაფინანსება შესაძლოა მაინც არ იყოს საკმარისი • ზოგიერთი წყაროს თანახმად, სახალხო დამცველის აპარატში სამუშაოდ აყვანის პროცესი სრულიად გამჭვირვალე არ არის • სამართალდამცავი უწყებების და სასჯელაღსრულების სისტემის დაწესებულებების თანამშრომელთა მიერ ჩადენილი შესაძლო კანონდარღვევების შესახებ სახალხო დამცველის მიერ მიწოდებულ ინფორმაციას სამართალდამცავი უწყებების მხრიდან სათანადო რეაგირება არ მოყვება
რეკომენდაციები	• მთავრობამ უნდა უზრუნველყოს, რომ სახალხო დამცველის აპარატმა სათანადო დაფინანსება მიიღოს, რათა შეძლოს საკუთარი მოვალეობის დაუბრკოლებლად შესრულება • სახალხო დამცველის აპარატმა სამსახურში აყვანის პროცესის სრული გამჭვირვალობა უნდა უზრუნველყოს • პარლამენტმა სამართალდამცავ უწყებებს პასუხი უნდა მოსთხოვოს სახალხო დამცველის მიერ მიწოდებული ინფორმაციის გაუთვალისწინებლობის გამო

	• სამართალდამცავი უწყებების თანამშრომელთა მიერ ჩადენილი შესაძლოა დანაშაულების გამოძიებისთვის დამოუკიდებელი მექანიზმი უნდა შეიქმნას

ინსტიტუტი	პოლიტიკური პარტიები
ძირითადი პოზიტიური ცვლილებები	• მმართველ პარტიას (კოალიციას) და ოპოზიციას შორის რესურსების განაწილება უფრო თანაბარია, ვიდრე წარსულში • პარტიების ფინანსური მონიტორინგის პასუხისმგებლობის ცენტრალური საარჩევნო კომისიიდან სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისთვის გადაცემის შემდეგ პოლიტიკური პარტიების გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება გაუმჯობესდა როგორც პრაქტიკაში, ისე საკანონმდებლო დონეზე
მთავარი გამოწვევები	• რესურსების კუთხით არსებული სხვაობა მმართველ პარტიასა (კოალიცია) და ოპოზიციას შორის მართალია შემცირდა, მაგრამ მაინც მნიშვნელოვანია • პრაქტიკაში პოლიტიკური პარტიების დამოუკიდებლობას კვლავაც საფრთხეს უქმნის ოპოზიციური პარტიების წევრებსა და აქტივისტებზე ზეწოლის შემთხვევები • საქართველოს პოლიტიკურ პარტიებში შიდა დემოკრატიული პროცედურები კვლავ სუსტია • პოლიტიკური პარტიები სათანადოდ კვლავაც ვერ წარმოადგენენ ფართო სოციალურ ინტერესებს და არასაკმარის ყურადღებას უთმობენ ანტიკორუფციულ პოლიტიკას თავიანთ პროგრამებში
რეკომენდაციები	• საქართველოს ხელისუფლებამ უნდა განიხილოს საარჩევნო კამპანიის ხარჯებზე ლიმიტის დაწესების შესაძლებლობა, რათა უზრუნველყოს უფრო თანასწორი საარჩევნო გარემოს შექმნა • ოპოზიციის წარმომადგენლებზე შესაძლო ზეწოლის ყველა შემთხვევა სათანადოდ უნდა იქნას გამოძიებული • საქართველოს პოლიტიკურმა პარტიებმა უნდა გაუმჯობესონ თავიანთი შიდა დემოკრატია და გააძლიერონ კავშირი ფართო საზოგადოებასთან

ინსტიტუტი	მედია
ძირითადი პოზიტიური ცვლილებები	• 2011 წლის შემდეგ შემცირდა პოლიტიკური გავლენა ქვეყნის მთავარ ტელევიზიებზე. შედეგად, მედია შედარებით უფრო დამოუკიდებელი გახდა და პოლიტიკურ და მთავრობის საქმიანობასთან დაკავშირებულ საკითხებს უფრო გაწონასწორებულად და მრავალფეროვნად აშუქებს. ასევე გაუმჯობესდა კორუფციის გაშუქება

