

**„ქართული ოცნების“
მმართველობის ორი წელი:
არასამთავრობო ორგანიზაციების შეფასება**

2012 წლის ოქტომბერი – 2014 წლის დეკემბერი

თბილისი
2015 წლის მაისი

ავტორები:

ადამიანის უფლებათა მონიტორინგისა და სწავლების ცენტრი (EMC)
ადამიანის უფლებათა ცენტრი
ეკონომიკური პოლიტიკის კვლევის ცენტრი (EPRC)
იდეენტობა
ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI)
კონსტიტუციის 42-ე მუხლი
მრავალეროვანი საქართველო (PMMG)
მწვანე ალტერნატივა
პარტნიორობა ადამიანის უფლებებისთვის (PHR)
საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო
სამოქალაქო განვითარების სააგენტო (CIDA)
სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება (ISFED)
საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია
საქართველოს რეფორმების ასოციაცია (GRASS)
ფონდი ღია საზოგადოება – საქართველო

სარჩევი

შესავალი	4
1. სახელმწიფოს მართვის სისტემა	6
1.1 საქართველოს პარლამენტი	8
1.2 აღმასრულებელი ხელისუფლება	10
2. სამართალდამცავი სისტემის შეფასება	13
2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებისთვის არსებული მდგომარეობა	14
პროკურატურა	14
შინაგან საქმეთა სამინისტრო	15
სისხლის სამართლის მართლმსაჯულებასთან დაკავშირებული საკანონმდებლო პროცესი	17
3. სასამართლო სისტემა	21
4. სასჯელაღსრულების სისტემა	26
5. საარჩევნო რეფორმა	28
5.1 საარჩევნო სისტემა	29
5.2 საარჩევნო ადმინისტრაცია	30
5.3 ამომრჩეველთა სია	31
5.4 კანონმდებლობა პარტიების საქმიანობის შესახებ	32
5.5 ადმინისტრაციული რესურსები	33
6. ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმა	35
6.1 თვითმმართველობის რეფორმა	36
6.2 საკადრო ცვლილებები და კონკურსებისა და ატესტაციების პროცესი	39
7. რელიგიის თავისუფლების მდგომარეობა	42
8. ეთნიკური უმცირესობების მდგომარეობა	49
9. ლგბტ ჯგუფის მდგომარეობა	54
10. შშმ პირთა უფლებრივი მდგომარეობა	58
11. ქალთა მიმართ ძალადობა	62
12. შრომის უფლება	67
ცვლილებები შრომის კოდექსში და მისი გავლენა დასაქმებულთა უფლებრივ მდგომარეობაზე	68
შრომის უსაფრთხოებისა და პირობების კონტროლის მექანიზმის არარსებობა	68
მოწყვლადი ჯგუფების შრომის უფლების დაცვა	69
საერთაშორისო სამართლებრივი დოკუმენტების რატიფიცირების საჭიროება	70
განხორციელებული ცვლილებები	70
13. საცხოვრისის უფლება	72
14. დევნილთა მდგომარეობა	76
15. გარემოს დაცვა, ბუნებრივი რესურსები და ენერგეტიკა	80
15.1 გარემოს დაცვა და ბუნებრივი რესურსები	81
15.2 ენერგეტიკა	86
16. საგარეო პოლიტიკა	92
17. საინვესტიციო გარემო	98
18. ეკონომიკა	104
18.1 ძირითადი მაჩვენებლები	105
18.2 სახელმწიფო ბიუჯეტი	105
18.3 საგარეო ვალი	108
18.4 ვაჭრობა და DCFTA	110
18.5 სოფლის მეურნეობა	112
19. ღია მმართველობა	115
20. მედაგარემო	118
21. ჯანდაცვის პოლიტიკა	121
22. მიგრაცია	125
23. კულტურული მემკვიდრეობა	129
დასკვნა	134

შესავალი

2012 წლის 1 ოქტომბრის საპარლამენტო არჩევნებით, საკანონმდებლო ორგანოს უმრავლესობა და მთავრობა კოალიცია „ქართული ოცნების“ გუნდით დაკომპლექტდა. ახალი ხელისუფლების წინასაარჩევნო პლატფორმა და დაპირებები „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის“ მმართველობისაგან მნიშვნელოვანი ცვლილებების გატარებას მრავალი მიმართულებით ითვალისწინებდა, მათ შორის: მართვის სისტემის დეპოლიტიზაციას, კერძო სექტორის სახელისუფლებო წნეხისგან გათავისუფლებას, ადამიანის უფლებების დაცვის მხრივ არსებული მდგომარეობის გამოსწორებას და მოქალაქეთა ცხოვრების ხარისხის გაუმჯობესებას.

რეფორმების განხორციელების პროცესს საზოგადოებრივი ორგანიზაციები აქტიურად აკვირდებოდნენ. სამოქალაქო სექტორი მუდმივად ეხმაურებოდა ხელისუფლების ინიციატივებს და შესაბამის უწყებებს საკუთარ რეკომენდაციებს წარუდგენდა. რიგ შემთხვევებში, არასამთავრობო ორგანიზაციები პროაქტიურადაც სთავაზობდნენ მთავრობას საკუთარ ხედვებს და რეფორმების წინადადებით გამოდიოდნენ.

წინამდებარე ანგარიში მიმოიხილავს საჯარო პოლიტიკის ოცნებებს მეტ საკვანძო სფეროში „ქართული ოცნების“ ხელისუფლებაში ყოფნის პერიოდში დაგეგმილი და განხორციელებული ცვლილებების მიმოხილვას, ხელისუფლების მუშაობის დამოუკიდებელ შეფასებას და რეკომენდაციებს პრობლემების აღმოსაფხვრელად. შეფასების ანგარიშში ის სფეროები მოხვდა, რომლებიც გასული ორი წლის განმავლობაში ყველაზე ხშირად ექცეოდა საზოგადოების ყურადღების ცენტრში და სადაც, ავტორების აზრით, შემდგომი რეფორმირებისათვის ყველაზე მეტი ძალისხმევის გაღება არის საჭირო. ეს სფეროებია: სახელმწიფოს მართვის სისტემა, საარჩევნო რეფორმა, ადგილობრივი თვითმმართველობა, უმცირესობები და თანასწორობის საკითხები, ჯანდაცვის პოლიტიკა, ბუნებრივი რესურსები და ენერგეტიკა, ეკონომიკა და საინვესტიციო გარემო, საგარეო პოლიტიკა, ღია მმართველობა და მედიის გარემო.

ხელისუფლებაში მოსვლიდან ორი წლის თავზე „ქართული ოცნების“ გუნდი ამ სფეროებში მიღწეულ არაერთ წარმატებაზე საუბრობს, არასამთავრობო ორგანიზაციები კი მიიჩნევენ, რომ თითოეული ამ მიმართულებით კიდევ უფრო მეტი გამომწვევა რჩება. ანგარიშის თითოეულ თავში გამოყოფილია შემდეგი საკითხები:

1. 2012 წლის 1 ოქტომბრის საპარლამენტო არჩევნებისათვის არსებული მდგომარეობა და ის მოცემულობა, რაც ახალ ხელისუფლებას მემკვიდრეობად ერგო;
2. შესაბამისი მიმართულებებით არსებული პრობლემების მოსაგვარებლად „ქართული ოცნების“ კოალიციის ხელისუფლების მიერ გადადგმული ნაბიჯები;
3. არასამთავრობო ორგანიზაციების რეკომენდაციები თითოეულ სფეროში არსებულ გამომწვევებზე საპასუხოდ.

ნაშრომი მოიცავს 2012 წლის ოქტომბრიდან 2014 წლის ბოლომდე პერიოდს. ცალკეულ შემთხვევებში, ავტორები ასევე განიხილავენ იმ მნიშვნელოვან ცვლილებებსაც, რომელთაც 2015 წლის მარტის ჩათვლით ჰქონდა ადგილი.

ანგარიშის ცალკეულ თავებზე შესაბამისი სპეციალიზაციის მქონე იმ არასამთავრობო ორგანიზაციებმა იმუშავეს, რომლებიც უკვე წლებია აქტიურად აკვირდებიან ამ სექტორებში განვითარებულ მოვლენებს. მათი რეკომენდაციები, თავის მხრივ, გამყარებულია ამ სექტორში არსებული საექსპერტო ცოდნით და ეფუძნება საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკის მრავალწლიან შესწავლას. ანგარიშის ცალკეული თავები მოამზადეს არასამთავრობო ორგანიზაციებმა: ადამიანის უფლებათა მონიტორინგისა და სწავლების ცენტრი (EMC), ადამიანის უფლებათა ცენტრი, ეკონომიკური პოლიტიკის კვლევის ცენტრი (EPRC), იდენტობა, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI), კონსტიტუციის 42-ე მუხლი, მრავალეროვანი საქართველო (PMMG), მწვანე ალტერნატივა, პარტნიორობა ადამიანის უფლებებისთვის (PHR), საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო, სამოქალაქო

განვითარების სააგენტო (CiDA), სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება (ISFED), საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, საქართველოს რეფორმების ასოციაცია (GRASS) და ფონდი ღია საზოგადოება – საქართველო. აქვე გვსურს აღვნიშნოთ, რომ ანგარიშის ცალკეული თავების შინაარსზე პასუხისმგებელი მხოლოდ შესაბამისი თავების ავტორი ორგანიზაციები არიან და მათ მიერ გამოთქმული მოსაზრებები შესაძლოა არ ემთხვეოდეს ანგარიშის სხვა თავების ავტორების შეხედულებებს.

ანგარიშზე მუშაობისას არასამთავრობო ორგანიზაციები ეყრდნობოდნენ მათ მიერ წარსულში ჩატარებულ რაოდენობრივ და თვისებრივ კვლევებს, საჯაროდ არსებულ და მედიით გავრცელებულ ინფორმაციას. უზუსტობებისა და შეცდომების გამორიცხვის მიზნით, ანგარიშის სამუშაო ვერსია კომენტარებისათვის მთავრობის ადმინისტრაციას, პარლამენტს და იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს გადაეგზავნა. მადლობას ვუხდით ყველა უწყებას, რომელმაც კომენტარები მოგვანოდა. ცალკეული ავტორების გადანაცვლებით, საჯარო დაწესებულებების კომენტარების ნაწილი ანგარიშის საბოლოო ტექსტში აისახა, თუმცა უცვლელი დარჩა შეფასებები და მიგნებები.

ვიმედოვნებთ, რომ ანგარიშის ადრესატი ყველა საჯარო დაწესებულება ყურადღებით გაეცნობა მათი მუშაობის დამოუკიდებელ შეფასებას და პრიორიტეტად დასახავს დოკუმენტში წამოწეულ პრობლემებზე უახლოეს პერიოდში რეაგირებას. ანგარიშის ავტორები მზადყოფნას გამოვთქვამთ, ჩვენი შეფასებებისა და რეკომენდაციების განხილვა ხელისუფლების ყველა შტოსთან სამუშაო რეჟიმში გავაგრძელოთ.

1. სახელმწიფოს მართვის სისტემა

საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო

2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებისთვის არსებული მდგომარეობა

„ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის“ ხელისუფლებაში ყოფნის წლები კორუფციის წინააღმდეგ ეფექტური ბრძოლითა და ქვეყნის მოდერნიზაციით გამოირჩეოდა. 2004 წლის შემდგომ პერიოდში რამდენიმე მნიშვნელოვანი და ეფექტური რეფორმა გატარდა, რამაც ქვეყანა მრავალწლიანი სტაგნაციიდან გამოიყვანა. საგრძნობლად გაუმჯობესდა ქვეყნის ძირითადი ინფრასტრუქტურაც. თუმცა სახელმწიფოს მართვის სისტემა, განსაკუთრებით ნაციონალური მოძრაობის მმართველობის ბოლო წლებში, სხვადასხვა პრობლემით ხასიათდებოდა.

2012 წლისთვის ქვეყნის მართვის სისტემაში აღინიშნებოდა აღმასრულებელი შტოს, განსაკუთრებით კი სამართალდამცავი უწყებების დომინირება და სისტემის სხვა ძირითადი ინსტიტუტების (პარლამენტი, სასამართლო, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, საარჩევნო ადმინისტრაცია და სხვა) შედარებითი სისუსტე და ნაკლები დამოუკიდებლობა. მმართველობის იმდროინდელი სისტემის ერთერთი მახასიათებელი იყო ის, რომ კონკრეტულ პიროვნებებზე დამყარებული სისტემა, თანამდებობრივი კომპეტენციების გარდა, ამ ფიგურებს სხვა ფუნქციასაც აკისრებდა, რაც ქვეყნის მართვის სხვადასხვა სფეროში არაფორმალურ ჩართვას იწვევდა. ეს დემოკრატიული ინსტიტუტების მშენებლობის პროცესს მნიშვნელოვნად აფერხებდა. განსაკუთრებულ ყურადღებას იქცევდა პარლამენტისა და სასამართლო ხელისუფლების შედარებითი სისუსტე და ნაკლოვანებები, რაც აღმასრულებელ შტოზე ზედამხედველობის უუნარობას უკავშირდებოდა. შესაბამისად, ურთიერთშეკავებისა და განონასწორების სისტემაში მნიშვნელოვანი პრობლემები არსებობდა. სამოქალაქო აქტიურობის შესუსტებას ხელი შეუწყო იმ სამართლებრივი მექანიზმების სისუსტემ, რომლებიც დაკავშირებული იყო გადაწყვეტილების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობასთან, ხელისუფლების გამჭვირვალობასა და ანგარიშვალდებულებასთან.¹

წინა ხელისუფლების დროს ერთ-ერთი ყველაზე დიდი პრობლემა მედიაგარემოს უკიდურესი პოლარიზება და სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტების აშკარა იგნორირება იყო. ხელისუფლების სამივე შტო უგულვებელყოფდა ინკლუზიურ პროცესს. რეალურად, იმ დროს საქართველოს პოლიტიკური სისტემა ექსკლუზიური იყო და მასში წამყვან როლს ელიტები ასრულებდნენ. პოლიტიკურ კლასსა და ფართო საზოგადოებას შორის კავშირის სისუსტე პოლიტიკური პარტიების გავლენას ამცირებდა და ხელს უშლიდა მმართველობის სტრუქტურებში პლურალიზმს. სამოქალაქო აქტიურობისა და პროცესებში მოქალაქეთა მონაწილეობის დაბალი დონე, ასევე, ასუსტებდა პოლიტიკურ პარტიებს და, ამავდროულად, ხელს უშლიდა ძლიერი და წარმატებული სამოქალაქო საზოგადოების განვითარებას, რომელსაც ხელისუფლების ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფა შეეძლო. შედეგად, კვლავაც სერიოზულ პრობლემად რჩებოდა თანამდებობრივი ძალაუფლების ბოროტად გამოყენება, რაც, ხშირ შემთხვევაში, მიზნად ისახავდა მმართველი პარტიის მიერ ხელისუფლების შენარჩუნებას (მათ, შორის ადამიანის უფლებათა დარღვევის გზით) და, ასევე, გამოიხატებოდა ე.წ. „ელიტურ კორუფციაში“. 2012 წლის წინასაარჩევნო პერიოდი ამ ყოველივეს მკაფიო მაგალითს წარმოადგენდა.²

ქართული ოცნების ხელისუფლებაში მოსვლა საქართველოში ხელისუფლების მშვიდობიანად გადაბარების პირველი შემთხვევა იყო, რაც, ცხადია, დადებითად უნდა შეფასდეს. ხელისუფლებაში ყოფნის პირველი თვეების განმავლობაში მთავრობა უპრეცედენტო ღიაობით გამოირჩეოდა. პლურალისტული მედიაგარემო მნიშვნელოვან როლს ასრულებდა მოქალაქეებისთვის მრავალფეროვანი ინფორმაციის მიწოდების კუთხით. ამ პერიოდში ქვეყნის მართვისა და დემოკრატიული ინსტიტუტების განვითარების თვალსაზრისით რიგი ტენდენციები გამოვლინდა.

¹ საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო, „საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასება 2011“, <http://bit.ly/1lrUFX4>

² იქვე, <http://bit.ly/1lrUFX4>

1.1 საქართველოს პარლამენტი

ახალი ხელისუფლების რეფორმები და ცვლილებები

პირველ რიგში, უნდა აღინიშნოს, რომ ახლად არჩეული პარლამენტი მეტი პლურალიზმით გამოირჩეოდა, რაც საკანონმდებლო ორგანოში ძლიერი საპარლამენტო ოპოზიციისა და მრავალპარტიული უმრავლესობის არსებობით იყო გამოწვეული.

პარლამენტის თავმჯდომარის ინიციატივით, რეგულარული შეხვედრები იმართებოდა სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტებთან. ადამიანის უფლებათა დაცვის კომიტეტთან შეიქმნა საკონსულტაციო ჯგუფი, რომელშიც მონაწილეობის მიღება შეეძლოთ არასამთავრობო სექტორის წარმომადგენლებსა და სხვა დაინტერესებულ პირებს. ამასთანავე, მათ საშუალება ჰქონდათ, საქართველოს პარლამენტისთვის წარედგინათ რეკომენდაციები, ასევე, ჩართულიყვნენ სხვადასხვა სამუშაო ჯგუფსა და კომისიაში. ამ მხრივ, აღსანიშნავია კომუნიკაციების მარეგულირებელი კომისიის საქმიანობის საგამოძიებო კომისიის მუშაობა, საზოგადოებრივი მაუწყებლის სამეთვალყურეო საბჭოს წევრების შესარჩევი კომისია და სხვა.

იყო რამდენიმე მნიშვნელოვანი საკანონმდებლო ინიციატივა, რომელიც პარლამენტის მიერ იქნა ინიცირებული. ერთერთ მაგალითად შეიძლება დასახელდეს ფარულ თვალთვალსა და მიყურადებასთან დაკავშირებული ახალი რეგულაციების წარდგენა.

საქართველოს პარლამენტი, განსაკუთრებით ხელისუფლების შეცვლის ერთი წლის განმავლობაში, გამჭვირვალობით გამოირჩეოდა, რაც დღემდე გრძელდება. დაიხვეწა საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი. დაინტერესებული ჯგუფებისთვის უფრო მარტივად ხელმისაწვდომი გახდა ინფორმაცია კანონპროექტების სხვადასხვა ვერსიასა და განხილვის შესახებ.

არაერთი დადებითი ცვლილების მიუხედავად, პარლამენტის მუშაობაში პრობლემები კვლავ რჩება. პოლიტიკური პარტიების წარმომადგენლებს შორის უაღრესად დაძაბული და კონფრონტაციული ურთიერთობების გამო, თითქმის არ მომხდარა მნიშვნელოვან საკითხზე კონსენსუსის მიღწევა. საპარლამენტო დებატები, ხშირ შემთხვევაში, ოპონენტების წარსულთან დაკავშირებული ურთიერთბრალდებების ფონზე მიმდინარეობს, რაც დაინტერესებულ პირს უზღუდავს შესაძლებლობას, გაიგოს კანონპროექტის არსი. დებატები რამდენჯერმე ფიზიკურ და სიტყვიერ შეურაცხყოფაში გადაიზარდა.

იყო პროცესები, რომლებიც მნიშვნელოვანი ნაკლოვანებებით წარიმართა. მაგალითად, პოლიტიკური პარტიების სიის დადგენის პროცესი, რომლის ინიცირება გასული წლების განმავლობაში მართლმსაჯულების სისტემის მნიშვნელოვანი ნაკლოვანებებისა და მისი პოლიტიკების გამო მოხდა, შესამჩნევი პრობლემებით წარიმართა, რის შედეგადაც გაჩნდა კითხვები სიაში მყოფ ზოგიერთ პირთან დაკავშირებით. ამ მიზეზით, აღნიშნული კომისია ზოგიერთმა არასამთავრობო ორგანიზაციამ დატოვა.

ბოლო პერიოდის განმავლობაში ერთერთ უარყოფით ტენდენციად სხვადასხვა პროგრესული კანონპროექტის გადავადება შეიძლება დასახელდეს. ამ მხრივ, აღსანიშნავია მოწმის დაკითხვის წესის³, ნაფიც მსაჯულთა ინსტიტუტის სრულად ამოქმედების⁴, საკასო აპარატების დანერგვის და სხვა ინიციატივების გადავადება⁵. ხშირ შემთხვევაში, გადავადება შესაბამისი დასაბუთების გარეშე ხდებოდა.

ბოლო პერიოდის განმავლობაში, ასევე, გამოიკვეთა პარლამენტის სისუსტე აღმასრულებელი ხელისუფლების, განსაკუთრებით კი სამართალდამცავი უწყებების ეფექტური მონიტორინგის

³ საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო, *განცხადება მოწმის დაკითხვის ახალი წესის ამოქმედების მორიგ გადავადებასთან დაკავშირებით*, 23 დეკემბერი 2013, <http://bit.ly/1OxWhmq>

⁴ საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო, *არასამთავრობო ორგანიზაციები ნაფიც მსაჯულთა ინსტიტუტის ამოქმედების გადავადებას ეხმაურებიან*, 18 სექტემბერი 2014, <http://bit.ly/1Hz2adW>

⁵ საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო, *საკანონმდებლო ნორმების გადავადება მთავრობის არაეფექტურ ფუნქციონირებაზე მიუთითებს*, 16 დეკემბერი 2014, <http://bit.ly/1FTRloa>

კუთხით. უფრო მეტიც, საპარლამენტო უმრავლესობა (რამდენიმე დეპუტატის გამოკლებით) უსიტყვოდ იზიარებდა სამართალდამცავი უწყებიდან წამოსულ ყველა, მათ შორის, ნაკლებად პოზიტიურ ინიციატივებს. ამის თვალსაჩინო მაგალითია მოწმეთა დაკითხვის პროგრესული წესის გადავადება და ფარულ თვალთვალთან და მიყურადებასთან დაკავშირებული რეგულაციების მიღება, რომელიც სამართალდამცავ უწყებებს კვლავაც უტოვებს მობილური ოპერატორების სერვერებზე პირდაპირი წვდომის შესაძლებლობას.

ვერ ხერხდებოდა ზოგიერთი მინისტრის პარლამენტში მოწვევა და კონკრეტულ საკითხებზე მათი პოზიციების გარკვევა. ზოგიერთი მინისტრი იგნორირებას უკეთებდა საპარლამენტო ოპოზიციის მოწვევას.

ნაკლებად აქტიური იყო თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტთან არსებული ნდობის ჯგუფის მუშაობა, რომელიც, ფაქტიურად, ვერ ასრულებდა მასზე დაკისრებულ მოვალეობებს ძალოვანი უწყებების ეფექტური მონიტორინგის კუთხით. მისი გააქტიურება მხოლოდ, სავარაუდოდ, პოლიტიკურად მოტივირებული საქმის გამო მოხდა, რაც თავდაცვის სამინისტროში ბოლოს დროს დაწყებულ გამოძიებას უკავშირდებოდა.

იყო შემთხვევები, როდესაც საპარლამენტო უმრავლესობა არ ხელმძღვანელობდა საზოგადოებრივი ინტერესებით, რაც, ხშირ შემთხვევაში, პარტიული ინტერესებით იყო განპირობებული. ამ მიზეზით, გარკვეულ პროცესები ჭიანურდებოდა. მაგალითად, იუსტიციის საბჭოს ერთი წევრის ვაკანსია დღესაც შეუვსებელია; ასევე, საზოგადოებრივი მაუწყებლის სამეურვეო საბჭოს ფორმირება ცალსახად პოლიტიზებული პროცესი იყო, რომელიც მნიშვნელოვნად გაჭიანურდა; პარლამენტმა უსაფუძვლოდ ჩააგდო პრეზიდენტის მიერ უზენაეს სასამართლოსა და ცესკოში წარდგენილი (პირველ ჯერზე) კანდიდატები; პარლამენტმა ერთი წლით დააგვიანა საკონსტიტუციო სასამართლოში მოსამართლის წარდგენა და ეს პოზიცია დღესაც ვაკანტურია.

სოციოლოგიურმა კვლევამ აჩვენა, რომ ძალიან დაბალი იყო პარლამენტის წევრების ცნობადობა, მათი საქმიანობის შესახებ ამომრჩევლის ინფორმირებულობა და ნდობა. ამასთანავე, რესპონდენტთა ძალიან მცირე ნაწილი იყო პარლამენტის საქმიანობით კმაყოფილი⁶.

რეკომენდაციები

მნიშვნელოვანია, პარლამენტმა მიიღოს და ეფექტურად განახორციელოს ქვეყნის კოდექსი, რათა შემცირდეს პარლამენტის წევრების მიერ ერთმანეთის ფიზიკური და სიტყვიერი შეურაცხყოფის ფაქტები;

1. სასურველია, საზოგადოების მეტი ნდობის მოსაპოვებლად დეპუტატებმა მეტი აქცენტი თემატურ დისკუსიებზე გააკეთონ;
2. პარლამენტმა უნდა გაააქტიუროს აღმასრულებელი ხელისუფლების კონტროლი და საზედამხედველო ფუნქცია, მათ შორის საკადრო პოლიტიკისა (თანამშრომლების დანიშვნა პროფესიული და არა პოლიტიკური ნიშნით) და ინტერესთა კონფლიქტების თვალსაზრისით. საპარლამენტო ნდობის ჯგუფმა მეტი უნდა გააკეთოს სამართალდამცავი უწყებების მონიტორინგისა და სხვა დაკისრებული მოვალეობების ეფექტურად შესასრულებლად.
3. საქართველოს პარლამენტმა უნდა შეცვალოს პრაქტიკა, რომელიც მის მიერ კანონების ამოქმედების გადავადებას უკავშირდება.
4. პარლამენტმა უფრო აქტიური ქმედებები უნდა განახორციელოს აღმასრულებელი ხელისუფლების ანგარიშვადებულების გაზრდის თვალსაზრისით. მათ შორის, პარლამენტში მინისტრების მოწვევისა და ღია დისკუსიების ორგანიზების გზით.

⁶ საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო: *მერვე მოწვევის პარლამენტის პირველი წლის მუშაობის შეფასება*, 23 აპრილი 2014, <http://bit.ly/1DVsxwW>

1.2 აღმასრულებელი ხელისუფლება

ახალი ხელისუფლების რეფორმები და ცვლილებები

2014 წლის ერთ-ერთი ყველაზე დიდი მიღწევა ასოცირების ხელშეკრულების ხელმოწერა იყო. მთავრობის მუშაობაში განსაკუთრებით აღსანიშნავი არჩევნების შემდეგ საჯარო სამსახურის გამჭვირვალობა იყო. ამ მხრივ, აღსანიშნავია თავდაცვის სამინისტრო და მისი ადმინისტრაცია. აღსანიშნავია იუსტიციის სამინისტროს მუშაობაც, განსაკუთრებით, სასამართლოს სისტემაში რეფორმის დაგეგმვის თვალსაზრისით. უნდა ითქვას, რომ არჩევნების შემდეგ დაინტერესებულ მხარეებს და სხვადასხვა ჯგუფს სხვადასხვა პროცესში მონაწილეობის საშუალება ჰქონდათ. დადებითად უნდა შეფასდეს სასჯელაღსრულების სამინისტროში დაგეგმილი რეფორმა. ასევე, მინიმუმამდე შემცირდა პატიმართა წამების და არაადამიანური მოპყრობის ფაქტები. მთავრობის მიერ შემუშავდა ადამიანის უფლებათა დაცვის სახელმწიფო სტრატეგია. მთავრობამ შეიმუშავა ზოგადი სტრატეგია, რომელიც 2020 წლამდე მის საქმიანობას შეეხება.

აღსანიშნავია საქართველოს მთავრობის მიერ 2013 წელს მიღებული დადგენილება ინფორმაციის პროაქტიულად გამოქვეყნების შესახებ, რაც მნიშვნელოვანი ნაბიჯი იყო აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოების გამჭვირვალე საქმიანობის მიმართულებით.⁷ აღსანიშნავია პრეზიდენტის ინსტიტუტის პოზიტიური როლი აღმასრულებელი ხელისუფლების გაწონასწორების კუთხით. ამ მხრივ, შეიძლება გამოვყოთ, პრეზიდენტის გადანაცვრეტილება, ვეტო დაედო ფარულ თვალთვალსა და მიყურადებასთან დაკავშირებულ კანონპროექტზე. გარდა ამისა, პრეზიდენტის ადმინისტრაცია აქტიურობით გამოიჩინა სამოქალაქო საზოგადოებასთან თანამშრომლობის მხრივაც.

მიუხედავად თავდაპირველი ღიაობისა, გარკვეული პერიოდის შემდეგ გამოიკვეთა შემდეგი გამოწვევები.

გამოვლინდა არაფორმალური მმართველობა⁸, როდესაც არაუფლებამოსილი პირები ჩართულნი იყვნენ კონკრეტული სახელმწიფოებრივი საკითხების გადანაცვრეტილებაში, რაც უარყოფით გავლენას ახდენდა ქვეყანაში დემოკრატიული ინსტიტუტების გამართულ ფუნქციონირებაზე. მათ შორის, იწვევდა ხელისუფლების წარმომადგენლების მხრიდან კონკრეტული ინსტიტუტის იგნორირებას.

დროთა განმავლობაში გამოიკვეთა, რომ ხელისუფლება მთავარ აქცენტებს სამართალდამცავი უწყებების გაძლიერებაზე აკეთებს და ქვეყნის სიძლიერეს ძალოვნების სიძლიერესთან აიგივებს⁹. ამავ დროს, საკანონმდებლო ორგანო ნაკლებად ეფექტურია სამართალდამცავი ორგანოების მონიტორინგის თვალსაზრისით. აღსანიშნავია, რომ ეს უწყებები ნაკლები გამჭვირვალობითა და ანგარიშვალდებულებით გამოირჩევიან. პარლამენტში არ არის შექმნილი დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმი, რომელიც სამართალდამცავების მიერ ჩადენილ დანაშაულებს გამოიძიებს.

ხელისუფლების ცვლილების შემდეგ, მოსამსახურეთა მასიური გათავისუფლება გამოვლინდა როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის¹⁰, ისე – აღმასრულებელი ხელისუფლების¹¹ ცენტრალურ ორგანოებში. ახალი თანამშრომლები მოვალეობის

⁷ საქართველოს მთავრობის დადგენილება, საჯარო ინფორმაციის ელექტრონული მოთხოვნისა და პრაქტიკულად გამოქვეყნების შესახებ, აგვისტო 2014, <http://bit.ly/18Vvb86>

⁸ National Democratic Institute (NDI), *Public attitudes in Georgia*, August 2014, <http://bit.ly/1zyhN0d>

⁹ Civil Georgia, *ღარიბაშვილი უკანონო მოსმენების წინააღმდეგ მიმართულ სამოქალაქო კამპანიას მწვავედ აკრიტიკებს*, მაისი 2014, <http://bit.ly/1xfeOyl>

¹⁰ საერთაშორისო გამჭვირვალობა-საქართველო, *არასამთავრობო ორგანიზაციები თბილისის მერიაში საჯარო მოხელეების სავარაუდოდ პოლიტიკური ნიშნით გათავისუფლების ფაქტებს გმოგვნი*, სექტემბერი 2014, <http://bit.ly/1br47za>

¹¹ საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო, *საკადრო პოლიტიკა საჯარო სამსახურში 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ პერიოდში*, აგვისტო 2013, <http://bit.ly/1BpCcVx>

შემსრულებლებად ინიშნებოდნენ¹², რათა ფორმალურად თავიდან აეცილებინათ კონკურსებში მათი მონაწილეობა. შედეგად, მიუხედავად საჯარო სამსახურის საკანონმდებლო ჩარჩოს გაუმჯობესების მიმართულებით გადადგმული რიგი ნაბიჯებისა (მაგალითად, საჯარო სამსახურში კონკურსის ჩატარების ახალი წესის შემუშავება და დამტკიცება), მთავრობამ, მთლიანობაში, ვერ შეძლო მნიშვნელოვანი წინსვლის უზრუნველყოფა დამოუკიდებელი და პოლიტიკური გავლენისგან თავისუფალი საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბების მხრივ.

იმის მიუხედავად, რომ მთავრობამ პროკურატურის რეფორმის მზადყოფნა გამოთქვა, ცნობილი არ არის, რა მიმართულებით წარიმართება პროცესი. სამწუხაროდ, ორი წლის განმავლობაში არ დაგეგმილა და განხორციელებულა პროკურატურის სიღრმისეული რეფორმა. პროკურატურის დამოუკიდებლობასთან დაკავშირებით კითხვის ნიშნები კვლავაც რჩება.

მართალია, ხელისუფლებაში ორ წელზე მეტი ყოფნის შემდეგ, მთავრობამ დაადასტურა მზადყოფნა, დაიწყო შინაგან საქმეთა სამინისტროს რეფორმა, ამ ეტაპისთვის არ არის ცნობილი, კონკრეტულად რის შეცვლას აპირებს ხელისუფლება შსს-ში.

ბოლო დროს სულ უფრო აგრესიული გახდა აღმასრულებელი ხელისუფლების თანამდებობის პირების მხრიდან მედიისა და არასამთავრობო ორგანიზაციების მისამართით გაკეთებული განცხადებები. თუმცა, მაღალი თანამდებობის პირები არც 2013 წლია გნმვლოვი ერიდებოდნენ არასამთავრობო ორგანიზაციებთან დაკავშირებით დაუსაბუთებელ ბრალდებს, დისკრედიტაციას და შეთქმულების თეორიის მოშველიებას¹³.

სამინისტროების უმეტესობას არ გააჩნია გრძელვადიანი ხედვა კონკრეტული მიმართულების განვითარებასთან დაკავშირებით. განსაკუთრებით ეს ეკონომიკურ მიმართულებას ეხება. ხშირია, როდესაც კონკრეტული ინიციატივები საზოგადოებაში გაურკვევლობის განცდას ბადებს, რადგან მთავრობა რამდენჯერმე იცვლის კონკრეტულ საკითხთან დაკავშირებით პოზიციას. ამკარაა, რომ ყოველივე გრძელვადიანი ხედვის არარსებობით არის გამოწვეული.

იყო შემთხვევები, როდესაც მთავრობის წევრები იგნორირებას უკეთებდნენ კონკრეტულ ინსტიტუტებს. ამის მაგალითია პრეზიდენტის აპარატის მიმართ მთავრობის დამოკიდებულება და რიგ საკითხებში მისი იგნორირება. ხშირი იყო სასამართლოს მიმართ კრიტიკული პოლიტიკური განცხადებები, როდესაც სასამართლოს გადანაცვლებები მთავრობის პოზიციას არ ემთხვეოდა. მოხდა საკონსტიტუციო სასამართლოს გადანაცვლებების იგნორირება რაც უცხოელებზე მიწის რეგისტრაციის ახალ პროცედურებს უკავშირდებოდა. საკონსტიტუციო სასამართლოს გადანაცვლებების მიუხედავად, ეკონომიკის მინისტრის სიტყვიერი განცხადების საფუძველზე, შესაბამისი სამსახურები უცხოელებზე მიწის რეგისტრაციას არ ახდენდნენ.

კვლავ პრობლემად რჩება სამინისტროების ჰარმონიული თანამშრომლობა. ცალკეული სამინისტროს მიერ საკუთარი პრიორიტეტების განსაზღვრისას, შეინიშნება ვიწრო უწყებრივი ინტერესებით ხელმძღვანელობა და სახელმწიფო პოლიტიკის განმსაზღვრელი დოკუმენტების (მათ შორის, ევროკავშირის ასოცირების ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულებების) და სხვა სამინისტროების პრიორიტეტების უგულებელყოფა.

რეკომენდაციები

1. აღმოიფხვრას არაფორმალური მმართველობის ნიშნები და შეწყდეს არაუფლებამოსილი პირების მონაწილეობა აღმასრულებელი შტოს მუშაობაში;

¹² საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო, ცენტრალური ხელისუფლების საჯარო თანამდებობებზე გამოცხადებულ კონკურსთა დიდ უმრავლესობაში დროებით მოვალეობის შემსრულებლებმა გაიმარჯვეს, მაისი 2014, <http://bit.ly/1HBbJWC>

¹³ მწვანე ალტერნატივა, არასამთავრობო ორგანიზაციების ერთობლივი განცხადება, აპრილი 2013, <http://goo.gl/A0Snij>

2. მთავრობამ პატივი სცეს ანგარიშვალდებულების არსებულ მექანიზმებს, რაც გულისხმობს სასამართლოს გადაწყვეტილებების შესრულებას და პარლამენტის წევრთა კითხვებზე პასუხების დროულად გაცემას (ასევე, მინისტრების გამოცხადებას პარლამენტში დეპუტატების მიერ მათი მინვევის შემთხვევაში);
3. მთავრობამ რაც შეიძლება სწრაფად განახორციელოს შსს-სა და პროკურატურის მასშტაბური რეფორმა, რომელიც, პირველ რიგში, ამ ორი ინსტიტუტის დამოუკიდებლობასა და პოლიტიკურ ნეიტრალურობას, ასევე, მათ ანგარიშვალდებულებას და გამჭვირვალე საქმიანობას უზრუნველყოფს;
4. მთავრობამ რაც შეიძლება სწრაფად განახორციელოს საჯარო სამსახურის რეფორმა, რომელიც უზრუნველყოფს პროფესიონალური და პოლიტიკური გავლენისგან თავისუფალი საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბებას.

2. სამართალდამცავი სისტემის შეფასება

საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია (საია)
ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის
ცენტრი (EMC)



ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი

EMC

Human Rights Education and Monitoring Center

2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებისთვის არსებული მდგომარეობა

სამართალდამცავი ორგანოებისადმი საზოგადოების განწყობებმა მნიშვნელოვნად განაპირობა პოლიტიკური ვითარების ცვლილება ქვეყანაში. ბოლო წლების განმავლობაში ძლიერდებოდა განცდა, რომ კრიმინალის კლების ტენდენციასთან ერთად, იზრდებოდა უკანონო და უსამართლო ქმედებების პრაქტიკა პოლიციისა და პროკურატურის მხრიდან, რაზეც არ ხდებოდა სანათადო რეაგირება. რიგ შემთხვევებში კი უმაღლესი პოლიტიკური თანამდებობის პირების მხრიდან აღვილი ჰქონდა ამგვარი დანაშაულების მიმართ შემწყნარებლურ დამოკიდებულებას/წახალისებას.¹⁴ არ არსებობდა ეფექტური და დამოუკიდებელი მექანიზმი სამართალდამცავი ორგანოების ქმედებების კანონიერების შესასწავლად და მათზე რეაგირებისათვის.¹⁵ ეს საზოგადოებას უკარგავდა ნდობას ამ ინსტიტუტების მიმართ.

2012 წლის არჩევნების პერიოდში განსაკუთრებით მძაფრი იყო განცდა, რომ სამართალდამცავი ორგანოები საკმარისად არ იყვნენ დისტანცირებული მმართველი პოლიტიკური ძალისგან და არსებობდა მათი პოლიტიკური მიზნებით გამოყენების შესაძლებლობა. არჩევნების შემდეგ, ხელისუფლებაში მოსულ ახალ პოლიტიკურ ძალას მთავარ გამოწვევად სწორედ სამართალდამცავი სისტემის დეპოლიტიზირება და კანონიერი მმართველობის ფარგლებში მოქცევა დახვდა.

ახალი ხელისუფლების რეფორმები და ცვლილებები

პროკურატურა

არჩევნების შემდგომ პერიოდში არსებითად შეიცვალა ურთიერთობა პროკურატურასა და სასამართლო სისტემას შორის, რამაც გააჩინა მოლოდინი, რომ მათ შორის არსებული ლოიალობა გარდაიქმნებოდა კანონზე დაფუძნებულ ურთიერთობაში და სასამართლო შეასრულებდა რეალური მაკონტროლებლის როლს. თუმცა, აღნიშნული გარდაქმნა პროკურატურის სისტემაში მნიშვნელოვანი ინსტიტუციური ცვლილებებით არ იყო გამაგრებული.

განვლილი ორი წლის განმავლობაში ახალი ხელისუფლების მიერ პროკურატურასთან დაკავშირებით განხორციელებული ცვლილებები მოიცავდა:

- პროკურატურისა და იუსტიციის მინისტრის ურთიერთმიმართების ცვლილებას. კანონში განხორციელებული ცვლილებების შედეგად, იუსტიციის მინისტრმა დაკარგა საპროკურორო მანდატი და გაუქმდა პროკურორების იუსტიციის მინისტრისადმი დაქვემდებარების პრინციპი.¹⁶ ამდენად პროკურატურის საქმიანობა გარკვეულწილად დისტანცირდა მინისტრისგან, როგორც პოლიტიკური თანამდებობის პირისგან. ამის მიუხედავად, აღნიშნულმა ცვლილებებმა ვერ უზრუნველყო პროკურატურის სისტემის სათანადო გამიჯვნა პოლიტიკური მმართველობიდან, რაც აღმასრულებელი ხელისუფლების ცენტრალურ რგოლთან – მთავრობასთან, მისი მჭიდრო კავშირით იყო განპირობებული.¹⁷
- არასრულწლოვანთა მართლმსაჯულების მიმართულებით აქტიურად მიდიოდა მუშაობა სპეციალური, უნიფიცირებული კოდექსის მომზადებაზე. ამას გარდა, პროკურატურის სტრუქტურულ დანაყოფებში განისაზღვრა არასრულწლოვანთა მართლმსაჯულებაში სპეციალიზებული პროკურორები.

¹⁴ European Court of Human Rights, *CASE OF ENUKIDZE AND GIRGVLIANI v. GEORGIA* (ECHR, Application no. 25091/07) 2011; იხ. ასევე: საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, *ნულოვანი ტოლერანტობა პოლიციის თვითნებობას*, <http://gyla.ge/geo/news?info=64> საია, 2007 წლის 7 ნოემბრის მოვლენებზე პასუხისმგებელი პირები ჯერ არ დასჯილან, <http://gyla.ge/geo/news?info=328>

¹⁵ ევროპის საბჭოს ადამიანის უფლებათა უმაღლესი კომისრის ანგარიში საქართველოში ვიზიტის თაობაზე, 2011 წელი, გვ. 11, პარაგრაფი 43;

¹⁶ „პროკურატურის შესახებ“ საქართველოს კანონში 2013 წლის 30 მაისს განხორციელებული ცვლილებები;

¹⁷ თომას ჰამარბერგი, *საქართველო გარდამავალ პერიოდში*, 2013, გვ 25-26., <http://bit.ly/1OyTNUZ>; საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, განცხადება პროკურატურის რეფორმასთან დაკავშირებით, 2013 წლის 30 მაისი: <https://gyla.ge/geo/news?info=1587>

ინსტიტუციური რეფორმის გარდა, გამოიკვეთა სხვა დადებითი ტენდენციები. მაგალითად, ბრალდების მხარის შუამდგომლობები აღკვეთი ღონისძიებების გამოყენებასთან დაკავშირებით უფრო მეტად დასაბუთებული გახდა.¹⁸ თუმცა, ამავე დროს, კვლავ გამოვლინდა ძველი და უარყოფითი ტენდენციები – საგამოძიებო ქვემდებარეობის დარღვევის გაუმართლებელი პრაქტიკა, როდესაც პროკურატურა პოლიციელის მიერ სავარაუდოდ ჩადენილი დანაშაულის გამოძიებას შსს-ს გადასცემდა.¹⁹ კვლავ პრობლემად რჩება უფლებადარღვევის ფაქტების არაეფექტური გამოძიება.²⁰

2014 წლის ბოლოს პრემიერმინისტრის მიერ გაკეთებული განცხადების შემდეგ, სისხლის სამართლის უწყებათაშორისი საბჭოს ფარგლებში გაიმართა სხდომა პროკურატურის რეფორმის კონცეფციის შემუშავებისა და შესაბამისი საკანონმდებლო აქტების მოსამზადებელი სამუშაოების დაგეგმვის მიზნით.

2015 წლის აპრილის დასაწყისში იუსტიციის სამინისტრომ წარმოადგინა ფართო მასშტაბის კვლევა, სადაც განხილული იყო მთავარი პროკურორის შერჩევისა და დანიშვნის განსხვავებული სისტემები, საერთაშორისო სტანდარტები და რეკომენდაციები. შემდგომ ეტაპზე პროკურატურამ საზოგადოებას ასევე წარუდგინა მთავარი პროკურორის რეფორმის კონცეფცია, რომელიც მთავარი პროკურორის შერჩევისა და დანიშვნის განსხვავებულ წესს ითვალისწინებს. მიუხედავად იმისა, რომ შემოთავაზებული მოდელი გარკვეულწილად ეხმაურება მოქმედი სისტემის ხარვეზებს, ის საფუძვლიანად მაინც ვერ პასუხობს იმ უმთავრეს გამოწვევებს, რაც მთავარი პროკურორის შერჩევის პროცესის პოლიტიკური პროცესიდან დისტანცირებას და პროცესში მმართველი გუნდის გარდა სხვა ჯგუფების მონაწილეობის უზრუნველყოფას გულისხმობს. წარმოდგენილ კონცეფციაზე უარყოფითი პოზიცია გამოხატა კოალიციამ დამოუკიდებელი და გამჭვირვალე მართლმსაჯულებისთვის.²¹

შინაგან საქმეთა სამინისტრო

ხელისუფლების ცვლილებიდან დაახლოებით ერთ წელში, პარლამენტმა მიიღო პოლიციის შესახებ ახალი კანონი,²² შს მინისტრმა კი დაამტკიცა პოლიციის ახალი ეთიკის კოდექსი.²³ ამ აქტებში განსაკუთრებული ყურადღება დაეთმო პოლიციის საქმიანობის ძირითადი პრინციპებს, რაც მისასაღებელია.

პოლიციის შესახებ ახალი კანონი მის წინამორბედზე უმჯობესია, თუმცა ზოგიერთ პოზიტიურ ჩანაწერთან ერთად, ის ითვალისწინებს საპოლიციო ღონისძიებების მარეგულირებელი ცალკეულ ზოგად და ბუნდოვან დებულებებს. საპოლიციო ღონისძიებების ამ სახით ფორმულირებამ გაუმართლებლად გააფართოვა პოლიციის პრევენციული ფუნქცია და შექმნა ადამიანთა პირად ცხოვრებაში დაუსაბუთებელი და სახიფათო ჩარევის რისკი.²⁴

საკანონმდებლო ცვლილებების გარდა, საანგარიშო პერიოდში გამოიკვეთა შემდეგი ტენდენციები:

¹⁸ საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია (საია), *სახსამართლო მონიტორინგის ანგარიში*, გვ 15-16, <http://gyla.ge/uploads/publications/6-GEO.pdf>

¹⁹ EMC, *რელიგიური შეუწყნარებლობის ფაქტებზე არასამთავრობო და რელიგიური ორგანიზაციები პარლამენტისგან რეაგირებას მოითხოვენ, დეკემბერი 2014*, <http://emc.org.ge/2014/12/03/peticia-parlaments/>

²⁰ საიამ ყოფილი პატიმრების მიმართ განხორციელებული არაადამიანური მოპყრობის ფაქტების არაეფექტური გამოძიების გამო ევროპულ სასამართლოს მიმართა, 2015 წლის 13 მარტი: <https://gyla.ge/geo/news?info=2438>; საია პროკურატურას მოუწოდებს უზრუნველყოს პოლიციელთა მხრიდან შესაძლო დანაშაულის ჩადენის ფაქტების დროული და ეფექტური გამოძიება, 2015 წლის 12 მარტი: <https://gyla.ge/geo/news?info=2435>; საია 2014 წელს ადამიანის უფლებათა დაცვის მდგომარეობას აფასებს, 2014 წლის 10 დეკემბერი: <https://gyla.ge/geo/news?info=2370>

²¹ კოალიცია დამოუკიდებელი და გამჭვირვალე მართლმსაჯულებისთვის, განცხადება იუსტიციის სამინისტროს მიერ მომზადებულ არასრულწლოვანთა მართლმსაჯულების კოდექსზე, 2015 წლის 16 აპრილი: <http://goo.gl/CYrya4>

²² 2013 წლის 4 ოქტომბერს პარლამენტმა მიიღო „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონი

²³ საქართველოს პოლიციის ეთიკის კოდექსი, 2013, <http://bit.ly/1ETHBbY>

²⁴ საია, საიას შენიშვნების გათვალისწინება „პოლიციის შესახებ“ კანონპროექტში, ოქტომბერი 2013, <http://bit.ly/1BM8aLn>

- გასული ორი წლის განმავლობაში პოლიციამ, პრევენციული საპოლიციო ღონისძიებების ფარგლებში, არაერთი რეიდი ჩაატარა საქართველოს მასშტაბით,²⁵ რა დროსაც ცალკეული უფლებადარღვევის ფაქტები გამოვლინდა. საია სასამართლოში რეიდების დროს ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის წესით დაკავებულ რამდენიმე პირს იცავდა. ამ შემთხვევებიდან არცერთში სასამართლომ არ გაიზიარა პოლიციის არგუმენტები და არ დაადასტურა მოქალაქის მხრიდან ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ფაქტი;²⁶
- კვლავ პრობლემად დარჩა შსს-ს გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება. სამინისტროდან საჯარო ინფორმაციის მიღება გასული ორი წლის განმავლობაში დაბრკოლებას წარმოადგენდა;²⁷ თუმცა, უკანასკნელი თვეების განმავლობაში გადაიდგა გარკვეული ნაბიჯები გამჭვირვალობის მიმართულებით და მოხდა შსს-ს რიგი დეპარტამენტების დებულებების გასაჯაროება.
- შსს-სთვის მნიშვნელოვანი გამოწვევა იყო მშვიდობიანი შეკრებების მონაწილეთა უსაფრთხოების დაცვა;²⁸
- გამოიკვეთა, რომ მნიშვნელოვან გამოწვევას წარმოადგენს პოლიციის მხრიდან სეკულარიზმისა და რელიგიური ნეიტრალიტეტის დაცვა.²⁹

2014 წლის ბოლოს პრემიერმინისტრმა გამოაცხადა შსს-ს რეფორმის პროცესის დაწყება. თუმცა, აღნიშნული პროცესის კოორდინაციის უფლება სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და კრიზისების საბჭოს გადასცა, რომელიც არ წარმოადგენს ღიაობისა და ინკლუზიურობის საუკეთესო ფორმატს. ამდენად, კრიზისების საბჭოს ქოლგის ქვეშ რეფორმის წარმართვა წარმოშობს რისკებს, რომ ამ პროცესში ვერ იქნება უზრუნველყოფილი დაინტერესებული პირების მაღალი ჩართულობის უზრუნველყოფა და სათანადო დისკუსიების წარმართვა.

რეკომენდაციები

პროკურატურა

ხელისუფლებამ პროკურატურის ინიცირებული რეფორმის ფარგლებში უზრუნველყოს ინსტიტუციური გარანტიების შექმნა პოლიტიკური გავლენებისგან პროკურატურის სისტემის დამოუკიდებლობისთვის. ამისათვის, აუცილებელია:

1. მთავარი პროკურორის არჩევის წესის საფუძვლიანი ცვლილება. მნიშვნელოვანია, ეს პროცესი სათანადოდ იყოს დისტანცირებული პოლიტიკური აქტორებისაგან და შერჩევა ეფუძნებოდეს კანონით წინასწარ დადგენილ ობიექტურ კრიტერიუმებს. შერჩევის პროცესში სათანადოდ უნდა იყოს უზრუნველყოფილი აპოლიტიკური, ნეიტრალური პროფესიული წრეებისა და სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლების მონაწილეობა, ხოლო მთავარი პროკურორის დანიშვნასთან დაკავშირებით საბოლოო გადაწყვეტილება საქართველოს პარლამენტმა უნდა მიიღოს;
2. მთავარი პროკურორის თანამდებობიდან გადაყენების საფუძვლების განსაზღვრა. მთავარი პროკურორის თანამდებობიდან გადაყენება მხოლოდ იმპიჩმენტის წესით უნდა იყოს შესაძლებელი;
3. მთავარი პროკურორის შერჩევის კრიტერიუმების დადგენა, მისი ერთი ვადით არჩევის წესის განსაზღვრა და სხვა გარანტიები, რაც ხელს შეუწყობს დამოუკიდებლობის ხარისხის გაზრდას;

²⁵ EMC, *EMC შინაგან საქმეთა სამინისტროს განმარტების გავრცელებისკენ მოუწოდებს*, აგვისტო 2013, <http://emc.org.ge/2013/08/25/>; არასამთავრობო ორგანიზაციათა ერთობლივი განცხადება, ბოლო პერიოდში პოლიციის მიერ ჩატარებული რეიდების შესახებ, 2013 წლის 26 აგვისტო: <https://gyla.ge/geo/news?info=1692>

²⁶ საია, *საიას ოქტომბრის თვის წარმატებული საქმეები*, 2014, <http://gyla.ge/geo/news?info=2333>

საიას ნოემბრის თვის წარმატებული საქმეები, 2014, <http://gyla.ge/geo/news?info=2367>,

საიას ოქტომბრის თვის წარმატებული საქმეები, 2013, <http://gyla.ge/geo/news?info=1818>

²⁷ მედია.გე, *შს სამინისტროდან ჟურნალისტების ნაწილს ინფორმაციის მიღება უჭირს*, მარტი 2014, <http://bit.ly/1Ngm3s8>; საჯარო ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნების პრაქტიკა საქართველოს საჯარო დაწესებულებებში - სამი კვლევის პრეზენტაცია, 2014 წლის 24 ნოემბერი: <https://gyla.ge/geo/news?info=2350>

²⁸ EMC, *შსს-ს საქმიანობის შეფასების ანგარიში*, გვ 3, აპრილი 2014, <http://bit.ly/1BM8U3c>; <https://gyla.ge/geo/news?info=1569>

²⁹ EMC, *რელიგიური შეუწყნარებლობის ფაქტებზე არასამთავრობო და რელიგიური ორგანიზაციები პარლამენტისგან რეაგირებას მოითხოვენ*, დეკემბერი 2014, <http://bit.ly/1btAnBO>; <https://gyla.ge/geo/news?info=2311>; <https://gyla.ge/geo/news?info=2270>; <https://gyla.ge/geo/news?info=2233>

4. პროკურატურის სხვადასხვა რგოლსა და სხვადასხვა რანგის პროკურორებს შორის ურთიერთობის ხელახალი რეგლამენტირება, გადაწყვეტილების მიღების მეტი დეცენტრალიზაცია და ქვედა რგოლის პროკურორების გაძლიერება გადაწყვეტილების მიღების პროცესში;
5. პროკურორების დისციპლინური პასუხისმგებლობის სისტემის რეფორმა ანგარიშვალდებულებისა და მიუკერძოებლობის პრინციპების დაცვით;
6. პროკურორების უნარ-ჩვევების გაზრდა საპროკურორო ზედამხედველობის ეფექტიანად და მიუკერძოებლად განხორციელების მიზნით. ამ პროცესში გამოძიებასა და პროკურატურას შორის ძალაუფლების სათანადოდ გამიჯვნა საპროცესო კანონმდებლობის დონეზე;
7. პროკურორთა უნარ-ჩვევების გაზრდა შუამდგომლობათა და კონკრეტული აღკვეთის ღონისძიების მოთხოვნის დასაბუთების ნაწილში;
8. პროკურატურის წარმომადგენელთა კომპეტენციის გაზრდა სიძულვილით მოტივირებული დანაშაულების წინააღმდეგ ბრძოლის პროცესში;
9. დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმის შექმნა.³⁰

შინაგან საქმეთა სამინისტრო

ხელისუფლებამ ძირეული რეფორმები უნდა გაატაროს შინაგან საქმეთა სამინისტროში თავმოყრილი ფართო ძალაუფლების გადანაწილების მიზნით. ინიცირებული რეფორმის ფარგლებში, მნიშვნელოვანია:

1. ინსტიტუციური მექანიზმების შექმნა დეპოლიტიზირებული სისტემის უზრუნველსაყოფად. მათ შორის, კრიმინალური პოლიციის დეპარტამენტისა და სხვა მნიშვნელოვანი დანაყოფების დისტანცირება სამინისტროს ცენტრალური აპარატიდან;
2. ძალაუფლების დეკონცენტრაციის მიზნით, სისტემაში თავმოყრილი ძალაუფლების გადანაწილება, უშიშროების სამსახურების დისტანცირება სამინისტროდან და საპოლიციო და საგამოძიებო სამსახურებიდან;
3. პრევენციული და საგამოძიებო მიზნებისთვის მოპოვებული ინფორმაციის მიმოცვლის პრაქტიკის შეზღუდვა და მოპოვებული ინფორმაციის გაზიარებისთვის მკაცრად რეგლამენტირებული წესების შემუშავება;
4. გამჭვირვალობის მიღწევის მიზნით, სამინისტროს შიდა მარეგულირებელი აქტების, მათ შორის, მნიშვნელოვანი დეპარტამენტების დებულებების გასაჯაროება;
5. საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის პრაქტიკის გაუმჯობესება და სამინისტროს პოლიტიკის არსებითი გარდაქმნა მეტი გამჭვირვალობის სასარგებლოდ;
6. საჯარო ინფორმაციის დამუშავება და შენახვა იმ ფორმით, რაც გააადვილებს დაინტერესებული მხარისთვის მისი დროულად გადაცემის პროცესს;
7. პოლიციის შესახებ კანონის გადასინჯვა და არსებული ხარვეზების აღმოფხვრა;
8. პოლიციის და საგამოძიებო ორგანოების შესაძლებლობების გაძლიერება სიძულვილით მოტივირებული დანაშაულების წინააღმდეგ ბრძოლის პროცესში;
9. პოლიციის პოლიტიკური და რელიგიური ნეიტრალიტეტის დაცვის პრინციპის გაძლიერება და ამ მიზნით ეთიკის ნორმების დაზუსტება და მათი შესრულების მკაცრი კონტროლი;
10. დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმის შექმნა.

სისხლის სამართლის მართლმსაჯულებასთან დაკავშირებული საკანონმდებლო პროცესი

2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებისთვის არსებული მდგომარეობა

სისხლის სამართლის მართლმსაჯულების რეფორმის მიმართულებით ახალი ხელისუფლებისთვის განსაკუთრებულ გამოწვევას წარმოადგენდა პირადი ცხოვრების დაცვისა

³⁰ საია, საიასა და სახალხო დამცველის ერთობლივი კონფერენცია, ივნისი 2014, <http://gyla.ge/geo/news?info=2154>

და ფარული თვალთვალისა და მიყურადების საკითხის სათანადო რეგულირების საჭიროება.³¹ ასევე, მეტად აქტუალური იყო მკაცრი სისხლის სამართლის პოლიტიკის რეფორმირების საკითხი; სასჯელთა შეკრებითობის პრინციპი, რომელიც არ აძლევდა მოსამართლეებს მანევრირების საშუალებას სანქციების დაკისრებისას, წარმოადგენდა გაუმართლებლად ხანგრძლივი სანქციების საფუძველს და იწვევდა ციხეების გადატვირთვას.³² ასევე, აქტუალური იყო შეჯიბრებითობის პრინციპთან შეუსაბამო რიგი პროცესუალური ნორმების ცვლილებისა და ადმინისტრაციული პატიმრობის საკითხების რეფორმა.³³

ახალი ხელისუფლების რეფორმები და ცვლილებები

არჩევნების შემდგომ პერიოდში განსაკუთრებით საყურადღებო იყო სისხლის სამართლის კანონმდებლობისა და სისხლის სამართლის მართლმსაჯულებასთან დაკავშირებული რეგულაციების რეფორმის პროცესი. შეიძლება ითქვას, რომ ახალი ხელისუფლების პირობებში მნიშვნელოვანი რეფორმა განხორციელდა რიგი მიმართულებებით, მათ შორის:

- გაუქმდა სასჯელთა უპირობო შეკრებითობის პრინციპი³⁴;
- გაუმჯობესდა საპროცესო შეთანხმების მარეგულირებელი კანონმდებლობა³⁵;
- დაცვის მხარეს მიენიჭა ჩხრეკა/ამოღების განხორციელების უფლება, თუმცა ჩამოერთვა საგამონაკლისო წესით მტკიცებულებების წარდგენის უფლება³⁶;
- აქტიურად მიმდინარეობდა მუშაობა სისხლის სამართლის კოდექსის ფართომასშტაბიან რევიზიაზე. აღგილობრივი და საერთაშორისო ექსპერტების მონაწილეობით მომზადდა ცვლილებების პროექტი. ცვლილებების განხილვა სხვადასხვა სამუშაო შეხვედრაზე მიმდინარეობდა. პროექტი გასაცნობად ასევე გამოქვეყნებულია საკანონმდებლო მაცნეს ვებგვერდზე;
- აღსანიშნავია ხელისუფლების ინიციატივა ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა სისტემის ძირეული რეფორმის ინიცირების თაობაზე, რაც ითვალისწინებს ფუნდამენტური რეფორმის განხორციელებას, ამ პროცესში ადამიანის უფლებათა ძირითადი სტანდარტების დასაცავად. აღნიშნული რეფორმა ჯერ განხორციელების პროცესშია, თუმცა, მისასალმებელია სპეციალური სამთავრობო კომისიის ხედვა რეფორმის მიმართულებასთან დაკავშირებით, მათ შორის, სისხლის სამართლებრივი ბუნების მქონე გადაცდომების სისხლის სამართალში გადატანის საკითხის შესახებ;
- პოზიტიურ შეფასებას იმსახურებს დაზარალებულის (დაზარალებულის, უფლებამონაცვლის) ცალკეული უფლებების გაზრდა სისხლის სამართლის პროცესში. მათ შორის, დაზარალებულად არცნობის შემთხვევაში, გადანაცვლების გასაჩივრების უფლება ზემდგომ პროკურორთან/სასამართლოში. ასევე, დაზარალებულის უფლება, გაეცნოს სისხლის სამართლის საქმეს. თუმცა, აღსანიშნავია, რომ ხშირ შემთხვევაში გამოძიება მიმდინარეობს ნაკლებად მძიმე ან მძიმე კატეგორიის მუხლებით, რა შემთხვევაშიც დაზარალებულად ცნობაზე და საქმის მასალების გაცნობაზე უარი სასამართლოში არ საჩივრდება, ხოლო პროკურატურა თავის მხრივ არ ახმოვანებს დაზარალებულად დაუსაბუთებლად არცნობის მიზეზებს. უნდა აღინიშნოს, რომ დაზარალებულთა უფლებები გარკვეულწილად გაიზარდა ასევე საპროცესო შეთანხმების დროს;
- განსაკუთრებულ აღნიშვნას საჭიროებს არასრულწლოვანთა მართლმსაჯულების კოდექსის შექმნა, რომელიც სპეციალურ ინსტიტუტებს, მექანიზმებსა და სისტემებს ამკვიდრებს მართლმსაჯულებასთან შემხებლობაში მყოფი არასრულწლოვნებისთვის. აღსანიშნავია, რომ ახალი კოდექსი განსხვავებულ სტანდარტებს აწესებს არამხოლოდ კანონთან კონფლიქტში მყოფი არასრულწლოვანებისთვის, ასევე მონმე და

³¹ თომას ჰამარბერგი, სექტემბერი 2013, საქართველო გარდამავალ პერიოდში: ანგარიში ადამიანის უფლებათა სფეროში: განვლილი პერიოდი, გადადგმული ნაბიჯები და არსებული გამოწვევები: <http://goo.gl/2yfhAV>, გვ 8, 40-41

³² იქვე, გვ. 19-20

³³ იქვე, გვ. 20

³⁴ თუმცა, კრიტიკა არსებობს სასჯელთა სრულად შთანთქმის პრინციპთან დაკავშირებითაც, რომელიც დღეს მოქმედებს, მარტი 2013, <http://bit.ly/1EG8f5E>; <http://gyla.ge/legislature/upload/d%20shekrebiToba.pdf>, <https://gyla.ge/geo/news?info=1459>

³⁵ სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსში 2014 წლის 24 ივლისს განხორციელებული ცვლილებები;

³⁶ საია, სსსკ-ში 2013 წლის 14 ივნისს განხორციელებული ცვლილებები, <http://gyla.ge/geo/news?info=1537>

დაბარალებული არასრულწლოვნების მიმართაც. აღსანიშნავია, რომ კოდექსის მიღება დადებითად შეაფასა „კოალიციამ დამოუკიდებელი და გამჭვირვალე მართლმსაჯულებისთვის“ და ხელისუფლების ყველა შტოს მისი თანმიმდევრული და ეფექტური იმპლემენტაციისკენ მოუწოდა.³⁷

დადებითი საკანონმდებლო ინიციატივების გარდა, ახალი ხელისუფლების პირობებში ადგილი ჰქონდა რეგრესული სახის საკანონმდებლო ინიციატივებსაც:

- განსაკუთრებით საყურადღებოა მოწმის დაკითხვის ახალი წესის ამოქმედების კიდევ ერთხელ გადავადება. სამწუხაროდ, მოწმის დაკითხვის გაუმჯობესებული მოდელის ამოქმედების გადანაცვლებები არც ახლად არჩეულმა პარლამენტმა მიიღო და 2013 წლის ბოლოს ძალაში დატოვა მოძველებული მოდელი, რომელიც გაუმართლებელ უპირატესობას ანიჭებს ბრალდების მხარეს;³⁸ გარდა ამისა, ამ დრომდე, უცნობია ხელისუფლების პოზიცია და გეგმა ამ საკითხთან დაკავშირებით. კერძოდ, იგეგმება თუ არა გადავადებული წესის ამოქმედება, თუ ხელისუფლება მუშაობს წესის ცვლილებაზე.
- ამავდროულად, 2014 წლის სექტემბერში მიღებული ცვლილებებით, 2 წლით, კერძოდ 2016 წლის 1 ოქტომბრამდე გადაიდო ნაფიც მსაჯულთა სასამართლოს განსჯადობის სრულად ამოქმედება.³⁹ მიუხედავად იმისა, რომ ნაფიც მსაჯულთა სრულყოფილად ამოქმედება შესაძლოა გარკვეულ დროს, ფინანსურ რესურსებსა და მომზადებას უკავშირდებოდეს, რაც შეიძლება განაპირობებდეს მისი ამოქმედების გადავადებას, უცნობია ხელისუფლების გრძელვადიანი ხედვა აღნიშნული მექანიზმის მასშტაბებთან და სამომავლო ფუნქციონირებასთან დაკავშირებით.

რაც შეეხება კიდევ ერთ კრიტიკულ საკითხს ფარული თვალთვალისა და მიყურადების შესახებ, მნიშვნელოვან ნაბიჯს წარმოადგენდა პარლამენტის მიერ სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსში ფარული საგამოძიებო მოქმედებების თავის ინტეგრირება.⁴⁰ ამ გადანაცვლებით, ფარულ საგამოძიებო მოქმედებებზე გავრცელდა საპროცესო კანონმდებლობით დადგენილი ზოგადი სტანდარტები, რაც მანამდე არ არსებობდა. აღნიშნული პოზიტიური ცვლილების მიუხედავად, პარლამენტმა ვერ მოახერხა, სათანადოდ გადაეწყვიტა კომუნიკაციის მონაცემებზე პირდაპირი წვდომის საკითხი. საზოგადოებრივი ორგანიზაციების ხანგრძლივი ადვოკატირებისა და ექსპერტების რეკომენდაციების მიუხედავად, პარლამენტმა შსს-ს შეუწარმოა შესაძლებლობა, განახორციელოს თვალთვალი და მიყურადება სათანადო კონტროლის გარეშე, რაც მნიშვნელოვნად აკნინებს პარლამენტის მიერ აგვისტოში მიღებულ სტანდარტს ფარული საგამოძიებო მოქმედებების ჩატარების შესახებ. ამასთან, პარლამენტმა სრულიად გაუმართლებლად ფარული მიყურადების განხორციელებაზე თანხმობის გაცემის უფლება პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორს მიანიჭა, რომელიც პროცესის მთავარი მაკონტროლებელი უნდა ყოფილიყო.⁴¹ აღნიშნული ცვლილებების კონსტიტუციურობასთან დაკავშირებით კამპანია „ეს შენ გეხება“ სარჩელი შეიტანა საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოში⁴².

