საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო
TRANSPARENCY INTERNATIONAL GEORGIA

სამუშაო ბარათი

წარმოგიდგენთ „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ კვარტალურ დოკუმენტს სახელწოდებით „სამუშაო ბარათი“. დოკუმენტში მოცემულია ქვეყნის იმ ძირითადი სფეროების შემაჯამებელი შეფასებები, რომელთა დახვეწა და განვითარება ქვეყნის დემოკრატიულ სახელმწიფოდ ჩამოყალიბების გარანტი იქნება.

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

დამატებითი კითხვების შემთხვევაში მოგვწერეთ: nana@transparency.ge.

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

ჩვენს საქმიანობას ასევე თვალყური შეგიძლიათ მიადევნოთ სოციალურ ქსელებში:

Twitter: http://twitter.com/TIGeorgiaGeo
Facebook: http://www.facebook.com/TIGeorgia

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

ახალი მთავრობის მიერ აღებული ვალდებულებები და ჩვენი რეკომენდაციები

„2012 წლის 1 ოქტომბრის საპარლამენტო არჩევნებით საქართველოს მოსახლეობამ მკაფიო ნება გამოხატა და მხარი დაუჭირა ქვეყანაში რადიკალური ცვლილებების განხორციელებას," – ვკითხულობთ სამთავრობო პროგრამის „ძლიერი, დემოკრატიული, ერთიანი საქართველოსთვის" პირველსავე აბზაცში. მთავრობაში მოსვლის შემდეგ ახალმა პრემიერმინისტრმა და მთავრობის წევრებმა განაცხადეს, რომ ცვლილებებს განახორციელებდნენ ყველა მნიშვნელოვან სექტორში. თუ რა პრიორიტეტები იკვეთება მათ გეგმებში, იხილეთ ჩვენ მიერ მომზადებულ მიმოხილვაში.

დეპოლიტიზაცია. ივანიშვილის მთავრობამ დადო პირობა, რომ საჯარო სამსახური მთლიანად გათავისუფლდება პოლიტიკისა და პოლიტიკური ზეწოლისაგან, პირველ რიგში კი შემდეგი უწყებები: შინაგან საქმეთა, თავდაცვის, იუსტიციისა და განათლების სამინისტროები, კომუნიკაციების ეროვნული კომისია, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური და პროკურატურა.

ურთიერთკონტროლისა და გაწონასწორების მექანიზმი. პროგრამის მიხედვით, საქართველოში მმართველობის ახალი მოდელი საზოგადოებასთან კონსულტაციების შედეგად უნდა შეირჩეს: ახალი მოდელში მმართველობის ორგანოები უფრო დაბალანსებული იქნება და უზრუნველყოფილი იქნება მრავალპარტიული პოლიტიკური გარემო, რაც პარტიების დაფინანსების წესების ცვლილებას გულისხმობს. იგეგმება პროკურატურისა და სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის საქმიანობაზე საპარლამენტო კონტროლის გაზრდა; გარდა ამისა, საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო რეგულარულად წარუდგენს ანგარიშებს პარლამენტს.

მასმედია. მთავრობას განზრახული აქვს, გამჭვირვალე გახადოს მედია საშუალებების დაფინანსების წყაროები, მოახდინოს როგორც სარეკლამო ბაზრის „დემონოპოლიზაცია" , ასევე საზოგადოებრივი მაუწყებელის დეპოლიტიზირება და დააკანონოს must-carry/must-offer პრინციპები.

კონკურენცია. პროგრამის მიხედვით, ცვლილებები შევა კონკურენციის კანონმდებლობაში და შეიქმნება შესყიდვების სააგენტოსაგან გამოყოფილი, ფუნქციური ანტიმონოპოლიური სააგენტო, მოხდება მონოპოლიების დაშლა და დაიძლევა „ელიტური კორუფცია". პრემიერმა განაცხადა, რომ გარანტირებული იქნება ბიზნესში სახელმწიფოს მინიმალური ჩარევა. ასევე, ადგილი არ ექნება ბიზნესისაგან შემოწირულობების მიღებას.