	• „მასთ ქერის“ წესების შემოღებამ უზრუნველყო საზოგადოების წვდომა უფრო მრავალფეროვან მედიაზე • მედიის გამჭვირვალობა გაუმჯობესდა მესაკუთრეების შესახებ ინფორმაციის გასაჯაროების ვალდებულების შემოღების შედეგად
მთავარი გამოწვევები	• რამდენიმე გახმაურებული შემთხვევა მიუთითებს იმაზე, რომ გრძელდება ჟურნალისტების საქმიანობაში გარე ჩარევის მცდელობები • მიმდინარე გაურკვევლობამ საზოგადოებრივი მაუწყებლის სამეურვეო საბჭოს დაკომპლექტებასთან დაკავშირებით შესაძლოა საფრთხე შეუქმნას მაუწყებლის დამოუკიდებლობას • რესურსების მხრივ, კვლავაც დიდი სხვაობა არსებობს ეროვნულ და რეგიონულ, ასევე ბეჭდურ და სამაუწყებლო მედიას შორის • ეთიკის კოდექსების ან მათი შესრულების უზრუნველმყოფი მექანიზმების არარსებობის გამო მედიის ანგარიშვალდებულების და კეთილსინდისიერების საერთო დონე კვლაც დაბალია • მიუხედავად პროგრესისა, მედია მთლიანობაში კვლავაც სუსტია საგამოძიებო ჟურნალისტიკის გზით კორუფციის გამოვლენის კუთხით
რეკომენდაციები	• მთავრობამ და ყველა პოლიტიკურმა აქტორმა პატივი უნდა სცენ ჟურნალისტების პროფესიულ დამოუკიდებლობას • ჟურნალისტებზე ზეწოლის ყველა შესაძლო შემთხვევა საფუძვლიანად უნდა იქნას გამოძიებული • საზოგადოებრივი მაუწყებლის სამეურვეო საბჭოს შემადგენლობის თაობაზე კომპრომისი უნდა იქნას მიღწეული, რომელიც მრავალფეროვან წარმომადგენლობას უზრუნველყოფს და მინიმუმამდე შეამცირებს პოლიტიკურ ზეგავლენას • მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებმა უნდა განავითარონ თვითრეგულირების მექანიზმები, მათ შორის, ეთიკის კოდექსების მიღებითა და განხორციელების გზით • საზოგადოებრივმა მაუწყებელმა რესურსები უნდა მიმართოს საგამოძიებო პროგრამებისკენ. საგამოძიებო ჟურნალისტიკის განვითარებას ასევე უნდა შეუწყონ ხელი დონორმა ორგანიზაციებმა

ინსტიტუტი	**სამოქალაქო საზოგადოება**
მთავარი პოზიტიური ცვლილებები	• სამოქალაქო საზოგადოება უფრო წარმატებული გახდა მთავრობის ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფის, რეფორმების ხელშეწყობისა და ადვოკატირების მნიშვნელოვანი კამპანიების განხორციელების მხრივ

