



ევროკავშირი
საქართველოსთვის



DSRCGEORGIA



CSRDG
საქართველოს სტრატეგიული
აქტივებისა და განვითარების ცენტრი

ევროკომისიის რეკომენდაციების შესრულების ანგარიში

წინამდებარე პუბლიკაცია შექმნილია 'საქართველოს სტრატეგიული კვლევებისა და განვითარების ცენტრის' (CSRDG) მხარდაჭერით, ევროკავშირისა და კონრად ადენაუერის ფონდის მიერ დაფინანსებული პროექტის *“სამოქალაქო საზოგადოების ინიციატივა: მდგრადი, ღია და ანგარიშვალდებული სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები საქართველოს განვითარებისთვის”* ფარგლებში. მის შინაარსზე სრულად პასუხისმგებელია ღრმა სტრუქტურული რეფორმების ცენტრი (DSRC) და შესაძლოა, რომ იგი არ გამოხატავდეს ევროკავშირისა და კონრად ადენაუერის ფონდის შეხედულებებს.

პროექტს ახორციელებს კონსორციუმი კონრად ადენაუერის ფონდის (KAS) ხელმძღვანელობით შემდეგ არასამთავრობო ორგანიზაციებთან ერთად - საქართველოს სტრატეგიული კვლევებისა და განვითარების ცენტრი (CSRDG), სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტი (CSI), კონსულტაციის და ტრენინგის ცენტრი (CTC), განათლების განვითარების და დასაქმების ცენტრი (EDEC) და ევროპული პოლიტიკის ინსტიტუტი (IEP).

სამოქალაქო საზოგადოების ინიციატივა



*„საქართველოს ევროკავშირში გაწევრიანება წარმოადგენს
საგარეო პოლიტიკის სტრატეგიულ მიზანს,
რომელიც სრულად ასახავს ქვეყნის მოსახლეობის ურყევ ნებას,
გახდეს დემოკრატიული ქვეყნების თანამეგობრობის ღირსეული
და სრულუფლებიანი წევრი.“*

¹ 2019-2022 წლების საქართველოს საგარეო პოლიტიკის სტრატეგია, ხელმისაწვდომია შემდეგ ელექტრონულ მისამართზე: <https://mfa.gov.ge/Foreign-Policy-Strategy>.

ზოგადი მიმოხილვა.....	5
რეკომენდაციების შესრულების მონიტორინგის მეთოდოლოგია	10
რეკომენდაცია 1	10
ზოგადი მიმოხილვა.....	10
შეფასების მეთოდი	11
კონსულტაციის და დისკუსიის შედეგი	12
სამოქალაქო საზოგადოებისა და საერთაშორისო ორგანიზაციების ანგარიშების მიმოხილვა, საჯარო ინფორმაციის ანალიზი	13
რეკომენდაცია 4.....	14
ზოგადი მიმოხილვა.....	15
შეფასების მეთოდი	17
კონსულტაციისა და დისკუსიის შედეგი.....	18
სამოქალაქო საზოგადოებისა და საერთაშორისო ორგანიზაციების ანგარიშების მიმოხილვა, საჯარო ინფორმაციის ანალიზი	20
რეკომენდაცია 5	22
ზოგადი მიმოხილვა.....	22
შეფასების მეთოდი	24
კონსულტაციის და დისკუსიის შედეგი	25
სამოქალაქო საზოგადოებისა და საერთაშორისო ორგანიზაციების ანგარიშების მიმოხილვა, საჯარო ინფორმაციის ანალიზი	27
რეკომენდაცია 10.....	30
ზოგადი მიმოხილვა.....	30
შეფასების მეთოდი	31
სამოქალაქო საზოგადოებისა და საერთაშორისო ორგანიზაციების ანგარიშების მიმოხილვა, საჯარო ინფორმაციის ანალიზი	33
შესრულების შედეგი	35
პირველი რეკომენდაცია	35
მეოთხე რეკომენდაცია	37
მეხუთე რეკომენდაცია	39
მეათე რეკომენდაცია	41

ზოგადი მიმოხილვა

დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ, საქართველოს აქვს მკვეთრად გამოხატული საგარეო პოლიტიკური კურსი - გახდეს ევროკავშირის სრულუფლებიანი წევრი. ამ მიმართულებით ნაბიჯების გადადგმა ჯერ კიდევ 1990-იან წლებში დაიწყო. პროცესი კიდევ უფრო გააქტიურდა 2000-იან წლებში. 2014 წელს ევროკავშირსა და საქართველოს შორის ხელი მოეწერა ასოცირების შესახებ შეთანხმებას.² აღნიშნული შეთანხმების ნაწილია ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის შესახებ შეთანხმებაც (DCFTA). 2017 წლიდან საქართველოს მოქალაქეებს შესაძლებლობა აქვთ გამარტივებული წესით იმოგზაურონ ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში.³ 2017 წელს საქართველოს კონსტიტუციას დაემატა 78-ე მუხლი, რომელიც კონსტიტუციურ ორგანოებს ვალდებულებას აკისრებს, თავიანთი უფლებამოსილების ფარგლებში მიიღონ ყველა ზომა ევროპის კავშირში და ჩრდილოატლანტიკური ხელშეკრულების ორგანიზაციაში (NATO) საქართველოს სრული ინტეგრაციის უზრუნველსაყოფად.⁴

2022 წლის 24 თებერვალს რუსეთი ბარბაროსულად დაესხა თავს უკრაინას და სრულმასშტაბიანი ომი წამოიწყო, რამაც კითხვის ნიშნის ქვეშ დააყენა რეგიონში არსებული დღის წესრიგი. რუსეთის მიერ გაჩაღებულმა დანაშაულებრივმა ომმა აღმოსავლეთ პარტნიორობის „ასოცირებული ტრიო“-სთვის⁵ უპრეცედენტო შესაძლებლობა წარმოშვა, რომ ევროკავშირში გაწევრიანების ჩვეულებრივ ხანგრძლივ და რთულ პროცესში დაჩქარებული პროგრესისთვის მიეღწიათ. უკრაინის და მოლდოვის კვლადაკვალ, 2022 წლის 3 მარტს საქართველომაც შეიტანა ოფიციალური განაცხადი ევროკავშირის წევრობაზე, თუმცა მეგობარი სახელმწიფოებისგან განსხვავებით კანდიდატის სტატუსი ვერ მიიღო. 17 ივნისს ევროკომისიამ ევროპულ საბჭოს საქართველოსთვის ევროპული პერსპექტივის მინიჭების რეკომენდაცია მისცა. 23 ივნისს კი ევროპულმა საბჭომ გაითვალისწინა ზემოაღნიშნული და საქართველოს კანდიდატის სტატუსის მისაღებად ქვემოთმოცემული 12 რეკომენდაციის შესრულება მოსთხოვა:⁶

1. 19 აპრილის შეთანხმების სულისკვეთებით გადაჭრას პოლიტიკური პოლარიზაციის საკითხი პოლიტიკურ პარტიებს შორის თანამშრომლობის გზით;
2. უზრუნველყოს ყველა სახელმწიფო ინსტიტუტის სრულყოფილი მუშაობა, გააძლიეროს მათი დამოუკიდებლობა და ეფექტიანი ანგარიშვალდებულება, ასევე

²ასოცირების შესახებ შეთანხმება ერთი მხრივ, საქართველოსა და მეორეს მხრივ, ევროკავშირსა და ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, გამოქვეყნების თარიღი: 11/09/2014, ხელმისაწვდომია: <<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2496959?publication=0>>.

³ შეთანხმება საქართველოსა და ევროპის კავშირს შორის ვიზების გაცემის პროცედურების გამარტივების შესახებ, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, გამოქვეყნების თარიღი: 19/04/2011; ხელმისაწვდომია: <<https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/1250235>>.

⁴ საქართველოს კონსტიტუცია, საქართველოს პარლამენტის უწყებები, გამოქვეყნების თარიღი: 24/08/1995, ხელმისაწვდომია: <<https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/30346?publication=36>>.

⁵ მოლდოვა, საქართველო და უკრაინა.

⁶ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_22_3800

მათი დემოკრატიული ზედამხედველობის ფუნქციები; კიდევ უფრო გააუმჯობესოს საარჩევნო საკანონმდებლო ჩარჩო, აღმოფხვრას ყველა ხარვეზი, რომელიც ამ პროცესების დროს ეუთო/ოდირისა და ევროპის საბჭომ/ვენეციის კომისიამ გამოავლინა;

3. მიიღოს და განახორციელოს მართლმსაჯულების რეფორმის გამჭვირვალე და ეფექტიანი სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა 2021 წლის შემდგომი პერიოდისათვის, რომელიც დაეფუძნება ფართო, ინკლუზიურ და პარტიათა შორის წარმართულ საკონსულტაციო პროცესს; უზრუნველყოს, რომ მართლმსაჯულების მთელი ჯაჭვი იყოს სრულებით, ჭეშმარიტად დამოუკიდებელი, ანგარიშვალდებული და მიუკერძოებელი, ასევე დაიცვას შტოებს შორის ძალაუფლების განაწილება; სახელდობრ, უზრუნველყოს ყველა სასამართლო და საგამოძიებო ინსტიტუტის ჯეროვანი ფუნქციონირება და კეთილსინდისიერება, განსაკუთრებით უზენაესი სასამართლოსი და გადაჭრას ყველა პრობლემა, რომელიც გამოვლინდა მოსამართლეთა ნომინირების ყველა დონეზე, ასევე გენერალური პროკურორის შემთხვევაში; გაატაროს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს ჯეროვანი რეფორმა და დანიშნოს უმაღლესი საბჭოს დანარჩენი წევრები. ყველა ეს ზომა უნდა გატარდეს ევროპული სტანდარტებისა და ვენეციის კომისიის რეკომენდაციების სრული დაცვით;
4. გააძლიეროს ანტი-კორუფციული სააგენტოს დამოუკიდებლობა, რომელიც თავს მოუყრის ყველა საკვანძო ანტი-კორუფციულ ფუნქციას; განსაკუთრებით კი, საგულდაგულოდ გადაჭრას მაღალი დონის კორუფციის შემთხვევები; აღჭურვოს ახლადდაარსებული სპეციალური საგამოძიებო სამსახური და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სააგენტო იმ რესურსებით, რომლებიც მათ მანდატს შეესაბამება და უზრუნველყოს მათი ინსტიტუციური დამოუკიდებლობა;
5. „დეოლიგარქიზაციის“ პრობლისადმი ერთგულება, რაც უნდა მიღწეული იქნას ეკონომიკურ, პოლიტიკურ და საზოგადოებრივ ცხოვრებაში კერძო ინტერესების გადაჭარბებული გავლენის აღმოფხვრის საშუალებით;
6. ორგანიზებული დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლის გაძლიერება, რაც უნდა დაეფუძნოს საფრთხის დეტალურ შეფასებებს, კერძოდ, საგულდაგულო გამოძიებების, სისხლისსამართლებრივი დევნისა და მსჯავრდების სანდო გამოცდილების უზრუნველყოფის გზით; სამართალდამცველი უწყებების ანგარიშვალდებულება და ზედამხედველობა უნდა იყოს გარანტირებული;
7. უფრო ძლიერი ძალისხმევა უნდა იყოს მიმართული თავისუფალი, პროფესიული, პლურალისტური და დამოუკიდებელი მედიაგარემოს უზრუნველსაყოფად, განსაკუთრებით იმისათვის, რომ მედიის მფლობელთა წინააღმდეგ მიმართული სისხლის სამართლებრივი პროცედურები აკმაყოფილებდეს უმაღლეს იურიდიულ სტანდარტებს, და ჩატარდეს მიუკერძოებელი, ეფექტიანი და დროული გამოძიებები ჟურნალისტებისა და მედიის სხვა მუშაკთა უსაფრთხოების წინააღმდეგ მიმართული მუქარების შემთხვევებზე;

8. სასწრაფოდ გაძლიერდეს მოწყვლადი ჯგუფების ადამიანის უფლებათა დაცვა, მათ შორის, მოძალადეების და ამ ძალადობის დამკვეთების მართლმსაჯულებისადმი უფრო შედეგიანად წარდგომის გზით;
9. გაძლიერდეს ძალისხმევა გენდერული თანასწორობის ზრდისთვის და ქალთა წინააღმდეგ მიმართული ძალადობის წინააღმდეგ;
10. უზრუნველყოფილი იქნას სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობა გადაწყვეტილების მიღების ყველა დონეზე;
11. მიღებული იქნეს კანონი, რომლის თანახმადაც ქართული სასამართლოები პროაქტიულად გაითვალისწინებენ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს განაჩენებს თავიანთ გადაწყვეტილებებში;
12. უზრუნველყოფილი იქნეს, რომ სახალხო დამცველის ნომინირების პროცესში უპირატესობა მიენიჭება დამოუკიდებელ პიროვნებას და რომ პროცესი წარიმართება გამჭვირვალედ; დაცული უნდა იყოს აპარატის ეფექტიანი ინსტიტუციური დამოუკიდებლობა.

ღრმა სტრუქტურული რეფორმების ცენტრმა (DSRC), რომლის მიზანია დემოკრატიული ინსტიტუტების საქმიანობის ხელშეწყობა კერძო მეწარმეობის განვითარების მხარდაჭერის მიზნით, პროექტის „ევროკომისიის რეკომენდაციების შესრულების მონიტორინგი და ადვოკატირება“ ფარგლებში, რომლის ფინანსური მხარდაჭერა საქართველოს სტრატეგიული კვლევების და განვითარების ცენტრი (CSRDG), უკრაინელი და ალბანელი ექსპერტების ჩართულობით, იმუშავა ევროკომისიის ოთხი რეკომენდაციის შესრულების მონიტორინგის ანგარიშზე. კერძოდ, ზემოთ დასახელებული 12 რეკომენდაციიდან ღრმა სტრუქტურული რეფორმების ცენტრმა (DSRC) განახორციელა ოთხი რეკომენდაციის შესრულების მონიტორინგი:

- (1) 19 აპრილის შეთანხმების სულისკვეთებით გადაჭრას პოლიტიკური პოლარიზაციის საკითხი პოლიტიკურ პარტიებს შორის თანამშრომლობის გზით;
- (4) გააძლიეროს ანტი-კორუფციული სააგენტოს დამოუკიდებლობა, რომელიც თავს მოუყრის ყველა საკვანძო ანტი-კორუფციულ ფუნქციას; განსაკუთრებით კი, საგულდაგულოდ გადაჭრას მაღალი დონის კორუფციის შემთხვევები; აღჭურვოს ახლადდაარსებული სპეციალური საგამომიებო სამსახური და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სააგენტო იმ რესურსებით, რომლებიც მათ მანდატს შეესაბამება და უზრუნველყოს მათი ინსტიტუციური დამოუკიდებლობა;
- (5) „დეოლიგარქიზაციის“ პრობისადმი ერთგულება, რაც უნდა მიღწეული იქნას ეკონომიკურ, პოლიტიკურ და საზოგადოებრივ ცხოვრებაში კერძო ინტერესების გადაჭარბებული გავლენის აღმოფხვრის საშუალებით;
- (10) უზრუნველყოფილი იქნას სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობა გადაწყვეტილების მიღების ყველა დონეზე;

DSRC-იმ საერთაშორისო ექსპერტების ჩართულობით შეიმუშავა დასახელებული რეკომენდაციების შესრულების მონიტორინგის მეთოდოლოგია, რომელიც შესაძლებლობას იძლევა გავიგოთ რამდენად შეასრულა სახელმწიფომ ევროკომისიის მიერ მოცემული რეკომენდაციები.