მართლმსაჯულება. მართლმსაჯულების სისტემის რეფორმის პრიორიტეტებია: საკონსტიტუციო კონტროლის გაზრდა, სასამართლო სისტემის ინსტიტუციური დამოუკიდებლობისა და დეპოლიტიზირების უზრუნველყოფა, ნაფიც მსაჯულთა ინსტიტუტის და საპროცესო შეთანხმების გადახედვა და პროკურორების მხრიდან მოსამართლეებზე ზეწოლის შეზღუდვა. დაპირებები გაიცა სამუშაო ჯგუფის შექმნასთან დაკავშირებით, რომელიც არასამთავრობო ორგანიზაციებთან და ექსპერტებთან ითანამშრომლებს.

შინაგან საქმეთა სამინისტრო. დაგეგმილი სტრუქტურული რეფორმა მოიცავს უსაფრთხოების სამსახურის შინაგან საქმეთა სამინისტროსაგან განცალკევებას: გაუქმდება სპეციალური ოპერატიული დეპარტამენტი (სოდი) და კონსტიტუციური უსაფრთხოების დეპარტამენტი (კუდი) და ამ უწყებების ფუნქციებს სამინისტროს სხვადასხვა განყოფილებები (კრიმინალურ პოლიცია, კონტრდაზვერვის

განყოფილება და ჯერ არ შექმნილი ახალი „ძლიერი ანტიკორუფციულ სააგენტო“) შეითავსებენ. ასევე შეიქმნება სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური - შინაგან საქმეთა სამინისტროსაგან გამოყოფილი უწყება, რომელიც საიდუმლო ინფორმაციის მოძიებასა და ანალიზზე იქნება პასუხისმგებელი; მის უფლებამოსილებაში არ შევა სისხლისსამართლებრივი დევნა.

დეცენტრალიზაცია. თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები არჩეული და არა დანიშნული წევრებისგან დაკომპლექტდება; მათ ექნებათ საკუთარი გაზრდილი ბიუჯეტი და ქონება, რომელსაც თავადვე განკარგავენ, მათ შორის არაპრივატიზებული სასოფლო და არასასოფლო მიწები.

სოციალური რეფორმები და დახმარება. პრიორიტეტები მოიცავს: ახალი, უფრო ეფექტური შრომის კოდექსის შემუშავებას, საარსებო მინიმუმის დაწესებას, სოციალური დახმარების პროგრამის გაზრდასა და გაფართოებას, რათა მან უფრო მეტი დაუცველი მოქალაქე მოიცვას, ტარიფებისა და კომუნალური გადასახადების შემცირებას. პრემიერ მინისტრმა ივანიშვილმა გამოაცხადა, რომ, თუ სახელმწიფოს მიერ გამოყოფილი თანხები საკმარისი არ იქნება, ამ დაპირებების განსახორციელებლად იგი საკუთარი სახსრებს გაიღებს.

გადასახადები. ინიციატივის მიხედვით დაწესდება დაუბეგრავი მინიმუმი, არანაკლები საარსებო მინიმუმისა. ამავე დროს, საშემოსავლო გადასახადი 20%-ის დონეზე შენარჩუნდება. ფინანსთა სამინისტრო ვალდებულებას იღებს, შექმნას სტაბილური საგადასახადო გარემო, რომელიც საგადასახადო კანონმდებლობის ხშირ ცვლილებას არ დაუშვებს; გადაიხედება იმ პროდუქტების სია, რომელიც ამჟამად აქციზით დაბეგვრას ექვემდებარება.

ენერგეტიკა. განახლდება ყველა მცირე და საშუალო ზომის ჰიდროელექტროსადგურის მშენებლობა, თუმცა შესაძლოა, გადაიხედოს უფრო დიდი სადგურების მშენებლობის საკითხიც. ელექტროენერგიის, ნავთობისა და გაზის ტარიფების გადაანგარიშების მიზნით შესაბამის კომპანიებთან კონსულტაციები გაიმართება.