რეკომენდაციები

სისხლის სამართლის მართლმსაჯულების რეფორმის პროცესში მნიშვნელოვანია:

³⁷ განცხადება იუსტიციის სამინისტროს მიერ მომზადებულ არასრულწლოვანთა მართლმსაჯულების კოდექსზე, 2015 წლის 16 აპრილი: <http://goo.gl/CYrya4>

³⁸ სსსკ-ის 332-ე მუხლში 2013 წლის 26 დეკემბერს განხორციელებული ცვლილება; <https://gyla.ge/geo/news?info=1651>; <https://gyla.ge/geo/news?info=1904>; <https://gyla.ge/geo/news?info=1915>

³⁹ საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, სსსკ-ის 330-ე მუხლში 2014 წლის 18 სექტემბერს განხორციელებული ცვლილება, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2511901>

⁴⁰ სსსკ-ში 2014 წლის 1 აგვისტოს მიღებული ცვლილებები;

⁴¹ საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო, *ეს შენ გეხება – ისევ გვისმენენ: ბესელია-ფოფხაძე-სესიაშვილის პროექტით აგვისტოში მიღებული დებულებები უარესობისკენ იცვლება*, ნოემბერი 2014, <http://bit.ly/1BqTxNT>; <https://gyla.ge/geo/news?info=2351>

⁴² <https://gyla.ge/geo/news?info=2470>

1. გაგრძელდეს მხარეთა შეჭიბრებითობის განმტკიცების მიზნით საკანონმდებლო ბაზის რეფორმა;
2. პარლამენტმა დროულად აამოქმედოს მოწმეთა დაკითხვის იმგვარი წესი, რომელიც უზრუნველყოფს მხარეთა თანასწორობას და ასევე მინიმუმამდე შეამცირებს მოწმეზე ზეწოლის თუ სხვა გზით არასათანადო გავლენის მოხდენის შესაძლებლობას. ამასთან, პროკურატურამ, შსს-მ და სხვა ორგანოებმა, რომლებიც აღჭურვილნი არიან საგამოძიებო ფუნქციებით,⁴³ დროულად უზრუნველყონ თავისი თანამშრომლების გადამზადება, რათა მოწმეთა დაკითხვის ახალი წესის ამოქმედების დროისათვის არ შეიქმნას პრაქტიკული პრობლემები კანონის აღსრულებაში;
3. პარლამენტმა დროულად აამოქმედოს ნაფიც მსაჯულთა სასამართლოს სრული განსჯადობა;
4. გაგრძელდეს მუშაობა ფარული თვალთვალისა და მიყურადების განხორციელების პროცედურულ საკითხზე. უზრუნველყოფილი იყოს ისეთი მოდელის შემუშავება, რომელიც გააძლიერებს პარლამენტის მიერ 2014 წლის 1 აგვისტოს სსსკ-ში მიღებულ ცვლილებებს ფარული საგამოძიებო მოქმედებების შესახებ და უზრუნველყოფს პირადი ცხოვრებისა და კომუნიკაციის დაცვას უკანონო ჩარევისგან;
5. ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა სისტემის რეფორმის პროცესში გაუქმდეს ადმინისტრაციული პატიმრობის შესაძლებლობა და სისხლისსამართლებრივი ბუნების მქონე ადმინისტრაციული გადაცდომების გადატანა მოხდეს სისხლის სამართლის კანონმდებლობაში, რაც უზრუნველყოფს სამართლიანი სასამართლო განხილვის სტანდარტების დანერგვას გადაცდომებზე რეაგირების პროცესში. აღნიშნული ცვლილება უნდა განხორციელდეს იმ პირობით, რომ აღნიშნული გადაცდომების გადატანა სისხლის სამართლის კანონმდებლობაში არ გამოიწვევს პირის ნასამართლობას და მის თანმდევ შედეგებს;
6. სისხლის სამართლის კანონმდებლობის ლიბერალიზაციის პროცესში, კანონმდებელმა გაითვალისწინოს ნარკოპოლიტიკის ჰუმანიზაციის საკითხი და უარი თქვას დღეს მოქმედ არათანაზომიერ სანქციებზე. სასურველია, ნარკოტიკული საშუალების მოხმარება არ დაექვემდებაროს თავისუფლების აღკვეთის სასჯელს და არ იყოს დაკავშირებული ნასამართლობასთან; ანგარიშის მომზადების დროს, საქართველოს პარლამენტში წარდგენილი კანონპროექტი სსკ-ის 260-ე მუხლის ტექნიკურ ცვლილებასთან დაკავშირებით არასისტემური და ფრაგმენტულია, ამდენად ის ვერ ჩაითვლება პრობლემის მასშტავის შესაბამისად და მისი გადაჭრის რეალურ მცდელობად⁴⁴;
7. სასამართლოების მხრიდან მხოლოდ აუცილებლობის შემთხვევაში მოხდეს აღკვეთის ღონისძიებების შეფარდება და აქტიურად იყოს გამოყენებული გირაოსა და პატიმრობის ალტერნატიული აღკვეთის ღონისძიებები;
8. დაიხვეწოს დაზარალებულის საპროცესო უფლებების რეგულირება. კერძოდ, დაზარალებულად არცნობის შემთხვევაში, პირს ყველა და არა მხოლოდ მძიმე დანაშაულის შემთხვევაში ჰქონდეს უფლება, გაასაჩივროს პროკურორის უარი სასამართლოში. დაზარალებულს, ასევე, მიეცეს საშუალება, გადაიღოს საქმის მასალების ასლები და არა მხოლოდ გაეცნოს მათ.

⁴³ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს შესაბამისი სამსახურის საგამოძიებო დანაყოფი; საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს საგამოძიებო დანაყოფი; საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს შესაბამისი დანაყოფი; საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს საგამოძიებო დანაყოფი.

⁴⁴ არასამთავრობო ორგანიზაციების მიმართვა საქართველოს პარლამენტსა და მთავრობას, 2015 წლის 25 აპრილი: <http://goo.gl/Qvmgvz>

3. სასამართლო სისტემა

საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია (საია)
ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის
ცენტრი (EMC)



ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი

EMC

Human Rights Education and Monitoring Center

2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებისთვის არსებული მდგომარეობა

გასული წლების განმავლობაში სასამართლო სისტემაში განხორციელებული არაერთი რეფორმის მიუხედავად, მოსამართლეთა და, ზოგადად, სასამართლო სისტემის დამოუკიდებლობის ხარისხი და შესაბამისად, საზოგადოების ნდობა სისტემისადმი ძალიან დაბალი იყო.⁴⁵ 2012 წლამდე პერიოდში, საქმეთა აბსოლუტურ უმრავლესობაში სასამართლო აკმაყოფილებდა პროკურატურის შუამდგომლობას აღკვეთი ღონისძიების საკითხზე დაკავშირებით, რაც ბადებდა ეჭვს სასამართლო სისტემის განსაკუთრებული ლოიალურობის შესახებ პროკურატურის მიმართ;⁴⁶ გამამტყუნებელი განაჩენების მაჩვენებელი ზოგიერთ შემთხვევაში 98%-ს უტოლდებოდა;⁴⁷ სისხლის სამართლის საქმეთა აბსოლუტური უმრავლესობა 80%-ზე მეტ შემთხვევაში საპროცესო შეთანხმებით სრულდებოდა,⁴⁸ რაც იმის ნიშანი იყო, რომ მოქალაქეებს არ ჰქონდათ მართლმსაჯულების სამართლიანად აღსრულების მოლოდინი და თანხმდებოდნენ პროკურორის მიერ შეთავაზებულ საპროცესო შეთანხმების პირობებს. ასევე, საეჭვოდ მალალი იყო სახელმწიფოს სასარგებლოდ გადაწყვეტილ ადმინისტრაციულ დავათა პროცენტული მაჩვენებელი (მაგ. 2011 წელი-85%); ადმინისტრაციული დავების განხილვისას, ტრადიციულად, სხვადასხვა ინსტანციის სასამართლოები იმეორებდნენ მთავრობის წარმომადგენელთა შესაგებლებში მოყვანილ მტკიცებებს და, პრაქტიკულად, დაუსაბუთებლად იღებდნენ გადაწყვეტილებას სარჩელების დაუკმაყოფილებლობის შესახებ.⁴⁹

სასამართლოს დამოუკიდებლობის ხარისხზე უარყოფითად მოქმედებდა ინსტიტუციური და სისტემური პრობლემებიც, როგორიცაა: მოსამართლეთა შერჩევა-დანიშვნის დაუსაბუთებელი და გაუმჭვირვალე სისტემა; მოსამართლეთა დისციპლინური ანგარიშვალდებულების მომწესრიგებელ კანონმდებლობაში არსებული სერიოზული ხარვეზები, რაც ქმნიდა ამ სისტემის თვითნებური გამოყენების საშუალებას, მათ შორის, „დაუმორჩილებელი“ მოსამართლეების სისტემიდან გათავისუფლებას; სასამართლო სისტემის ადმინისტრირების სფეროში ძალზე ფართო ძალაუფლების კონცენტრაცია უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის ხელში; იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს – სასამართლო სისტემის ადმინისტრირების უმაღლესი ორგანოს დაკომპლექტების ხარვეზიანი წესი, რაც ვერ უზრუნველყოფდა მის პოლიტიკურ ნეიტრალიტეტსა და ეფექტურობას; საბჭოს საქმიანობის გამჭვირვალობის დაბალი ხარისხი, დაუსაბუთებელი გადაწყვეტილებების მიღების პრაქტიკა და სხვ.

ახალი ხელისუფლების რეფორმები და ცვლილებები

2012 წელს მოსული ახალი ხელისუფლების რეფორმები განსაკუთრებით ინტენსიური იყო სასამართლო სისტემის მიმართულებით. ბოლო ორი წლის განმავლობაში რეფორმის რამდენიმე ეტაპი განხორციელდა. მნიშვნელოვნად შემცირდა სახელმწიფოს სასარგებლოდ მიღებულ გადაწყვეტილებათა მაჩვენებელი ადმინისტრაციულ დავებზე. თუკი 2011 წელს, მონიტორინგს დაქვემდებარებულ ადმინისტრაციულ საქმეთა 85% მთლიანად სახელმწიფოს სასარგებლოდ დასრულდა, 2014 წელს ეს მაჩვენებელი 53%-მდე შემცირდა.⁵⁰ 2012 წლის არჩევნების შემდეგ მოსამართლეები მექანიკურად აღარ აკმაყოფილებდნენ ბრალდების მხარის შუამდგომლობებს პატიმრობის მოთხოვნით, უფრო ხშირად უფარდებდნენ

⁴⁵ ევროპის საბჭოს ადამიანის უფლებათა უმაღლესი კომისრის ანგარიში საქართველოში ვიზიტის თაობაზე, 2011 წელი, პარაგრაფები 103-107; Universal Periodic Review Georgia (Report submitted in July 2010) Submitting NGO Coalition: Georgian Young Lawyers' Association Human Rights Centre, Article 42 of the Constitution Educators and Scientists Free Trade Union of Georgia, <http://bit.ly/1y76goC>

⁴⁶ საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, თბილისის საქალაქო სასამართლოს სისხლის სამართლის საქმეთა კოლეგიის მონიტორინგის ანგარიში, 2012, გვ.20 <http://bit.ly/19Is49i>

⁴⁷ უზენაესი სასამართლოს მიერ მომზადებული სტატისტიკური ინფორმაცია სისხლის სამართლის საქმეებთან დაკავშირებით, 2011 წელი, <http://bit.ly/1FVb6LW>

⁴⁸ უზენაესი სასამართლოს მიერ მომზადებული სტატისტიკური ინფორმაცია სისხლის სამართლის საქმეებთან დაკავშირებით, 2011 წელი, <http://bit.ly/1FVb6LW>

⁴⁹ მწვანე ალტერნატივა, ი. მაჭარაშვილი, 2012, *ტყის მართვა საქართველოში: პრობლემები და გამოწვევები*, www.greenalt.org; თ. გურჩიანი, ქ. გუჯარაიძე, 2011, ორპუსის კონვენციის განხორციელება საქართველოში, ალტერნატიული ანგარიში, 2015, <http://bit.ly/1CPvv18>

⁵⁰ საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო, სასამართლო მონიტორინგის ანგარიში, 2014, <http://bit.ly/1OyVWjp>

ბრალდებულებს გირაოს. ასევე, მოსამართლეები უფრო მეტად ცდილობენ დაასაბუთონ აღკვეთი ღონისძიების გადაწყვეტილებები.⁵¹ მიუხედავად ამისა, კვლავ იშვიათობას წარმოადგენს გირაოსა და პატიმრობისაგან განსხვავებული აღკვეთის ღონისძიებების გამოყენებისა და ბრალდებულის აღკვეთის ღონისძიების გარეშე დატოვების საკითხი. ამჟამად პარლამენტში იუსტიციის სამინისტროს ავტორობით შესულია კანონპროექტი, რომელიც ითვალისწინებს აღკვეთის ღონისძიების პერიოდულ და ავტომატურ გადასინჯვას სასამართლოს მიერ, ასევე აკონკრეტებს მოსამართლის უფლებას საერთოდ არ გამოიყენოს აღკვეთის ღონისძიება. ამასთანავე დგინდება მოსამართლის მიერ მიღებული განჩინების დასაბუთების ვალდებულება და განჩინებაში იმ მტკიცებულებების მითითების საჭიროება, რომლებიც აღკვეთის ღონისძიების გამოყენების წინაპირობად იქცა.⁵²

დადებითისკენ შეიცვალა მოსამართლეთა მიდგომა საპროცესო შეთანხმებებთან დაკავშირებით წინა წლებისგან განსხვავებით, როდესაც მოსამართლეები პასიურები იყვნენ და, პრაქტიკულად, რუტინულ რეჟიმში, ყველა საპროცესო შეთანხმებას ადასტურებდნენ სასჯელის სამართლიანობის შემოწმების გარეშე.⁵³ აღნიშნული დადებითი ტენდენცია ცალკეული საკანონმდებლო ცვლილებებიდან არ გამომდინარეობს, ის უფრო სახელმწიფო პოლიტიკის ცვლილების შედეგია, რასაც სასამართლოებში მიმდინარე პროცესებზე დაკვირვებაც ადასტურებს.⁵⁴ სასამართლო სისტემაში გატარებული მნიშვნელოვანი ინსტიტუციური და საკანონმდებლო ცვლილებების შედეგად:

- გაიზარდა სასამართლო პროცესების ღიაობისა და გამჭვირვალობის ხარისხი. ნებადართული გახდა სხდომათა ვიდეო და აუდიო ჩანერა მედიისა და სხვა დაინტერესებული პირებისათვის.
- მნიშვნელოვნად შეიცვალა და გაუმჯობესდა იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს და სადისციპლინო კოლეგიის დაკომპლექტების წესი,⁵⁵ რაც დადებითად აისახა განსაკუთრებით იუსტიციის საბჭოს საქმიანობაზე.
- გაიზარდა იუსტიციის საბჭოს საქმიანობის გამჭვირვალობის ხარისხი, საბჭოში რეალურად გაჩნდა განსხვავებული მოსაზრებები და ჯანსაღი კამათის პრაქტიკა.
- უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის ფართო უფლებამოსილება შეიზღუდა მოსამართლეთა კონფერენციის სასარგებლოდ.

ამ პოზიტიურ ცვლილებებთან ერთად, ვენეციის კომისიის⁵⁶ და ადგილობრივი ექსპერტების უარყოფითი შეფასების⁵⁷ მიუხედავად, 2010 წელს მიღებული საკონსტიტუციო ცვლილება მოსამართლეთა გამოსაცდელი ვადით გამწვანების შესახებ განმტკიცდა ორგანულ კანონში მიღებულ დამატებითი ცვლილებებით. შესაბამისად, 2014 წლიდან ეს ინსტიტუტი პრაქტიკაშიც ამოქმედდა.

სასამართლო ადმინისტრირების სფეროში ერთ-ერთ მთავარ პრობლემად რჩება ის, რომ კანონმდებლობით იუსტიციის უმაღლესი საბჭოსთვის მინიჭებული ფართო უფლებამოსილება არ არის დაბალანსებული ანგარიშვალდებულებისა და გამჭვირვალობის შესაბამისი სტანდარტებით, რაც შეუსაბამოა საჯარო ინსტიტუტის კარგი მმართველობის პრინციპებთან. ბუნდოვანია საბჭოს საქმიანობის მარეგულირებელი კანონმდებლობა, არაერთი მნიშვნელოვანი საკითხი საერთოდ ღიად არის დარჩენილი. აღნიშნული კიდევ უფრო

⁵¹ საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, *სისხლის სამართლის პროცესების მონიტორინგის ანგარიში*, 2014, გვ.6, <http://bit.ly/1N8wQpV>

⁵² <http://parliament.ge/ge/law/8932/19822>

⁵³ საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, *სისხლის სამართლის პროცესების მონიტორინგი ბათუმის, ქუთაისისა და თბილისის საქალაქო და სააპელაციო სასამართლოებში*, 2014, <http://bit.ly/1CYuOYc>

⁵⁴ საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, *სისხლის სამართლის პროცესების მონიტორინგი ბათუმის, ქუთაისისა და თბილისის საქალაქო და სააპელაციო სასამართლოებში*, 2014 წლის იანვარი-აგვისტოს პერიოდი, 2014, გვ.34, <https://goo.gl/stpYw0>

⁵⁵ „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში 2013 წლის 1 მაისს განხორციელებული ცვლილებები

⁵⁶ ევროსაბჭო, *ვენეციის კომისიის დასკვნა*, 2014, <http://bit.ly/1BnrQGH>

⁵⁷ კოალიცია დამოუკიდებელი და გამჭვირვალე მართლმსაჯულებისთვის, *კოალიციის პოზიცია მოსამართლეთა გამოსაცდელი ვადით დანიშვნასთან დაკავშირებით*, <http://bit.ly/1BMdpuL>

ათვართებს საბჭოსათვის კანონით მინიჭებულ უფლებამოსილებას და მას არაერთ საკითხთან დაკავშირებით პრაქტიკულად შეუზღუდავ დისკრეციას ანიჭებს.

დადებით შეფასებას იმსახურებს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის კანდიდატურის შერჩევის პროცესი პრეზიდენტის მხრიდან და პარლამენტის მიერ ამ საკითხზე გადაწყვეტილების დროულად მიღება.⁵⁸

რეკომენდაციები

სასამართლოს დამოუკიდებლობის ინსტიტუციური გარანტიების შესაქმნელად მნიშვნელოვანია⁵⁹:

1. გაუქმდეს მოსამართლეთა გამოსაცდელი ვადით, 3 წლით დანიშვნის შესაძლებლობა;
2. გაუმჯობესდეს მოსამართლეთა თავდაპირველი შერჩევისა და დანიშვნის საკითხი; საკანონმდებლო დონეზე განისაზღვროს ნათლად ფორმულირებული და გამართული კრიტერიუმები, კანდიდატთა პროფესიონალიზმისა და კეთილსინდისიერების შემოწმების ინსტრუმენტები; ასევე, საკანონმდებლო დონეზე გაიწეროს აღნიშნულ პროცესში საბჭოს მიერ დასაბუთებული გადაწყვეტილებების მიღების ვალდებულება;
3. განხორციელდეს მოსამართლეთა პასუხისმგებლობის სისტემის რეფორმა. დისციპლინური წარმოება დაეფუძნოს განტვრეტად საფუძვლებს, პროცედურა კი უზრუნველყოფდეს საქმის სამართლიანი განხილვის შესაძლებლობას. ასევე, არსებითად გადაიხედოს მოსამართლეთა სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის სისტემა როგორც მატერიალური, ასევე პროცესუალური თვალსაზრისით;
4. შეიცვალოს საქმის განაწილების წესი და ამ პროცესში შეიზღუდოს თავმჯდომარის უფლებამოსილება;
5. დადგინდეს სასამართლოს თავმჯდომარეთა არჩევითობის პრინციპი და გატანსაღდეს თავმჯდომარის უფლებამოსილებასთან დაკავშირებული კანონმდებლობა;
6. ნათლად გაიმიჯნოს უზენაესი სასამართლოსა და იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს ფუნქციები, ასევე გადაიხედოს უზენაესი სასამართლოს წევრთა და თავმჯდომარის თანამდებობაზე გამწესების პროცედურული ნორმები პროცესის გამჭვირვალობისა და გადაწყვეტილების დასაბუთებულობის ხარისხის გაზრდის მიზნით;
7. იუსტიციის უმაღლესი საბჭოსათვის სავალდებულო გახდეს გადაწყვეტილებების დასაბუთება;
8. დაიხვეწოს საბჭოს საქმიანობის მარეგულირებელი კანონმდებლობა, მაგ. განისაზღვროს ინტერესთა კონფლიქტის მარეგულირებელი ნორმები, სხდომის მომზადების, დღის წესრიგის შედგენასთან დაკავშირებული საკითხები და სხვ.
9. გაძლიერდეს მოსამართლეთა განგრძობადი პროფესიული მომზადების სისტემა იუსტიციის უმაღლეს სკოლაში გადაწყვეტილებათა დასაბუთებულობის ხარისხისა ზრდისა და ადამიანის უფლებებზე დაფუძნებული მართლმსაჯულების სისტემის ჩამოყალიბებისთვის.⁶⁰

უნდა აღინიშნოს, რომ ანგარიშის მომზადების დროს იუსტიციის სამინისტროს მხრიდან გრძელდებოდა მუშაობა სასამართლო რეფორმის საკანონმდებლო ცვლილებების მორიგ პაკეტზე, რომელიც გარკვეულწილად ეხმიანება ზემოთჩამოთვლილი პრობლემური საკითხების ნაწილს და მათ შორის, ითვალისწინებს საქმეთა განაწილების წესის ცვლილებას, სასამართლოს თავმჯდომარეთა არჩევითობის საკითხის რეგულირებას, დისციპლინური პასუხისმგებლობის სფეროს რეფორმას. თუმცა, პოზიტიური ხასიათის ცვლილებების გარდა, კანონპროექტში გათვალისწინებულია რიგი პრობლემური საკითხებიც, მათ შორისაა, სასამართლოს თავმჯდომარეთა ვადაზე ადრე უფლებამოსილების შეწყვეტა, სასამართლოს აპარატის თანამშრომელთა ხელახალი გადანიშვნა, ასევე ცვლილებები, რომელიც არ არის

⁵⁸ <https://gyla.ge/geo/news?info=2456>

⁵⁹ იქვე

⁶⁰ მათ შორის, სპეციალური ტრენინგები ორპუსის კონვენციასთან (კონვენცია გარემოსდაცვით საკითხებთან დაკავშირებული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის, გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობისა და ამ სფეროში მართლმსაჯულების საკითხებზე ხელმისაწვდომობის შესახებ) დაკავშირებით

სათანადოდ კომპლექსური იმისთვის, რომ რეალურად აღმოფხვრას არსებული სისტემური პრობლემები. ასეთ საკითხებს შორისაა, დისციპლინური გადაცდომის საფუძვლების უცვლელად დატოვება, ასევე საქმეთა განაწილების წესის ზედაპირული რეფორმა. უნდა ითქვას, რომ წარმოდგენილ ანგარიშზე მუშაობის პერიოდში, კანონპროექტი საკანონმდებლო ორგანოში გაგზავნილი არ ყოფილა.

4. სასჯელადსრულების სისტემა

ფონდი „ღია საზოგადოება – საქართველო“
ადამიანის უფლებებთან ცენტრი

2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებისთვის არსებული მდგომარეობა

ბოლო წლების განმავლობაში გამოიკვეთა სასჯელაღსრულების დაწესებულებებში არასათანადო მოპყრობის სისტემური ხასიათი, რაზეც ხელისუფლება სათანადოდ არ რეაგირებდა.⁶¹ პატიმართა მიმართ არასათანადო მოპყრობა და დაუსჯელობის სინდრომი პენიტენციურ სისტემაში ტენდენციად ჩამოყალიბდა.⁶² სასჯელაღსრულების დაწესებულებებში არასათანადო მოპყრობის სისტემური ხასიათი დაადასტურა 2012 წლის 18 სექტემბერს მედიასაშუალებებით გავრცელებულმა „ციხის კადრებმაც“. ქვეყანაში დამკვიდრებულმა „ნულოვანი ტოლერანტობის“ პოლიტიკამ ციხეებში პატიმართა რაოდენობის მასობრივი ზრდა გამოიწვია. პატიმართა რიცხვმა მიაღწია 24 000 ადამიანს.⁶³ ბოლო წლების განმავლობაში, მოსახლეობაში იმატა უსამართლეობისა და პოლიტიკური ცვლილებების აუცილებლობის განცდამ, რაც საპარლამენტო არჩევნების გზით მოხდა 2012 წლის ოქტომბერში. სასჯელაღსრულების სისტემაში არსებულმა სისტემურმა პრობლემებმა მნიშვნელოვნად განაპირობა პოლიტიკური ხელისუფლების ცვლილება ქვეყანაში.

ახალი ხელისუფლების რეფორმები და ცვლილებები

2013 წლიდან სასჯელაღსრულების სისტემაში მნიშვნელოვანი რეფორმები განხორციელდა. პატიმართა წამება სისტემურ პრობლემას აღარ წარმოადგენს.⁶⁴ თუმცა, 2013-2014 წლებშიც გამოვლინდა მსჯავრდებულთა მიმართ არასათანადო მოპყრობის ცალკეული ფაქტები.⁶⁵ 2013 წლის იანვარში განხორციელებულმა ფართომასშტაბიანმა ამნისტიამ, შეწყალების, მსჯავრდებულთა ვადამდე ადრე გათავისუფლების მექანიზმების აქტიურმა გამოყენებამ დიდწილად მოხსნა გადატვირთულობის პრობლემა სასჯელაღსრულების დაწესებულებებში. სასჯელაღსრულების დეპარტამენტის სასჯელაღსრულების სამინისტროსთან ინტეგრირება და სრული დაქვემდებარება მნიშვნელოვან რეფორმას წარმოადგენს. ამასთანავე, პენიტენციურ სისტემაში გატარდა მნიშვნელოვანი რეფორმები პატიმართა ჯანდაცვის ხელმისაწვდომობის კუთხით, მაგრამ ამ მიმართულებით პრობლემები ბოლომდე არ არის აღმოფხვრილი. რეფორმების მიუხედავად, პრობლემად რჩება მსჯავრდებულთა არასათანადო მოპყრობის შესახებ ათასობით საჩივარზე გამოძიების არაეფექტურობა. დღემდე არ არსებობს მსჯავრდებულთა საჩივრების განხილვის ეფექტური მექანიზმი, ხოლო სისტემის შიგნით მომხდარ დანაშაულებსა და გადაცდომებზე გენერალური ინსპექციის მიერ ჩატარებული მოკვლევები, უმეტესწილად, არაობიექტური და არაეფექტურია.

რეკომენდაციები

1. პარლამენტმა შექმნას მსჯავრდებულთა საჩივრების განხილვის დამოუკიდებელი და ეფექტური მექანიზმი – დამოუკიდებელი საგამოძიებო ორგანო, რომელიც შეისწავლის მსჯავრდებულთა საჩივრებს; ამ მექანიზმის შექმნამდე, პენიტენციური სისტემის თანამშრომლის მიერ მსჯავრდებულთა არასათანადო მოპყრობის ფაქტებზე გამოძიება დაუყოვნებლივ აწარმოოს მთავარმა პროკურატურამ.
2. პარლამენტმა განახორციელოს ეფექტური საპარლამენტო კონტროლი პენიტენციურ სისტემაში არასათანადო მოპყრობის პრევენციისა და გამოძიების კუთხით;
3. საქართველოს პარლამენტმა განახორციელოს მონიტორინგი მთავრობის მიერ „საქართველოს ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული სტრატეგიით (2014–2020 წლებისთვის)“ წამების პრევენციის კუთხით ნაკისრი ვალდებულებების შესრულებაზე.

⁶¹ საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში, *საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ, 2012*

⁶² საქართველოს პენიტენციურ სისტემაში წამებისა და არაადამიანური მოპყრობის პრაქტიკის კვლევა (2003–12 წწ), ანალიტიკური ანგარიში გამოცემული ფონდ „ღია საზოგადოება–საქართველოს“ ფინანსური მხარდაჭერით, 2014

⁶³ ევროკავშირის სპეციალური მრჩეველის საკონსტიტუციო და სამართლებრივი რეფორმების საკითხებსა და ადამიანის უფლებებში თომას ჰამარბერგის ანგარიში, *საქართველო გარდამავალ პერიოდში, ანგარიში ადამიანის უფლებათა სფეროში: განვლილი პერიოდი, გადადგმული ნაბიჯები და გამოწვევები*, 2013 წლის სექტემბერი

⁶⁴ საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში, *საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ, 2013*

⁶⁵ ადამიანის უფლებათა ცენტრის ანგარიში, *მსჯავრდებულთა უფლებები და მათი დაცვის მექანიზმები*, 2014

5. საარჩევნო რეფორმა

სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის
საერთაშორისო საზოგადოება (ISFED)



ISFED

INTERNATIONAL SOCIETY FOR
FAIR ELECTIONS AND DEMOCRACY
სამართლიანი არჩევნებისა
და დემოკრატიის საერთაშორისო
საზოგადოება

5.1 საარჩევნო სისტემა

2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებისთვის არსებული მდგომარეობა

2012 წლისთვის არსებული მდგომარეობით, საარჩევნო სისტემა როგორც საპარლამენტო, ასევე ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებისთვის ვერ უზრუნველყოფდა სამართლიანი არჩევნების ჩატარებას შემდეგ ძირითად გარემოებათა გამო:

ამომრჩეველთა ნება არ იყო პროპორციულად ასახული მანდატებში;

- დარღვეული იყო ამომრჩეველთა ხმის წონის თანაბრობის პრინციპი, რაც გამოწვეულია საარჩევნო ოლქებს შორის მოსახლეობის მკვეთრად განსხვავებული რაოდენობით;
- სისტემა ქმნიდა საფრთხეს, დაკარგულიყო ამომრჩეველთა ხმების დიდი ოდენობა;
- არ იყო უზრუნველყოფილი ქალების სათანადო წარმომადგენლობა;
- პირდაპირი წესით მხოლოდ თბილისის მერი აირჩეოდა. სხვა დანარჩენ შემთხვევაში, ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოების თანამდებობის პირები – მერები და გამგებლები თანამდებობაზე საკრებულოს თავმჯდომარის მიერ ინიშნებოდნენ.

აღსანიშნავია, რომ სისტემასთან დაკავშირებულ პრობლემებზე მიუთითებდა კოალიცია „ქართული ოცნება“ 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების საარჩევნო პროგრამაში, სადაც აღნიშნული იყო, რომ სისტემა არის უსამართლო და „აუცილებელია ისეთი საარჩევნო სისტემის შემოღება, რომელიც მოგვცემს ამომრჩეველთა ნების შესატყვისი შედეგის მიღებისა, და შესაბამისად, ქვეყანაში მოქმედი ძირითადი პოლიტიკური ძალების პარლამენტში წარმოდგენის შესაძლებლობას“.⁶⁶

ახალი ხელისუფლების რეფორმები და ცვლილებები

იმის მიუხედავად, რომ საარჩევნო სისტემების გადახედვა როგორც საპარლამენტო, ასევე ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებისათვის იყო არა მხოლოდ არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და პოლიტიკური პარტიების მოთხოვნა, არამედ სისტემის ცვლილების აუცილებლობაზე მიუთითებდნენ ვენეციის კომისიისა და ეუთოს/დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებათა ოფისიც,⁶⁷ არსებითი ცვლილებები ამ კუთხით არ განხორციელებულა. 2014 წელს საარჩევნო სისტემა შეიცვალა მხოლოდ ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებისთვის და ისინიც ნაწილობრივ:

- დადგინდა მერების და გამგებლების პირდაპირი წესით არჩევა;
- მერების და გამგებლების ასარჩევად დაწესდა 50% ბარიერი;
- ყველა საკრებულოს ასარჩევად დადგინდა 4% ბარიერი. ცვლილებებამდე მხოლოდ თბილისის საკრებულო აირჩეოდა 4% ბარიერით, ხოლო სხვა მუნიციპალიტეტებში დაწესებული იყო 5% ბარიერი;
- 5-ით გაიზარდა თვითმმართველ თემებში პროპორციული წესით ასარჩევი დეპუტატების რაოდენობა და შეადგინა 15 დეპუტატი;
- ზემოაღნიშნული პოზიტიური ცვლილებების გარდა, საინიციატივო ჯგუფებს აევრძალათ მერობის/გამგებლობის კანდიდატების დასახელების უფლება, რაც ცალსახად უარყოფითი გავლენას ახდენს კონკურენტული საარჩევნო გარემოს არსებობაზე და გაუგებარია, რა მიზანს ემსახურება;
- ასევე, უარყოფითად უნდა შეფასდეს უნდობლობის მექანიზმის შემოღება, რომლის საშუალებითაც საკრებულოს შეუძლია თანამდებობიდან გადააყენოს მოსახლეობის უმრავლესობის მიერ არჩეული მერი/გამგებელი, რაც ეწინააღმდეგება წარმომადგენლობითი დემოკრატიის პრინციპს.⁶⁸

რეკომენდაციები

⁶⁶ საარჩევნო ბლოკი „ბიძინა ივანიშვილი-ქართული ოცნება“, საარჩევნო პროგრამა, საპარლამენტო არჩევნები, 2012, გვ.4, გვ.6, <http://bit.ly/1zkn0xG>

⁶⁷ European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission) and Osce Office For Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) Joint Opinion on the Draft Election Code of Georgia, 2011, გვ. 8. პარ. 22

⁶⁸ ISFED, არასამთავრობო ორგანიზაციათა ერთობლივი განცხადება, ივნისი 2014, <http://www.isfed.ge/main/540/geo/>

იმის მიუხედავად, რომ რიგი ცვლილებებისა ნამდვილად დადებითად უნდა შეფასდეს, საერთო ჯამში საარჩევნო კანონმდებლობის ფუნდამენტური რეფორმა, რაც მნიშვნელოვნად გააუმჯობესებდა საარჩევნო გარემოს და რისი მოლოდინიც ჰქონდა არასამთავრობო ორგანიზაციებს და, ზოგადად, საზოგადოებას, მიგვაჩნია, რომ ამ დრომდე არ განხორციელებულა.⁶⁹

1. საქართველოს ხელისუფლებამ გამოხატოს პოლიტიკური ნება სისტემური საარჩევნო ცვლილებების გასატარებლად და დროულად შექმნას დაინტერესებულ მხარეთა ჩართულობაზე დაფუძნებული საარჩევნო რეფორმაზე მომუშავე ჯგუფი, რომელიც შეძლებს ფუნდამენტური რეფორმის განხორციელებას როგორც საპარლამენტო, ასევე ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებისთვის. საარჩევნო რეფორმაზე მომუშავე ჯგუფი აღიჭურვოს პოლიტიკური ნდობით, რაც ჯგუფის ფარგლებში მიღებულ გადაწყვეტილებებს ხელისუფლებისთვის ანგარიშგასაწევ დოკუმენტად აქცევს;
2. უზრუნველყოფილი იყოს ამომრჩეველთა ნების პროპორციულად ასახვა მანდატებში;
3. საერთაშორისო რეკომენდაციების შესაბამისად უზრუნველყოფილი იყოს ამომრჩეველთა ხმის თანაბარი წონა;
4. შემცირდეს ამომრჩეველთა დაკარგული ხმების რაოდენობა;
5. უფლება მიეცეთ საინიციატივო ჯგუფებს, დაასახელონ მერობის/გამგებლობის კანდიდატები;
6. ქალთა წარმომადგენლობის გაზრდის მიზნით, შემოღებული იყოს სავალდებულო კვოტირება;
7. გაუქმდეს მერის/გამგებლისათვის უნდობლობის გამოცხადების მექანიზმი.

5.2 საარჩევნო ადმინისტრაცია

2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებისთვის არსებული მდგომარეობა

იმის მიუხედავად, რომ საარჩევნო ადმინისტრაცია ფორმალურად აპოლიტიკური ორგანოა, პრაქტიკამ აჩვენა, რომ იგი თავისუფალი არ იყო პოლიტიკური გავლენისაგან. აღნიშნული ეხებოდა როგორც პარტიების მიერ დანიშნულ წევრებს, ასევე, ე.წ. „უპარტიო“ წევრებსაც.⁷⁰

ახალი ხელისუფლების რეფორმები და ცვლილებები

თემის მნიშვნელობის მიუხედავად, საქართველოს პარლამენტში შექმნილმა საარჩევნო საკითხებზე მომუშავე ინტერფრაქციულმა ჯგუფმა საერთოდ არ განიხილა საარჩევნო ადმინისტრაციის დაკომპლექტების წესი. აღნიშნული საკითხი ჯერ კიდევ 2013 წლის მარტში შექმნილი ინტერფრაქციული ჯგუფის განსახილველი საკითხების სიაში შედიოდა, თუმცა, საკითხი არ განხილულა არც მაშინ და არც 2014 წელს. შესაბამისად, ამ მიმართულებით ცვლილებები არ განხორციელებულა. მიზეზად დროის სიმცირე და თემის კომპლექსურობა დასახელდა.

აღსანიშნავია, რომ 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შედეგებიდან გამომდინარე, პოლიტიკური პარტიების მიერ დანიშნული შვიდი წევრიდან მხოლოდ ერთი იყო ოპოზიციური პარტიის წარმომადგენელი, რაც, ასევე, ადასტურებს ამ მიმართულებით რეფორმის განხორციელების აუცილებლობას.

რეკომენდაციები

იმის მიუხედავად, რომ არსებული მდგომარეობით შემცირებულია საარჩევნო ადმინისტრაციაზე პოლიტიკური გავლენა, 2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებმა ცხადყო, რომ კომისიის წევრები გარკვეულ გადაწყვეტილებებს პოლიტიკური მოსაზრებებიდან გამომდინარე იღებენ, რაც უმთავრესად განპირობებულია საარჩევნო ადმინისტრაციის

⁶⁹ 2014 წელს საარჩევნო კოდექსში განხორციელებული ცვლილებების ანალიზი, აპრილი 2014, <http://bit.ly/1y7gp4v>

⁷⁰ ISFED, 2012 წლის 1 ოქტომბრის საპარლამენტო არჩევნების მონიტორინგის საბოლოო ანგარიში, <http://www.isfed.ge/main/330/geo/>

დაკომპლექტების წესის ხარვეზებით. გარდა ამისა, გასულმა არჩევნებმა გამოავლინა ისეთი პრობლემა, როგორიცაა საარჩევნო კომისიის წევრების კვალიფიკაციის დაბალი დონე.⁷¹

1. საარჩევნო ადმინისტრაციის კვალიფიციურ და მიუკერძოებელ ორგანოდ ჩამოსაყალიბებლად უნდა მოხდეს ყველა დონის საარჩევნო ადმინისტრაციის დაკომპლექტების წესის გადახედვა. უპირატესობა უნდა მიენიჭოს წევრების პროფესიული ნიშნით შერჩევას, რაც უზრუნველყოფს საარჩევნო კომისიების პროფესიონალიზმის ამაღლებას და ხელს შეუწყობს პოლიტიკური ზეგავლენისგან მათ გათავისუფლებას;
2. პროფესიული დონის ამაღლების მიზნით, სასურველია, სავალდებულო გახდეს ყველა დონის კომისიის წევრისთვის საარჩევნო სერთიფიკატის ქონა;
3. სასურველია, შემცირდეს კომისიის წევრთა რაოდენობა, რაც შესაძლებელს გახდის უფრო კვალიფიციური კადრების დასაქმებას საარჩევნო ადმინისტრაციებში;
4. მნიშვნელოვანია, საარჩევნო ადმინისტრაცია იყოს ობიექტური და საკუთარ ქმედებებში გამორიცხოს არათანმიმდევრულობისა და მიკერძოებულობის აღქმა;⁷²
5. მეტი ყურადღება უნდა დაეთმოს საუბნო კომისიის წევრების მომზადებას, განსაკუთრებით, შემაჯამებელი ოქმების შედგენის კუთხით.

5.3 ამომრჩეველთა სია

2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებისთვის არსებული მდგომარეობა

2012 წლის არჩევნებისთვის შექმნილმა ამომრჩეველთა სიების დაზუსტების უზრუნველყოფის კომისიამ არსებული სიები მნიშვნელოვნად დააზუსტა. თუმცა, ვერ გადაჭრა ისეთი პრობლემა, როგორიც იყო ასი ათასობით დაუდგენელი და რეგისტრაციიდან მოხსნილი პირის ყოფნა ამომრჩეველთა სიაში.

ასევე, გაურკვეველი იყო საზღვარგარეთ მყოფ ამომრჩეველთა ზუსტი რაოდენობა. კითხვის ნიშნები არსებობდა ამომრჩეველთა ზუსტი რაოდენობის შესახებ.

ახალი ხელისუფლების რეფორმები და ცვლილებები

- 2013 წელს საარჩევნო კოდექსში განხორციელებული ცვლილებით დადგინდა, რომ 2014 წლის თვითმმართველობის არჩევნებისთვის უნდა განხორციელებულიყო ამომრჩეველთა ბიომეტრული რეგისტრაცია. თუმცა, 2014 წელს აღნიშნული ცვლილება გაუქმდა. ნაცვლად ამისა, მოხდა სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოს ბაზაში არსებული სურათების შედარება და ამ გზით სიებში არსებული გაორების გასწორება;
- 2014 წლის თვითმმართველობის არჩევნებისთვის სამაგიდო სიებს დაემატა ამომრჩევლის ფოტოსურათი, უბანზე მისული ამომრჩევლის ვინაობის დასადგენად და ერთი და იმავე ამომრჩევლის მიერ განმეორებით ხმის მიცემის თავიდან ასაცილებლად;
- 2013 და 2014 წლების არჩევნებისთვის რეგისტრაციიდან მოხსნილ და უმისამართოდ რეგისტრირებულ ამომრჩევლებს არჩევნებში მონაწილეობის მისაღებად უნდა მიემართათ სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოსთვის და გავლთ რეგისტრაცია საცხოვრებელი ადგილის მიხედვით ან მიეთითებინათ ფაქტობრივი საცხოვრებელი ადგილი. მიგვაჩნია, რომ გადაწყვეტილება რეგისტრაციიდან მოხსნილ ამომრჩეველთა ხელახალი რეგისტრაციის შესახებ წინგადადგმული ნაბიჯი იყო

⁷¹ ISFED, 2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნების მონიტორინგის საბოლოო ანგარიში, <http://www.isfed.ge/main/777/geol>

⁷² საია, 2014 წლის 15 ივნისის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების სადამკვირვებლო მისია, წინასაარჩევნო გარემოს, არჩევნების დღისა და არჩევნების შემდგომი პერიოდის მონიტორინგის ანგარიში. გვ. 75, http://gyla.ge/uploads/web_ge.pdf

ამომრჩეველთა სიის დახვეწის მიზნით, თუმცა შედეგები ცხადყოფს, რომ ხელისუფლების მიერ წარმოებული კამპანია არ იყო საკმარისი;⁷³

- განისაზღვრა, რომ შინაგან საქმეთა სამინისტროს სამხედრო მოსამსახურე, რომელიც განთავსებულია შესაბამის დისლოკაციის ადგილზე, მონაწილეობს საკრებულოს პროპორციული სისტემით ჩატარებულ არჩევნებში, ხოლო მერის/გამგებლის არჩევნებსა და საკრებულოს მაჟორიტარულ არჩევნებში იგი მონაწილეობს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ მისი დისლოკაციის ადგილი იმ საარჩევნო ოლქის/ადგილობრივი მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქის საზღვრებშია, რომელშიც ის არის რეგისტრირებული საცხოვრებელი ადგილის მიხედვით;
- 2014 წლის თვითმმართველობის არჩევნებზე მნიშვნელოვნად შემცირდა ე.წ. სპეცუბენების რაოდენობა, რაც დადებით ფაქტს წარმოადგენს;⁷⁴
- 2014 წლის ნოემბერში დაიწყო მოსახლეობის საყოველთაო აღწერა, რამაც ხელი უნდა შეუწყოს ამომრჩეველთა საერთო რაოდენობის დადგენას.

რეკომენდაციები

1. ფოტოსურათების შედარების გზით სიებში არსებული გაორების აღმოფხვრამ და სამაგიდო სიებში ფოტოსურათების არსებობა დამატებით გარანტიას წარმოადგენდა იმისთვის, რომ არ მომხდარიყო გაყალბებული დოკუმენტით ხმის მიცემა, რაც დადებითად უნდა შეფასდეს. თუმცა მიგვაჩნია, რომ საარჩევნო სიების სრულყოფის მიღწევის ერთადერთ გზას წარმოადგენს სიის შედგენა ამომრჩეველთა ბიომეტრულ მონაცემებზე დაყრდნობით;
2. საზღვარგარეთ მყოფი ამომრჩევლის ინტერესების გათვალისწინებით, უნდა მოხდეს ხმის მიცემის ალტერნატიული საშუალებების შესახებ განხილვის დაწყება;
3. მიგვაჩნია, რომ შსს-ს სამხედრო მოსამსახურეებმა, რომელთა დისლოკაციის ადგილი არ ემთხვევა მათი რეგისტრაციის ადგილს, ადგილობრივი თვითმმართველობის პროპორციული საარჩევნო სისტემით ჩატარებულ არჩევნებშიც არ უნდა მიიღონ მონაწილეობა. გარდა ამისა, იგივე შეზღუდვები უნდა გავრცელდეს თავდაცვის სამინისტროს სამხედრო მოსამსახურეებზე.⁷⁵

5.4 კანონმდებლობა პარტიების საქმიანობის შესახებ

2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებისთვის არსებული მდგომარეობა

2011 წლის ბოლოს ცვლილებები განხორციელდა პარტიების პოლიტიკური დაფინანსების კუთხით, რის შედეგადაც საფრთხის ქვეშ დადგა ადამიანის არაერთი კონსტიტუციური უფლება. სამოქალაქო საზოგადოების აქტიურობის შედეგად ბევრი რეგულაცია დაიხვეწა, თუმცა კანონმდებლობაში დარჩა გარკვეული ხარვეზები. გარდა ამისა, პრობლემას წარმოადგენდა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის საქმიანობა, რომელიც ხშირ შემთხვევაში იყო მიკერძოებული და პოლიტიკურად მოტივირებულ გადაწყვეტილებებს იღებდა ოპოზიციური პარტიების მიმართ.⁷⁶

ახალი ხელისუფლების რეფორმები და ცვლილებები

⁷³ ISFED, 2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნების მონიტორინგის საბოლოო ანგარიში, გვ.18, <http://www.isfed.ge/main/777/geol/>

საია, 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების სადამკვირვებლო მისია, საარჩევნო გარემოს, არჩევნების დღისა და შემდგომი პერიოდის მონიტორინგის ანგარიში, 2013, გვ. 22, <http://bit.ly/1CYy8Te>

⁷⁴ საია, 2014 წლის 15 ივნისის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების სადამკვირვებლო მისია, წინასაარჩევნო გარემოს, არჩევნების დღისა და არჩევნების შემდგომი პერიოდის მონიტორინგის ანგარიში, ნოემბერი 2014, გვ. 25. http://gyla.ge/uploads/web_ge.pdf

⁷⁵ საია, ISFED, TI, ამომრჩეველთა სიებთან დაკავშირებით 2013 წარდგენილი რეკომენდაციები, <http://bit.ly/1EU1kZd>

⁷⁶ ISFED, 2012 წლის 1 ოქტომბრის საპარლამენტო არჩევნების მონიტორინგის საბოლოო ანგარიში, გვ.16 <http://www.isfed.ge/main/330/geol/>

- იურიდიულ პირებს მიეცათ პარტიების დაფინანსების უფლება;⁷⁷
- კანონით გათვალისწინებული სანქციები შემცირდა ხუთმაგიდან ორმაგ ოდენობამდე;
- დადგინდა, რომ ფიზიკური პირის ფინანსების შესახებ ინფორმაციის გამოთხოვა მოხდება სასამართლოს გზით;
- დაზუსტდა ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის საქმისა და ყადაღის წარმოებისა და გასაჩივრების ვადები;
- საპარლამენტო არჩევნებში პარტიის მიერ სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დაფინანსების მისაღებად დაწესებული ბარიერი შემცირდა 4%-დან 3%-ზე;
- დადგინდა, რომ საარჩევნო სუბიექტი, რომელიც მიიღებს საკრებულოების არჩევნებში მონაწილე ამომრჩეველთა ხმების 3%-ს ან მეტს, ბიუჯეტიდან ერთჯერადად მიიღებს არაუმეტეს 500 000 ლარს საარჩევნო კამპანიისას გაწეული ხარჯების დასაფარად;
- სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის საქმიანობა უფრო გამჭვირვალე გახდა და მისი გადაწყვეტილებები აღარ ატარებს შერჩევითი სამართლის ხასიათს.

რეკომენდაციები

1. გადაიხედოს მოსყიდვასთან დაკავშირებით კანონმდებლობაში არსებული ნორმები. ამომრჩევლის მოსყიდვის შემთხვევაში, არ უნდა დადგეს მოქალაქის (მატერიალური ფასეულობის მიმღების) სისხლის სამართლებრივი პასუხისმგებლობის საკითხი;
2. მნიშვნელოვანია, მოწესრიგდეს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ინსტიტუციური დამოუკიდებლობის საკითხები.

5.5 ადმინისტრაციული რესურსები

2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებისთვის არსებული მდგომარეობა

2012 წლისთვის ადმინისტრაციული რესურსის უკანონოდ, საარჩევნო მიზნებით გამოყენება ფართოდ გავრცელებულ პრაქტიკას წარმოადგენდა. სხვადასხვა თანამდებობის პირის უფლება, შეუზღუდავად მიეღოს მონაწილეობა საარჩევნო კამპანიაში კანდიდატების თუ პარტიის სასარგებლოდ, რთულს ხდიდა ზღვარის გავლენას სახელმწიფოსა და პოლიტიკურ პარტიას შორის. შესაბამისად, ხდებოდა სახელმწიფოსა და პარტიის ინტერესების აღრევა და გაიგივება. აღნიშნული გავლენას ახდენდა როგორც წინასაარჩევნო გარემოზე, ასევე, არჩევნების შედეგებზე.⁷⁸

ახალი ხელისუფლების რეფორმები და ცვლილებები

- აიკრძალა ბიუჯეტიდან დაფინანსებულ ღონისძიებებზე აგიტაცია. მართალია, არასამთავრობო ორგანიზაციების რეკომენდაციით შეთავაზებული იყო აბსოლუტური აკრძალვა, მიღებული ცვლილებით აგიტაცია ეკრძალება მხოლოდ ღონისძიების ორგანიზატორს, რაც შეთავაზებულ რეკომენდაციასთან შედარებით გაცილებით ვიწროა და შეიძლება პრაქტიკაში მისმა გამოყენებამ გაუგებრობა წარმოქმნას;⁷⁹
- 2013 წელს საპრეზიდენტო არჩევნების წინ საარჩევნო კოდექსში განხორციელებული ცვლილებით, კანონიერი სახე მიეცა წინასაარჩევნო პერიოდში ადგილობრივი თვითმმართველობების ბიუჯეტებისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტის ზრდას, რაც ცვლილებების განხორციელებამდე აკრძალულ ქმედებას წარმოადგენდა;⁸⁰
- დადგინდა პრეზიდენტობის კანდიდატის სტატუსის შეუთავსებლობა თანამდებობრივ მდგომარეობასთან;

⁷⁷ 2013 წელს პარტიების დაფინანსების შესახებ კანონმდებლობაში შესატანი ცვლილებების შესახებ არასამთავრობო ორგანიზაციების რეკომენდაციები, <http://bit.ly/1Gmra9X>, <http://bit.ly/1y7nGBx>

⁷⁸ ISFED, 2012 წლის 1ოქტომბრის საპარლამენტო არჩევნების მონიტორინგის საბოლოო ანგარიში, გვ.27, <http://www.isfed.ge/main/330/geol/>;

⁷⁹ 2013 წელს ადმინისტრაციულ რესურსის გამოყენებასთან დაკავშირებით არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ წარდგენილი რეკომენდაციები, <http://bit.ly/1EU53G9>

⁸⁰ 2013 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების სადამკვირვებლო მისია, საარჩევნო გარემოს, არჩევნების დღისა და შემდგომი პერიოდის მონიტორინგის ანგარიში, 2013 წელი, გვ. 13, <http://bit.ly/1CYy8Te>

- არჩევნების მონიტორინგი ცხადყოფს, რომ 2013 და 2014 წლების არჩევნების დროს შემცირდა ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების ფაქტები.⁸¹

რეკომენდაციები

1. მოხდეს საარჩევნო კოდექსით დადგენილი პოლიტიკური თანამდებობის პირთა წრის დავიწროება, კერძოდ ამ ჩამონათვალიდან ამოღებულ იქნან მინისტრის მოადგილეები და სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი;⁸²
2. დაკონკრეტდეს აგიტაციის ტერმინი, კერძოდ, დაემატოს პასიური აგიტაციის ცნება და გარკვეული კატეგორიის პირებისთვის (სამართალდამცავი ორგანოების წარმომადგენლები, რელიგიური ორგანიზაციები და ა.შ.) შეიზღუდოს კამპანიური ხასიათის ღონისძიებებზე დასწრება.

⁸¹ ISFED, 2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნების მონიტორინგის საბოლოო ანგარიში, გვ.29, <http://www.isfed.ge/main/777/geol/>;

2013 წლის არჩევნების საბოლოო ანგარიში გვ.18 <http://www.isfed.ge/main/525/geol/>;

⁸² 2013 წელს არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ წარდგენილი რეკომენდაციებიდან რა იქნა გათვალისწინებული და რა არა, <http://bit.ly/1BnCbCt>

6. ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმა

ფონდი „ღია საზოგადოება — საქართველო
სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის
საერთაშორისო საზოგადოება (ISFED)
კონსტიტუციის 42-ე მუხლი



ISFED
INTERNATIONAL SOCIETY FOR
FAIR ELECTIONS AND DEMOCRACY
სამართლიანი არჩევნების
და დემოკრატიის საერთაშორისო
საზოგადოება



6.1 თვითმმართველობის რეფორმა

2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებისთვის არსებული მდგომარეობა

ბოლო ოცწლეულის მანძილზე საქართველოში თვითმმართველობის რეფორმის ხუთი ტალღა განხორციელდა. „ვარდების რევოლუციის“ გზით მოსულმა ხელისუფლებამ, თავდაპირველ ეტაპზე, მიზნად დაისახა თვითმმართველობის რეფორმა. თუმცა, მოგვიანებით, კურსი ძალაუფლების ცენტრალიზაციისკენ აიღო. 2005 წლის რეფორმის შედეგად გაუქმდა თვითმმართველობის ქვედა დონე და ერთადერთ თვითმმართველ დონედ ყოფილი საბჭოთა რაიონის ტერიტორიაზე ჩამოყალიბებული მუნიციპალიტეტები გამოცხადდა.⁸³ შემდგომ პერიოდში მოხდა გადასახადთა უდიდესი ნაწილის სრული ცენტრალიზება, თანდათან იზრდებოდა ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან ფორმალური და არაფორმალური ზედამხედველობის ხარისხი, მცირდებოდა თვითმმართველობათა ისედაც მწირი უფლებამოსილებები და ფინანსები, რაც შეუსაბამობაში იყო გამსხვილებული თვითმმართველი ერთეულის გაზრდილ ამბიციებთან.⁸⁴

2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ საჯარო სივრცეში კვლავ წამოიწია ქვეყანაში რეალური, დემოკრატიულ პრინციპებზე დაფუძნებული ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩამოყალიბების საკითხი. მმართველობის ცენტრალიზებული სისტემა, მუნიციპალურ ორგანოთა ინსტიტუციური და ფინანსური გარანტიების არარსებობა, ადგილობრივი ხელისუფლებისა და მოსახლეობის გაუცხოება, გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობის ნაკლებობა იმ პრობლემათა არასრული ჩამონათვალია, რომელიც არჩევნების შედეგად მოსულ ხელისუფლებას მემკვიდრეობით ერგო.⁸⁵

თვითმმართველობის სისტემის რეფორმირებაზე აქცენტი კოალიცია „ქართულმა ოცნებამ“ ჯერ კიდევ საარჩევნო პროგრამის წარდგენისას გაამახვილა, სადაც მმართველობითი სისტემის დეცენტრალიზაციისა და თვითმმართველობის დამოუკიდებლობის საჭიროებას გაუსვა ხაზი.⁸⁶ მოგვიანებით, საქართველოს მთავრობის მიერ მიღებული დეცენტრალიზაციის სტრატეგიით, რომელიც სამოქალაქო საზოგადოების აქტიური მონაწილეობის შედეგად დამტკიცდა, განისაზღვრა სფეროს რეფორმირების მიმართულებები და ძირითადი პრინციპები.⁸⁷ ამავე დროს, რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრომ საზოგადოებრივი ორგანიზაციების ფართო ჩართულობით წამოიწყო მუშაობა თვითმმართველობის კოდექსის შესამუშავებლად.

თვითმმართველობის ახალი კოდექსის პროექტი, რომელიც საზოგადოებრივი ორგანიზაციების ფართო მხარდაჭერით სარგებლობდა, საქართველოს პარლამენტს 2013 წლის ნოემბერში წარედგინა. კოდექსის პროექტთან დაკავშირებით ბევრი წინააღმდეგობრივი მოსაზრება გამოითქვა. თუმცა, რეფორმის პროცესისთვის გარდამტეხი აღმოჩნდა საქართველოს კათოლიკოს-პატრიარქის განცხადება, რომელშიც იგი პროექტის ზოგიერთ დებულებას სეპარატიზმის წამახალისებლად მიიჩნევდა.⁸⁸ პატრიარქის განცხადებამ, გარკვეულწილად, შეცვალა საზოგადოების დამოკიდებულება რეფორმის მიმართ, რამაც ხელისუფლებას მისცა საშუალება, კანონპროექტიდან ამოეღო არა მარტო ის მუხლები, რომლებზეც ილია მეორე ირიბად მიუთითებდა, არამედ ისეთი მუხლებიც, რომლებზეც არ იყო კონსენსუსი სახელისუფლებო გუნდში. საზოგადოებრივი ორგანიზაციები აქტიურად მოუწოდებდნენ

⁸³ აღნიშნული ცვლილების შედეგად, ქვეყანაში არსებული 1004 ერთეული (სოფელი, დაბა, ქალაქი) 69-მდე შემცირდა;

⁸⁴ ფონდი ღია საზოგადოება საქართველო, *საქართველოში ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების წლიური ანგარიში (2009-2010 წლები)*, გვ. 7., <http://bit.ly/1btOyqx>

⁸⁵ ფონდი ღია საზოგადოება საქართველო, *საქართველოში ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების ანგარიში, 1991-2012 წწ.*, გვ. 6., <http://bit.ly/18Xxsj4>

⁸⁶ კოალიციის „ბიძინა ივანიშვილი – ქართული ოცნება“ საარჩევნო პროგრამა, გვ. 14. <http://bit.ly/1zkn0xG>

⁸⁷ საქართველოს მთავრობის დეცენტრალიზაციისა და თვითმმართველობის განვითარების სტრატეგიის ძირითადი პრინციპები 2013-2014 წლებისთვის, <http://bit.ly/1Gmvoyr>

⁸⁸ ISFED, *ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის პროექტის ანალიზი, საერთაშორისო პრაქტიკა*, გვ. 4., <http://www.isfed.ge/main/547/geol/>;

ხელისუფლებას, არ შეეცვალა რეფორმის კურსი და გაჰყოლოდა მისივე სამთავრობო სტრატეგიაში მოცემულ პრინციპებს.⁸⁹

ახალი ხელისუფლების რეფორმები და ცვლილებები

დეცენტრალიზაციის რეფორმა პარლამენტის მიერ ორგანული კანონის „თვითმმართველობის კოდექსის“ მიღებით აღინიშნა. მართალია, წინა, ხშირად კოსმეტიკური ხასიათის რეფორმებთან შედარებით აშკარა პროგრესი შეინიშნება, მაგრამ ძირეული ცვლილებების სწრაფად განხორციელება კვლავ შეფერხდა. კოდექსის თავდაპირველ რედაქციაში შემავალი დებულებათა პაკეტის ნაწილი, რომელსაც საზოგადოებრივი ორგანიზაციების, ექსპერტებისა და მოსახლეობის ფართო მხარდაჭერა ჰქონდა, პარლამენტმა არ მიიღო, მეორე ნაწილი გაიზიარა, ხოლო მესამე ნაწილის დარეგულირება გადადო.

თვითმმართველობის ახალი კოდექსის უმთავრეს ცვლილებად თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოების – მერისა და გამგებლის – პირდაპირი წესით არჩევა მიიჩნევა. 2014 წლის ადგილობრივი არჩევნების შედეგად, ყველა თვითმმართველმა ერთეულმა, წარმომადგენლობით ორგანოებთან ერთად აღმასრულებელი ორგანოებიც აირჩია. პოლიტიკური ძალების წინასაარჩევნო დაპირისპირების მიუხედავად, არჩევნებმა დემოკრატიულად ჩაიარა.⁹⁰ აღმასრულებელ ორგანოთა ასარჩევად ახალდარეგულირებულმა 50%-იანმა ბარიერმა მუნიციპალიტეტთა უმრავლესობაში არჩევნების მეორე ტურის დანიშვნა გამოიწვია და მერებსა და გამგებლებს მეტი ლეგიტიმაცია შესძინა.

თუ ერთმანეთს შევადარებთ კოალიცია „ქართული ოცნების“ წინასაარჩევნო პროგრამას, „საქართველოს მთავრობის დეცენტრალიზაციისა და თვითმმართველობის განვითარების სტრატეგიის ძირითადი პრინციპებს“, „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ საწყის და საბოლოო (პარლამენტის მიერ მიღებულ) ვერსიებს და კოდექსის გარდამავალი დებულებების შესრულების პროცესს, შესაძლებელი გახდება განხორციელებული ცვლილებების დინამიკის დანახვა:

საზოგადოებრივი თვითმმართველობა. სამთავრობო სტრატეგიით და „თვითმმართველობის კოდექსის“ საწყისი ვერსიისგან განსხვავებით, კანონის დამტკიცებულ ვერსიაში არანაირი (თუნდაც შეზღუდული ფორმით) აღარ გვხვდება საზოგადოებრივი თვითმმართველობის ცნება, რომელიც მოქალაქეთა მონაწილეობის მნიშვნელოვან მექანიზმად სახელდებოდა. კოდექსის გარდამავალი დებულების თანახმად, საქართველოს მთავრობას 2014 წლის ბოლომდე უნდა შეემუშავებინა და პარლამენტისთვის წარედგინა კანონპროექტი თვითმმართველობაში მოქალაქეთა მონაწილეობის დამატებითი ფორმების შესახებ. ვადის დარღვევის მიუხედავად, რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრომ 2015 წლის დასაწყისში შეიმუშავა კანონპროექტი, რომელიც არასამთავრობო ორგანიზაციების მომზადებულ პროექტს დაეყრდნო.

დედაქალაქი – თბილისი. საქართველოს დედაქალაქში, უბნების დონეზე უნდა ჩამოყალიბებულიყო წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები, რომელთაც უნდა ჰქონოდათ საკუთარი უფლებამოსილებები და ბიუჯეტი. მიღებული ორგანული კანონი უკვე აღარ ითვალისწინებს ასეთი ინსტიტუტის შექმნას.

თვითმმართველობის ტერიტორიული ოპტიმიზაცია. სტრატეგიის მიხედვით, 2014 წლის ადგილობრივ არჩევნებამდე მთელი ქვეყნის ტერიტორიაზე უნდა მომხდარიყო ახალი მუნიციპალიტეტების ფორმირება. კოდექსის სამუშაო ვერსიებში ეს მაჩვენებელი შემცირდა ჯერ 20-მდე,⁹¹ შემდეგ 13-მდე⁹², ხოლო ბოლოს მხოლოდ იმ რეგიონულ ცენტრებამდე, რომელთაც არ ჰქონდათ თვითმმართველი ქალაქის სტატუსი – 7 ერთეული. თუნდაც საპილოტე სახით,

⁸⁹ ფონდი ღია საზოგადოება საქართველო, 25 არასამთავრობო ორგანიზაციის საგანგებო განცხადება- არ შეფერხდეს თვითმმართველობის რეფორმა, ოქტომბერი 2013, <http://bit.ly/1Oz1g6k>

⁹⁰ ISFED, 2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნების მონიტორინგის საბოლოო ანგარიში, <http://www.isfed.ge/main/777/geo/>

⁹¹ კოდექსის სამუშაო ვერსიის თანახმად, ახალი მუნიციპალიტეტების ფორმირება უნდა მომხდარიყო იმ მუნიციპალიტეტებში, რომელთა რაიონულ ცენტრში 10 ათასზე მეტი ადამიანი ცხოვრობდა

⁹² კოდექსის შემუშავების შემდგომ ეტაპზე, ახალი მუნიციპალიტეტების ფორმირება უნდა მომხდარიყო იმ ქალაქებში, რომლებშიც 15 ათასზე მეტი ადამიანი ცხოვრობდა

ოპტიმიზაცია არც ამ შვიდ დაშლილ მუნიციპალიტეტშიც არ მომხდარა – ცვლილება ამოიწურა მხოლოდ მუნიციპალიტეტიდან ქალაქების გამოყოფით. ორივე სახის (ქალაქის და სათემო) მუნიციპალიტეტის მმართველი ორგანოები ისევ ყოფილ ცენტრებში არიან განთავსებული, რითაც პროცესის შეუქცევადობა არ არის გარანტირებული. გაგრძელდება თუ არა დანარჩენი მუნიციპალიტეტების ტერიტორიული ოპტიმიზაციის პროცესი, რომელიც, კოდექსის თანახმად, მომდევნო, 2017 წლის ადგილობრივ არჩევნებამდე 1 წლით ადრე (2016 წლის შემოდგომისათვის) უნდა დასრულდეს, დამოკიდებულია ხელისუფლების პოლიტიკურ ნებაზე.

სამხარეო თვითმმართველობა. სამთავრობო სტრატეგიის თანახმად, უნდა მომხდარიყო სამხარეო თვითმმართველობის ელემენტების დამკვიდრება – მხარის დონეზე უნდა შექმნილიყო ადგილობრივი თვითმმართველობების წარმომადგენელთაგან დაკომპლექტებული სამხარეო საბჭო, რომლის ხელმძღვანელსაც საბჭოს მიერ წარდგენილი კანდიდატურებიდან შეარჩევდა და დაამტკიცებდა საქართველოს მთავრობა. კოდექსზე მუშაობის პროცესში უარი ითქვა სამხარეო საბჭოს ჩამოყალიბებაზე და მის ნაცვლად ჩამოყალიბდა თვითმმართველობის ორგანოთა ხელმძღვანელებისაგან დაკომპლექტებული საკონსულტაციო საბჭო. რეგიონში შენარჩუნებულ იქნა ცენტრის მიერ დანიშნული გუბერნატორის თანამდებობა. სამხარეო დონეს არ ექნება საკუთარი უფლებამოსილებანი და ბიუჯეტი.