შემუშავებული მეთოდოლოგია ინდივიდუალურად არის მორგებული თითოეულ შესწავლილ რეკომენდაციას და მკითხველს შესაძლებლობას აძლევს თვალნათლივ დაინახოს მიღწეული პროგრესი. მეთოდოლოგია არის მაქსიმალურად თავისუფალი სუბიექტური შეფასებებისგან და არ ეყრდნობა მიკერძოებული ექსპერტების მოსაზრებებს.

შემოთავაზებული მეთოდოლოგია თითოეული რეკომენდაციის შესაფასებლად კითხვის ფორმით აყალიბებს 6 კრიტერიუმს. მოცემულ კითხვებზე შესაძლებელია პასუხის გაცემა შემდეგ ფორმატში: „დიახ“ (რომელიც ფასდება 1 ქულით) / „ნაწილობრივ“ (რომელიც ფასდება 0.5 ქულით) / „არა“ (რომელიც ფასდება ნული ქულით). თითოეული კრიტერიუმი უნდა იყოს ობიექტურად გაზომვადი და შეფასებადს უნდა ხდიდეს რეკომენდაციებს და მასთან დაკავშირებულ საკითხებს. მეთოდოლოგიის კითხვარი შემუშავებულია პროექტის ჯგუფის მიერ, პროექტში ჩართული საერთაშორისო ექსპერტებისა და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების წარმომადგენლების რეკომენდაციების და რჩევების გათვალისწინებით.

კითხვებზე გაცემული პასუხების ერთობლიობით შეგვიძლია საბოლოოდ შევაფასოთ კონკრეტული რეკომენდაციის შესრულების თვალსაზრისით მიღწეული შედეგები:

- „რეკომენდაცია შესრულდა“, 5-დან 6 ქულამდე;
- „სახეზეა მნიშვნელოვანი პროგრესი“, 3-დან 4 ქულამდე;
- „სახეზეა უმნიშვნელო პროგრესი“, 1-დან 2 ქულამდე;
- „არ შესრულებულა“, 0-დან 1 ქულამდე.

მეთოდოლოგიის შემუშავების თვალსაზრისით, გარკვეულწილად, სახელმძღვანელოს როლი ითამაშა აღმოსავლეთ პარტნიორობის სამოქალაქო საზოგადოების ფორუმის ინდექსმა, რომელიც აფასებს და აჯამებს აღმოსავლეთ პარტნიორობის ექვსი სახელმწიფოს მიერ მდგრადი დემოკრატიის შექმნისა და ევროპული ინტეგრაციისკენ მიმართულ ნაბიჯებს.⁷

დოკუმენტი შედგება რამდენიმე ნაწილისგან, სადაც შედის როგორც მეთოდოლოგია, ასევე, რეკომენდაციების შესრულების ანგარიშები და ინფორმაცია, თუ რა საფუძველზე დაყრდნობითაც მოხდა დასახელებული შეფასებების დაწერა. აღსანიშნავია, რომ 2022 წლის 9 და 13 დეკემბერს პროექტის საერთაშორისო ექსპერტებმა, ნადია ბაბინსკამ⁸, ასევე,

⁷ აღმოსავლეთ პარტნიორობის სამოქალაქო საზოგადოების ფორუმი, აღმოსავლეთ პარტნიორობის ინდექსი, ხელმისაწვდომია: <<https://eap-csf.eu/eastern-partnership-index/#section-fillup-1>>.

⁸ ნადია ბაბინსკა ვირნა (Nadiia Babynska Virna) არის ღია მმართველობისა და მონაცემთა ღიაობის ექსპერტი. ნადია არის ღია მონაცემთა საზოგადოების - OpenUp - დამფუძნებელი და კოორდინატორი და საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ დასახელებულია როგორც გამჭვირვალობისა და მონაცემთა ღიაობის ერთ-ერთი ლიდერი როგორც უკრაინაში, ასევე, მის ფარგლებს გარეთ.

მისი მოწვევით ტეტიანა შევჩუკმა⁹, და გლედის გჯიპალი¹⁰, ჩაატარეს საჯარო შეხვედრები დეპოლარიზაციის, დეოლიგარქიზაციის, ანტიკორუფციული ბიუროს დამოუკიდებლობისა და ფუნქციონირების და სამოქალაქო საზოგადოების მიერ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ჩართულობის შესახებ. შესაბამისად, წინამდებარე ანგარიშის მიზნებიდან გამომდინარე, გათვალისწინებულია როგორც დასახელებული ექსპერტების მოსაზრებები, ასევე, შეხვედრების დროს გამართული მსჯელობის შედეგები.

დამატებით უნდა აღინიშნოს, რომ პროექტის გუნდმა საქართველოს პარლამენტის წევრებთან და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების წარმომადგენლებთან გამართა ინტერვიუები. კერძოდ, რესპოდენტები იყვნენ: ბექა ლილუაშვილი (პარლამენტის წევრი), ლევან იოსელიანი (პარლამენტის წევრი, პარლამენტის თავმჯდომარის მოადგილე, შემდგომში სახალხო დამცველი), ნანუკა ყრუაშვილი (საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის დემოკრატიული ინსტიტუტების მხარდაჭერის პროგრამის დირექტორი), სალომე სვანიძე (სამოქალაქო იდეის წარმომადგენელი), ეკატერინე ციმაკურიძე (დემოკრატიის ინდექსი - საქართველო გამგეობის თავმჯდომარე), გიორგი დავითური (კანონის უზენაესობისა და მედიის თავისუფლების მიმართულების ხელმძღვანელი) და გიორგი ბურჯანაძე (სახალხო დამცველის მოადგილე). ინტერვიუების შედეგები წინამდებარე ანგარიშში წარმოდგენილია დაჯგუფებული სახით.

⁹ ტეტიანა შევჩუკი (Tetiana Shevchuk) არის სამოქალაქო საზოგადოების Anti-Corruption Action Center-ის (antAC) სამართლებრივი მრჩეველი. მისი საქმიანობა ძირითადად უკავშირდება ისეთ საკითხებს როგორიცაა კორუფციასთან ბრძოლა და უკანონო შემოსავლის ლეგალიზაციის აღკვეთა. ტეტიანა მუშაობს ისეთ თანამედროვე მეთოდებზე, რომელიც აძლიერებს კავშირს სახელმწიფოსა და სამოქალაქო საზოგადოებას შორის.

¹⁰ გლედის გჯიპალი (Gledis Gjipali) არის სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაცია „ალბანეთის ევროპული მოძრაობის“ (European Movement Albania) აღმასრულებელი დირექტორი.

რეკომენდაციების შესრულების მონიტორინგის მეთოდოლოგია

რეკომენდაცია 1

19 აპრილის შეთანხმების სულისკვეთებით გადაჭრას პოლიტიკური პოლარიზაციის საკითხი პოლიტიკურ პარტიებს შორის თანამშრომლობის გზით.

ზოგადი მიმოხილვა

2022 წლის ივლისში საქართველოში ოფიციალური ვიზიტით მყოფმა ევროპარლამენტის საგარეო ურთერთობათა კომიტეტის თავმჯდომარემ, დევიდ მაკალისტერმა განაცხადა, „სამწუხაროდ, როდესაც ჩვენ საქართველოზე ვსაუბრობთ წამოიჭრება ხოლმე ერთი სიტყვა და ეს არის პოლარიზაცია. ეს არის პროცესი, პოლიტიკური დისკურსი, რომელიც ხასიათდება ძალიან მკაცრი რიტორიკით და სურვილის არ ქონით დაპირისპირებულმა პოლიტიკურმა მხარეებმა იმუშაონ ერთად, იმ მიზნისთვის რაც ქვეყანას აქვს დასახული“.¹¹ ცხადია, რომ ევროპარლამენტარი მაკალისტერი არ გულისხმობს სხვადასხვა საზოგადოებრივ ჯგუფებსა თუ პოლიტიკურ პარტიებს შორის არსებულ აზრთა სხვადასხვაობას, რაც სრულებით ნორმალური მოვლენაა, არამედ იგი მიუთითებს იმ შექმნილ რეალობაზე, სადაც პოლიტიკურ ოპონენტებს შორის თანამშრომლობა გამორიცხულია და კომპრომისის მიღწევა შეუძლებლობა.

ბოლო წლებში საქართველოში პოლიტიკური პროცესები გაჭიანურებული პოლიტიკური კრიზისის პირობებში მიმდინარეობს. სწორედ შიდა პოლიტიკური კრიზისის განმუხტვას ემსახურებოდა 19 აპრილის შეთანხმება, რომლის შენარჩუნებაც, ასევე, ვერ მოხერხდა და დაირღვა.¹² შედეგად, იგი თავად გახდა დემონსტრირება იმისა, თუ რა გამოწვევები აქვს ქართულ პოლიტიკურ წრეებს ოპონენტებთან შეთანხმების მისაღწევად და შესანარჩუნებლად. თუმცა, აღნიშნული არ ნიშნავს, რომ ევროკავშირმა ისეთი პირობა წამოუყენა საქართველოს, რომელიც მიუღწევადია. დეპოლარიზაცია შესაძლებელია ძირითადი პარტიების მხრიდან სათანადო პოლიტიკური ნების გამოვლენისა და პოლიტიკური კულტურის არსებობის შემთხვევაში. მაგალითად, ქართული ოცნების გეგმაში იყო გათვალისწინებული: „მნიშვნელოვანია შემცირდეს რადიკალური დაპირისპირება პოლიტიკურ ძალებს შორის და გამოცხადდეს ერთგვარი მორატორიუმი აგრესიულ რიტორიკაზე“.¹³ თუმცა მნიშვნელოვანია გაანალიზდეს რამდენად მოჰყვა მსგავსი ჩანაწერის არსებობას პრაქტიკული ნაბიჯები პოლარიზაციის შესამცირებლად.

¹¹ იხ. <https://www.radiotavisupleba.ge/a/31951973.html>

¹² იხ. <https://www.radiotavisupleba.ge/a/31381194.html>

¹³ <https://bm.ge/ka/article/qartulma-ocnebam-eu-s-12-punqtiani-rekomendaciis-shesrulebis-gegma-waradgina/112233>

თუკი, ამჟამად ფეხმოკიდებული ტრაიბალიზმი ჩანაცვლებული იქნება კონსტრუქციული დიალოგით, სიძულვილის ენა შეიცვლება თავაზიანი კომუნიკაციით ან თუნდაც ზრდილობის მინიმალური ზომების დაცვით და თუკი მსჯელობა გადაინაცვლებს პარტიული კუთვნილებიდან იდეების მნიშვნელობაზე, მიუხედავად მათი ინიციატორის ვინაობისა, პოლარიზაციის დონე დაიწვეს და მისცემს ქვეყანას საშუალებას გამოვიდეს მუდმივი პოლიტიკური კრიზისის მდგომარეობიდან.

შეფასების მეთოდი

დეპოლარიზაციის რეკომენდაციის განხორციელების ობიექტური შეფასებისთვის, იმისათვის, რომ ობიექტურად განისაზღვროს ხდება თუ არა რამე ნაბიჯების გადადგმა დასახული მიზნის მისაღწევად, წინამდებარე დოკუმენტის მიზნებიდან გამომდინარე გათვალისწინებულ იქნა როგორც ისტორიული (მაგ. გერმანიის გაერთიანება), ასევე - თანამედროვე მაგალითები (პოლარიზაცია ისეთ ქვეყნებში, როგორიცაა აშშ, დიდი ბრიტანეთი, ცენტრალური ევროპის ცალკეული სახელმწიფოები, ბრაზილია და სხვა), გაანალიზდა უკუკავშირი რესპოდენტებისგან, და შეფასებულ იქნა პოლიტიკოსების მიერ საჯარო სივრცეში (მედიასა და სოც. ქსელებში) გაკეთებული განცხადებები, განხილულ იქნა სხვადასხვა სამოქალაქო ორგანიზაციის მიერ შემუშავებული დოკუმენტები და განისაზღვრა შემდგომი კრიტერიუმები:

1. შემცირდა თუ არა პოლიტიკური პარტიების მხრიდან ოპონენტების მიმართ სიძულვილის ენის გამოყენება? (აღნიშნული კრიტერიუმები წარმოადგენს მინიმალურად განმსაზღვრელ სტანდარტს, რაც არ მოიცავს რაიმე სახის დიალოგს, არამედ უშუალოდ სიძულვილის ენის შემცირების ტენდენციას).
2. მოხდა თუ არა 19 აპრილის შეთანხმების პირობების შესრულება? (პოლიტიკულ მართლმსაჯულებად აღქმულ საკითხებზე რეაგირება; ამბიციური საარჩევნო რეფორმა; კანონის უზენაესობა/სასამართლო რეფორმა¹⁴; პარლამენტში ძალაუფლების განაწილება; მომავალი არჩევნები¹⁵).
3. აქვთ თუ არა მმართველ და ოპოზიციურ პარტიებს პირდაპირი კონტაქტი და კომუნიკაცია ერმანეთთან? (ე.წ. „კონტაქტის ჰიპოთეზის“ თანახმად (contact hypothesis)¹⁶ თანახმად, მტრულად განწყობილ ჯგუფებს შორის პირდაპირი კონტაქტი ამცირებს ერთმანეთის მიმართ არსებულ ცრურწმენებს და სტერეოტიპულ შეხედულებებს და ზრდის დაპირისპირებულ მხარეებს შორის ნდობას. აღნიშნულის შესაფასებლად შემოწმებული იქნება 19 აპრილის შეთანხმების შემდგომი პერიოდი; დაპირისპირებული მხარეები ხვდებიან და

¹⁴ 19 აპრილის შეთანხმება, მართლმსაჯულების რეფორმის მორიგი გამოუყენებელი შესაძლებლობა, სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, 2021, ხელმისაწვდომია: <https://socialjustice.org.ge/uploads/products/pdf/19_აპრილის_შეთანხმება_1639587069.pdf>.

¹⁵ შეთანხმების სამომავლო გზა საქართველოსთვის - შესრულების შეფასება, ღია საზოგადოების ფონდი, 2021, ხელმისაწვდომია შემდეგ მისამართზე: <https://bit.ly/3COYAA7>.