სასჯელაღსრულების სისტემა. იგეგმება ფართომასშტაბიანი ამნისტია და უახლოეს მომავალში პატიმრების შემცირებულ ვადებში გათავისუფლების ეფექტური მექანიზმის დანერგვა.

ჯანდაცვა. იგეგმება საყოველთაო დაზღვევის სისტემის შემოღება და განისაზღვრება მინიმალური ხელფასი ცალკეული სპეციალობის სამედიცინო პერსონალისათვის.

სოფლის მეურნეობა. დონორების, უცხოური გრანტებისა და სესხების, ასევე ინვესტიციების დახმარებით შეიქმნება სოფლის მეურნეობის განვითარების ერთმილიარდიანი ფონდი. პრიორიტეტული იქნება მცირე მეურნეთა დახმარება.

საგარეო საქმეთა სამინისტრო. პრიორიტეტად რჩება ევროატლანტიკური ინტეგრაცია; ყურადღება მიექცევა რუსეთთან ურთიერთობის გაუმჯობესებას ეკონომიკური და კულტურული ურთიერთობების გამოყენებით.

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“ ახალი ხელისუფლების მისამართით იმ რეკომენდაციებს აქვეყნებს, რომლებზეც აუცილებელია ყურადღება გამახვილდეს.

ანტიკორუფციული სისტემა:

- პარლამენტმა და მთავრობამ განიხილონ დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული უწყების შექმნის შესაძლებლობა, საკუთარი აპარატითა და ბიუჯეტით. აღნიშნული უწყება თავისუფალი უნდა იყოს სამინისტროებისა თუ აღმასრულებელი შტოს სხვა ორგანოების კონტროლისგან და ანგარიშვალდებული უნდა იყოს პარლამენტისა და საზოგადოების წინაშე. უწყებამ უნდა შეითავსოს კორუფციის პრევენციის, გამოძიებისა და საზოგადოების ინფორმირების ფუნქციები.
- გაძლიერდეს საჯარო სამსახურის პოლიტიკური ნეიტრალურობისა და დამოუკიდებლობის დაცვის მექანიზმები, შესაძლოა, საჯარო სამსახურის ბიუროს უფლებამოსილებების გაზრდის გზით.
- უზრუნველყოფილ იქნეს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის პოლიტიკური მიუკერძოებლობა. მიზანშეწონილია, რომ სამსახურის ხელმძღვანელობას შესაბამისი პროფესიული კვალიფიკაციის მქონე და პოლიტიკურად ნეიტრალური პირები შეადგენდნენ. უზრუნველყოფილ იქნას აგრეთვე შიდა აუდიტის ორგანოების გამართული საქმიანობა და შესაბამისი უწყებების ხელმძღვანელობისგან მათი საკმარისი დამოუკიდებლობა.
- უზრუნველყოფილ იქნას პროკურატურის პოლიტიკური ნეიტრალურობა და დამოუკიდებლობა, რაც, შესაძლოა, განხორციელდეს იუსტიციის სამინისტროს პოლიტიკური კომპონენტისგან პროკურატურის სათანადო გამიჯვნის გზით.
- საჯარო სამსახურში კორუფციის პრევენციის მიზნით გაძლიერდეს მამხილებელთა დაცვის არსებული მექანიზმები. სასურველია, მამხილებელთა დაცვის მექანიზმები იმ კერძო კომპანიებზეც გავრცელდეს, რომლებიც საბიუჯეტო თანხებს განკარგავენ.
- შეიქმნას პროცედურები და მექანიზმები, რომლებიც პოლიტიკური და კომერციული ინტერესების სათანადო გამიჯვნას უზრუნველყოფს. ამ მხრივ გაუმჯობესებას საჭიროებს საჯარო სამსახურიდან წასული თანამდებობის პირების კერძო სექტორში შემდგომი დასაქმების მარეგულირებელი დებულებები.
- გაძლიერდეს კონკურენციისა და სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო და უზრუნველყოფილ იქნას მისი დამოუკიდებლობა, გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება.
- გაფართოვდეს „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ კანონში მოცემული თანამდებობის პირთა სია, რომლებსაც ქონებრივი დეკლარაციების წარდგენა ევალებათ. მიზანშეწონილია თანამდებობის პირთა მიერ წარდგენილ დეკლარაციებში მოცემული ინფორმაციის გადამოწმების მექანიზმის შექმნაც.
- სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ კანონის მოთხოვნები გავრცელდეს სახელმწიფო უწყებების მიერ შექმნილ ფონდებზე, რომლებიც საბიუჯეტო სახსრებს განკარგავენ.