ეკონომიკური საფუძვლები. სამთავრობო სტრატეგიის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობების საკუთარი შემოსულობები უნდა გაზრდილიყო ზიარი გადასახადების შემოღებით – საშემოსავლო გადასახადის ნაწილის ადგილზე დატოვებით. ამასთან, უნდა დაწყებულიყო სახელმწიფოს ხელში არსებული ქონების დიდი ნაწილის თვითმმართველობებისათვის გადაცემის პროცესი. 2014 წელს პარლამენტმა მიიღო საბიუჯეტო კოდექსი, რომელიც ითვალისწინებს 2016 წლის იანვრიდან საშემოსავლო გადასახადის ზოგიერთი სახის მიმართვას თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტებში. ცვლილების მიუხედავად, საკითხზე ფართო მსჯელობა არ დაწყებულა და საზოგადოებისთვის არ არის ნაცნობი, რა ფორმით და მექანიზმებით გეგმავს მთავრობა ზიარი საშემოსავლო საგადასახადო სისტემის ამოქმედებას. ამასთან, მიუხედავად იმისა, რომ კოდექსით (107-ე მუხლი) განისაზღვრა თვითმმართველობებისთვის გადასაცემი საჯარო ქონების სახეები, სახელმწიფოს არ დაუწყია შესაბამისი ქონების მუნიციპალიტეტებისთვის გადაცემა.

თვითმმართველობის კოდექსით აღებული ვალდებულებების შესრულებაზე იქნება დამოკიდებული, როგორი შედეგით დასრულდება თვითმმართველობის რეფორმის მეხუთე ტალღა. ამ პროცესში განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი იქნება სახელმწიფო უწყებებისა და საზოგადოებრივი ჯგუფების ურთიერთკოორდინაცია. პრემიერმინისტრის ინიციატივით 2014 წლის ოქტომბერში შექმნილ რეგიონული განვითარებისა და თვითმმართველობის რეფორმის კომისიას შეუძლია, რეფორმის პროცესი გახადოს უფრო ეფექტური და მდგრადი, თუმცა, კომისიის გეგმები საზოგადოებისთვის ჯერ კიდევ უცნობია.

რეკომენდაციები

თვითმმართველობის რეფორმის წარმატება დიდწილად იქნება დამოკიდებული იმ ვალდებულებათა შესრულებაზე, რომელიც მმართველმა პოლიტიკურმა ძალამ თვითმმართველობის კოდექსის გარდამავალ დებულებებში გაწერა. ქვეყანაში ინსტიტუციურად და ფინანსურად დამოუკიდებელი თვითმმართველობისა და მოქალაქეებისა და თვითმმართველობის ორგანოთა დაახლოვების მიზნით აუცილებელია:

1. შემუშავდეს და დამტკიცდეს თვითმმართველობის ფინანსური დამოუკიდებლობისა და ფისკალური დეცენტრალიზაციის უზრუნველყოფის მექანიზმები, მათ შორის, ზიარი საშემოსავლო გადასახადის დანერგვის გზით;
2. განისაზღვროს თვითმმართველი ერთეულისთვის ქონების საკუთრებაში გადაცემის, სხვა ქონების მართვისა და სარგებლობის უფლებით გადაცემის წესები;
3. გაგრძელდეს თვითმმართველობათა ტერიტორიული ოპტიმიზაცია თვითმმართველობის ორგანოების დაახლოვებისა და თვითმმართველი ერთეულის ეკონომიკური განვითარებისთვის საჭირო გარემოს შექმნის მიზნით;
4. მოხდეს გუბერნატორის ინსტიტუტის რეფორმირება მისი ფუნქციების, როლისა და უფლებამოსილებების გადახედვის გზით;

5. საზოგადოების ფართო ჩართულობით, კანონმდებლობით განისაზღვროს თვითმმართველობაში მოქალაქეთა მონაწილეობის დამატებითი ფორმები და მექანიზმები;
6. საკონსტიტუციო რეფორმის ფარგლებში, გაძლიერდეს თვითმმართველობის კონსტიტუციური გარანტიები, მათ შორის, სუბსიდიარობის პრინციპის შემოღების გზით.

6.2 საკადრო ცვლილებები და კონკურსებისა და აბსტაქციების პროცესი

2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებისთვის არსებული მდგომარეობა

2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდგომ თვითმმართველობებში განვითარებულმა მოვლენებმა ცხადყო, რომ მოსახლეობაში არსებობდა თვითმმართველობის არსისა და ფუნქციის არასწორი აღქმა. მათი მოლოდინით, ხელისუფლების ცვლილებას ცენტრალურ დონეზე ბუნებრივად უნდა მოჰყოლოდა ადგილობრივი ხელისუფლების ცვლილებაც და ადგილობრივ დონეზეც გადაწყვეტილების მიმღები პოლიტიკური ძალა „ქართული ოცნება“ უნდა გამხდარიყო.

ასეთი განწყობა განპირობებული იყო იმ ფაქტით, რომ წარსულში თვითმმართველობის თანამდებობის პირები მათი საქმიანობიდან გამომდინარე აღიქმებოდნენ, როგორც მმართველი პარტიის წარმომადგენლები და მხარდამჭერები ადგილობრივ დონეზე. ამასთანავე, სამწუხაროდ, ისინი პოლიტიკური ნიშნით ახორციელებდნენ ისეთ უკანონო ქმედებებს, როგორიცაა სამსახურიდან გათავისუფლება, მუქარა, ზეწოლა, ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენება.⁹³

ახალი ხელისუფლების რეფორმები და ცვლილებები

ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმაზე მსჯელობის დაწყება ახალ მთავრობას მუნიციპალიტეტებში მიმდინარე საპროტესტო აქციებისა და საკადრო ცვლილებების ფონზე მოუწია. ადგილობრივ თვითმმართველობებში საკადრო ცვლილებები ორ ეტაპად განხორციელდა. მასიური ცვლილებების პირველი ტალღას 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ ჰქონდა ადგილი. 2012 წლის პირველი ოქტომბრის არჩევნებიდან 2013 წლის 3 აგვისტომდე საქართველოს მასშტაბით გამგებელი 55 მუნიციპალიტეტში, ხოლო საკრებულოს თავმჯდომარე 31 მუნიციპალიტეტში შეიცვალა. რიგ შემთხვევებში, მათი გადაყენება საპროტესტო აქციებისა და დაპირისპირების ფონზე მიმდინარეობდა. ხელმძღვანელი პირების შეცვლამ ავტომატურად გამოიწვია საკადრო ცვლილებები. 2012 წლის 1 ოქტომბრიდან 2013 წლის 1 ივნისამდე გათავისუფლდა 2321 თანამშრომელი.⁹⁴ მათ შორის, მასობრივად გათავისუფლდნენ ტერიტორიული ორგანოს რწმუნებულები. გათავისუფლებულ პირთა უმრავლესობამ განცხადება საკუთარი სურვილით დაწერა. რიგ შემთხვევებში, ათეულობით თანამშრომელს გათავისუფლების თაობაზე განცხადება ერთსა და იმავე დღეს აქვს დაწერილი, რამაც გააჩინა ლოგიკური ეჭვი მათი გადაწყვეტილებების ნებაყოფლობითობასთან დაკავშირებით. ახალი თანამშრომლების აყვანის პროცესში კი, ძირითადად, პარტიული ნიშანი გამოიკვეთა და ვაკანტურ ადგილებზე კოალიცია „ქართული ოცნების“ მხარდამჭერები დაინიშნენ.⁹⁵ მუნიციპალიტეტებში განვითარებული მოვლენებით კიდევ ერთხელ გაესვა ხაზი საჯარო სამსახურის არასტაბილურობასა და ადგილობრივი თვითმმართველობის პირდაპირ დამოკიდებულებას ცენტრალურ ხელისუფლებაზე.

2014 წლის თებერვალში „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონს დაემატა 134⁴-ე მუხლი, რომლის მიხედვითაც, 2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების შემდეგ, ადგილობრივ დონეზე, ყველა საჯარო მოხელე ჩაითვლებოდა დროებით მოვალეობის

⁹³ ISFED, „სამართლიანი არჩევნების“ შემაჯამებელი ანგარიში საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ მუნიციპალიტეტში განვითარებულ მოვლენებზე, <http://www.isfed.ge/main/798/geo/>

⁹⁴ ISFED, „სამართლიანი არჩევნების“ შემაჯამებელი ანგარიში საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ მუნიციპალიტეტში განვითარებულ მოვლენებზე, სექტემბერი 2013, <http://www.isfed.ge/main/449/geo/>

⁹⁵ ISFED, შემაჯამებელი ანგარიში საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ მუნიციპალიტეტში განვითარებულ მოვლენებზე, <http://www.isfed.ge/main/798/geo/>

შემსრულებლად. აღნიშნული დებულება ქმნიდა საშიშროებას, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში დასაქმებულ პირებზე განხორციელებულიყო პირდაპირი ან არაპირდაპირი ზეწოლა.⁹⁶ თუმცა, კანონის აღნიშნული დანაწესი შემდგომში პარლამენტის მიერვე გაუქმდა, რაც დადებითად უნდა შეფასდეს.⁹⁷

აღსანიშნავია, რომ 2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნების შემდეგ, თბილისსა და საქართველოს სხვადასხვა რეგიონში თვითმმართველობის ორგანოებიდან საჯარო მოხელეების მასობრივად გათავისუფლებების მეორე ტალღა დაიწყო. სამსახურებიდან გათავისუფლებები ხორციელდება როგორც შემდგომი თანამდებობის პირების ბრძანებით, ისე მოხელეების პირადი განცხადებების საფუძველზე. მაგალითად, ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის ისნის რაიონის გამგეობაში 40-მდე თანამშრომელს დაატოვებინეს სამსახური საკუთარი განცხადების საფუძველზე,⁹⁸ ასევე, ქალაქ თბილისის მერიის რამდენიმე თანამშრომელი აიძულეს „საკუთარი ნებით“ დაეტოვებინა სამსახური, ზოგიერთი კი სამსახურებიდან ჩამოაქვეითეს.⁹⁹ საყურადღებოა, რომ კვლევის მიხედვით, რომლის მიხედვითაც, ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების შემდგომ, მხოლოდ ერთ თვეში თბილისის მერიაში 155 პირი გათავისუფლდა, მათმა დიდმა ნაწილმა კი სწორედ პირადი განცხადების საფუძველზე დატოვა თანამდებობა.¹⁰⁰ ანალოგიური ვითარებაა საქართველოს რეგიონებში. მაგალითად, იმერეთისა და გურიის რეგიონში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებიდან ორი თვის პერიოდში 737 პირი გათავისუფლდა, აქედან საკუთარი განცხადების საფუძველზე – 116. კონკრეტული მაგალითების მიხედვით, ბაღდათის მუნიციპალიტეტიდან 49 მოხელე ერთი ბრძანებით გაათავისუფლეს, ასევე, ოზურგეთიდან 120 თანამშრომელი ერთ დღეში ერთი ბრძანებით გაათავისუფლეს. ჭიათურაში 114-მა მოხელემ ერთდროულად დანერა განცხადება „საკუთარი ნებით“ თანამდებობის დატოვების შესახებ.¹⁰¹

აღნიშნული მოვლენების ფონზე, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონში განხორციელებული ცვლილებების თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების შემდეგ ადგილობრივი თვითმმართველობის საჯარო მოხელეთა კონკურსებისა და ატესტაციების პროცესი დაიწყო. თუმცა, მათ ჩატარებამდე ადგილობრივ თვითმმართველობებში მიმდინარე მოხელეების მასობრივმა გათავისუფლებებმა საფუძვლიანი ეჭვები გააჩინა ხელისუფლების მიერ პროცესების ობიექტურად და სამართლიანად წარმართვასთან დაკავშირებით.¹⁰²

ამასთან, პროცესის გამჭვირვალედ ჩატარებას სერიოზულ პრობლემას უქმნის ის, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ზოგიერთმა უწყებამ უარი უთხრა არასამთავრობო ორგანიზაციებს მიმდინარე თუ დაგეგმილი ატესტაციის და კონკურსების დაკვირვებაზე. ამასთან ერთად, ატესტაციის პროცესის წინმსწრები, სავარაუდოდ პოლიტიკური ნიშნით გათავისუფლებები ქმნის დასაბუთებულ ვარაუდს, რომ, შესაძლებელია, კომისიებმა ობიექტური გადაწყვეტილებები არ მიიღონ.

ასევე, ერთ-ერთი პრობლემური საკითხია საკრებულოს წევრთა ანაზღაურების პრაქტიკა. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით, საკრებულოს წევრს მოვალეობების

⁹⁶ საერთაშორისო გამჭვირვალობა-საქართველო, 2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებისთვის ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენების მონიტორინგის ანგარიში, გვ.14, <http://bit.ly/1vXbvr>

⁹⁷ საქართველოს პარლამენტი, ადგილობრივი თვითმმართველობის ყველა მოხელე ატესტაციას დაექვემდებარება, <http://goo.gl/hI9BR5>;

⁹⁸ ნეტგაზეთი.ჯი, საია: ისნის რაიონის გამგეობაში თანამშრომლებზე სავარაუდო ზეწოლა ხორციელდება <http://bit.ly/1BreYyl>; ტაბულა, ისნის რაიონის გამგებლის მოადგილეს თანამდებობის დატოვებას აიძულებენ, ოქტომბერი 2014, <http://bit.ly/1Oz4PJT>; საია, საია სამართალდამცავ ორგანოებს ისნის რაიონის გამგებლის მოადგილის მიმართ განხორციელებული სავარაუდო ზეწოლის ფაქტის გამოძიებისაკენ მოუწოდებს, ოქტომბერი, 2014, <http://bit.ly/1EGovDF>

⁹⁹ პრაიმ ტაიმი, <http://bit.ly/1HGpJRV>

საია, არასამთავრობო ორგანიზაციების განცხადება თბილისის მერიაში დასაქმებული პირების სავარაუდოდ პოლიტიკური ნიშნით დევნის შესახებ, ოქტომბერი 2014, <http://gyla.ge/geo/news?info=2293>;

¹⁰⁰ ISFED, თბილისის მერიიდან 1 თვეში 155 ადამიანი გათავისუფლდა, <http://www.isfed.ge/main/761/geo/>

¹⁰¹ ედიტორი, „მედიატორის“ ანგარიში გურიასა და იმერეთში მიმდინარე პროცესებზე, ოქტომბერი 2014, <http://editori.ge/?p=1909>

¹⁰² პირველი რადიო, არასამთავრობოების განცხადება მერიაში მიმდინარე ტესტირებასთან დაკავშირებით, ნოემბერი, 2014, <http://pirveliradio.ge/?newsid=35373>;

შესრულებასთან დაკავშირებული ხარჯები უნაზღაურდება მუნიციპალიტეტის საკრებულოს რეგლამენტით დადგენილი წესით. თუმცა, განხორციელებული რეფორმით, აღნიშნული ანაზღაურების წესი მნიშვნელოვნად არ შეცვლილა. არსებული პრაქტიკით ხარჯების ანაზღაურების წესი კვლავ არაერთგვაროვანია, განსხვავდება მუნიციპალიტეტების მიხედვით და ხშირად გაუგებარია, რა კრიტერიუმებზეა დაფუძნებული აღნიშნული სხვაობა.¹⁰³

რეკომენდაციები

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, მიგვაჩნია, რომ:

1. ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმასთან ერთად, დაიხვეწოს საკრებულოს წევრთა ხარჯების ანაზღაურების წესი და შემუშავდეს ერთგვაროვანი პრაქტიკა;
2. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში აღმოიფხვრას ზემდგომი თანამდებობის პირთა მიერ მოხელეთა პოლიტიკური ნიშნით დისკრიმინაციული გათავისუფლებების პრაქტიკა;
3. სისხლის სამართლის კოდექსით გათვალისწინებულ იძულების დანაშაულის ყველა ფაქტზე საგამოძიებო და პროკურატურის ორგანოებმა მოახდინონ ოპერატიული რეაგირება და ბრალდებული პირების პასუხისგებაში მიცემა;
4. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებმა ნება დართონ ყველა დაინტერესებულ მხარეს, სრულფასოვნად დააკვირდნენ ატესტაციებსა და კონკურსებს, რათა კითხვის ნიშნის ქვეშ არ დადგეს ამ პროცესების სამართლიანობა.

¹⁰³ ISFED, საკრებულოს წევრების საქმიანობის ანაზღაურების წესი, <http://www.isfed.ge/main/790/geol/>

7. რელიგიის თავისუფლების მდგომარეობა

ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის
ცენტრი (EMC)

ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი

EMC

Human Rights Education and Monitoring Center

2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებისთვის არსებული მდგომარეობა

რელიგიის თავისუფლების დაცვის კუთხით არსებულ პრობლემებს სისტემური ხასიათი აქვს. წლების განმავლობაში ხელისუფლება არ უზრუნველყოფდა ადეკვატური ნორმატიული ჩარჩოსა და პოლიტიკის შექმნას, რომელიც რელიგიურ ორგანიზაციებს არადისკრიმინაციულ გარემოში ოპერირების შესაძლებლობას მისცემდა. მათ შორის, აღსანიშნავია, მართლმადიდებელი ეკლესიის დაფინანსების არასეკულარული პრაქტიკა, რელიგიური უმცირესობებისთვის საბჭოთა პერიოდში ჩამორთმეული ქონების რესტიტუციის პრობლემა, დისკრიმინაციული საგადასახადო კანონმდებლობა, საჯარო სკოლებში შეუწყნარებელი და დისკრიმინაციული გარემო. ამის მიუხედავად, წინა ხელისუფლების პირობებში განხორციელდა რამდენიმე მნიშვნელოვანი ცვლილება რელიგიის თავისუფლების დაცვისა და თანასწორობის უზრუნველყოფისთვის. ამ მიმართებით განსაკუთრებით აღსანიშნავია 2005 წელს მიღებული ზოგადი განათლების შესახებ კანონი, რომელმაც საჯარო სკოლებში სეკულარული და ტოლერანტული გარემოს დაცვის მნიშვნელოვანი სამართლებრივი გარანტიები შექმნა და რომლის სათანადო იმპლემენტაცია ხელისუფლებამ ვერ უზრუნველყო; რელიგიური სიძულვილით მოტივირებულ სამართალდარღვევის გახმაურებულ ფაქტებზე ეფექტური რეაგირება და ექსტრემისტული ჯგუფის წევრების დაკავება; რეგისტრაციის ლიბერალური მიდგომის შექმნა, რომელმაც ყველა რელიგიურ ორგანიზაციას საჯარო სამართლის იურიდიულ პირად რეგისტრაციის სამართლებრივი შესაძლებლობა მისცა.

ახალი ხელისუფლების რეფორმები და ცვლილებები

ხელისუფლების ტრანზიციის შემდეგ რელიგიის თავისუფლების დაცვის კუთხით არსებული მდგომარეობა სერიოზულად გაუარესდა და ერთ-ერთ ყველაზე მწვავე პრობლემად იქცა.

არაეფექტური პოლიტიკა რელიგიური სიძულვილით მოტივირებული ძალადობის ფაქტებზე

უკანასკნელი ორი წლის განმავლობაში, რელიგიური ძალადობის არაერთი შემთხვევა გამოვლინდა (ნიგვზიანი, წინწყარო, სამთაწყარო¹⁰⁴, ხანუქას დღესასწაული თბილისში¹⁰⁵, ჭელა¹⁰⁶, თერჯოლა¹⁰⁷, ქობულეთი¹⁰⁸, მოხე¹⁰⁹), რომელსაც ხელისუფლებამ სათანადოდ არ უპასუხა და საკუთარი უმოქმედობითა და, ზოგიერთ შემთხვევაში, დისკრიმინაციული მიდგომით შეუწყნარებლობის ნახალისებას შეუწყო ხელი.

ძალადობის თითოეულ შემთხვევას სოციალური ხასიათი ჰქონდა. გამოვლენილი კონფლიქტების დისკურსანალიზი აჩვენებს, რომ დომინანტი რელიგიური ჯგუფი საჯარო სივრცის პრივატიზებას, მის საკრალიზებას ახდენს და დაუშვებლად მიიჩნევს განსხვავებული ჯგუფების საჯარო თვითრეპრეზენტაციას.

თითოეული კონფლიქტის დროს აშკარად გამოვლინდა საჯარო სკოლის მასწავლებლებისა და ქრისტიანი სასულიერო პირების ნეგატიური როლი შეუწყნარებლობის იდეოლოგიის კულტივირებაში. ამასთან, გამოიკვეთა ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლების მხრიდან რელიგიური ნეიტრალიტეტის დარღვევისა და ადგილზე არასეკულარული პოლიტიკის გატარების პრობლემა, რამაც დომინანტი ჯგუფი აგრესიის ნახალისება გამოიწვია.¹¹⁰

¹⁰⁴ EMC, კვლევა: სეკულარიზმის კრიზისი და ლოილობა დომინანტი ჯგუფის მიმართ, 2013, <http://bit.ly/1ePX80D>;

¹⁰⁵ ნეტგაზეთი, რელიგიური ნიშნით ჩადენილი დანაშაული ხულიგნობის კვალიფიკაციით, <http://bit.ly/1CqKlbM>;

¹⁰⁶ საქართველოს დემოკრატიული ინიციატივა, არასამთავრობო ორგანიზაციათა ერთობლივი განცხადება სოფელ ჭელაში განვითარებული მოვლენების შესახებ, აგვისტო 2013, <http://bit.ly/1LZxnNR>;

¹⁰⁷ EMC, თერჯოლაში გამოვლენილი რელიგიური დაპირისპირების სამართლებრივი ანალიზი, ივნისი 2014, <http://bit.ly/1r1H69D>;

¹⁰⁸ EMC, ერთობლივი განცხადება ქობულეთში მუსლიმი თემის უფლებების შეზღუდვის ფაქტებზე, სექტემბერი 2014, <http://bit.ly/1x8ffFx>;

¹⁰⁹ EMC, განცხადება მოხეში მუსლიმთა უფლებების უხეში დარღვევის თაობაზე, ოქტომბერი 2014, <http://bit.ly/1FVIQJ0>;

¹¹⁰ საქართველო გარდამავალ პერიოდში ანგარიში ადამიანის უფლებათა სფეროში: განვლილი პერიოდი, გადადგმული ნაბიჯები და არსებული გამოწვევები, თომას ჰამარბერგი, 2013 წლის სექტემბერი, გვ 50.

ხელისუფლების ტრანზიციის შემდეგ, მხოლოდ ქართველი მუსლიმი თემის წინააღმდეგ 6 რელიგიური ძალადობის სერიოზული შემთხვევა გამოვლინდა. თუმცა, რელიგიური ძალადობის არც ერთ შემთხვევასთან დაკავშირებით სახელმწიფოს პოლიტიკა არ იყო ეფექტური.¹¹¹ შინაგან საქმეთა სამინისტრომ არ მოახდინა რელიგიური ძალადობის კონკრეტულ შემთხვევებზე დროული და ეფექტური რეაგირება და, ძირითადად, პასიური დამკვირვებლის როლით შემოიფარგლებოდა. სამართალდამცავმა ორგანოებმა, ასევე, არ უზრუნველყვეს ეფექტური გამოძიების ჩატარება განსახილველ ფაქტებზე.¹¹² მათ შორის, გამოძიება ამ დრომდე არ არის დასრულებული ნიგვზიანისა და სამთაწყაროს საქმეებზე. სახელმწიფოს დემონსტრაციულად არაეფექტურმა პოლიტიკამ ძალადობის გავრცელება და სხვადასხვა დროსა და განსხვავებულ სოციალურ გარემოში გამოვლენა განაპირობა.

რელიგიური შეუწყნარებლობისა და ძალადობის წინააღმდეგ ბრძოლის არაეფექტურ პოლიტიკასთან ერთად, შინაგან საქმეთა სამინისტროს პოლიტიკა დემონსტრაციულად რეპრესიულია რელიგიური უმცირესობების მიმართ. სოფელ ჭელასა¹¹³ და სოფელ მოხეში¹¹⁴ დაგეგმილი ოპერაციის დროს, პოლიციამ უკანონოდ დააკავა მუსლიმი თემის ზოგიერთი წევრი და მათ მიმართ აშკარად არაპროპორციული ძალა გამოიყენა. პოლიციის ამგვარი ქცევა მიუთითებს რელიგიური ძალადობის მიმართ შეუმწყნარებლური პოლიტიკის ნიშნებზე. მეტიც, არსებული პრაქტიკის ანალიზი აჩვენებს, რომ სახელმწიფო ყოველთვის თავს იკავებს სამართლებრივი და რეპრესიული მექანიზმების გამოყენებისგან იმ შემთხვევებში, როდესაც დომინანტი რელიგიური ჯგუფის წარმომადგენლები ახორციელებენ რელიგიურ ძალადობას ან დევნას. თუმცა, მისი მეთოდები რეპრესიულია რელიგიური უმცირესობების მიმართ.

EMC-ის არაერთი დასაბუთებული საჩივრის მიუხედავად, ჭელაში პოლიციის მიერ ძალის გადამეტების ფაქტზე, დანაშაულის ნიშნების არარსებობის გამო გამოძიების დაწყებაზე უარი განაცხადა პროკურატურამ. მოხეში EMC-ის საჩივრების საფუძველზე, პროკურატურამ დაიწყო გამოძიება პოლიციის მიერ უფლებამოსილების გადამეტების ფაქტებზე, თუმცა, გამოძიებას ხელშესახები პროგრესისთვის ჯერ არ მიუღწევია.

რელიგიური შეუწყნარებლობის ზრდასა და ხელისუფლების არაეფექტურ პოლიტიკაზე მიუთითებს იეჰოვას მოწმეთა მიმართ რელიგიური სიძულვილით მოტივირებული სამართალდარღვევის პრაქტიკის ანალიზიც.¹¹⁵ იეჰოვას მოწმეთა ქრისტიანული ორგანიზაციის ინფორმაციით, 2013 წელს მათი თემის წევრების მიმართ ძალადობის 53 შემთხვევა გამოვლინდა, 2014 წლის მიმდინარე პერიოდში კი, აღნიშნულმა მაჩვენებელმა 64-ს მიაღწია. წინა წლების შედეგებთან არსებული პრაქტიკის შედარებითი ანალიზი აჩვენებს, რომ იეჰოვას მოწმეთა მიმართ გამოვლენილი ძალადობის მასშტაბი რადიკალურად არის გაზრდილი და მან უფრო მეტად კოლექტიური და საჯარო ხასიათი შეიძინა. ცხადია, აღნიშნული პრაქტიკა დაუსჯელობის პრობლემასთან არის დაკავშირებული.

რელიგიის საკითხებში სახელმწიფო სააგენტოს ინსტიტუციური არსებობის პრობლემა და მისი მანდატის განუსაზღვრელობა

რელიგიის თავისუფლების კუთხით არსებულ გამოწვევებს სახელმწიფომ პრემიერმინისტრის დაქვემდებარების ქვეშ რელიგიის საკითხებში სახელმწიფო სააგენტოს დაფუძნებით უპასუხა, რომელსაც რელიგიასთან დაკავშირებული საკითხების გადანაცვების ექსკლუზიური კომპეტენცია გადაეცა. მსგავსი სახელმწიფო უწყების არსებობა, როგორც წესი, პოსტ-საბჭოთა პოლიტიკური სისტემებისთვის არის დამახასიათებელი და სახელმწიფოს მხრიდან რელიგიური ორგანიზაციების კონტროლის რისკს შეიცავს. სააგენტოს მიერ ამ დრომდე გაწეული საქმიანობის შედეგების, ისევე, როგორც მის მიერ დაკლარირებული საჯარო პოზიციების

¹¹¹ იქვე გვ 49;

¹¹² საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში, 2013;

¹¹³ EMC, სოფელ ჭელას მოვლენები, <http://bit.ly/1BrhFzP>;

¹¹⁴ EMC, *პოლიციის მიერ ძალის გადამეტებასთან დაკავშირებით EMC პროკურატურას განცხადებით მიმართავს*, <http://bit.ly/19IQrUD>;

¹¹⁵ EMC, *იეჰოვას მოწმეთა მიმართ გამოვლენილი ძალადობის შემთხვევების ანალიზი*, აპრილი 2014, <http://bit.ly/1N9on64>

ანალიზი აღნიშნულ მტკიცებას ადასტურებს. ამ დრომდე სააგენტოს საქმიანობა ძირითადად მიმართულია სახელმწიფოს მიერ 4 რელიგიური დენომინაციისთვის გამოყოფილი თანხის განაწილებისა და კონტროლის ფორმების შემუშავებისა და სხვადასხვა რელიგიური ორგანიზაციისთვის ფინანსური და მატერიალური სიკეთეების გადაცემისკენ, ამისთვის სპეციალურად შექმნილი კომისიის გზით¹¹⁶, რაც, ცხადია, სახელმწიფოს მიერ რელიგიურ ორგანიზაციებზე კონტროლის მოპოვების რისკებს წარმოშობს. სააგენტოს თავმჯდომარე მის საჯარო გამოსვლებში პირდაპირ უთითებს, რომ მისი საქმიანობის მიზანი არა რელიგიის თავისუფლების დაცვა, არამედ სახელმწიფო უსაფრთხოების უზრუნველყოფაა. სააგენტოს მიერ რელიგიის თავისუფლების კუთხით არსებული გამოწვევების გააზრება არაადეკვატურია და ისეთ საკითხებზე მუშაობით შემოიფარგლება, როგორცაა სკოლებში ინტერრელიგიური სწავლების შემოტანა, რელიგიური-საკულტო ნაგებობების მშენებლობის სპეციალური რეგულაციების დანესება.¹¹⁷ რელიგიური ძალადობის არც ერთ გამოვლენილ აქტუალურ შემთხვევას (თერჯოლა, ქობულეთი, მოხე) სააგენტომ ეფექტურად არ უპასუხა. სააგენტოს მანდატი ბუნდოვანია და ის სხვა სახელმწიფო ორგანოების კომპეტენციებთან დუბლირების რისკს შეიცავს. აღსანიშნავია, რომ სააგენტოს არ გააჩნია რელიგიურ ორგანიზაციებთან კომუნიკაციის დემოკრატიული და საჯარო ფორუმები, რის გამოც აღნიშნული ინსტიტუციის ლეგიტიმურობა, შეიმუშავოს პოლიტიკა რელიგიებთან დაკავშირებულ საკითხებზე, დაბალია.

ადამიანის უფლებათა სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული აქტივობების არასაკმარისობა

რელიგიის თავისუფლების დაცვის მიმართულებით ადამიანის უფლებათა სამოქმედო გეგმით (2014-2015) გათვალისწინებული ვალდებულებები არ პასუხობს ამ კუთხით არსებულ მწვავე სოციალურ საჭიროებებს. მათ შორის, ის არ ითვალისწინებს მოქმედი დისკრიმინაციული კანონმდებლობის, დაფინანსების არასეკულარული პრაქტიკის, საჯარო სკოლებში არსებული მძიმე მდგომარეობის, საჯარო სამსახურში რელიგიური ნეიტრალიტეტის დარღვევის ტენდენციების გაუმჯობესების ინსტრუმენტებს. სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული აქტივობების დიდი ნაწილი რელიგიის საკითხებში სახელმწიფო სააგენტოს ვალდებულებას განეკუთვნება. აღნიშნული ინსტიტუციის ლეგიტიმურობის პრობლემისა და მისი სადავო მანდატის პირობებში კი მათი შესრულების ეფექტურობა სადავო ხდება.

რელიგიური ორგანიზაციების დაფინანსების არასაკმარისი და დისკრიმინაციული სისტემა

რელიგიური ორგანიზაციების დაფინანსების პოლიტიკა მართლმადიდებელი ეკლესიის პრეფერენციისა და აბსოლუტური პრივილეგიების მიდგომას ეფუძნება. წლების განმავლობაში ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ მართლმადიდებელი ეკლესიის მატერიალური მხარდაჭერა დიდ მასშტაბს აღწევს. მისი საჭიროება ხშირ შემთხვევაში არ არის დასაბუთებული საჯარო ინტერესით, ოდენობა კი არ ეფუძნება გონივრულ, გაზომვად და ობიექტურ კრიტერიუმებს. ახალი ხელისუფლების პირობებში გაგრძელდა მართლმადიდებელი ეკლესიის დაფინანსების მანამდე არსებული პრაქტიკა.¹¹⁸

2014 წლის 27 იანვარს, საქართველოს მთავრობამ მიიღო დადგენილება *საქართველოში არსებული რელიგიური გაერთიანებებისათვის საბჭოთა ტოტალიტარული რეჟიმის დროს მიყენებული ზიანის ნაწილობრივ ანაზღაურებასთან დაკავშირებული, ზოგიერთი ღონისძიების*

¹¹⁶ რელიგიის საკითხთა სახელმწიფო საზოგადოება, *რელიგიურ გაერთიანებათა ფინანსურ და ქონებრივ საკითხთა შემსწავლელი კომისიის პირველი სამუშაო სხდომის შედეგები*, ოქტომბერი 2014, <http://bit.ly/1Gnzlxy> ასევე, *რელიგიურ გაერთიანებათა ქონებრივი და ფინანსური საკითხების შემსწავლელი კომისიის მეორე სხდომა*, დეკემბერი 2014, <http://bit.ly/1lw3M9p>

¹¹⁷ მშენებლობის ნებართვების გაცემის საკითხებს უკვე პირდაპირ სააგენტო იხილავს იხ. რელიგიის საკითხთა სახელმწიფო სააგენტოს ოფიციალური ფეისბუქ – გვერდზე გამოქვეყნებული ინფორმაცია, ოქტომბერი 2014. „რელიგიურ გაერთიანებათა ფინანსურ და ქონებრივ საკითხთა შემსწავლელი კომისიის“ პირველი სამუშაო სხდომის შედეგები; ამავე გვერდზე, *რელიგიის საკითხთა სახელმწიფო სააგენტო მომავალ წელს სკოლებისთვის რელიგიის შესახებ სახელმძღვანელოს შექმნას გეგმავს*, <http://on.fb.me/1xzCHBT>

¹¹⁸ EMC და ტოლერანტობისა და მრავალფეროვნების ინსტიტუტის (TDI) მიერ მომზადებული ერთობლივი კვლევა, *ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ რელიგიური ორგანიზაციების დაფინანსების პრაქტიკა*, 2014, <http://goo.gl/6d9tr5>

განხორციელების წესის დამტკიცების თაობაზე, რომელმაც დაადგინა ისლამური, იუდეური, რომაულ-კათოლიკური და სომხური სამოციქულო აღმსარებლობის მქონე რელიგიური გაერთიანებებისთვის მატერიალური და მორალური ზიანის ანაზღაურების წესი. აღნიშნული დადგენილება დისკრიმინაციულია, რადგან ის არ მოიცავს იმ რელიგიურ გაერთიანებებს, რომლებსაც საბჭოთა ტოტალიტარული რეჟიმის დროს ასევე მიადგათ ზიანი. ცხადია, ეს მიდგომა რელიგიური ორგანიზაციების იერარქიზაციის რისკებს აჩენს. ამასთან, დადგენილება არ ითვალისწინებს ზიანის დაანგარიშების წესსა და იმ ობიექტურ და სამართლიან კრიტერიუმებს, რომელთა საფუძველზეც უნდა დადგინდეს ზიანის ოდენობა. ამ პირობებში, 4 კონფესიისთვის ზიანის ანაზღაურების აღნიშნული სისტემა, მართლმადიდებელი ეკლესიის მსგავსად, პირდაპირი დაფინანსების მოდელში თავსდება და სეკულარიზმის პრინციპს არღვევს.

დადგენილებით გათვალისწინებულ 4 დენომინაციასთან სახელმწიფოს მიერ გაფორმებული ხელშეკრულების ანალიზი აჩვენებს, რომ სახელმწიფო პირდაპირ განუსაზღვრავს ორგანიზაციების ფულის ხარჯვის მიზნობრიობას, სთხოვს დეტალური ხარჯთაღრიცხვის, შუალედური და საბოლოო ანგარიშების წარმოდგენას და მათ აუდიტორიულ შემოწმებას ახდენს, რაც რელიგიური გაერთიანებების საქმიანობაში სახელმწიფოს უხეში ინტერვენციაა.

საჯარო სკოლებში არასაკულარული და დისკრიმინაციული გარემოს პრობლემა

საჯარო სკოლებში ინდოქტრინაციის, პროპაგანდის და დისკრიმინაციის პრაქტიკის არსებობა წლების განმავლობაში განათლების სისტემის სერიოზულ გამოწვევად რჩება.¹¹⁹ განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო ფეფქტურად არ პასუხობს აღნიშნულ პრობლემას და არც შესაბამისი სტრატეგია და პოლიტიკის დოკუმენტი გააჩნია. სამინისტრო არ უზრუნველყოფს პროაქტიული მონიტორინგის მექანიზმების გამოყენებას პრობლემების იდენტიფიცირებისა და მათზე რეაგირების მიზნით. ამ კუთხით, აღსანიშნავია თერჯოლაში იეპოვას მონმეთა მიმართ მიმდინარე სიძულვილით მოტივირებულ შეკრებებში სკოლის ადმინისტრაციისა და მოსწავლეების ორგანიზებული მონაწილეობის ფაქტი, რაზეც განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრომ სათანადო რეაგირება არ მოახდინა და EMC-ის არაერთი განცხადებისა და საჩივრის მიუხედავად, მასწავლებლების ქცევაში დისკრიმინირებული გადაცდომის ნიშნები ვერ დაინახა.¹²⁰

საბჭოთა პერიოდში ჩამორთმეული ქონების რესტიტუციის პრობლემა

მიუხედავად იმისა, რომ მართლმადიდებელი ეკლესიის მიმართ საბჭოთა პერიოდში ჩამორთმეული ქონების რესტიტუცია თითქმის სრულად მოხდა, სხვა რელიგიური ორგანიზაციების მიმართ აღნიშნული პოლიტიკა ამ დრომდე არ გატარებულა,¹²¹ რაც მათ რელიგიის თავისუფლების სარგებლობის პროცესში სერიოზულ პრობლემას უქმნის.¹²² რესტიტუციის პრობლემის გამოხატულება იყო სოფელ მოხეში გამოვლენილი კონფლიქტი. მუსლიმი თემი სადავოდ გამხდარი საკულტო ნაგებობის დაბრუნებას ჯერ კიდევ 2007 წლიდან ითხოვდა. რესტიტუციის პრობლემა განსაკუთრებულად მწვავედ დგას სომხური სამოციქულო ეკლესიისა და კათოლიკე ეკლესიის წინაშე,¹²³ რადგან, ზოგიერთ შემთხვევაში, მათი კუთვნილი ისტორიული ეკლესიები მართლმადიდებელი ეკლესიის მიერ არის დაკავებული და სერიოზულ ისტორიულ და იურიდიულ დავებთან არის დაკავშირებული. ამ კუთხით, განსაკუთრებით პრობლემურია მოხეში სადავო საკულტო ნაგებობის საკითხის განმხილველი კომისიის¹²⁴ შემადგენლობა, მანდატი და რესტიტუციასთან დაკავშირებული საკითხების სახელმწიფოს მიერ

¹¹⁹ EMC, *რელიგია საჯარო სკოლებში*, 2014, <http://bit.ly/R6DyWf>

¹²⁰ EMC, *EMC განათლების სამინისტროს შიდა აუდიტის დეპარტამენტის გადამოწმებული ანგარიშები, სექტემბერი 2014*, <http://bit.ly/1y8tIBS>

¹²¹ საქართველო გარდამავალ პერიოდში ანგარიში ადამიანის უფლებათა სფეროში: განვლილი პერიოდი, გადამდგმული ნაბიჯები და არსებული გამოწვევები, თომას ჰამარბერგი, 2013 წლის სექტემბერი, გვ. 49 GEORGIA 2013 INTERNATIONAL RELIGIOUS FREEDOM REPORT გვ. 3;

¹²² ტოლერანტობისა და მრავალფეროვნების ინსტიტუტი (TDI), *რელიგიურ გაერთიანებათა საჭიროებების კვლევა საქართველოში*, <http://bit.ly/1CKPxfu>;

¹²³ INTERNATIONAL RELIGIOUS FREEDOM REPORT 2013, გვ. 4, <http://bit.ly/1y8tIBS>

¹²⁴ რელიგიის საკითხთა სახელმწიფო სააგენტო, *სოფელ მოხეს სადავო ნაგებობის საკითხის განმხილველი კომისიის პირველი სხდომა 27 დეკემბერს გაიმართება*, დეკემბერი 2014, <http://bit.ly/1EUTs9E>

დემოკრატიული პროცედურებით და არა მართლმსაჯულების სისტემის ფარგლებში გადაწყვეტის გზები.

რელიგიურ-საკულტო ნაგებობების მშენებლობასთან დაკავშირებული პრობლემები

რელიგიური ორგანიზაციები სერიოზულ პრობლემას აწყდებიან რელიგიურ-საკულტო ნაგებობების მშენებლობის პროცესში. ადგილობრივი მუნიციპალიტეტები, როგორც წესი, აჭიანურებენ მშენებლობის ნებართვის გაცემის პროცესს ან სხვა სახის უკანონო ბარიერებს უქმნიან ორგანიზაციებს.¹²⁵ აღნიშნული პროცესი, როგორც წესი, დომინანტი რელიგიური ჯგუფისგან მომდინარე პროტესტით არის განპირობებული. თერჯოლაში, იეჰოვას მოწმეთა მიერ სამეფო დარბაზის მშენებლობის ფაქტზე ადგილობრივი მართლმადიდებელი მრევლის მხრიდან მომდინარე წინააღმდეგობის გამო, ადგილობრივმა ხელისუფლებამ უკანონო და დისკრიმინაციული გადაწყვეტილება მიიღო საკულტო ნაგებობის – სამეფო დარბაზის მშენებლობის ნებართვის შეჩერების თაობაზე. ამ ეტაპზე, ადმინისტრაციული წარმოების ფარგლებში მოპოვებულია ყველა არსებითი მტკიცებულება, რომელიც სამეფო დარბაზის მშენებლობის ნებართვის კანონიერებას ადასტურებს. თუმცა, ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით გათვალისწინებული ვადის დარღვევით, თერჯოლის მუნიციპალიტეტმა ამ დრომდე არ გააუქმა ნებართვის შეჩერების თაობაზე საკუთარი გადაწყვეტილება.¹²⁶

რელიგიური ორგანიზაციების ავტონომიაში ჩარევის პრობლემა

რელიგიური ორგანიზაციების ავტონომიაში ჩარევის ინსტიტუციურ პრობლემას რელიგიის საკითხთა სახელმწიფო სააგენტოს საქმიანობა და დაფინანსების ახალი პრაქტიკა ქმნის. თუმცა, მუსლიმი თემის შემთხვევაში, სამუფთო სამმართველოზე ხელისუფლების ზეგავლენის პირდაპირი შემთხვევები ვლინდება, რაც მუსლიმ თემში პროტესტს იწვევს. მუსლიმ თემსა და სამუფთო სამმართველოს შორის კონფლიქტის, გაუცხოების პრობლემა კარგად გამოიკვეთა ჭელას, მოხეს, ბათუმში ახალი მეჩეთის აშენების საკითხების საჯარო განხილვის დროს, როცა ორგანიზაციის ლიდერები, თემის მოთხოვნების საპირისპიროდ, ლოიალურ განცხადებებს აკეთებდნენ ხელისუფლების მიმართ. პრობლემურია სამუფთო სამმართველოს ლეგიტიმურობისა და დემოკრატიულობის საკითხიც.¹²⁷

რეკომენდაციები

1. მთავრობის მიერ არსებული მანდატით, რელიგიის საკითხთა სახელმწიფო სააგენტოს საჭიროებისა და მისი კომპეტენციების გადახედვა, რომელიც ბუნდოვანი და ფართოა და სხვა ადმინისტრაციული ორგანოების უფლებამოსილებებთან დუბლირების რისკს შეიცავს;
2. რელიგიური ორგანიზაციებისთვის საბჭოთა პერიოდში ჩამორთმეული ქონების რესტიტუციის პოლიტიკის განსაზღვრა.
3. პარლამენტისა და მთავრობის მიერ მართლმადიდებელი ეკლესიის, ასევე საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 27 იანვრის დადგენილებით 4 რელიგიური ორგანიზაციის დაფინანსების არსებული დისკრიმინაციული და არასეკულარული დაფინანსების პრაქტიკის გადახედვა;
4. მთავრობის მიერ საჯარო სამსახურში რელიგიური ნეიტრალიტეტის დაცვის მკაფიო სტანდარტის განსაზღვრა და მისი დაცვის ეფექტური მონიტორინგის უზრუნველყოფა;
5. მთავრობის მიერ სეკულარიზმის, დისკრიმინაციის აკრძალვისა და ტოლერანტობის საკითხებზე ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლებისთვის ტრენინგების ციკლის ჩატარების უზრუნველყოფა;
6. სახელმწიფოს მხრიდან რელიგიური ორგანიზაციების ავტონომიაში ჩარევისკენ მიმართული პოლიტიკის აღკვეთა;
7. რელევანტური სახელმწიფო უწყებების მიერ რელიგიის თავისუფლების შეზღუდვის მიმდინარე სერიოზული შემთხვევების (ქობულეთში მუსლიმი მოსწავლეების პანსიონის

¹²⁵ ტოლერანტობისა და მრავალფეროვნების ინსტიტუტის (TDI), *რელიგიურ გაერთიანებათა საჭიროებების კვლევა საქართველოში*, <http://bit.ly/1CKPxfu>;

¹²⁶ EMC, *თერჯოლაში გამოვლენილი რელიგიური დაპირისპირების სამართლებრივი ანალიზი*, ივნისი 2014, <http://bit.ly/1r1H69D>

¹²⁷ ბათუმელები, *აჭყვისთავში მოსწავლეებმა შიმშილობა განაახლეს*, მარტი 2015, <http://bit.ly/1N9sBKR>

საქმიანობისთვის ხელის შეშლა, თერჯოლაში იეჰოვას მოწმეთა საკულტო ნაგებობის მშენებლობისთვის ხელშეშლა) დროული გადაწყვეტა ადამიანის უფლებების დაცვისა და თანასწორობის სასარგებლოდ;

8. განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს მიერ საჯარო სკოლებში ინდოქტრინაციის, პროპაგანდის, დისკრიმინაციული პრაქტიკის წინააღმდეგ ბრძოლის სტრატეგიის განსაზღვრა და ეფექტური ღონისძიებების განხორციელება, რაც საჯარო სკოლებში არსებული მდგომარეობის პროაქტიურ მონიტორინგსაც გულისხმობს;
9. შსს-სა და პროკურატურის მიერ რელიგიური სიძულვილით მოტივირებულ დანაშაულებზე ეფექტური და დამოუკიდებელი გამოძიების უზრუნველყოფა. ამ მიზნით, დეტალური და ჩაღრმავებული სტატისტიკის წარმოება;
10. პროკურატურის მიერ სოფელ მოხეში მუსლიმი თემის წარმომადგენლების წინააღმდეგ შსს-ს თანამშრომლების მიერ არაპროპორციული ძალის გამოყენებისა და უკანონო დაკავების ფაქტებზე ეფექტური გამოძიების ჩატარება;
11. ადგილობრივი მმართველობის ორგანოების მიერ რელიგიური ნაგებობების მშენებლობასთან დაკავშირებული პრობლემების გააზრება და მათი გადაწყვეტა.

8. ეთნიკური უმცირესობების მდგომარეობა

მრავალეროვანი საქართველო (PMMG)



2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებისთვის არსებული მდგომარეობა

2012 წლამდე ხელისუფლების მიერ ღიად იყო დეკლარირებული უმცირესობათა დაცულობისა და მათი სამოქალაქო ინტეგრაციის საჭიროების საკითხი, თუმცა პრაქტიკაში ნაკლებად ხდებოდა საჭიროდ გაცხადებული სახელმწიფო პოლიტიკის გარდასახვა კონკრეტულ პოზიტიურ ქმედებებში; იგრძნობოდა უმცირესობათა რეალურ საჭიროებებსა და წუხილებზე დაფუძნებული სახელმწიფო პოლიტიკის გულწრფელობის დეფიციტი. ქვეყანაში ადამინის უფლებათა დარღვევის ფონზე განსაკუთრებულ სიმძაფრეს იძენდა ეთნიკური უმცირესობებით კომპაქტურად დასახლებულ რეგიონებში ეთნიკური უმცირესობების უფლებათა დარღვევის ფაქტები და მასთან ასოცირებული მაკიერი პრაქტიკა, რაც არაერთხელ დაფიქსირდა უფლებათა დაცულობის თემაზე მომზადებულ რიგ ეროვნულ და საერთაშორისო სამონიტორინგო დოკუმენტებში. 2005 წელს რატიფიცირებულ იქნა ჩარჩო კონვენცია ეროვნულ უმცირესობათა დაცულობის თაობაზე, მაგრამ მისი არსობრივი რეალიზება ვერ იქნა უზრუნველყოფილი. მართალია, გაღებულ იქნა გარკვეული ძალისხმევა ეთნიკური უმცირესობებისათვის განათლებაზე ხელმისაწვდომლობისა და სახელმწიფო ენის სწავლების კუთხით, თუმცა ბენეფიციართა საჭიროებების სრულფასოვნად გაანალიზებისა და მათი რეალური წუხილების გაუთვალისწინებლობის გამო გამოირჩეოდა ნაკლები ეფექტურობით. შემცირდა იმ საჯარო სკოლების რაოდენობა სადაც სწავლება მიმდინარეობდა უმცირესობათა ენებზე, თუმცა გაიზარდა სწავლების ხარისხი. შემუშავდა შემწყნარებლობისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის ეროვნული კონცეფცია, რაც საერთაშორისო საზოგადოების მიერ პოზიტიურად იქნა აღქმული. თუმცა, კონცეფციამ ვერ უზრუნველყო მიზნობრივი ჯგუფების რეალურ საჭიროებებსა და ინტერესებზე მორგებული პროგრამების რეალიზება, იმდენად რამდენადაც თვით სახელმწიფოს მიდგომა უმცირესობათა საკითხისადმი ყოველთვის განიხილებოდა უსაფრთხოების პრიზმაში, რაც ნაკლებად ტოვებდა სივრცეს უმცირესობათა წუხილებზე ორიენტირებული გულწრფელი საჯარო პროგრამების დაგეგმვისა და რეალიზებისათვის. ადგილი ჰქონდა ეთნიკურ უმცირესობათა სამოქალაქო და პოლიტიკური ჩართულობის ნომინალურ მაჩვენებელს როგორც ადგილობრივ, ასევე ცენტრალურ დონეზე. სამცხე-ჯავახეთის რეგიონში პოლიტიკური ჩართულობის დონე უფრო მაღალი იყო ვიდრე ქვემო ქართლის რეგიონში, ხოლო ცენტრალურ დონეზე უმცირესობები თითქმის არ იყვნენ წარმოდგენილნი. იყო ერთეული მაგალითებისა, როდესაც ადგილი ჰქონდა უმცირესობას მიკუთვნებული ადამინების ჩართულობის ნახალისებას მართველი პარტიის მხარდაჭერის საფუძველზე. უმცირესობების კულტურისა და თვითმყოფადობის შენარჩუნებასთან მიმართებაში შეინიშნებოდა გარკვეული ძალისხმევა, თუმცა არადაამაკმაყოფილებელი. მართალია რელიგიურ გაერთიანებებს მიეცათ რეგისტრაციის უფლება, მაგრამ კვლავაც გადაუჭრელი დარჩა საკულტო/კულტურული თვითმყოფადობის ნაგებობების რესტიტუციის საკითხი. განხორციელდა რიგი ინფრასტრუქტურული პროექტებისა ეთნიკური უმცირესობებით კომპაქტურად დასახლებულ რეგიონებში.

ახალი ხელისუფლების რეფორმები და ცვლილებები

ხელისუფლების მიერ ეთნიკური უმცირესობების დაცულობისა და მათი სამოქალაქო ინტეგრაციის კუთხით უკანასკნელი ორი წლის განმავლობაში გაღებულ იქნა გარკვეული ძალისხმევა: დაიგეგმა და განხორციელდა რიგი ღონისძიებებისა კანონის უზენაესობის განმტკიცებისა და ეთნიკური უმცირესობებისათვის განათლებაზე ხელმისაწვდომობისა და სახელმწიფო ენის სწავლების კუთხით; შემწყნარებლობისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის ეროვნული კონცეფციის რეალიზების მიზნით შემუშავდა განახლებული სამოქმედო გეგმა; ეთნიკურ უმცირესობათა სამოქალაქო, პოლიტიკური და ელექტორალური ჩართულობის ამაღლების მიზნით შემუშავდა სახელმწიფო პროგრამები და გატარდა რიგი ღონისძიებები; სახელმწიფომ განია სერიოზული ძალისხმევა ეთნიკური უმცირესობებით კომპაქტურად დასახლებულ რეგიონებში ინფრასტრუქტურის შემდგომი განვითარების, უმცირესობების პროფესიული გადამზადებისა და მათი დასაქმების ხელშეწყობის, ისევე როგორც მათი სოციალური და რეგიონული მობილობის ხელშეწყობის კუთხით, შემუშავდა და რეალიზდა რიგი პროგრამები უმცირესობების კულტურისა და თვითმყოფადობის შენარჩუნებასთან მიმართებაში. საგულისხმოა ის გარემოებაც, რომ წინა პერიოდთან მიმართებაში საარჩევნო გარემო ეთნიკური უმცირესობებით კომპაქტურად დასახლებულ რეგიონებში გამოირჩეოდა უფრო მეტი გამჭვირვალობითა და თავისუფლების ხარისხით. პოზიტიური ნაბიჯები იქნა გადადგმული უმცირესობათა უფლებების დაცვის კუთხით შსს აკადემიის მსმენელთა

ცნობიერების დონის ამაღლების, აკადემიაში უმცირესობათა მსენელების რიცხოვნობის ამაღლებისა და შსს სისტემაში ადგილობრივ დონეზე მათი შემდგომი დასაქმების თვალსაზრისით. თავდაცვის სამინისტრო ხელს უწყობს ეთნიკურ უმცირესობათა კონტინგენტის მოზიდვას თავდაცვის აკადემიაში. სპორტისა და ახალგაზრდობის საქმეთა სამინისტრომ შეიმუშავა და ახორციელებს სპეციალურ პროგრამებს, რომლებიც ორიენტირებულია ეთნიკურ უმცირესობათა ინტერესების რეალიზებაზე, მათ ჩართულობაზე, ისევე როგორც კულტურათაშორისი დიალოგის ნახალისებაზე.

მიუხედავად ზემოაღნიშნულისა, სახეზეა რიგი გამოწვევები, რომლებზეც ჯეროვნად რეაგირება ხელს შეუწყობდა, ერთი მხრივ, ეთნიკური უმცირესობების უფლებების, მათი საჭიროებებისა და ინტერესების სრულფასოვნად რეალიზებას, ხოლო, მეორე მხრივ, შექმნიდა მძლავრ წინამძღვრებს ღირებული პოლიტიკური, სოციალური, ეკონომიკური და სამოქალაქო ინტეგრაციისათვის.

რეკომენდაციები

1. კანონის უზენაესობის უზრუნველყოფის კუთხით, საჭირო ღონისძიებების რაოდენობა კვლავაც არასაკმარისია სასურველი შედეგის მისაღწევად. საკანონმდებლო სივრცეში არსებობს ხარვეზები, რომელებიც აყოვნებენ უფლებების ჯეროვნად რეალიზებას. საკანონმდებლო ბაზა სრულფასოვნად ვერ ასახავს უფლებათა დაცულობის კუთხით ქვეყნის მიერ აღებულ საერთაშორისო ვალდებულებებს;
2. ეთნიკური უმცირესობებისათვის განათლებაზე ხელმისაწვდომობისა და სახელმწიფო ენის სწავლების კუთხით სახელმწიფო პროგრამების ეფექტურობის ხარისხის დადგენა, მათი თვისობრივი შედეგის გაანალიზება და შესაბამისი დასკვნების გამოტანა საჭიროებს უფრო მეტ დროს;
3. კვლავაც სახეზეა უმცირესობებით კომპაქტურად დასახლებულ რეგიონებში ეროვნული მაუწყებლობის ხელმისაწვდომობის პრობლემა, უმცირესობათა ენებზე სამაუწყებლო პროგრამების სიმწირე, სამაუწყებლო პროგრამებში ეთნიკურ უმცირესობათა გაშუქებისა და მონაწილეობის შეზღუდული დიაპაზონი, ეთნიკურ უმცირესობათა ენებზე ელექტრონული და ბეჭდვითი მედიის სიმწირე, ასევე მედიაში ტოლერანტობისა და კულტურული მრავალფეროვნების დამკვიდრებისათვის საჭირო ძალისხმევისა და ინიციატივების არასაკმარისი დონე. კვლავაც მწირია ეთნიკური უმცირესობებისათვის ინფორმაციის მიწოდება ქვეყნის ევრო-ატლანტიკური ინტეგრაციის პროცესების თაობაზე, ისევე როგორც მათგან მომდინარე საერთო-საზოგადოებრივი სიკეთეების შესახებ;
4. ეთნიკურ უმცირესობათა სამოქალაქო, პოლიტიკური და ელექტორალური ჩართულობის კუთხით გატარებული სახელმწიფო პროგრამები და ღონისძიებები არათამნიშნვერულობით გამოირჩეოდა, რისი მაგალითიცაა ეთნიკურ უმცირესობათა პროფესიული კადრებისა და საჯარო მოხელეთა გადამზადების პროგრამათა სიმწირე. უმცირესობათა პოლიტიკური მონაწილეობის კუთხით კვლავაც პრობლემატურად რჩება სახელმწიფო სტრუქტურებში ეთნიკურ უმცირესობათა წარმომადგენლობის დაბალი დონე. მიუხედავად ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის ინიცირებისა, სახეზეა ეთნიკური უმცირესობებით კომპაქტურად დასახლებულ რეგიონებში გუბერნატორის ინსტიტუტის არაფორმალური გაძლიერების ტენდენცია, რაც, თავის მხრივ, ზღუდავს ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესებსა და საჭიროებებზე ორიენტირებული რეალური თვითმმართველობის განხორციელებას. ეთნიკური უმცირესობებით კომპაქტურად დასახლებულ მუნიციპალიტეტებში კვლავაც ვაწყდებით ადგილობრივი მოსახლეობის ნდობის დეფიციტს ძალოვანი სტრუქტურების მიმართ. მიუხედავად ამისა, შეინიშნება ძალოვანი სტრუქტურების მხრიდან პოლიტიკურ პროცესებში ჩართვის მცდელობის დამკვიდრებული მანკიერი პრაქტიკის საგრძნობი შემცირება. მიუხედავად გარკვეული პოზიტიური ძვრებისა, საჭიროა უფრო მეტი ძალისხმევა რათა ხელი შეეწყოს ეთნიკურ უმცირესობათა სოციალურ და რეგიონულ ინტეგრაციას.
5. კვლავაც სახეზეა უმცირესობების კულტურისა და თვითმყოფადობის შენარჩუნებასთან მიმართებაში ერთიანი და გააზრებული სახელმწიფოს პოლიტიკის არარსებობა. მიუხედავად იმისა, რომ გადაიდგა გარკვეული ნაბიჯები ეთნიკური უმცირესობების

რელიგიურ-სათემო ორგანიზაციებისათვის საკულტო ნაგებობების გადაცემასთან მიმართებაში, პროცესი არ ატარებს თანმიმდევრულ ხასიათს.

ყოველივე ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით:

1. უნდა დაიხვეწოს საკანონმდებლო ბაზა კანონის უზენაესობის უზრუნველყოფის მიზნით და ხელი შეეწყოს ეროვნული კანონმდებლობის პარმონიზებას საქართველოს მიერ აღებული საერთაშორისო ვალდებულებებთან მიმართებაში. გატარდეს უფრო მეტი ქმედითი ღონისძიებები საჯარო მოხელეების სამართლებრივი ცნობიერების დონის ამაღლების მიზნით, ისევე როგორც გაღრმავდეს მუშაობა საზოგადოებაში ტოლერანტული კულტურის ამაღლების თვალსაზრისით.
2. სკოლამდელ დაწესებულებებზე ხელმისაწვდომობის ასამაღლებლად ჩამოყალიბდეს სკოლამდელი განათლების ცენტრები. სკოლამდელ დაწესებულებებში უზრუნველყოფილ იქნეს სწავლების ხარისხის გაზრდა მასწავლებელთა პროფესიული განვითარების, სკოლამდელი დაწესებულებების ადმინისტრაციის გადამზადებისა და მრავალფეროვანი სასწავლო რესურსების შექმნისა და სკოლამდელი დაწესებულებების ფინანსური უზრუნველყოფის გზით. სკოლამდელი განათლების დაწესებულებებში დაინერგოს ბილინგვური სწავლების სხვადასხვა მოდელი. გატარდეს უფრო მეტი ქმედითი ღონისძიებები და დაიხვეწოს სახელმწიფო პილიტიკა ეთნიკური უმცირესობების მშობლიური ენის სწავლების გაუმჯობესების კუთხით. შემუშავდეს მულტილინგვური განათლების რეფორმის კონცეფცია, ასევე მისი რელიზების სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა. გადაიხედოს ბილინგვური სახელმძღვანელოების გამოცემის საკითხი და ამ მიმართულებით შემუშავდეს ეფექტური მექანიზმები, რომლის შედეგადაც სახელმძღვანელოები უზრუნველყოფს ენის სწავლების გაუმჯობესებას და საგნობრივი შინაარსის ეფექტურ ათვისებას. შემუშავდეს ერთიანი სახელმწიფო მიდგომა ქართული ენის ფლობის შეფასების სისტემისა და ინსტრუმენტის შექმნის თაობაზე.
3. გაუმჯობესდეს ეთნიკური უმცირესობათა ენებზე საზოგადოებრივი მაუწყებლის მიერ მომზადებული საინფორმაციო პროგრამები შინაარსის, ფორმატისა და ქრონომეტრაჟის თვალსაზრისით. უზრუნველყოფილი იქნას ქვეყანაში მიმდინარე პროცესების თაობაზე ეთნიკური უმცირესობების მეტი ინფორმირებულობა მათ მშობლიურ ენაზე. ჭეროვნად გაშუქდეს ეთნიკური უმცირესობების წინაშე არსებული პრობლემები და საზოგადოებას მიეწოდოს ინფორმაცია მათი კულტურული მემკვიდრეობის შესახებ. გაიზარდოს სატელევიზიო პროგრამებში ეთნიკურ უმცირესობათა საზოგადოებრივ დებატებში ჩართულობა. გაფართოვდეს მაუწყებლობის დაფარვის ზონა. გაფართოვდეს ეთნიკური უმცირესობების ენებზე საინფორმაციო პროგრამების დაფარვის არეალი.
4. ეთნიკურ უმცირესობათა სამოქალაქო მონაწილეობის ხელშეწყობის მიზნით გაძლიერდეს პროფესიული და ადმინისტრაციული კადრების მომზადების პროგრამები. ეთნიკურ უმცირესობათა პროფესიული განვითარების კუთხით საჭიროა არსებული საშუალებები და პროფესიული კოლეგების პროგრამები მოერგოს სამოქალაქო ინტეგრაციის ზოგად პოლიტიკას და პროგრამებს. ეთნიკურ უმცირესობათა პოლიტიკური მონაწილეობის კუთხით მნიშვნელოვანია, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის მოწყობის დროს მაქსიმალურად იქნეს გათვალისწინებული ეთნიკურ უმცირესობათა და შესაბამისი რეგიონების სპეციფიკა. ხელისუფლებამ უნდა უზრუნველყოს ადგილობრივი თვითმმართველობის კანონის სრულფასოვანი რეალიზება. გარდა აღნიშნულისა, სასურველია, რომ საკანონმდებლო ორგანომ, ისევე როგორც ყველა დაინტერესებულმა მხარემ წამოიწყოს დისკუსია ხმის მიცემის ეგრეთ წოდებული „პრეფერენციული მეთოდის“ შესაძლო შემოღების თაობაზე ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებისათვის, რათა ამომრჩეველს შესაძლებლობა ჰქონდეს ხმა მისცეს იმ კანდიდატს, რომელიც მისთვის უფრო სასურველია და არა მარტო მთელ პარტიულ სიას, რაც თავის მხრივ ხელს შეუწყობდა ეთნიკური უმცირესობების პოლიტიკურ-ელექტორალურ ჩართულობას. პოლიტიკური კულტურის ამაღლების თვალსაზრისით გაფართოვდეს ცნობიერების ამაღლების პროგრამები და სხვადასხვა ტრენინგები პოლიტიკური პარტიების წარმომადგენელთათვის. მეტი ძალისხმევა მიემართოს ეთნიკური უმცირესობების ინფორმირებულობის დონის ამაღლებას უფლებადცვითი საერთაშორისო სამართლებრივი ნორმების შესახებ, ისევე როგორც ქვეყნის ევრო-ატლანტიკური კურსის თაობაზე. ხელი შეეწყოს ეთნიკურ უმცირესობებს

მიკუთვნებულ ამომრჩეველთა რაოდენობრივ და ხარისხობრივ ჩართულობას საარჩევნო პროცესში და ამ მხრივ განვითარდეს საინფორმაციო-შემეცნებითი ხასიათის პროგრამათა რეზიუმეების არსებული პრაქტიკა. განსაკუთრებული ყურადღება მიექცეს ეთნიკურ უმცირესობებს მიკუთვნებულ საარჩევნო ადმინისტრაციის წევრთა პროფესიული კომპეტენციის ამაღლებას, ისევე როგორც საარჩევნო ადმინისტრირების პროცესში მათი რაოდენობრივი ჩართულობის დონეს.