¹⁶ გერიგი, ზიმბარდო (2009). ფსიქოლოგია და ცხოვრება, მე-16 გამოცემა. თსუ, თბილისი.

ესაუბრებიან თუ არა ერთმანეთს პირისპირ, თუ ურთიერთ მოწოდებები ხდება დისტანცირებისა და კომუნიკაციის სხვადასხვა საშუალებების გამოყენებით).

4. ახდენს თუ არა მმართველი პარტია ძალაუფლების გაზიარებას? (დეპოლარიზაცია მოიცავს ძალაუფლების გაზიარების ელემენტს. იმ სისტემის პირობებში როდესაც გამარჯვებული იღებს ყველაფერს კომპრომისის ადგილი აღარაა. კითხვაზე პასუხის გასაცემად უნდა შეფასდეს გამოავლინა თუ არა მმართველმა პარტიამ თავისი ძალაუფლების თუნდაც მინიმალურად გაზიარების სურვილის (უკავიათ თუ არა ოპოზიციის ან ხელისუფლებისადმი კრიტიკულად განწყობილ სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლებს რაიმე მნიშვნელოვანი თანამდებობები; ხდება თუ არა ძალაუფლების განაწილება ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების დონეზე და ა.შ.)
5. ხდება თუ არა ახალი და მნიშვნელოვანი პოლიტიკური თუ საზოგადოებრივი მოძრაობების აღმოცენება, რამაც შეიძლება დაარღვიოს ამჟამინდელი ორპოლუსოვანი (მმართველი და ძირითადი ოპოზიციური პარტიას შორის არსებული) სტატუს-კვო?
6. უწყობს თუ არა მედია ხელს დეპოლარიზაციას? (შეფასებისთვის ყურადღება დაეთმობა მთელი ქვეყნის მასშტაბით მაუწყებლობის უფლების მქონე მაღალ-რეიტინგულ მედია საშუალებებს, ასევე ბეჭდურ გამოცემებს თუ ინტერნეტს გვერდებს. რამდენად მიკერძოებული თუ დამოუკიდებელია თითოეული მათგანი და უთმობს თუ არა სივრცეს ძირითადი პოლიტიკური პარტიების არამხარდამჭერი ინდივიდებს (პოლიტიკურ თუ საზოგადოებრივ მოღვაწეებს).

კონსულტაციის და დისკუსიის შედეგი

გამოკითხული რესპოდენტების აბსოლუტური უმრავლესობა თანხმდება, რომ პოლიტიკური გარემო არის უკიდურესად პოლარიზებული. პოლარიზება არ არის კავშირში მხოლოდ პოლიტიკურ პარტიებთან არამედ, აღნიშნულ პოლარიზებას ასევე ასახავს მედიაც, რაც შემდგომ ვრცელდება საზოგადოებაზე. ამ შემთხვევაში არ არის საუბარი პოლარიზების ფორმატზე, არამედ შინაარსობრივ საკითხებზეც. მაგალითად, დაპირისპირებული მხარეები ვერ აღწევნ კონსენსუსს ქვეყნისათვის მნიშვნელოვან ვერც ერთ სტრატეგიულ საკითხზე, მათ შორის ევროპასთან ინტეგრაციაზე, რასაც საქართველოს კონსტიტუცია გვავალდებულებს.

რესპოდენტებმა, ასევე, დააფიქსირეს, რომ პოლარიზება მოდის არა მედიის მხრიდან, არამედ პოლიტიკური სუბიექტებისგან, რაც შემდგომ ვრცელდება მედიაზე და საზოგადოებაზე. პოლარიზაციის გადაჭრა მედიას არ შეუძლია, პოლარიზება უნდა გადაჭრან პოლიტიკურმა პარტიებმა. არსებულ პოლიტიკურ პოლარიზაციაზე ძირითადი პასუხისმგებლობა ეკისრება მმართველ პარტიას.

რესპოდენტები თანხმდებიან, რომ დეპოლარიზაცია არის კრიტიკულად მნიშვნელოვანი რეკომენდაცია, რომელიც შეგნებულად წერია პირველ ადგილზე, რადგან თუ აღნიშნულ რეკომენდაციას განვახორციელებთ ბევრი თანმდევი პრობლემა მოიხსნება.

ევროკავშირისთვის მნიშვნელოვანია, რომ დაპირისპირებულმა მხარეებმა შეძლონ ერთმანეთთან საერთო ენის გამონახვა ქვეყნისათვის მნიშვნელოვან საკითხებზე.

ხაზგასასმელია, ე.წ. “რუსული კანონის” მნიშვნელობა, კერძოდ, აღნიშნული კანონპროექტის ინიცირებამ კიდევ უფრო გაზარდა დეპოლარიზაციის ხარისხი და დაამორა პოლიტიკური პარტიების შეხედულებები ერთმანეთს.

შარლ მიშელის შეთანხმების სულისკვეთებით დეპოლარიზაცია ნიშნავს ძალთა ბალანსს პარლამენტში და არა სხვადასხვა აქტორების ცალმხრივ მონიტორინგს. მაგალითად, ოპოზიციური პარტიებიდან რამდენიმე კომიტეტის თავმჯდომარის ყოფნა კარგი პრაქტიკა იქნებოდა, რადგან უმრავლესობა იძულებული იქნებოდა ჰქონოდა კონტაქტი ოპოზიციასთან; პარლამენტის ბიუროშიც შეიცვლებოდა ძალთა ბალანსი, რადგან უფრო მეტად იქნებოდნენ ოპოზიციის წარმომადგენლები და მონაწილეობას მიიღებდნენ პარლამენტის დღის წესრიგის განსაზღვრაში. მეორე მხრივ, ოპოზიციური პარტიებიც ნაკლებად არიან დაინტერესებული პლურალიზმით, რადგან შეუძლიათ კვოტირებით ჰყავდეთ საქართველოს პარლამენტი წარმომადგენლები და არ ჰყავთ.

პროექტის საერთაშორისო ექსპერტები, განსაკუთრებით ალბანეთიდან, ხაზს უსვამდნენ დეპოლარიზაციის მნიშვნელობას. კერძოდ, დეპოლარიზაცია მიიჩნევა როგორც ევროკავშირის იდეასთან და შინაარსობრივ არსებობასთან დაკავშირებული საკითხი. ევროკავშირის ერთ-ერთი მიზანი სწორედ დაპირისპირებულ მხარეთა შერიგება და კონფრონტაციის მინიმუმადე დაყვანაა. შესაბამისად, აღნიშნული რეკომენდაციის შეუსრულებლობა ზოგადად გავლენას ახდენს ყველა სხვა რეკომენდაციის შესრულების ხარისხზე და დაღს ასვამს საქართველოს ევროპასთან ინტეგრაციის სურვილს.

სამოქალაქო საზოგადოებისა და საერთაშორისო ორგანიზაციების ანგარიშების მიმოხილვა, საჯარო ინფორმაციის ანალიზი

პროექტის გუნდმა საქართველოს პარლამენტიდან გამოითხოვა ინფორმაცია პირველი რეკომენდაციის შესრულების მდგომარეობასთან დაკავშირებით. 2022 წლის 11 ნოემბერს, საქართველოს პარლამენტიდან მივიღეთ წერილი (N11321/2-7/22), რომლის თანახმადაც, “პირველი რეკომენდაციის განხორციელების თვალსაზრისით, რომელიც ეხება პოლიტიკურ პოლარიზაციას პარტიათაშორის თანამშრომლობის უზრუნველყოფისათვის, საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარის ინიციატივით გამართულ სამუშაო შეხვედრაზე მონაწილეობის მიზნით მოწვეულ იქნა ყველა საპარლამენტო ფრაქცია და პოლიტიკური ჯგუფი. გამართულ შეხვედრაში მონაწილეობა მიიღო მხოლოდ ოთხმა ოპოზიციურმა პარტიამ, კერძოდ: პარტია „მოქალაქეების“ წევრმა ლევან იოსელიანმა, პარტია „გირჩის“ წევრმა ალექსანდრე რაქვიაშვილმა, პარტია „საქართველოსთვის“ წევრმა ანა ბუჩუკურმა და „რესპუბლიკური პარტიის“

თავმჯდომარემ ხათუნა სამნიძემ. „ქართული ოცნების“ მხრიდან, საქართველოს პარლამენტის მიერ გამართულ სამუშაო ჯგუფში მონაწილეობა მიიღეს საქართველოს პარლამენტის ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტის თავმჯდომარემ მიხეილ სარჯველაძემ და იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის თავმჯდომარემ ანრი ოხანაშვილმა. აქვე გაცნობებთ, რომ სხვა საპარლამენტო პარტიის წარმომადგენლებმა აღნიშნულ სამუშაო ჯგუფის შეხვედრაში მონაწილეობა არ მიიღეს“. აღნიშნული კონტექსტიდან გამომდინარე, შეიძლება გამოვიტანოთ დასკვნა, რომ სამუშაო ჯგუფი საქართველოს პარლამენტში დეპოლარიზაციის საკითხებთან დაკავშირებით არ შექმნილა.

სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები აღნიშნავენ, რომ დეპოლარიზაციის კონტექსტში პასუხისმგებლობა ეკისრება როგორც ხელისუფლებას, ასევე, ოპოზიციას. მმართველი ძალის მხრიდან შემოთავაზებული იყო მორატორიუმი აგრესიულ რიტორიკაზე, რაც არ განახორციელეს და გააგრძელეს სამოქალაქო საზოგადოების, ოპოზიციური პარტიების და სტრატეგიული პარტნიორების დისკრედიტაცია, დადანაშაულება ომის გაჩაღების მცდელობაში, უარი კრიტიკულ ტელევიზიებში მისვლაზე.¹⁷

„ქართული ოცნება“ კრიტიკოსებს მოიხსენიებს „ომის პარტიად“. ე.წ. „რუსული კანონის“ მიღების მცდელობამ გააღრმავა პოლარიზაცია როგორც ხელისუფლებასა და ოპოზიციური პარტიებს შორის, ასევე, ხელისუფლებასა და სამოქალაქო საზოგადოებას შორის. პარლამენტში ძალაუფლების განაწილება და საარჩევნო ბარიერის შემცირება შარლ მიშელის შეთანხმების შესაბამისად - არ მომხდარა.¹⁸

რეკომენდაცია 4

გაამლიეროს ანტი-კორუფციული სააგენტოს დამოუკიდებლობა, რომელიც თავს მოუყრის ყველა საკვანძო ანტი-კორუფციულ ფუნქციას; განსაკუთრებით კი, საგულდაგულოდ გადაჭრას მაღალი დონის კორუფციის შემთხვევები; აღჭურვოს ახლადდაარსებული სპეციალური საგამომიებო სამსახური და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სააგენტო იმ რესურსებით, რომლებიც მათ მანდატს შეესაბამება და უზრუნველყოს მათი ინსტიტუციური დამოუკიდებლობა.

¹⁷ კანდიდატის სტატუსმეტრი, ევროკავშირის 12 პირობის შესრულების მდგომარეობა, გვ. 3-4, 2022, საქართველოს რეფორმების ასოციაცია, ხელმისაწვდომია შემდეგ ელექტრონულ მისამართზე: <<https://grass.org.ge/uploads/other/2023-02-28/1518.pdf>>.

¹⁸ კანდიდატის სტატუსმეტრი, ევროკავშირის 12 პირობის შესრულების მდგომარეობა, გვ. 3, 2023, ხელმისაწვდომია შემდეგ ელექტრონულ მისამართზე: <<https://osgf.ge/wp-json/wi/validate/v1/file?wifile=wp-content/uploads/2023/04/web-geo-final.pdf>>.

ზოგადი მიმოხილვა

უკანასკნელი რამდენიმე წლის განმავლობაში საქართველო სტაგნაციას და უკუსვლას განიცდის კორუფციასთან ბრძოლის თვალსაზრისით. საერთაშორისო სარეიტინგო მაჩვენებლებში უარესდება საქართველოს შეფასების ინდექსი, მართალია ყოველდღიურ დონეზე, მოქალაქეებისათვის არ არის შესაძენი კორუფციული ფაქტები, საჯარო სერვისების მისაღებად არ არის საჭირო კორუფციის გამოყენება, მაგრამ როგორც ადგილობრივი, ასევე, საერთაშორისო ორგანიზაციები თანხმდებიან, მათ შორის სფეროში არსებული კვლევების საფუძველზე, რომ საქართველოში ძლიერ არის ფეხმოკიდებული ელიტური კორუფცია.

„საერთაშორისო გამჭვირვალობის“ მიერ გამოქვეყნებული 2022 წლის „კორუფციის აღქმის ინდექსის“ (CPI) მიხედვით, საქართველოს 56 ქულა აქვს, რაც წინა წელთან შედარებით ერთი ქულით მეტია. წარსულში 56 ქულა ქვეყანას 3-ჯერ: 2017, 2019 და 2020 წლებში ჰქონდა. საქართველოს შემთხვევაში ქულა 2012 წლის შემდეგ მნიშვნელოვნად არ გაუმჯობესებულა რაც იმას ნიშნავს, რომ ბოლო 10 წლის განმავლობაში ქვეყანას კორუფციის წინააღმდეგ ქმედითი ნაბიჯები არ გადაუდგამს. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველო ნამდვილად უსწრებს ევროპის რამდენიმე ქვეყანას, თუმცა, ამავე დროს, მ10 ქულით ჩამორჩება ევროპის რეგიონის საშუალო მაჩვენებელს (66).¹⁹

აღსანიშნავია, რომ 2021 წლის განმავლობაში საქართველო რამდენიმე საერთაშორისო ორგანიზაციის მიერ გამოქვეყნებულ რეიტინგში მოხვდა. მათი უმეტესობა საქართველოში კორუფციის მდგომარეობის გაუარესებაზე მიუთითებს. ამ ფონზე განსაკუთრებით საგანგაშოა საქართველოს მთავრობის მიერ ანტიკორუფციული გარემოს შესახებ ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის ანტიკორუფციული ქსელის (OECD/ACN) ანგარიშის მიღების შეფერხება. აქვე, ნიშანდობლივია, რომ ქვეყნის მიერ ანტიკორუფციული მიმართულებით საერთაშორისო ორგანიზაციების რეკომენდაციების შესრულება დაბალი პროგრესით ხასიათდება, რაც ცალსახად მიუთითებს ქვეყანაში კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის პასიურ ფაზაში გადასვლაზე. სამწუხაროდ, ბოლო რამდენიმე წელია ეროვნული ანტიკორუფციული საბჭო არ შეკრებილა, ანტიკორუფციული საბჭოს სამდივნო ფაქტობრივად აღარ არსებობს, 2021-2022 წლების ეროვნული ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმა არ შემუშავებულა. აღნიშნული პრაქტიკა ანტიკორუფციულ მაჩვენებლებთან ერთად ცხადყოფს, რომ ეფექტიანი ანტიკორუფციული პოლიტიკის გატარება ქვეყანაში პრიორიტეტს აღარ წარმოადგენს.²⁰

¹⁹ კორუფციის აღქმის ინდექსი 2022: კორუფციასთან ბრძოლის მხრივ საქართველო ბოლო 10 წელი სტაგნაციას განიცდის, საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, 2023, ხელმისაწვდომია შემდეგ მისამართზე: <<https://transparency.ge/ge/post/korupciis-agkmis-indeksi-2022-korupciastan-brzolis-mxriv-sakartvelo-bolo-10-celi-stagnacias>>.