მთავარი გამოწვევები	• მთავრობის და მმართველი პარტიის უმაღლესმა პირებმა ქვეყნის წამყვანი სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების წინააღმდეგ არაერთი აგრესიული განცხადება გააკეთეს, რაც შესაძლოა წარმოადგენდეს მათ მუშაობაზე გავლენის მოხდენის მცდელობას • საქართველოს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები დაფინანსების მხრივ თითქმის კვლავაც მთლიანად უცხოელ დონორებზე არიან დამოკიდებულნი. რესურსების კუთხით კვლავ მნიშვნელოვანი სხვაობა არსებობს დედაქალაქსა და რეგიონებში მოქმედ ორგანიზაციებს შორის • მთლიანად სექტორში გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების დონე კვლავ დაბალია, ვინაიდან სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მხოლოდ მცირე ნაწილი აქვეყნებს რეგულარულად ინფორმაციას მათი დაფინანსებისა და აქტივობების შესახებ. ამავდროულად, კავშირი ორგანიზაციებსა და ფართო საზოგადოებას შორის კვლავ სუსტია • სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების კეთილსინდისიერება არ არის საკმარისად უზრუნველყოფილი პრაქტიკაში ქცევის კოდექსების არარსებობის გამო • ლგბტ პირთა უფლებების დაცვის სფეროში მომუშავე სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები ზეწოლისა და ძალადობის სამიზნეები არიან
რეკომენდაციები	• საქართველოს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებმა უნდა მოიძიონ დაფინანსების ალტერნატიული წყაროები, მათ შორის საწევრო გადასახადები, მომსახურების მიწოდება და კერძო სექტორთან თანამშრომლობა • წევრობის სისტემის განვითარება ასევე დაეხმარებოდა სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს ფართო საზოგადოებასთან მათი კავშირის გაუმჯობესებაში • სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებმა რეგულარულად უნდა გამოაქვეყნონ ყველა ძირითადი კატეგორიის ინფორმაცია მათი დაფინანსებისა და აქტივობების შესახებ • სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებმა უნდა განავითარონ ინდივიდუალური და საერთო–სექტორული ქცევის კოდექსები • ხელისუფლების წარმომადგენლებმა თავი უნდა შეიკავონ სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მიმართ აგრესიული განცხადებებისგან • სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების წინააღმდეგ ჩადენილი ზეწოლისა და ძალადობის ყველა შემთხვევა სათანადოდ უნდა იქნეს გამოძიებული
ინსტიტუტი	ბიზნესი

ძირითადი პოზიტიური ცვლილებები	• ბიზნესი უფრო დამოუკიდებელია ვიდრე 2011 წელს, რადგან უკანასკნელ წლებში ბიზნესში მთავრობის უკანონო ჩარევის უფრო ნაკლები შემთხვევა დაფიქსირდა • შედარებით უფრო დამოუკიდებელი სასამართლო ხელისუფლების წყალობით, კერძო კომპანიები უფრო დაცულები არიან, ვიდრე 2011 წელს
მთავარი გამოწვევები	• კვლავ არსებობს პრობლემები ბიზნესის დამოუკიდებლობის კუთხით, რაზეც მიუთითებს კერძო კომპანიების საგადასახადო შემოწმებები, რომლებიც სავარაუდოდ პოლიტიკურად იყო მოტივირებული • ბიზნესის გამჭვირვალობა კვლავ დაბალია, რაც ნაწილობრივ გამოწვეულია იმით, რომ არ არსებობს კომპანიების ბენეფიციარი მფლობელების ვინაობის დადგენის მექანიზმები • კორპორატიული მმართველობის პროცედურების სისუსტის გამო ბიზნესის ანგარიშვალდებულება კვლავ დაბალია • კეთილსინდისიერების უზრუნველყოფის მექანიზმები კვლავ სუსტია, მათ შორის იმის გამო, რომ მამხილებელთა დამცველი კანონმდებლობა არ ეხება კერძო კომპანიებს • ბიზნესი კვლავ ნაკლებად აქტიურია ანტიკორუფციულ პოლიტიკაში მონაწილეობისა და სამოქალაქო საზოგადოებასთან თანამშრომლობის მხრივ
რეკომენდაციები	• უნდა გაუმჯობესდეს ბენეფიციარ მფლობელთა ვინაობის დადგენასთან დაკავშირებული საკანონმდებლო ნორმები • კერძო სექტორის კომპანიებმა მეტი ყურადღება უნდა დაუთმონ კეთილსინდისიერების შიდა წესებსა და პროგრამებს • მთავრობამ უფრო აქტიურად უნდა ჩართოს კერძო სექტორი თავის ანტიკორუფციულ ინიციატივებში

TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
GEORGIA

SWEDEN