5. ეთნიკური უმცირესობების სოციალური-ეკონომიკური ინტეგრაციის მიზნით განხორციელდეს ადგილობრივი მოსახლეობის გადამზადებისა და კვალიფიკაციის ამაღლების სახელმწიფო პროგრამები. სტიმული მიეცეს ქვემო ქართლსა და სამცხე-ჯავახეთში სოფლის მეურნეობის დარგებისა და ტრანსპორტით უზრუნველყოფის განვითარებას. გეოგრაფიულ რეგიონებში წახალისდეს სოფლის მეურნეობის პროდუქტების სახელმწიფო შესყიდვების პროგრამები. ხელი შეეწყოს ქვემო ქართლსა და სამცხე-ჯავახეთში ადგილობრივ ფერმერებს, განსაკუთრებით სოფლის მეურნეობის სფეროში, რათა მათთვის ხელმისაწვდომი იყოს იაფასიანი საკრედიტო რესურსი. ხელი შეუწყოს ქვემო ქართლისა და სამცხე-ჯავახეთის ქართულენოვან რეგიონებთან ეკონომიკურ კავშირებს.
6. შეიქმნას ეთნიკური უმცირესობების კულტურასა და თვითმყოფადობის შენარჩუნებაზე მომუშავე სპეციალური სტრუქტურა, რაც გააუმჯობესებს ცენტრალურ და რეგიონულ დონეებზე კულტურის პოლიტიკის ეფექტურ განხორციელებას და საზოგადოებისათვის ინფორმაციის მიწოდებას. გაფართოვდეს ეთნიკური უმცირესობების კულტურული მემკვიდრეობის პოპულარიზაციისათვის საჭირო ფინანსური უზრუნველყოფის არსებული ბაზა. ხელი შეეწყოს ეთნიკური უმცირესობების ბეჭდვითი მედიის დაფინანსებას, მათ კულტურულ ცხოვრებაში ჩართვას, მათი კულტურული მემკვიდრეობის დაცვასა და პოპულარიზაციას, ისევე როგორც სადაო საკულტო ნაგებობების საკითხის გადანაცვებას. სრულყოფილ იქნეს იმ ძეგლთა სია, რომლებიც საჭიროებენ გადაუდებელ აღდგენით სამუშაოებს და დაიწყოს მათი დაუყოვნებლივი გამაგრება - რეაბილიტაცია.
7. მოხდეს ეთნიკური უმცირესობების მიმართ სახელმწიფო პოლიტიკის ეფექტიანი კოორდინირება, გაძლიერდეს თვისობრივი კომუნიკაცია ეთნიკური უმცირესობებით დასახლებულ რეგიონებში მოსახლეობასთან და არასამთავრობო ორგანიზაციებთან, ისევე როგორც წახალისდეს ეთნიკური უმცირესობების ფართო ჩართულობა საჯარო პოლიტიკის შემუშავების პროცესში. განხორციელდეს ეფექტიანი კომუნიკაცია და თანამშრომლობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან.

9. ლგბტ ჯგუფის მდგომარეობა

იდენტობა



იდენტობა | Identoba
For Gender Equality and LGBT Human Rights

2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებისთვის არსებული მდგომარეობა

საქართველოში ლგბტ ადამიანთა დისკრიმინაციისა და მათი უფლებების უხეში დარღვევის შესახებ რამდენიმე წლის წინ ძალიან მცირე საჯარო თუ პოლიტიკური დისკუსია არსებობდა. ლგბტ თემისა და პრობლემატიკის უხილავობა ხელს უწყობდა მოქმედ ხელისუფლებას, თავი აერიდებინა ლგბტ ადამიანთა უფლებების დასაცავად პროაქტიული ნაბიჯების გადასადგმელად. 2012 წლის 17 მაისს, ლგბტ მოძრაობის მიერ ორგანიზებულ მცირემასშტაბიანი მსვლელობა მართლმადიდებლურ მშობელთა კავშირის წევრებმა დაარბიეს რამდენიმე სასულიერო პირის მეთაურობით. მთავრობამ უმოქმედობა გამოიჩინა როგორც აქციის დარბევის პროცესში ძალადობის აღსაკვეთად, ასევე დამნაშავეთა დასჯის თვალსაზრისით.

სახელმწიფომ ვერც 2013 წელს, ამჟამინდელი ხელისუფლების მმართველობისას მოახერხა ლგბტ აქტივისტთა შეკრებისა და თავისუფლების უფლების დაცვა. 2013 წლის 17 მაისს, ჰომოფობიისა და ტრანსფობიის წინააღმდეგ დაგეგმილი აქცია უპრეცედენტო ძალადობის მსხვერპლი გახდა საქართველოს მართლმადიდებლური ეკლესიის წარმომადგენლების მიერ ორგანიზებული კონტრაქციის მონაწილეების მხრიდან. ადვილად განჭვრეტადი ძალადობის რისკების და ხელისუფლების მიერ ლგბტ აქტივისტებისათვის მიცემული საჯარო თუ პირადი უსაფრთხოების გარანტიების მიუხედავად, პოლიცია სრულიად მოუმზადებელი შეხვდა კონტ-აქციას და, ფაქტობრივად, გზა გაუხსნა მოძალადეებს აქციის დასარბევად. ლგბტ ადამიანთა მიერ შეკრების თავისუფლების შეზღუდვა დღემდე გამოწვევად რჩება. 2014 წელს, მაღალი რისკისა და მართლმადიდებლური ეკლესიის აპრილის თვიდან დაწყებული ჰომოფობიური კამპანიის გამო (საქართველოს პატრიარქმა 17 მაისი ოჯახური სინდინდის დღედ გამოაცხადა და ხალხს ქუჩაში გამოსვლისკენ მოუწოდა), აქტივისტებმა თავი შეიკავეს საჯარო ღონისძიების ორგანიზებისგან. რამდენიმე არასამთავრობო ორგანიზაციის მიერ მოლაპარაკებების წარმოების მიუხედავად, ხელისუფლებამ ვერ უზრუნველყო 2014 წლის 17 მაისს მასშტაბური საჯარო ღონისძიების გამართვა თანასწორობის პოლიტიკის საკითხებზე, რაც სიმბოლურადაც მაინც 2013 წლის მოვლენებზე ხელისუფლების ერთგვარი პასუხი იქნებოდა.

2013-2014 წლებში ლგბტ თემის მდგომარეობა განსაკუთრებით დამძიმდა. ლგბტ მოძრაობის ხილვადობის გაზრდასთან ერთად, გაძლიერდა ლგბტ ადამიანის უფლებების წინააღმდეგ მიმართული კამპანიები და საგრძნობლად იმატა ლგბტ ადამიანების მიმართ ძალადობის რიცხვმა¹²⁸. 2013 წელს ჩატარებულ გამოკითხვაში გბტ კაცებთან, 56% ბოლო ორი წლის განმავლობაში ფიზიკური ძალადობის გამოცდილებაზე საუბრობს, რაც 2012 წელს ჩატარებულ გამოკითხვასთან შედარებით (ლგბტ ადამიანებთან) თითქმის 30%-ით მაღალი მაჩვენებელია.¹²⁹

ძალადობის გახმაურებული შემთხვევების მიუხედავად, სიძულვილით მოტივირებულ დანაშაულთა უმეტესობა გამოუძიებელია ან არასათანადო კვალიფიკაცია აქვს მინიჭებული. ამ მხრივ, განსაკუთრებით მძიმე მდგომარეობაა 2013 წლის 17 მაისის საქმეების გამოუძიებლობის კუთხით. 2014 წელს ტრანსგენდერი ადამიანის საბი ბერიანის სასტიკი მკვლელობაც კი ვერ გახდა სახელმწიფოსთვის სიძულვილით მოტივირებულ დანაშაულზე ადეკვატური რეაგირების საფუძველი. გამოძიება დღემდე არ სცემს ნათელ პასუხს ბერიანის მიმართ ჩადენილი სასტიკი დანაშაულის მოტივის შესახებ.

ლგბტ ადამიანები დისკრიმინაციის მსხვერპლნი ხდებიან ოჯახში (იდენტობას ბოლო ორი წლის განმავლობაში, ოჯახური ძალადობის მსხვერპლმა 10-მდე ინდივიდმა მომართა), სამუშაო ადგილზე¹³⁰ თუ ქუჩაში.¹³¹

¹²⁸ იდენტობა, გეი, ბისექსუალ და ტრანსგენდერ კაცთა სოციალური მდგომარეობა, 2013, <http://identoba.com/2014/01/20/research/>

¹²⁹ ქალთა ინიციატივების მხარდამჭეი ჯგუფი, ლგბტ ადამიანთა მდგომარეობა საქართველოში, ირაკლი ვაჭარაძე, 2012, <http://women.ge/2012/12/28/lgbtdiscriminationsurvey/>

¹³⁰ იდენტობა, დილემების და კომპრომისების მახე, ლგბტ ადამიანების პროფესიული განვითარება, ლელა რეხვიაშვილი, 2013, <http://identoba.com/2014/01/30/lela-rekhvishvili/>

¹³¹ ქალთა ინიციატივების მხარდამჭეი ჯგუფი, ლგბტ ადამიანთა მდგომარეობა საქართველოში, ირაკლი ვაჭარაძე, 2012, <http://women.ge/2012/12/28/lgbtdiscriminationsurvey/>

განსაკუთრებით პრობლემურია საგანმანათლებლო ინსტიტუციებში განცდილი ჩავრა. საგანმანათლებლო სისტემა ბრმაა ლგბტ მოსწავლეებისა და სტუდენტების მიმართ ინკლუზიური მიდგომის საჭიროებისა და ანტიდისკრიმინაციული პოლიტიკის არსებობის საჭიროების მიმართ. სკოლებში არნახულად გაიზარდა სექსუალური ორიენტაციის გამო ბულინგისა და გარიყვის შემთხვევები. „იდენტობას“ ფსიქოლოგის ანგარიშების მიხედვით, არასრულწლოვან ლგბტ მოქალაქეებს შორის განსაკუთრებით მაღალია სუიციდალური ფიქრები, დეპრესია და სწავლაზე ხელის ჩაქნევის შემთხვევები.

ზოგიერთ პენიტენციურ დაწესებულებაში (მაგ. რუსთავეში) კვლავ გავრცელებულია გეი და მსმ კაცთა მიმართ დისკრიმინაციული პრაქტიკები. მაგალითად, მათი ცალკე საკანში იზოლაცია, შრომითი ექსპლუატაცია. ხშირია პატიმრების იძულება, ატარონ სპეციალური გამოსარჩევი ხელსახვევი,¹³² როგორც ჰიტლერის დროს ხდებოდა საკონცენტრაციო ბანაკებში. ადმინისტრაცია ამ პრაქტიკაზე თვალს ხუჭავს.

პოლიცია უმოქმედობას იჩენს ყველაზე მოწყვლადი ქვე-ჯგუფების, მათ შორის ტრანსგენდერი და კომერციული სექს-მუშაკების უფლებების დარღვევების მიმართ და ხშირად თავადაც იყენებს ჰომოფობიურ ენას.¹³³

მნიშვნელოვანი პრობლემაა ტრანსგენდერ ადამიანთა სქესის სამართლებრივად არაღიარების საკითხიც, რომელიც ტრანსგენდერ ადამიანებს მნიშვნელოვნად უშლის ხელს დასაქმების სფეროში და მათ საზოგადოების განსაკუთრებულად მოწყვლად ჯგუფად აქცევს.

პოლიტიკური სპექტრის დიდი ნაწილი, მათ შორის უმაღლესი პოლიტიკური თანამდებობის პირები დაუფარავად ერთვებიან ჰომოფობიური სიძულვილის კამპანიაში, რითაც არღვევენ კონსტიტუციით გარანტირებულ თანასწორობის პრინციპებს.¹³⁴

მართლმადიდებლური ეკლესიის პოლიტიკა მთლიანად აგებულია ლგბტ ადამიანთა დევნასა და ფიზიკურ ანგარიშსწორებაზე. ეკლესიის დისკრიმინაციულ პოზიციას აძლიერებს და განსაკუთრებით საშიშს ხდის ბოლო დროს მომრავლებული ორგანიზებული „ეროვნული იდეოლოგიის“ დამცველი ჯგუფები, საპატრიარქოსთან აფილირებული ან ეკლესიის სახელით მოლაპარაკე ე.წ. „უფლებადამცველი“ ორგანიზაციები. „ეროვნულობისა“ და „რწმენის“ სახელს ამოფარებული ეს ჯგუფები მიზანმიმართულად იბრძვიან ლგბტ ადამიანთა უფლებების დაცვის წინააღმდეგ და გამოირჩევიან ძალადობრივი მოწოდებებითა და აგრესიული ქცევით.

მედია უგრძნობელია ლგბტ ადამიანთა საკითხების მიმართ და ვერ ახერხებს გამიჯნოს მსხვერპლი მხარისგან. უფლება დამრღვევებისა და უფლებადამცველების ერთ სიბრტყეში წარმოჩენით, ისინი ხელს უწყობენ უთანასწორობის შენარჩუნებას ქვეყანაში.

ექიმების, იურისტების და სხვა პროფესიონალების მხრიდან გახშირდა ჰომოფობიურ და ტრანსფობიურ ნიადაგზე ლგბტ ადამიანებისთვის მომსახურებაზე უარის თქმის შემთხვევები. ამის მიზეზი ქვეყანაში გამეფებული დაუსჯელობის სინდრომია. პრემიერმინისტრის განცხადებამ, რომ ქორწინების თანასწორობა კონსტიტუციურ დონეზე აიკრძალება, ეჭვქვეშ დააყენა ქართული ოცნების დაპირება, რომ ქვეყანაში პრიორიტეტი იქნებოდა ადამიანი და ადამიანის უფლებები. ანტიდისკრიმინაციული კანონის მიღებას, რომელიც ევროკავშირის ერთ-ერთ მოთხოვნას წარმოადგენდა ასოცირების ხელშეკრულებისათვის, ლგბტ ადამიანთა უფლებრივი სიტუაციის არსობრივი გაუმჯობესება არ მოჰყოლია. მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ კანონს სუსტი იმპლემენტაციის მექანიზმი აქვს, რაც არსებულ ჰომოფობიურ კონტექსტში მის ეფექტიანად გამოყენების შესაძლებლობას მნიშვნელოვნად ამცირებს.

¹³² იდენტობა, *საქართველოს სასჯელაღსრულების დაწესებულებებში მსმ პატიმრების საჭიროებების კვლევა აივ-ის პრევენციასთან მიმართებით*, ნინო ბოლქვაძე, 2013, <http://identoba.com/2014/01/20/research-2/>

¹³³ იდენტობა, *მსმ სექს-მუშაკთა უფლებრივი მდგომარეობის კვლევის ანგარიში*, ნინო ბოლქვაძე, 2015, <http://identoba.com/2015/02/02/sex-work/>

¹³⁴ იდენტობა, *სახელმწიფო მინისტრის მოადგილე დიასპორის საკითხებში რელიგიურ აგრესორებს უერთდება, იანვარი 2015*, <http://identoba.com/2015/01/09/bregadze/>

¹⁷ მაისი, *ძიძიგური ლგბტ ადამიანებს: ქვეყანა თქვენგან დაცული უნდა იყოს, თებერვალი 2015*, <http://17maisi.org/2015/02/16/dzidziguri-2/>

ახალი ხელისუფლების რეფორმები და ცვლილებები

ანტიდისკრიმინაციული კანონის მიღებასთან დაკავშირებულმა ცხარე დისკუსიებმა, 17 მაისმა და სხვა მტკივნეულმა მოვლენებმა გამოაფხიშლა საზოგადოება და მრავალი ადამიანი აიძულა, გამოეხატა თავისი პოზიცია ლგბტ ადამიანის უფლებების მიმართ. ამან ხელი შეუწყო პოზიციების კრისტალიზაციას და ადამიანის უფლებათა დისკურსის კონსოლიდაციას, ასევე, ადამიანის უფლებათა დამცველ ორგანიზაციებში ლგბტ უფლებების შესახებ მეტი ინფორმაციის მიღების სურვილს.

რეკომენდაციები

1. პოლიციის, პროკურორებისა და მოსამართლეების გადამზადება ლგბტ დისკრიმინაციისა და სიძულვილით მოტივირებული დანაშაულის ამოცნობის, გამოძიებისა და სწორი კვალიფიკაციის მინიჭების მიზნით. ამისთვის, ეუთოს პოლიციის მოსამზადებელ უფასო პროგრამაში TAHCLE საქართველოს ჩართვა
2. სიძულვილით მოტივირებულ მიმდინარე საქმეებზე ეფექტიანი და დროული გამოძიების უზრუნველყოფა და დაზარალებულისა და საზოგადოების ინფორმირება გამოძიების პროგრესის შესახებ;
3. დეტალური და ჩაღრმავებული სტატისტიკის წარმოება სიძულვილით მოტივირებულ დანაშაულებთან დაკავშირებით;
4. საერთო სასამართლოს მიერ 53-ე მე-3 პრიმა მუხლის ეფექტური გამოყენების აუცილებლობის გააზრება, ამ კუთხით სტრატეგიის შემუშავება და შესაბამისი სტატისტიკის წარმოება.
5. შსს-სა და პროკურატურაში სპეციალური საგამოძიებო და საპროკურორო ჯგუფების შექმნა ლგბტ პირთა მიმართ სექსუალური ორიენტაციისა და გენდერული ნიშნით ჩადენილ დანაშაულებთან დაკავშირებით;
6. მასწავლებლებისა და განათლების სისტემაში დასაქმებული ადამიანების ტესტირების, სერტიფიცირებისა და თანამდებობის დასაკავებლად ანტიდისკრიმინაციული ღონისძიებების შესახებ განათლების მიწოდება და ანტი-დისკრიმინაციული პოლიტიკის სავალდებულო დანერგვა
7. საჯარო სამსახურებში სპეციალური ანტიდისკრიმინაციული პოლიტიკის შემუშავება და განხორციელება ადმინისტრაციული ორგანოების თანამშრომლების მხრიდან დისკრიმინაციის ჩადენის პრევენციის მიზნით;
8. ექიმების, სოციალური მუშაკებისა და სხვა დამხმარე პროფესიონალების სასწავლო პროგრამებში, ასევე საავადმყოფოების ლიცენზირებისას ანტიდისკრიმინაციული პრინციპების სავალდებულოდ გატარების უზრუნველყოფა.
9. ტრანსგენდერი ადამიანების პირადობის მოწმებაში სქესის შესახებ ჩანაწერის შეცვლის პროცედურის გამარტივება არსებული საერთაშორისო პრაქტიკის გათვალისწინებით.¹³⁵
10. საჯარო მოხელეების მხრიდან სიძულვილის ენის გამოყენების რეგულირება და დისციპლინური პასუხისმგებლობის გამოყენება;
11. პოლიტიკური პარტიების შიგნით სიძულვილის ენაზე შიდაცენზურის მექანიზმების დანერგვა და გამოყენება.

¹³⁵ იდენტობა, ტრანსგენდერი ადამიანების სქესის აღიარების სამართლებრივი მოთხოვნების შესახებ საერთაშორისო სტანდარტები და საუკეთესო მაგალითები, 2012, <http://goo.gl/wZzLHc>

10. შშმ პირთა უფლებებრივი მდგომარეობა

ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის
ცენტრი (EMC)

ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი

EMC

Human Rights Education and Monitoring Center

2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებისთვის არსებული მდგომარეობა

შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირები დღემდე წარმოადგენენ ერთ-ერთ ყველაზე დაუცველ, გარიყულ და მარგინალიზებულ ჯგუფს ქვეყანაში. შესაბამისი საკანონმდებლო ბაზისა და ეფექტური და თანმიმდევრული სახელმწიფო პოლიტიკის არარსებობის პირობებში, ამ ჯგუფს მიკუთვნებული ადამიანები განგრძობითად ექვემდებარებიან უფლებების უხეშ შელახვას ან სრულად არიან გარიყულნი მთელი რიგი უფლებებით სარგებლობის პროცესიდან. საზოგადოებაში არსებული წარმოდგენები და სტერეოტიპული დამოკიდებულებები, ასევე, წარმოადგენს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა სოციალური იზოლაციის დამატებით ფაქტორს, რაც განაპირობებს მათ ექსკლუზიას საჯარო სივრციდან.

- შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა (შემდგომში: შშმ პირი) უფლებების დაცვის მარეგულირებელი ეროვნული კანონმდებლობა უმეტეს შემთხვევაში არ შეესაბამება გაეროს შეუზღუდელი შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების კონვენციის (შემდგომში: კონვენცია/UNCRPD) მთავარ პრინციპებს. არსებული ნორმატიული ბაზა, ერთი მხრივ, არ ითვალისწინებს კონვენციის ახლებურ მიდგომებსა და ხედვებს, ხოლო, მეორე მხრივ, საკანონმდებლო რეგულაციების დიდი ნაწილი არსებითად ეწინააღმდეგება დოკუმენტის მთავარ ღირებულებებს;¹³⁶
- ეროვნული კანონმდებლობა და პოლიტიკა კვლავ სამედიცინო მოდელს ეფუძნება. აღნიშნული მიდგომა გულისხმობს მხოლოდ პირის სამედიცინო დიაგნოზის, როგორც მოცემულობის გათვალისწინებას და სრულად გამორიცხავს სხვა სოციალური ფაქტორებით განპირობებულ დაბრკოლებებს;¹³⁷
- არ არსებობს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა ერთიანი სტატისტიკური მონაცემები, რაც შეუძლებელს ხდის შშმ პირთა საჭიროებებისა (მათ შორის, ინდივიდუალური საჭიროებების) და მათი მასშტაბების გამოვლენას;
- შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებისათვის კვლავ გადაუჭრელ პრობლემად რჩება გარემოს, ინფორმაციისა და სერვისებზე მისაწვდომობის უფლების რეალიზება, რაც ხშირად მათი იზოლაციის განმაპირობებელი ფაქტორია და წარმოადგენს დაბრკოლებას სხვა უფლებების რეალიზაციის კონტექსტში;¹³⁸
- კანონმდებლობა და სახელმწიფო პოლიტიკა სათანადოდ ვერ უზრუნველყოფს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირების შრომის უფლების დაცვასა და დასაქმების ხელშეწყობას, რაც იწვევს ამ ჯგუფის გამორიცხვას შრომითი ბაზრიდან;¹³⁹
- ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სახელმწიფო პროგრამები არ ეფუძნება ერთიან სტატისტიკურ მონაცემებს, ხოლო პროგრამათა მასშტაბები და ბენეფიციართა რაოდენობა ხშირ შემთხვევაში ეჭვქვეშ აყენებს მათ საკმარისობას, ადეკვატურობას და ეფექტურობას;
- უმაღლესი და პროფესიული განათლების მარეგულირებელი კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს ინკლუზიური განათლების საკითხს, ზოგადი განათლების სისტემა კი მეინსტრიმული სკოლების პარალელურად კვლავ ძალაში ტოვებს სპეციალიზებული სკოლების არსებობას;¹⁴⁰
- ფსიქო-სოციალური საჭიროების მქონე პირთა მხარდაჭერის საშუალებას კვლავ წარმოადგენენ სტაციონარული ფსიქიატრიული დანესებულებები, რაც ეწინააღმდეგება

¹³⁶ EMC, გაეროს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების კონვენციის (UNCRPD) იმპლემენტაციის გაიდლაინი (კანონმდებლობისა და პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების ცვლილებების სარეკომენდაციო კონცეფცია); 2014, გვ. 8-18, <http://bit.ly/1CqVleA>;

¹³⁷ ასოციაცია „დეა“, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა სოციალური ინტეგრაციის სახელმწიფო კონცეფციის 2010-2012 წლების სამთავრობო გეგმის იმპლემენტაციის დასკვნითი მონიტორინგის შედეგების ანგარიში, 2012, გვ. 3-4

¹³⁸ EMC, გაეროს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების კონვენციის (UNCRPD) იმპლემენტაციის გაიდლაინი (კანონმდებლობისა და პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების ცვლილებების სარეკომენდაციო კონცეფცია); 2014, გვ. 118-119; <http://bit.ly/1qMT3Rm>

Bureau of Democracy, Human Rights and Labor Country Reports on Human Rights Practices for 2013 Georgia; Persons with disabilities; <http://1.usa.gov/1BoL3b1>

¹³⁹ საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ, 2013 წელი, გვ. 520; <http://bit.ly/1FHRkFj>;

¹⁴⁰ EMC, გაეროს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების კონვენციის (UNCRPD) იმპლემენტაციის გაიდლაინი, 2014, <http://bit.ly/1CqVleA>;

კონვენციის მიდგომებს.¹⁴¹ ამასთან, დენსტიტუციონალიის პროცესს ამ დრომდე სათანადოდ არ გაუთვალისწინებია შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე ბავშვების ინტერესები.¹⁴²

ახალი ხელისუფლების რეფორმები და ცვლილებები

- საქართველოს პარლამენტმა 2013 წლის 26 დეკემბერს მოახდინა კონვენციის რატიფიცირება თანდართული დეკლარაციის გათვალისწინებით. აღნიშნული ფაქტი მნიშვნელოვანი ნაბიჯია შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების დაცვის გაძლიერების მიმართულებით;
- საქართველოს მთავრობამ დაიწყო ინსტიტუციური ჩარჩოს ფორმირების პროცესი არსებული სისტემის კონვენციის სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოყვანის მიზნით. შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა საკითხებზე მომუშავე სახელმწიფო საკოორდინაციო საბჭო განისაზღვრა კონვენციის იმპლემენტაციის ორგანოდ,¹⁴³ ხოლო კონვენციის იმპლემენტაციის მონიტორინგის ინსტიტუტად საქართველოს სახალხო დამცველი დასახელდა;
- საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ 2014 წელს მიღებული გადაწყვეტილებით, არაკონსტიტუციურად ცნო და გააუქმა ქმედუნარობის მოქმედი მოდელი. საქართველოს პარლამენტმა მიიღო კანონმდებლობა, რომელიც ნების ჩანაცვლების მაგივრად ადგენს პირის მხარდაჭერაზე დაფუძნებულ მოდელს;
- საქართველოს მთავრობამ 2014 წლის 31 დეკემბერს დაამტკიცა „ფსიქიკური ჯანმრთელობის განვითარების სტრატეგიული დოკუმენტი და 2015-2020 წლის სამოქმედო გეგმა“.

რეკომენდაციები

1. კონვენციის სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოყვანის მიზნით, ძირეულად შეიცვალოს საკანონმდებლო ბაზა, მათ შორის, განათლების, დასაქმების მისაწვდომობის, ჯანმრთელობის, სოციალური დაცვისა და სხვა მიმართულებებით;
2. გაგრძელდეს ინსტიტუციური ჩარჩოს ფორმირებისა და გარდაქმნის პროცესი, რაც შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა და მათ უფლებებზე მომუშავე ორგანიზაციების ინკლუზიისა და სათანადო ღიაობის პირობებში, უზრუნველყოფს კონვენციის სტანდარტებთან შესაბამისი სისტემის ჩამოყალიბებას და ამოქმედებას;
3. პირის ქმედუნაროდ მიჩნევის მოდელის ცვლილება განხორციელდეს საკონსტიტუციო სასამართლოსა და კონვენციის მიერ დადგენილი სტანდარტების შესაბამისად, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა მონაწილეობით;
4. შემუშავდეს და დაინერგოს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთათვის სტატუსის მინიჭების სოციალურ მოდელზე ორიენტირებული პროცედურა, რომელიც დაეფუძნება პირთა ინდივიდუალური შეფასების ფუნქციურ მოდელს და გაითვალისწინებს გარემო დაბრკოლებებსა და ბარიერებს;
5. შემუშავდეს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა ერთიანი სტატისტიკა შესაბამისი მეთოდით და სახელმწიფოს პოლიტიკა ყველა მიმართულებით დაეფუძნოს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა ინდივიდუალურ საჭიროებებს;
6. კონვენციის მოთხოვნების შესაბამისად, განისაზღვროს მისაწვდომობის სტანდარტები ინფორმაციასა და სერვისებზე; განისაზღვროს მისაწვდომობის რეგულირების აღსრულების მექანიზმები;
7. უზრუნველყოფილ იყოს შპმ პირთათვის დისკრიმინაციის გარეშე ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე თანაბარი ხელმისაწვდომობა ჯანდაცვის (მათ შორის, ფსიქიკური ჯანმრთელობის) სერვისებზე, რაც გულისხმობს ამ ჯგუფის საჭიროებებზე ორიენტირებულ მომსახურებას, ჯანმრთელობასთან დაკავშირებულ საკითხებზე

¹⁴¹ იგივე;

¹⁴² GEORGIA IN TRANSITION Report on the human rights dimension: background, steps taken and remaining challenge;

7.5. Rights of Persons with Disabilities; pg. 39, <http://bit.ly/1GnZx0u>

¹⁴³ საქართველოს პრემიერმინისტრის სამდივნო ადამიანის უფლებათა დაცვის საკითხებში, ადამიანის უფლებათა დაცვის სამთავრობო სამოქმედო გეგმის შესრულების შუალედური ანგარიში, 2014 წ. გვ. 97.;

- ინფორმირებულობისა და მკურნალობის დაწყების/შენწყვეტის თაობაზე მიღებულ გადაწყვეტილებაში მათი მონაწილეობის სავალდებულობის პირობებში;
8. შემუშავდეს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა სპეციალურ საჭიროებებზე გათვლილი სოციალური დაცვის სახელმწიფო პროგრამები, ხოლო არსებული სახელმწიფო პროგრამების ფარგლებში მოხდეს მათი საჭიროებების ადეკვატურ დონეზე გათვალისწინება;
 9. შემუშავდეს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა დასაქმების კომპლექსური სტრატეგია; შეიქმნას და დაინერგოს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა დასაქმების ხელშეწყობის საკანონმდებლო და ინსტიტუციური მექანიზმები, რაც უპასუხებს შშმ პირთა დასაქმების საჭიროებებს;
 10. განათლების განხორციელება მის ყველა (მათ შორის, სკოლამდელი, უმაღლესი და პროფესიული განათლება) საფეხურზე დაეფუძნოს ინკლუზიური განათლების იდეას; განხორციელდეს სისტემური და თანმიმდევრული პოლიტიკა განათლების სისტემაში ინკლუზიის პრინციპის სათანადო დანერგვის და მისი ეფექტური აღსრულების მიზნით;
 11. გაგრძელდეს დიდი ზომის დაწესებულებების დეინსტიტუციონალიზაციის პროცესი შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა ინტერესების დისკრიმინაციის გარეშე გათვალისწინებით; დეინსტიტუციონალიზაციის პროცესში მოხდეს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე ბავშვთა პანსიონატური მომსახურების დაწესებულებების დახურვის საკითხის გათვალისწინება;
 12. სახელმწიფომ უზრუნველყოს შშმ პირთა დამოუკიდებელი ცხოვრების ხელშეწყობა, შინ მოვლისა და ინდივიდუალური მხარდაჭერის სქემის მეშვეობით;
 13. შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა საზოგადოებრივ ცხოვრებაში ჩართულობის მიზნით, დაინერგოს და განვითარდეს თემზე დაფუძნებული სერვისები, რაც შესაძლებელს გახდის ყველა ბენეფიციარის დაკმაყოფილებას ინდივიდუალურ საჭიროებებზე ორიენტირებული მაღალი სტანდარტის მომსახურების შეთავაზების გზით;
 14. საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე მოხდეს საარჩევნო გარემოსა და საარჩევნო პროცესის თანმიმდევრული ადაპტირება, რომელიც დაეფუძნება სისტემურ მიდგომებს და მოიცავს სათანადო წვდომას შესაბამის ინფორმაციაზე;
 15. სახელმწიფომ განახორციელოს სისტემური პოლიტიკა შეზღუდულ შესაძლებლობაზე ცნობიერების ამაღლების მიზნით, რაც დაეფუძნება შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირების უფლებების, თავისუფლებების, ღირსების დაცვასა და პატივისცემას;
 16. სახელმწიფომ საკანონმდებლო/ინსტიტუციური თუ პოლიტიკის ფორმირება/რეფორმირების პროცესში უწყვეტად უზრუნველყოს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა ჩართულობა და შექმნას მსგავრი მონაწილეობის ინსტიტუციონალიზებული და ეფექტური მექანიზმები;
 17. სახელმწიფო პოლიტიკის ყველა მიმართულებაში, მათ შორის, დისკრიმინაციის წინააღმდეგ ბრძოლისას, მოხდეს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე ბავშვებისა და ქალების, როგორც მიზნობრივი ჯგუფის გათვალისწინება.

11. ქალთა მიმართ ძალადობა

პარტნიორობა ადამიანის უფლებებისთვის (PHR)



2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებთან დაკავშირებული მდგომარეობა

ქალის მიმართ ძალადობის და ოჯახში ძალადობის პრობლემა საქართველოსთვის ახალ გამოწვევას არ წარმოადგენს. ქალის მიმართ ძალადობის ყველაზე თვალსაჩინო გამოხატულებაა ოჯახში ქალსა და მამაკაცს შორის უთანასწორობის შედეგად ქალთა ჩაგვრა და მათ მიმართ განხორციელებული მრავალი სახის ძალადობრივი ქმედებები, მათ შორის, ქალთა მიმართ ფიზიკური, სექსუალური ძალადობა და მკვლელობა.

საქართველოში ოჯახში ძალადობის პირველი საკანონმდებლო რეგულირება 2006 წელს გაჩნდა, როდესაც პარლამენტმა მიიღო საქართველოს კანონი „ოჯახში ძალადობის აღკვეთის, ოჯახში ძალადობის დაცვისა და დახმარების შესახებ“. აღნიშნული კანონის მიზანია ოჯახის წევრთა უფლებრივი თანასწორობის აღიარებით, შექმნას მათი უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვის, ფიზიკური და ფსიქოლოგიური ხელშეუხებლობის, ოჯახური ღირებულებების დაცვის საკანონმდებლო გარანტიები.

2012 წლის ივლისში საქართველოს პარლამენტმა დაამტკიცა ცვლილება, რომლის თანახმად, სისხლის სამართლის კოდექსს დაემატა ორი მნიშვნელოვანი მუხლი – 126¹ და 11¹, რომელმაც დანაშაულად გამოაცხადა ოჯახის წევრებს შორის ჩადენილი ძალადობა და ოჯახური დანაშაული.

იმის მიუხედავად, რომ აღნიშნული კანონების, მიღება როგორც საერთაშორისო, ისე ადგილობრივი საზოგადოების მიერ აღიარებულ იქნა წინ გადადგმულ ნაბიჯად, მნიშვნელოვანია აღინიშნოს ოჯახში ძალადობასთან ბრძოლის მიმართულებით შენარჩუნებული პრობლემების ფართო სპექტრი, რომელიც სწორედ დროებითი ღონისძიებების გამოყენების საკითხს და სისხლის სამართლის კანონმდებლობით დანაშაულზე რეაგირების სისტემის არაეფექტიანობას ეხება.

ახალი ხელისუფლების რეფორმები და ცვლილებები

დადაბითი ცვლილებები

სანამ უშუალოდ პრობლემათა განხილვაზე გადავალთ, მნიშვნელოვანია, აღინიშნოს სახელმწიფოს მიერ ქალთა მიმართ ძალადობის წინააღმდეგ ბრძოლის მიზნით, 2012-2014 წლების განმავლობაში განხორციელებული მთელი რიგი პოზიტიური ღონისძიებები. მათ შორის:

- დამტკიცდა 2014-2015 წლების სამთავრობო სამოქმედო გეგმა, რომელიც მოიცავს ცალკე თავს ქალთა გაძლიერებისა და ოჯახში ძალადობასთან ბრძოლის შესახებ.
- დამტკიცდა გენდერული თანასწორობის პოლიტიკის განხორციელების 2014-2016 წლების სამოქმედო გეგმა.
- ცვლილება შევიდა სისხლის სამართლის კოდექსში, რომელსაც დაემატა ცალკე მუხლი იძულებითი ქორწინების აკრძალვის შესახებ.
- ხელი მოეწერა ევროპის საბჭოს კონვენციას „ქალთა მიმართ ძალადობის და ოჯახში ძალადობის პრევენციისა და აღკვეთის შესახებ“.
- 2014 წლის 2 ივლისს შინაგან საქმეთა მინისტრის #491 ბრძანებით, შემაკავებელი ორდერის და შემაკავებელი ორდერის ოქმის შედგენის უფლებამოსილ პირებად განისაზღვრენ საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს ტერიტორიული ორგანოს უბნის ინსპექტორ-გამომძიებლები და უფროსი ინსპექტორ – გამომძიებლები;
- 2014 წელს საქართველოს პარლამენტის მიერ დამტკიცდა ცვლილებათა პაკეტი. ცვლილებები შევიდა ოჯახში ძალადობის შესახებ კანონსა და სხვადასხვა საკანონმდებლო აქტში. აღნიშნული ცვლილებებით, კანონში გაჩნდა ძალადობის მე-6 ფორმა უგულებელყოფა.
- საქართველოს პარლამენტში ინიცირებული იქნა „საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტი, რომლის მიხედვითაც, ახლებურად ყალიბდება საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 126¹ მუხლი – ოჯახში ძალადობა. კერძოდ, პროექტის მიხედვით, ამ მუხლის პირველ ნაწილში სასჯელის სახით საზოგადოებისათვის სასარგებლო შრომასთან ერთად, გათვალისწინებულია 1 წლამდე თავისუფლების აღკვეთა, ხოლო მეორე ნაწილში თავისუფლების აღკვეთის სახით მოცემული სასჯელი მძიმდება.

გამოწვევები

იმის მიუხედავად, რომ საქართველოს ხელისუფლების მიერ ბოლო ორი წლის განმავლობაში განხორციელდა მთელი რიგი საკანონმდებლო და ინსტიტუციური ცვლილებები, აუცილებელია აღინიშნოს და ხაზი გაესვას ძირითად გამოწვევებს, რომელთა წინაშეც ჯერ კიდევ დგას საქართველოს სახელმწიფო.

არაეფექტიანი სისტემა: დღემდე არაეფექტიანია სახელმწიფო სისტემა, რომელიც არეგულირებს ქალის მიმართ ძალადობის და ოჯახში ძალადობის საკითხებს. პირველ რიგში უნდა აღინიშნოს, რომ:

- სახელმწიფო რეფორმები არ ეფუძნება პრობლემის სიღრმისეულ კვლევას;
- დღემდე არ განხორციელებულა სისხლის სამართლის კოდექსში შესული ცვლილებების შედეგად მიღებული ახალი რეგულაციების პრაქტიკაში მუშაობის ანალიტიკური შეფასება;
- სამართალდამცავ სისტემას არ გააჩნია ოჯახში ძალადობის წინააღმდეგ ბრძოლის მკაფიო და ეფექტური მექანიზმი;
- ორდერების (შემაკავებელი, დამცავი) არსებული მექანიზმი პრაქტიკაში ვერ უზრუნველყოფს მსხვერპლთა უსაფრთხოებას;
- არ ხდება გამოცემული ორდერების აღსრულების მონიტორინგი;
- არსებული სერვისები ვერ უზრუნველყოფს მსხვერპლთა სათანადო გაძლიერებას.

სტატისტიკა: სახალხო დამცველის 2013 წლის საპარლამენტო ანგარიშის¹⁴⁴ თანახმად, სსიპ „112“-ის გადაუდებელი დახმარების ოპერატიული მართვის ცენტრში, ოჯახურ კონფლიქტთან დაკავშირებით შემოსული შეტყობინებების რაოდენობა შეადგენდა **5 447 ზარს**, რომელთაგან მხოლოდ 358 შემთხვევა იდენტიფიცირდა, როგორც ოჯახში ძალადობა, ხოლო **212-ის შემთხვევაში გამოიცა შემაკავებელი ორდერი**. განსაკუთრებით საყურადღებოა ძალადობის ისეთი სასტიკი ფორმა, როგორიცაა მკვლელობა. შსს-ს ოფიციალური მონაცემების თანახმად, 2013 წ. საქართველოში დაფიქსირდა ქალთა მკვლელობის **21 შემთხვევა**. შსს-ს 2014 წლის ოფიციალური სტატისტიკის მიხედვით, ოჯახში ძალადობის შესახებ „112“-ის ცხელ ხაზზე შევიდა **10 000-ზე მეტი შეტყობინება**, აქედან **817 შემთხვევაზე გამოცემულია შემაკავებელი ორდერი**. სახალხო დამცველის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, 2014 წ. დაფიქსირდა ქალთა მკვლელობის **19 შემთხვევა**. აღსანიშნავია, რომ ოფიციალური სტატისტიკისგან განსხვავდება მედია საშუალებების მიერ გავრცელებული ქალთა მკვლელობების რაოდენობა, რომელიც **სულ მცირე, 26 მკვლელობას მოიცავს**. მათ შორისაა თვითმკვლელობამდე მიყვანის რამდენიმე შემთხვევა და ტრანსექსუალი ქალის მკვლელობის საქმე, რომლებიც სახელმწიფოს ოფიციალურ სტატისტიკაში, სავარაუდოდ, არ გვხვდება. აღნიშნული თავისთავად კითხვებს ბადებს სახელმწიფოს მიერ დამუშავებული სტატისტიკური ინფორმაციის სანდოობაზე. მით უფრო, როცა შინაგან საქმეთა სამინისტროს სტატისტიკა განსხვავდება აგრეთვე უზენაესი სასამართლოს მიერ მოწოდებული ინფორმაციისგან¹⁴⁵, კერძოდ, 2014 წელს სასამართლოს მიერ გამოიცა **92 დამცავი ორდერი** და დამტკიცდა **945 შემაკავებელი ორდერი**. მნიშვნელოვანია, რომ სასამართლოს მიერ დამუშავებულ სტატისტიკურ ინფორმაციაში არ აღირიცხება მსხვერპლის/მოძალადის სქესის, ასაკის და პირის სხვა მნიშვნელოვანი სტატუსის შესახებ მონაცემები.

ქალთა მიმართ ძალადობის საქმის გამოძიება/შესწავლის ხარისხი: აღსანიშნავია რეაგირებაზე უფლებამოსილ პირთა დაბალი სამართლებრივი კვალიფიკაცია, რაც, ხშირ შემთხვევაში, გამოიხატება სამართლებრივი მექანიზმების გამოყენების არასრულ ცოდნაში. პრაქტიკაში ხშირად დგება საკითხი, როდესაც:

- მხოლოდ გამოხატული სხეულებრივი დაზიანების ნიშნების არსებობის შემთხვევაში იწყება გამოძიება;

¹⁴⁴ საქართველოს სახალხო დამცველი, საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ, 2013, <http://bit.ly/1FHRkFj>

¹⁴⁵ წერილი #06/194-15/05/290-15; 16 თებერვალი, 2015 წ.

- არ ხდება სქესის ან/და გენდერის ნიშნით ჩადენილი დანაშაულების დაკვალიფიცირება, როგორც დამამძიმებელ გარემოებებში ჩადენილი დანაშაულის 146, როგორც გამოძიების, ისე საქმის სასამართლო განხილვის დონეზე;
- 2012-2013 წლებში ოჯახის წევრებს შორის სექსუალური ძალადობის შესახებ შესწავლილ საქმეთა რაოდენობა ნულის ტოლია.

სისტემის მიღმა დარჩენილი ქალები: მიუხედავად იმისა, რომ ოჯახში ძალადობის და ქალის მიმართ ძალადობის მარეგულირებელი ნორმები თანაბრად უნდა იცავდეს ყველა ქალს ძალადობისგან, სისტემას ყურადღების მიღმა რჩება შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე ქალები. საერთაშორისო კვლევები ხაზს უსვამს, რომ შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე ქალების წინაშე 2-ჯერ უფრო მეტად დგას ძალადობის რისკი. ისინი, ხშირ შემთხვევაში, განიცდიან ორმაგ დისკრიმინაციას როგორც ქალები და როგორც შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირები. ამის მიუხედავად, ოჯახში ძალადობის სტატისტიკაში არ მოიპოვება ინფორმაცია შშმ ქალ მსხვერპლთა რაოდენობის შესახებ. 2014 წლის 27 ივნისს და 30 ივლისს, ორგანიზაციამ „პარტნიორობა ადამიანის უფლებებისთვის“ წერილობით (#05/80-14; #05/105-14) მიმართა შინაგან საქმეთა სამინისტროს და მოითხოვა ინფორმაცია, ამ მიმართულებით სტატისტიკის გაუმჯობესების თვალსაზრისით ჩატარებული ღონისძიებების შესახებ. მიღებული წერილით (#1395076; #1583271) გვეცნობა, რომ შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე ქალთა/მსხვერპლთა შესახებ შსს სტატისტიკას არ აწარმოებს და არც მომავალში იგეგმება აღნიშნული. სახელმწიფოს ოფიციალურ სტატისტიკაში არ არის მითითებული, რამდენი შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე ქალია ძალადობის მსხვერპლი, რასაც განაპირობებს, მეტწილად, სამართალდამცავთა უმოქმედობა, რაც გამოხატება კანონით გათვალისწინებული მოქმედებების უგულებელყოფაში. მაშინ, როცა სავარაუდო მსხვერპლი არის შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე (მენტალური-ინტელექტუალური შეზღუდვის მქონე) ქალი, მათი მხრიდან გაცხადებული ძალადობა არასერიოზულად აღიქმება და პოლიციელის მოქმედებები შემოიფარგლება მათი ფსიქიატრიულ ან სხვა სახის სამკურნალო დაწესებულებაში გადაყვანით. ასევე, მათთვის მიუწვდომელია სახელმწიფო თავშესაფრები, რომელთა მომსახურებაც არ არის გათვლილი შშმ ქალთა საჭიროებებზე. შედეგად, შშმ ქალები იძულებულნი არიან, იცხოვრონ ძალადობრივ გარემოში. აღნიშნულს ადასტურებს თავშესაფართა მარეგულირებელი ნორმები და მსხვერპლთა თავშესაფარში მოთავსებულ მსხვერპლთა დღემდე არსებული სტატისტიკა, რომელთაგან არცერთია შშმ ქალი, განსაკუთრებით კი ფსიქო-სოციალური საჭიროების მქონე ქალი. აღნიშნული მიდგომა არსებითად ეწინააღმდეგება საერთაშორისო სტანდარტებს და არათანაბარ მდგომარეობაში აყენებს შშმ ქალ მსხვერპლებს სხვა ქალებთან შედარებით მათი შეზღუდული შესაძლებლობის გამო.

ძალადობის პრევენციის ეროვნული სტრატეგია: ქალთა მიმართ გახშირებული ძალადობის, მკვლევარების ფონზე, შექმნა ძალადობის პრევენციის ეროვნული სტრატეგია. ამ დროისთვის შემუშავებულია სტრატეგიის სამუშაო ვერსია. აღსანიშნავია ის სუსტი მხარეები, რომელიც აქვს სტრატეგიის პროექტს:

- სტრატეგია არ ეფუძნება წინა პერიოდის კვლევას;
- სტრატეგია მოიცავს მხოლოდ გრძელვადიანი მიზნებს;
- პროექტი ატარებს, უმეტესწილად, ზოგად ხასიათს, მეტ ყურადღებას უთმობს ძალადობის გამომწვევ და მასთან ბრძოლის თეორიებს და ნაკლებად არის დამყარებული პრაქტიკულ გამოცდილებასა და ნაბიჯებზე, რომელთა მეშვეობითაც შესაძლებელია ძალადობის თავიდან აცილება;
- სტრატეგია ეყრდნობა არასწორ შეხედულებებს ოჯახში ძალადობის მიზეზებთან დაკავშირებით;
- სტრატეგია არ ეფუძნება მტკიცებულებებს;
- სტრატეგიის მიხედვით, სასკოლო ცხოვრებაში გათვალისწინებულია რელიგიური ორგანიზაციების ჩართულობა, რაც საფრთხეს უქმნის ადამიანის უფლებებზე დაუფუძნებელ ხედვას და ქმნის მოსწავლეთა ინდოქტრინაციის საშიშროებას სკოლებში.

¹⁴⁶ სსიკ 53-ე მუხლი;

- სტრატეგიაში არ არის გამოკვეთილი სასამართლოს როლი ოჯახში ძალადობის წინააღმდეგ ბრძოლის საქმეში, მაგ. გენდერულად სენსიტიური მართლმსაჯულების განხორციელების კუთხით.

სერვისები/რეაბილიტაცია: ოჯახში ძალადობის მსხვერპლთა უსაფრთხოებისა და განმეორებითი ძალადობის პრევენციისთვის მნიშვნელოვანია როგორც მსხვერპლთა უსაფრთხოების ეფექტიანი ღონისძიებების, ასევე რეაბილიტაციის სერვისების არსებობა. დღეს არსებული სერვისები არასაკმარისია რაოდენობრივად და არასრულია შინაარსობრივად, რის გამოც მსხვერპლებს ხშირად უხდებათ მოძალადეებთან დაბრუნება. ამას განაპირობებს მსხვერპლთა ეკონომიკური გაძლიერების პროგრამების არარსებობა, დასაქმების პრობლემა (საგამონაკლისო შემთხვევებში სახეზეა დაბალანაზღაურებადი სამსახურებში მსხვერპლთა დროებითი დასაქმება), მსხვერპლთა საცხოვრებლის პრობლემა, კვალიფიკაციის ამაღლების მიზნით პროგრამების სიმწირე და ა.შ. რაც შეეხება ფსიქოლოგიურ რეაბილიტაციას, აღნიშნული ზოგან არ ან/და არასრულად ხორციელდება.

რეკომენდაციები

1. შემუშავდეს მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს ორდერების გამოცემის, დამტკიცების და აღსრულების ეფექტურობას;
2. შეიქმნას ოჯახში ძალადობის მსხვერპლთა მიმართ სპეციალური, სრული რეაბილიტაციისა და მხარდაჭერის პროგრამები, რომელიც შედეგზე იქნება ორიენტირებული;
3. აუცილებელია კანონმდებლობის გათვალისწინებული სადამსჯელო თუ პრევენციული ღონისძიებების ერთგვაროვანი და ზუსტი გამოყენება;
4. ოჯახში ძალადობის ფაქტის მოკვლევის/ შესწავლის პროცედურები გენდერულად მგრძნობიარე უნდა გახდეს და აქცენტი გაკეთდეს მსხვერპლთა დაცვის აუცილებლობაზე;
5. შემუშავდეს სიძულვილის ნიადაგზე ჩადენილი დანაშაულების ეფექტიანი გამოძიების ინდიკატორები, რათა შესაძლებელი გახდეს სქესის და გენდერული იდენტობის საფუძველზე ჩადენილი დანაშაულების იდენტიფიცირება და დანაშაულებრივი ქმედების შესაბამისი სამართლებრივი კვალიფიკაცია როგორც გამოძიების, ისე საქმის სასამართლო ეტაპზე განხილვის დროს.
6. მაქსიმალურად დეტალურად გაიწეროს ორდერის გამოცემის უფრო გამარტივებული და გამოძიების სპეციალური პროცედურები;
7. დაიხვეწოს სტატისტიკის შემუშავების ერთიანი სისტემა როგორც შესაბამისი უწყებების, ისე სასამართლოს დონეზე;
8. მოხდეს კანონმდებლობის გადახედვა/სრულყოფა და კონვენციის რატიფიცირება;
9. სტრატეგია დამუშავდეს სამუშაო ჯგუფებში, რომელშიც თემის სპეციალისტები და ქალთა ორგანიზაციების წარმომადგენლებიც მიიღებენ მონაწილეობას;
10. დაიგეგმოს მოკლევადიანი, ეფექტიანი მექანიზმი მომავალი ძალადობის თავიდა ასაცილებლად;
11. მოხდეს ყველა იმ შეტყობინების დეტალური შესწავლა, აღრიცხვა და მუდმივი გადამოწმება, რომელზეც ორდერი გამოიცა;
12. მოხდეს სამართალდამცავი სტრუქტურების, სასამართლოს საჭიროებების კვლევა ამ მიმართულებით;
13. შემუშავდეს ქალის მიმართ სექსუალური ძალადობის იდენტიფიცირების ეფექტური მექანიზმი და მართლმსაჯულება გახდეს გენდერულად მგრძნობიარე;
14. გამკაცრდეს ორდერების აღსრულების მექანიზმი, შემუშავდეს მონიტორინგის სავალდებულო წესები.
15. გაიწეროს გამოძიების/შესწავლის სპეციალური პროცედურები, რომელთა მიზანიც იქნება ძალადობის მსხვერპლ შშმ ქალთა იდენტიფიცირების შესაძლებლობა. ყველა სახელმწიფო თავშესაფარი ადაპტირდეს ასეთ პირთა საჭიროებების შესაბამისად.

12. შრომის უფლება

ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის
ცენტრი (EMC)

ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი

EMC

Human Rights Education and Monitoring Center

2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებისთვის არსებული მდგომარეობა

2006 წლიდან გატარებული პოლიტიკის შედეგად, ქვეყანაში დასაქმების სფეროს, მათ შორის, ინდუსტრიული წარმოების მაქსიმალური დერეგულირება მოხდა, რამაც მისი თვალთახედვიდან გამორიცხა ადამიანის უფლებების დაცვის განზომილება და დასაქმებულთა უფლებების დარღვევის წარმოდგენლად დიდი მასშტაბი და სიმძიმე განაპირობა. შრომის უფლების დაცვის მდგომარეობის ანალიზი ამ მიმართებით სახელმწიფო პოლიტიკის არსებითი ცვლილებების საჭიროებას და უფლებებზე დაფუძნებული ხედვის გაძლიერების აუცილებლობას აჩვენებს.

ახალი ხელისუფლების რეფორმები და ცვლილებები

ცვლილებები შრომის კოდექსში და მისი გავლენა დასაქმებულთა უფლებრივ მდგომარეობაზე

შრომის უფლების მარეგულირებელი ნორმატიული სივრცე, მიუხედავად „შრომის კოდექსში“ 2013 წელს განხორციელებული ცვლილებებისა, კვლავ აჩვენებს საკანონმდებო ბაზის მნიშვნელოვნად გადახედვისა და დახვეწის საჭიროებას. მათ შორის, ცვლილებას დაქვემდებარებულ რეგულირებებთან მიმართებით.

შრომის კანონმდებლობის გადასინჯვის პროცესი, ერთი მხრივ, იყო მნიშვნელოვანი პოზიტიური ნაბიჯი, რამდენადაც მან აჩვენა ხელისუფლების პირველადი პოლიტიკური ნება – გააუმჯობესოს შრომის უფლების დაცვის მდგომარეობა ქვეყანაში. მეორე მხრივ, ცვლილებების პაკეტი შეეხო შრომის უფლების რეალიზებასთან დაკავშირებით არსებულ მწვავე საკითხებს.¹⁴⁷

თუმცა, განხორციელებული ცვლილებების ანალიზი ავლენს საკანონმდებლო ხარვეზებს და ცვლილებებით დანერგული ახალი მატერიალური სტანდარტის არასაკმარისობას უფლების დაცვის თვალსაზრისით¹⁴⁸. ასევე, უფლების რეალიზების არსებული პრაქტიკა აჩვენებს, რომ ცვლილებებმა ვერ უზრუნველყო შრომის უფლების დარღვევის მასშტაბების და სიმძიმის მნიშვნელოვნად შემცირება და დასაქმებულთა მდგომარეობის გაუმჯობესება,¹⁴⁹ რადგან ცვლილებებმა არ მოიცვა ნორმათა აღსრულების ეფექტური მექანიზმების დანერგვის საკითხები.

პროფესიული კავშირების გაერთიანების მიერ ჩატარებული რაოდენობრივი კვლევა აჩვენებს, რომ უფლების დარღვევის მასშტაბები კვლავ დიდია იმ საკითხებთან მიმართებითაც, რომელთა შეცვლა რეფორმის მიზანს წარმოდგენდა. კვლავ მაღალია შრომითი ხელშეკრულების უკანონოდ, სათანადო საფუძვლის, წინასწარი შეტყობინებისა და დასაბუთების გარეშე მოშლის მაჩვენებელი. ასევე, სადღესასწაულო დღეებში, ღამის ცვლასა და ზეგანაკვეთურად შრომის პრაქტიკები დამატებითი ანაზღაურებისა და შეღავათების გარეშე¹⁵⁰ და სხვა. საქართველოს სახალხო დამცველი, ასევე, მიუთითებს დასაქმებულთა უკანონო გათავისუფლების მაღალ მაჩვენებელზე საჯარო სექტორში¹⁵¹ და სხვა.

შრომის უსაფრთხოებისა და პირობების კონტროლის მექანიზმის არარსებობა და მისი შედეგები

იმ საკანონმდებლო ჩარჩომ, რომელიც 2006 წელს მიღებული შრომის კოდექსით დადგინდა, სახელმწიფოს ეფექტურ კონტროლს მიღმა დატოვა შრომის პირობების ზედამხედველობა,

¹⁴⁷ საქართველოს ორგანული კანონი, საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს შრომის კოდექსი“ ცვლილებების შეტანის შესახებ, სარეგისტრაციო კოდი 270000000.04.001.016069, ივლისი 2013;

¹⁴⁸ საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის სამართლებრივი დასკვნა „საქართველოს შრომის კოდექსში“ ცვლილებების შეტანის თაობაზე, აპრილი 2013;

¹⁴⁹ საქართველოს პროფკავშირების გაერთიანებაფრიდრიხ ებერტის ფონდი, მშრომელთა უფლებების კვლევა საქართველოში, სტატისტიკური გამოკვლევა, ანგარიში, 2014;

¹⁵⁰ საქართველოს პროფკავშირების გაერთიანება, მშრომელთა უფლებების კვლევა საქართველოში, სტატისტიკური გამოკვლევა, ანგარიში, 2014, გვ.6-15. <http://bit.ly/1BrJkkl>

¹⁵¹ საქართველოს სახალხო დამცველი, საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ, 2013, გვ. 412-421., <http://bit.ly/1FHRkFj>

დასაქმებულთა უფლება უსაფრთხო და ჯანსაღ სამუშაო გარემოზე და მისი უზრუნველყოფა მთლიან კერძო საწარმოებს მიანდო.

დღეის მდგომარეობით ქვეყანაში არ არსებობს ინსტიტუცია, რომელიც პასუხისმგებელია შრომის პირობებისა და უსაფრთხოების წესების დარღვევის შემთხვევაში, შესაბამისი ეფექტური ზომების მიღებაზე,¹⁵² რამდენადაც ასეთად შეუძლებელია განხილული იყოს 2015 წელს შექმნილი შრომის ინსპექტირების დეპარტამენტი. ამ პირობებში კი საწარმოებში და დაწესებულებებში შრომის უსაფრთხო გარემოს თვალსაზრისით არსებული ვითარება უკიდურესად მძიმეა, რაც განსაკუთრებულად ეხება მომეტებული ტექნიკური საფრთხის შემცველ ობიექტებზე დასაქმებულ პირებს.¹⁵³

საქართველოს სახალხო დამცველი მის არაერთ ანგარიშსა და განცხადებაში მიუთითებს 2007 წლიდან ფატალური შემთხვევებისა და დაზიანებების კატასტროფულად მზარდ ტენდენციაზე. ომბუდსმენის 2013 წლის ანგარიში განსაკუთრებულად შემაშფოთებლად მიიჩნევს 2010-2011 წლების სტატისტიკას, როდესაც საწარმოო უბედურმა შემთხვევებმა და მათ შედეგად დამდგარმა გარდაცვალებისა და დასახიჩრების ფაქტებმა პიკს მიაღწია.¹⁵⁴

შესაბამისი კონტროლის მექანიზმების არარსებობა ან უკმარისობა სრულიად უმოქმედოს ხდის შრომის კოდექსით დადგენილ იმ რეგულაციებსაც კი, რომელიც ადგენს დამსაქმებლის ვალდებულებას, უზრუნველყოს დასაქმებული სიცოცხლისა და ჯანმრთელობისათვის მაქსიმალურად უსაფრთხო სამუშაო გარემოთი.¹⁵⁵

საქართველოს მთავრობის მიერ 2015 წელს დამტკიცებული „შრომითი პირობების მონიტორინგის სახელმწიფო პროგრამა“ და ახლადშექმნილი შრომის ინსპექტირების დეპარტამენტი არ გულისხმობს მონიტორინგის ეფექტური მექანიზმის შექმნას, ვერ პასუხობს არსებულ გამოწვევებს და არ შეიძლება მიჩნეული იყოს მნიშვნელოვან ნაბიჯად შრომით პირობების მონიტორინგის მიმართულებით.¹⁵⁶ უფრო მეტიც, აღნიშნული ნაბიჯი სახელმწიფოს მხრიდან მონიტორინგის ეფექტური და ქმედითი მექანიზმის შექმნაზე სათანადო მზაობის არარსებობის მაჩვენებელია.

მოწყვლადი ჯგუფების შრომის უფლების დაცვა

შრომის არსებული კანონმდებლობა და პრაქტიკა აჩვენებს მოწყვლადი ჯგუფების, როგორიცაა ქალები, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირები და ბავშვები, განსაკუთრებული დაცვის საჭიროებას პოზიტიური ღონისძიებების გათვალისწინებისა და დამატებითი გარანტიების შექმნის გზით. თუმცა, 2013 წლის ცვლილებები არ მოიცავდა საკანონმდებლო დაცვის მექანიზმების შექმნისა და გაძლიერების საკითხებს დასახელებული ჯგუფების მიმართ რამდენიმე ცვლილების გარდა, რომელიც ქალთა შრომითი უფლების უკეთ რეალიზებას შეეხებოდა.

დასაქმებულ ქალთა უფლებების დაცვა შრომის უფლების კონტექსტში კვლავ მნიშვნელოვან გამოწვევას წარმოადგენს როგორც საკანონმდებლო, ისე პრაქტიკულ დონეზე. უახლესი კვლევები ავლენს დისკრიმინაციულ პრაქტიკებს ქალების მიმართ წინასახელშეკრულებო და

¹⁵² EMC, *EMC მოუწოდებს სახელმწიფოს დაუყოვნებლივ მიიღოს შესაბამისი ღონისძიებები შრომის უსაფრთხო პირობების უზრუნველყოფის მიზნით*, სექტემბერი 2013, <http://bit.ly/1IzBWNL>

¹⁵³ საქართველოს პროფესიული კავშირების გაერთიანება, *საქართველო – შრომის დაცვა და უსაფრთხოება სამუშაო ადგილებზე*, 2013;

¹⁵⁴ საქართველოს სახალხო დამცველი, *ანგარიში საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ*, 2013, გვ.422., <http://bit.ly/1FHRkFj>

¹⁵⁵ საქართველოს სახალხო დამცველი, *ანგარიში საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ*, 2013, გვ. 421-422, <http://bit.ly/1FHRkFj>

¹⁵⁶ საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 5 თებერვლის #38 დადგენილება, *შრომის პირობების მონიტორინგის სახელმწიფო პროგრამის დამტკიცების შესახებ*;

სახელშეკრულებო ურთიერთობების, სამსახურიდან გათავისუფლების, დეკრეული შვებულების დროს და სხვა საკითხებთან მიმართებით.¹⁵⁷

შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირების შრომის უფლების მარეგულირებელი ნორმატიული ჩარჩო, მცირე გამოწვევის გარდა, არ ითვალისწინებს მათი შრომის უფლების დაცვის გარანტიებს. კერძოდ, არ არსებობს კანონმდებლობა, სახელმწიფო პოლიტიკა და ინსტიტუციური მექანიზმები, რაც ხელს შეუწყობდა შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირების დასაქმებას და შექმნიდა მათი ღირსეული და სამართლიანი შრომის პირობებს.¹⁵⁸

საერთაშორისო სამართლებრივი დოკუმენტების რატიფიცირების საჭიროება

საქართველოს რატიფიცირებული აქვს გაეროს ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ უფლებათა პაქტი, აგრეთვე, ევროპის სოციალური ქარტია (მისი ცალკეული მუხლები) და შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის 16 (მათ შორის, 8 ფუნდამენტური) კონვენცია.¹⁵⁹

თუმცა, საქართველოს რატიფიცირებული არ აქვს ევროპის სოციალური ქარტიის არაერთი მნიშვნელოვანი მუხლი, მათ შორის, ქარტიის მე-3 მუხლი, რომელიც შრომის უსაფრთხოების საკითხებს ეხება¹⁶⁰ და შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის არაერთი არსებითი კონვენცია შრომის ინპექციის, შრომის უსაფრთხოების უზრუნველყოფის, ქალთა შრომის უფლებების გარანტირებისა და სხვა საკითხებზე.

იმის მიუხედავად, რომ საქართველოს ხელისუფლება სამოქმედო გეგმის ფარგლებში ითვალისწინებს ცალკეული საკითხების გადახედვას, ის პარალელურ რეჟიმში არ გამოხატავს ნებას, შეუერთდეს და სავალდებულოდ აღიაროს ამავე თემებთან უშუალოდ დაკავშირებული საერთაშორისო სამართლებრივი აქტები,¹⁶¹ რაც მნიშვნელოვანი გარანტია იქნებოდა ეროვნული კანონმდებლობის ცვლილების პროცესში შესაბამის საერთაშორისო სტანდარტებზე სწორების თვალსაზრისით. ამგვარი მიდგომა სახელმწიფოს წინააღმდეგობრივ პოლიტიკაზე მიუთითებს და აჩენს ეჭვებს, ცვლილებების ქმედითობასა და ეფექტურობასთან მიმართებით.

განხორციელებული ცვლილებები

2013 წელს საქართველოს პარლამენტმა დაამტკიცა ცვლილებების პაკეტი, რომელმაც უზრუნველყო „შრომის კოდექსის“ რიგი რეგულირებების გადასინჯვა, თუმცა, ცვლილებები არ შეხებია რამდენიმე ფუნდამენტურად მნიშვნელოვან საკითხს.¹⁶²

საქართველოს მთავრობამ შრომის უფლების რეალიზების მიზნით, ცალკეული აქტივობების საქართველოს ადამიანის უფლებების დაცვის სამთავრობო სამოქმედო გეგმაში (2014-2015) გათვალისწინებით გზით, აიღო შესაბამისი ვალდებულება, რაც მნიშვნელოვანი ნაბიჯია.¹⁶³

¹⁵⁷ კონსტიტუციის 42-ე მუხლი, გენდერული დისკრიმინაცია შრომით ურთიერთობებში, 2014, <http://bit.ly/10ADA1H> საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია და პარტნიორობა ადამიანის უფლებებისთვის, საქართველოს შრომის კანონმდებლობის ანალიზი – დასაქმების ადგილებზე სქესის ნიშნით მიხედვით დისკრიმინაცია და მისი სამართლებრივი შედეგები, 2014, <http://gyla.ge/uploads/publications/kvleva-GEO.pdf>;

¹⁵⁸ გაეროს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების კონვენციის (UNCPRD) იმპლემენტაციის გაიდლაინი (კანონმდებლობისა და პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების ცვლილებების სარეკომენდაციო კონცეფცია); EMC, 2014, გვ. 99-103, <http://emc.org.ge/2014/08/18/uncrpd-is-implementaciis-gaidlaini/>;

¹⁵⁹ შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის ოფიციალური ვებ-გვერდი, <http://bit.ly/1BOckZD>

¹⁶⁰ ევროპის საბჭოს ოფიციალური ვებ-გვერდი, <http://bit.ly/1EXTmy2>;

¹⁶¹ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 9 ივლისის #445 დადგენილება, საქართველოს ადამიანის უფლებების დაცვის სამთავრობო სამოქმედო გეგმის (2014-2015 წლებისათვის) დამტკიცებისა და საქართველოს ადამიანის უფლებების დაცვის სამთავრობო სამოქმედო გეგმის (2014-2015 წლებისათვის) საკოორდინაციო უწყებათაშორისი საბჭოს შექმნისა და მისი დებულების დამტკიცების შესახებ, თავი.21. შრომითი უფლებები;

¹⁶² საქართველოს ორგანული კანონი საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს შრომის კოდექსი“ ცვლილების შეტანის შესახებ, სარეგისტრაციო კოდი 2700000000.04.001.016069

¹⁶³ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 9 ივლისის #445 დადგენილება, საქართველოს ადამიანის უფლებების დაცვის სამთავრობო სამოქმედო გეგმის (2014-2015 წლებისათვის) დამტკიცებისა და საქართველოს ადამიანის უფლებების დაცვის სამთავრობო სამოქმედო გეგმის (2014-2015 წლებისათვის) საკოორდინაციო უწყებათაშორისი საბჭოს შექმნისა და მისი დებულების დამტკიცების შესახებ, თავი.21. შრომითი უფლებები.