²⁰ კორუფციის აღქმის ინდექსი, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI), 2022, ხელმისაწვდომია შემდეგ მისამართზე: <https://idfi.ge/ge/corruption_perception_index_2021>.

სახელმწიფოს წარუმატებელი ანტიკორუფციული საქმიანობის კიდევ ერთი მაგალითი შეიძლება მოვიყვანოთ ევროსაბჭოს კორუფციის წინააღმდეგ სახელმწიფოთა ჯგუფის (GRECO) მეოთხე რაუნდის საფუძველზე, რომლის ფარგლებში, 2022 წლის 13 ივლისს, დაწერილი ანგარიშის თანახმად, GRECO-ს მიერ საქართველოსთვის გაცემული 16 რეკომენდაციიდან რვა კვლავ ბოლომდე შეუსრულებელია.²¹

სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები, საერთაშორისო ორგანიზაციებთან ერთად, აღიარებენ, რომ პრობლემის გადაწყვეტის ერთ-ერთი შესაძლო გზა არის დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სააგენტოს შექმნა, რომელსაც ექნება სამართლებრივი შესაძლებლობა ებრძოდეს ელიტურ კორუფციას.

რაც შეეხება, სპეციალურ საგამოძიებო სამსახურსა და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სააგენტოს, რეკომენდაცია ხაზს უსვამს მათი შესაბამისი რესურსებისათვის აღჭურვისა და ინსტიტუციური დამოუკიდებლობის საკითხებს. სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის ორ ნაწილად გაყოფის პროცესი, იმ პირობების გათვალისწინებით, რა პირობებითაც ეს მოხდა, ჩათვლილ იქნა როგორც პოლიტიკური ანგარიშსწორების მეთოდი და არა როგორც აღნიშნული უწყების ორ ნაწილად დაყოფის აუცილებლობიდან გამომდინარე მდგომარეობა.²² საქართველოს პარლამენტის მიერ დაჩქარებული წესით, 2021 წლის დეკემბერში, მიღებული კანონის თანახმად, გაუქმდა სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახური და მის ნაცვლად შეიქმნა ორი ახალი სტრუქტურა. აღნიშნულ ცვლილებებთან დაკავშირებით განცხადება გაავრცელა, მათ შორის, აშშ-ს საელჩომ საქართველოში, კერძოდ, განცხადების თანახმად: „გასულ კვირას მმართველმა პარტიამ ძირითადი გამოუთხარა მთავრობის ანგარიშვალდებულებას, სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის გაუქმებით, რომლის მოვალეობა პოლიციის მხრიდან ძალადობის გამოძიება და მონაცემთა კონფიდენციალურობის დაცვაა; ზიანი მიაყენა ცალკეული მოსამართლის დამოუკიდებლობას საერთო სასამართლოების შესახებ კანონში ცვლილებების განხორციელებით და შეასუსტა ნდობა სასამართლოს მიმართ უზენაესი სასამართლოს კიდევ ერთი მოსამართლის დანიშვნით, რაც შერჩევის ხარვეზიანი პროცესით განხორციელდა. საზოგადოებას არ მიეწოდა სარწმუნო არგუმენტები, თუ რატომ გახდა საჭირო ამ ცვლილებების ნაჩქარევად მიღება, სათანადო კონსულტაციების გარეშე”.²³ აღნიშნულიდან გამომდინარე, მათ შორის მდგომარეობის პოლიტიკური ელფერის გათვალისწინებით, მნიშვნელოვანია მეოთხე რეკომენდაციის დასახელებული ნაწილის შესრულების საკითხი. ეუთო-ოდირის (OSCE/ODIHR) დასკვნის თანახმად,

²¹ GRECO-ს მიერ გაცემული რეკომენდაციების ნახევარი კვლავ შეუსრულებელია, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI), 2022, ხელმისაწვდომია შემდეგ მისამართზე: <https://idfi.ge/ge/half_of_the_recommendations_issued_by_greco_are_still_unimplemented>.

²² ლონდა თოლორაია სახელმწიფო ინსპექტორის თანამდებობის გაუქმებას საკონსტიტუციო სასამართლოში ასაჩივრებს, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია (საია), 2022, ხელმისაწვდომია შემდეგ მისამართზე: <<https://www.gyla.ge/ge/post/londa-toloraia-sakhelmtsifo-inspektoris-tanamdebobis-gauqmebas-sakonstitucio-sasamartloshi-asachivrebs#sthash.FAHY3373.dpbs>>.

²³ აშშ-ის საელჩო აკრიტიკებს სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის გაუქმებას და სასამართლოსთან დაკავშირებულ ცვლილებებს, რადიო თავისუფლება, 2022, ხელმისაწვდომია შემდეგ მისამართზე: <<https://www.radiotavisupleba.ge/a/31637722.html>>.

ზედამხედველობის განმახორციელებელი, დამოუკიდებელი ინსტრუქტების (იგულისხმება სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახური) რეორგანიზაცია უნდა განხორციელდეს საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად. სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის გაუქმება არ შეესაბამებოდა სამართლის უზენაესობის პრინციპს.²⁴

შეფასების მეთოდი

1. დამოუკიდებელია თუ არა ანტი-კორუფციული ბიურო? (კითხვაზე პასუხის გასაცემად შეფასებული იქნება არსებობს თუ არა მისი მიუკერძოებლობისა და დამოუკიდებლობის ადეკვატური ინსტიტუციური გარანტიები? არის თუ არა იგი სათანადოდ დაფინანსებული? ვინ ხელმძღვანელობს ბიუროს (მმართველ პარტიასთან დაახლოებული პირი თუ ხელისუფლებისადმი კრიტიკულად განწყობილი პირი? არის თუ არა რაიმე მტკიცებულებები რაც უწყებაზე პოლიტიკური ზეწოლის არსებობაზე მიუთითებს)?
2. აღჭურვილია თუ არა ბიურო სათანადო სამართლებრივ მექანიზმებით და გააჩნია თუ არა პროცედურული უფლებამოსილება ანტიკორუფციული კანონმდებლობის ეფექტური აღსრულების უზრუნველსაყოფად? (რა უფლებამოსილებები აქვს მას? შეუძლია თუ არა მოითხოვოს აქტიური თანამშრომლობა საქმის წარმოების პროცესში და დაუმორჩილებლობის შემთხვევაში გამოიყენოს სანქციები? აქვს თუ არა მას ეფექტური საგამოძიებო უფლებამოსილებები (მაგ. ე.წ. გამთენიის რეიდების (dawn raids)²⁵ ჩატარების უფლება)?
3. აღსრულებს თუ არა ბიურო ანტიკორუფციულ კანონმდებლობას აქტიურად და ეფექტურად? (აღნიშნულ კითხვაზე პასუხის გასაცემად უნდა მოხდეს სააგენტოს პრაქტიკის ანალიზი. განსაკუთრებით ღირებული იქნება კორუმპირებული მაღალჩინოსნების გამოვლენის შემთხვევები, რამდენადაც ქვეყნის წინაშე არსებულ ძირითად გამოწვევას სწორედ ელიტური კორუფცია წარმოადგენს²⁶).
4. ხდება თუ არა საერთაშორისო რეიტინგებსა და ინდექსებში კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლაში საქართველოს მიერ მიღწეული პროგრესის აღიარება? (აღნიშნულ კითხვაზე პასუხის გასაცემად შესწავლილი უნდა იყოს ზოგადი დინამიკა ქართული ოცნების ხელისუფლებაში ყოფნის პერიოდში. კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლაში ხდება წინსვლა, უკან დახევა თუ სტაგნაცია? ამასთან, განსაკუთრებით საინტერესოა ამ ტრენდების გამოკვეთა უკანასკნელი წლების განმავლობაში (2 წელი?). შესაფასებლად გამორჩეულად რელევანტური და საინტერესო იქნება შემდგომი კვლევები: TI კორუფციის აღქმის ინდექსი (CPI); ბიზნესის ქრთამის რისკის ინდექსი Trace International-ის მიერ; კანონის უზენაესობის ინდექსი მსოფლიო იუსტიციის პროექტის მიერ (WJP); Heritage

²⁴ OSCE/ODIHR, Opinion on the Legislative Amendments on the State Inspector's Service of Georgia, გვ. 2, 2022, ხელმისაწვდომია შემდეგ მისამართზე: <<https://www.osce.org/files/f/documents/d/1/512728.pdf>>.

²⁵

²⁶ იხ. <https://transparency.ge/ge/post/bizina-ivanishvilis-da-misi-natesavebis-rusuli-biznesi>
<https://idfi.ge/ge/fight-against-elit-corruption-is-still-a-challenge-in-georgia>
<https://www.amerikiskhma.com/a/6941786.html>

Foundation-ის ეკონომიკური თავისუფლების ინდექსი; OECD ანტიკორუფციული ქსელის ცნობით. და ა.შ.)

5. აღჭურვილია თუ არა ახალი სპეციალური საგამოძიებო სამსახური და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახური თავისი ფუნქციების განსახორციელებლად საჭირო რესურსებით?
6. არის თუ არა უზრუნველყოფილი სპეციალური საგამოძიებო სამსახურისა და პერსონალურ მონაცემთა სააგენტოს ინსტიტუციური დამოუკიდებლობა? (ამ შემთხვევაში ინსტიტუციური დამოუკიდებლობის ერთ-ერთი გარანტი არის უმაღლეს თანამდებობის პირებზე ზედამხედველობის განხორციელების უფლებამოსილება. პროექტის გუნდის შეფასებით, ევროკომისიამ ანტიკორუფციულ სააგენტოსთან, სპეციალურ საგამოძიებო სამსახურთან და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურთან დაკავშირებული რეკომენდაცია სპეციალურად მოაქცია ერთი რეკომენდაციის ქვეშ და ის არ უნდა განვიხილოთ როგორც ორი ნაწილისგან შემდგარი ან თუნდაც ცალ-ცალკე არსებული რეკომენდაცია. სამივე უწყება, დემოკრატიული სახელმწიფოს პირობებში, წარმოადგენს, ხელისუფლების უმაღლესი შტოს მაკონტროლებელ მექანიზმს, რომელიც ამავდროულად იცავს სახელმწიფოს ოლიგარქების მხრიდან მიტაცებისგან. შესაბამისად, ის ფაქტი, რომ სიტყვა “მაღალი დონის” გამოყენებულია მხოლოდ ანტიკორუფციულ სააგენტოსთან მიმართებაში, არ უნდა აღვიქვათ მხოლოდ ანტიკორუფციული სააგენტოს უფლებამოსილების ნაწილად. დასახელებული უფლებამოსილება უნდა იყოს უმაღლესი თანამდებობის პირებთან მიმართებაში საგამოძიებო სამსახურის ფუნქციის შემადგენელი ნაწილიც. სპეციალურ საგამოძიებო სამსახურს უნდა ჰქონდეს უმაღლესი თანამდებობის პირებთან მიმართებაში შესაბამისი უფლებები, ასეთ შემთხვევაში ჩაითვლება ეს უკანასკნელი შესაბამისი რესურსებისა და ინსტიტუციური დამოუკიდებლობის მქონედ. შესაბამისად, ამ რეკომენდაციის განმარტებისას უნდა ამოვიდეთ სამივე ამ უწყების, როგორც მაკონტროლებელი მექანიზმის, საერთაშორისო მნიშვნელობიდან და არა მხოლოდ კონკრეტულ მოცემულობაში არსებული სიტყვიერი კონტექსტიდან).

კონსულტაციისა და დისკუსიის შედეგი

ინტერვიუებისა და დისკუსიების დროს, შეჯამებული სახით შემდეგი მოსაზრებები გამოითქვა:

- ზოგადი თვალსაზრისით ანტიკორუფციული ბიუროს შექმნა კარგია, თუმცა მნიშვნელოვანია მისი პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის უზრუნველყოფა და ქმედითი ფუნქციებით აღჭურვა, იმისათვის, რომ ებრძოდეს ელიტურ კორუფციას;
- ანტიკორუფციული ბიუროს ხელმძღვანელი უნდა იყოს პოლიტიკურად ნეიტრალური პირი და მას უნდა ნიშნავდეს საქართველოს პარლამენტი სულ მცირე 90 ხმით მაინც. ამჟამად, ანტიკორუფციული ბიუროს ხელმძღვანელს ნიშნავს

საქართველოს პრემიერ-მინისტრი, თუმცა არ არის წარმოდგენილი საკმარისი დასაბუთება თუ რატომ უნდა ინიშნებოდეს პრემიერ-მინისტრის და არა საქართველოს პარლამენტის მიერ;

- რაც შეეხება “კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ” საქართველოს კანონით განსაზღვრულ საკონკურსო კომისიას, დემოკრატიულ სახელმწიფოებში მსგავსი კომისია მისაღები იქნებოდა, მაგრამ რადგან საქართველო არის გარდამავალი დემოკრატიის მქონე ქვეყანა, სადაც პროკურატურა და სასამართლო არ არიან დამოუკიდებელი, ხოლო საქართველოს პარლამენტის ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტის თავმჯდომარე და საქართველოს პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის თავმჯდომარე არიან უმრავლესობის წარმომადგენლები, შესაბამისად, კომისიის შემადგენლობაც ვერ იქნება დამოუკიდებელი;
- ანტიკორუფციული ბიურო უნდა იყოს საპარლამენტო კონტროლის ქვეშ, სხვა შემთხვევაში ის ვერ იქნება ნეიტრალური მხარე;
- ანტიკორუფციულ ბიუროს უნდა ჰქონდეს გამომიების ფუნქცია. საგამომიებო ფუნქციის არარსებობა, ბიუროს არ მისცემს ელიტურ კორუფციასთან ბრძოლის შესაძლებლობას;
- აღსანიშნავია, რომ ანტიკორუფციული ბიუროს შექმნით სხვა ფუნქციებთან ერთად, ერთი ორგანოს უფლებამოსილების ქვეშ თავი მოიყარა ისეთმა მნიშვნელოვანმა საკითხებმა, როგორიცაა თანამდებობის პირთა ქონებრივი დეკლარაციების მონიტორინგი, მახილებელთა დაცვის უფლებამოსილება და პოლიტიკური გაერთიანებების ფინანსური საქმიანობის მონიტორინგი. თუმცა უმრავლესობამ არ გაითვალისწინა ანტიკორუფციული ბიუროსთვის საგამომიებო ფუნქციების მინიჭების და თანამდებობის პირთა დეკლარაციების შემოწმების პირების ჩამონათვალი;
- მიუხედავად იმისა, რომ ანტიკორუფციული ბიუროსთვის - ქონებრივი დეკლარაციების მონიტორინგის, მახილებელთა დაცვისა და პოლიტიკური გაერთიანებების ფინანსური საქმიანობის მონიტორინგის - უფლებამოსილების მინიჭება იყო სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების ინიციატივა, ანტიკორუფციული ბიუროსთვის საგამომიებო ფუნქციის მიუნიჭებლობა, წარმოადგენს დეპოლარიზაციისა და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ჩართულობის ხელიდან გაშვებულ შესაძლებლობას.

სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურთან დაკავშირებით ინტერვიუების მონაწილეებმა აღნიშნეს, რომ საპარლამენტო უმრავლესობამ არავისთან არაფერი არ შეათანხმა, რაც არ შეესაბამება დემოკრატიულ პროცესს და რომ სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის ხელმძღვანელის გათავისუფლება იყო პოლიტიკურად მოტივირებული გადაწყვეტილება. რაც შეეხება უწყების ორ ნაწილად დაყოფას, რესპოდენტების ნაწილი ფიქრობს, რომ შინაარსობრივი ცვლილება არ მომხდარა და თავიდანვე ეს ორი უწყება ცალ-ცალკე უნდა ყოფილიყო. ასევე, შეხვედრის მონაწილეებმა აღნიშნეს, რომ სპეციალურ საგამომიებო სამსახურს უნდა ჰქონოდა შინაგან საქმეთა მინისტრის, გენერალური პროკურორის და

სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსზე ზედამხედველობის განხორციელება უფლებამოსილება. რესპოდენტები აღნიშნავენ, რომ ორივე უწყების შემთხვევაში სახეზეა შესაბამისი რესურსების ნაკლებობა.

სამოქალაქო საზოგადოებისა და საერთაშორისო ორგანიზაციების ანგარიშების მიმოხილვა, საჯარო ინფორმაციის ანალიზი

ზოგადი თვალსაზრისით უნდა აღინიშნოს, რომ სამოქალაქო საზოგადოება ანტიკორუფციული ბიუროს შექმნას დიდი ხანია ითხოვდა, თუმცა ანტიკორუფციული ბიურო უნდა აღჭურვილიყო ელიტურ კორუფციასთან ბრძოლის შესაბამისი რესურსებითა და ფუნქციებით.²⁷ მრავალი წელია, რაც სამოქალაქო საზოგადოება მიუთითებს კორუფციასთან ბრძოლის პრაქტიკულ ხარვეზებზე, კერძოდ, მიუხედავად იმისა, რომ საქართველომ წარმატებას მიაღწია წვრილმანი კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლაში, გადაუწყვეტელი რჩებოდა მაღალი დონის კორუფციის საკითხები და სხვადასხვა მნიშვნელოვანი ფუნქცია გაბნეული იყო ისეთი უწყებების შემადგენლობაში როგორც არის სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური, საჯარო სამსახურის ბიურო და კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭო (ანტიკორუფციული საბჭო).²⁸

სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებმა განიხილეს, ერთი მხრივ, ევროკომისიის რეკომენდაცია და მეორე მხრივ, საქართველოს პარლამენტის მიერ განხორციელებული საკანონმდებლო ცვლილებები. მათი განცხადებით ევროკომისიის რეკომენდაციაში მოაზრებულია შემდეგი ძირითადი საკითხები, რომელსაც ანტიკორუფციული ბიუროს შექმნასთან დაკავშირებული საკანონმდებლო პაკეტი არ ეხებოდა. კერძოდ, საკანონმდებლო პაკეტი: არ შეეხო თანამდებობის პირთა ოჯახის იმ წევრებს, რომელთაც დღეის მდგომარეობით არ ევალებათ საკუთარი ქონების დეკლარირება; არ ზრდის მამხილებელთა დაცვის გარანტიებს, არ არეგულირებს მამხილებლებთან დაკავშირებულ სამართლებრივ ურთიერთობებს; არ აძლიერებს თანამდებობის პირთა დეკლარაციების მონიტორინგის სისტემას; არ აძლიერებს პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების ზედამხედველობის ადმინისტრაციულ შესაძლებლობებს/მექანიზმებს; არ თვალისწინებს

²⁷ არასამთვრობო ორგანიზაციები ხელისუფლებას მოუწოდებენ შექმნას დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სააგენტო, 2020, ხელმისაწვდომია შემდეგ მისამართზე: <<https://transparency.ge/ge/post/arasamtvrobo-organizaciebi-xelisuplebas-moucodeben-shekmnas-damoukidebeli-antikorupciuli>>.

²⁸ დამატებითი ინფორმაციისათვის, გთხოვთ, იხილოთ: დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სამსახური - საქართველო და საერთაშორისო სტანდარტები, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI), 2017, ხელმისაწვდომია შემდეგ მისამართზე: <https://idfi.ge/public/upload/IDFI_Photos_2017/anticorruption/independent_anti_corruption_structure_creation_policy_document_geo.pdf>.

ერთიანი ორგანოს შექმნას, რომელიც თავს მოუყრის ყველა საკვანძო ანტიკორუფციულ ფუნქციას და რომელსაც ამავდროულად ექნება დამოუკიდებლობის მაღალი ხარისხი.²⁹

ზოგადი თვალსაზრისით, ფაქტი, რომ შეიქმნა ანტიკორუფციული ბიურო აღიქმება დადებითად, მაგრამ ის, რომ არ არის გათვალისწინებული ანტიკორუფციული ბიუროსთვის ქმედითი ფუნქციები და არ არის უზრუნველყოფილი მისი დამოუკიდებლობა, განიხილება როგორც უარყოფითი ფაქტორი.

კანდიდატის სტატუსმეტრში მოყვანილი ანალიზის თანახმად, მეოთხე რეკომენდაცია ნაწილობრივ შესრულებულად ითვლება. კერძოდ, დადებითი კონტექსტში არის მოხსენიებული საკუთრივ ანტიკორუფციული ბიუროს შექმნა და მისი ისეთი უფლებამოსილებით აღჭურვა როგორცაა კორუფციასთან ბრძოლის პოლიტიკისა და სტრატეგიის დოკუმენტების შესრულებაზე ზედამხედველობა, შესაბამისი სახელმწიფო ორგანოების საქმიანობის კოორდინაცია, მაღალი თანამდებობის პირების ქონების დეკლარაციების მონიტორინგი, მამხილებლების დაცვის გაძლიერება, პარტიების დაფინანსების მონიტორინგი; ხოლო შეუსრულებლად ითვლება ანტიკორუფციული ბიუროს საგამოძიებო ფუნქციის მინიჭების საკითხი.³⁰

დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტის ანგარიშის თანახმად, შექმნილ ანტიკორუფციულ ბიუროს აქვს დამოუკიდებლობის არასათანადო გარანტიები, ახლადშექმნილი ბიურო ინსტიტუციურად და ფუნქციურად დამოკიდებულია მთავრობაზე, არ აქვს საგამოძიებო მანდატი, რაც ვერ წყვეტს ელიტურ კორუფციასთან დაკავშირებული პრობლემას.³¹ “იურიდიულ საკითხთა კომიტეტთან შექმნილ ანტიკორუფციული ღონისძიებების სამუშაო ჯგუფს არ გაუწევია სათანადო ძალისხმევა (შეხვედრების სიმცირე, პოლიტიკური ნების არარსებობა) ევროკომისიის რეკომენდაციის შესასრულებლად. მიუხედავად საქართველოს პარლამენტში პირველი მოსმენით განხილვის შემდეგ არასამთავრობო ორგანიზაციების შენიშვნების ნაწილის (მამხილებელთა დაცვის გაუმჯობესება, თანამდებობის პირების ქონებრივი დეკლარაციების შემოწმება, პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების მონიტორინგი³²) გათვალისწინებისა, ევროკომისიის რეკომენდაცია ანტიკორუფციული სააგენტოს შესახებ, რომელიც გააერთიანებდა ყველა საკვანძო

²⁹ ანტიკორუფციულ საკითხებზე ინიცირებული კანონპროექტი ევროკავშირის IV პრიორიტეტულ ამოცანას ვერ პასუხობს, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI), 2022, ხელმისაწვდომია შემდეგ მისამართზე: https://idfi.ge/ge/the_draft_law_initiated_on_anti_corruption_issues_does_not_respond_to_the_4th_priority_of_the_european_union.

³⁰ კანდიდატის სტატუსმეტრი, ევროკავშირის 12 პირობის შესრულების მდგომარეობა, გვ. 15, 2023, ხელმისაწვდომია შემდეგ ელექტრონულ მისამართზე: <https://osgf.ge/wp-json/wi/validate/v1/file?wifile=wp-content/uploads/2023/04/web-geo-final.pdf>.

³¹ ევროკომისიის 12 პრიორიტეტის შესრულების შეფასება, დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტი (DRI), გვ. 27-28, 2023, ხელმისაწვდომია შემდეგ მისამართზე: <https://www.democracyresearch.org/files/242ევროკომისიის%2012%20პრიორიტეტის%20შესრულების%20შეფასება.pdf>.

³² დემოკრატიის ვირტუალური აკადემია, ევროკომისიის მე-4 რეკომენდაციის (ანტი-კორუფციული პოლიტიკა) შესრულების ანგარიში, გვ. 5, 2023, ხელმისაწვდომია შემდეგ ელექტრონულ მისამართზე: <https://bit.ly/3mWWPOc>.

ანტიკორუფციულ ფუნქციას, განსაკუთრებით კი, საგულდაგულოდ გადაჭრიდა მაღალი დონის კორუფციის შემთხვევებს - ამ ეტაპზე სრულად შესრულებულად ვერ ჩაითვლება”.³³

კანდიდატის სტატუსმეტრი შესრულებულად თვლის სპეციალურ საგამოძიებო სამსახურისა და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურის ნაწილში ევროკომისიის რეკომენდაციას, კერძოდ, სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის უფლებამოსილება გაიზარდა, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციით გათვალისწინებული ნებისმიერი უფლების დარღვევას, გენერალური პროკურატურის ნაცვლად, სპეციალური საგამოძიებო სამსახური გამოიძიებს; რაც შეეხება პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურს, თანამშრომელთა სოციალური დაცვის გარანტიები გაფართოვდება ახლად მიღებული ცვლილებებით.³⁴

აქვე, დამატებითი უნდა აღინიშნოს, რომ ეუთო-ოდირის რეკომენდაცია იყო სპეციალურ საგამოძიებო სამსახურის უფლებამოსილების გაფართოება, მათ შორის თანამდებობის პირებთან მიმართებაში. კერძოდ, “სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის შესახებ” საქართველოს კანონის მე-3 და მე-19 მუხლებში უნდა შესულიყო ცვლილება და სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის მანდატი უნდა გავრცელებულიყო საქართველოს გენერალურ პროკურორზე, საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრზე, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსზე და პროკურორებზე.³⁵

რეკომენდაცია 5

„დეოლიგარქიზაციის“ პირობისადმი ერთგულება, რაც უნდა მიღწეული იქნას ეკონომიკურ, პოლიტიკურ და საზოგადოებრივ ცხოვრებაში კერძო ინტერესების გადაჭარბებული გავლენის აღმოფხვრის საშუალებით;

ზოგადი მიმოხილვა

დეოლიგარქიზაციის რეკომენდაციის ფარგლებში, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია საკუთრივ რეკომენდაციის შინაარსის სწორი აღქმა, შედარების გაკეთება იმ პოსტ-საბჭოთა სახელმწიფოებთან, რომელთაც აქვთ ანალოგიური პრობლემა და მისი გადაწყვეტის გზების შედარებით პერსპექტივაში განხილვა. აღნიშნული საქართველოს დაეხმარება რეკომენდაციის განხორციელების გზების დასახვაში.

³³ იქვე, გვ. 28.

³⁴ კანდიდატის სტატუსმეტრი, ევროკავშირის 12 პირობის შესრულების მდგომარეობა, გვ. 15, 2023, ხელმისაწვდომია შემდეგ ელექტრონულ მისამართზე: <<https://osgf.ge/wp-json/wi/validate/v1/file?wfile=wp-content/uploads/2023/04/web-geo-final.pdf>>.

³⁵ OSCE/ODIHR, Opinion on the Legislative Amendments on the State Inspector's Service of Georgia, გვ. 19-20, 2022, ხელმისაწვდომია შემდეგ მისამართზე: <<https://www.osce.org/files/f/documents/d/1/512728.pdf>>.

ოლიგარქია შესაძლებელია განმარტებულ იქნეს როგორც უზარმაზარი რესურსების მეშვეობით, ინდივიდის ან ინდივიდთა ჯგუფის მიერ სახელმწიფოზე კონტროლის განხორციელება. საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ, სხვადასხვა ბიზნეს ჯგუფებმა და ინდივიდებმა, ხელში ჩაიგდეს მოქალაქეთა სიმდიდრის მნიშვნელოვანი ნაწილი, რამაც მათ განუსაზღვრელი ფინანსური შესაძლებლობები მისცა. თუმცა უკრაინაში, მოლდოვასა და საქართველოში ოლიგარქიასთან დაკავშირებული პროცესები განსხვავებულად წარიმართა. აღნიშნულის გამო, მიუხედავად იმისა, რომ შედარების გაკეთება დასახელებულ სახელმწიფოებს შორის შესაძლებელია, ეს არ ნიშნავს იმას, რომ რომელიმე დასახელებულ სახელმწიფოში გამოყენებული მექანიზმის ავტომატურად გადატანადი და გამოსაყენებადია რომელიმე სხვა სახელმწიფოში.