სამართლიანი საარჩევნო სისტემა:

- დაიწყოს მსჯელობა თვითმმართველი ქალაქების მერების არჩევითობის საკითხთან დაკავშირებით;
- მოქმედი საარჩევნო ოლქების საზღვრები გათანაბრდეს ამომრჩეველთა რაოდენობის თვალსაზრისით;
- მაჟორიტარი კანდიდატებისთვის დადგენილი 30%-იანი ბარიერი გაიზარდოს 50%-მდე;
- პარტიული მიზნებით ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენება არამარტო ოფიციალურ წინასაარჩევნო პერიოდში, არამედ არასაარჩევნო პერიოდშიც უნდა აიკრძალოს;

- მაქსიმალურად უნდა დავიწროვდეს საარჩევნო მიზნებისთვის პოლიტიკური თანამდებობის პირთა წრე და მათში მხოლოდ არჩევითი თანამდებობის პირები უნდა შედიოდნენ;
- სრულად აიკრძალოს სახელმწიფო ორგანოების, სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი იურიდიული პირების ან სახელმწიფოსაგან დაფინანსებული პირებისთვის ხელმისაწვდომი ნებისმიერი რესურსის საარჩევნო მიზნის მქონე პირის სასარგებლოდ გამოყენება;
- აუცილებელია გაგრძელდეს სიების დაზუსტების პროცესი. მიგვაჩნია, რომ სამოქალაქო რეესტრის სააგენტომ საარჩევნო ადმინისტრაციასთან ერთად უნდა დაიწყოს საარჩევნო სიების დახვეწა. განხორციელდეს მოსახლეობის საყოველთაო-სახალხო აღწერის ჩატარება;
- გადაიხედოს კანონი „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“, კერძოდ, ყურადღება უნდა მიექცეს პარტიათა დაფინანსების მარეგულირებელი ნორმების დახვეწას ისე, რომ დაცული იყოს პოლიტიკური საქმიანობისა და გამოხატვის კონსტიტუციური უფლებები.

პლურალისტული მედია გარემოს ჩამოყალიბება:

- აუცილებელია კანონში მაუწყებლობის შესახებ შევიდეს must-carry/must-offer რეგულაციები, რომლებიც დროში არ იქნება შეზღუდული.
- საქართველომ უნდა შეასრულოს საერთაშორისო ვალდებულებები და 2015 წლის პირველ ნახევარში ციფრულ მაუწყებლობაზე გადავიდეს. ციფრულ მაუწყებლობაზე გადასვლასთან დაკავშირებით უნდა შეიქმნას უწყებათშორისი სამუშაო ჯგუფი, რომლებშიც ექსპერტები და დაინტერესებული მხარეები იქნებიან წარმოდგენილნი.
- კომუნიკაციების ეროვნულმა კომისიამ საკუთარ ვებგვერდზე რეგულარულად და პროაქტიულად გამოაქვეყნოს ინფორმაცია მაუწყებელთა ფინანსური შემოსავლების შესახებ. აღნიშნული ინფორმაციის ფორმატი უნდა იყოს ადვილად კითხვადი.
- გადაიხედოს საზოგადოებრივი მაუწყებლის სამეურვეო საბჭოს არჩევის წესი. სასურველია წევრთა რაოდენობის შემცირება.
- საჯარო მოხელეები პირდაპირი თუ არაპირდაპირი გზებით არ უნდა ფლობდნენ წილებს მედიასაშუალებებში, ან იმ ინსტიტუტებში, რომლებიც უკავშირდება მედია სექტორს. მაღალი რანგის საჯარო მოხელეებმა ან უნდა გაასხვისონ მათ კუთვნილებაში მყოფი მედიასაშუალებები ან გამოძებნონ მათი განკარგვის გზები, ისე რომ არ აკონტროლებდნენ მედიასაშუალებებს;
- ანტიმონოპოლიური კანონმდებლობის ნორმები გამოყენებული უნდა იყოს ასევე სარეკლამო სააგენტოებსა თუ ელექტრონული კომუნიკაციების სფეროში არსებულ ოპერატორებზე.
- ხელისუფლებამ უნდა განიხილოს მედია ომბუდსმენის პოსტის შემოღება (სახალხო დამცველის ოფისის ფარგლებში) და მას დაევალოს საქართველოში მედიის თავისუფლების მონიტორინგი და დაცვა.

მიუკერძოებელი სასამართლო სისტემის ჩამოყალიბება:

- ძალაუფლების დიდი ნაწილი, მათ შორის ადმინისტრირების უმთავრესი ბერკეტები, კონცენტრირებულია ერთი კონკრეტული უწყების – იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს ხელში, ამიტომ ჩვენი რეკომენდაციაა, იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს კომპეტენციას გამოეყოს მოსამართლეთა შეფასებისა და დაწინაურების საკითხი, ასევე მოსამართლეთა მიმართ დისციპლინარული საკითხები განიხილოს და გადაწყვიტოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოსგან დამოუკიდებელმა ორგანომ – სადისციპლინო კოლეგიამ.
- პოლიტიკური საქმიანობის შეზღუდვა გავრცელდეს იუსტიციის უმაღლეს საბჭოსა და სადისციპლინო კოლეგიის არამოსამართლე წევრებზე. ამ მიზნით, პარლამენტს შეეზღუდოს კანდიდატურების პარლამენტის წევრებიდან შერჩევის უფლება.

- ნაფიცმსაჯულთა სასამართლო პროცესზე აიკრძალოს ფოტო-, კინო-, ვიდეოგადაღების შედეგად მოპოვებული მასალის გავრცელება საქმეზე საბოლოო გადაწყვეტილების გამოტანამდე.

საკუთრების უფლების უზრუნველყოფა და დარღვეული უფლებების აღდგენა:

- შეიქმნას სპეციალური კომისია, რომელიც დაკომპლექტებული იქნება მაღალი საზოგადოებრივი ნდობის მქონე სპეციალისტებისგან ან/და ორგანიზაციების წარმომადგენლებისგან. კომისიის მიერ შესწავლილ იქნას საკუთრების უფლების დარღვევის ფაქტები.
- განისაზღვროს დაზარალებული მოქალაქეების უფლების აღდგენის ან მათი კომპენსაციის მექანიზმები.
- უზრუნველყოფილ იქნას მესაკუთრეთა ავტომატური ინფორმირება საჯარო რეესტრში სისტემური შეცდომების და/ან სარეგისტრაციო მონაცემების ცვლილებების შესახებ, რომლებსაც შეუძლიათ გავლენა მოახდინონ მათ საკუთრების უფლებაზე.
- გამარტივდეს ტრადიციულ (მართლზომიერ) მფლობელობაში არსებული ქონების რეგისტრაციის წესები და პროცედურები, განსაკუთრებით მთიან რეგიონებში, სადაც წლების მანძილზე საკუთრება ადათ-წესებით იყო რეგულირებული.
- შემუშავდეს და საკანონმდებლო წესით დარეგულირდეს განსახლების წესები და პროცედურები, ასევე დადგინდეს სათანადო კომპენსაციის მექანიზმები.