სახელმწიფომ საერთაშორისო მხარდაჭერის პირობებში დაიწყო მედიააციის ინსტიტუტის განვითარება და შექმნა სამმხრივი კომისია. სოციალური პარტნიორობის სამმხრივი კომისიის დებულება 2013 წელს დამტკიცდა, თუმცა, 2015 წლის მარტის მდგომარეობით, კომისიის მხოლოდ ერთი სხდომა გაიმართა, რაც ამ ორგანოს არაეფექტურობის მაჩვენებელია. ამასთან, ამ დრომდე არსებული გამოცდილებით, მედიააციის ფარგლებში მხარეებს შორის დადებული შეთანხმებების დიდი ნაწილი, უმეტეს შემთხვევაში, აღუსრულებელია.¹⁶⁴

რეკომენდაციები

სახელმწიფომ უნდა გააძლიეროს და გააგრძელოს მუშაობა შრომის კანონმდებლობის დახვეწის, შრომის უფლების დაცვის სათანადო სახელმწიფო პოლიტიკის შემუშავებისა და შესაბამისი ინსტიტუციური მექანიზმების შექმნის მიმართულებით;

1. სახელმწიფომ უახლოეს მომავალში უნდა უზრუნველყოს შრომის უფლების მარეგულირებელი კანონმდებლობის რევიზიის პროცესის განახლება, რომელიც მოიცავს შრომის უსაფრთხოების, შრომის პირობების კონტროლის მექანიზმებს დანერგვასა და სხვა საკითხებს;
2. შრომის კანონმდებლობის ცვლილებების პროცესი უნდა შეეხოს მონყვლადი ჯგუფებისათვის დაცვის დამატებითი მატერიალური და პროცესუალური გარანტიების შექმნას, სხვადასხვა მხარდამჭერი და წამახალისებელი ღონისძიების გათვალისწინებით, რაც უზრუნველყოფს უფლების შელახვის მაღალი რისკის მქონე ჯგუფების შრომის უფლების სათანადო რეალიზაციას;
3. შრომის პირობებისა და უსაფრთხოების საკითხების მარეგულირებელი ორგანოს შექმნა მიზნად უნდა ისახავდეს დამოუკიდებელი, ეფექტური და ქმედითი ინსტიტუციის ჩამოყალიბებას, რომელიც აღჭურვილი იქნება შესაბამისი კომპეტენციით, მატერიალური, ტექნიკური და ადამიანური რესურსით. ამასთან, შრომის პირობების მაკონტროლებელი ორგანოს შექმნისას გათვალისწინებული უნდა იყოს საერთაშორისო სტანდარტები და სხვა ქვეყნების საუკეთესო გამოცდილება;
4. სახელმწიფომ უნდა მიმართოს ყველა საკანონმდებლო, ინსტიტუციური და ადმინისტრაციული ღონისძიება, რათა უზრუნველყოს შრომის საკითხების მარეგულირებელი ნორმების იმპლემენტაცია;
5. სოციალური დიალოგის გაძლიერების მიზნით, მნიშვნელოვანია, უზრუნველყოფილი იყოს სოციალური პარტნიორობის სამმხრივი კომისიის ეფექტური მუშაობა, რომელიც დღეის მდგომარეობით ამგვარ ფორუმს არ წარმოადგენს. ასევე, უნდა გაძლიერდეს მუშაობა მედიააციის მექანიზმის დახვეწის მიზნით. კერძოდ, ცვლილებები უნდა შეეხოს როგორც საკანონმდებლო რეგულირების გაუმჯობესებას მედიააციის ფარგლებში მიღწეული შეთანხმების შესრულების მონიტორინგისა და აღსრულების ეფექტურობის გაზრდის კუთხით, ასევე, შესაბამისი მატერიალური და ადამიანური რესურსების მომზადების თვალსაზრისით, რაც მნიშვნელოვანია მედიააციის სათანადო განხორციელებისათვის;
6. სახელმწიფომ უნდა გადადგას ნაბიჯები შესაბამის საერთაშორისო დოკუმენტებთან მიერთების მიზნით. მათ შორის, საქართველომ რატიფიცირება უნდა გაუკეთოს შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის #81 და #129 კონვენციებს შრომის ინსპექციის თაობაზე, რომელიც სახელმწიფოს მიერ შესაბამისი ეფექტური კონტროლის მექანიზმის შექმნის ვალდებულებას ადგენს; #155 კონვენციას „პროფესიული უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის თაობაზე“, #C176 კონვენციას „მალაროებში უსაფრთხოებისა და ჯანმრთელობის შესახებ“; #183 კონვენციას „დედობის დაცვის შესახებ“; ასევე, „ევროპის სოციალური ქარტიის“ არაერთ, მათ შორის, მე-3 მუხლს, რომელიც შრომის უსაფრთხოების საკითხებს შეეხება.

¹⁶⁴ გაერთიანებული პროფესიული კავშირების საჯარო განცხადება „კომპანია RMG პროფკავშირთან დადებული შეთანხმების პირობებს არ ასრულებს“, <http://gtuc.ge/?p=3039>; ჟურნალი ნეტგაზეთი „რკინიგზელების ახალი პროფკავშირი მორიგ საპროტესტო აქციებს აანონსებს“: <http://www.netgazeti.ge/GE/105/News/41070/>

13. საცხოვრისის უფლება

ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის
ცენტრი (EMC)

ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი

EMC

Human Rights Education and Monitoring Center

2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებისთვის არსებული მდგომარეობა

უსახლკარობის მასშტაბები და უფლებათა შელახვის სიმძიმე

საქართველოში უსახლკარობის მიზეზები სისტემურია და, მათ შორის. განპირობებულია არსებული სოციალური დაცვის არაეფექტური სისტემითა და მძიმე ეკონომიკური მდგომარეობით.¹⁶⁵ სახელმწიფო არ აწარმოებს ქვეყანაში უსახლკარობის მასშტაბის, ამ პირების საჭიროებების, ასევე უსახლკარობის ფორმებისა და მიზეზების შეფასებას. ამ დრომდე არ აღრიცხულა უსახლკარო პირთა რაოდენობა და არ არსებობს შესაბამისი რეესტრი, რაც შეუძლებელს ხდის უსახლკარობასთან დაკავშირებული პრობლემების ეფექტურ და თანმიმდევრულ გადაწყვეტას.¹⁶⁶ თუმცა, ამის მიუხედავად, თბილისის მერია ზეპირ კომუნიკაციაში აღნიშნავს, რომ მხოლოდ თბილისის მასშტაბით უსახლკარო პირთა კომპაქტური შესახლების ათობით ობიექტი არსებობს.

უსახლკარო ოჯახებს უმძიმეს პირობებში უხდებთ ცხოვრება. ხშირად მათ საცხოვრისი საერთოდ არ გააჩნიათ ან სხვადასხვა არასაცხოვრებელი მიზნისთვის გათვლილ ობიექტებში არიან შეჭრილნი. ეს ობიექტები ვერ აკმაყოფილებს სათანადო საცხოვრისის ელემენტარულ მოთხოვნებს. კერძოდ, ასეთი ობიექტების უმეტესობაში: არ ფუნქციონირებს კანალიზაციის, წყლის გაყვანილობის, ელექტროენერგიის მიწოდების სისტემები. არსებობს უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული რისკებიც.¹⁶⁷ ამრიგად, მუდმივად ირღვევა მათი სათანადო საცხოვრებლის, ჯანმრთელობის დაცვის, განათლების, სოციალური დაცვის, პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის უფლებები, რაც განაპირობებს მათ მარგინალიზაციასა და თვითგამცირებას.¹⁶⁸ უსახლკარო პირთა პრობლემები სისტემური ხასიათისაა.¹⁶⁹

საკანონმდებლო ჩარჩოს ხარვეზები

უსახლკარო პირის საქართველოს კანონმდებლობაში არსებული დეფინიცია სრულყოფილი არ არის და არ ფარავს უსახლკარობის სხვადასხვა ფორმას, რომელიც სოციალურ რეალობაში არსებობს.¹⁷⁰ კერძოდ, „სოციალური დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონში არსებული განმარტება არ მოიცავს პირთა ჯგუფებს, რომლებსაც არ აქვთ საკუთარი სახლი, მაგრამ ცხოვრობენ ნაცნობებთან, სპეციალიზებულ დაწესებულებებში, თვითნებურად დაკავებულ ობიექტებში. აგრეთვე, პირებს, რომლებსაც, შეიძლება, აქვთ საცხოვრებელი, თუმცა მათი საცხოვრებელი პირობები აშკარად არ აკმაყოფილებს სათანადო საცხოვრისის მინიმალურ სტანდარტებს.¹⁷¹ უსახლკარობის ცნებასთან დაკავშირებით არსებულ ხარვეზებთან ერთად, საქართველოს კანონმდებლობა ამ დრომდე არ ითვალისწინებს უსახლკარო პირთა საცხოვრებლის უფლების სტანდარტს.

საქართველოს კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს უსახლკარო პირთა რეგისტრაციის განხორციელებაზე პასუხისმგებელ პირსა და რეგისტრაციის პროცედურას.¹⁷² საქართველოს კანონმდებლობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ვალდებულებას შეზღუდულად ითვალისწინებს და მათ მხოლოდ თავშესაფარში მყოფი უსახლკარო პირების რეგისტრაციას ავალდებულებს.¹⁷³

¹⁶⁵ EMC, აღიარება, უმოქმედობა და რეპრესია საცხოვრებლის სანაცვლოდ: თბილისში, სახელმწიფო ობიექტებში შეჭრილი, სოციალურად დაუცველი, უსახლკარო ოჯახების უფლებრივი მდგომარეობისა და სახელმწიფო პოლიტიკის ანალიზი, 2014, გვ. 5., <http://emc.org.ge/2014/08/15>

¹⁶⁶ იქვე, გვ. 5

¹⁶⁷ იქვე, გვ. 6

¹⁶⁸ იქვე, გვ. 6

¹⁶⁹ საქართველოს სახალხო დამცველი, საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში 2013, გვ. 552, <http://www.ombudsman.ge/uploads/other/1/1563.pdf>

¹⁷⁰ საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, სოციალური დახმარების შესახებ, საქართველოს კანონი, დეკემბერი 2006, მე-4(ვ) მუხლი

¹⁷¹ EMC, აღიარება, უმოქმედობა და რეპრესია საცხოვრებლის სანაცვლოდ: თბილისში, სახელმწიფო ობიექტებში შეჭრილი, სოციალურად დაუცველი, უსახლკარო ოჯახების უფლებრივი მდგომარეობისა და სახელმწიფო პოლიტიკის ანალიზი, 2014, <http://emc.org.ge/2014/08/15>;

¹⁷² იქვე;

¹⁷³ „სოციალური დახმარების შესახებ“, საქართველოს კანონი, დეკემბერი 2006, მე-18 მუხლი

უსახლკარო პირები, რომლებიც ქუჩაში ცხოვრობენ და უსახლკაროთა ჯგუფში ყველაზე მოწყვლად კატეგორიას წარმოადგენენ, სახელმწიფო სოციალურად დაუცველ პირთა ერთიან ბაზაში არ არეგისტრირებს. შესაბამისად, ეს პირები ვერ იღებენ სოციალურად დაუცველი პირის სტატუსთან დაკავშირებულ ბენეფიტებს.¹⁷⁴

ქვეყანაში სიღატაკის დონის შემცირებისა და მოსახლეობის სოციალური დაცვის სრულყოფის ღონისძიებათა შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 20 აპრილის N126 დადგენილებაში განხორციელებული საკანონმდებლო ცვლილების შედეგად, სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებულ ფართში იძულებით შეჭრილი უსახლკარო პირის განაცხადი მონაცემთა ბაზაში რეგისტრაციისთვის არ მიიღება და ის სოციალურად დაუცველის სტატუსისა და მასთან დაკავშირებული ბენეფიტების გარეშე რჩება.¹⁷⁵ ეს პრაქტიკა უსახლკარო სოციალურად დაუცველი ოჯახების რეპრესიების გაუმართლებელ იარაღს წარმოადგენს.

სახელმწიფოს პოლიტიკის პრობლემები

სახელმწიფო პოლიტიკის ძირითადი პრობლემები შემდეგში მდგომარეობს:

- სახელმწიფო პოლიტიკის დონეზე არ აღიარებს უსახლკარო პირთა საჭიროებებს და პრობლემებს. უფრო მეტიც, როდესაც უსახლკარო პირები სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებულ ობიექტებში შეჭრის გზით თვითდახმარებას მიმართავენ, ამ პირების მიმართ სახელმწიფოს პოლიტიკა არაღიარების, უმოქმედობისა და რეპრესიების სტრატეგიას ეფუძნება;¹⁷⁶
- უსახლკარო პირების პრობლემებისა და საჭიროებების საპასუხოდ, სახელმწიფოს ერთიანი სტრატეგია და სისტემური მიდგომა არ არსებობს;¹⁷⁷
- უსახლკარო პირთა პრობლემების მოგვარების ერთიანი სტრატეგიისა და ხედვის არარსებობასთან ერთად, ცენტრალურ და ადგილობრივ ბიუჯეტებში ამ პირების საცხოვრელით დაკმაყოფილებისა და სხვა სახის მიზნობრივი დახმარებისთვის საერთოდ არ არის გათვალისწინებული თანხა ან არ არის საკმარისი.¹⁷⁸

ახალი ხელისუფლების რეფორმები და ცვლილებები

- უსახლკარო პირთა პრობლემების აღიარება სახელმწიფოს პოლიტიკის დონეზე არ მომხდარა. სახელმწიფოს ცენტრალური ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლების მხრიდან ბოლო პერიოდში ოფიციალურ გამოსვლებსა და შეხვედრებზე ამ პირთა უფლებრივი მდგომარეობის კუთხით არსებული სირთულეების აღიარების ტენდენცია შეიმჩნევა. თუმცა, ეს ამ დრომდე არ გამხდარა სახელმწიფოს პოლიტიკის ნაწილი.
- საქართველომ 2013-2014 წლებში შექმნა მიუსაფართა პრობლემებზე მომუშავე უწყებათშორისი დროებითი კომისია, რომელიც 2014 წლის ნოემბრიდან „ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე მცხოვრებ მიუსაფარ პირთა პრობლემებზე მომუშავე კომისიამ“ ჩაანაცვლა. თუმცა მათი მუშაობა მხოლოდ უსახლკარობის ერთი კონკრეტული ფორმის – მიუსაფარ პირთა გადაუდებელი საჭიროებების დროებით მოგვარების მიზანს ემსახურებ(ოდ)ა.¹⁷⁹ ამ პირთა პრობლემების მოგვარების

¹⁷⁴ EMC, აღიარება, უმოქმედობა და რეპრესია საცხოვრებლის სანაცვლოდ: თბილისში, სახელმწიფო ობიექტებში შეჭრილი, სოციალურად დაუცველი, უსახლკარო ოჯახების უფლებრივი მდგომარეობისა და სახელმწიფო პოლიტიკის ანალიზი, 2014, გვ. 59. <http://emc.org.ge/2014/08/15/>;

¹⁷⁵ იქვე, გვ. 56-64, ქვეყანაში სიღატაკის დონის შემცირებისა და მოსახლეობის სოციალური დაცვის სრულყოფის ღონისძიებათა შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 24 აპრილის №126 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე, https://matsne.gov.ge/index.php?option=com_idmssearch&view=docView&id=1924397, „საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში 2013“, <http://www.ombudsman.ge/uploads/other/1/1563.pdf>

¹⁷⁶ აღიარება, უმოქმედობა და რეპრესია საცხოვრებლის სანაცვლოდ: თბილისში, სახელმწიფო ობიექტებში შეჭრილი, სოციალურად დაუცველი, უსახლკარო ოჯახების უფლებრივი მდგომარეობისა და სახელმწიფო პოლიტიკის ანალიზი, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC), 2014, ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდზე: <http://emc.org.ge/2014/08/15/>, გვ. 5.

¹⁷⁷ იქვე, გვ. 69; საქართველოს სახალხო დამცველი, საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში 2013, გვ. 559. <http://www.ombudsman.ge/uploads/other/1/1563.pdf>

¹⁷⁸ საქართველოს სახალხო დამცველი, საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში 2013, გვ. 9 და 552; <http://www.ombudsman.ge/uploads/other/1/1563.pdf>

¹⁷⁹ იქვე, გვ. 68;

გრძელვადიანი სტრატეგია და ხედვა არ არსებობს. შედეგად, კარავი მეორე წელია არსებობს და ამ დროებითი ზომის განგრძობითად გამოყენება ვერ აკმაყოფილებს სათანადო საცხოვრისის მინიმალურ სტანდარტებს. თუმცა, თბილისის მერიამ სოფელ ლილოში დაიწყო მიუსაფარ პირთათვის თავშესაფრის მშენებლობა.

- 2014 წელს სახელმწიფომ ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნულ სტრატეგიაში (2014-2020 წლებისთვის) ასახა ადევნატურ საცხოვრებელზე უფლების რეალიზებისთვის გასატარებელი ღონისძიებები.¹⁸⁰ თუმცა, ეს არ გახდა ადამიანის უფლებების დაცვის სამთავრობო სამოქმედო გეგმის (2014-2015) ნაწილი.¹⁸¹

რეკომენდაციები

1. უსახლკარო პირთა უფლებრივი მდგომარეობის გაუმჯობესების მიზნით, შემუშავდეს სახელმწიფოს სისტემური პოლიტიკა, რომელიც მიმართული იქნება უსახლკარობის მიზეზების კვლევაზე, მის პრევენციასა და უსახლკარო პირთა პრობლემების მოგვარებაზე;
2. საკანონმდებლო ჩარჩოს არსებითი რევიზია და საცხოვრისის უფლების სტანდარტის დადგენა, მათ შორის, უსახლკარო პირის დეფინიციის მოდიფიცირება და სრულყოფა, რათა მან მოიცვას უსახლკარობის სხვადასხვა ფორმა;
3. უწყებათშორისი ფორმატის შექმნა, რომელიც ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების ჩართულობის გზით შესაძლებელს გახდის უსახლკარო პირთა უფლებრივი მდგომარეობის გაუმჯობესების მიზნით სისტემურ მუშაობას, მათ შორის საკანონმდებლო ჩარჩოს გაუმჯობესებისა და სათანადო პოლიტიკის ჩამოყალიბების თვალსაზრისით;
4. “ქვეყანაში სიღატაკის ღონის შემცირებისა და მოსახლეობის სოციალური დაცვის სრულყოფის ღონისძიებათა შესახებ” საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 24 აპრილის N126 დადგენილებაში განხორციელებული საკანონმდებლო ცვლილებების გაუქმება, რომელიც არამართლზომიერად ზღუდავს სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებულ ფართში იძულებით შეჭრილ უსახლკარო პირთა უფლებას, დარეგისტრირდნენ სოციალურად დაუცველ პირთა ერთიან ბაზაში და ისარგებლონ მასთან დაკავშირებული ბენეფიტებით;
5. მოწესრიგდეს უსახლკარო პირთა აღიცხვისა და რეგისტრაციის წესი, მათ შორის, განისაზღვროს რეგისტრაციაზე პასუხისმგებელი ორგანო და მისი კომპეტენცია;
6. სათანადო საცხოვრისის სტანდარტისა და უსახლკარო პირთა მდგომარეობის გაუმჯობესების მიზნით, კონკრეტული აქტივობების გაწერა ადამიანის უფლებების დაცვის სამთავრობო სამოქმედო გეგმაში.

¹⁸⁰ საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, საქართველოს პარლამენტს დადგენილება, საქართველოს ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული სტრატეგიის (2014–2020 წლებისთვის) დამტკიცების შესახებ, 2014 წლის 30 აპრილი

¹⁸¹ საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, საქართველოს მთავრობის დადგენილება, საქართველოს ადამიანის უფლებების დაცვის სამთავრობო სამოქმედო გეგმის (2014-2015 წლებისთვის) დამტკიცებისა და საქართველოს ადამიანის უფლებების დაცვის სამთავრობო სამოქმედო გეგმის (2014–2015 წლებისთვის) საკოორდინაციო უწყებათშორისი საბჭოს შექმნისა და მისი დებულების დამტკიცების შესახებ, ივლისი 2014

14. დევნილთა მდგომარეობა

საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია (საიი)



2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებისთვის არსებული მდგომარეობა

საქართველოში ერთ-ერთ მოწყვლად ჯგუფს წარმოადგენენ იძულებით გადაადგილებული პირები. სახელმწიფო პოლიტიკის განმსაზღვრელ დოკუმენტებში მკაფიოდ იყო და არის დეკლარირებული, რომ დევნილთა პრობლემების გრძელვადიანი გადაწყვეტის გზად მათი მუდმივ საცხოვრებელ ადგილას ნებაყოფლობითი დაბრუნება განიხილება. 2007 წელს დევნილთა მიმართ სახელმწიფო სტრატეგიის მიღებით სახელმწიფომ გაიაზრა, რომ მუდმივ საცხოვრებელ ადგილას დაბრუნება, როგორც გრძელვადიანი გადაწყვეტის საუკეთესო გზა, არ გამოირიცხავს დევნილობის ადგილებში დევნილთა ინტეგრაციას და მათი შესაძლებლობების გაძლიერებას. ამიტომ, სტრატეგია დევნილთა ღირსეულ და უსაფრთხო დაბრუნებასთან ერთად დაეფუძნა დევნილი მოსახლეობისათვის ღირსეულად ცხოვრების პირობების მხარდაჭერას და საზოგადოებრივ ცხოვრებაში მათ ჩაბმას¹⁸².

იმის მიუხედავად, რომ დევნილთა ღირსეული ცხოვრების პირობების მხარდაჭერის მიმართულებით მნიშვნელოვანი ნაბიჯები იდგმებოდა (2009 წლიდან ამოქმედდა დევნილთა მიმართ სახელმწიფო სტრატეგიის განხორციელების სამოქმედო გეგმა¹⁸³), სათანადო საცხოვრებლის მნიშვნელოვანი ასპექტები შიდა მექანიზმებში არ იყო ასახული. დევნილთა საცხოვრებლის უფლების შიდა ნორმატიული აქტებით აღიარების მიუხედავად, არ იყო მკაფიოდ განსაზღვრული ის სტანდარტები, რასაც სათანადო საცხოვრებელი უნდა აკმაყოფილებდეს.

სასამართლო პრაქტიკის ანალიზი ცხადყოფდა, რომ საქმის განხილვისას სასამართლო ვიწროდ განმარტავდა სამართლებრივ ნორმებს, სახელმწიფო სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის მიზნებსა და ამოცანებს და აქცენტს არ აკეთებდა პირის ინდივიდუალურ საჭიროებებზე, რაც პირს სახელმწიფოს მხრიდან განსაკუთრებული მზრუნველობის ქვეშ აქცევს.¹⁸⁴

შეზღუდული იყო ეროვნულ კანონმდებლობაში მოცემული დევნილთა დაუსაბუთებელი გამოსახლებისაგან დაცვის გარანტიები. დაუსაბუთებელი გამოსახლებისაგან დაცვის სათანადო მექანიზმების არარსებობის პირობებში, 2010-2011 წლებში¹⁸⁵ შემაშფოთებელი მასშტაბები მიიღო დევნილთა სხვადასხვა შენობიდან (ძირითადად, სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული შენობებიდან) იძულებითმა გამოსახლებამ და საცხოვრებლის უფლების დარღვევის შემთხვევებმა.¹⁸⁶

ე.წ. კომპაქტურ ცენტრებში არსებული საცხოვრებელი ფართების დევნილთა საკუთრებაში გადაცემის საწყის ეტაპზე (2009 წლიდან), სახელმწიფოს ჰქონდა არასწორი წარმოდგენა, რომ კოლექტიურ ცენტრებში არსებული საცხოვრებელი ფართების დევნილთათვის საკუთრებაში გადაცემა უთანაბრდებოდა სათანადო საცხოვრებლით დაკმაყოფილებას. შედეგად, რიგ შემთხვევებში დევნილთა საკუთრებაში აღმოჩნდა ქონება, რომელიც სათანადო საცხოვრებლის მინიმალურ სტანდარტებს არ აკმაყოფილებს. ასევე, არსებობდა კითხვები, რამდენად ჰქონდათ დევნილებს სათანადო ინფრომაცია პრივატიზაციის პროცესის შესახებ, ან იმაზე, თუ რა შედეგები შეიძლება მოჰყოლოდა მათი მხრიდან პრივატიზაციაზე უარის თქმას და რა ალტერნატივები განიხილებოდა ასეთ შემთხვევაში მათი გრძელვადიანი საცხოვრებლით დასაკმაყოფილებლად. აღსანიშნავია ისიც, რომ ხელშეკრულებების დადება ხორციელდებოდა პროცედურების დარღვევით.

¹⁸² საქართველოს მთავრობის 2007 წლის 2 თებერვლის #47 განკარგულება, *იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა მიმართ სახელმწიფო სტრატეგიის დამტკიცების შესახებ*;

¹⁸³ საქართველოს მთავრობის 2009 წლის 28 მაისი N 403 განკარგულება, *იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა მიმართ 2009-2012 წლებში სახელმწიფო სტრატეგიის განხორციელების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ*;

¹⁸⁴ საია, *კვლევა – დევნილთა უფლება სათანადო საცხოვრებელზე (სამართლებრივი ანალიზი, სასამართლო პრაქტიკის ძირითადი ტენდენციები)* 2013, <http://bit.ly/1yd2WrU>

¹⁸⁵ საია, *განცხადებები ცალკეული ობიექტებიდან დევნილთა გამოსახლებებთან დაკავშირებით*, <http://gyla.ge/geo/news?info=474>; <http://gyla.ge/geo/news?info=552>;

¹⁸⁶ საიას კვლევა „სახელმწიფო პოლიტიკა დევნილთა მიმართ“ 2011 წელი, გვ. 18-39 http://gyla.ge/uploads/publications/2011/saxelmcfifo_politika_devnilta_mimart_geo.pdf

2011 წლის დეკემბერში „იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა შესახებ“ საქართველოს კანონში შეტანილი ცვლილებებით, დისკრიმინაციულ მდგომარეობაში აღმოჩნდნენ 2008 წლის ომის შედეგად ოკუპირებული ტერიტორიების მოსაზღვრე სოფლებიდან იძულებით გადაადგილებული პირები, რომელთაც წაერთვათ შესაძლებლობა, მიეღოთ დევნილის სტატუსი და ესარგებლათ იმ სოციალური გარანტიებით, რასაც კანონმდებლობა იძულებით გადაადგილებულ პირებთან მიმართებით ადგენდა.

ახალი ხელისუფლების რეფორმები და ცვლილებები

- 2013 წლის 1 აგვისტოდან 2014 წლის 1 ივნისამდე პერიოდში განხორციელდა დევნილთა ხელახალი რეგისტრაცია, რომლის მიზანსაც წარმოადგენდა დევნილთა შესახებ არსებული ინფორმაციის განახლება;
- 2014 წლის 1 მარტიდან ამოქმედდა ახალი კანონი „საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა შესახებ“, რომელშიც პირველად გაჩნდა სათანადო საცხოვრებლის და გრძელვადიანი საცხოვრებლით უზრუნველყოფის ცნებები და ჩაინერა, რომ სახელმწიფო ვალდებულია, უსახლკაროდ დარჩენილი დევნილი უზრუნველყოს სათანადო საცხოვრებლით;
- 2013 წლის 9 აგვისტოს საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა მინისტრის #320 ბრძანებით, დამტკიცდა დევნილთა საცხოვრებლით დაკმაყოფილების წესი და პროცედურები.
- აღსანიშნავია, რომ 2013 წლის ივნისამდე შენარჩუნებული იყო ოკუპირებული ტერიტორიების მოსაზღვრე სოფლებიდან იძულებით გადაადგილებული პირებისთვის სტატუსის მინიჭებასთან დაკავშირებით დისკრიმინაციული რეგულაცია. მისი გაუქმება მოხდა მხოლოდ 2013 წლის 11 ივნისს, როდესაც საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის კონსტიტუციური სარჩელის საფუძველზე (შეტანილი იყო ქარელის რაიონის სოფელ დვანში მცხოვრები ტრისტან მამაგულაშვილის სახელით) არაკონსტიტუციურად ცნო შესაბამისი ნორმა. შედეგად ყველა იმ პირს, რომელთა საცხოვრებელი სახლები არ ექცევა ოკუპირებული ტერიტორიების ფარგლებში, თუმცა რეალურად საქართველოს ხელისუფლება ეფექტურ კონტროლს ვერ ახორციელებს, შესაძლებლობა მიეცათ მიიღონ დევნილის სტატუსი¹⁸⁷.

2014 წლის მდგომარეობით, საქართველოში რეგისტრირებულია დაახლოებით 257 000 (85 000 ოჯახი) დევნილი, მათგან საცხოვრებელი ფართით დაკმაყოფილებულია დაახლოებით 23 500 ოჯახი, ხოლო 5 108 ოჯახს საცხოვრებლის შესაძენად მიღებული აქვს ფულადი კომპენსაცია¹⁸⁸. წარმოდგენილი ციფრები მეტყველებს იმაზე, რომ დევნილთა საცხოვრებლით დაკმაყოფილება მომდევნო წლებშიც სახელმწიფოს ერთ-ერთ მთავარ გამოწვევად რჩება.

როგორც ბოლო დროის პრაქტიკა აჩვენებს, საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტრო, როგორც წესი, საცხოვრებლით დაკმაყოფილებაზე უარის თქმის შესახებ წერილობით გადაწყვეტილებას დროულად არ უგზავნის ადრესატ დევნილ ოჯახებს. ასევე, წერილობით გადაწყვეტილებებში არ ხდება გასაჩივრების მექანიზმების შესახებ მითითება, რაც მნიშვნელოვან დაბრკოლებებს უქმნის დევნილებს პროცედურული უფლების (გასაჩივრების გზით დაიცვან და აღიდგინონ უფლებები) რეალიზებისას¹⁸⁹.

დადებითად უნდა შეფასდეს დევნილთა საცხოვრებლით დაკმაყოფილებასთან დაკავშირებით გადამგზავნილი კონკრეტული ნაბიჯები, თუმცა, სხვადასხვა მიმართულებით არსებული ხარვეზები

¹⁸⁷ საია, საკონსტიტუციო სასამართლომ საიას კონსტიტუციური სარჩელი დააკმაყოფილა, ივნისი 2013, <http://gyla.ge/geo/news?info=1603>

¹⁸⁸ საიას კვლევა, *დევნილთა საცხოვრებლით უზრუნველყოფის სახელმწიფო პოლიტიკა*, 2014, გვ. 5 <http://gyla.ge/uploads/publications/3.pdf>;

¹⁸⁹ საიას კვლევა, *დევნილთა საცხოვრებლით უზრუნველყოფის სახელმწიფო პოლიტიკა*, 2014, გვ. 41-42 <http://gyla.ge/uploads/publications/3.pdf>;

აღნიშნულ პროცესს აფერხებს და უარყოფითად აისახება დევნილთა უფლებრივ მდგომარეობაზე.

რეკომენდაციები

1. გაგრძელდეს მუშაობა დევნილთა უფლებრივი მდგომარეობის განმსაზღვრელი კანონმდებლობის საერთაშორისო სტანდარტებთან სრულ შესაბამისობაში მოსაყვანად;
2. უზრუნველყოფილი იყოს პრივატიზაციას დაქვემდებარებულ ობიექტებში მცხოვრები დევნილების დროული ინფორმირება პრივატიზაციის პროცესის, მისი შედეგების და სხვა ალტერნატივების შესახებ;
3. პრივატიზაციის პროცესის დაჩქარების მიზნით, გაძლიერდეს პრივატიზაციის პროცესში ჩართული უწყებების კოორდინირებული მუშაობა;
4. პრივატიზაციის პროცესში გამოვლენილი ხარვეზების გაანალიზება და პრივატიზაციის შედეგად შეუსაბამო ბინის მფლობელი დევნილი ოჯახების რაოდენობის დადგენა. წინადადებების შემუშავება არსებული ხარვეზების აღმოსაფხვრელად;
5. არსებული გამოცდილების გაანალიზების საფუძველზე, საცხოვრებელი ფართების განაწილების კრიტერიუმების და ქულათა სისტემის გადახედვა;
6. სამინისტრომ შეასრულოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული პროცედურები წერილობითი გადანაცვტილებების ადრესატ დევნილებთან გაგზავნის და გასაჩივრების მექანიზმების განმარტებასთან დაკავშირებით.

15. გარემოს დაცვა, ბუნებრივი რესურსები და ენერგეტიკა

მწვანე ალტერნატივა

15.1 გარემოს დაცვა და ბუნებრივი რესურსები

2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებისთვის არსებული მდგომარეობა

„ნაციონალური მოძრაობის“ მმართველობის დროს, გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების მართვის სფეროში გატარებულმა დაუგეგმავმა და ნაჩქარევმა რეფორმებმა ძლიერ დააზარალა ქვეყნის გარემო და მოსახლეობა. წლების განმავლობაში არ განისაზღვრებოდა გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსებით რაციონალური სარგებლობის სახელმწიფო პოლიტიკა; პრაქტიკულად, მოისპო გარემოს დაბინძურების თავიდან აცილების მექანიზმები; სახელმწიფოს მიერ ბუნებრივი რესურსების მართვის ფუნქცია დაყვანილ იქნა ლიცენზიების აუქციონზე გაყიდვამდე და ის ხან ერთ, ხან მეორე სამინისტროს გადაეცემოდა. შედეგად, საბოლოოდ დაირღვა წონასწორობა ბუნების დაცვასა და ბუნებრივი რესურსების გამოყენებას შორის. კანონმდებლობა სულ უფრო მეტად დაშორდა მდგრადი განვითარების პრინციპებს და ევროკავშირის კანონმდებლობას. ამ პერიოდის საკანონმდებლო/ინსტიტუციური ცვლილებები განხორციელდა გაუმჯობესებულ და დაინტერესებულ მხარეებთან კონსულტაციის გარეშე; მათი უმეტესობა დაკავშირებული იყო ბუნებრივი რესურსების მაქსიმალური ათვისების გზით საბიუჯეტო შემოსავლების გაზრდის სურვილთან. მასშტაბური ექსპლუატაციის (ხე-ტყის დამზადება, წიაღის მოპოვება, ენერგეტიკა, თევზჭერა და ა.შ.) ან მსხვილი ინფრასტრუქტურული პროექტების შესახებ გადაწყვეტილებები¹⁹⁰ მიიღებოდა რესურსების მოცულობის წინასწარი შეფასებისა და/ან პროექტების სოციალურ და ბუნებრივ გარემოზე გემოქმედების შედეგების გაუთვალისწინებლად. ეს პერიოდი ხასიათდებოდა დაუსრულებელი საკადრო ცვლილებებით: შეიცვალა გარემოს დაცვის რვა მინისტრი. მინისტრის პოსტს იკავებდნენ შესაბამისი განათლებისა ან გამოცდილების არმქონე ადამიანები. მინისტრის ცვლილებასთან ერთად იცვლებოდა სამინისტროს სხვა ხელმძღვანელი პირებიც. თანამდებობაზე ინიშნებოდნენ მინისტრებთან დაახლოებული პირები ან/და წინა სამსახურიდან მინისტრს „წამოყოლილი“ არასპეციალისტები, ასევე მმართველი პარტიის მაღალი ნომენკლატურის წარმომადგენლები. ბიუროკრატიის დაბალ საფეხურებზე კორუფცია, გარკვეულწილად, აღმოიფხვრა (მაგალითად, ისეთ კორუმპირებულ სფეროში, როგორიცაა სატყეო სექტორი), მაგრამ, სამწუხაროდ, კორუფციასთან ბრძოლა გაიგივებულ იქნა მხოლოდ რეპრესიულ ზომებთან და დაუსრულებელ სტრუქტურულ ცვლილებებთან, რასაც არ მოჰყვა შესაბამისი ნაბიჯები ხელისუფლების გამჭვირვალებობისა და ანგარიშვალდებულების გაზრდის მიმართულებით. უფრო მეტიც, გაუარესდა გარემოსდაცვით საკითხებზე გადაწყვეტილების მიღებისას საზოგადოების მონაწილეობისა და გამჭვირვალობის უზრუნველყოფი კანონმდებლობა. ამავე პერიოდისათვის დამახასიათებელი იყო ელიტური კორუფციის განვითარების ნიშნები: ინტერესთა კონფლიქტები, ე.წ. „მბრუნავი კარის“ მოვლენა, ნეპოტიზმი, კანონმდებლობის ხშირი ცვლილება ხელისუფლებასთან დაახლოებული კომპანიების ინტერესებზე მოსარგებად და კანონის შერჩევითი აღსრულება¹⁹¹. გარემოსდაცვითი მმართველობის გაუარესების პროცესმა კულმინაციას მიაღწია 2011 წელს, როდესაც ბუნებრივი რესურსების მართვის ფუნქციების მნიშვნელოვანი ნაწილი გადაეცა ენერგეტიკის სამინისტროს.

„ნაციონალური მოძრაობის“ მმართველობის პერიოდში გარემოს დაცვისა და ბუნებრივ რესურსების მართვის სფეროში მიღწეულ იქნა რამდენიმე მნიშვნელოვანი წარმატება: დამტკიცდა რამოდენიმე სტრატეგიული დოკუმენტი¹⁹² და დაიწყო მათი განხორციელება; გაიზარდა დაცული ტერიტორიების ქსელი და დაიწყო მათი ინფრასტრუქტურის განვითარება. ეს წარმატებები განსაზღვრა იმ გარემოებამ, რომ მთავრობამ არ თქვა უარი „ვარდების რევოლუციამდე“ დაწყებულ პროექტებზე და მიმართულებებზე და განავითარა ისინი. სამწუხაროდ, ცალკეული პროექტი „ნაციონალური მოძრაობის“ მმართველობის ბოლო პერიოდში ან გაუქმდ ან გაუგებარი მიზეზით შეჩერდა. მაგალითად, 2005 წელს გარემოს დაცვის ინსპექციის შექმნა წარმატებულ რეფორმად უნდა ჩავთვალოთ, თუმცა 2011 წელს,

¹⁹⁰ მაგალითად, ფოთის აეროპორტი, ლაზიკა, ხუდონჰესი, ნამახვანჰესი, თბილისის შემოვლითი რკინიგზა და სხვ.

¹⁹¹ პუბლიკაციები: მადნეული კანონზე მალა, 2013; ენერგო-პროექტები და კორუფცია საქართველოში, 2013; ნადირობა გადამენების საფრთხის წინაშე მყოფ ცხოველებზე, 2013; ტყის მართვა საქართველოში: პრობლემები და გამოწვევები 2012 და სხვ., www.greenalt.org; საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო, ბიზნესმენები პოლიტიკაში და პოლიტიკოსები ბიზნესში მბრუნავი კარის პრობლემა საქართველოში, 2013. www.transparency.ge

¹⁹² ბიომრავალფეროვნების სტრატეგია და მოქმედებათა გეგმა (2005) და გარემოს დაცვის მოქმედებათა პროგრამა (2012) და სხვ.;

აბსოლუტურად დაუსაბუთებელი ინსტიტუციური რეფორმების ფარგლებში, მისი ლიკვიდაცია მოხდა. შეფერხდა რამდენიმე მნიშვნელოვანი დაცული ტერიტორიის დაარსების პროექტი (ზემო სვანეთში, ქვემო სვანეთში, რაჭა-ლეჩხუმში, სამეგრელოს მთიანეთში, ფშავ-ხევსურეთში). შეფერხების რეალური მიზეზი იყო ამ ტერიტორიების კერძო კომპანიებისათვის გადაცემის გეგმები (ტყითსარგებლობის, წიაღის მოპოვების, ჰესების მშენებლობისა და ინფრასტრუქტურული პროექტებისათვის)¹⁹³.

ახალი ხელისუფლების რეფორმები და ცვლილებები

საარჩევნო ბლოკმა „ბიძინა ივანიშვილი – ქართული ოცნება“ გარემოს დაცვა ერთ-ერთ პრიორიტეტულ მიმართულებად გამოაცხადა. „ქართული ოცნება“ მიიჩნევდა, რომ ეკონომიკური განვითარება უნდა დაფუძნებოდა მდგრადი განვითარების პრინციპებს. ხელისუფლებაში მოსვლის შემთხვევაში, პირველი რიგის განსახორციელებელ ღონისძიებებში სახელდებოდა ევროგაერთიანების მოთხოვნების შესაბამისი გარემოსდაცვითი სტანდარტებისა და ნორმატიული ბაზის შემუშავება; გარემოზე ზემოქმედების სტრატეგიული შეფასების, გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის გაცემისა და გარემოს მდგომარეობის მონიტორინგის თანამედროვე პრინციპებზე აგებული სისტემის შექმნა; დიდი ჰესებისა და ატომური ელექტროსადგურების მშენებლობის აკრძალვა; ენერგიის ალტერნატიული და განახლებადი წყაროების გამოყენების ხელშეწყობა, ენერგოეფექტიანობის გაზრდისკენ მიმართული სახელმწიფო პროგრამების განხორციელება და ა.შ.

2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდგომ პერიოდში გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების მართვის სფეროში მნიშვნელოვანი ნაბიჯები გადაიდგა: ჩამოყალიბდა (აღდგა) გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტრო, რომელსაც ენერგეტიკის სამინისტროდან დაუბრუნდა სხვადასხვა ფუნქცია/სტრუქტურული ერთეული (სამეურნეო ტყის ფონდის მართვა, გარემოსდაცვითი ზედამხედველობა, ლიცენზიების გაცემა და სხვ). ახალმა ხელისუფლებამ გააუქმა რამდენიმე დესტრუქციული ნორმატიული სამართლებრივი აქტი (მაგალითად, გადაშენების საფრთხის წინაშე მყოფ, „წითელ ნუსხაში“ შეტანილ სახეობებზე ნადირობასთან დაკავშირებით). პარლამენტმა გააუქმა კანონმდებლობა, რომელიც თანხის გადახდის სანაცვლოდ გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის სფეროში ჩადენილ დანაშაულებზე პასუხისმგებლობისაგან გათავისუფლებას ითვალისწინებდა, ხოლო საკონსტიტუციო სასამართლომ ის არაკონსტიტუციურად ცნო.¹⁹⁴

გასული ორი წლის განმავლობაში განხორციელებული ქმედებებიდან დადებითად უნდა შეფასდეს სხვადასხვა სტრატეგიული გარემოსდაცვითი დოკუმენტის მიღება.¹⁹⁵ განსაკუთრებით აღსანიშნავია, რომ სამინისტრომ, დაინტერესებული საზოგადოების მონაწილეობით, შემუშავა და პარლამენტმა დაამტკიცა „ეროვნული სატყეო კონცეფცია“, დაიწყო „ეროვნული სატყეო პროგრამის“ შემუშავება. ხაზი უნდა გაესვას, რომ 1999 წლიდან ეროვნული სატყეო პოლიტიკის განმსაზღვრელი დოკუმენტის აუცილებლობაზე საუბრობდა სხვადასხვა საერთაშორისო და ეროვნული გარემოსდაცვითი ორგანიზაცია, მაგრამ 2012 წლამდე მოქმედმა არცერთმა მთავრობამ მისი მიღების პოლიტიკური ნება არ გამოიჩინა. ჩამოყალიბდა 19 ახალი დაცული ტერიტორია. თუმცა, დაცული ტერიტორიების (განსაკუთრებით ახლადშექმნილი) სრულყოფილი საბიუჯეტო დაფინანსება არ ხდება. მიღებული იყო ნარჩენების მართვის კოდექსი, კანონი „ცოცხალი გენმოდირიცირებული ორგანიზმების შესახებ“ და სხვ.

¹⁹³ მწვანე ალტერნატივა, გარემოსდაცვითი პოლიტიკის, ინსტიტუციური მოწყობის და რეგულირების მექანიზმების ხარვეზების ანალიზი, 2012;

¹⁹⁴ ამ კანონით ისარგებლეს და სამართლებრივი პასუხისმგებლობისგან გათავისუფლდნენ ხელისუფლებასთან დაახლოებული სანარმოები: სს „მადნეულსა“ და შპს „კვარციტს 13 მილიონი ლარის გადახდის შეპირების სანაცვლოდ, 1994 წლის 1 აპრილიდან 2012 წლის 14 მაისამდე ჩადენილი ყველანაირი დარღვევა და დანაშაული ეპატია ისე, რომ არ ყოფილა შეფასებული ამ 18 წლის განმავლობაში გარემოზე მოყენებულ ზიანის ოდენობა და არც დარღვევების სხვა შედეგები, იგივე ტიპის შეთანხმება შპს „საქნახშირს“ (ჭი-აი-ჭი ჯგუფი) მხოლოდ 40 000 ლარი დაუჯდა. იხ.: ნ. გუჭარაიძე გარემოს წინააღმდეგ ფარულად დადებული შეთანხმებები, მწვანე ალტერნატივა, 2013, 28 გვ. www.greenalt.org

¹⁹⁵ ბიომრავალფეროვნების სტრატეგია და მოქმედებათა გეგმა 2014-2020, გაუდაბნობასთან ბრძოლის მეორე ეროვნული პროგრამა 2015-2022, ბიომრავალფეროვნებისა და ეკოსისტემების ეკონომიკური შეფასება (TEEB) და სხვა

მიუხედავად ზემოაღწერილი მიღწევებისა, ამ ეტაპზე „ქართული ოცნების“ საარჩევნო პროგრამის მნიშვნელოვანი ნაწილი კვლავ შეუსრულებელია. ამასთან, სამწუხაროდ, ახალმა ხელისუფლებამ პოლიტიკური და სამართლებრივი კუთხით არ შეაფასა წინამორბედის დაშვებული გადაცდომები. ეს კი იმის საფუძველი გახდა, რომ თანდათან „ქართულმა ოცნებამ“ დაიწყო „ნაციონალური მოძრაობის“ მსგავსი შეცდომების დაშვება. ახალმა ხელისუფლებამ არ გაწია ძალისხმევა ხელისუფლების გამჭვირვალობის, საზოგადოების მონაწილეობისა და ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფის პროცედურების ჩამოსაყალიბებლად მაშინ, როდესაც სწორედ დემოკრატიული პროცედურების არარსებობის გამო აკრიტიკებდა ის წინამორბედს. კერძოდ, არ გაუმჯობესებულა გარემოზე ზემოქმედების შეფასების (გზმ) მარეგულირებელი კანონმდებლობა. გზმ კანონმდებლობაში დღემდე პრობლემურად რჩება შემდეგი საკითხები: კანონმდებლობა უშვებს, რომ გზმ-ს ჩატარების გარეშე განხორციელდეს ისეთი საქმიანობები, როგორიცაა სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვება, ატომური ელექტროსადგურების მშენებლობა, სასოფლო-სამეურნეო და კვების, ხე-ტყის გადამამუშავებელი, ქაღალდის, ტყავის და საფეიქრო წარმოება, ზოგიერთი ტიპის ინფრასტრუქტურული პროექტები (საქმიანობები, რომლებიც 2005 წელს „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ კანონის მიღებამდე, ექვემდებარებოდა გზმ-ს). საქმიანობათა ამჟამად არსებული ჩამონათვალი არ შეესაბამება ევროკავშირის 85/337/EEC დირექტივის პირველი დანართით განსაზღვრულ ჩამონათვალს და ორჰუსის კონვენციის პირველი დანართით განსაზღვრულ ჩამონათვალს. კანონი ასევე არ მოიცავს ე.წ. ღია დებულებას გარკვეული ტიპის საქმიანობებისთვის, როგორც ეს განსაზღვრულია ევროკავშირის 85/337/EEC დირექტივით (მე-2 დანართის საქმიანობები). გადანყვეტილებები კვლავ მიიღება მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების წესით, რაც უკიდურესად ზღუდავს დაინტერესებული საზოგადოების მონაწილეობას გადანყვეტილების მიღების პროცესში. კვლავ არ გაზრდილა ადმინისტრაციული წარმოების ვადები (სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზა მოიცავს მხოლოდ 10-15 კალენდარულ დღეს). ამ პროცედურების არარსებობით გამოწვეული პრობლემები განსაკუთრებით თვალსაჩინო გახდა ენერგეტიკის, ქალაქმშენებლობის და წიაღის მრეწველობასთან დაკავშირებულ პროექტებზე ხელისუფლების ორგანოთა მიერ გადანყვეტილებების მიღებისას.

ამ პრობლემებზე არაერთხელ არის მითითებული სხვადასხვა ანგარიშებში, მათ შორის სამინისტროს მიერ დაქირავებული საერთაშორისო ექსპერტების კვლევებში. სამწუხაროდ, წლების განმავლობაში სამინისტრო რეალური ცვლილებების განხორციელების დაგვიანებას ასაბუთებს იმით, რომ საერთაშორისო დონორის დაფინანსებით მიმდინარეობს პროექტზე/კანონპროექტზე მუშაობა. მაგალითად, წინა წლებში სამინისტრო იშველიებდა ყოვლისმომცველ „გარემოს დაცვის კოდექსზე“ მუშაობას. ამჟამად საუბარია გაეროს ევროპის ეკონომიკური კომისიის (UNECE) ფინანსური მხარდაჭერით მიმდინარე ახალი კანონპროექტის შემუშავების პროცესზე. რეალურად ეს კანონპროექტი (გარემოზე ზემოქმედების შესახებ) 2006-2007 წლებში შემუშავდა, თუმცა პოლიტიკური ნების არარსებობის გამო, დღემდე არ დანყვებულა მისი დამტკიცების სამართლებრივი პროცედურები.

დღესაც ისევე, როგორც „ნაციონალური მოძრაობის“ მმართველობის პერიოდში, ხელისუფლება ეკონომიკის განვითარებას და ბუნების დაცვას კვლავ ურთიერთგამომრიცხავ მოვლენებად მიიჩნევს. შედეგად, არ ხდება იმ სამართლებრივი მექანიზმების შემოღება/დახვეწა და პრაქტიკაში დანერგვა, რომელიც უზრუნველყოფს ეკონომიკის განვითარებას გარემოსდაცვითი და სოციალური ფაქტორების გათვალისწინებით, ანუ მდგრადი განვითარების პრინციპების შესაბამისად. ზემოხსენებული კანონპროექტის (რომელიც გულისხმობს სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასების დანერგვას და გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურების დახვეწას) დროული მიღება ამ მიმართულებით გადადგმული ერთ-ერთი ნაბიჯი იქნებოდა. პრემიერმინისტრი და ეკონომიკური პროფილის სამინისტროები გეწოლას ახდენენ გარემოსდაცვით უწყებაზე სხვადასხვა პროექტთან დაკავშირებული გადანყვეტილებების მიღებისას, რითაც არღვევენ ისედაც არასრულყოფილ კანონმდებლობას და აჭარბებენ საკუთარ უფლებამოსილებას. ამ ფაქტების საილუსტრაციოდ საკმარისია გავიხსენოთ ხელისუფლებების წარმომადგენელთა განცხადებები და ქმედები

ისეთ საკითხებთან მიმართებაში, როგორცაა ხუდონჰესის პროექტი¹⁹⁶ და კომპანია RMG-ის საქმიანობა საყდრისი-ყაჩალიანთან მიმართებაში. მრავალრიცხოვანი პრობლემებიდან გამოვყოფდით შემდეგს:

1. გარემოზე ზემოქმედების შეფასებასთან (გზშ), წიაღისეულთან და წყალთან დაკავშირებული კანონმდებლობა და პრაქტიკა მკვეთრად ეწინააღმდეგება ევროკავშირის ასოცირების ხელშეკრულებითა და მრავალმხრივი საერთაშორისო ხელშეკრულებებით აღებული ვალდებულებებს; საფრთხეს უქმნის ადამიანების ჯანმრთელობას და კეთილდღეობას, ბუნებრივ გარემოსა და კულტურული მემკვიდრეობას. არასრულყოფილი გზშ სისტემა ზრდის ინფრასტრუქტურული პროექტების ღირებულებას და ართულებს ინვესტიციების მოზიდვას, მათ შორის, საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების დაფინანსების შესაძლებლობებს. გარემოზე ზემოქმედების არასრულყოფილი შეფასების შედეგად პროექტების „გაძვირების“ და გაუმართლებელი ხარჯების სამუხარო მაგალითებად შეიძლება დასახელდეს: „ბახვიჰესი“, რომელიც მშენებლობის ადგილის არასწორად შერჩევის გამო ორჯერ დაანგრია მენყერმა, ხოლო საზეიმო გახსნადან (2013 წლის დეკემბრის შემდეგ) არც ერთი კილოვატი არ გამოუმუშავებია; „ლარსიჰესი“ და „დარიალჰესი“; თბილის შემოვლითი რკინიგზის პროექტი.

2. სივრცული დაგეგმვისა და სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასების კანონმდებლობის არარსებობა ხელს უშლის სხვადასხვა სექტორის (ტურიზმი, სოფლის მეურნეობა, ენერგეტიკა, ბუნების დაცვა) ჰარმონიულ განვითარებას, აძლიერებს პროექტების კუმულატიურ ზემოქმედებას ბუნებრივ და სოციალურ გარემოზე.

3. შერჩევითი კანონალსრულება (მათ შორის, სახელმწიფო ორგანოების უმოქმედობა, როდესაც სახეზეა სისხლის სამართლის კოდექსით დასჯადი აშკარა დარღვევები), ინტერესთა კონფლიქტები და თანამდებობის პირების მხრიდან უფლებამოსილების გადამეტება, რაც განსაკუთრებით თვალსაჩინოა წიაღისეული მრეწველობასა და ენერგეტიკულ პროექტებთან მიმართებაში.¹⁹⁷ მაგალითების სახით შეიძლება დასახელდეს შესაბამისი უწყებების მხრიდან ნავთობისა და გაზის კორპორაციის შვილობილი კომპანიის სს „ნამახვან ჰესების კასკადის“ მიერ უკანონოდ სამშენებლო ნებართვის გარეშე მდინარე რიონზე ორი ხიდის მშენებლობა; საყდრისი-ყაჩალიანის არქეოლოგიური ძეგლის განადგურებისა და საყდრისის საბადოს გამოსატუტი მოედნების მშენებლობის უკანონოდ წარმოების ფაქტები. სამუხაროდ, დღემდე არ არის სრულყოფილად გამოძიებული სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულების დროს ბორჯომ-ხარაგაულის ეროვნული პარკის რეინჯერის მერაბ არევაძის მკვლელობის საქმე. სანებართვო ან სალიცენზიო პირობების შესრულების მდგომარეობის მონიტორინგი/კონტროლი საერთოდ არ მიმდინარეობს, ან მიმდინარეობს დიდი ხარვეზებით, მაგალითად, „ლარიჰესისა“ და „ყაზბეგიჰესის“ პროექტები. მსხვილი დამაბინძურებელი საწარმოების სანებართვო პირობების კომპლექსური შემოწმება, სახელმწიფო აღკვეთილების ტერიტორიაზე მოქმედი სამონადირეო მეურნეობები). თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ წინა წლებთან შედარებით 2013-14 წლებში გაიზარდა ზოგიერთი ტიპის ლიცენზიის პირობების შესრულების მდგომარეობის შემოწმების ინტენსივობა. მაგალითად, წინა წლებში 70-მდე ხეტყის დამზადების ხანგრძლივადიანი ლიცენზიიდან შემოწმებული იყო მხოლოდ 11. 2013 წლიდან მოხდა ყველამათგანის შემოწმება.

4. მდგომარეობა გარემოსდაცვით საკითხებში მართლმსაჯულების ხელმისაწვდომობის კუთხით გარკვეული თვალსაზრისით გაუარესდა კიდევ. მაგალითად, საყდრისის უძველესი ოქროს მალაროს საკითხზე საქართველოს მთავრობამ მწვანე ალტერნატივას ადმინისტრაციული საჩივრის დაკმაყოფილებაზე უარის თქმის შესახებ გადაწყვეტილება იმით განმარტა, რომ მწვანე ალტერნატივა წარმოადგენს არასათანადო მომჩივანს, ვინაიდან დავა ეხება გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობას, ხოლო ორჰუსის კონვენციის მიხედვით, „პირს უფლება აქვს გაასაჩივროს მხოლოდ ინფორმაციის

¹⁹⁶ მწვანე ალტერნატივა, საზოგადოებრივ ორგანიზაციების განცხადება ხუდონჰესთან დაკავშირებით, მარტი 2015 <http://bit.ly/1E0ZmbA>, სახალხო დამცველის რეკომენდაცია საქართველოს მთავრობას ხუდონჰესის მშენებლობის კანონიერების თაობაზე;

¹⁹⁷ მწვანე ალტერნატივა, 2015, „ბუნებრივი რესურსების მართვა და ელიტური კორუფციის ხელშემწყობი ფაქტორები“, <http://goo.gl/7ZLm0n>

ხელმისაწვდომობასთან დაკავშირებული საკითხები“.¹⁹⁸ ევროპული და ეროვნული კანონმდებლობის უპატივცემულობის თუ არცოდნის ამგვარ პრაქტიკას მთავრობის წარმომადგენლები აგრძელებენ არაერთი სასამართლო დავის დროსაც, მიუხედავად იმისა, რომ სასამართლოს არც ერთ ინსტანციას ამგვარი მოთხოვნა არასოდეს დაუკმაყოფილებია. მართლმსაჯულების ხელმისაწვდომობის კიდევ ერთი პრობლემაა სასამართლო საქმეების ძალზე დიდი ხნით გაჭიანურება, ხშირ შემთხვევაში, აუხსნელი მიზეზების გამო. ეს ფაქტები ასახული იქნება ორჰუსის კონვენციის შესრულების ალტერნატიულ ანგარიშში.

5. ბოლო პერიოდში „ქართული ოცნების“ მთავრობა „ნაციონალური მოძრაობის“ მსგავს საკადრო პოლიტიკას ატარებს. გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროსა და მის სისტემაში შემავალი სსიპ-ების ხელმძღვანელ თანამდებობებზე კვლავ ინიშნებიან შესაბამისი განათლებისა და გამოცდილების არმქონე პირები – როგორც წესი, სხვადასხვა ძალოვანი სტრუქტურებიდან და მოქმედი მინისტრის წინა სამსახურიდან გადმოყვანილი კადრები.

6. ცალკე უნდა გამოიყოს ადგილობრივი თვითმმართველობების კომპეტენციაში არსებული გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების მართვასთან დაკავშირებული პრობლემები. „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში“ ეს საკითხები კვლავ ბუნდოვანია. კოდექსის თანახმად, მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილებებს განეკუთვნება ადგილობრივი მნიშვნელობის ბუნებრივი რესურსების, მათ შორის, წყლისა და ტყის რესურსების და მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული მიწის რესურსების, მართვა კანონით დადგენილი წესით; თუმცა, დღემდე არ არის დადგენილი (არ არის გამიჯნული) ადგილობრივი მნიშვნელობის რესურსები. გამიჯნვის შემთხვევაში, მუნიციპალიტეტებს არ გააჩნიათ მართვისთვის საჭირო ცოდნა და გამოცდილება. ამასთან დაკავშირებულმა პრობლემებმა თავი იჩინა ჯერ კიდევ 2006-2007 წლებში დაგეგმილი „სატყეო რეფორმის“ განხორციელების დროს. ასევე პრობლემური იქნება მუნიციპალიტეტებისათვის მუნიციპალური ნარჩენების მართვა (2015 წლის 15 იანვრიდან); შინაური ცხოველების ყოლის წესების დადგენა პრაქტიკულად არ ხდება, ხოლო უპატრონო ცხოველებთან დაკავშირებული საკითხების გადაწყვეტა ხშირად არააცივილიზებული მეთოდებით ან საერთოდ არ მიმდინარეობს. მუნიციპალიტეტის საკუთარ (ექსკლუზიურ) უფლებამოსილებას განეკუთვნება მის ტერიტორიაზე მშენებლობის ნებართვის გაცემა, მშენებლობაზე ზედამხედველობის განხორციელება საქართველოს საკანონმდებლო აქტებით დადგენილი წესითა და დადგენილ ფარგლებში. კანონმდებლობის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის აღმასრულებელი ორგანო მის სამოქმედო ტერიტორიაზე ახორციელებს: II (შენობა-ნაგებობები რისკის დაბალი ფაქტორით); III (შენობა-ნაგებობები რისკის საშუალო ფაქტორით) და IV კლასებს (შენობა-ნაგებობები რისკის მაღალი ფაქტორით) დაქვემდებარებული შენობა-ნაგებობების მშენებლობის ნებართვის გაცემასა და მშენებლობის სახელმწიფო ზედამხედველობას. ამ კლასებს დაქვემდებარებული ზოგიერთი მშენებლობა იმდენად სპეციფიურია (მაგალითად, 50 მეტ-მდე ჰიდროელექტროსადგურები), რომ მუნიციპალიტეტებს ამ ნებართვის გაცემის პროცესში ობიექტური და საზოგადოებისათვის უსაფრთხო გადაწყვეტილების მიღებისა და სანებართვო პირობების შესრულებაზე ზედამხედველობის განხორციელების არანაირი შესაძლებლობა არ გააჩნია.

რეკომენდაციები

გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების მართვის კუთხით, დღეისათვის შემუშავებულია რამდენიმე ხანგრძლივვადიანი სტრატეგიული დოკუმენტი, სადაც საკმაოდ კარგადაა დახასიათებული სექტორში არსებული პრობლემები და მათი გადაჭრისათვის საჭირო ქმედებები. აღსანიშნავია, რომ ამ სტრატეგიული დოკუმენტების ეტაპობრივი განხორციელება წარმოადგენს ევროკავშირთან ასოცირების ხელშეკრულების ვალდებულებებს. ამასთანავე, წარმოადგენს რამდენიმე გადაუდებელ ღონისძიებას, რომელთა განხორციელება სრულად შეესაბამება ეროვნულ სტრატეგიულ დოკუმენტებს, ევროკავშირის ასოცირების ხელშეკრულებასა და სხვა საერთაშორისო ვალდებულებებს, თუმცა გასული ორი წლის

¹⁹⁸ სასამართლო დავები: მწვანე ალტერნატივასა და ირინა ღამბაშიძის ადმინისტრაციული საჩივარი საყდრისი-ყაჩალიანის უძველესი ოქროს მალაროსათვის უძრავი ძეგლის სტატუსის მოხსნასთან დაკავშირებით, <http://greenalt.org/>

განმავლობაში ამ მიმართულებით ქმედითი ნაბიჯები არ გადადგმულა, რაც დღითიდღე უფრო ამძიმებს სიტუაციას.

1. გარემოზე ზემოქმედების შეფასების სისტემის მარეგულირებელი საკანონმდებლო ჩარჩოს გადამუშავება/სრულყოფა: ეს სულ მცირე, უნდა მოიცავდეს საქართველოს კანონმდებლობის პარმონიზაციას მრავალმხრივი საერთაშორისო ხელშეკრულებების მოთხოვნებთან, ასევე ევროკავშირის 85/337/EEC დირექტივასთან;
2. სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასებისა და სივრცითი დაგეგმვის კანონმდებლობის მიღება და განხორციელების მექანიზმების დანერგვა;
3. წყლის რესურსების მართვის კანონმდებლობის გადამუშავება მრავალმხრივი საერთაშორისო ხელშეკრულებების მოთხოვნებთან, ასევე ევროკავშირის შესაბამისი დირექტივების მიხედვით და განხორციელების მექანიზმების, მათ შორის წლის რესურსების სააუზო მართვის დანერგვა;¹⁹⁹
4. ტყის მდგრადი მართვის პრინციპების დანერგვა, რათა უზრუნველყოფილი იქნას ადგილობრივი მოსახლეობის რესურსებზე ხელმისაწვდომობა და ეკოსისტემების დაცვა. პირველ რიგში, ეს გულისხმობს: ტყის ფონდის ზონირება-კატეგორიზაციას ფუნქციური დანიშნულებისა და ეკოლოგიური ღირებულებების შესაბამისად; დაცული ტერიტორიების ქსელის გაფართოებას; ტყითსარგებლობის ისეთი რეგულაციების შემუშავებას, რომელიც უზრუნველყოფს პირველადი მოთხოვნილებების კანონიერი და ეკოსისტემებისათვის უსაფრთხო გზებით დაკმაყოფილებას, ანგარიშგებისა და მონიტორინგის/კონტროლის მექანიზმების გაუმჯობესებას.
5. წიაღით სარგებლობის სფეროში ბოლო წლებში გატარებული ცვლილებების ეფექტურობის შეფასება და წიაღისეული რესურსების მართვის ჩარჩოს ჩამოყალიბება. მანამდე გადაუდებლად მოხდეს წიაღითსარგებლობის (დაზვერვა, მოპოვება, გამდიდრება, გადამუშავება) გარემოსდაცვითი და სოციალური დაცვის მკაცრი მოთხოვნების დანერგვა და მონიტორინგი.
6. ბუნებრივი რესურსების მართვასთან დაკავშირებული ინტერესთა კონფლიქტების და ელიტური კორუფციის ფაქტების გამოკვლევა, პარლამენტის საზედამხებელო ფუნქციის გააქტიურება ამ მიმართულებით.

15.2 ენერგეტიკა

შესავალი

დამოუკიდებლობის გამოცხადებიდან საქართველოს ერთ-ერთ ყველაზე მნიშვნელოვან გამოწვევას ენერგოსაფრთხოება წარმოადგენს. „ვარდების რევოლუციამდე“ პერიოდი ხასიათდებოდა მწვავე ენერგოკრიზისით, რასაც განაპირობებდა რუსეთის მიერ ენერგორესურსების პოლიტიკური მიზნით გამოყენება, ენერგოსისტემაში გამეფებული კორუფცია და განუკითხაობა. ენერგოკრიზისმა დამღუპველი ზემოქმედება მოახდინა როგორც გარემოზე (ტყეების დეგრადაცია, ეროზია და სხვა), ისე მოსახლეობის ჯანმრთელობაზე (უხარისხო ნავთობპროდუქტებით და ჰაერის დაბინძურება და სხვ.).

1994 წლიდან საქართველოს ენერგოსექტორში დიდი ინვესტიციები ჩადეს საერთაშორისო დონორებმა და საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტებმა (გენერაციისა და გადაცემის არსებული ობიექტების რეაბილიტაცია, ინსტიტუციური რეფორმები). მოწესრიგდა დახარჯული გაზისა და ელექტროენერგიის მოხმარების გადასახადის ამოღება. 2006 წლიდან განხორციელდა არსებული ელექტროსადგურების ფართომასშტაბიანი პრივატიზაცია.²⁰⁰ შედეგად, ელექტროენერგიის წარმოება თანდათან გაიზარდა და 2014 წელს შეადგინა 10371 მლნ. კვტ/სთ.²⁰¹ 2007 წლიდან ქვეყანა გახდა ელექტროენერგიის ექსპორტიორი.

¹⁹⁹ კანონპროექტის მიღება გადაიდო, სავარაუდოდ ეკონომიკური პროფილის სამინისტროების წინააღმდეგობის გამო.

²⁰⁰ არსებული ელექტროსადგურებიდან მხოლოდ ორი – ენგურჰესი და ვარდნილჰესია სახელმწიფო საკუთრებაში, რომლებიც აფხაზეთის ტერიტორიაზე მდებარეობენ. საქართველოს ენერგოსისტემა ამ სადგურებიდან იღებს ყველაზე იაფ ელექტროენერგიას, რაც განაპირობებს საერთო ტარიფის შედარებით დაბალ ფასს;

²⁰¹ ელექტროენერგეტიკული ბაზრის ოპერატორი, <http://www.esco.ge/>;

ენერგეტიკის სექტორში არსებული პრობლემები

ბოლო წლებში განხორციელებული გარკვეული დადებითი ძვრების მიუხედავად, ენერგეტიკის სექტორი რჩება მნიშვნელოვანი გამოწვევების წინაშე. ქვეყნის დეკლარირებული მიზნებია ენერგოდამოუკიდებლობა და ევროკავშირთან დაახლოება. სამწუხაროდ, კანონმდებლობა და პოლიტიკა მნიშვნელოვანწილად შეუსაბამოა აღნიშნულ მიზნებთან.