ოლიგარქიის განვითარების თვალსაზრისით უკრაინა, მოლდოვა და საქართველო განსხვავდება ერთმანეთისგან. უკრაინაში 90-იანი წლებში შუა პერიოდში სხვადასხვა ბიზნეს ჯგუფებმა მოიპოვეს კონტროლი მსხვილ საწარმოებზე და ასეთი ფორმით დაიწყეს პოლიტიკურ ცხოვრებაში ჩარევა. ეს ჯგუფები არიან დეცენტრალიზებული და ხშირად ერთმანეთის მოწინააღმდეგე. მოლდოვის მაგალითზე, შეგვიძლია ვთქვათ, რომ ძირითადად ორი ოლიგარქი იყო წარმოდგენილი პლაჰოტნიუკისა და ფილატის სახით, რომელთა დაპირსპირებაში პლაჰოტნიუკს დარჩა გამარჯვება და უკანასკნელ არჩევნებამდე მდგომარეობა მოლდოვაში უტოლდებოდა სახელმწიფოს მიტაცებას. საქართველოს შემთხვევაში, არ გვხვდებიან ადგილობრივი ოლიგარქები, არამედ სახეზე არიან პირები, რომლებიც არიან ქართული წარმოშობის, თუმცა ქონება აქვთ რუსეთში დაგროვილი. მათგან ბიძინა ივანიშვილმა შეძლო “ქართული ოცნების” მეშვეობით ხელისუფლებაში მოსვლა და დღემდე ითვლება როგორც ადგილობრივი, ასევე, საერთაშორისო შეფასებით როგორც პოლიტიკურ ინსტიტუტებზე განუსაზღვრელი ძალაუფლების მქონედ. თუმცა მეორე მხრივ, ბიძინა ივანიშვილს არ აქვს ეკონომიკური შესაძლებლობები მიტაცებული საქართველოში, არამედ მისი ფინანსები ძირითად ქვეყნის გარეთ არის თავმოყრილი.³⁶

იმისათვის, რომ შევაფასოთ რამდენად განახორციელა სახელმწიფომ ევროკომისიის რეკომენდაცია, აუცილებელია განვსაზღვროთ პრობლემები და გამოწვევები რაც იქმნება ოლიგარქიის მიერ და შემდეგ განხორციელებული ღონისძიებები შევუფარდოთ შექმნილ გამოწვევებს:³⁷

- ოლიგარქია ზღუდავს პოლიტიკური პლურალიზმის შესაძლებლობას. გარდამავალი დემოკრატიის მქონე სახელმწიფოებში, სადაც სახელმწიფო ინსტიტუტები არ არის ძლიერი, ოლიგარქები გვევლიანებიან ყველაზე უფრო

³⁶ Wojciech Konończuk, Denis Cenuşa and Kornely Kakachia, Oligarchs in Ukraine, Moldova and Georgia as key obstacles to reforms, გვ. 4-9, 2017, ხელმისაწვდომია შემდეგ ელექტრონულ მისამართზე: <https://gip.ge/wp-content/uploads/2017/07/Oligarchs_14-June_FINAL_0.pdf>.

³⁷ დამატებითი ინფორმაციისთვის, გთხოვთ, იხილოთ: Wojciech Konończuk, Denis Cenuşa and Kornely Kakachia, Oligarchs in Ukraine, Moldova and Georgia as key obstacles to reforms, გვ. 10-19, 2017, ხელმისაწვდომია შემდეგ ელექტრონულ მისამართზე: <https://gip.ge/wp-content/uploads/2017/07/Oligarchs_14-June_FINAL_0.pdf>.

ორგანიზებულ ჯგუფად, რომლებმაც იციან საკუთარი უპირატესობის გამოყენება. ოლიგარქების ჩართვა პოლიტიკურ პროცესებში ქმნის არათანაბარ შესაძლებლობებს სხვა მონაწილეებისათვის და ფაქტობრივად ახდენს სფეროს მონოპოლიზებას ერთი ადამიანის ან პირთა ჯგუფის ხელში.

- ოლიგარქიის შედეგად ხდება სახელმწიფო ინსტიტუტების მიტაცება. ასეთი ინსტიტუტები შემდეგ ასრულებენ ფასადურ როლს და ხდებიან ვიწრო ჯგუფის, და არა საჯარო ინტერესის გამტარებელი.
- ოლიგარქიის თანმდევი მოვალენაა კორუფცია. საქართველოს შემთხვევაში შეიძლება ვიმსჯელოთ ელიტური კორუფციის მაგალითზე და ამის შესაბამის ევროკომისიის მეოთხე რეკომენდაციაზე, რომლის მიზანია ანტიკორუფციული ზომების განხორციელება.
- ოლიგარქიის დამახასიათებელი მხარეა ეკონომიკის მონოპოლიზება. როგორც წესი, სახელმწიფოს ეკონომიკური შესაძლებლობები თავს იყრის ცალკეული ინდივიდების ან პირთა შეზღუდული წრის ხელში.
- რეფორმების შეჩერება. როგორც წესი, ოლიგარქები ეწინააღმდეგებიან რეფორმების განხორციელებას, რადგან ეს ამცირებს კორუფციის მაჩვენებელს და ასევე ხელს უწყობს სასამართლოს ქმედითუნიანიანობის გაზრდას.

ეს არის არასრული ჩამონათვალი იმ პრობლემური საკითხებისა, რასაც ოლიგარქია უქმნის სახელმწიფოს. ამავდროულად, ძალიან ფართოდ განიხილება საკითხი, რომ საქართველოში არის არა მხოლოდ ოლიგარქია, არამედ რეალურად სახეზეა სახელმწიფოს მიტაცების მცდელობა დემოკრატიული ინსტიტუტების განვითარების ხელისშეშლისა და მათ საქმიანობაზე ზეგავლენის მოხდენის გზით.

შეფასების მეთოდი

1. შესაძლებელია თუ არა დეოლიგარქიზაციის შესახებ არსებული კანონპროექტის მიღება მივიჩნიოთ ოლიგარქიულ სისტემასთან ბრძოლის ეფექტურ ღონისძიებად? (ამ შემთხვევაში, უპირველეს ყოვლისა ვეყრდნობით უკრაინის გამოცდილებას, რომელმაც მიიღო მსგავსი კანონი. სწორედ ეს უკანასკნელი იქნა გამოყენებული მოდელურ კანონად მმართველი პარტიის მიერ დეოლიგარქიზაციის შესახებ კანონპროექტის შემუშავებისას. კითხვაზე პასუხის გასაცემად ასევე შესწავლილი იქნება არსებობს თუ არა მსგავსი კანონის წარმატებული იმპლემენტაციის პრეცედენტი მსოფლიოში).
2. არის თუ არა დეოლიგარქიზაციის შესახებ კანონპროექტით შემოთავაზებული ოლიგარქის განმარტება რაციონალური და ეფექტური? (იქედან გამომდინარე, რომ კანონპროექტის ავტორია პარტია, რომელიც დაკავშირებულია კანონპროექტის ძირითად ადრესატთან, როგორც მოსალოდნელი იყო უკვე ადგილი ჰქონდა

მცდელობებს, რომ ოლიგარქის სტატუსი არ შეეხოს ბიძინა ივანიშვილს.³⁸ შესაბამისად, ლოგიკურად მიგვაჩნია, რომ ოლიგარქის განმარტების სიღრმისეული ანალიზის საფუძველზე გავცეთ პასუხი დასახელებულ კითხვას)

3. ქვეყანაში მიმდინარე მნიშვნელოვანი პროცესების ობიექტური შეფასება ზოგჯერ უკეთაა შესაძლებელი ქვეყნის გარეთ. სწორედ ამიტომ, მნიშვნელოვანია შევისწავლოთ საერთაშორისო საზოგადოების ხედვა საქართველოს დეოლიგარქიზაციასთან დაკავშირებით. საერთაშორისო თანამეგობრობის, პარტნიორების თუ უცხოური მედიის არაერთი წარმომადგენლის მოსაზრებით, საქართველოს აქვს ოლიგარქიის პრობლემა და საჭიროებს დეოლიგარქიზაციას. (ისევე როგორც კორუფციასთან ბრძოლაში მიღწეული პროგრესი, დეოლიგარქიზაციის თვალსაზრისით გადადგმული ნაბიჯები უნდა აისახებოდეს საერთაშორისო თანამეგობრობის ხედვაზე. ამიტომ, მოცემულ კითხვაზე პასუხის გასაცემად, საჭროა შევისწავლოთ უცხოელი პოლიტიკოსების, საერთაშორისო ორგანიზაციების, ექსპერტების თუ მედია საშუალებების მოსაზრებები საქართველოში ოლიგარქიული მმართველობის პრობლემაზე და უმრავლესობის მიერ შემოთავაზებული კანონპროექტით დასახელებული პრობლემების გადაწყვეტის შესაძლებლობებზე).
4. მოახდენს თუ არა შემოთავაზებული კანონპროექტი დადებით ზეგავლენას საქართველოში მიმდინარე დემოკრატიულ პროცესებზე? (ჩვენ შეგვიძლია დავაკვირდეთ საქართველოში დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და კანონის უზენაესობის სისტემის გაძლიერების თუ დასუსტების ტენდენციებს. (პირველადი კრიტერიუმები შეიძლება იყოს: თავისუფალი არჩევნები, თავისუფალი სასამართლო სისტემა, თავისუფალი მედია, აქტიური სამოქალაქო ჩართულობა)
5. შეუძლის თუ არა ხელს დეოლიგარქიზაციის კანონპროექტი პოლიტიკური ძალაუფლების კონსოლიდირებას საქართველოში?
6. გატარდა თუ არა ისეთი ზომები, რომელიც ქმნის ეფექტურ სამართლებრივ მექანიზმებს ეკონომიკური ძალაუფლების კონსოლიდაციის გასაკონტროლებლად? (მაგ. სამართლებრივი რეფორმა ბენეფიციარი საკუთრების გამჟღავნების მოთხოვნით. ეკონომიკური ძალაუფლების კონსოლიდაცია მნიშვნელოვანია, რამდენადაც კანონპროექტით შემოთავაზებული განმარტება ოლიგარქის ერთ-ერთი არსებით მახასიათებლად მის ეკონომიკურ ძალაუფლებას განსაზღვრავს).

კონსულტაციის და დისკუსიის შედეგი

უპირველეს ყოვლისა უნდა აღინიშნოს, რომ 2022 წლის 9 დეკემბერს, ორგანიზაცია „ღრმა სტრუქტურული რეფორმების ცენტრის“ (DSRC) ორგანიზებით გაიმართა შეხვედრა

³⁸ იხ. <https://netgazeti.ge/life/617665/>;
<https://publika.ge/bidzina-ivanishvili-namdvilad-ar-aris-oligarqi-tikaradze-kongresmenebis-werilze/> ;
<https://1tv.ge/news/levan-davitashvili-bidzina-ivanishvili-oligarqi-ar-aris-kanoni-gansazghvraivs-vis-sheidzleba-ewodos-oligarqi/> ;
<https://netgazeti.ge/news/616486/> .

დეოლიგარქიზაციასთან დაკავშირებით უკრაინელი ექსპერტების ჩართულობით. უკრაინელი ექსპერტების მხრიდან წარმოდგენილი იყვნენ - ტეტიანა შევჩუკი (Tetiana Shevchuk) და ნადიია ბაბინსკა ვირნა (Nadiia Babynska Virna). შეხვედრის დროს, დეოლიგარქიზაციის პროცესის განხორციელების მიზნებიდან გამომდინარე, უკრაინელმა ექსპერტებმა გამოყვეს თანმდევი ინსტიტუტების არსებობის მნიშვნელობა, მაგალითად, აუცილებელია ბენეფიციარი მესაკუთრეების რეესტრის არსებობა, მნიშვნელოვანია სასამართლოების დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფა, საჭიროა რეფორმების გაგრძელება მონაცემების ღიაობისა და საჯაროობის მიმართულებით, ა.შ. ამავდროულად, უკრაინელმა ექსპერტებმა აღნიშნეს, რომ პრაქტიკული თვალსაზრისით დეოლიგარქიზაციის კანონმა უკრაინაში ნაკლებად იმუშავა. ძირითადად, კანონის გამოყენება მოხდა ომის მიმდინარეობისას პრორუსი ოლიგარქების წინააღმდეგ. ამავდროულად, აღნიშნეს, რომ უკრაინის მაგალითზე, რუსეთმა ფაქტობრივად თავად შეუწყო ხელი ოლიგარქების დასუსტებას, რადგან ოკუპაცია მოახდინა აღმოსავლეთის და სამხრეთ-აღმოსავლეთის რეგიონების სადაც განთავსებულია ძირითადი სამრეწველო კომპლექსები (მაგალითად, აზოვსტალის იურიდიული მესაკუთრე არის ოლიგარქი რინატ ახმეტოვი). ასევე, დასახელებული რეგიონები მნიშვნელოვანია სასოფლო-სამეურნეო პროდუქციის ექსპორტის თვალსაზრისითაც. ფაქტობრივად გამოვიდა, რომ რუსეთმა თავად შეუწყო ხელი ოლიგარქების ეკონომიკურ დასუსტებას. როგორც ზემოთ ითქვა, უკრაინელი ოლიგარქების ძირითადი აქტივები უკრაინაში არის განლაგებული.

ინტერვიუების დროს რესპოდენტებმა დააფიქსირეს, რომ საქართველოში სახეზეა ფინანსური რესურსების მეშვეობით სახელმწიფო ინსტიტუტებზე არაფორმალური ზეგავლენა. მხოლოდ სასამართლოსა და პროკურატურის დეპოლიტიზების შემთხვევაში არის შესაძლებელი არაფორმალური ზეგავლენისგან სახელმწიფო ინსტიტუტების დაცვა და დემოკრატიული განვითარების ხელშეწყობა. როდესაც სასამართლო და პროკურატურა გამართულად ფუნქციონირებენ, დეოლიგარქიზაციის შესახებ კანონის მიღების საჭიროებაც არ დგას. რესპოდენტებმა, ამავდროულად, მიუთითეს, რომ დეოლიგარქიზაციის განხორციელებისათვის საჭიროა პრობლემის აღიარება. საპარლამენტო უმრავლესობამ თავიდანვე აღნიშნა, რომ დეოლიგარქიზაციის კანონი ბიძინა ივანიშვილზე ვერ გავრცელდებოდა, მაშინ როდესაც როგორც ადგილობრივი, ასევე, საერთაშორისო ორგანიზაციები, განსაკუთრებით ევროკავშირი, ხაზს უსვამს სწორედ ბიძინა ივანიშვილის, როგორც ოლიგარქის, ფაქტორს საქართველოში. ეს, ასევე, გამოიწვევს დასახელებული კანონის თანასწორი აღსრულების პრობლემასაც.

შეხვედრების დროს რესპოდენტებმა აღნიშნეს, რომ ქართული და უკრაინული კონტექსტი სხვადასხვაა და არ არის მიზანშეწონილი, რომ იდენტური შინაარსის კანონის მიღება მოხდეს როგორც უკრაინაში, ასევე, საქართველოში.

სამოქალაქო საზოგადოებისა და საერთაშორისო ორგანიზაციების ანგარიშების მიმოხილვა, საჯარო ინფორმაციის ანალიზი

ევროკომისიის რეკომენდაციასთან დაკავშირებით საკუთარი შეხედულებები გამოაქვეყნეს როგორც ადგილობრივმა, ასევე, საერთაშორისო ორგანიზაციებმა.

დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტის ანგარიშის თანახმად, მიუხედავად ევროკავშირის სხვადასხვა წარმომადგენლების მიერ სხვადასხვა დროს გაკეთებული პირდაპირი განმარტებებისა, დეოლიგარქიზაციის საკითხი და საპარლამენტო უმრავლესობის მიერ გაკეთებული განცხადებების ფონზე დეოლიგარქიზაციის ადრესატების სავარაუდო ვინაობა ბუნდოვანი დარჩა. კერძოდ, საპარლამენტო უმრავლესობა აქცენტს აკეთებს პირებზე, რომლებიც არიან ოპოზიციურად განწყობილი და ცდილობს, რომ პროცესს მიღმა დატოვოს ბიძინა ივანიშვილი. დეოლიგარქიზაციის საკითხზე მომუშავე ჯგუფმა გამართა ორი სამუშაო შეხვედრა, რაც ასეთი მნიშვნელობის დოკუმენტზე მუშაობის პირობებში არ უნდა ჩაითვალოს საკმარისად. “დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტის შეფასებით, მმართველ პარტიას არ გამოუჩენია სათანადო ძალისხმევა ევროკომისიის მე-5 პუნქტის შესასრულებლად. კერძოდ, შინაარსობრივად არ განუხილავს, რა პრობლემებს გადაჭრის მათ მიერ შემუშავებული კანონპროექტი; რა პოლიტიკური რეალობაა ამ მხრივ ქვეყანაში. მმართველის პარტიის წარმომადგენლების მიერ გაკეთებული განცხადებების საფუძველზე, არსებობს საფრთხე, რომ კანონპროექტი მიღების შემთხვევაში გამოყენებული იქნება პოლიტიკური ოპონენტების წინააღმდეგ. შესაბამისად, ვერ ჩაითვლება, რომ ხელისუფლების მიერ გადადგმული ნაბიჯები ევროკომისიის რეკომენდაციის სულისკვეთებას შეესაბამება”.³⁹

სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებმა საქართველოში დეოლიგარქიზაციის საკითხის ანალიზისა და კვლევის დროს, აქტიურად გამოიყენეს ვენეციის კომისიის დასკვნა, რომელიც აფასებს ევროკომისიის რეკომენდაციების ფარგლებში შემუშავებულ “დეოლიგარქიზაციის შესახებ” საქართველოს კანონის პროექტს.⁴⁰

ვენეციის კომისიამ, კანონპროექტი შეაფასა არა უბრალოდ ტექსტუალური თვალსაზრისით, არამედ საქართველოს კონტექსტის გააზრებით. ხაზგასასმელია, რომ საქართველოს მიერ არჩეული გზა - უკრაინული კანონის თითქმის სიტყვა-სიტყვით გადმოღება მმართველი ძალის მიერ გამართლებული იყო იმით, რომ ევროკომისიამ “მოიწონა” უკრაინის კანონი. თუმცა ვენეციის კომისიის მიერ მმართველი პარტიის ეს

³⁹ დამატებითი ინფორმაციისთვის, გთხოვთ, იხილოთ დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტი (DRI), გვ. 32-35, 2023, ხელმისაწვდომია შემდეგ ელექტრონულ მისამართზე: <https://www.democracyresearch.org/files/242ევროკომისიის%2012%20პრიორიტეტის%20შესრულები%20შეფასება.pdf>.

⁴⁰ INTERIM OPINION ON THE DRAFT LAW "ON DE-OLIGARCHISATION" Adopted by the Venice Commission at its 134th Plenary Session (Venice, 10-11 March 2023), ხელმისაწვდომია შემდეგ ელექტრონულ მისამართზე: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2023\)009-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2023)009-e).

არგუმენტები ვერ იქნება გაზიარებული. ევროკომისიას თავის დასკვნაში შინაარსობრივად არ შეუფასებია უკრაინის ანტი-ოლიგარქიული კანონი. ევროკომისიამ მკაფიოდ აღნიშნა, რომ მიღებული კანონის იმპლემენტაცია უნდა მოხდეს სამართლებრივი პრინციპების სრული დაცვით და ვენეციის კომისიის რეკომენდაციების გათვალისწინებით. საქართველომ ოლიგარქიასთან საბრძოლველად აირჩია პერსონალური მიდგომის გზა, რომელიც კონცენტრირებულია კონკრეტული პირების იდენტიფიცირებასა და მათთვის შეზღუდვების დაწესებაზე. “თუმცა ვენეციის კომისია საქართველოს მოუწოდებს, რომ აირჩიოს სისტემური მიდგომა. კერძოდ, ვენეციის კომისია მკაფიოდ აღნიშნავს, რომ ოლიგარქიზაციის პრობლემის გადაწყვეტა ვერ იქნება განყენებული ისეთი საკითხებისგან, როგორიცაა მართლმსაჯულების სისტემური რეფორმა, სასამართლოს დამოუკიდებლობის და მიუკერძოებლობის გაძლიერება, ანტი-მონოპოლიური ღონისძიებების გაძლიერება, მედიამფლობელობის კონცენტრაციის საკითხის საკანონმდებლო მოწესრიგება, საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა და საგამომიებო ჟურნალისტიკის ხელშეწყობა, დამოუკიდებელი ანტი-კორუფციული ორგანოს გაძლიერება, მაღალი დონის კორუფციასთან ბრძოლა და საგადასახადო რეფორმა (მაგალითად, ოლიგარქიული სტრუქტურებისთვის საგადასახადო შეღავათების გაუქმება). ნებისმიერი სპეციფიკური კანონმდებლობა ოლიგარქიის შესახებ შეიძლება მიღებული იქნეს მხოლოდ ამ რეფორმების ფართო, სისტემურ კონტექსტში”.⁴¹

ვენეციის კომისიის თანახმად, დეოლიგარქიზაცია განხილულ უნდა იქნას ფართო კონტექსტში იმისათვის, რომ სახელმწიფო ინსტიტუტებმა გამოიმუშაონ გამძლეობა უკანონო ზეგავლენის წინააღმდეგ. აღნიშნული უზრუნველყოფს პოლიტიკოსების ლეგიტიმაციისა და ანგარიშვალდებულების შესაბამისობას დემოკრატიულ პროცესთან და კანდიდატების თანასწორ შესაძლებლობას საარჩევნო პროცესსა და ინფორმაციის წვდომაში.⁴²

ევროკავშირის კანდიდატობის სტატუსმეტრი, ვენეციის კომისიის დასკვნაზე დაყრდნობით აფასებს, რომ დეოლიგარქიზაციის რეკომენდაცია მმართველ ძალას განხორციელებული არ აქვს. კერძოდ, სტატუსმეტრის თანახმად, საჯარო განცხადებების ფონზე, საქართველოს დეოლიგარქიზაციის კანონპროექტი შეიცავს დიდ რისკს, რომ მიღების შემდეგ იგი მხოლოდ ოპოზიციაზე გავრცელდება. ამავდროულად, კანონპროექტით გათვალისწინებულმა ზომებმა შეიძლება გამოიწვიოს ადამიანის

⁴¹ ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI), “დეოლიგარქიზაციის შესახებ” საქართველოს კანონი: ვენეციის კომისიის დასკვნის ანალიზი”, გვ. 7, 2023, ხელმისაწვდომია შემდეგ ელექტრონულ მისამართზე: https://idfi.ge/public/upload/00_studies/2023/Law_of_Georgia_On_De-oligarchisation_Analysis_of_the_Venice_Commission_Opinion.pdf.

⁴² INTERIM OPINION ON THE DRAFT LAW "ON DE-OLIGARCHISATION" Adopted by the Venice Commission at its 134th Plenary Session (Venice, 10-11 March 2023), გვ. 6, ხელმისაწვდომია შემდეგ ელექტრონულ მისამართზე: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2023\)009-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2023)009-e).

ევროპული კონვენციით დაცული ფუნდამენტური უფლებების დარღვევა და რომ „კანონპროექტი მთავრობას ზედმეტ გავლენას ანიჭებს ამ პროცესზე“.⁴³

პროექტის გუნდის შეფასებით, საქართველოს მაგალითის შედარება შესაძლებელია უფრო მეტად მოლდოვასთან, სადაც კონკრეტული ოლიგარქის მიერ იყო სახელმწიფო ინსტიტუტები მიტაცებული. იმ განსხვავებით, რომ პლაპოტნიუკის ეკონომიკური შესაძლებლობები ძირითადად მოლდოვაში იყო თავმოყრილი. აღსანიშნავია, რომ სახელმწიფოს ნაწილობრივი მიტაცება გვაქვს მაშინ, როდესაც სხვადასხვა ინსტიტუტები (მაგალითად, ანტიკორუფციულ სააგენტოები და დამოუკიდებელი სასამართლოები) და საზოგადოების გარკვეული ნაწილი (მაგალითად, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები) მაინც რჩება ქმედითად ხელისუფლების შტოებზე მონიტორინგის განხორციელების მიზნით.⁴⁴ შესაბამისად, საგამოძიებო ფუნქციის გარეშე ანტიკორუფციული სააგენტოების არსებობისა და დამოუკიდებელი სასამართლოს არ არსებობის პირობებში ფაქტობრივად ადგილი აქვს სახელმწიფო სრულ მიტაცებას. უკანასკნელ ბარიერად რჩება სამოქალაქო საზოგადოება, რომლის დამორჩილებაც უნდოდათ ე.წ. “რუსული კანონის” მეშვეობით და არ გამოუვიდათ ამ ეტაპზე მაინც.

შესაბამისად, საქართველოს შემთხვევაში “დეოლიგარქიზაციის შესახებ” კანონი მიმართული უნდა იყოს საქართველოს წინაშე არსებული პრობლემების აღმოსაფხვრელად, კერძოდ, სახელმწიფოს მიტაცების წინააღმდეგ საბრძოლველად და სახელმწიფო ინსტიტუტებზე არაფრომალური გავლენების შესამცირებლად. მხოლოდ ასეთი საკანონმდებლო აქტის მიღების შემთხვევაში ან ამ პრობლემების აღმოსაფხვრელად გატარებული სხვა ქმედითი ღონისძიებების შემთხვევაში ჩაითვლება ევროკომისიის დასახელებული რეკომენდაცია განხორციელებულად. ვენეციის კომისიის დოკუმენტის დასკვნით ნაწილში ვკითხულობთ, რომ დეოლიგარქიზაციის განსახორციელებლად, საქართველოს ხელისუფლებამ უნდა დანერგოს სისტემური ღონისძიებები, მათ შორის:⁴⁵

- სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობისა და მიუკერძოებლობის გაძლიერება;
- ოლიგარქების მიერ კონკურენციაზე უარყოფითი ზეგავლენის მოხდენასთან მიმართებაში ზომების გატარება, მაგალითად, კონკურენციის ეროვნული სააგენტოს გაძლიერების გზით;
- ანტიკორუფციული ბიუროს მხარდაჭერა, განსაკუთრებით მაღალი დონის კორუფციასთან ბრძოლის გზით;
- მედია მფლობელობის გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა;

⁴³ კანდიდატის სტატუსმეტრი, ევროკავშირის 12 პირობის შესრულების მდგომარეობა, გვ. 19-20, 2023, ხელმისაწვდომია შემდეგ ელექტრონულ მისამართზე: <<https://osgf.ge/wp-json/wi/validate/v1/file?wfile=wp-content/uploads/2023/04/web-geo-final.pdf>>.

⁴⁴ Ion Marandici. 2021. "Taming the Oligarchs? Democratization and State Capture: The Case of Moldova." *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization* 29 (1): 61-88.

⁴⁵ INTERIM OPINION ON THE DRAFT LAW "ON DE-OLIGARCHISATION" Adopted by the Venice Commission at its 134th Plenary Session (Venice, 10-11 March 2023), გვ. 19, ხელმისაწვდომია შემდეგ ელექტრონულ მისამართზე: <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2023\)009-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2023)009-e)>.

- საგადასახადო კანონმდებლობის ისე გარდაქმნა, რომ ოლიგარქების მიერ არ მოხდეს საგადასახადო შეღავათების გამოყენება;
- პოლიტიკური პარტიებისა და საარჩევნო კამპანიების წესების დაფინანსების გამკაცრება;
- ბენეფიციარი საკუთრების გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა.

რეკომენდაცია 10

უზრუნველყოფილი იქნას სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობა გადაწყვეტილების მიღების ყველა დონეზე.

ზოგადი მიმოხილვა

ზოგადი თვალსაზრისით უნდა ხაზი გავუსვათ იმ ფაქტს, რომ საქართველოში სამოქალაქო საზოგადოება ხელისუფლების სხვადასხვა დონეზე და მიმართულებით აქტიურად იყო ჩართული გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. სამოქალაქო საზოგადოება არ არის ხელისუფლების ნაწილი და თვითონ ვერ შეძლება გადაწყვეტილების მიღებას სახელმწიფოს სახელით, მაგრამ სახელისუფლებო შტოებს აწვდიდა რეკომენდაციებს, ახდენდა საკითხების ანალიზს, აყალიბებდა მტკიცებულებებზე დაფუძნებულ კვლევებსა და ახორციელებდა სახელმწიფოს მიერ დაგეგმილი საქმიანობის ან/და სტრატეგიული გეგმების ფარგლებში განსახორციელებელი ქმედებებს მონიტორინგს.

სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობის ერთ-ერთ გამორჩეულ მაგალითს წარმოადგენდა ღია მმართველობის პარტნიორობის (OGP) ფარგლებში შექმნილ სამუშაო ჯგუფებში (აღმასრულებელ, საპარლამენტო, ადგილობრივ დონეზე) სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების ჩართულობა. საქართველომ რამდენჯერმე წარმატებით შეიმუშავა და განახორციელა ღია მმართველობის პარტნიორობის სამოქმედო გეგმები. მაგალითისთვის, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებმა ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის (IDFI) ხელმძღვანელობით 2015 წელს საქართველოს პარლამენტი წარადგინეს ღია მმართველობის პარტნიორობის ჯილდოზე, რაც გადაეცემა იმ სახელმწიფო უწყებებს, რომლებიც გამოირჩევიან სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებთან აქტიური თანამშრომლობით. საქართველოს პარლამენტმა შეძლო დასახელებული ჯილდოს (the OGP Government Champions Award) მოგება⁴⁶. შედარებისთვის, მას მერე, რაც საქართველოს პარლამენტი შეეცადა ე.წ. “რუსული კანონის” მიღებას, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტმა (IDFI),

⁴⁶ საქართველოს პარლამენტის ინტერფრაქციულმა ჯგუფმა ღია მმართველობის პარტნიორობის ჩემპიონთა ჯილდო მოიპოვა, 2015, ხელმისაწვდომია შემდეგ ელექტრონულ მისამართზე: <<https://idfi.ge/ge/georgia-wins-the-first-ogp-government-champions-award>>.

საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველომ, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციამ და სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტმა შეაჩერეს საკუთარი წევრობა დასახელებულ პლატფორმაში.⁴⁷ აღნიშნული შედარებით მკაფიოდ არის შესაძლებელი დავინახოთ სახელმწიფო ორგანოებისა და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანოების თანამშრომლობის დინამიკა, რომელიც განსაკუთრებით გაუარესებას იწყებს 2018-2019 წლებიდან.