ენერგეტიკულ დამოუკიდებლობაზე საუბრისას არასწორად იგულისხმება ხოლმე მხოლოდ ელექტროენერგია. სინამდვილეში, ელექტროენერგია ქვეყნის მოხმარებული ენერგორესურსების დაახლოებით 21%-ს შეადგენს. მოხმარებული ენერგორესურსების უდიდესი ნაწილი მოდის იმპორტირებულ ორგანულ საწვავზე: ნავთობპროდუქტებზე, ბუნებრივ აირსა და ქვანახშირზე. იმპორტირებული ენერგორესურსებიდან ელექტროენერგიაზე მხოლოდ 1,5% მოდის. ქვეყანაში გამომუშავებული ელექტროენერგიის 17,7% იმპორტირებულ საწვავზე მომუშავე თბოელექტროსადგურების წილია ²⁰². ამრიგად, ექსპორტირებული და თბოელექტროსადგურების მიერ გამომუშავებული ელექტროენერგიის ჩასანაცვლელად ახალი ჰესების მშენებლობა ვერ მოახდენს არსებით გავლენას იმპორტირებული ენერგომატარებლების მოცულობაზე. ეკონომიკური და პოლიტიკური დამოკიდებულების რისკს კიდევ უფრო ზრდის შემდეგი ფაქტორები:

- ქვეყნის ენერგოსისტემის მნიშვნელოვანი ნაწილი იმყოფება რუსული სახელმწიფო კომპანიების საკუთრებაში, რაც კიდევ უფრო მეტ კითხვას აჩენს საქართველოს ყოფილი და ამჟამინდელი მთავრობების ქმედებების მიმართ. ²⁰³ მათ შორის აღსანიშნავია: ელექტროსადგურები „ხრამჰესი 1“, „ხრამჰესი 2“, „ჟინვალჰესი“, გარდაბნის თბოსადგური „მტკვარი ენერგეტიკა“, რომლებზეც მოდის დაახლოებით 2100 მილიონი კილოვატსაათი, რაც ელექტროენერგიის წლიური გამომუშავების 20%-ზე მეტს შეადგენს. ამავედროულად ამ ელექტროსადგურებზე მოდის ზამთრის სეზონში (დეკემბერი-მარტი) გამომუშავებული ელექტროენერგიის 27-28% (დაახლოებით 970 მლნ. კილოვატსაათი). ამასთანავე, საკვანძო საკითხია, რომ ისინი არიან საბაზო ელექტროსადგურები, რომელთა გარეშე ენერგოსისტემა საერთოდ ვერ იფუნქციონირებს. რუსული კომპანიებიდან აღსანიშნავია სს „თელასი“ (რომელიც მთლიანი ელექტროენერგიის 20-22%-ის დისტრიბუციას ეწევა და რომელზეც დამოკიდებულია ქვეყნის დედაქალაქი და მისი შემოგარენი) და ელექტროენერგიის გადაცემის ლიცენზიანტი, საქართველოს მთავრობისა და „რუსეთის ერთიანი ენერგეტიკული სისტემის“ ერთობლივი სს „საქრუსენერგო“. საგულისხმოა, რომ ვერც ყოფილი და ვერც ამჟამინდელი ხელისუფლება ამაში ვერ ხედავს პრობლემას, ამავედროულად კი, გარემოსდაცვითი და სოციალური პრობლემების უგულვებელყოფით, ახალი ჰესების მშენებლობის კამპანიას რუსეთისგან ენერგოდამოუკიდებლობის განზრახვით ასაბუთებს. რუსული ენერგეტიკული და ბუნებრივი რესურსების გამოყენებაზე ორიენტირებული კომპანიების (RMG, Georgian Water and Power) მიმართ ლოიალობის ფონზე, სრულიად გაუგებარია ქართველი პოლიტიკოსების მოლოდინი დასავლელი პარტნიორების მიმართ, რუსული კომპანიებისათვის სანქციების დანესების თაობაზე, რუსეთის მიერ საქართველოს ტერიტორიის 20%-ის ოკუპაციის გამო.
- არსებული კანონმდებლობით, ინვესტორი კომპანია, რომელიც ააშენებს ელექტროსადგურს, სამუდამოდ ფლობს და მართავს ამ ელექტროსადგურს. ²⁰⁴ ასეთი სქემით განხორციელებული პროექტებიდან ქვეყნის მიერ მიღებული სარგებელი როგორც ენერგოუსაფრთხოების, ისე საბიუჯეტო შემოსავლების თვალსაზრისით, მინიმალურია. ²⁰⁵ აქვე გასათვალისწინებელია, რომ, ხშირ შემთხვევაში, ინვესტორები

²⁰² საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, საქართველოს ენერგეტიკული ბალანსი, 2013;

²⁰³ esco.ge; energy.gov.ge

²⁰⁴ საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 21 აგვისტო №214 დადგენილება

²⁰⁵ ინვესტორის ვალდებულებაა, რომ ელექტროსადგურის ექსპლუატაციაში გაშვებიდან 10 წლის განმავლობაში, ყოველწლიურად, მემორანდუმით შეთანხმებული პერიოდის განმავლობაში, ელექტროსადგურის წლიური გამომუშავების 20% მიყიდოს სს „ელექტროენერგეტიკული სისტემის კომერციულ ოპერატორს“ („ესკო“), წინასწარ გაფორმებული გარანტირებული შესყიდვის ხელშეკრულებით. როგორც წესი, დანარჩენი ელექტროენერგია ექსპორტისთვის არის განკუთვნილი. თუ ამ ათი წლის განმავლობაში საქართველოს ამ ლიმიტზე მეტი ენერგია

ოფშორში რეგისტრირებული კომპანიები არიან, რომელთა რეალური მფლობელებისა და აქციონერების შესახებ ინფორმაცია გასაიდუმლოებულია. გამორიცხული არ არის, რომ მათ უკან საქართველოსადმი მტრულად განწყობილი ქვეყნებიც იყვნენ.

- ენერგოსაფრთხოების პრობლემებთან ერთად, არსებობს მთელი რიგი საკითხები, რომლებიც ეწინააღმდეგება საერთაშორისო მრავალმხრივი ხელშეკრულებით. მათ შორის, ევროკავშირის ასოცირების ხელშეკრულებით აღებულ ვალდებულებებს და მდგრადი ენერგეტიკის პრინციპებს²⁰⁶.
- ახალი სადგურების მშენებლობის შესახებ ძირითადი გადაწყვეტილების (სადგურის სიმძლავრე, დიზაინი, მდებარეობა, მშენებლობის დაწყება-დამთავრების თარიღები) მიღება გაუმჭვირვალედ, დაინტერესებული საზოგადოების მონაწილეობის გარეშე ხდება. შედეგად, ისედაც არაეფექტური კანონმდებლობის პირობებში, გარემოზე ზემოქმედების შეფასების (გშ) პროცესს აზრი ეკარგება.
- ენერგეტიკული პროექტების განხორციელება ხდება დასახლებების ტერიტორიებზე მაშინ, როდესაც საქართველოს კანონმდებლობა ადეკვატურად არ ასახავს ინფრასტრუქტურული პროექტების შედეგად გამოწვეული იძულებითი განსახლებისა და კომპენსაციების საკითხს. ეს პრობლემა დამატებით ბარიერს უქმნის პროექტის განხორციელებით დაინტერესებულ სუბიექტებსაც. ეროვნული კანონმდებლობის ამ ნაკლოვანების გამო, ცალკეულ შემთხვევებში, მთავრობასა და კომპანიებს შორის დადებულ ხელშეკრულებებში დათქმა კეთდება საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების პოლიტიკებზე დაყრდნობით. მაგალითად, ხუდონჰესის პროექტით დაინტერესებული კომპანია, ხელშეკრულების მიხედვით, ვალდებული იყო ემოქმედა მსოფლიო ბანკის 4.12. პოლიტიკის შესაბამისად, თუმცა მან ეს პირობა არ შეასრულა.
- მაქსიმალური სარგებლის მისაღებად, მდინარეთა ენერგეტიკული პოტენციალი გადამეტებულად არის შეფასებული გარემოსდაცვითი და სოციალური საფრთხეების უგულებელყოფის ხარჯზე. შეფასებისათვის ჯერ კიდევ გამოიყენება საბჭოთა პერიოდის სტანდარტები, რომელთა თანახმადაც ენერგეტიკული საჭიროებებისათვის მდინარიდან იღებენ მისი საშუალო მრავალწლიური ხარჯის 90%-ს და მდინარის ბუნებრივ კალაპოტში მხოლოდ 10% რჩება. ასეთ მიდგომაზე მოწინავე ენერგეტიკის ქვეყნებმა გასული საუკუნის 70-იანი წლებიდან თქვეს უარი. ეს მეთოდოლოგია ეწინააღმდეგება ევროკავშირის დირექტივებს და, შესაბამისად, საქართველოსა და ევროკავშირის ასოცირების ხელშეკრულებას. ასევე, უგულებელყოფს ეროვნულ გარემოსდაცვით კანონმდებლობას²⁰⁷. ამ შეფასებებს ეყრდნობა ენერგეტიკის სამინისტროს შეთავაზებები ინვესტორებისათვის.²⁰⁸ ერთი მხრივ, ასეთი პროექტები საფრთხეს უქმნიან საქართველოს ბუნებრივ გარემოს და ადგილობრივი მოსახლეობის სოციალურ-ეკონომიკურ ინტერესებს, ხოლო მეორეს მხრივ, შეცდომაში შეყავთ პოტენციური ინვესტორები. ზოგიერთმა დონორმა გააცნობიერა წინა წლებში ამ თვალსაზრისით დაშვებული შეცდომები და მომზადებული იქნა წყალსარგებლობის ახალი, თანამედროვე სტანდარტებისა და ევროკავშირის დირექტივების შესაბამისი მეთოდოლოგია, რომელთა დამტკიცებას, სამწუხაროდ, მთავრობა არ ჩქარობს.
- სხვადასხვა დონორი თუ საერთაშორისო ორგანიზაცია ორმაგ სტანდარტს მიმართავს საქართველოსთან მიმართებაში. მაგალითად, ისლანდიური Landsvirkjun Power, რომელიც ევროპაში ცდილობს დაიცვას მაღალი სოციალური და გარემოსდაცვითი პასუხისმგებლობის მქონე კომპანიის იმიჯი, საქართველოში ჩართულია ყაზბეგისა და მაჭახელას ეროვნული პარკების ტერიტორიებზე ჰესების მშენებლობის პროექტებში.²⁰⁹ ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკმა საქართველოში პროექტების

დასტირდება (ხოლო ათი წლის ამოწურვის შემდეგ, მთელი ელექტროენერგია), საერთაშორისო საბაზრო ფასში უნდა შეისყიდოს ინვესტორი კომპანიისგან. ასევე იხ. პუბლიკაციები: *ენერგეტიკული პროექტების განსახორციელებლად დადებული ურთიერთგაგების მემორანდუმები და შეთანხმებები – სამართლებრივი ანალიზი*, 2012; საქართველოში ჰესების მშენებლობასთან დაკავშირებით არსებული და პროგნოზირებადი რისკები, 2014, www.greenalt.org

²⁰⁶ ენერგეტიკის სექტორთან დაკავშირებული პრობლემატური საკითხების ნაწილი აღწერილია გარემოს დაცვასა და ბუნებრივ რესურსებთან დაკავშირებულ ქვეთავში

²⁰⁷ NBSAP 2014-2020; TEEB Scoping Study for Georgia, 2013;

²⁰⁸ საქართველოს ენერგეტიკის სამინისტრო, პოტენციური პროექტები და ინვესტორებთან უკვე დადებული მემორანდუმები, www.energy.gov.ge;

²⁰⁹ Landsvirkjun Power, <http://www.lvpower.com/>;

დაფინანსების შესახებ გადაწყვეტილებები მიიღო საკუთარი პოლიტიკების უხეში დარღვევით.²¹⁰ ორმაგ სტანდარტებზე მიუთითებს ის ფაქტიც, რომ ზემოხსენებული მდინარეთა პოტენციალის არასრულფასოვანი შეფასებები განხორციელებულია სხვადასხვა საერთაშორისო დონორი ორგანიზაციის მონაწილეობით²¹¹.

- ენერგეტიკის სექტორისთვის კვლავინდებურად დამახასიათებელია ელიტური კორუფციის ისეთი მახასიათებლები, როგორიცაა ინტერესთა კონფლიქტები, კონკრეტული ჯგუფების ინტერესების წარმოჩენა „სახელმწიფო/გადაუდებელ აუცილებლობად“, კომპანიების მიმართ კანონიდან გამონაკლისების დაშვება და კანონდარღვევაზე თვალის დახუჭვის პრაქტიკა.²¹²
- საქართველოს მთავრობა არ დგამს ეფექტურ ნაბიჯებს მდგრადი ენერგოსისტემისათვის ისეთი სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანი მიმართულებების მხარდასაჭერად, როგორიცაა გარემოსდაცვითი საკითხების ინტეგრაცია (რის გარეშეც იზრდება არსებული და დაგეგმილი ელექტროსადგურების ნეგატიური გარე ეფექტი (externalities) და ამავდროულად მცირდება მათი პროდუქტიულობა და სიცოცხლისუნარიანობა), განახლებადი ენერგიის წყაროები და ენერგოეფექტურობის სქემები, ენერგოსისტემის დივერსიფიკაცია, კონკურენტუნარიანი სისტემების განვითარება მომხმარებელისთვის ენერგიის ხელმისაწვდომ ფასად მიწოდების მიზნით.
- ჭიანურდება ევროპის ენერგეტიკულ გაერთიანებაში (EC) განევრიანების პროცესი მიუხედავად იმისა, რომ ენერგეტიკის სამინისტრო ვერ ასაბუთებს, თუ რა საფრთხეებს ხედავს ამ გაერთიანებისგან. EC წევრობაზე თავშეკავება, შესაძლოა, მოუთითებდეს პროდასავლური კურსის ცვლილებაზე. ეს, ასევე, ნიშნავს გაჭირვალე, სტაბილური საკანონმდებლო და მარეგულირებელი გარემოზე უარის თქმას, რაც უზრუნველყოფდა კვალიფიციური სტრატეგიული ინვესტორების მოზიდვას, ინვესტიციების მოცულობებისა და სატრანზიტო ფუნქციების გაზრდას, კორუფციის შესაძლებლობების აღმოფხვრას.²¹³
- ელექტრო და გაზის სექტორებში მოქმედი ვერტიკალურად ინტეგრირებული კომპანიების არსებობა, რომლებიც მოქმედებენ მთავრობასთან დადებული მემორანდუმების საფუძველზე, არღვევს კონკურენციის წესებს და ეწინააღმდეგება ევროკავშირის პრინციპებს.²¹⁴
- წინა ხელისუფლების მსგავსად, სხვადასხვა კერძო კომპანიის მიერ განხორციელებულ პროექტებს (მაგ. მოსახლეობის გაზიფიკაცია, გამრიცხველიანება, ელექტროსადგურის მშენებლობა და ა.შ.) ენერგეტიკის სამინისტრო საკუთარ დამსახურებად წარმოაჩენს. ამავდროულად, სახელმწიფო ორგანოები არ იჩენენ ჯეროვან ძალისხმევას ამ საქმიანობებისათვის გაცემული ნებართვისა და ლიცენზიების პირობების, ასევე განხორციელებული სამუშაოს ხარისხის მონიტორინგის მიმართულებით.

ამრიგად, ენერგეტიკის სექტორთან მიმართებაში არსებობს სერიოზული კითხვები ელიტურ კორუფციასთან, ჯანსაღ საინვესტიციო პირობებთან, ბუნებრივი და სოციალური გარემოს უსაფრთხოებასთან და ქვეყნის პროდასავლურ კურსთან მიმართებაში. აღსანიშნავია, რომ 2014 წლის 18 დეკემბერს ევროპარლამენტმა საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების შეთანხმების რატიფიცირებასთან ერთად, საქართველოს შესახებ რეზოლუციაც²¹⁵ მიიღო, სადაც ყურადღება გამახვილებულია ენერგეტიკისა და გარემოს დაცვის საკითხებზე. ევროპარლამენტი „მოუწოდებს ევროკომისიას, დაეხმაროს და საფუძვლიანი მონიტორინგი გაუწიოს

²¹⁰ მწვანე ალტერნატივა, *ჰიდროელექტროსადგური მდინარე ფარავანზე, ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკის მიერ დაფინანსებული პროექტის ზემოქმედების კვლევა*, 2013, www.greenalt.org;

²¹¹ ენერგეტიკის სამინისტრო, *პერსპექტიული პროექტები*, <http://bit.ly/1CcvK7T>

²¹² მწვანე ალტერნატივა, *ენერგოპროექტები და კორუფცია საქართველოში*, 2013, www.greenalt.org;

²¹³ საქართველოს განვითარება ენერგეტიკულ გაერთიანებაში, *აღმოსავლეთ პარტნიორობის სამოქალაქო საზოგადოების ფორუმი საქართველოს ეროვნული პლატფორმის მე-3 სამუშაო ჯგუფი, ენერგეტიკული უსაფრთხოება და გარემოს დაცვა*, მ. მარგველაშვილი, 2014

²¹⁴ საქართველოს განვითარება ენერგეტიკულ გაერთიანებაში, *აღმოსავლეთ პარტნიორობის სამოქალაქო საზოგადოების ფორუმი საქართველოს ეროვნული პლატფორმის მე-3 სამუშაო ჯგუფი – ენერგეტიკული უსაფრთხოება და გარემოს დაცვა*, მ. მარგველაშვილი, 2014

²¹⁵ European Parliament non-legislative resolution of 18 December 2014 on the draft Council decision on the conclusion, on behalf of the European Union, of the Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and Georgia, of the other part (09827/2014 – C8-0129/2014 – 2014/0086(NLE)–2014/2816(INI), <http://goo.gl/Javxvx>

საქართველოს ხელისუფლების ორგანოებს ჰესების მშენებლობის, რეაბილიტაციისა და რეკონსტრუქციისთვის გამიზნული საინვესტიციო პროგრამების განხორციელებისას; მოუწოდოს ხელისუფლების ორგანოებს, სრულად შეასრულონ ევროკავშირის სტანდარტები და ნორმები, განსაკუთრებით, როდესაც საქმე ეხება დიდი ჰესების გარემოზე ზემოქმედების შეფასებას“ (46-ე პუნქტი). ევროპარლამენტი ყურადღებას ამახვილებს საქართველოს განსაკუთრებულ როლზე სამხრეთის დერეფნის განვითარებასა და ნავთობისა და გაზის სატრანზიტო მილსადენებზე, რომლებსაც, შესაძლოა, სტრატეგიული მნიშვნელობა ჰქონდეთ ევროპის ენერგეტიკული უსაფრთხოებისთვის. პარლამენტი მოითხოვს „საქართველოში ენერგეტიკული ინფრასტრუქტურის მშენებლობისას, სრულფასოვნად შესრულდეს ევროკავშირის გარემოსდაცვითი სტანდარტები“ და ხაზს უსვამს განახლებადი ენერგიების განვითარების და, ასევე, ევროკავშირის მიზნების შესაბამისი კლიმატის ცვლილების პოლიტიკის შემუშავების აუცილებლობას (რეზოლუციის 45-ე პუნქტი).

რეკომენდაციები

ენერგეტიკის სექტორში არსებული პრობლემების გადასაწყვეტად აუცილებელია შემდეგი გადაუდებელი ღონისძიებების გატარება:

1. საზოგადოების ფართო მონაწილეობით შემუშავდეს საქართველოს ენერგო-სექტორის განვითარების სახელმწიფო სტრატეგია, რომელიც განიხილავს ყველა რეალისტურ ალტერნატივას (მათ შორის, მცირე ჰიდროსისტემებს, ქარისა და მზის ენერგეტიკას, ბიომასას), რათა შეირჩეს საქართველოს ბუნებისა და მოსახლეობისათვის ყველაზე უმტკივნეულო, ყველაზე ოპტიმალური ვარიანტი, როგორც ეს რეკომენდირებულია კაშხლების მსოფლიო ორგანიზაციის მიერ;
2. დაიწყოს მუშაობა ახალ ენერგოპოლიტიკაზე, რომელიც შესაბამისობაში იქნება ევროკავშირის ენერგოპოლიტიკასთან – 2020; გაგრძელდეს ევროპის ენერგეტიკულ გაერთიანებაში გაწევრიანებასთან დაკავშირებით შეწყვეტილი პროცესი;
3. დაიხვეწოს ქვეყნის კრებისთი ენერგეტიკული ბალანსის მომზადების მეთოდოლოგია, სადაც ასახული იქნება ყველა სახის ენერგომომცველის (ელექტროენერგია, ბუნებრივი გაზი, თხევადი გაზი, ნავთობპროდუქტები, ნახშირი, მშენი და სხვა) მიწოდება და მოხმარება.²¹⁶
4. ექსპერტებისა და საზოგადოების მონაწილეობით, დაუყოვნებლივ დაიწყოს განახლებადი ენერგეტიკისა და ენერგოეფექტურობის საკანონმდებლო პაკეტის, მათ შორის ფინანსური სამოქმედო გეგმის მომზადება;
5. გამოკვლეული იყოს ენერგეტიკის სექტორში არსებული ინტერესთა კონფლიქტები, გადაიხედოს ენერგეტიკის სფეროში ინვესტირებასთან დაკავშირებული ხელშეკრულებები და მემორანდუმები, ქვეყნის გარემოსდაცვითი, ეკონომიკური და საზოგადოებრივი ინტერესების გათვალისწინებით;
6. საფუძვლიანად გადამუშავდეს გზა კანონმდებლობა, ევროკავშირის მოთხოვნების შესაბამისად, მათ შორის საზოგადოების მონაწილეობის მექანიზმების გაუმჯობესების, ხარჯ-სარგებლიანობის ანალიზი დანერგვის, ეკო-კომპენსაციებისა და ზეგავლენის ქვეშ მყოფი მოსახლეობის კომპენსაციის სქემების დახვეწის მიმართულებით;
7. დაინერგოს მდინარეთა აუზების ინტეგრირებული მართვის სისტემა და მდგრადი ეკოსისტემური მენეჯმენტის მიდგომა ჰესების მშენებლობისა და ოპერირებისას;
8. ზემოხსენებული პუნქტების განხორციელებამდე, გამოცხადდეს მორატორიუმი დაგეგმილი მასშტაბური პროექტების განხორციელებაზე, რომლებიც გულისხმობს ათასობით ჰექტარი მიწის დატბორვას და ადამიანების გადასახლებას საცხოვრებელი ადგილებიდან და/ან ხელუხლებელი ეკოსისტემების დაზიანებას;
9. საბჭოთა პერიოდში ბუნებრივ და სოციალურ გარემოზე ზემოქმედების შეფასების გარეშე აშენებული ელექტროსადგურების სრულყოფილი ეკოლოგიური აუდიტის ჩატარება; საქართველოს მთავრობამ მოიზიდოს ინვესტიციები არსებული ჰესების

²¹⁶ ქვეყნის ენერგობალანსში ძალზე შემცირებულადა ასახული შემოს წილი, ვინაიდან, სამწუხაროდ, მოხმარებული ხე-ტყის მხოლოდ ნაწილი აღირიცხება შესაბამისი უწყებების მიერ. ცალკეული ექსპერტების მოსაზრებით, ქვეყანაში მინიმუმ 2-ჯერ მეტი ხე-ტყე იჭრება, ვიდრე აღირიცხება დოკუმენტაციაში

რეაბილიტაციისა და დეცენტრალიზებული განახლებადი ენერგიის წყაროების მშენებლობისთვის.

10. დონორებმა სახელმწიფოებმა და საერთაშორისო ორგანიზაციებმა მეტი ყურადღება მიაქციონ მათ მიერ ენერგოსექტორში დაფინანსებული პროექტების შედეგების შესაბამისობას საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკასთან და ევროკავშირის დირექტივებთან; არ დაუშვან მათ მიერ საქართველოში დაფინანსებულ პროექტებში დაბალი გარემოსდაცვითი და სოციალური სტანდარტების გამოყენება, როგორც ამას ადგილი ქონდა გასულ წლებში.

16. საგარეო პოლიტიკა

საქართველოს რეფორმების ასოციაცია (GRASS)



2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებისთვის არსებული მდგომარეობა

2012-2014 წლებში საქართველოს საგარეო პოლიტიკური ცხოვრება ძირითადად ევრო-ატლანტიკური მისწრაფებების პარალელურად, რუსეთთან ურთიერთობის ნორმალიზების მცდელობით ხასიათდება. „ქართული ოცნების“ მმართველობის პერიოდში საგარეო პოლიტიკური კუთხით რამდენიმე პოზიტიური და ნეგატიური მოვლენის გამოყოფა შეიძლება. ცალსახად პოზიტიურად უნდა შეფასდეს:

- ევროკავშირთან ასოცირების ხელშეკრულების ხელმოწერა და რატიფიკაციის პროცესში საკმაოდ დიდი პროგრესი (ხელშეკრულება რატიფიცირებული აქვს როგორც საქართველოს მხარეს, ისე ევროპარლამენტს და ევროკავშირის 13 სახელმწიფოს);
- წარმატებად შეიძლება შეფასდეს ევროკავშირთან უვიზო მიმოსვლის კუთხით გადადგმული ნაბიჯები. საქართველომ დაასრულა სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის პირველი, საკანონმდებლო ეტაპი და გადავიდა იმპლემენტაციის ეტაპზე, რომლის პოზიტიურად შეფასების შემთხვევაში, ევროკავშირისგან მოსალოდნელია საქართველოსთან სავიზო რეჟიმის გაუქმება;
- წარმატებული იყო აშშ-სთან სტრატეგიული პარტნიორული ურთიერთობების შენარჩუნება და გაღრმავება. ბოლო ორი წლის განმავლობაში რეგულარულად ტარდებოდა სტრატეგიული თანამშრომლობის ქარტიით გათვალისწინებული შეხვედრები (მართალია, ნაკლები ინტენსივობით, ვიდრე 2010-2011 წლებში), ასევე, ხორციელდებოდა მაღალი დონის ვიზიტები;
- NATO-ს უელსის სამიტზე „თანამშრომლობის არსებითი პაკეტის“²¹⁷ მიღება და საქართველოში საწვრთნელი შეფასების ცენტრის გახსნის გადაწყვეტილების მიღება;
- ავღანეთში NATO-ს ახალ პროგრამაში მტკიცე თანამშრომლობის მისიაში საქართველოს მონაწილეობა²¹⁸, NATO-ს სწრაფი რეაგირების ძალებზე შეერთების გადაწყვეტილების მიღება, ასევე ევროკავშირის კრიზისული სიტუაციების მართვის მისიებში ჩართვა და ცენტრალური აფრიკის რესპუბლიკაში შეიარაღებული ძალების ქვეითი ასეულის გაგზავნა;
- არალიარების პოლიტიკის წარმატებად შეიძლება შეფასდეს 2014 წელს ტუვალუს, ხოლო 2013 წელს ვანუატუს მიერ ოკუპირებული რეგიონების დამოუკიდებლობის აღიარების უკან წაღება და ორივე ქვეყნის მიერ საქართველოსთან დიპლომატიური ურთიერთობების დამყარება;
- მრავალმხრივი დიპლომატიის წარმატებად შეიძლება შეფასდეს 2013 და 2014 წლებში გაეროს გენერალურ ასამბლეაზე საქართველოს მიერ ინიცირებული რეზოლუციის დევნილთა და ლტოლვილთა უფლებების შესახებ მხარდის მხარდაჭერა. 2013 წელს რეზოლუციას მხარი 63-მა, ხოლო 2014 წელს 69 სახელმწიფომ დაუჭირა;
- 2014 წელს სტრასბურგის სასამართლოში რუსეთის წინააღმდეგ 2006-2007 წლებში ქართველების მასობრივად გამოდევნის გამო სამართლებრივი დავის მოგება, რის შედეგადაც რუსეთს დაბარალბულთათვის კომპენსაციის გადახდა მოუწევთ;
- რუსეთის ბაზარზე ქართული პროდუქციის შესვლა. თუმცა, აღსანიშნავია, რომ ბოლო 2 წლის განმავლობაში საქართველოს ექსპორტი მხოლოდ რუსეთის მიმართულებით იზრდება, რამაც შეიძლება გრძელვადიან პერსპექტივაში რუსეთზე დამოკიდებულების ზრდა გამოიწვიოს;
- ზოგადად, აღსანიშნავია, რომ საგარეო პოლიტიკის კუთხით ქვეყანამ შეინარჩუნა მრავალ-ვექტორული დიპლომატია. მიმდინარეობდა აქტიური მუშაობა მრავალი მიმართულებით.

ახალი ხელისუფლების რეფორმები და ცვლილებები

- ბოლო ორი წლის განმავლობაში მთავარ ნეგატიურ მოვლენად შეიძლება შეფასდეს საგარეო პოლიტიკურ საკითხებზე ხელისუფლების წარმომადგენლების მიერ ხშირად

²¹⁷ Civil.ge, საქართველო ნატოს უელსის სამიტის დეკლარაციაში, სექტემბერი 2014, <http://bit.ly/1xAOoYs>;

²¹⁸ ტაბულა, ავღანეთში ISAF-ის მისია ოფიციალურად დასრულდა, დეკემბერი 2014, <http://bit.ly/1lxxwmk>

ურთიერთგამომრიცხავი განცხადებების გაკეთება. ხშირი იყო შემთხვევები, როდესაც საგარეო საქმეთა მინისტრის, პრემიერმინისტრის, პრეზიდენტის, პარლამენტის თავმჯდომარის, საგარეო ურთიერთობების კომიტეტის თავმჯდომარის და სხვათა განცხადებები არ იყო თანხვედრაში ერთმანეთთან ისეთ მნიშვნელოვან საკითხებზე, როგორიცაა საქართველო-რუსეთის ურთიერთობები, უკრაინასთან ურთიერთობები, ჰაერსაწინააღმდეგო თავდაცვითი სისტემების საჭიროება და ა.შ.

- ცალკე უნდა აღინიშნოს 2014 წლის ბოლოს საგარეო პოლიტიკური სამთავრობო გუნდის გადადგომა (საგარეო საქმეთა, თავდაცვის, ევროპული და ევრო-ატლანტიკური საკითხების სახელმწიფო მინისტრების), რამაც კითხვები გააჩინა ქვეყნის ევროპულ კურსთან დაკავშირებით ჩვენს პარტნიორებსა და საზოგადოებაში.
- ნეგატიურ მოვლენად შეიძლება იქნას მიჩნეული რუსეთის მხრიდან ე.წ. „მცოცავი ოკუპაციის“ გაგრძელება. როცა გადმოიწია საოკუპაციო ზოლი და მავთულხლართები გაეწვლია აფხაზეთისა და ცხინვალის საოკუპაციო ხაზების გასწვრივ.
- რუსეთის მიერ ცხინვალისა და აფხაზეთის მარიონეტულ რეჟიმებთან გაფორმდა უკანონო ხელშეკრულებები, რაც ცალსახად საქართველოს ევრო-ატლანტიკურ ორგანიზაციებში ინტეგრაციის შეფერხების მცდელობად და ყირიმის ანექსიის კონტექსტში უნდა იქნას განხილული. მიუხედავად ამისა, საქართველოს წარმომადგენლები ყოველთვის არ უკავშირებდნენ ერთმანეთს რუსეთის ნაბიჯებს და ჩვენი ქვეყნის ევრო-ატლანტიკურ კურსს;
- ნეგატიური მოვლენაა, რომ 2011 წელს საქართველოსა და რუსეთს შორის ხელმოწერილი ორმხრივი ხელშეკრულებისა საბაჟო ადმინისტრირების და ტვირთების მონიტორინგის შესახებ, ხელშეკრულება ჯერ არ ამოქმედებულა. მთავარი მიზეზი, გარდა რუსეთის მხრიდან პროცესის გაჭიანურებისა, იყო საქართველოს ხელისუფლების მიერ გადაწყვეტილების მიღების პროცესის გაჭიანურება, ხშირად კოორდინაციის ნაკლებობა და, ზოგადად, რუსეთთან ახალი ინსტრუმენტის გააქტიურების მიმართ უარყოფითი/ნეიტრალური დამოკიდებულება;
- დიპლომატიის წარუმატებლობად შეიძლება მივიჩნიოთ საქართველოს გადაწყვეტილება, არ გააგრძელებინა რუსეთის მიმართ მოთხოვნა, ორმხრივი დიალოგის ფორმატში განხილულიყო დევნილების და იძულებით გადაადგილებული პირების დაბრუნების საკითხი, რაც გათვალისწინებულია რასობრივი დისკრიმინაციის წინააღმდეგ კონვენციის დარღვევის შემთხვევაში. ამ მიმართულების ამოწურვის შემთხვევაში, საქართველოს ექნება საშუალება, დაუბრუნდეს მართლმსაჯულების საერთაშორისო სასამართლოს, რომელმაც 2011 წელს არ მიიღო წარმობაში საქართველოს სარჩელი იმ მოტივით, რომ არ იყო ამოწურული დიალოგის შესაძლებლობა კონვენციის ფარგლებში;
- განსაკუთრებით აღსანიშნავია უკრაინის მოვლენების ფონზე საქართველოს დიპლომატიის პასიურობა და უკრაინასთან მიმართებაში არა აქტიური როლის შეგნებულად დაკავება, რაც გამოიხატა დაგვიანებულ განცხადებებში, საერთაშორისო ორგანიზაციებში, განსაკუთრებით კი, ეუთოს ფარგლებში პასიურობაში, უკრაინაში მაღალი დონის ვიზიტების განუხორციელებასა და უკანასკნელ დროს, კიევის მიმართ მოწყობილ დემარშებში საქართველოს ყოფილი ხელისუფლების წევრების სხვადასხვა თანამდებობაზე დანიშვნის გამო;
- აღსანიშნავია ამერიკის სახელმწიფო დეპარტამენტის, გაეროს ადამიანის უფლებათა კომიტეტის, ევროპარლამენტისა და ევროსაბჭოს საპარლამენტო ასამბლეის მხრიდან გამოთქმული მზარდი შენიშვნები პოლიტიკურად მოტივირებული საგამოძიებო პროცესების, არასაკმარისად დამოუკიდებელი სასამართლო სისტემისა და პოლიტიკურად მოტივირებული დაკავებების შესახებ. ცალკეული ევროპელი ლიდერების კრიტიკა საქართველოს ხელისუფლების მიმართ შერჩევით სამართალთან დაკავშირებით და პრემიერის მიერ ამ კრიტიკოსების „ნაციონალურ მოძრაობასთან“ გაიგივება. განსაკუთრებით ნეგატიური იყო იმ ავტორიტეტული პერიოდული გამოცემების კრიტიკა ხელისუფლების მხრიდან, რომლებიც წერდნენ საქართველოში მიმდინარე პოლიტიკურ პროცესებზე;
- ნეგატიურად უნდა შეფასდეს საქართველოს ხელისუფლების მიერ ლობისტების გამოუყენებლობა ქვეყნის იმიჯის საზღვარგარეთ გაუმჯობესებაში. ბოლო ორი წლის ტენდენცია აჩვენებს, რომ ლობისტები ძირითადად დაკავებული არიან კონკრეტული

პიროვნებების იმიჯის შექმნით და არა საქართველოსთვის მნიშვნელოვანი პრობლემების (ოკუპაცია, რუსეთთან ურთიერთობები, ა.შ.) გაშუქებით;

- პრობლემას წარმოადგენს უშიშროების საბჭოს ინსტიტუციური როლის შემცირება და საგარეო პოლიტიკურ საკითხებთან დაკავშირებით ხელისუფლების სხვადასხვა შტოს შორის კოორდინაციის ნაკლებობა. განსაკუთრებით თვალშისაცემი იყო პრეზიდენტს და საგარეო საქმეთა სამინისტროს შორის კოორდინაციის ნაკლებობა.
- უკიდურესად ნეგატიური შედეგები მოიტანა საიმიგრაციო პოლიტიკის გამკაცრებამ და მისგან გამოწვეულმა პრობლემებმა როგორც უცხო ქვეყნის მოქალაქეებისთვის, ისე საქართველოს უმცირესობებით დასახლებული რეგიონების მაცხოვრებლებისთვის;
- ცალკე უნდა აღინიშნოს მთავრობის სხვადასხვა შტოს მხრიდან სხვადასხვა მტკივნეული რეფორმის ან საკანონმდებლო ინიციატივის გამართლება ევროკავშირის მხრიდან არსებული მოთხოვნებით, რაც არ უწყობს ხელს საქართველოს მოსახლეობაში ევროკავშირის პოზიტიური იმიჯის ფორმირებას;
- აშშ-სთან მიმართებაში ნეგატივად რჩება ის, რომ ვერ მოხერხდა თავისუფალი ვაჭრობის შეთანხმების შესახებ მაღალი დონის დიალოგის წარმოების შესახებ 2012 წლის იანვარში პრეზიდენტ ობამას მიერ გაჟღერებული გზავნილის რეალობაში გადათარგმნა. 2012 წლის შემდეგ, შენელდა მაღალი დონის დიალოგის შეხვედრების ინტენსივობა და მუშაობა ამ კუთხით პასიური გახდა, რაც, სხვა მიზეზებს შორის, ასევე აშშ-ში ამ საკითხის მიმართ ინტერესის ნაკლებობითაა განპირობებული.

რეკომენდაციები

ზოგადად, ხელისუფლების მთავარ გამოწვევად რჩება საქართველოს თემატიკის საერთაშორისო პარტნიორების დღის წესრიგში შენარჩუნება. ახლო აღმოსავლეთის მოვლენები, ეკონომიკური კრიზისი, უკრაინის მოვლენები, ასევე ჩვენს სტრატეგიულ პარტნიორ სახელმწიფოებში შემდეგ ორ წელიწადში მოსალოდნელი წინასაარჩევნო ვითარება არ ქმნის ხელსაყრელ გარემოს საქართველოს თემატიკის დღის წესრიგში ყოფნისთვის. შესაბამისად, საქართველოს მხრიდან საჭირო იქნება კიდევ უფრო მეტი რესურსის და დიპლომატიური და პოლიტიკური აქტივის დახარჯვა.

ტრადიციულად, პრობლემურ სფეროდ რჩება ჟენევის საერთაშორისო მოლაპარაკებების ფორმატი. რუსეთი კვლავ უარს აცხადებს ძალის არგამოყენების ვალდებულების აღებაზე, ხოლო, თავის მხრივ, მოსკოვი ოფიციალურ თბილისს მსგავსი სახის შეთანხმების დადებას ცხინვალთან და სოხუმთან სთავაზობს, რაც საქართველოსთვის შეუძლებელ პირობას წარმოადგენს საერთაშორისო სამართლის გათვალისწინებით. ჟენევის მოლაპარაკებებში ბოლო ორი წლის განმავლობაში შეინიშნებოდა წნეხი საქართველოს დელეგაციაზე, რაც განპირობებული იყო ორი ფაქტორით – (1) თანათავმჯდომარეების მიერ იმის გაცნობიერებით, რომ საქართველოს ხელისუფლებას არ აქვს პირდაპირი წვდომა და ინტერესი ევროკავშირის უმაღლეს წარმომადგენლებთან განიხილონ ჟენევის საერთაშორისო მოლაპარაკებების თემატიკა და (2) რუსეთის მხრიდან პოზიციების უკიდურესი სიხისტით. ამის ფონზე შეინიშნებოდა დაძაბულობა ევროკავშირის სპეციალურ წარმომადგენელს და საქართველოს დელეგაციის ხელმძღვანელს შორის. ჟენევის მოლაპარაკებების გამოწვევად რჩება ის, რომ დისკუსია ვერ უახლოვდება უსაფრთხოების საერთაშორისო მექანიზმების კონკრეტულ საკითხებს და დევნილების ღირსეულად და უსაფრთხოდ დაბრუნების თემატიკას. შესაბამისად, მოლაპარაკებების რაუნდები მუდმივად ჩავარდნის საფრთხის წინაშეა, განსაკუთრებით ზაფხულის რაუნდის დროს, როდესაც ნიუ იორკში გენერალური ასამბლეა განიხილავს დევნილების რეზოლუციის მორიგ პროექტს. კვლავ გამოწვევად რჩება ინციდენტების პრევენციის და მათზე რეაგირების მექანიზმების სრული ამოქმედება, განსაკუთრებით, გალის მიმართულებით. ამ გამოწვევების მიუხედავად, საქართველოსთვის ძალიან მნიშვნელოვანია ჟენევის ფორმატის შენარჩუნება.

ახალი საფრთხეები და გამოწვევები შექმნა რუსეთის მიერ ცხინვალის და სოხუმის საოკუპაციო რეჟიმებთან გაფორმებულმა ე.წ. „თანამშრომლობისა და სტრატეგიული პარტნიორობის“ შესახებ ხელშეკრულებებმა. ეს „ხელშეკრულებები“ ნათლად აჩვენებს რუსეთის ამოცანას, მოახდინოს ამ რეგიონების სრული ანექსია, მანამდე კი გამოიყენოს იქ მიმდინარე პროცესები

ბერკეტად საქართველოს ხელისუფლების, კონკრეტულად კი საქართველოს მიერ არჩეული პრო-დასავლური კურსის წინააღმდეგ. საქართველოს ხელისუფლებას მოუწევს სერიოზული გრძელვადიანი ანტი-ანექსიური სტრატეგიის შემუშავება, რათა წინ აღუდგეს და, საჭიროების შემთხვევაში, რეაგირება მოახდინოს სხვა ანექსიურ ნაბიჯებზე. ჭერ-ჭერობით არ ჩანს ასეთი სტრატეგიის შემუშავების მცდელობა, პრეზიდენტის ადმინისტრაციის და მთავრობის მეთაურის სპორადული მცდელობების მიუხედავად, მოხდეს ძალისხმევის კოორდინაცია.

რუსეთიდან მომდინარე ახალი საფრთხეები კითხვის ნიშანს აჩენს აბაშიძე-კარასინის მოლაპარაკებების ფორმატთან დაკავშირებით. ნათელია, რომ ფორმატმა ან ამოწურა საკუთარი თავი ან ახლოსაა ამოწურვასთან. უკანასკნელი რამდენიმე შეხვედრის დროს ამ ფორმატში ისეთი საკითხებიც იქნა განხილული, რაც არ წარმოადგენდა ამ ფორმატის დეკლარირებულ მანდატს (მაგ. 2011 წლის რუსეთ-საქართველოს ხელშეკრულების იმპლემენტაცია). შესაბამისად, დროის გასვლასთან ერთად, ამ ფორმატის მიზანშეწონილობის საკითხიც დადგება. მნიშვნელოვანია, რომ ფორმატმა არ გააგრძელოს ფუნქციონირება მხოლოდ „ფორმატის გულისთვის“, რადგან რეალური შედეგების გარეშე ფორმატი ქმნის ილუზიას, რომ რუსეთი და საქართველო „აგვარებენ“ პრობლემებს და აღარ არსებობს მათ შორის საერთაშორისო თანამეგობრობის მედიაციის საჭიროება.

საქართველოს საგარეო პოლიტიკის მნიშვნელოვან გამოწვევად დარჩება რუსეთთან მიმართებაში ახალი ბერკეტების და ინსტრუმენტების შემუშავება. ორი ბერკეტი, რომელიც, შესაძლოა, ამუშავებულიყო 2012-2014 წლებში (2011 წლის მსო-ს ხელშეკრულება და ორმხრივი დიალოგი დევნილების დაბრუნების თემაზე რასობრივი დისკრიმინაციის წინააღმდეგ კონვენციის დარღვევის გამო), ხელისუფლებამ არ აამოქმედა, რითაც შეიზღუდა რუსეთზე გავლენის მოხდენის ბერკეტები.

საქართველოს წინაშე სერიოზულ გამოწვევად რჩება რუსეთთან დიალოგის პოლიტიკის და ანტი-საოკუპაციო და ანტი-ანექსიური ნაბიჯების ერთმანეთთან შეთავსება. განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ამ კონტექსტში რუსეთზე ეკონომიკური დამოკიდებულების ზრდის ტენდენცია. მართალია, ვაჭრობის 10% არ წარმოადგენს კრიტიკულ ნიშნულს, მაგრამ ამ მონაცემის კიდევ უფრო გაზრდა, სავარაუდოდ, რუსეთს მისცემს სერიოზულ ეკონომიკურ ბერკეტს, რომელიც მან შეიძლება გამოიყენოს საქართველოს წინააღმდეგ.

ცალკე აღნიშვნის ღირსია რეგიონში, კერძოდ კი, უკრაინაში მიმდინარე მოვლენებისადმი დამოკიდებულების თემა. აქამდე შეინიშნებოდა ერთგვარი პასიურობა, რაც განპირობებული იყო (ა) საგარეო საქმეთა სამინისტროს და მთავრობის სხვა რგოლებს შორის განცხადებების და გზავნილების ნაკლები კოორდინაციით; (ბ) რუსეთთან და უკრაინის მოვლენებთან მიმართებაში ხელისუფლების ოფიციალურ პირებს და კოალიციის არაფორმალურ ლიდერს შორის არსებულ აზრთა სხვადასხვაობებით და (გ) რუსეთის არგალიზიანების პოლიტიკით. საქართველოს ინტერესებშია, საერთაშორისო თანამეგობრობა ერთ კონტექსტში განიხილავდეს დონბასის და ყირიმის მოვლენებს და ცხინვალის რეგიონის და აფხაზეთის თემატიკას. თუმცა, ამის მისაღწევად აუცილებელია აქტიური დიპლომატიის წარმოება და უკრაინის მოვლენების წინა ხაზზე ყოფნა.

საგარეო პოლიტიკის საკითხებში უშიშროების საბჭოს ინსტიტუციური როლის შემცირების შემდეგ, აშკარად შეინიშნება საგარეო პოლიტიკაში ხელისუფლების შტოებს შორის კოორდინაციის სიმცირე. პრემიერის დაქვემდებარებაში მყოფი უსაფრთხოების საბჭოს შექმნის მიუხედავად, პრობლემა კვლავ აქტუალურია, რაზეც საგარეო პოლიტიკის უწყებათშორისი საბჭოს შექმნა მიუთითებს. დიპლომატიური კორპუსი საქართველოში ხშირად აღნიშნავს, რომ მათთვის პრობლემატურია გზავნილის მიტანა პრემიერმინისტრამდე და კოალიციის არაფორმალურ ლიდერამდე ქვეყნისთვის მნიშვნელოვან საკითხებზე იმ მიზეზით, რომ დღეს არსებული გადანაცვლებების მიღების სისტემა არ არის გამართული და ხშირია გზავნილის დაკარგვა ან დამალვა.

საგარეო პოლიტიკისთვის ცალკე გამოწვევად რჩება არალიარების პოლიტიკის წარმოება. უკანასკნელ წლებში შეიქმნა შთაბეჭდილება, რომ საქართველოს წარმატებები ამ კუთხით ხელშესახებია. თუმცა, ხელისუფლების მხრიდან მოდუნების შემთხვევაში, მოსალოდნელია,

რომ რუსეთმა კვლავ გაააქტიუროს აღიარებების ძიება და ამისთვის ფინანსური და ადამიანური რესურსის გამოყენება.

ევროკავშირთან მიმართებაში სერიოზულ გამოწვევად რჩება უვიზო რეჟიმის ამოქმედება ევროკავშირთან. 2015 წელს (რიგის სამიტისთვის) მოსალოდნელია ევროკომისიის მიერ საქართველოს მზაობაზე დადებითი შეფასების გამოქვეყნება, რის შემდეგაც გადანაცვტილება მისაღები ექნებათ წევრ-სახელმწიფოებს. იმის გათვალისწინებით, თუ რამდენად დიდ პრობლემას წარმოადგენს უკანონო იმიგრაცია ევროპაში და რამდენად სენსიტიური გახდა ეს თემა უკანასკნელ თვეებში, არსებობს იმის ალბათობა, რომ სკეპტიკოსი სახელმწიფოები გააჭიანურებენ საქართველოსთვის პოზიტიური გადანაცვტილების მიღებას. ამგვარად, უვიზო მიმოსვლის რეჟიმის მიღება ევროკავშირისგან საქართველოსთვის უახლოესი მომავლის ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს საგარეო პოლიტიკურ ამოცანად დარჩება.

ევროკავშირთან მიმართებაში სტრატეგიულ ამოცანას წარმოადგენს ევროკავშირის მხრიდან იმის აღიარება, რომ საქართველოს გააჩნია ევროკავშირში განწევრიანების პერსპექტივა. ამ ეტაპზე ამ მიმართულებით პროგრესი არ არის, თუმცა, მოსალოდნელია, რომ უახლოეს მომავალში საქართველოს, მოლდოვას და უკრაინის მხრიდან კოორდინირებული ქმედებების შემთხვევაში ევროკავშირის სახელმწიფოებმა მიიღონ მსგავსი გადანაცვტილება.

აშშ-სთან მიმართებაში ორ მთავარ გამოწვევას წარმოადგენს (1) თავისუფალი ვაჭრობის ხელშეკრულებაზე მაღალი დონის დიალოგის განახლება და მისი გადაზრდა სავაჭრო მოლაპარაკებებში და (2) საქართველოს თავდაცვისუნარიანობის ამაღლების კუთხით ეფექტური ნაბიჯების გადადგმა, მათ შორის, შესაბამისი იარაღის მოყიდვის გზით.

17. საინვესტიციო გარემო

საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო

2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებისთვის არსებული მდგომარეობა

ნებისმიერი ქვეყნის ეკონომიკური განვითარების ერთ-ერთი მთავარი საფუძველი ინვესტიციებია. ისეთი მცირე განვითარებადი ქვეყნისთვის კი, როგორიც საქართველოა, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების მოზიდვა, რადგანაც შიდა ინვესტიციები, როგორც წესი, დეფიციტურია.

„ვარდების რევოლუციის“ შემდეგ ქვეყნის ხელისუფლებაში მოსული მთავრობის მიერ სხვადასხვა მიმართულებით დაწყებულმა რეფორმებმა არსებითად განაპირობა საქართველოს ბიზნეს და საინვესტიციო გარემოს გაუმჯობესება. მთავრობამ მნიშვნელოვანი ნაბიჯები გადადგა ეკონომიკის ლიბერალიზაციის კუთხით. რეფორმების შედეგად, საქართველოს პოზიციები მნიშვნელოვნად გაუმჯობესდა საერთაშორისო ორგანიზაციების სხვადასხვა რეიტინგშიც, მაგალითად, მსოფლიო ბანკის ბიზნესის კეთების სიმარტივის რეიტინგში. ამან ხელი შეუწყო ქვეყნის ეკონომიკის სწრაფ ზრდას და პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების დიდი მოცულობით შემოდინებას. საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის ინფორმაციით, 2003-2012 წლებში, მთლიანი შიდა პროდუქტი საშუალოდ იზრდებოდა 6.7%-ით. აღსანიშნავია 2007 წელი, როდესაც საქართველოში განხორციელებული პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების მოცულობამ 2 მლრდ აშშ დოლარს გადააჭარბა. ამ წელს მშპ-ის რეალურმა ზრდამ 12.6% შეადგინა.

არსებული ზრდის ტენდენცია მნიშვნელოვნად შეფერხდა 2009 წელს, რაც 2008 წლის ომითა და 2009 წლის მსოფლიო ეკონომიკური კრიზისით იყო განპირობებული. 2009 წელს პირდაპირი უცხოური ინვესტიციები 658.4 მლნ აშშ დოლარით განისაზღვრა, რაც ბოლო პერიოდის ყველაზე დაბალი მაჩვენებელია. შექმნილი ვითარების მიუხედავად, მომდევნო სამი წლის განმავლობაში შენარჩუნდა ზრდის ტემპი და 2010-2012 წლებში მთლიანი შიდა პროდუქტი საშუალოდ 6.6%-ით გაიზარდა. რაც შეეხება პირდაპირ უცხოურ ინვესტიციებს, 2011 წელს ქვეყანაში 1.117 მლრდ აშშ დოლარის ინვესტიცია განხორციელდა, რაც 37%-ით აღემატება წინა წლის მაჩვენებელს.

ეკონომიკური ზრდის პარალელურად, წინა ხელისუფლების დროს არსებობდა გარკვეული ფაქტორები, რაც საინვესტიციო გარემოს სერიოზულ ზიანს აყენებდა. მათ შორის, აღსანიშნავია საკუთრების უფლებასთან დაკავშირებული პრობლემა, რაც ადგილობრივი მოსახლეობისა და ბევრი კომპანიის შევიწროვებას, ბიზნესის წართმევასა და ხელისუფლებასთან დაახლოებული პირების ბიზნესინტერესების ლობირებაში გამოიხატებოდა. ასევე, სერიოზული პრობლემები იყო დემოკრატიული ქვეყნისთვის საჭირო ისეთი საკითხების კუთხით, როგორიცაა კანონის უზენაესობა, მიუკერძოებელი მართლმსაჯულება და სხვა.

ახალი ხელისუფლების რეფორმები და ცვლილებები

2012 წელი პოლიტიკურად ძალზე დაძაბული და აქტიური წელი იყო, რაც გამოწვეული იყო 1 ოქტომბერს დანიშნული საპარლამენტო არჩევნებით. ამ ვითარებამ გავლენა ინვესტიციებზე და ეკონომიკურ აქტივობაზეც იქონია: 2012 წელს მეორე ნახევარში პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების მოცულობამ შეადგინა 432,7 მლნ აშშ დოლარი, რაც ამავე წლის პირველ ნახევართან შედარებით 46.2 მლნ აშშ დოლარით ნაკლები იყო.

2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ მოსული ხელისუფლების ერთ-ერთი მთავარი მიღწევა ბიზნესის სახელისუფლო წნეხისგან გათავისუფლება იყო. მნიშვნელოვან წინსვლად, ასევე, შეიძლება ჩაითვალოს კონკურენციის მარეგულირებელი ახალი კანონმდებლობის მიღება. ეს კანონი არასამთავრობო ორგანიზაციების, განსაკუთრებით კი – „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ აქტიური მუშაობის შედეგია.

2013 წელს პირდაპირი უცხოური ინვესტიციები უმნიშვნელოდ გაიზარდა და 941.9 მლნ აშშ დოლარი შეადგინა, რაც წინა წლის მაჩვენებელს მხოლოდ 30.3 მლნ აშშ დოლარით აღემატება. 2014 წლის პირველი სამი კვარტლის წინასწარი მონაცემებით, საქართველოში

განხორციელებული პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების მოცულობამ 923.3 მილიონი აშშ დოლარი შეადგინა, რაც 2013 წლის იგივე პერიოდის ანალოგიურ მაჩვენებელზე 29%-ით მეტია.

ინვესტიციებზე და ეკონომიკურ აქტივობაზე გავლენა, სავარაუდოდ, იქონია ბოლო პერიოდში მუდმივმა წინასაარჩევნო მდგომარეობამ (3 არჩევნები ბოლო 2 წლის განმავლობაში). ამასთან, შესაძლოა, რომ კომპანიები, რომლებიც სარგებლობდნენ პრივილეგირებული მდგომარეობით წინა ხელისუფლების დროინდელი პოლიტიკური კონიუნქტურიდან გამომდინარე, ახალი რეალობის წინაშე აღმოჩნდნენ და, სავარაუდოდ, შეიცვალა მათი საინვესტიციო გეგმებიც.

ამ მეტნაკლებად ობიექტურ მიზეზებთან ერთად, საინვესტიციო გარემოზე უარყოფითი გავლენა უნდა ჰქონოდა ახალი ხელისუფლების მიერ შემოღებულ რიგ რეგულაციებს, რომლებიც ინვესტორებისთვის უარყოფითი გზავნილის მატარებელი იყო:

არასტაბილური საკანონმდებლო გარემო და გადავადებული ცვლილებები

ახალი ხელისუფლების ერთ-ერთი დამახასიათებელი თვისება გახდა მნიშვნელოვანი საკანონმდებლო ცვლილებების ამოქმედების ხშირი გადავადება, რაც ქვეყანაში სტაბილური და პროგნოზირებადი სამართლებრივი გარემოს ჩამოყალიბებას აფერხებს. ყველაზე მასშტაბური გადავადებები 2014 წლის ბოლოს მოხდა, როდესაც ათამდე მნიშვნელოვანი რეფორმის ამოქმედების ვადამ ერთი წლით გადაინა.

ახალი საიმიგრაციო პოლიტიკა

ხელისუფლების კიდევ ერთი გაუმართლებელი და გახმაურებული გადაწყვეტილება იყო ახალი საიმიგრაციო წესების შემოღება. იუსტიციის სამინისტროს მომზადებული „უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ“ ახალი კანონი 2014 წლის 1 სექტემბრიდან შევიდა ძალაში. ცვლილებებმა ამ სფეროს მარეგულირებელი ნორმები მნიშვნელოვნად გაამკაცრა. საქართველოს მთავრობამ ამ ცვლილებების აუცილებლობა, ძირითადად, ევროკავშირთან სავიზო რეჟიმის დიალოგის ფარგლებში არსებული ვალდებულებებით ახსნა. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველომ“ შეისწავლა ეს რეგულაციები და იმ ადამიანთა მოსაზრებები, რომელთაც უშუალოდ შეეხო ეს ცვლილებები.

ორგანიზაციის დასკვნით ²¹⁹, ახალი კანონით გათვალისწინებული ზოგიერთი ცვლილება არაგონივრულად ართულებს უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა მიერ საქართველოში შემოსვლისა და ცხოვრების უფლების მოპოვების პროცედურებს, გაუმართლებელ პრობლემებს უქმნის საქართველოში სასწავლებლად ჩამოსულ სტუდენტებს, ინვესტორებს და ოჯახის გაერთიანების მიზნით საქართველოში ცხოვრების მსურველთ. განსაკუთრებით პრობლემურია შემდეგი საკითხები:

- უვიზოდ შემოსვლის უფლების მქონე ქვეყნების დაუსაბუთებელი შემცირება;
- საქართველოს საზღვარზე ვიზის აღების ხოლო ქვეყნის ტერიტორიაზე ვიზის გაგრძელების გაუქმება;
- საზღვარგარეთ დიპლომატიური წარმომადგენლობების სიმცირე;
- ბინადრობის უფლებისა და ვიზის გაცემის არაგონივრული ვადები;
- ბინადრობის ნებართვაზე უარის თქმის საფუძვლები;
- 18.1 მუხლის „ა“ ქვეპუნქტის (საფრთხე ეროვნული უსაფრთხოებისთვის) ხშირი და დაუსაბუთებელი გამოყენება;
- ბინადრობის ნებართვაზე უარის გასაჩივრების არაეფექტური მექანიზმები.

კანონის მიღების შემდეგ, არაერთმა ორგანიზაციამ და კერძო პირმა გააპროტესტა ახალი რეგულაციები, რასაც პრემიერმინისტრი ღარიბაშვილიც გამოეხმაურა. მან ბოდიში მოუხადა ყველა იმ უცხოელს, ვისაც პრობლემები შეექმნა შეცვლილი საიმიგრაციო წესების გამო და პრობლემის მოგვარებას დაჰპირდა. დეკემბერში პარლამენტმა მართლაც მიიღო ცვლილებები, თუმცა ისინი პრობლემის მხოლოდ ნაწილობრივ მოგვარებას ითვალისწინებს და პრობლემური რჩება ისეთი საკითხები, როგორიცაა: ბინადრობის უფლების გაცემაზე დაუსაბუთებელი,

²¹⁹ საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო, საქართველოს ახალი საიმიგრაციო პოლიტიკის გამოწვევები, ოქტომბერი 2014, <http://bit.ly/1CrCwrB>

ბუნდოვანი და არათანმიმდევრული გადაწყვეტილებების დიდი რაოდენობა, მათ შორის 18.1 მუხლის გაუმართლებლად ფართო გამოყენება.

ამ დრომდე, „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ უკვე რამდენიმე ინვესტორმა მიმართა, რომელთაც პირდაპირ შეეხო ახალი კანონის აღსრულების წინააღმდეგობრივი შედეგები და უარი ეთქვათ დროებითი ბინადრობის მიღებაზე მაშინ, როდესაც რიგ შემთხვევაში მათ ოჯახის წევრებს და მათ კომპანიებში დასაქმებულ თანამშრომლებს მიეცათ საშუალება, მიეღოთ ბინადრობის ნებართვა.

შრომის კოდექსის რეფორმირების გაჭიანურებული პროცესი

2012 წლის ბოლოდან დაიწყო საუბარი შრომის კანონმდებლობის რეფორმაზე, თუმცა, არ იყო ცნობილი, კონკრეტულად რა ტიპის და მასშტაბის ცვლილებები იგეგმებოდა. შრომის კოდექსში პირველი ცვლილებების ინიცირება 22 ნოემბერს მოხდა, მისი ავტორი პარლამენტის ჯანმრთელობის დაცვისა და სოციალურ საკითხთა კომიტეტი იყო. პროექტი რამდენიმე მნიშვნელოვან სიახლეს გულისხმობდა, რომელიც პარლამენტმა პირველი მოსმენით 28 დეკემბერს მიიღო, თუმცა შემდეგ კანონის შემდგომი განხილვა შეჩერდა. ხოლო ერთი წლის გასვლის შემდეგ, 2013 წლის 11 დეკემბერს, პარლამენტმა მეორე მოსმენით განხილვისას, მხარი აღარ დაუჭირა.

გემოაღნიშნული კანონპროექტის განხილვის შეჩერებისა და შემდგომ ჩაგდების მიზეზი იყო იუსტიციის სამინისტროს შექმნილი შრომის კოდექსის ცვლილებების ახალი კანონპროექტი, რომლის ინიცირებაც პარლამენტში მთავრობის მიერ 2013 წლის 11 მარტს მოხდა. ინიცირებამდე ქვეყნდებოდა სამუშაო ვერსიები, მიმდინარეობდა პროექტის საკმაოდ მასშტაბური განხილვები, რაც, უდავოდ, მისასალმებელი ფაქტია, თუმცა დაინტერესებული მხარეებისათვის ხშირად აჩენდა გაურკვევლობის შეგრძნებას, რადგან რთული იყო კანონის საბოლოო სახის განჭვრეტა. კანონპროექტმა პარლამენტში განხილვების შედეგადაც განიცადა მნიშვნელოვანი ცვლილებები და, საბოლოოდ, ინიცირებიდან 4 თვის შემდეგ, 12 ივნისს ცვლილებები მესამე მოსმენით იქნა მიღებული.

აღსანიშნავია, რომ გემოაღნიშნული მასშტაბური ცვლილებების დამტკიცების შემდეგ, იუსტიციის მინისტრმა განაცხადა, რომ მისი უწყება აპირებდა შრომის კანონმდებლობაში ცვლილებების ახალი პაკეტის ინიცირებას, რომელიც ქალთა უფლებებს შეეხება. თუმცა, კონკრეტულად არ არის ცნობილი, რა ტიპის და მასშტაბის ცვლილებები განხორციელდება, რაც დამსაქმებლებისთვის კვლავ აჩენს ბუნდოვან მოლოდინს.

უცხოელთა მიწის მიყიდვის აკრძალვა

2013 წელს პარლამენტმა მიიღო გაუმართლებელი და არაკონსტიტუციური გადაწყვეტილება, დაენესებინა დროებითი მორატორიუმი უცხოელების მიერ სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის შეძენაზე. მორატორიუმს 2014 წლის ბოლომდე უნდა ემოქმედა. ამ ცვლილების მთავარ მიზეზად საქართველოს პარლამენტის წევრები ასახელებდნენ მიწის კადასტრის სისტემის მოგვარების აუცილებლობას, თუმცა, კანონპროექტის ამოქმედებიდან თვეების განმავლობაში ერთიანი რეგისტრაციის სისტემის მოსაგვარებლად არავითარი ნაბიჯი არ გადადგმულა. კანონპროექტის განმარტებით ბარათში, ასევე, ვკითხულობთ, რომ „დღესდღეობით არსებობს მიწის არაგონივრული პრივატიზაციის რეალური საფრთხე“. აღსანიშნავია, რომ ინიციატორებმა არც იმ უცხოელთა რაოდენობა შეისწავლეს, რომლებმაც საქართველოში სასოფლო-სამეურნეო მიწა შეიძინეს და არც ის, თუ რა ოდენობის მიწის ფართობს ფლობდნენ ისინი. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“ ესაუბრა ექსპერტებს და გამოითხოვა საჭარო ინფორმაცია უცხოელების საკუთრებაში არსებული სასოფლო-სამეურნეო მიწების წილის შესახებ და დაადგინა, რომ ეს წილი არ აღემატება 0.7%-ს (დაახლოებით 18,500 ჰექტარი).

საკითხის გამოკვლევისას ორგანიზაციის წარმომადგენლები ესაუბრნენ რამდენიმე მსხვილ უცხოელ ინვესტორს, რომლებიც საქართველოში წარმატებულ ბიზნესს საქმიანობას რამდენიმე წელია, რაც ეწევიან, იხდიან გადასახადებს და საქართველოს მოქალაქეებს ასაქმებენ. ისინი

აცხადებდნენ, რომ ახალი რეგულაცია მათ მნიშვნელოვანწილად უზღუდავდა ბიზნესის გაფართოების და მეტი ინვესტიციების განხორციელების შესაძლებლობას.²²⁰

2014 წლის ივნისში საკონსტიტუციო სასამართლომ დააკმაყოფილა „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“-ს სარჩელი და არაკონსტიტუციურად სცნო უცხო ქვეყნის მოქალაქეების მიერ სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწების შეძენაზე გამოცხადებული მორატორიუმი, რადგან ის ეწინააღმდეგებოდა საქართველოს კონსტიტუციის 21-ე მუხლს, რომლის მიხედვითაც, საკუთრების და მემკვიდრეობის უფლება აღიარებული და ხელშეუვალია, ასევე, დაუშვებელია საკუთრების, მისი შეძენის, გასხვისების ან მემკვიდრეობით მიღების საყოველთაო უფლების გაუქმება.

მიუხედავად საკონსტიტუციო სასამართლოს ამ გადაწყვეტილებისა, უცხოელებს კვლავ ექმნებათ პრობლემა მიწის დარეგისტრირებასთან დაკავშირებით. მაგალითად, „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“-ს კვლავ მიმართავენ უცხოელი ინვესტორები, რომელთაც აუქციონზე შეიძინეს სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა, თუმცა საჯარო რეესტრი რამდენიმე თვის განმავლობაში არ არეგისტრირებს განაცხადში ხარვეზის დადგენის მოტივით. ვინაიდან ეს პრობლემები საკმაოდ ხშირია, არსებული ვითარება იძლევა ეჭვის საფუძველს, რომ საჯარო რეესტრი ხელოვნურად აფერხებს უცხოელთათვის მიწის რეგისტრაციის პროცესს.

საფოსტო მომსახურების ახალი რეგულაციები

ახალმა სახელმწიფო რეგულაციებმა უარყოფითი გავლენა მოახდინა საფოსტო მომსახურების ბაზარზეც, რომელიც შეზღუდვების დაწესებამდე მნიშვნელოვნად იზრდებოდა. ამ ბაზარზე ლეგალური ბარიერები პირველად შემოღებულ იქნა საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2013 წლის 25 იანვრის №30 ბრძანებით. ამ ბრძანების საფუძველზე, საქართველოს საბაჟო ტერიტორიაზე საქონლის შემოტანასთან/საქართველოს საბაჟო ტერიტორიიდან საქონლის გატანასთან და დეკლარირებასთან დაკავშირებულ პროცედურებში არსებითი ცვლილებები განხორციელდა, რამაც საქონლის გადაზიდვის საქმიანობით დაკავებულ მენარმეებს სერიოზული პრობლემები შეუქმნა.

მენარმეებმა ეჭვი გამოთქვეს, რომ აღნიშნული რეგულაციები მათი ბაზრიდან განზრახ განდევნას და ერთი კონკრეტული გადამზიდველის მონოპოლიურ მდგომარეობაში ჩაყენებას ისახავს მიზნად. ამ კომპანიაში ისინი გულისხმობდნენ „საქართველოს ფოსტას“, რომლის 100 %-იანი წილი სახელმწიფოს მფლობელობაშია.

ადგილობრივმა გადამზიდველებმა თავისი უფლებების დასაცავად და ფინანსთა მინისტრის ბრძანების ბათილად ცნობის მოთხოვნით მიმართეს სასამართლოს. გადამზიდველების ინტერესებს სასამართლო დავის პროცესში „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“-ს იცავდა. გადამზიდველებმა აღნიშნული საქმე მოიგეს სამივე ინსტანციის სასამართლოში. მინისტრის ამ ბრძანების მიღებას სხვა სახელმწიფო რეგულაციებიც მოყვა, რომელთა გარკვეული დებულებები ასევე ზღუდავს საფოსტო ბაზარზე კონკურენციას.

სხვა პრობლემები

ზოგიერთ სექტორში კვლავაც შეინიშნება ელიტური კორუფციის ნიშნები და იკვეთება ინტერესთა კონფლიქტები, რაც ხელს უშლის სანდო და კვალიფიციური ინვესტორების შემოსვლას. ხშირად გაუგებარია, ვინ დგას დაგეგმილი თუ მიმდინარე მნიშვნელოვანი (ინფრასტრუქტურა, ქალაქმშენებლობა, ენერგეტიკა) პროექტების უკან, ვინ არიან მათი რეალური დამფინანსებლები და მფლობელები.

არსებული (გარემოს დაცვა, სოციალურ საკითხები, ენერგეტიკა, განსახლება, ადგილობრივი მოსახლეობის კომპენსაცია და სხვ.) კანონმდებლობა და პრაქტიკა მეტწილად არ შეესაბამება ევროკავშირის რეგულაციებს და საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების პოლიტიკებს. ეს,

²²⁰ საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო, *მორატორიუმი მიწის გაყიდვაზე: მსხვილი უცხოელი ფერმერების ისტორიები*, თებერვალი 2014, <http://bit.ly/1GXR9To>

ერთის მხრივ, ხელს უშლის როგორც ადგილობრივ კომპანიებს, მიიღონ სესხი საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტებიდან და დონორებიდან, მეორე მხრივ, აფერხებს კვალიფიციურ საერთაშორისო კომპანიებს, ჩადონ ინვესტიციები საქართველოს ეკონომიკაში.

დონორი ქვეყნებისა და საქართველოს მთავრობის თანამშრომლობაზე, სავარაუდოდ, უარყოფითად მოქმედებს მაღალი პოლიტიკური თანამდებობის პირების არაკორექტული გამონათქვამებიც. აღსანიშნავია, მაგალითად, პრემიერმინისტრ ღარიბაშვილის განცხადებები საყდრისის უძველეს ოქროს მაღაროსთან დაკავშირებით, სადაც ის აღნიშნავდა, რომ რომელიღაც არასამთავრობო მილიონ ევრომდე გრანტის აღების გამო ცდილობს ამ ობიექტის ღირებულების დამტკიცებას, რითაც ფერხდება ქვეყნის ეკონომიკურ განვითარება და 3000 ადამიანი უმუშევრად რჩება. სინამდვილეში, საუბარი იყო გერმანული ფოლკსვაგენის ფონდის მიერ ეროვნული მუზეუმისა (რომელიც არ არის არასამთავრობო ორგანიზაცია) და გერმანულ სამეცნიერო ორგანიზაციებზე გამოყოფილ გრანტზე. ასევე, აღსანიშნავია ენერგეტიკისა და ბუნებრივი რესურსების მინისტრის კახა კალაძის არაკორექტული განცხადებები იმ არასამთავრობო ორგანიზაციების მიმართ, რომლებიც კრიტიკულ შენიშვნებს გამოთქვამენ კონკრეტულ პროექტებთან დაკავშირებით. ბუნებრივია, აშშ-ს და ევროკავშირის ქვეყნებს, რომლებიც არასამთავრობო ორგანიზაციებს აძლევენ გრანტს დემოკრატიული ღირებულებების განვითარებისათვის, საკუთარი საქმიანობის ამგვარი შეფასების შემდეგ არ გაუჩნდებათ დამატებითი სტიმული მთავრობასთან თანამშრომლობისათვის.

რეკომენდაციები

1. სტაბილური და პროგნოზირებადი საკანონმდებლო პროცესი საინვესტიციო გარემოსთვის მნიშვნელოვანია, შესაბამისად, ხელისუფლების მიერ დაგეგმილი ყველა რეფორმის შესახებ ინფორმირებული და ჩართული უნდა იყოს ყველა ის მხარე, ვისაც ცვლილებები შეეხება;
2. სასურველია, ბიზნესგარემოსთვის მნიშვნელოვანი კონკრეტული საკითხების რეფორმირების პროცესი ძალიან ხარგრძლივი არ იყოს, რათა სამიზნე ჯგუფებმა ადვილად დაძლიონ გარდამავალი პერიოდი და დროულად მოახდინონ ახალ რეალობასთან ადაპტაცია;
3. ხელისუფლებამ მაქსიმალურად უნდა შეიკავოს თავი ისეთი კანონების მიღებისგან, რომლებიც ადგილობრივ და უცხოელ ინვესტორებს გაუმართლებელ შეზღუდვებს უწესებს და მათ განვითარებას აფერხებს;
4. ხელისუფლებამ თავი უნდა შეიკავოს ისეთი რეგულაციების მიღებისგან, რომლებიც კონკრეტულ ბაზრებზე ზღუდავს კონკურენციას და უპირატეს მდგომარეობაში აყენებს ცალკეულ კომპანიებს;
5. გაგრძელდეს საქართველოს კანონმდებლობის ევროკავშირის კანონმდებლობასთან და საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტების რეგულაციებთან ჰარმონიზაცია, განსაკუთრებით გარემოს დაცვის, ადგილობრივი მოსახლეობის მინათსარგებლობასთან დაკავშირებული უფლებების, ენერგეტიკის, განსახლების პოლიტიკისა და ადგილობრივი მოსახლეობის კომპენსაციის მიმართულებით.

18. ეკონომიკა

ეკონომიკური პოლიტიკის კვლევის ცენტრი (EPRC)



Economic Policy Research Center
ეკონომიკური პოლიტიკის კვლევის ცენტრი

18.1 ძირითადი მაჩვენებლები

- 2015 წელს საქართველოს მთავრობა თავდაპირველად დაგეგმილი 5 პროცენტიანი ზრდის ნაცვლად, ამჯერად უკვე 2 პროცენტიან ეკონომიკურ ზრდას ელოდება. 2013 წელს, საქართველოში, რეგიონის მასშტაბით, 6 პროცენტიანი ზრდის ნაცვლად, დაფიქსირდა ყველაზე დაბალი მაჩვენებელი – 3,3 პროცენტი, ხოლო 2014 წელს, ნაცვლად 5 პროცენტისა, დაფიქსირდა 4,7 პროცენტიანი ზრდა;
- 2015 წლის თებერვლის მდგომარეობით, წინა წლის შესაბამის პერიოდთან შედარებით ეროვნული ვალუტა აშშ დოლართან მიმართებაში 16 პროცენტით გაუფასურდა. ეროვნულმა ბანკმა ინფლაციური წნეხის თავიდან აცილების მიზნით, მონეტარული პოლიტიკის გამკაცრების გადაწყვეტილება მიიღო და რეფინანსირების განაკვეთი 4 პროცენტიდან 4,5 პროცენტამდე გაზარდა. ლარის კურსის რყევების შესამცირებლად, 2014 წლის ნოემბრიდან მოყოლებული 2015 წლის თებერვლის ჩათვლით, ეროვნულმა ბანკმა უცხოური ვალუტის რეზერვები 120 მლნ აშშ დოლარით შეამცირა;
- წინასწარი მონაცემებით, 2014 წელს საქონლით საგარეო სავაჭრო ბრუნვამ 11 მილიარდ 457 მლნ აშშ დოლარი შეადგინა, რაც წინა წლის მაჩვენებლებზე 5 პროცენტით მეტია. 2-პროცენტიანი კლებაა ექსპორტის მაჩვენებელში 2013 წელთან შედარებით (2 მილიარდ 861 მლნ აშშ დოლარი), ხოლო 7-პროცენტიანი მატება – იმპორტის მაჩვენებელში (8 მილიარდ 596 მლნ აშშ დოლარი). შედეგად, უარყოფითი სავაჭრო ბალანსი რეკორდულად მაღალია და 5,7 მილიარდ აშშ დოლარს აჭარბებს;
- 2014 წელს, ფისკალური დეფიციტი მთლიან შიდა პროდუქტთან მიმართებაში აჭარბებდა საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მიერ რეკომენდირებულ 3 პროცენტიან ნიშნულს და 3,7 პროცენტს გაუტოლდა;²²¹
- 2014 წლის იანვარ-ნოემბერში დაფიქსირდა რუსეთიდან შემოსული ფულადი გზავნილების 10-პროცენტიანი კლება: ჩაირიცხა 56 მილიონ 522 ათას აშშ დოლარზე ნაკლები. 2014 წელს უკრაინიდან გზავნილები, 2013 წელთან შედარებით შემცირებულია 30 პროცენტით. გზავნილებთან დაკავშირებით განსაკუთრებული პრობლემები შეიქმნა ბოლო სამ თვეში, უფრო მეტად – დეკემბერში: ქვეყანაში შემოსულ ფულად გზავნილთა ნაკადების მოცულობამ 116.1 მლნ აშშ დოლარი შეადგინა, რაც 38.5 მლნ აშშ დოლარით, ანუ 24.9 პროცენტით ნაკლებია 2013 წლის დეკემბრის ანალოგიურ მაჩვენებელზე. ქვეყნების მიხედვით, რუსეთიდან გზავნილების ნაკადი დეკემბერში შემცირებულია 43 პროცენტით, საბერძნეთიდან 11, ხოლო უკრაინიდან 67 პროცენტით;²²²
- 2014 წლის ექვსი თვის მონაცემებით, პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების შემოდინების თვალსაზრისით, 2005 წლიდან მოყოლებული ყველაზე დაბალი მაჩვენებელი დაფიქსირდა – 415.8 მლნ აშშ დოლარი; მესამე კვარტალში მდგომარეობა შეიცვალა და დაფიქსირდა ინვესტიციების ზრდა – შემოსულმა ინვესტიციებმა 507 მლნ აშშ დოლარს გადააჭარბა.

2013-2014 წლის ეკონომიკურ შედეგებზე სასაუბროდ წინამდებარე ანგარიშში განვიხილავთ რამდენიმე მიმართულებას განვიხილავთ: სახელმწიფო ბიუჯეტი და საჯარო ფინანსების მართვა; საგარეო ვალის მდგომარეობა და საგარეო ვაჭრობის მიმართულებები; სოფლის მეურნეობა.

18.2 სახელმწიფო ბიუჯეტი

1.1.1 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებამდე არსებული მდგომარეობა

- საჯარო ფინანსების მართვის თვალსაზრისით, 2012 წლისთვის შემდეგი სიტუაცია იყო: ბოლო წლების მანძილზე გატარდა რეფორმები სახელმწიფო ფინანსების სტრატეგიული დაგეგმვის და შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტირების მიმართულებით. 2005 წლიდან დაიწყო ხარჯების საშუალოვადიანი დაგეგმვის ჩარჩოს ჩამოყალიბება; 2006-2009

²²¹ საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, www.geostat.ge

²²² საქართველოს ეროვნული ბანკი, www.nbg.ge

წლებისთვის შემუშავდა პირველი ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი (BDD). 2009 წელს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი; 2012 წლიდან დაიწერა სახელმწიფო ბიუჯეტის პროგრამული ბიუჯეტირების სტანდარტის შესაბამისად შედგენა. შიდა აუდიტის მიმართულებით, 2010 წელს მიღებულ იქნა საქართველოს კანონი „შიდა აუდიტისა და ინსპექტირების შესახებ“, რომელიც 2011 წელს გაუმჯობესებული და საერთაშორისო სტანდარტებს მორგებული სახით დამტკიცდა, შეიცვალა მისი სახელწოდებაც – „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონი. დაიხვეწა შიდა აუდიტორთა ეთიკის კოდექსი და სტანდარტები, საფუძველი ჩაეყარა მეთოდოლოგიას.

- 2012 წლის დეკემბრის მდგომარეობით, საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები განსაზღვრული იყო 7,158,280.0 ათასი ლარის ოდენობით.²²³

ახალი ხელისუფლების რეფორმები და ცვლილებები

საჯარო ფინანსების მართვის მიმართულებით, აღსანიშნავია შემდეგი ცვლილებები:

- საქართველოს ფინანსთა სამინისტრომ შეიმუშავა საჯარო ფინანსების რეფორმის სტრატეგია 2014-2018 წლებისთვის.²²⁴ 2013 წლიდან დაიწყო ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების პროგრამული ბიუჯეტის ფორმატით მომზადება და შემუშავდა შესაბამისი მეთოდოლოგია. დამატებით შემუშავდა ბიუჯეტის მართვის ელექტრონული სისტემა (e-budget); აღნიშნული სისტემის ხაზინის ელექტრონულ სისტემასთან ჰარმონიზებამ შესაძლებელი გახადა მხარჯავი დაწესებულებების, ფინანსთა სამინისტროს საბიუჯეტო დეპარტამენტის და სახაზინო სამსახურის მიერ სახელმწიფო სახსრების რეალური კონტროლი და მართვა.
- 2013 წელს დაიხვეწა შიდა აუდიტის მეთოდოლოგია, დაიგეგმა რისკის შეფასების მეთოდი შიდა აუდიტის დაგეგმვის პროცესებისთვის, ჩატარდა სამი სამინისტროს სისტემური აუდიტი. დაიწერა შიდა აუდიტის დაგეგმვის, განხორციელების, ანგარიშგების და მონიტორინგის ეტაპები.
- შემუშავდა ახალი საბიუჯეტო კოდექსი, შედეგად, 2015 წლის იანვრიდან კონსოლიდირების პრინციპი შემოსავლებთან ერთად მოიცავს გადასახდელებსაც. კონსოლიდირების პრინციპს დაექვემდებარება სსიპ-ების შემოსავლების და გადასახდელების აღრიცხვა, რომელიც აქამდე კომერციულ ბანკებში ხდებოდა.
- მნიშვნელოვნად გაუმჯობესდა ბიუჯეტთან ერთად წარმოდგენილი დოკუმენტების ხარისხი და გაფართოვდა მათი სპექტრი. 2015 წლის ბიუჯეტის კანონთან ერთად, წარმოდგენილია ფისკალური რისკების ანალიზი, ძირითადი მაკროეკონომიკური და ფინანსური ინდიკატორები სცენარების მიხედვით (საბაზო, ოპტიმისტური და პესიმისტური). მთავრობამ შეიმუშავა ვალის მდგრადობის ანალიზი (2015-2018 წლებისთვის). ბიუჯეტის დაგეგმვასთან ერთად, შემუშავდა რისკების გამოვლენის პრაქტიკა, ფისკალური რისკების ანალიზი და მათი ეფექტების შეფასება.
- მიუხედავად დაწყებული რეფორმისა, საქართველოში არ არსებობს სრულყოფილი საშუალოვადიანი დანახარჯების ჩარჩო (MTEF). ამის ნაცვლად, ძირითადი მიმართულებებისა და მონაცემების დოკუმენტი (BDD) აღიქმება როგორც MTEF დოკუმენტი.
- ამ ეტაპზე ქვეყანაში ორი სამთავრობო დოკუმენტია BDD (რომელთან ბიუჯეტის შესაბამისობასაც პირდაპირ ავალდებულებს საბიუჯეტო კოდექსი) და სამთავრობო სტრატეგია (საქართველო 2020). – ერთი მთავრობის ადმინისტრაციის ავტორობით, მეორე – ფინანსთა სამინისტროს. BDD არ არის წლებში განვირგნო და, უბრალოდ, ზოგადი მიზნების და მიმართულებების ჩამონათვალია. პროგრამული ბიუჯეტირების ფორმატი ფორმალურ ხასიათს ატარებს. კერძოდ, პროგრამული დანართი არ წარმოადგენს ბიუჯეტის კანონის ნაწილს. შესაბამისად, რთულდება მისი აღსრულება, არ

²²³ საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, საქართველოს 2012 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ, საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის მაჩვენებლები, www.mof.ge

²²⁴ საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო. mof.ge/common/get_doc.aspx?doc_id=11479

ხდება პროგრამულ დანართში აღწერილი პროგრამების შესრულების მონიტორინგი ინდიკატორების მიხედვით. ბიუჯეტის შესახებ შესრულების ანგარიშგება შეეხება მხოლოდ ბიუჯეტის კანონს, რაც ართულებს პროგრამების შედეგზე ორიენტირებულ მონიტორინგს.

ბიუჯეტის ძირითადი მაჩვენებლები და პრიორიტეტები

- 2014 წლისთვის არსებული მდგომარეობის მიხედვით, სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები განისაზღვრა 7,319,000.0 ათასი ლარის ოდენობით.²²⁵
- ამასთან, 2014-2015 წლების ბიუჯეტები სოციალურად ორიენტირებულია. ჯანდაცვისა და სოციალურ მიმართულებებზე ბიუჯეტის დაახლოებით 30 პროცენტი იხარჯება, არაფინანსური აქტივების (კაპიტალური დანახარჯების) ზრდის მუხლით კი მთლიანი გადასახდელების 8 პროცენტია გამოყოფილი.²²⁶
- ამასთან, საბიუჯეტო ხარჯები ვერ სრულდება ძირითადად იმ მიმართულებებით, რომელმაც ხელი უნდა შეუწყოს ეკონომიკის ზრდას. შესაბამისად, ბიუჯეტი ვერ ასრულებს ეკონომიკის მასტიმულირებელ როლს:
- ვერ ხერხდება სახელმწიფო ბიუჯეტით დაფინანსებული ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელება, რისი ძირითადი მიზნებიც დიდი რაოდენობით ჩაშლილი ტენდერებია. კერძოდ, 2014 წლის ათი თვის მდგომარეობით, ინფრასტრუქტურაზე გამოყოფილი წლიური გეგმის მხოლოდ 65 პროცენტი იყო ათვისებული.²²⁷ ადმინისტრირების და მართვის კუთხით არსებულ პრობლემებზე მიუთითებს საგარეო გრძელვადიანი კრედიტების მიღების გაჭიანურება, რაც, ასევე, უმეტეს წილად ინფრასტრუქტურული ხასიათის პროექტების დასაფინანსებლად არის გამოყოფილი.
- 2013 წელს, როგორც ცნობილია, ბიუჯეტი გაირღვა 632 მილიონი ლარით,²²⁸ 2014 წელს კი, ფინანსთა სამინისტროს ინფორმაციით, ბიუჯეტის ხარჯვითმა ნაწილმა შეადგინა 8 მილიარდ 977 მილიონი ლარი, რაც გეგმის 9 080 მილიონის 98,9%-ს შეადგენს. თანხის აუთვისებლობა 2014 წელს შეადგენს 103 მლნ ლარს.²²⁹
- ტენდენციად იქცა საბიუჯეტო სახსრების დიდი ნაწილის წლის ბოლო კვარტალსა და თვეებში დახარჯვა. გრანტების შემოღინების შეფერხებასთან ერთად, ეს უარყოფით გავლენას ახდენს ეროვნულ ვალუტაზე მისი გაუფასურების თვალსაზრისით. გარდა ეროვნული ვალუტის კურსის ვარდნისა, ეს აისახება ეროვნული ბანკის სავალუტო რეზერვების შემცირებაზეც. 2014 წლის მხოლოდ ერთ დღეში ეროვნულმა ბანკმა ლარის კურსის დასაჭერად დახარჯა 45 მილიონი აშშ დოლარი. 2014 წელს ამ პროცესს თან დაერთო უცხოური ინვესტიციების (იხილეთ თავი „საინვესტიციო გარემო“), ექსპორტის და გზავნილების შემცირების პროცესი, რამაც მნიშვნელოვნად განაპირობა ასევე ლარის კურსის ახალ ნიშნულზე გადასვლა.
- 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტი, უმეტესწილად, იმეორებს 2014 წლის ტენდენციებს და პრიორიტეტებს, კერძოდ, ბიუჯეტის დაახლოებით მესამედი გამოყოფილია სოციალური უზრუნველყოფის მიმართულებით. არაფინანსური აქტივების ზრდის მიმართულებით, შარშანდელის მსგავსად გამოყოფილია მთლიანი საბიუჯეტო გადასახდელების 10 პროცენტი.
- 2015 წელსაც დაგეგმილია მაღალი მოცულობის საგარეო ვალის აღება, ჯამში ვალდებულებების ზრდა გათვალისწინებულია 1, 330 მლნ ლარით, რაც მთლიანი საბიუჯეტო რესურსის 13 პროცენტია. თუმცა, დაგეგმილია ფისკალური დეფიციტის შემცირება 2014 წლის ბიუჯეტის კანონის გეგმიურ მაჩვენებლებთან შედარებით, რათა ფისკალური დეფიციტი არ აღემატებოდეს საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მიერ დაწესებულ 3 პროცენტს.

²²⁵ საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, *საქართველოს 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ*; საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის მაჩვენებლები, www.mof.ge

²²⁶ საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, *საქართველოს 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ*; საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის მაჩვენებლები, www.mof.ge

²²⁷ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სახელმწიფო ხაზინა, *ოპერატიული მონაცემები*, www.treasury.gov.ge

²²⁸ საქართველოს მთავრობა, *საქართველოს 2013 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიში*, <http://bit.ly/18ZgXTC>

²²⁹ 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიში, http://www.mof.ge/news/print_news.aspx?news_id=6427

რეკომენდაციები

1. პროგრამული ბიუჯეტირების მეთოდოლოგია ფინანსთა სამინისტროსათვის მოკლე ინსტრუქციის დანიშნულების დოკუმენტის ნაცვლად, უნდა გადაიქცეს საბიუჯეტო პროცესში ჩართული ყველა მხარტავი დაწესებულებისა და საბიუჯეტო ორგანიზაციის პრაქტიკულ სახელმძღვანელოდ, რომელიც არა მხოლოდ ჩართული ორგანიზაციების როლსა და ჩართულობის ხარისხს უნდა განსაზღვრავდეს ცხადად, არამედ აძლევდეს მათ პრაქტიკულ მითითებებს შესასრულებელი სამუშაოს წარმართვისთვის. მეთოდოლოგიური დანიშნულების დოკუმენტი უნდა უზრუნველყოფდეს, პირველ რიგში, ტერმინთა სიზუსტესა და შესაბამისობას სხვა მსგავსი მიზნით შემუშავებულ დოკუმენტებთან, მით უმეტეს კოდექსთან. აგრეთვე, მას უნდა ჰქონდეს კოდექსითა თუ სხვა რაიმე ძირითადი სტანდარტით დადგენილი ძირითადი დებულებების დაკონკრეტებისა და პრაქტიკული გამოყენების დანიშნულება.
2. ბიუჯეტის დაგეგმვისას მნიშვნელოვანია, აქცენტი გაკეთდეს გრძელვადიან, ზრდაზე ორიენტირებულ საბიუჯეტო ინვესტიციებზე. მაგალითისთვის, ერთჯერადი საგადასახადო შეღავათების და მზარდი სოციალური ვალდებულებების ნაცვლად, სასურველია, დაფინანსდეს ისეთი მიმართულებები, როგორიცაა დამატებითი ინფრასტრუქტურული ხარტვები, მოხდეს პროფესიული განათლების დაფინანსების ზრდა. განათლება, ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი, გრძელვადიანი ინვესტიციაა ქვეყნის ეკონომიური განვითარებისთვის.
3. საბიუჯეტო ხარტვების შედეგები მოწმობს, რომ ხარტვის სტრუქტურა წლიდან წლამდე იცვლება და ბიუჯეტი პროცენტულად უფრო მეტად ხდება დატვირთული მიმდინარე ვალდებულებებით, რაც იფარება უმეტესად გაზრდილი ვალდებულებების და არა საგადასახადო შემოსავლების ზრდის ხარტვზე.
4. ბიუჯეტის დაგეგმვისას, მაქსიმალურად უნდა მოხდეს მიმდინარე დანიშნულების და ფიქსირებული ტიპის ხარტვების ზრდისგან თავის შეკავება, ხოლო სოციალური ტიპის ღონისძიებები უნდა იყოს მაქსიმალურად მიმართული ყველაზე გაჭირვებულ ოჯახებზე. დამატებით, რეკომენდირებულია, მოხდეს ადმინისტრაციული ტიპის ხარტვების ოპტიმიზაცია. იმ პირობებში, როდესაც სახელმწიფო იღებს დიდი ოდენობის სესხს საბიუჯეტო ხარტვების დასაფინანსებლად, ადმინისტრაციული ტიპის, მათ შორის, შრომის ანაზღაურების ფონდის მატება არ არის გამართლებული.
5. ბიუჯეტის ხარტვითი ნაწილის ათვისება ნელი ტემპით მიმდინარეობს წლის განმავლობაში. რეკომენდირებულია, საბიუჯეტო რესურსის ხარტვა მაქსიმალურად თანაბრად გადანაწილდეს კვარტლებისა და თვეების მიხედვით, რათა დამატებითი დარტყმა არ მიადგეს ეროვნულ ვალუტას.
6. საქართველოს ფინანსთა სამინისტრომ და სხვა სამინისტროებმა საზოგადოებას უნდა აცნობონ ადეკვატური ინფორმაცია ბიუჯეტის შესახებ. განსაკუთრებით იმ მიზეზების თაობაზე, თუ რატომ ვერ ხდება დაგეგმილი გადასახდელების შესრულება, რატომ ფერხდება ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელება.

18.3 საგარეო ვალი

2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებისათვის არსებული მდგომარეობა

- 2012 წლის სექტემბრის მდგომარეობით, საქართველოს საგარეო ვალი შეადგენდა 13,11 მილიარდ აშშ დოლარს.
- საქართველოს საკრედიტო რესურსის წილი მთლიან საბიუჯეტო სახსრებში 2013 წელს არსებული 3 პროცენტიდან, 2014 წელს 12 პროცენტამდე გაიზარდა.²³⁰ ასეთი მაღალი მაჩვენებელი იყო 2009-2010 წლებში მსოფლიო კრიზისისა და ომის ფონზე.

²³⁰ საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, ქვეყნის ძირითადი მონაცემების და მიმართულებების დოკუმენტი 2014-2017 წლებისათვის, <http://www.mof.ge/5233>;

- 2013-2015 წლებში ნავარაუდევია 3 მილიარდ აშშ დოლარზე მეტის საგარეო ვალდებულებების მიღება.

ახალი ხელისუფლების რეფორმები და ცვლილებები

- 2014 წლის სექტემბრის მდგომარეობით (საქართველოს ეროვნული ბანკის მონაცემები), საქართველოს მთლიანი საგარეო ვალი, რომელიც მოიცავს სამთავრობო სექტორს, ეროვნულ ბანკს, კომერციულ ბანკებს, სხვა სექტორებს და კომპანიათაშორის ვალებს, შეადგენდა 13,14 მილიარდ აშშ დოლარს.²³¹ მთლიანი საგარეო ვალის 31 პროცენტი (4.1 მილიარდი აშშ დოლარი) სამთავრობო ვალია, კომერციული ბანკების წილი მთლიან საგარეო ვალში 20 პროცენტია; საქართველოს ვალის საშუალო შეწონილი პროცენტი 1,9 პროცენტია;
- საგარეო ვალის 94 პროცენტი უცხოურ ვალუტაშია დენომინირებული, რაც ბრდის სავალუტო რისკს და გაცვლითი კურსის ფონზე აღებული ვალდებულების წნეხის შესაძლო მატების საფრთხეს.
- საქართველოს მთავრობის საგარეო ვალს მშპ-სთან მიმართებაში კრიტიკულ ზღვრამდე არ მიუღწევია, თუმცა მისი მუდმივი ზრდა ცხადყოფს, რომ საჭიროა სტრატეგიის განსაზღვრა. ევროკავშირის, მასტრიხტის კრიტერიუმის შესაბამისად,²³² ევროზონის წევრი ქვეყნებისგან მოითხოვს, სახელმწიფო ვალი არ აღემატებოდეს ქვეყნის მთლიანი შიდა პროდუქტის (მშპ) 60 პროცენტს. მსოფლიო ბანკის და საერთაშორისო სავალუტო ფონდის რეკომენდაციით,²³³ ქვეყნის საგარეო მდგრადობის უზრუნველსაყოფად, საგარეო ვალის მოცულობა ქვეყნის ექსპორტის 150 პროცენტს, ხოლო საბიუჯეტო შემოსავლების 250 პროცენტს არ უნდა აღემატებოდეს. 2014 წლის მდგომარეობით, მთავრობის საგარეო ვალი მშპ-სთან მიმართებაში 26.9 პროცენტია, ხოლო მთლიანი ვალი 35.6 პროცენტი. შესაბამისად, საქართველოში ზღვრულ ნორმებზე მნიშვნელოვნად ნაკლებია ვალის მომსახურების მაჩვენებლებიც;
- 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის მიხედვით, 2015 წლის ბოლოსთვის სახელმწიფო ვალის ზღვრული მოცულობა ნომინალურ მშპ-თან მიმართებაში შეადგენს დაახლოებით 35.6%, აქედან სახელმწიფო საგარეო ვალი დაახლოებით 26.4%, ხოლო სახელმწიფო საშინაო ვალი დაახლოებით 9.3%, რაც 2014 წლის თითქმის ანალოგიური მაჩვენებელია.

რეკომენდაციები

1. მიგვაჩნია, რომ ზოგადად სახელმწიფო ვალი არ უნდა განიხილებოდეს პრობლემად ქვეყნის ეკონომიკისთვის. დღეს არ არსებობს ქვეყანა, რომელსაც საგარეო ვალი არ აქვს. თუმცა, მნიშვნელოვანია, ვალის აღება და გამოყენება მიზნობრივი და სტრუქტურირებული იყოს, რათა სახსრები გამოყენებული იყოს განვითარებისთვის და არ მიგვიყვანოს დეფოლტის მდგომარეობამდე. ამისთვის კი აუცილებელია საქართველოს ვალის მართვის სტრატეგიული დოკუმენტის შექმნა.
2. საქართველოს ვალის მართვის სტრატეგიული დოკუმენტი უნდა მოიცავდეს შემდეგ მუხლებს: ვალის აღების და მართვის ორგანიზაციული პროცედურების უზრუნველყოფა; ვალის დაფინანსების წყაროს მოძიება და გრაფიკის განსაზღვრა; ასაღები ვალის ოდენობის განსაზღვრა, რისკების შეფასება, მართვა და ხარისხიანი სტატისტიკური მონაცემების წარმოება.
3. მთავრობის მიერ სესხის აღება აუცილებლად უნდა იყოს შეთანხმებული კანონმდებლობით განსაზღვრულ ყველა სამთავრობო დაწესებულებასთან და შესაბამისობაში უნდა იყოს ეროვნულ ინტერესებთან. მნიშვნელოვანია, რომ კერძო სექტორის მიერ სესხის აღებისას, შეზღუდული იყოს სახელმწიფო გარანტიის გაცემა. უნდა განისაზღვროს ვალის მოზიდვაზე და მართვაზე პასუხისმგებელი ორგანო და

²³¹ საქართველოს ეროვნული ბანკი, სტატისტიკური მონაცემები, <https://www.nbg.gov.ge/index.php?m=304>;

²³² ევროპის ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია, <http://bit.ly/1xAQCHh>

²³³ საერთაშორისო სავალუტო ფონდი, ვალის მდგრადობის მაჩვენებლები, <http://bit.ly/1CQLOhi>

ვალის აღების ან მომსახურების პროცედურები დეტალურად უნდა გაიწეროს ყველა მონაწილე და პასუხისმგებელი ორგანოს მონაწილეობით.

4. ეკონომიკურ სექტორებს თუ პროექტებს, რომელთაც სახელმწიფო ვალი უნდა მოხმარდეს, უნდა ჰქონდეთ სესხის დანახარჯებზე უფრო მაღალი ამონაგები. აუცილებლად უნდა მოხდეს ამ პროექტების მიზანშეწონილობის შესწავლა. სოციალური ან ინფრასტრუქტურული პროექტები, რომელთაც ვალი მოხმარდება, უნდა შეფასდეს ეგრედ წოდებული cost/benefit ანალიზით. იმ პროექტებისთვის, რომელთაც აქვთ სწრაფი პოზიტიური შედეგი, შესაძლებელია, ვალი აღებული იქნეს საერთაშორისო კაპიტალის ბაზრებიდან, ხოლო სოციალური მომსახურებისთვის სესხის აღება მიზანშეწონილია გაცილებით შეღავათიანი პირობებით შესაბამისი ფინანსური ინსტიტუტებიდან.
5. სტრატეგიაში აღწერილი უნდა იყოს ის უპირატესობა, რაც კონკრეტულ შემთხვევებში შიდა ვალს გააჩნია და საგარეო ვალის შიდა ვალით ჩანაცვლების საჭიროება (მაგალითად, სახაზინო ვალდებულებები). გრძელვადიან პერიოდში შიდა ვალი შეიძლება უფრო იაფი იყოს, ვიდრე საგარეო ვალი, რადგან საგარეო ვალს თან ახლავს საპროცენტო ხარჯი, სტერილიზაციის და გაცვლითი კურსის ხარჯები.

18.4 პაჭრობა და DCFTA

2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებისათვის არსებული მდგომარეობა

- უკანასკნელი ათწლეულის განმავლობაში, საქართველოს საგარეო სავაჭრო ბრუნვა 6-ჯერ, ექსპორტი კი 4-ჯერ გაიზარდა;
- 2012 წლის სექტემბრის მდგომარეობით, საქართველოს საგარეო სავაჭრო ბრუნვა შეადგენდა 10 მილიარდ 425 მილიონ აშშ დოლარს, საიდანაც ექსპორტი იყო 2 მილიარდ 375 მილიონი აშშ დოლარის, იმპორტი კი დაახლოებით 8 მილიარდ აშშ დოლარის;
- 2012 წლის მდგომარეობით, ქვეყნების პროცენტული წილი საქართველოს მთლიან სავაჭრო ბრუნვაში შემდეგი თანმიმდევრობით გადანაწილდა: თურქეთი – 15%, აზერბაიჯანი – 12.3%, უკრაინა – 7.5%, ჩინეთი – 5.8%, გერმანია – 5.7%, რუსეთი – 5.1%, აშშ – 4.3%, ბულგარეთი – 3.3%, სომხეთი – 3.2%, იტალია – 3.2%.

ახალი ხელისუფლების რეფორმები და ცვლილებები

2014 წელს საგარეო ვაჭრობის მიმართულებით განხორციელებული ცვლილებებიდან აღსანიშნავია ორი ძირითადი ცვლილება:

1. ამოქმედდა DCFTA;
2. საქართველომ უარი თქვა შეერთებოდა რუსეთის წინააღმდეგ ეკონომიკურ სანქციებს; რუსეთის ბაზარი გაიხსნა ქართული ხილისა და ბოსტნეულისთვის; გაგრძელდა რუსეთის ბაზარზე 2012 წელს აღდგენილი ღვინის ექსპორტი;

შედეგად, 2014 წლის მონაცემებით:

- საქართველოს მთავარი სავაჭრო პარტნიორები ექსპორტის კუთხით არიან აზერბაიჯანი (19 პროცენტი); სომხეთი (10 პროცენტი); რუსეთი (10 პროცენტი); თურქეთი (8 პროცენტი);
- სასაქონლო ჯგუფებიდან საექსპორტო ათეულში პირველ ადგილზეა მსუბუქი ავტომობილები (მთელი ექსპორტის 18 პროცენტი); ფეროშენადნოები (10 პროცენტი); სპილენძის მადნები და კონცენტრატები; (9 პროცენტი); ნატურალური ღვინოები (6 პროცენტი), თხილი (6 პროცენტი); სასოფლო-სამეურნეო პროდუქცია საქართველოდან ექსპორტირებული პროდუქციის 26%-ს შეადგენს;
- 2014 წლის მდგომარეობით, ევროკავშირი საქართველოს ერთ-ერთი უმსხვილესი სავაჭრო პარტნიორია და მისი წილი იმპორტის საერთო მოცულობაში 28%-ს, ხოლო ექსპორტისა – 22%-ს შეადგენს.
- რუსეთის მხრიდან ქართული პროდუქციის ნაწილზე ემბარგოს მოხსნის შემდეგ, რუსეთის წილი ბოლო სამი წელია, იზრდება და 2014 წლის ბოლოსთვის საქართველოს საერთო ექსპორტში 9,7 პროცენტი შეადგინა.

- 2014 წლის ბოლო ორი თვის განმავლობაში, რუსეთზე ეკონომიკური დამოკიდებულების ზრდისა და უკრაინაში მიმდინარე ომის ეფექტი მძიმედ აისახა საქართველოს საექსპორტო მაჩვენებელზე.²³⁴

რეკომენდაციები

1. საქართველოს ბიზნესმენებს საკმაოდ მცირე მოცულობით აქვთ ათვისებული DCFTA-ის შესაძლებლობები; აუცილებელია, საზოგადოების და ბიზნეს წრეების ინფორმირებულობის დონის გაზრდა ევროკავშირის ასოცირების ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულებების და სამომავლო შესაძლებლობების მიმართულებით;
2. ხელისუფლებამ უნდა შექმნას პროგრამები, რომლებიც მიზნად დაისახავს ადგილობრივი მწარმოებლების დახმარებას ევროკავშირის შესაბამისი რეგულაციებისა და სტანდარტიზაციის პროცედურების დაკმაყოფილებაში, იქნება ეს ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა, კონსულტაციების ჩატარება, ფერმერების სახლებისა და ტრენინგცენტრების როლის ზრდა და ა.შ.
3. კოორდინაციის გასაუმჯობესებლად, სამთავრობო სტრუქტურაში უნდა გამოიყოს ერთი ორგანო, რომელიც პასუხისმგებელი იქნება ევროკავშირის წინაშე აღებული ვალდებულებების კომუნიკაციაზე;
4. DCFTA ითვალისწინებს საქართველოს კანონმდებლობის ჰარმონიზებას ევროკავშირის კანონმდებლობასთან. ამ მხრივ, აუცილებელია ევროკავშირის კანონმდებლობის მორგება ადგილობრივ რეალობასთან; საკანონმდებლო შესწორებათა *ex ante* ზეგავლენის შეფასება, შესაძლო ალტერნატივათა გამოვლენის და მათგან ოპტიმალურის შერჩევის მიზნით. მნიშვნელოვანია, რომ გამოინახოს გზები, რათა ეს პროცესი დროში განერილი იყოს და არა მეცხეული, რათა მტკიცეული არ აღმოჩნდეს მოუზადებელი ქართლი ბიზნეს-გარემოსთვის;
5. აუცილებელია ბაზრების შემდგომი დივერსიფიცირებისთვის ზრუნვა, რადგან რუსეთის ბაზარზე მზარდი დამოკიდებულება, რომელიც ერთ-ერთი ყველაზე მყიფე და პოლიტიკურად სენსიტიური ბაზარია, შესაძლოა, ერთის მხრივ, პოლიტიკურ ბერკეტად იქნას გამოყენებული ქვეყნის მიმართ; მეორეს მხრივ კი, გადაჭარბებული დამოკიდებულების შემთხვევაში, პოლიტიკური პრობლემების არარსებობის დროსაც კი, საქართველოს ეკონომიკაზე პირდაპირ აისახება ის რისკები, რომელსაც დღეს რუსული რუბლის ვარდნა ქმნის რუსული ეკონომიკისთვის; ამიტომ, მნიშვნელოვანია, ხელისუფლებამ გააძლიეროს ღონისძიებები ახალი საექსპორტო ბაზრების, მათ შორის ჩინეთისა და უახლოესი აზიური ქვეყნების ბაზრების ასათვისებლად;

²³⁴ საქსტატი, *საგარეო ვაჭრობა*, <http://bit.ly/1FWiozc>

18.5 სოფლის მეურნეობა

2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებისათვის არსებული მდგომარეობა

უკანასკნელი ოცი წლის განმავლობაში, საქართველოს სოფლის მეურნეობა ეკონომიკის ერთადერთი მსხვილი დარგია, რომელშიც განვითარების პროცესები ძალიან უმნიშვნელო ტემპებით მიმდინარეობს.

2012 წლისთვის სოფლის მეურნეობის წილი მშპ-ში 8,6 პროცენტს შეადგენდა.²³⁵ სასოფლო-სამეურნეო მიწების თითქმის 70 პროცენტი არარეგისტრირებული იყო.²³⁶ არსებული მდგომარეობის გაანალიზების შედეგად გამოვლინდა რამდენიმე ძირითადი ფაქტორი, რომლებიც სექტორის განვითარებას აფერხებს:

- ფორმალური, სტრუქტურირებული მიწის ბაზრის არარსებობა;
- მიწების ფრაგმენტაცია;
- მოძველებული ინფრასტრუქტურა;
- ეფექტიანი ფინანსური ინსტრუმენტების ნაკლებობა;
- ტექნოლოგიების/„ნოუ-ჰაუს“ არარსებობა.

ახალი ხელისუფლების რეფორმები და ცვლილებები

განხორციელებული საქმიანობა რამდენიმე მიმართულებად შეიძლება დაიყოს: ე.წ. სუბსიდიების პოლიტიკა; სასოფლო-სამეურნეო ინფრასტრუქტურის მშენებლობა; ინსტიტუციონალური მშენებლობა; ევროკავშირთან თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულებების შესრულება.²³⁷

ამ აქტივობებიდან შეიძლება გამოიყოს შემდეგი პროექტები:

- „მცირემიწიან ფერმერთა საგაზაფხულო სამუშაოების ხელშეწყობის პროექტი;" (2013 წელს დაიხარჯა 50 მლნ ლარი)
- „შელავათიანი აგროკრედიტის პროექტი" (2014 წლის დეკემბრის მდგომარეობით, გაცემულია 24,7 ათასი სესხი ჯამური ღირებულებით – 651 მილიონ ლარამდე); დაფინანსებულია 89 ახალი სანარმო, ხოლო გაფართოება/გადაიარაღებისთვის დაფინანსებულია 580 სანარმო.
- სასოფლო-სამეურნეო პროდუქციის გადამამუშავებელი სანარმოების თანადაფინანსების პროექტი – 2014 წლის დეკემბრის მდგომარეობით დამტკიცებულია 16 პროექტი. დამტკიცებული თანხა 12 მილიონ აშშ დოლარამდე.
- ვაშლის რეალიზაციის ხელშეწყობის პროექტი – სუბსიდია 3,2 მილიონი ლარი;
- სამრეწველო გადამამუშავებისთვის განკუთვნილი მანდარინის სუბსიდირება – ბენეფიციარებმა მიიღეს 2 127 000 ლარის შემოსავალი, აქედან სახელმწიფო სუბსიდიის თანხამ 1 035 000 ლარი შეადგინა.
- რთველის სუბსიდირება – 2014 წელს სუბსიდია 1 კილოგრამ რქაწითელზე და კახურ მწვანეზე 35 თეთრს შეადგენს, 1 კგ საფერავზე – 15 თეთრს. 2014 წლის რთველი წარმატებით განხორციელდა მთელი ქვეყნის მასშტაბით. საერთო ჯამში, გადამამუშავდა 124 ათას ტონამდე ყურძენი, ყურძნის რეალიზაციით მიღებულმა შემოსავალმა 174 მლნ ლარს გადააჭარბა (შედარებისთვის: 2013 წელს შემოსავლები 100 მლნ ლარს შეადგენდა).
- სამელიორაციო სისტემების სარეაბილიტაციო სამუშაოები – 2014 წლის დეკემბრის მდგომარეობით, გასარწყავებულია 88 ათასი და დაშრობილია 25 ათასი ჰექტარი.

²³⁵ საქართველოს ეკონომიკის და მდგრადი განვითარების სააგენტო, სოფლის მეურნეობა, მარტი 2014, <http://bit.ly/1bwgMRy>

²³⁶ რასიოთავისუფლება, სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწებისთვის სტატუსის შეცვლაზე შეზღუდვის ვადა ხანგრძლივდება, დეკემბერი 2014, <http://bit.ly/1HK66bR>

²³⁷ საქართველოს სოფლის მეურნეობის სამინისტრო, საქართველოს სოფლის მეურნეობის სამინისტროს მიერ 2013 წელს შესრულებული სამუშაოს ანგარიში, <http://bit.ly/1CQM67Y>; სოფლის მეურნეობის სამინისტროს მოკლე ანგარიში, <http://goo.gl/RFKL10>

- აგროდაზღვევის საპილოტე პროგრამა (ამოქმედდა 2014 წლის პირველი სექტემბრიდან) – პროგრამა სახელმწიფოს მხრიდან სადაზღვევო პრემიის 95%-მდე სუბსიდირებას ითვალისწინებს; 2014 წელს პროგრამის ბიუჯეტი 5 მლნ ლარია;
- კოოპერაციის მხარდამჭერი აქტივობები – მიღებულია შესაბამისი კანონი; 2014 წლის დეკემბრის მდგომარეობით, სასოფლო-სამეურნეო სტატუსი მიენიჭა 376 კოოპერატივს, მათ შორის 99 კოოპერატივი მაღალმთიან რეგიონშია. კოოპერატივებში გაერთიანებულია 2 956 მეპაიე. კოოპერატივებისთვის უკვე გაცემულია: მოტობლოკების კომპლექტი – 169, დამატებითი ხელის სათესი – 117.
- ევროკავშირთან თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულებების შესრულების თვალსაზრისით, აღსანიშნავია: რძის და თაფლის ტექნიკური რეგლამენტების შემუშავება; სურსათის უვნებლობის სამსახურის გააქტიურება; საქართველოს სოფლის მეურნეობის სამინისტროს ლაბორატორიის მიერ საერთაშორისო სერტიფიკატების მიღება; სოფლის მეურნეობის სამეცნიერო-კვლევითი ცენტრის შექმნა და ა.შ.

შექმნილია საქართველოს სოფლის მეურნეობის განვითარების სტრატეგია 2015-2020 წწ. სტრატეგიის ძირითადი მიმართულებებია: აგრარულ სექტორში დასაქმებულთა კონკურენტუნარიანობის ამაღლება; ინსტიტუციური განვითარება; მელიორაცია და ნიადაგის ნაყოფიერება; რეგიონული და დარგობრივი განვითარება – დამატებული ღირებულების შემქმნელი სრული ციკლის წარმოების განვითარების ხელშეწყობა; სასურსათო უსაფრთხოების უზრუნველყოფა; სურსათის უვნებლობა, ვეტერინარია და მცენარეთა დაცვა; კლიმატის ცვლილებები, გარემო და ბიომრავალფეროვნების შენარჩუნება;

- ცალკე საკითხია მიწის საკუთრებასთან დაკავშირებული ცვლილებები, რომელიც უარყოფითად აისახა საინვესტიციო გარემოზე, განსაკუთრებით სოფლის მეურნეობის მიმართულებით (დეტალურად იხილეთ ქვეთავში „საინვესტიციო გარემო“).
- მიწის რეგისტრაციის საკითხთან დაკავშირებით არ გადადგმულა ქმედითი და ხელშესახები ნაბიჯები.

რეკომენდაციები²³⁸

1. 2012 წლიდან 2014 წლამდე სოფლის მეურნეობის წილი საქართველოს მშპ-ში 8,6 პროცენტიდან 9,4 პროცენტამდე გაიზარდა, ანუ, სულ, 0,8 პროცენტით. არსებული დანახარჯების პირობებში ასეთი ზრდა დამახარჯების ნაკლებეფექტიანობაზე მეტყველებს; ეს ადასტურებს, რომ არსებული პოლიტიკა, ნაწილობრივ მაინც, გადასახედია;

2. გამოკვეთილია პროგრამების გამჭვირვალობის აშკარა ზრდის ტენდენცია პროგრამების რაოდენობრივი დაფინანსების აშკარა ზრდის ფონზე. პროგრამები აღარ ატარებს სპორადულ ხასიათს, თუმცა, ცალკეული მათგანის, მაგალითად მცირემიწიან ფერმერთა ხელშეწყობის პროგრამის რელევანტურობა სადავოა. ეს განსაკუთრებით ნათელია, თუკი შეფასებას არა მხოლოდ წარსულ პროგრამებთან შედარების კონტექსტში გავაკეთებთ.

3. მთავრობამ უახლოეს რამდენიმე წელიწადში უნდა გაატაროს ღონისძიებები მიწის ბაზრის ჩამოყალიბების მიმართულებით, ამისათვის კი აუცილებელია:

- მოხდეს სადღეისოდ არსებული ყველა ტიპის დოკუმენტაციის (როგორც ნაბეჭდი ფორმით, ასევე ელექტრონულად) ინვენტარიზაცია, რათა ნათელი წარმოდგენა შეიქმნას, თუ რა სტადიაზეა მიწის რეფორმა დღეს, რა დინამიკაა ამ მიმართულებით და რა მოცულობის შეიძლება იყოს შესასრულებელი სამუშაოს მასშტაბი. მოწესრიგდეს საჯარო რეესტრის ცენტრალურ აპარატსა და ადგილობრივ განყოფილებებში შენახულ ინფორმაციებს შორის არსებული განსხვავებანი, ხარვეზების არსებობის შემთხვევაში.

²³⁸ სოფლის მეურნეობის სტრატეგია: საერთაშორისო გამოცდილება და საქართველო, <http://bit.ly/1M2tqbf> 2014; სოფლის მეურნეობა გამოწვევები და მიმდინარე პოლიტიკა, 2013, <http://bit.ly/1FWiQ0f>; მიწის ბაზრის არსებული მდგომარეობა, 2013, <http://bit.ly/19SQckS>

- მკაფიოდ ჩამოყალიბდეს სახელმწიფოს მიდგომები მიწაზე საკუთრების სხვადასხვა ფორმასთან მიმართებაში (კერძო, სათემო, სახელმწიფო, შესაძლებელია ტრადიციული). შესაძლებელია, ცალკეულ რეგიონებში საკმარისი არ იყოს მხოლოდ კერძო მესაკუთრეთა ხელში არსებული ნაკვეთების რეგისტრაცია და საჭირო გახდეს პოლიტიკის შემუშავება სათემო საძოვრების, საერთო საკუთრების მიწებთან დაკავშირებით;
- მოხდეს მიწაზე საკუთრების მარწმუნებელი კანონმდებლობის დახვეწა, რათა მაქსიმალურად გაადვილდეს რეგისტრაციისათვის საჭირო პროცედურების გავლა.
- აუცილებელია აქტივობების განხორციელება სასოფლო-სამეურნეო წარმოებაში კაპიტალის მოზიდვის ხელშესაწყობად, ტექნოლოგიების გავრცელებისა და ძირითადი ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაციის მიმართულებით.
- იმის მიუხედავად, რომ შეღავათიანი სესხების პროგრამის შედეგად, მნიშვნელოვნად გაიზარდა სექტორში მიმართული სახსრების მოცულობა, შესაძლოა, პროგრამა სერიოზულ პრობლემას წააწყდეს მდგრადობის კუთხით, მით უმეტეს მაშინ, როცა შესაბამისი დაფინანსების წყაროები აღარ იარსებებს.
- ძირითადი ინფრასტრუქტურის, კერძოდ კი სამელიორაციო სისტემების აღდგენა უთუოდ დადებით მოვლენად უნდა ჩაითვალოს, თუმცაღა მიწისა და საკრედიტო ბაზრების ეფექტიანი ამოქმედების გარეშე აქაც ძნელი იქნება მდგრადობაზე საუბარი.
- მიგვაჩნია, რომ სახელმწიფო მომავალში არ უნდა ხარჯავდეს სახსრებს მცირემნიშვნა ფერმერთა ხელშეწყობის ან მსგავს პროგრამებზე, ვინაიდან ეს ქმნის არასაჭირო შემფოთებას ბაზარზე, ამახინჯებს კონკურენციას და არ უწყობს ხელს არსებით ხარისხობრივ ზრდას.
- საბოლოო ჯამში, ქვეყნის აგრარული პოლიტიკის წარმატება მნიშვნელოვნად იქნება დამოკიდებული მთავრობის ეფექტურობაზე განვითარებისთვის საჭირო ინსტიტუციონალური და საკანონმდებლო, ასევე ფიზიკური ინფრასტრუქტურის შექმნის თვალსაზრისით.

და ბოლოს, ეკონომიკური წინსვლის მისაღწევად მნიშვნელოვან ფაქტორს წარმოადგენს პროგნოზირებადი ბიზნეს გარემოს არსებობა. აუცილებელია, ინვესტორებს ჰქონდეთ გარანტიები, საკანონმდებლო აქტების დონეზე გამყარებული სახელმწიფო პოლიტიკის გრძელვადიანი ხედვის და პროგნოზირების საშუალება. მაგალითად, გრძელვადიანი საგადასახადო პოლიტიკა. იმ შემთხვევაში, თუ სახელმწიფო გეგმავს უზრუნველყოს საგადასახადო რეგულაციების დამატებითი ლიბერალიზაცია ეტაპობრივად, მნიშვნელოვანია, ეს გაიწეროს თავად საკანონმდებლო აქტებში, სავარაუდო ამოქმედების თარიღის მითითებით. მნიშვნელოვანია, არსებობდეს ერთიანი სტრატეგიის დოკუმენტი, რომელიც ერთ საერთო კონტექსტში მოაქცევს ეკონომიკური პოლიტიკის სხვადასხვა მიმართულებით წარმოებულ ცვლილებებს, რათა ისინი არ მოდიოდნენ ერთმანეთთან წინააღმდეგობაში. აღნიშნული საშუალებას მისცემს ბიზნესს გრძელვადიან პერიოდში მოახდინოს სახელმწიფო პოლიტიკის განჭვრეტა და უფრო თამამად მიიღოს გადაწყვეტილებები ქვეყანაში ეკონომიკური საქმიანობის განსახორციელებლად.

19. ღია მმართველობა

ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი
(IDFI)



2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებისთვის არსებული მდგომარეობა

კორუფციასთან ბრძოლის კუთხით, ყოფილი ხელისუფლების მიერ წლების განმავლობაში განხორციელებული ძალიან მნიშვნელოვანი და წარმატებული ინიციატივების მიუხედავად (მაგ. თანამდებობის პირთა ქონებრივი დეკლარაციებისა და სახელმწიფო შესყიდვების ელექტრონული სისტემების დანერგვა), 2012 წლამდე ღია და ანგარიშვალდებული მმართველობის კუთხით საქართველოში სერიოზული პრობლემები არსებობდა. ძვირადღირებული სახელმწიფო პროექტების მიმდინარეობის გაუმჭვირვალობა, საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის სისტემური შეზღუდვა საზოგადოებაში აჩენდა ლეგიტიმურ ეჭვებს დემოკრატიული მმართველობის განვითარების მიმართულებით.

2012 წლის 1 ოქტომბრის საპარლამენტო არჩევნებით განხორციელებული პოლიტიკური ცვლილებების შემდგომ, შეინიშნებოდა მნიშვნელოვანი დადებითი ტენდენციები საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის თვალსაზრისით. სამოქალაქო სექტორი გამოთქვამდა იმედს, რომ საჯარო დაწესებულებათა ინფორმაციის ღიაობის მზარდი ტენდენცია შენარჩუნებული იქნებოდა მომავალშიც, თუმცა 2014 წელს IDFI-ის მიერ ჩატარებულმა კვლევებმა²³⁹ ნათლად აჩვენა, რომ მთელი რიგი საჯარო დაწესებულებების შემთხვევაში, პოლიტიკური ცვლილებების შემდგომ ნაჩვენები დადებითი ტენდენციები დაკავშირებული იყო ახალი ხელისუფლების მოღვაწეობის სანყის ეტაპთან, როდესაც რაიმე სახის ინფორმაციის დამალვის სურვილი ნაკლებად არსებობს. ამაზე მეტყველებს IDFI-ის მიერ ნაწარმოები სტატისტიკაც, რომლის მიხედვითაც, თუ 2012 წლის პოლიტიკურ ცვლილებებამდე ჩვენთვის მოწოდებული პასუხების მხოლოდ 39% იყო სრულყოფილი, ეს მაჩვენებელი საგრძნობლად გაუმჯობესდა 2012 წლის ოქტომბერი – 2013 წლის სექტემბრის პერიოდში და შეადგინა 85%. თუმცა, 2013 წლის ოქტომბრიდან სრულყოფილი პასუხების მოწოდების პროცენტული მაჩვენებელი კვლავ შემცირდა და შეადგინა 71%. მაგ. შინაგან საქმეთა სამინისტრომ და ფინანსთა სამინისტრომ 2014 წელს არ მოგვანოდეს ის ინფორმაცია, რაც დეტალურად იქნა გასაჯაროებული მათ მიერვე პოლიტიკური ცვლილებების სანყის ეტაპზე, 2013 წლის დასაწყისში.

ახალი ხელისუფლების რეფორმები და ცვლილებები

როგორც უკვე აღინიშნა, ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის პრაქტიკის მხრივ, ბოლო პერიოდის განმავლობაში, გასული წლის მონაცემებთან შედარებით, შეინიშნება ადმინისტრაციულ ორგანოთა გამჭვირვალობის ვარდნის ტენდენცია. თუმცა, აუცილებლად უნდა აღინიშნოს ღია მმართველობის მიმართულებით ახალი ხელისუფლების პირობებში განხორციელებული მნიშვნელოვანი ცვლილებები. კერძოდ, მიღებულ იქნა საქართველოს მთავრობის დადგენილება პროაქტიულად გამოსაქვეყნებელი საჯარო ინფორმაციის წესისა და ნუსხის დამტკიცების შესახებ. ამასთან, ცვლილება შევიდა საქართველოს ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსში და კანონით დარეგულირდა და არაორაზროვნად გაიწერა, რომ საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნა შესაძლებელია ელექტრონული ფორმით, საჯარო დაწესებულების ელექტრონული რესურსების საშუალებით; გაფართოვდა ქონებრივი დეკლარაციების წარმდგენ პირთა წრე და მას პირველად დაემატნენ სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებული არაკომერციული იურიდიული პირებისა და შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოებების ხელმძღვანელი პირები; შესყიდვების ელექტრონული სისტემის გვერდზე ქვეყნდება ინფორმაცია გამარტივებულ შესყიდვებზე; პროაქტიულად ხელმისაწვდომია სარეზერვო ფონდებიდან გამოყოფილი თანხების შესახებ ინფორმაცია.

მნიშვნელოვანია, აგრეთვე, ის გარემოებაც, რომ საქართველოს მთავრობა აქტიურად აგრძელებს მუშაობას ღია მმართველობის პარტნიორობის (OGP) საერთაშორისო

²³⁹ IDFI, საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა ცენტრალურ საჯარო დაწესებულებებში 2013 წლის ოქტომბრიდან 2014 წლის მარტის ჩათვლით – https://idfi.ge/ge/sajaro_informaciis_xelmisawvdomoba_centraluri_2013_2014; IDFI, საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა სსიპ – ებსა და საქვეყნებო დაწესებულებებში – 2013-2014 წლების ანგარიში – <https://idfi.ge/ge/access-to-public-information-in-lepls-and-state-sub-agencies-in-georgia-report-2013-2014>

ინიციატივაში. 2014 წლის სექტემბერში საქართველოს მთავრობამ დაამტკიცა ღია მმართველობა საქართველოს რიგით მეორე, 2014-2015 წლების სამოქმედო გეგმა, სადაც ასახულია სამოქალაქო საზოგადოების მიერ შეთავაზებული წინადადებები: პეტიციების ელექტრონული პლატფორმის შემუშავება, მიყურადების შესახებ სტატისტიკის პროაქტიული გამოქვეყნება, ქონებრივი დეკლარაციების მონიტორინგის მექანიზმის დანერგვა, ღია მონაცემების პორტალის ამოქმედება.

რაც ყველაზე მნიშვნელოვანია, საქართველოს მთავრობამ ღია მმართველობის პარტნიორობის ფარგლებში აიღო ვალდებულება, შეიმუშაოს ახალი კანონი ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ. აღნიშნული კანონის მიღება ძალზედ მნიშვნელოვანია, კანონმდებლობასა და პრაქტიკაში არსებული პრობლემების მომავალში თავიდან არიდებისა და გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების მაღალი სტანდარტის დანერგვისთვის.

რეკომენდაციები

1. საქართველოს ხელისუფლებამ უნდა მიიღოს ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ კანონი, რომელიც თანხვედრაში იქნება საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკასა და სტანდარტებთან. ამ მიზნით, აუცილებელია პროცესში არასამთავრობო ორგანიზაციათა და სხვა დაინტერესებულ პირთა მოსაზრებებისა და რეკომენდაციების გათვალისწინება.
2. მნიშვნელოვანია, ადმინისტრაციულმა ორგანოებმა სრულყოფილად უნდა შეასრულონ საკუთარი ვალდებულება საჯარო ინფორმაციის პროაქტიულად გამოქვეყნების შესახებ, რომელიც საქართველო მთავრობის #219 დადგენილებით არის გათვალისწინებული. ამასთან, იქიდან გამომდინარე, რომ დადგენილება არ არის საკმარისად დეტალური, სასურველია, ადმინისტრაციულმა ორგანოებმა საკუთარი ინიციატივით დაადგინონ გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების მაღალი სტანდარტი და პროაქტიულად გამოაქვეყნონ ინფორმაცია, რომელიც იქნება მეტი დეტალის შემცველი, ვიდრე ეს შესაბამისი სამართლებრივი აქტით არის მოთხოვნილი და პროაქტიულ რეჟიმში დააკმაყოფილებს საზოგადოების ინტერესს.
3. ხელისუფლებამ ხელი უნდა შეუწყოს მოქალაქეებთან ეფექტური კომუნიკაციის მექანიზმების შემუშავებას, გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში მათი ჩართულობის უზრუნველსაყოფად. ამ მიმართულებით, აუცილებელია ღია მმართველობის პარტნიორობის ფარგლებში აღებული ვალდებულებების ზედმინევნით შესრულება, პეტიციების, დისკუსიებისა და საჯარო კონსულტაციების მექანიზმების საკანონმდებლო და პრაქტიკული უზრუნველყოფა, სამოქალაქო და ექსპერტულ სექტორთან მუდმივმოქმედი თანამშრომლობითი ფორმატის ხელშეწყობა.

20. მედგარემო

საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო

2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებამდე არსებული მდგომარეობა

- 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებამდე ქართული მედიასაშუალებები მკვეთრად პოლარიზებულები იყვნენ პოლიტიკურ ჯგუფებს შორის. ქვეყნის წამყვან ტელეკომპანიებს ხელისუფლებასთან დაახლოებული პირები ფლობდნენ, რაც მათ სარედაქციო დამოუკიდებლობაზე აისახებოდა.
- გვხვდებოდა ჟურნალისტური საქმიანობისთვის ხელის შეშლისა და მედიასაშუალებებზე ზეწოლის შემთხვევები, განსაკუთრებით მწვავე მედია ფონი წინასაარჩევნო პერიოდში იყო.

ახალი ხელისუფლების რეფორმები და ცვლილებები

დადაბითი ცვლილებები

- საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ, მედიაში პოლიტიზირების დონემ იკლო და მოსახლეობას უფრო მრავალფეროვან და მიუკერძოებელ ინფორმაციაზე მიუწვდებოდა ხელი. მედიისათვის საქმიანობის განხორციელებისთვის ხელისუფლების მხრიდან ხელის შეშლის ფაქტებმა მნიშვნელოვნად იკლო. ხელისუფლების ცვლილებამ მედიასაშუალებათა მფლობელობის ცვლილებაც გამოიწვია. ბადრი პატარკაციშვილს ოჯახს უკან დაუბრუნდა ტელეკომპანია „იმედი“.
- 2013 წლის ივლისში მიღებული საკანონმდებლო ცვლილებების შედეგად, აჭარის ტელევიზია, რომელიც მთავრობის ერთ-ერთი დეპარტამენტი იყო, საზოგადოებრივ მაუწყებლად გადაკეთდა და საკანონმდებლო ჩარჩოებში მოექცა; ცვლილებები შეეხო საზოგადოებრივი მაუწყებლის სამეურვეო საბჭოსაც, რაც მიზნად ისახავდა საბჭოს არჩევის უფრო პლურალისტური წესების შემოღებას; დადებითად შეფასდა ცვლილება, რომლის მიხედვითაც, დარეგულირდა მაუწყებელთა სავალდებულო ტრანზიტის საკითხი და ავტორიზებული პირის უფლება, შესაბამისი პირობების დაცვით, მაუწყებელთა ტრანსლირება განახორციელოს (Must Carry/Must Offer).

გამოწვევები

- ხელისუფლების წარმომადგენლები, მათ შორის ყოფილი პრემიერმინისტრი ბიძინა ივანიშვილი და მოქმედი პრემიერმინისტრი ირაკლი ღარიბაშვილი ხშირად საჭაროდ აკრიტიკებენ ჟურნალისტებს მათ მიერ გამოქვეყნებული მასალების გამო, რაც, შესაძლოა მედიის წარმომადგენლებზე ზეწოლის მცდელობად შეფასდეს (თვალსაჩინო მაგალითია 2014 წლის ოქტომბერში ღარიბაშვილის კრიტიკა ჟურნალისტების მისამართით „რუსთავი 2“-ის ჟურნალისტის არასრულწლოვანი ძმის საქმის არგაშუქების გამო²⁴⁰). ხელისუფლების წარმომადგენლების მხრიდან ზეწოლის ფაქტები დაფიქსირდა „სამხრეთ კარიბჭისა“ და „გურია ნიუსის“ ჟურნალისტების მიმართაც.²⁴¹
- 2014 წლის დეკემბერში ტელეკომპანია „მანესტრო“ წამყვანმა ჟურნალისტებმა დატოვეს²⁴², რისი მიზეზიც მფლობელების მხრიდან ტელეკომპანიის საქმიანობაში ჩარევა გახდა, რაც შეუთავსებელია ჟურნალისტური საქმიანობის თავისუფლების პრინციპებთან. ჟურნალისტების განმარტებით, ტელეკომპანიის მფლობელები ცდილობენ, ურთიერთობა არ გაიფუჭონ ხელისუფლებასთან.
- საზოგადოებრივი მაუწყებლის სამეურვეო საბჭოს წევრების ახალი წესებით დაკომპლექტების პროცესი მნიშვნელოვანი შეფერხებების ფონზე წარიმართა. პარლამენტმა რამდენჯერმე არ მისცა ხმა უმცირესობის მიერ წარდგენილ კანდიდატებს, შედეგად, საბჭო 9 წევრის ნაცვლად 7 წევრით დაკომპლექტდა. საზოგადოებრივი მაუწყებლის დამოუკიდებლობას ხელყოფს შინაგან საქმეთა სამინისტროს

²⁴⁰ საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო, *პრემიერმინისტრის პოზიცია მედიისა და სასამართლოს დამოუკიდებლობისთვის საფრთხის შემცველია*, ოქტომბერი 2014, <http://bit.ly/1NbeTXZ>

²⁴¹ საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო, *ახალციხესა და ოზურგეთში ჟურნალისტებზე ზეწოლის ფაქტები შესწავლას და რეაგირებას საჭიროებს*, დეკემბერი 2014, <http://bit.ly/1D0zNHL>

²⁴² საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო, *არასამთავრობო ორგანიზაციების განცხადება ტელეკომპანია „მანესტროში“ მიმდინარე მოვლენებთან დაკავშირებით*, დეკემბერი 2014, <http://bit.ly/1BrJOC6>

წარმომადგენელიც (ე.წ. „ოდერი“), რომელიც მაუწყებელში მუდმივად იმყოფება. ე.წ. „ოდერი“ კომუნიკაციის ეროვნულ კომისიაშიცაა წარმოდგენილი.

- 2014 წლის მაისში ტელეკომპანია „რუსთავი 2“-ში ფარული ჩანაწერები აღმოაჩინეს. პროკურატურამ მალევე გამოძიების შუალედური შედეგები გამოაქვეყნა²⁴³, თუმცა, საზოგადოებისთვის მოვლენათა შემდგომი განვითარების შესახებ ხელისუფლებას აღარ უცნობებია. რამდენიმე დღის შემდეგ, „რუსთავი 2“-მა ფარულად ჩანწერილი სატელეფონო საუბრები გადასცა ეთერში. ამ შემთხვევებმა კიდევ ერთხელ აჩვენა, რომ მოსმენების კუთხით ქვეყანაში არსებული მდგომარეობა შემაშფოთებელია.
- 2014 წლის გაზაფხულზე შემოსავლების სამსახურმა შეამოწმა კომპანია „თი-ვი ემ-არ საქართველოში“, რომელიც სატელევიზიო რეიტინგებს ითვლის. ინვენტარიზაციის ფარგლებში, შემოსავლების სამსახურმა კომპანიისგან კონფიდენციალური ინფორმაციის გამჟღავნება მოითხოვა, რამაც კომპანიის საქმიანობას და მისდამი ნდობას საფრთხე შეუქმნა. შესაბამისად, რისკის ქვეშ დადგა სარეკლამო ბაზრის სტაბილურობა.
- 2014 წელს შეიცვალა სოციალური რეკლამის რეგულაცია და, ამ მხრივ, კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის როლი გაიზარდა. მაუწყებლებმა და სამოქალაქო სექტორის წარმომადგენლებმა საკუთარი შენიშვნები არა ერთხელ გამოთქვეს ამ კანონპროექტთან დაკავშირებით, თუმცა ისინი გათვალისწინებული არ იქნა.
- მთავრობის ადმინისტრაცია და სამინისტროების უმრავლესობა ჩვენთვის უცნობი კრიტერიუმების საფუძველზე, საინფორმაციო სააგენტოებს აფინანსებს, მათ შორის ინტერპრესსნიუსს. ხშირია შემთხვევები, როდესაც საინფორმაციო სააგენტოები არ მიუთითებენ, კონკრეტული ინფორმაცია რეკლამა არის თუ არა.
- ციფრულ მაუწყებლობაზე გადასვლის პროცესი საქართველოსთვის ერთ-ერთ მთავარ გამოწვევად რჩება. საქართველო ვალდებულია, 2015 წლის 17 ივნისამდე გადავიდეს ციფრულ მაუწყებლობაზე. პროცესის დროული დასრულება ხელისუფლების ერთ-ერთი უმთავრესი გამოწვევაა.

რეკომენდაციები

1. ხელისუფლების წარმომადგენლებმა თავი უნდა შეიკავონ ჟურნალისტებისა და მედიის კრიტიკისაგან, მიუხედავად იმისა, მოსწონთ თუ არა მათ ამა თუ იმ ჟურნალისტის მიერ მომზადებული მასალა. მთავრობის კრიტიკული ტონი მედიის წარმომადგენლების მიმართ მიუღებელია და, შესაძლოა, სარედაქციო პოლიტიკაში ჩარევის მცდელობად შეფასდეს.
2. ხელისუფლებამ დაუყოვნებლივ უნდა გამოიძიოს მედიის საქმიანობაში ჩარევის შემთხვევები, რომელთაც ადგილი ჰქონდა, როგორც ძველი ხელისუფლების, ასევე ქართული ოცნების პერიოდში.
3. ხელისუფლების ყველა შტომ უნდა უზრუნველყოს მედიის მაქსიმალური ჩართულობა ისეთი საკანონმდებლო ინიციატივების განხილვაში, რომლებიც უშუალოდ ეხება მედიას და მათ საქმიანობაზე აისახება.
4. ხელისუფლებამ მეტი ძალისხმევა უნდა გასწიონ ციფრულ მაუწყებლობაზე გადასვლის პროცესის დროულ ვადებში დასასრულებლად. მან უნდა მოახდინოს საკუთარი საქმიანობის ეფექტური კოორდინაცია და პროაქტიურად მიაწოდონ საზოგადოებას ინფორმაცია ამ პროცესის შესახებ.
5. შინაგან საქმეთა სამინისტრომ უნდა გაიწვიოს ე.წ. „ოდერები“ კომუნიკაციების ეროვნული კომისიიდან და საზოგადოებრივი მაუწყებლიდან. შინაგან საქმეთა სამინისტროს წარმომადგენლები ხელყოფენ ამ ინსტიტუტების დამოუკიდებლობას, რაც საქართველოს კანონმდებლობითაა გარანტირებული.

²⁴³ Civil.ge „რუსთავი 2“-მა ფარული სატელეფონო ჩანაწერები გამოაქვეყნა, მაისი 2014, <http://bit.ly/1GXXJsZ>

21. ჯანდაცვის პოლიტიკა

საქართველოს რეფორმების ასოციაცია (GRASS)

2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებამდე არსებული მდგომარეობა

2012 წლისთვის სახელმწიფო ახორციელებდა მიზნობრივ ჯანდაცვის პროგრამებს: ინფექციური დაავადების მართვა, ტუბერკულოზის მართვა, აივ ინფექცია/შიდსი, დიაბეტის მართვა, ნარკომანია, დიალუზი და თირკმლის ტრანსპლანტაცია, სასწრაფო გადაუდებელი დახმარება, სოფლის ექიმის პროგრამა და სხვა.

ამასთან, 2012 წლისთვის ჯანმრთელობის სახელმწიფო დაზღვევით სარგებლობდნენ ის მოქალაქეები, რომელთაც ყველაზე ნაკლებად მიუწვდებოდათ ხელი ჯანდაცვაზე. ესენი იყვნენ: სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ მყოფი მოსახლეობა, კომპაქტურ დასახლებაში მყოფი იძულებით გადაადგილებული პირები, მზრუნველობამოკლებული ბავშვები, 0-დან 5-წლამდე ასაკის ბავშვები, პენსიონერები, სტუდენტები, შეზღუდული შესაძლებლობის და მკვეთრად გამოხატული შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე ბავშვები. ჯანმრთელობის დაცვის სახელმწიფო პროგრამებს სადაზღვეო კომპანიები ახორციელებდნენ.

ახალი ხელისუფლების რეფორმები და ცვლილებები

საყოველთაო ჯანდაცვა

2013 წლის 28 თებერვალს საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამა ამოქმედდა. საყოველთაო ჯანმრთელობის პროგრამა საქართველოს ყველა იმ მოქალაქეზე გავრცელდა, ვინც ჯანმრთელობის დაზღვევის სხვა პაკეტით არ სარგებლობდა. პროგრამა მოიცავს: ამბულატორიულ და სტაციონარულ მომსახურებას, ქირურგიული ოპერაციებს, ონკოლოგიური დაავადებების მკურნალობას და მშობიარობის ხარჯების ანაზღაურებას. პროგრამა ითვალისწინებს როგორც გეგმიურ, ასევე – გადაუდებელ შემთხვევებს. საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამას არსებული სადაზღვეო პაკეტით შეუერთდნენ ის ადამიანებიც, ვინც აქამდე ჯანმრთელობის დაზღვევის სახელმწიფო პროგრამით სარგებლობდნენ.

ალსანიშნავია, რომ მთავრობის 165-ე და 218-ე დადგენილების ძველი სახელმწიფო სადაზღვეო პროგრამებით არც მათი ბენეფიციარები იყვნენ კმაყოფილი (მაშინ როცა საყოველთაო ჯანდაცვა გაცილებით უფრო მოწესრიგებულია). ამასთანავე, ძალიან დაბალმა სადაზღვეო პრემიებმა მონაწილე სადაზღვეო კომპანიების საკმაოდ დიდი ნაწილი ზარალზე გაიყვანა. თუმცა გამოსავალი იყო არა ამ სახელმწიფო სადაზღვეო პროგრამების გაუქმება და საყოველთაო ჯანდაცვის დაწყება, არამედ სადაზღვეო პრემიების გადახედვა და მთლიანად ამ პროგრამების ოპტიმიზება.

იმ ფონზე, როცა მედიკამენტების ფასი მუდმივად იზრდება და მედიკამენტებზე დანახარჯი ჯანდაცვისთვის გაღებული დანახარჯის 50%-ზე მეტია, საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამა არ ითვალისწინებს მედიკამენტების სტაციონარის გარეთ ანაზღაურებას.

ჯანმრთელობის დაზღვევის ბაზრის უმეტესი წილი სახელმწიფო ჯანდაცვის პროგრამებზე მოდის, ამასთან საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამის ამოქმედების შემდეგ, შემცირდა კერძო დაზღვევით მოსარგებლეთა რაოდენობა. საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამას სოციალური მომსახურეობის სააგენტო ახორციელებს და კერძო სადაზღვეო კომპანიები მასში ჩართული არ არიან, რაც უარყოფითად აისახება ჯანმრთელობის სადაზღვეო ბაზრის განვითარება-არსებობაზე. ამ ფაქტზე ყურადღებას ამახვილებს საერთაშორისო სავალუტო ფონდიც. 2013 წლის 10 ივნისს გამოქვეყნებულ მისიის დასკვნაში ვკითხულობთ, რომ „ჯანმრთელობის დაზღვევის მომსახურების გადაბარება საჯარო ორგანოსთვის – სოციალური მომსახურების სააგენტოსთვის მნიშვნელოვნად შეამცირებს კერძო სადაზღვეო ბაზარს“.

საყოველთაო ჯანდაცვის მთავარი გამოწვევა არის ფინანსური რისკი. ის ადამიანები, რომლებიც აქამდე საკუთარი ჯიბიდან იხდიდნენ ჯანდაცვის ხარჯებს, ეტაპობრივად შეუერთდნენ საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამას, რაც ზრდის სახელმწიფოს ხარჯებს. ამასთან, ჯანდაცვის სფერო ხასიათდება ყველაზე მაღალი ინფლაციით, რაც ასევე გაზრდის სახელმწიფოს ხარჯებს. საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამის დაუზღვეველი მოსახლეობის

100%-ზე გავრცელებამ ბიუჯეტის ხარჯების ზრდა გამოიწვია. ამასთანავე, საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამის დაწყებიდან დღემდე გრძელდება კორპორატიულად და ინიციატივულად დაზღვეულების მიგრაცია პროგრამაში, რაც ასევე ზრდის ხარჯებს.

სოფლის ექიმის პროგრამა

ცვლილება განხორციელდა სოფლის ექიმების პროგრამაში. პოზიტიური ცვლილება იყო ის, რომ 2014 წლის 1 მაისიდან 30%-ით გაიზარდა სოფლის ექიმისა და ექთნის დაფინანსება. მათ ასევე გადაეცათ გადაუდებელი ამბულატორიული მომსახურებისთვის აუცილებელი მედიკამენტები და სამედიცინო დანიშნულების საგნები. ამასთან, 2014 წელს სოფლებში აშენდა 82 ახალი ამბულატორია.

სოფლის ექიმის მომსახურების მიმწოდებლები კერძო სადაზღვევო კომპანიები იყვნენ, 2014 წლის 1 იანვრიდან სოფლის ექიმის პროგრამა სოციალური მომსახურების სააგენტოსგან ფინანსდება.

მედიკამენტებზე რეცეპტის შემოღება

2014 წლის 1 სექტემბრიდან მედიკამენტები მხოლოდ რეცეპტით გაიცემა. ცვლილების მიზები მოსახლეობის სააფთიაქო ნარკომანიისა და თვითმკურნალობით გამოწვეული უარყოფითი შედეგებისგან დაცვა იყო.

რეცეპტების სისტემის შემოღებას „სააფთიაქო ექიმის“ გაჩენა მოჰყვა. ფარმაცევტული კომპანიის მიერ დაქირავებული ექიმი, ყოველგვარი ლაბორატორიული ანალიზისა და პაციენტის გასინჯვის გარეშე, რეცეპტს აფთიაქშივე წერს. ეს ალტერნატივა მოსახლეობას თვითმკურნალობის უარყოფითი შედეგებისგან ვერ იცავს.

C ჰეპატიტის მართვა

ჯანდაცვის სამინისტრო 2015 წელს C ჰეპატიტის მართვისა და ელიმინაციის ფართომასშტაბიან პროგრამას იწყებს. პროგრამის მიზანია დაავადების პრევენცია, დაავადებულების ხელმისაწვდომობა მკურნალობაზე და მედიკამენტებზე და იმ ობიექტების (სტომატოლოგიური კლინიკები, სილამაზის სალონები და ა.შ) მაქსიმალური კონტროლი, სადაც C ჰეპატიტით დაინფიცირების რისკი არსებობს. ამ ეტაპზე პროგრამას დადებითად აფასებენ ექსპერტები და საზოგადოება. პროგრამა 2015 წლის თებერვლის ბოლოს ამოქმედდება.

რეკომენდაციები

1. მიუხედავად იმისა, რომ საყოველთაო ჯანდაცვამ მოაგვარა ბევრი ის პრობლემა, რაც სახელმწიფო სადაზღვევო პროგრამების ფარგლებში იდგა, მთავრობამ უნდა გააკეთოს ხარჯ-სარგებლის ანალიზი, რათა პასუხი გასცეს შევითხვას, ღირდა თუ არა ის აშკარა გაუმჯობესება, რაც ამ პროგრამამ მოიტანა იმ ფასად, რაც ის ჯდება. ჯანმრთელობის დაზღვევის ბაზარი მნიშვნელოვნად არის შემცირებული იმის ფონზე, რომ სადაზღვევო კომპანიებმა საავადმყოფოების აშენებაზე დიდი კაპიტალური ხარჯები გაწიეს, რასაც სხვა პირობებში ისინი არასდროს გააკეთებდნენ. ამრიგად, მნიშვნელოვანია საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამის გადახედვა.
2. საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამა უნდა გახდეს მიზნობრივი და გავრცელდეს მხოლოდ გარკვეული სარეიტინგო ქულის ადამიანებზე, ვისაც არ მიუწვდება ხელი ჯანდაცვაზე. მოსახლეობის საკმაოდ დიდი ნაწილი მზად არის საკუთარ ჯანდაცვაზე ფინანსური პასუხისმგებლობა სახელმწიფოსთან ერთად გაინაწილოს²⁴⁴. ეს ჯანსაღი მიდგომა კი საქართველოს მთავრობას საშუალებას აძლევს გათანაბრებითი მიდგომა დიფერენცირებული მიდგომით შეცვალოს და გამოთავისუფლებული რესურსი როგორც სოციალურად დაუცველი მოსახლეობის, ისე, საზოგადოდ, უკეთესი ჯანდაცვისკენ მიმართოს.

²⁴⁴ „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვა: რა იცის საქართველოს მოსახლეობამ თავისი ჯანდაცვის უფლებების შესახებ, 2014 წლის 4 აპრილი: <http://goo.gl/9Mr2Ra>

3. სახელმწიფო ჯანდაცვის პროგრამების განხორციელებაში უნდა ჩაერთონ სადამღვევო კომპანიები. ერთი მხრივ, ეს უზრუნველყოფს სადამღვევო ბაზრის განვითარებას და, მეორე მხრივ, დაიცავს სახელმწიფო ბიუჯეტს გაუმართლებელი ფინანსური რისკებისგან.
4. სახელმწიფო ჯანდაცვის პროგრამის ფარგლებში უნდა მოხდეს მედიკამენტების ხარჯების თანადაფინანსება.
5. მედიკამენტების გარკვეულ ჯგუფზე რეცეპტის სისტემის შემოღება პოზიტიური ცვლილებაა, თუმცა სახელმწიფომ უნდა უზრუნველყოს, რომ პაციენტის გასინჯვისა და ლაბორატორიული ანალიზების გარეშე მედიკამენტების გამოწერა არ მოხდეს.

22. მიგრაცია

სამოქალაქო განვითარების სააგენტო (CiDA)



2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებამდე არსებული მდგომარეობა

საქართველოში მიგრაციული პროცესების მართვის გასაუმჯობესებლად პირველი ნაბიჯები 2010 წელს გადაიდგა, როდესაც ჩამოყალიბდა ისტიტუციური მექანიზმი მიგრაციის სამთავრობო კომისიის სახით. კომისიის საქმიანობის პირველი ხელშესახები შედეგი გახდა 2013 წლის 15 მარტს დამტკიცებული საქართველოს მიგრაციის 2013-2015 წლების სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა (მოგვიანებით დამტკიცდა). ეს დოკუმენტი განსაზღვრავს ქვეყნის მიგრაციულ პოლიტიკას და ადგენს ქვეყნაში მიგრაციის მართვის ფორმატს და მიმართულებებს. მიგრაციის სტრატეგიის მიზანია: „მიგრაციული პროცესების მართვის გაუმჯობესება, რაც გულისხმობს ეროვნული უსაფრთხოების უზრუნველყოფას, არალეგალურ მიგრაციასა და ტრეფიკინგთან ბრძოლას, მიგრანტთა უფლებებისა და მათი სოციალური დაცვის უზრუნველყოფას და მიგრაციის დადებითი ეფექტის გამოყენებას ქვეყნის განვითარებისათვის“. 2012 წლის ოქტომბერში ევროკავშირის მხარდაჭერით ჩამოყალიბდა მიგრაციის სამთავრობო კომისიის სამდივნო, რომლის ერთადერთი მიზანი იყო კომისიის საქმიანობის გაძლიერება როგორც ტექნიკური, ასევე ანალიტიკური თვალსაზრისით.

ბოლო ორი წლის განმავლობაში მიგრაციის სფეროს მართვის თვალსაზრისით გადამდგმულმა ნაბიჯებმა გავლენა იქონიეს ვიზა ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის გადმოცემის პროცესზე. ვიზა ლიბერალიზაციის ოთხი ბლოკიდან ერთ-ერთი სწორედ მიგრაცია/თავშესაფრის თემასთანაა დაკავშირებული. იმ ფაქტმა, რომ საქართველოს უკვე გააჩნდა მიგრაციის მართვის ინსტიტუციური მექანიზმი და ჰქონდა მიგრაციის მართვის ხედვა, დააჩქარა პროცესი და, შედეგად, 2013 წლის 25 თებერვალს საქართველომ უკვე ოფიციალურად მიიღო ვიზა ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმა.

მიგრაციის სამართლებრივი რეგულირების მიზნით შემუშავდა უცხოელთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ საქართველოს კანონი, რომელიც, როგორც სამართლებრივი დებულებების, ისე იმპლემენტაციის თვალსაზრისით პრობლემური აღმოჩნდა. რამდენიმე არასამთავრობო ორგანიზაციის მიერ კანონი თავიდანვე კრიტიკულად შეფასდა. პრაქტიკამ აჩვენა, რომ მისმა ამოქმედებამ პრობლემა შეუქმნა საზღვარგარეთის ქვეყნებიდან საქართველოში ჩამოსულ სტუდენტებს, ბიზნესმენებს, სხვადასხვა სფეროში დასაქმებულ პირებს. 2014 წლის 1 სექტემბრიდან ძალაში შევიდა უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ საქართველოს კანონის ახალი რედაქცია. 2014 წლის ბოლოსკენ მთავრობამ დაიწყო მუშაობა შრომითი მიგრაციის კანონპროექტზე.

ახალი ხელისუფლების რეფორმები და ცვლილებები

დადებითი ცვლილებები

- 2014 წლის 17 ივნისის საქართველოს მთავრობის დადგენილებით, მიგრაციის საკითხთა სამთავრობო კომისიის მუშაობაში მონაწილეობის მიღება ეთხოვათ 7 საერთაშორისო (მიგრაციის საერთაშორისო ორგანიზაცია (IOM), დანიის ლტოლვილთა საბჭო (DRC), შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია (ILO), საქართველოში ევროკავშირის წარმომადგენლობა (EU Delegation), გაეროს ლტოლვილთა უმაღლესი კომისრის წარმომადგენლობა (UNHCR), მიგრაციის პოლიტიკის განვითარების საერთაშორისო ცენტრი (ICMPD), გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის საზოგადოება (GIZ)) და 5 არასამთავრობო (ინოვაციებისა და რეფორმების ცენტრი, მიგრაციის ცენტრი, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, საქართველოს გაეროს ასოციაცია, სამოქალაქო განვითარების სააგენტო (სიდა)) ორგანიზაციას. კომისიის სხდომებმა ამ მიდგომით საჭაროობა შეიძინა და შესაძლებელი გახდა არასახელმწიფო მოთამაშეების გადანყვებილების მიღების პროცესში ჩართვა;
- მიგრაციის სფეროში არსებული პროექტების მართვის გაუმჯობესებას ემსახურება მიგრაციის კომისიის სამდივნო. სამდივნომ შექმნა საერთო პლატფორმა, სადაც გაერთიანდნენ როგორც სახელმწიფოს, ისე საერთაშორისო და არასამთავრობო

ორგანიზაციის წარმომადგენლები. პლატფორმა იკრიბება წელიწადში ორჯერ ინფორმაციის გაზიარების მიზნით. შეიქმნა მიგრაციის სფეროში პროექტების მატრიცა;

- საქართველოს მიგრაციის კომისიის სამდივნოს ფარგლებში შეიქმნა მიგრაციის ტერმინთა განმარტებითი ლექსიკონი ქართულ ენაზე, რომელიც ემსახურება მიგრაციის თემაზე ქართული ტერმინოლოგიური ბაზის ორგანიზებას;
- 2014 წელს გაფორმდა ურთიერთგაგების მემორანდუმი კომისიის სამდივნოსა და ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტს შორის, რომლის ფარგლებშიც მუშავდება მიგრაციის სახელმძღვანელო. სახელმძღვანელო გამომწვეული იქნება სტუდენტებისთვის სალექციო მასალად;
- საქართველო აქტიურად ჩაერთო მსოფლიოში მიმდინარე მიგრაციულ პროცესებში, რომლებიც მიზნად ისახავენ მოწესრიგებული მიგრაციისთვის განვითარებული და მდგრადი სისტემის შექმნას (ბუდაპეშტის პროცესი), მიგრაციის სფეროში მონაწილე მხარეების თანამშრომლობის გაღრმავებას (პრადის პროცესი), ევროკავშირის აღმოსავლეთის მიმართულებით დაკავშირებულ გამოწვევებზე ადევნებულ რეაგირებას და მიგრაციისა და თავშესაფრის საკითხებთან დაკავშირებით კოორდინაციის ამალგების ხელშეწყობას (მიგრაციისა და თავშესაფრის პანელი) და მიგრაციისა და განვითარების ურთიერთკავშირის მოწესრიგებას პრაქტიკული და ქმედებაზე ორიენტირებული მეთოდებით (მიგრაციისა და განვითარების გლობალური ფორუმი);
- მნიშვნელოვანია მიგრაციის ახალი ინიციატივების წახალისება, როგორცაა, მაგალითად, საქართველოსა და გერმანიის საერთო ინიციატივა ცირკულარული მიგრაციის ხელშეწყობის შესახებ, რომელიც 2013 წლის დასაწყისში დაიწყო;
- 2014 წლის 2 მაისს საქართველოს პარლამენტმა დაამტკიცა კანონი „დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ“, რაც განსაკუთრებული ვნებათაღელვის ფონზე მოხდა და, მიუხედავად საბოლოო ვერსიის კრიტიკისა, მაინც მნიშვნელოვან ფაქტად შეფასდა. ამ კანონის მიღება ვიზის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის ერთ-ერთი მოთხოვნა იყო.
- 2014 წლის 8 ოქტომბერს თბილისში არალეგალ მიგრანტთა დროებითი განთავსების ცენტრი გაიხსნა, რომელიც საქართველოში უკანონოდ მყოფ 80 პირზეა გათვლილი;
- 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტიდან დაბრუნებული მიგრანტების რეინტეგრაციის მხარდასაჭერად 400 000 ლარი გამოიყო. აღნიშნულ პროექტს განახორციელებს საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტრო.

გამოწვევები

- კვლავ პრობლემაა საქართველოს მოქალაქეების არაინფორმირებული მიგრაცია, რაც ტრეფიკინგის რისკებს აძლიერებს. პრობლემურია ისიც, რომ საზღვარგარეთ მყოფი ქართველი ემიგრანტების ინფორმირებულობის დონე დაბალია. მათ არ იციან, ვის მიმართონ დახმარებისთვის;
- 2014 წლის 1 სექტემბრის უცხოელთა და მოქალაქეობის არმქონე პირთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ საქართველოს კანონით გამოწვეული ძირითადი პრობლემები:
 - ხდება კანონის არათანმიმდევრული და, რიგ შემთხვევებში, დისკრიმინაციული გამოყენება;
 - უცხოელებს არ ჰქონდათ სათანადო ცოდნა ცვლილებების შესახებ, რამაც ისინი სამართლებრივ ვაკუუმში მოაქცია;
 - დოკუმენტაციის წარდგენისას, სხვადასხვა სახელმწიფო სტრუქტურის თანამშრომლები განსახვავებულ ინფორმაციას აწვდიდნენ უცხოელებს, რაც ინფორმაციისა და კოორდინაციის ნაკლებობით იყო გამოწვეული;
 - პრობლემურია წარმოშობის ქვეყნის შესახებ ინფორმაციის მოპოვება. ვიზებსა და ბინადრობებზე დიდი რაოდენობის უარყოფითი პასუხები წარმოაჩენს, რომ, უმეტეს შემთხვევაში, უცხოელს უარს ეუბნებიან ინფორმაციის არქონის გამო და არა იმიტომ, რომ მასზე არსებობს რაიმე ნეგატიური ინფორმაცია;
 - კანონის ამოქმედებამ გავლენა იქონია ქვეყნით ინვესტორების დაინტერესებაზე;

- პრობლემურია ლეგალური შრომითი მიგრაციის ამოქმედება როგორც საქართველოს მოქალაქეების საზღვარგარეთ დასაქმების, ისე უცხოელთა საქართველოში დასაქმების უზრუნველსაყოფად;
- საქართველოს შეთანხმებული აქვს ხელშეკრულების პროექტი საფრანგეთთან ცირკულარული მიგრაციის შესახებ, რომელიც, სამწუხაროდ, უკვე წლებია არ მტკიცდება არც საქართველოს და არც საფრანგეთის საკანონმდებლო ორგანოების მიერ.
- არ მუშაობს საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული ნორმა უცხოელთა იძულებითი დაბრუნების (გაძევება) შესახებ;
- ვერ ხორციელდება ლეგალურად მყოფ უცხოელთა რეინტეგრაცია საქართველოში (მაგ. ლტოლვილის სტატუსის მქონე პირები);

რეკომენდაციები

1. შეფასდეს 2013-2015 წლის საქართველოს მიგრაციის სტრატეგიის სამოქმედო გეგმის შესრულება წინასწარ შემუშავებულ ინდიკატორებზე დაყრდნობით. შედეგები საფუძვლად დაედოს 2016-2018 წლების სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შემუშავებას;
2. სახელმწიფოს მიერ მხარდაჭერილი მიგრანტების რეინტეგრაციის პროგრამაში ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციების სერვისების განვითარება;
3. სახელმწიფოს მიერ კონკრეტულ მიგრანტ/სუბიექტზე მორგებული სარეინტეგრაციო პროგრამის შემუშავება;
4. საგარეო საქმეთა სამინისტროს საკონსულო დეპარტამენტების როლის გაძლიერება ქართველ ემიგრანტთა კონსულტირების, ისე მათ ინფორმირებაში რეინტეგრაციის და ეკონომიკური პროგრამების შესახებ;
5. მიგრაციის სფეროში არსებული კანონმდებლობის ცვლილებების განხორციელება იმპლემენტაციის სფეროში გამოვლენილი ხარვეზების გათვალისწინებით;
6. მიგრაციის სახელმწიფო საინფორმაციო კამპანიის კოორდინაციის გაძლიერება სახელმწიფო და არასახელმწიფო სექტორებს შორის. კამპანიის ინფორმაციის სიმარტივისა და ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა;
7. შრომითი ატაშის შტატის დამატების საკითხვის განხილვა (განსაკუთრებით იმ ქვეყნებში, სადაც ქართველ ემიგრანტთა უმეტესი ნაწილი იმყოფება) საკონსულო დეპარტამენტებში, რომელიც შეისწავლის კონკრეტული ქვეყნის შრომით ბაზარს და მიაწვდის სრულყოფილ ინფორმაციას ქართველ ემიგრანტებს და დაინტერესებულ პირებს;
8. მიგრაციის სფეროში დიასპორის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატის, პროფკავშირების და სახალხო დამცველის როლის გაძლიერება და მათი რესურსის უკეთ გამოყენება მიგრაციის სფეროში.

23. კულტურული მემკვიდრეობა

საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია (საია)



2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებამდე არსებული მდგომარეობა

2007 წელს საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებული იქნა ახალი კანონი „კულტურული მემკვიდრეობის შესახებ“. აღნიშნული კანონით აღებული ვალდებულება, კულტურული მემკვიდრეობის მიმართულებით შესაბამისი პოლიტიკის დოკუმენტის შექმნის შესახებ, არ შესრულებულა. პარალელურად, მასშტაბური რეაბილიტაცია-რესტავრაციის სახელით მიმდინარე პროექტებს, დადებითთან ერთად, არაერთი უარყოფითი შედეგი ახლდა თან. შედეგად, მოხდა რიგი კულტურული მემკვიდრეობის ძეგლების დაზიანება და განადგურება. რეაბილიტაცია-რესტავრაციის სახელით მიმდინარე პროექტებში თანხების გაუმჭვირვალე და არარაციონალურმა ხარჯვამ არაერთი პასუხგაუცემელი კითხვა დატოვა, რაც აუცილებლად უნდა იყოს შესწავლილი. მაგალითად, 2006-2012 წლებში თბილისის და ბათუმის ისტორიული ნაწილის რეაბილიტაცია რესტავრაციის დროს, არაერთი საეჭვო და მაღალი კორუფციული რისკების მქონე შემთხვევის იდენტიფიცირების გარდა, ზიანი მიაღწა კულტურული მემკვიდრეობის უაღრესად მნიშვნელოვან ძეგლებს. თუმცა, ამ პროცესში ხელისუფლება არ ყოფილა თანმიმდევრული და არ დამდგარა კონკრეტული პირების პასუხისმგებლობის საკითხი.²⁴⁵

ახალი ხელისუფლების რეფორმები და ცვლილებები

საქართველოს კულტურული მემკვიდრეობის პრობლემები კარგა ხანია ადგილობრივი და საერთაშორისო საზოგადოების შეშფოთებას იწვევს. საქართველოს მსოფლიო მემკვიდრეობის ნუსხის სამი ძეგლიდან – მცხეთის ისტორიული ძეგლები, ბაგრატიის კათედრალი და გელათის მონასტერი - ბოლო ორი საფრთხეთში მყოფ ძეგლთა ნუსხაშია გადატანილი.

სამწუხაროდ, პრობლემები არ შემოიფარგლება მხოლოდ ინდივიდუალური შემთხვევებით და უფრო სისტემურ ხასიათს ატარებს. ამასთან, ინდივიდუალური შემთხვევები ნათლად აჩვენებს, თუ რამდენად მასშტაბურია კულტურული მემკვიდრეობის დაცვის მიმართულებით არსებული პრობლემები. საგულისხმოა ისიც, რომ 2014 წლის მარტში საქართველოს მთავრობამ საზოგადოებას წარუდგინა „საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია“ (2014 -2020), თუმცა ეს ვრცელი დოკუმენტი საერთოდ არ ახსენებს კულტურის სოციალურ ღირებულებას და კულტურის, ბუნებისა და კულტურული მემკვიდრეობის ეკონომიკურ პოტენციალს.²⁴⁶

დღემდე არ მომხდარა სახელმწიფო სააღრიცხვო რეესტრში შეტანილი ძეგლებისა და ძეგლის ნიშნის მქონე ობიექტთა სიაში შეტანილი ობიექტების ხელახალი რეგისტრაცია. სამწუხაროდ, 2013 წელს „კულტურული მემკვიდრეობის შესახებ“ კანონში შეტანილი ცვლილებების შედეგად, ეს ვადა კიდევ ერთხელ, ამჯერად უკვე 2018 წლის 1 იანვრამდე გადაინა. აღნიშნული ვალდებულების არასათანადო შესრულების შედეგად დამდგარი უარყოფითი შედეგები არაერთ კვლევაში აღინერა:²⁴⁷

- პრაქტიკულად, არ არსებობს შესაბამისი ხელშეკრულების ფორმა, რომელიც საქართველოს კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტროსა და კერძო საკუთრებაში არსებული ძეგლის მესაკუთრეს (კანონიერ მფლობელს) შორის უნდა გაფორმდეს;
- 2013 წლის 12 ნოემბერს საქართველოს მთავრობამ პარლამენტს განსახილველად წარუდგინა „კულტურული მემკვიდრეობის შესახებ“ საქართველოს კანონში შესატანი ცვლილებები, რომლის მიზანია განსაკუთრებულ შემთხვევებში, სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის აუცილებლობისას, ძეგლისთვის (ეროვნული კატეგორიის ძეგლებისა და

²⁴⁵ საია, *Rehabilitation Process beyond the Facade*, <http://gyla.ge/eng/news?info=1237>; საიას კვლევა, *GYLA Held Presentation of the Report Prepared on Batumi Rehabilitation*, <http://gyla.ge/eng/news?info=1725>; <http://bit.ly/1EY1q1R>

²⁴⁶ საქართველოს მთავრობა, *საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია*, <http://bit.ly/19nrzMF>;

²⁴⁷ მაგ.: *კულტურული მემკვიდრეობის ნუსხის რევიზიის შედეგები*, ნანო ზაზანაშვილი, სულხან სალაძე, ნინო კორძაია, მაია ჭიჭილეიშვილი, „ტფილისის ჰამფარის“ გამოცემა, 2014

მსოფლიო მემკვიდრეობის ნუსხაში შეტანილი ძეგლების გარდა), ძეგლის სტატუსის მოხსნის უფლებამოსილება მიეცეს საქართველოს მთავრობას, მის წინაშე სამართლებრივი აქტის პროექტის ინიცირების უფლების მექანიზმების წარდგინებით, შესაბამისი დასაბუთებითა და საქართველოს კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტროსთან შეთანხმებით. აღსანიშნავია, რომ „სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის აუცილებლობა“ საქართველოს კანონმდებლობაში განმარტებული არ არის, რაც თავისთავად ტოვებს კონკრეტული შემთხვევის გადანაცვების მიმდინაოების მხრიდან ინტერპრეტაციების საშუალებას. მართალია, საზოგადოების მხრიდან სხვადასხვა ფორმით გამოხატული პროტესტის შედეგად,²⁴⁸ კანონპროექტის მიღება შეჩერდა, მაგრამ კანონპროექტი მაინც რჩება პარლამენტში და ნებისმიერ დროს შეიძლება იქცეს კანონად;

- უარყოფითად უნდა შეფასდეს ის ცვლილებები, რომელიც 2014 წლის 4 აპრილს, „მშენებლობის ნებართვების გაცემის წესისა და სანებართვო პირობების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილებაში შევიდა და რომლის მიხედვითაც, ისევ ბუნდოვანი დეფინიციების მოშველიებით, „განსაკუთრებული სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობისა“ და სოციალური დანიშნულების შენობა-ნაგებობის ან მათი კომპლექსების მშენებლობის დაწყება „ზოგ შემთხვევაში“ შესაძლებელია კანონით განსაზღვრული საჭირო დოკუმენტაციის გარეშე. დროის მცირე მონაკვეთში მსგავსი ცვლილებები ტოვებს შთაბეჭდილებას, რომ იგი კონკრეტულ პროექტებსა თუ შემთხვევებზეა მორგებული. საგულისხმოა, რომ აღნიშნული ცვლილებები დროში საეჭვოდ დაემთხვა „პანორამა თბილისის“ პროექტის თავდაპირველი ვერსიის გამოჩენას;
- 2007 წლიდან მოყოლებული, რაც ძალაში შევიდა საქართველოს კანონი „კულტურული მემკვიდრეობის შესახებ“, არ მომხდარა კულტურული მემკვიდრეობის დაცვისა და განვითარების სახელმწიფო პოლიტიკის დოკუმენტის შექმნა. ამ მიმართულებით ქმედითი ნაბიჯები არ გადადგმულა არც ახალი ხელისუფლების მიერ. პარალელურად, 2014 წლის აპრილში ცნობილი გახდა, რომ საქართველოს კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტრომ, კულტურულ მემკვიდრეობასთან დაკავშირებული რიგი მნიშვნელოვანი უფლებამოსილების დელეგირება კულტურული მემკვიდრეობის დაცვის ეროვნულ სააგენტოზე მოახდინა.²⁴⁹ დელეგირებული უფლებამოსილების შედეგს წარმოადგენს 2014 წლის 12 დეკემბერს სააგენტოს სისტემაში შემავალი საბჭოს და თავად სააგენტოს გენერალური დირექტორის მიერ მიღებული გადანაცვებები, რომელთა საფუძველზეც საეჭვო გარემოებებში საყდრისი-ყაჩაღიანს ძეგლის სტატუსი მოეხსნა.²⁵⁰ იმ პირობებში, როდესაც სახელმწიფოს დღემდე არ გააჩნია კულტურული მემკვიდრეობის დაცვისა და განვითარების სახელმწიფო პოლიტიკის დოკუმენტი, უფლებამოსილებათა მასშტაბური დელეგირება მოვლენების ქაოტურ განვითარებაზე უფრო მიანიშნებს, ვიდრე დარგში არსებულ სისტემურ ხედვაზე;
- 2014 წლის 24 ივნისს საქართველოს კულტურისა და ძეგლთა დაცვის მინისტრის ბრძანების საფუძველზე, დაკომპლექტდა კულტურული მემკვიდრეობის დაცვის საბჭო,²⁵¹ რომელიც თავისი შემადგენლობით უწყებათაშორის ხასიათს ატარებს. საბჭოს შემადგენლობაში შედიან: საქართველოს კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტროს, საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის, საქართველოს რეგიონული

²⁴⁸ საზოგადოებრივი ორგანიზაციების განცხადება კულტურული მემკვიდრეობის შესახებ საქართველოს კანონში ინიცირებულ საკანონმდებლო ცვლილებებთან დაკავშირებით, <http://gyla.ge/geo/news?info=1845>; საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციისა და „ტფილისის ჰამქარის“ შეფასება ძეგლისთვის ძეგლის სტატუსის მოხსნის თაობაზე ინიცირებული საკანონმდებლო ცვლილებებს შესახებ, <http://gyla.ge/geo/news?info=1834>; საიას წერილობითი მოსაზრებები „კულტურული მემკვიდრეობის შესახებ“ კანონში შესატან ცვლილებებზე, <http://gyla.ge/geo/news?info=1867>; საიას მიმართვა UNESCO-სადმი „კულტურული მემკვიდრეობის შესახებ“ კანონში შესატან ცვლილებებზე, <http://gyla.ge/geo/news?info=1888>

²⁴⁹ საქართველოს კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტრო, მრგვალი მაგიდა კულტურის სამინისტროში, აპრილი 2014, <http://www.culture.gov.ge/topicdetails-1.10392.html>

²⁵⁰ საქართველოს კულტურული მემკვიდრეობის დაცვის ეროვნული სააგენტოს გენერალური დირექტორის 2014 წლის 12 დეკემბრის #2/271 ბრძანება; საქართველოს კულტურული მემკვიდრეობის დაცვის ეროვნული სააგენტოს კულტურული მემკვიდრეობის საბჭოს სტრატეგიული საკითხების სექციის 2014 წლის 12 დეკემბრის სხდომის ოქმი (ამონაწერი)

²⁵¹ საქართველოს კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტროს 2014 წლის 24 ივნისის #03/129 ბრძანება

განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს და საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს წარმომადგენლები.²⁵² აღნიშნული საბჭო დაკომპლექტების სპეციფიკის, საბჭოში წარმოდგენილი უწყებებისა და საბჭოსთვის მინიჭებული უფლებამოსილების გათვალისწინებით²⁵³, სერიოზული საფრთხის შემცველია კულტურული მემკვიდრეობის დაცვის მიმართულებით.

- ვერანაირ კრიტიკას ვერ უძლებს საყდრისი-ყაჩაღიანის უძველესი პრეისტორიული სამთამადნო ძეგლის ირგვლივ განვითარებული მოვლენები და გადაწყვეტილებათა ის ჯაჭვი, რომელსაც ადგილი ჰქონდა ხელისუფლების სხვადასხვა ორგანოს მხრიდან 2013-2014 წლებში.²⁵⁴ აღნიშნული გადაწყვეტილებების მიღებისას, აშკარა იყო ინტერესთა კონფლიქტების არსებობა, ასევე მაღალი თანამდებობის პირთა მხრიდან უფლებამოსილებების გადამეტება და ზეწოლა.²⁵⁵ მიუხედავად სამოქალაქო საზოგადოების დიდი ნაწილის პროტესტისა 2014 წლის ბოლოს ხელისუფლებამ საეჭვო გარემოებში მისცა შპს „RMG Gold“-ს საყდრისი-ყაჩაღიანის არქეოლოგიური ობიექტის დაშლის (აღების) უფლება, რის შემდეგაც რეალურად კომპანიამ საყდრისში მსხვილმასშტაბიანი სამუშაოები განაახლა. მიუხედავად იმისა, რომ „RMG Gold“-ის მხრიდან საყდრისი-ყაჩაღიანში მსხვილმასშტაბიანი სამუშაოების განახლება ეწინააღმდეგება თბილისის საქალაქო სასამართლოს კანონიერ ძალაში შესულ განჩინებას,²⁵⁶ ხელისუფლებას მხედველობაში არ მიუღია აღნიშნული გარემოება და კომპანია კვლავაც აგრძელებს მუშაობას;²⁵⁷
- საქართველოს კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტრო და საქართველოს კულტურული მემკვიდრეობის დაცვის ეროვნული სააგენტო, როგორც კულტურული მემკვიდრეობის მიმართულებით მოქმედი ძირითადი სახელმწიფო სტრუქტურები, ვერ და არ უზრუნველყოფენ მაღალი საზოგადოებრივი ინტერესის მქონე საკითხების, ერთი მხრივ, შესაბამის პროფესიულ წრეებში სათანადო განხილვა-მომზადებას, ხოლო მეორე მხრივ, ინფორმაციის დროულად და პროაქტიულად გამოქვეყნებას.²⁵⁸

რეკომენდაციები

1. ხელისუფლებამ უზრუნველყოს კულტურული მემკვიდრეობის დაცვისა და განვითარების სახელმწიფო პოლიტიკის დოკუმენტის შემუშავება და პრაქტიკაში ეფექტური დანერგვა. ამასთან, ეს პროცესი წარიმართოს ღიად და დაინტერესებული ჯგუფების მაქსიმალური ჩართვით;
2. აუცილებლად გადაიხედოს კულტურული მემკვიდრეობის სისტემაში არსებული საბჭოების საქმიანობის და დაკომპლექტების არსებული წესი. ხელისუფლებამ უზრუნველყოს საბჭოების საქმიანობის მეტი გამჭვირვალობა და დამოუკიდებლობა;
3. შესაბამისმა უწყებებმა დროულად მოახდინონ სახელმწიფო სააღრიცხვო რეესტრში შეტანილი ძეგლებისა და ძეგლის ნიშნის მქონე ობიექტთა სიაში შეტანილი ობიექტების

²⁵² საქართველოს კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტროს 2014 წლის 16 აპრილის #05/83 ბრძანება;

²⁵³ მაგ.: საბჭოს უფლებამოსილებას განეკუთვნება: კულტურული მემკვიდრეობის ძეგლის სტატუსის მინიჭებისა და მოხსნის, ასევე კატეგორიის განსაზღვრისა და შეცვლის საკითხები; ისტორიული დასახლებებისათვის სტატუსის მინიჭებისა და მოხსნის საკითხები; „მსოფლიო კულტურული და ბუნებრივი მემკვიდრეობის დაცვის შესახებ“ 1972 წლის კონვენციით შექმნილ მსოფლიო მემკვიდრეობის ნუსხაში ძეგლების წარდგენის საკითხები და სხვა;

²⁵⁴ მაგ.: კველევა – საყდრისი-ყაჩაღიანი: კულტურული მემკვიდრეობიდან ოქროს თანამედროვე მოპოვებამდე, http://gyla.ge/uploads/ge_full.pdf;

²⁵⁵ მწვანე ალტერნატივა, მადნეული კანონზე მალლა, ნ. გუჯარაიძე, 2013, www.greenalt.org

²⁵⁶ მაგ.: სასამართლომ საყდრისი – ყაჩაღიანში მსხვილმასშტაბიანი სამუშაოების წარმოების უფლება შეაჩერა. ხელმისაწვდომია – <http://gyla.ge/geo/news?info=2134>

²⁵⁷ მაგ.: საყდრისი-ყაჩაღიანთან დაკავშირებით კანონი ისევ ირღვევა. ხელმისაწვდომია – <http://gyla.ge/geo/news?info=2385>

²⁵⁸ მაგ.: არასამთავრობო ორგანიზაციების მიმართვა საქართველოს კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტროს. ხელმისაწვდომია – <http://gyla.ge/geo/news?info=2030>; არასამთავრობო ორგანიზაციების მიმართვა საქართველოს კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტროს და საქართველოს კულტურული მემკვიდრეობის დაცვის ეროვნულ სააგენტოს. ხელმისაწვდომია – <http://gyla.ge/geo/news?info=2373>

ხელახალი რეგისტრაცია. აღნიშნული პროცესი უნდა დასრულდეს 2018 წლის 1 იანვრამდე²⁵⁹ და არ უნდა მოხდეს ვადის დამატებით გადანევა;

4. აუცილებელია, კულტურულ მემკვიდრეობასთან პირდაპირ თუ ირიბად დაკავშირებული კანონპროექტების და სხვა ნორმატიული აქტების მომზადება მიღების პროცესში, ხელისუფლებამ მაქსიმალურად გაითვალისწინოს კულტურული მემკვიდრეობის, როგორც ფასეულობის ინტერესები და სულისკვეთება. ასევე, უზრუნველყოს შიდა კანონმდებლობის იმ საერთაშორისო ვალდებულებებთან შესაბამისობაში მოყვანა, რომელიც საქართველოს, როგორც სახელმწიფოს, სხვადასხვა კონვენციით აქვს აღებული;
5. ხელისუფლებამ ეფექტურად წარმართოს პროცესები, რომ ეკონომიკური თუ სხვა საინვესტიციო პროექტების განხორციელებას არ შეეწიროს ქვეყნის კულტურული მემკვიდრეობა, როგორც ეს მოხდა თუნდაც საყდრისი-ყაჩაღიანის მაგალითზე.

²⁵⁹ კულტურული მემკვიდრეობის კანონის თანახმად, აღნიშნული პროცესი სწორედ 2018 წლის 1 იანვრამდე უნდა დასრულდეს

დასკვნა

„ქართული ოცნების“ კოალიციის ორწლიანი მმართველობის დამოუკიდებელი შეფასება ცხადყოფს, რომ საჭარო და კერძო სფერო უფრო პლურალისტური და თავისუფალია, ვიდრე „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის“ ხელისუფლებაში ყოფნის ბოლო წლებში. მიუხედავად ამ წინსვლისა, საჭარო პოლიტიკის ყველა მიმართულებით, ქვეყნის წინაშე ბევრი სერიოზული გამოწვევა დგას. ანგარიშის ავტორი არასამთავრობო ორგანიზაციების მოსაზრებებით, საანგარიშო პერიოდში თითოეული სფეროს მიხედვით იკვეთება როგორც მიღწევები, ისე – გამოწვევები.

მთავრობის მუშაობა

მიღწევა: ბოლო ორი წლის ერთ-ერთი ყველაზე მთავარი მიღწევა ასოცირების ხელშეკრულების ხელმოწერა იყო. მთავრობის მუშაობაში განსაკუთრებით აღსანიშნავი არჩევნების შემდეგ საჭაროს სამსახურის გამჭვირვალობა იყო. აღსანიშნავია ასევე პრეზიდენტის ინსტიტუტის პოზიტიური როლი აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელების კუთხით.

გამოწვევა: გამოიკვეთა არაფორმალური მმართველობა, როდესაც არაუფლებამოსილი პირები ჩართულები არიან კონკრეტული სახელმწიფოებრივი საკითხების გადანაცვლებაში. პრობლემაა, რომ ხელისუფლება მთავარ აქცენტებს სამართალდამცავი უწყებებს გაძლიერებაზე აკეთებს და ქვეყნის სიძლიერეს ძალოვნების სიძლიერესთან აიგივებს. ამას ემატება ისიც, რომ ის სამოქალაქო აქტორები, ვინც ამ პროცესში საკუთარი მოსაზრებებით გამოდიან და დემოკრატიული ინსტიტუტების მშენებლობისაკენ მოუწოდებენ ხელისუფლებას, მთავრობის წარმომადგენლები მათ მიზანმიმართულ დისკრედიტაციას ეწევიან.

პარლამენტის მუშაობა

მიღწევა: მე-8 მოწვევის პარლამენტი, წინა მოწვევის პარლამენტებთან შედარებით, უფრო მეტად პლურალისტურია, რაც შესაძლებელს ხდის საზოგადოებისათვის მნიშვნელოვან თემებზე საგნობრივი დისკუსიების გამართვას. დაინტერესებულ საზოგადოებას, უმეტესწილად, აქვს შესაძლებლობა, თვალი მიადევნოს და ჩაერთოს საკანონმდებლო ორგანოს მუშაობაში.

გამოწვევა: ამ მისასაღმებელი ტენდენციის მიუხედავად, პარლამენტში პოლიტიკურ პარტიებს შორის სამუშაო პროცესი კონფრონტაციული და მეტად დაძაბულია. რაც უფრო მნიშვნელოვანია, პარლამენტი დღეისათვის ვერ ახორციელებს მასზე კონსტიტუციით დაკისრებულ ვალდებულებას – აღმასრულებელი ხელისუფლების კონტროლს, რისი გამომწვევი მიზეზიც პარტიული პოზიციები უნდა იყოს. ეს კი პარლამენტს ხელს უშლის, ჩამოყალიბდეს აღმასრულებელი შტოსგან დამოუკიდებელ ორგანოდ.

სასამართლო სისტემა

მიღწევა: არჩევნების შემდგომ გაიზარდა სასამართლოს დამოუკიდებლობის ხარისხი აღმასრულებელი ხელისუფლებისაგან.

გამოწვევა: იმისათვის, რომ ეს ტენდენცია შეუქცევადი გახდეს, საჭიროა სასამართლოს და ინდივიდუალური მოსამართლეების დამოუკიდებლობის გარანტიების განმტკიცება შესაბამისი საკანონმდებლო ცვლილებებითა და შემდგომი პრაქტიკით.

სამართალდამცავი სისტემა

შინაგან საქმეთა სამინისტრო:

მიღწევა: მთავრობის მხრიდან შინაგან საქმეთა სამინისტროს რეფორმის ინიცირება მნიშვნელოვან ნაბიჯად უნდა შეფასდეს.

გამოწვევა: საჭიროა, ეს რეფორმა მხოლოდ შინაგან საქმეთა სამინისტროსა და უშიშროების სამსახურების ტექნიკური გამიჯვნით არ შემოიფარგლოს და ძირეული ცვლილებების მისაღწევად რეალური შინაარსი შეიძინოს.

პროკურატურა:

მიღწევა: პროკურატურის საქმიანობა გარკვეულწილად დისტანცირდა იუსტიციის მინისტრისაგან.

გამოწვევა: დღეს არსებული მოდელი ტოვებს მნიშვნელოვან კითხვებს აღმასრულებელი ხელისუფლების გავლენისაგან მთავარი პროკურორის და პროკურატურის სისტემის თავისუფლებისა და დამოუკიდებლობის თაობაზე. აუცილებელია, ამ სისტემის სრული პოლიტიკური ნეიტრალიტეტი და დამოუკიდებლობა საკანონმდებლო დონეზე იქნას უზრუნველყოფილი.

სისხლის სამართლის პოლიტიკა:

მიღწევა: დადებითი ძვრები იყო სისხლის სამართლის პოლიტიკის ლიბერალიზაციის მიმართულებით.

გამოწვევა: ამ და სხვა არაერთი მიმართულებით მნიშვნელოვანია რეფორმის გაგრძელება და იმ პროგრესული ინსტიტუტების დროულად ამოქმედება, რომლებიც წლებია გადავადებულია.

სასჯელადსრულების სისტემა

მიღწევა: 2012 წლის შემდეგ გატარებული რეფორმების შედეგად, პატიმართა წამება სისტემურ პრობლემას აღარ წარმოადგენს.

გამოწვევა: პრობლემად რჩება მსჯავრდებულთა არასათანადო მოპყრობის შესახებ ათასობით საჩივარზე გამოძიების არაეფექტურობა. დღემდე არ არსებობს მსჯავრდებულთა საჩივრების განხილვის ეფექტური მექანიზმი, ხოლო სისტემის შიგნით მომხდარ დანაშაულებსა და გადაცდომებზე გენერალური ინსპექციის მიერ ჩატარებული მოკვლევები უმეტესწილად არაობიექტური და არაეფექტურია.

საარჩევნო სისტემა

მიღწევა: საარჩევნო რეფორმის კუთხით განხორციელებული ცალკეული ცვლილებები, როგორცაა გამგებლების, მერებისა და საკრებულოს წევრების არჩევითობის შემოღება და შედარებით მაღალი ბარიერების დაწესება, დადებითად უნდა შეფასდეს.

გამოწვევა: საერთო ჯამში, საარჩევნო კანონმდებლობის ფუნდამენტური რეფორმა, რაც მნიშვნელოვნად გააუმჯობესებდა საარჩევნო გარემოს და რისი მოლოდინიც ჰქონდა საზოგადოებას, მიგვაჩნია, რომ ამ დრომდე არ განხორციელებულა. პრობლემად რჩება ის, რომ საინიციატივო ჯგუფებს აევრძაღათ კანდიდატის დასახელება, უნდობლობის მექანიზმის შემოღება საკრებულოსათვის პირდაპირ არჩეული მერის/გამგებლის გადასაყენებლად, უნდა გადახედოდა იქნას საარჩევნო კომისიების დაკომპლექტების წესი იმგვარად, რომ უზრუნველყოფილი იყოს პროფესიული ნიშნით შერჩევა. ასევე, კვლავ არაზუსტია ამომრჩეველთა სია, რისთვისაც საჭიროა ბიომეტრიულ მონაცემებზე დაყრდნობით ახალი სიების სრულყოფა.

ადგილობრივი თვითმმართველობა

მიღწევა: დადებითად უნდა შეფასდეს ადგილობრივი თვითმმართველობის საჯარო მოხელეთა კონკურსებისა და ატესტაციების პროცესის დაწყება.

გამოწვევა: აუცილებელია, რომ ყველა დაინტერესებულ მხარეს მიეცეს სრულფასოვანი დაკვირვების საშუალება, რათა კითხვის ნიშნის ქვეშ არ დადგეს ამ პროცესების სამართლიანობა.

რელიგიის თავისუფლება

მიღწევა: არ არის. ამ მიმართულებით რაიმე პროგრესის თაობაზე მითითება შეუძლებელია, გარდა რელიგიის თავისუფლების დარღვევის მძიმე შემთხვევებში დაზარალებული რელიგიური თემის უფლებრივი მდგომარეობის აღდგენის ფრაგმენტული და საგამონაკლისო შეთხვევებისა

ხელისუფლების მხრიდან (მაგალითად, ჭელას მინარეთის აღდგენა, ნიგვზიანსა და წინწყაროში მუსლიმთა სამლოცველო სახლის ფუნქციონირების ხელშეწყობა).

გამონკვევა: უკანასკნელი ორ წლის განმავლობაში რელიგიის თავისუფლების მდგომარეობა ქვეყანაში მკვეთრად გაუარესდა. რელიგიის თავისუფლების დაცვის კუთხით მთავარ გამონკვევას ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლებების დონეზე სეკულარული სახელმწიფოს პრინციპის დაცვის პრობლემა და დომინანტი რელიგიური ჯგუფის, მათ შორის, მისი მხრიდან გამოვლენილი ძალადობის მიმართ ხელისუფლების ლოიალობა წარმოადგენს. ამ კუთხით ასევე სერიოზულ პრობლემას ქმნის ლაბილური და ბუნდოვანი კომპეტენციების მქონე, რელიგიის საკითხებში სახელმწიფო სააგენტოს მუშაობა, რომელიც ხელისუფლების მცდელობაა რელიგიის თავისუფლებასთან დაკავშირებული საკითხების გადანყვება სამართლებრივი დისკურსიდან პოლიტიკურში გადაიყვანოს, რაც წინააღმდეგობაში მოდის ადამიანის უფლებათა დაცვაზე დაფუძნებულ ხედვასთან.

ეთნიკური უმცირესობები

მიღწევა: შემუშავდა და განხორციელდა სახელმწიფო პროგრამები ეთნიკური უმცირესობებისათვის განათლებაზე ხელმისაწვდომობის გაზრდისა და ელექტორალური ჩართულობის ამაღლების მიზნით. ასევე, გაწეული იქნა სერიოზული ძალისხმევა ეთნიკური უმცირესობებით კომპაქტურად დასახლებულ რეგიონებში ინტერასტრუქტურის შემდგომი განვითარების კუთხით.

გამონკვევა: მიუხედავად ამისა, საქართველოს კანონმდებლობა კვლავაც სრულფასოვნად ვერ ასახავს უფლებათა დაცულობის კუთხით ქვეყნის მიერ აღებულ საერთაშორისო ვალდებულებებს, მწირია ეთნიკურ უმცირესობათა პროფესიული კადრებისა და საჯარო მოხელეთა გადამზადების პროგრამები, უმცირესობათა პოლიტიკური მონაწილეობის კუთხით კვლავაც პრობლემატურად რჩება სახელმწიფო სტრუქტურებში ეთნიკურ უმცირესობათა წარმომადგენლობის დაბალი დონე, დაუძლეველ პრობლემად რჩება უმცირესობების კულტურისა და თვითმყოფადობის შენარჩუნებასთან მიმართებაში ერთიანი და ადეკვატური სახელმწიფო პოლიტიკის არარსებობა.

ლგბტ ჯგუფი

მიღწევა: ანტიდისკრიმინაციული კანონის მიღებასთან დაკავშირებულმა ცხარე დისკუსიებმა, 17 მაისმა და სხვა მტკივნეულმა მოვლენებმა გამოაფხიზლა საზოგადოება და მრავალ ადამიანს აიძულა, გამოეხატა პოზიცია ლგბტ ადამიანის უფლებების მიმართ. ამან ხელი შეუწყო პოზიციების კრისტალიზაციას და ადამიანის უფლებათა დისკურსის კონსოლიდაციას, ასევე ადამიანის უფლებათა დამცველ ორგანიზაციებში ლგბტ უფლებების შესახებ მეტი ინფორმაციის მიღების სურვილს.

გამონკვევა: 2013-2014 წლებში ლგბტ თემის მდგომარეობა განსაკუთრებით დამძიმდა. ლგბტ მოძრაობის ხილვადობის გაზრდასთან ერთად ასევე გაძლიერდა ლგბტ ადამიანის უფლებების წინააღმდეგ მიმართული კამპანიები და საგრძნობლად იმატა ლგბტ ადამიანების მიმართ ძალადობის რიცხვმა. მიუხედავად ძალადობის გახმაურებული შემთხვევებისა, სიძულვილით მოტივირებულ დანაშაულთა უმეტესობა ან გამოუძიებელია ან არასათანადო კვალიფიკაცია აქვს მინიჭებული.

შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებები

მიღწევა: საქართველოს პარლამენტმა მოახდინა გაეროს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების კონვენციის (UNCRPD) რატიფიცირება და დაიწყო ინსტიტუციური ჩარჩოს ფორმირების პროცესი.

გამონკვევა: ეროვნული კანონმდებლობა და პოლიტიკა უმეტეს შემთხვევაში არ ითვალისწინებს კონვენციის ახლებურ მიდგომებს და რეგულაციების დიდი ნაწილი არსებითად ეწინააღმდეგება დოკუმენტის მთავარ ღირებულებებს, მათ შორის, როგორცაა სოციალურ მოდელზე დაფუძნებული ხედვა, რომელიც გულისმობს პირის ინდივიდუალური საჭიროებების აღიარებასა და გათვალისწინებას.

გარემოს დაცვა, ბუნებრივი რესურსები და ენერგეტიკა

მიღწევა: ჩამოყალიბდა გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტრო, რომელსაც ენერგეტიკის სამინისტროდან დაუბრუნდა სხვადასხვა მნიშვნელოვანი ფუნქცია/სტრუქტურული ერთეული და გაუქმდა რამდენიმე დესტრუქციული კანონი. დამტკიცდა სხვადასხვა სტრატეგიული გარემოსდაცვითი დოკუმენტი, რომელთა შესრულების ვალდებულებაც ევროკავშირთან ასოცირების ხელშეკრულების ნაწილი გახდა.

გამოწვევა: ბუნებრივი რესურსების მართვასთან დაკავშირებული სხვადასხვა სექტორის (წყლის მოპოვება-გადამუშავება, წყლის რესურსების მართვა, ტყის მართვა, გარემოზე ზემოქმედების შეფასება, საზოგადოების მონაწილეობა, და სხვ.) კანონმდებლობა და პრაქტიკა საფრთხეს უქმნის გარემოსა და კულტურული მემკვირდეობის დაცვას, აფერხებს ეკონომიკის მდგრად განვითარებას. ჭიანჭყლად ევროპის ენერგეტიკულ გაერთიანებაში (EC) გაწევრიანების პროცესი, რაც ხელს უშლის გაჭვირვალე, სტაბილური საკანონმდებლო და მარეგულირებელი გარემოს შექმნას, რომელიც უზრუნველყოფდა კვალიფიციური სტრატეგიული ინვესტიციების მოზიდვას, ინვესტიციების მოცულობების გაზრდას, კორუფციის შესაძლებლობების აღმოფხვრას.

საგარეო პოლიტიკა

მიღწევა: საგარეო პოლიტიკის კუთხით ქვეყანამ შეინარჩუნა მრავალ-ვექტორული დიპლომატია. მნიშვნელოვან წარმატებად უნდა შეფასდეს ევროკავშირთან ასოცირების ხელშეკრულების ხელმოწერა, პროგრესი მისი რატიფიკაციის პროცესში და უვიზო მიმოსვლის კუთხით გადადგმული ნაბიჯები.

გამოწვევა: გასული ორი წლის განმავლობაში ხელისუფლების სხვადასხვა შტოებსა და ცალკეულ წარმომადგენლებს შორის საგარეო ურთიერთობების საკითხებში კოორდინაციის ნაკლებობა შეინიშნებოდა. 2014 წლის ბოლოს საგარეო პოლიტიკური სამთავრობო გუნდის გადადგომამ კითხვები გააჩინა ქვეყნის ევროპულ კურსთან დაკავშირებით ჩვენს პარტნიორებსა და საზოგადოებაში. რაც მთავარია, სახელმწიფოს არ აქვს გრძელვადიანი და მკაფიოდ ჩამოყალიბებული ანტიანექსიური სტრატეგია. ამასთან, აბაშიძე-კარასანის ფორმატი სრულიად არაეფექტური აღმოჩნდა რუსეთთან დაკავშირებული გამოწვევების გასამკლავებლად.

საცხოვრისის უფლება

მიღწევა: სახელმწიფო დაწესებულებების მიერ, სოციალურად დაუცველი უსახლკარო პირების პრობლემების სპორადულად მოგვარების მცდელობების სახით, ბოლო პერიოდში შეიმჩნევა უსახლკარო პირთა საჭიროებების ერთჯერადად აღიარების ტენდენცია.

გამოწვევა: სოციალურად დაუცველ უსახლკარო პირთა საჭიროებების და პრობლემების საპასუხოდ არ არსებობს ერთიანი საკანონმდებლო ჩარჩო და სისტემური მიდგომა. უფრო მეტიც, როდესაც უსახლკარო პირები სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებულ ობიექტებში შეჭრის გზით თვითდახმარებას მიმართავენ, ამ პირების მიმართ სახელმწიფოს პოლიტიკა არაღიარების, უმოქმედობისა და რეპრესიების სტრატეგიას ეფუძნება.

შრომის უფლება

მიღწევა: 2013 წელს საქართველოს პარლამენტმა დაამტკიცა ცვლილებების პაკეტი, რომელმაც უზრუნველყო შრომის კოდექსის რიგი პრობლემური რეგულირებების გადასინჯვა და მედიაციის ინსტიტუტის ამუშავება.

გამოწვევა: შრომის უფლების რეგულირების მოქმედი სტანდარტები დასახვეწია და ამასთან, არ მოიცავს მათი იმპლემენტაციის მექანიზმებს. შესაბამისად, სახელმწიფომ დაუყოვნებლივ უნდა უზრუნველყოს შრომის უფლების მარეგულირებელი კანონმდებლობის რევიზიის პროცესის განახლება, რაც გაითვალისწინებს შრომის უსაფრთხოებისა და პირობების დახვეწასა და კონტროლის ეფექტური და ქმედითი მექანიზმების შექმნას.

ჯანდაცვა

მიღწევა: 2013 წელს საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამის ამოქმედების შედეგად, სამედიცინო დაზღვევაზე მეტ ადამიანს მიუწვდება ხელი. 2014 წლიდან 30%-ით გაიზარდა სოფლის ექიმისა და ექთნის დაფინანსება და სოფლებში აშენდა 82 ახალი ამბულატორია.

გამოწვევა: საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამა ბევრ ფინანსურ რისკს შეიცავს, რომლებთან გამკლავებაც სახელმწიფოს გაუჭირდება, თუ პროგრამა მიზნობრივი არ გახდება. ამასთან, სახელმწიფო პროგრამების სქემებიდან კერძო სადაზღვევო კომპანიების გამორიცხვა ხელს უშლის სადაზღვევო ბაზრის განვითარებას. რეცეპტების სისტემა, მოქმედი სახით, ვერ უზრუნველყოფს მოსახლეობის დაცვას თვითმკურნალობის უარყოფითი შედეგებისგან, რაც ამ ინიციატივის მთავარი მიზანი იყო.