2019 წლის შემდეგ ღია მმართველობის პარტნიორობის უწყებათაშორისმა სამუშაო ჯგუფმა ვერ მოახერხა შეემუშავებინა სამოქმედო გეგმა. ანტიკორუფციული საბჭო და მისი სამდივნო რეალურად არ ფუნქციონირებენ. ანტიკორუფციული საბჭოს ბოლო შეხვედრა 2019 წელს გაიმართა.⁴⁸

2023 წლის მარტში საქართველოს პარლამენტმა პირველი მოსმენით მხარი დაუჭირა ისეთი კანონპროექტის მიღებას, რომელიც ხელისუფლებას შესაძლებლობას მისცემდა ტოტალურად ეკონტორელებინა სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები, რაც საბოლოოდ გამოიწვევდა სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების, როგორც დემოკრატიული პროცესების მხარდამჭერების გაქრობას.

ევროკომისიის წინამდებრე რეკომენდაციის განხორციელების თვალსაზრისით, ერთ-ერთი ძირითადი მოლოდინი იყო საკუთრივი ევროკომისიის რეკომენდაციების განხორციელების პროცესში სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების ჩართულობა. თუმცა ეს თითქმის შეუძლებელი გახდა, რადგან “ქართულმცა ოცნებამ” დაბლოკა საარჩევნო საკითხებზე არსებულ სამუშაო ჯგუფში ISFED-ის მონაწილეობა, რასაც მოჰყვა სხვა სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების პროტესტი.

შეფასების მეთოდი

1. ევროკომისიის რეკომენდაციების მიღების შემდეგ, ხომ არ განახორციელა ხელისუფლებამ ქმედებები სიტყვისა და შეკრების თავისუფლების გაუმჯობესების თვალსაზრისით? (სამოქალაქო საზოგადოების საქმიანობის ფუნდამენტს სიტყვისა და შეკრების თავისუფლება წარმოადგენს. სამოქალაქო საზოგადოებას უნდა მიეცეს საშუალება, იყოს აქტიური, სამოქალაქო აქტივიზმი არ უნდა იყოს გმირული

⁴⁷ სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების განცხადება ღია მმართველობის მუდმივმოქმედი საპარლამენტო საბჭოს საკონსულტაციო ჯგუფის წევრობის შეჩერების შესახებ, 2023, ხელმისაწვდომია შემდეგ ელექტრონულ მისამართზე: <https://idfi.ge/ge/statement-of-civil-society-organizations-on-suspending-membership-in-the-consultative-group-of-the-parliament-of-georgia?fbclid=IwAR34loSwzJQbqcZV6J_7G7utG-My0N1EJVMzk-uesjmVciv2hWveFp-c-uQ>.

⁴⁸ საერთაშორისო გამჭვირვალობა-საქართველო, საქართველოს მთავრობის შეჩერებული ანტიკორუფციული პოლიტიკა, 2021, ხელმისაწვდომია შემდეგ ელექტრონულ მისამართზე: <<https://transparency.ge/ge/post/sakartvelos-mtavrobis-shecherebuli-antikorupciuli-politika>>.

საქციელი და აქტივისტები არ უნდა ხდებოდნენ პოლიტიკური დევნის და რეპრესიების მსხვერპლი.)

2. ხომ არ ცდილობს ხელისუფლება, რომ შექმნას ხელოვნური ბარიერები სამოქალაქო საზოგადოების ფუნქციონირებისთვის? (მაგ. რუსეთში პუტინის რეჟიმის მიერ განხორციელებული ზომების შედეგად სამოქალაქო სექტორმა პრაქტიკულად საქმიანობა შეწყვიტა.⁴⁹ სწორედ პუტინისეული რეფორმები მოაგონა ქართველ სამოქალაქო საზოგადოებას "უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ" კანონის⁵⁰ მიღების მცდელობამ. სწორედ აღნიშნულმა საკითხმა გაამძაფრა ამ თემის აქტუალობა).
3. ჩართულია თუ არა სამოქალაქო საზოგადოება გადაწყვეტილების მიღების პროცესში? (როგორია გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ჩართვის პროცედურები და რამდენად მკაფიო და ინკლუზიურია ისინი? აქვს თუ არა მთავრობას რაიმე ყოვლისმომცველი და სისტემური მეთოდოლოგია შემუშავებული, რათა ჩართოთ სამოქალაქო საზოგადოება მის საქმიანობაში ეროვნულ თუ ადგილობრივი თვითმმართველობების დონეზე?
4. შეამცირა თუ არა ხელისუფლებამ კრიტიკული სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციების დემონიზებას და მათ მიმართ სიძულვილის ენის გამოყენება?
5. ასრულებს თუ არა ხელისუფლება სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების წინაშე დადებულ პირობებს? (რაც წარმოადგენს ერთ-ერთ განმსაზღვრელ ფაქტორს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მოტივაციისთვის და ნებისმიერ სფეროში შემდგომი რეკომენდაციების განვითარებისათვის)
6. ხომ არ დაფიქსირდა ისეთი შემთხვევები, რაც შეიძლება წარმოადგენდეს ხელისუფლების მხრიდან სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების დევნას?

კონსულტაციისა და დისკუსიის შედეგი

პროექტის გუნდმა რესპოდენტებთან შეხვედრისას განიხილა სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ჩართულობის საკითხი. ყველა რესპოდენტი გამორჩეულად უსვამს ხაზს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მონაწილეობის მნიშვნელობას სახელისუფლებო რგოლების მხრიდან გადაწყვეტილების პროცესში.

ამავდროულად, ინტერვიუს მონაწილეებმა მიუთითეს, რომ ევროკომისიის რეკომენდაციების ფარგლებში საარჩევნო რეფორმის სამუშაო ჯგუფი უნდა ყოფილიყო ერთ-ერთი ყველაზე უფრო მოწინავე სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობის ხარისხის თვალსაზრისით, მაშინ როდესაც მოხდა საპირისპირო სცენარი განვითარდა და ISFED-ს არ მისცეს სამუშაო ჯგუფში დარჩენის შესაძლებლობა. აღნიშნულმა გამოიწვია სხვა

⁴⁹ იხ. <https://news.un.org/en/story/2022/09/1126591>

⁵⁰ იხ. <https://www.radiotavisupleba.ge/a/32308991.html>

ორგანიზაციების გასვლაც სამუშაო პროცესიდან. რესპოდენტები მიიჩნევენ, რომ მსგავსი ძალის დემონსტრირების ფაქტების წარმოადგენს იმ საერთო სცენარის ნაწილს, სადაც დემოკრატიულ ინსტიტუტებზე, არჩევნებზე მომუშავე სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები ხელისუფლებისათვის წარმოადგენენ მტრებს. აღნიშნული ხელს უწყობს ნეგატიური ფონის შექმნას.

ინტერვიუს დროს, ასევე, აღინიშნა, რომ ახალი სახალხო დამცველის არჩევა მიუთითებს, რომ ხელისუფლება არ ითვალისწინებს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მოსაზრებებს.

ერთადერთი სამუშაო ჯგუფი, რომელიც ინტერვიუს მონაწილეთა აბსოლუტურმა უმრავლესობამ დადებითად დაახასიათა იყო საქართველოს პარლამენტის საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტის გადაწყვეტილებით შექმნილი სამუშაო ჯგუფი, სადაც, როგორც ინტერვიუების დროს აღინიშნა, სამუშაო ჯგუფის ყველა მონაწილეს ჰქონდა საკმარისი დრო და შესაძლებლობა გამოეხატათ საკუთარი პოზიცია და სამუშაო ჯგუფმაც დაფიქსირებული მოსაზრებები მნიშვნელოვანი ნაწილი გაითვალისწინა მუშაობის პროცესში. თუმცა აქვე გამოითქვა მოსაზრება, რომ დასახელებული ჯგუფის კარგი სამუშაო პროცესი გამოწვეული იყო პოლიტიკური თვალსაზრისით აღნიშნული ჯგუფის ნაკლები მნიშვნელობით.

ყველა მონაწილემ აღნიშნა ე.წ. “რუსული კანონის” მიღების მცდელობის შესახებ. ეს აშკარად მიუთითებს, რომ ხელისუფლებას არ სურს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებთან თანამშრომლობა, აღიქვამს მათ საფრთხედ და უნდა მათი გაკონტროლება.

დამატებით, რესპოდენტებმა, ასევე, აღნიშნეს, რომ არ არის სათანადოდ დაცული სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების სიტყვისა და გამოხატვის თავისუფლება და შეკრების უფლება.

სამოქალაქო საზოგადოებისა და საერთაშორისო ორგანიზაციების ანგარიშების მიმოხილვა, საჯარო ინფორმაციის ანალიზი

ასოცირების ანგარიშში ვკითხულობთ, რომ ევროპარლამენტი მიესალმება საქართველოს ხელისუფლების მიერ გადადგმულ ნაბიჯებს ევროკომისიის რეკომენდაციებთან მიმართებაში სამუშაო ჯგუფების შექმნასთან დაკავშირებით და მოუწოდებს მმართველ ძალას შინაარსობრივი თვალსაზრისით ჩართოს სამუშაო პროცესში სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები და გაითვალისწინოს მათი მოსაზრებები რეფორმების

განხორციელებისას.⁵¹ ევროპარლამენტი ხაზს უსვამს სამოქალაქო საზოგადოების გადამწყვეტ როლს დემოკრატიული ზედამხედველობის განხორციელების პროცესში და მოუწოდებს ევროკომისიასა და წევრ სახელმწიფოებს აღმოუჩინონ ფინანსური მხარდაჭერა სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებსა და დამოუკიდებელ მედია საშუალებებს.⁵²

დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტის ანგარიშში მიუთითა, რომ თავდაპირველად საქართველოს პარლამენტის მხრიდან იყო მცდელობა სამუშაო ჯგუფებში პროცესი გამჭვირვალედ წარმართულიყო, თუმცა დაიბლოკა ISFED, და არ მიეცათ შესაძლებლობა სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს მათი სურვილის მიუხედავად წარმოდგენილი ყოფილიყვნენ ყველა სამუშაო ჯგუფში სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების რაოდენობრივი მონაწილეობის შეზღუდვის გამო. „სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობის კუთხით ვითარება რადიკალურად შეცვალა საპარლამენტო უმრავლესობის წევრების მიერ ინიცირებულმა და მხარდაჭერილმა „რუსულმა კანონპროექტებმა“, რომელიც მიზნად ისახავდა სამოქალაქო საზოგადოების და დამოუკიდებელი მედია საშუალებების უცხო ქვეყნის გავლენის აგენტებად მონიშვნას. მასიური საზოგადოებრივი წინააღმდეგობის ფონზე, „ქართულმა ოცნებამ“ კანონპროექტები გაიწვია. თუმცა, კანონპროექტების ინიცირებამ და საკომიტეტო განხილვებზე სამოქალაქო სექტორის დიდი ნაწილის არდაშვებამ, აჩვენა, რომ ხელისუფლებასა და სამოქალაქო საზოგადოებას შორის თანამშრომლობის სივრცე უკიდურესად შეზღუდულია“.⁵³

დამატებით უნდა აღინიშნოს, რომ სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები მე-10 რეკომენდაციის შესრულების ერთ-ერთ წინაპირობად თვლიდნენ სწორედ ღია მმართველობის პარტნიორობის ფორმატის გაძლიერებას. კერძოდ, ხელისუფლებას უნდა მიეღო სამოქალაქო სექტორის მიერ შეთავაზებული ორი „ვარსკვლავური“ ვალდებულება (ანუ ვალდებულება, რომლის მნიშვნელობაზეც ღია მმართველობის პარტნიორობის უწყებათაშორის საკოორდინაციო საბჭოში ჩართული ყველა სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაცია შეთანხმდა).⁵⁴ თუმცა, ამ დრომდე ღია მმართველობის პარტნიორობის სამოქმედო გეგმა სამთავრობო დონეზე მიღებული არ არის და როგორც ზემოთ აღინიშნა, ღია მმართველობის პარტნიორობის საპარლამენტო პლატფორმის წევრობა, ორგანიზაციების მნიშვნელოვანმა ნაწილმა (მათ შორის საკონსულტაციო ჯგუფის

⁵¹ Annual implementing report on the EU association agreement with Georgia, European Parliament resolution of 14 December 2022 on the implementation of the EU Association Agreement with Georgia (2021/2236(INI)), გვ. 5. ხელმისაწვდომია შემდეგ ელექტრონულ მისამართზე: <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0442_EN.pdf>.

⁵² იქვე, გვ. 11.

⁵³ დამატებითი ინფორმაციისთვის, გთხოვთ, იხილოთ დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტი (DRI), გვ. 50, 2023, ხელმისაწვდომია შემდეგ ელექტრონულ მისამართზე: <<https://www.democracyresearch.org/files/242ევროკომისიის%2012%20პირობის%20შესრულები%20შეფასება.pdf>>.

⁵⁴ კანდიდატის სტატუსმეტრი, ევროკავშირის 12 პირობის შესრულების მდგომარეობა, გვ. 47, 2022, საქართველოს რეფორმების ასოციაცია, ხელმისაწვდომია შემდეგ ელექტრონულ მისამართზე: <<https://grass.org.ge/uploads/other/2023-02-28/1518.pdf>>.

თავმჯდომარემ - ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტმა), შეაჩერეს ე.წ. “რუსული კანონის” მიღების მცდელობის გამო.

საბოლოო ჯამში, ევროკომისიის რეკომენდაციების განხორციელების ფარგლებში არსებული ნებისმიერ თანამშრომლობის მაგალითი გადაფარა “რუსული კანონის” მიღების მცდელობამ. დასახელებული კანონპროექტის მიღება გამოიწვევდა საზოგადოებრივი ორგანიზაციების საქმიანობის შეწყვეტას.⁵⁵ მმართველი ძალის მიერ დასახელებული კანონპროექტის ინიცირება წინააღმდეგობაშია როგორც ზოგადად ევროკავშირის სულისკვეთებასთან, ასევე, ევროკომისიის რეკომენდაციების განხორციელების მოწოდებასთან, და საკუთრივ ევროკომისიის რეკომენდაციებთანაც.

შესრულების შედეგი

პირველი რეკომენდაცია		
N	მეთოდი	შეფასება
1	შემცირდა თუ არა პოლიტიკური პარტიების მხრიდან ოპონენტების მიმართ სიძულვილის ენის გამოყენება? (აღნიშნული კრიტერიუმში წარმოადგენს მინიმალურად განმსაზღვრელ სტანდარტს, რაც არ მოიცავს რაიმე სახის დიალოგს, არამედ უშუალოდ სიძულვილის ენის შემცირების ტენდენციას).	0
2	შესრულდა თუ არა 19 აპრილის შეთანხმების პირობები? (პოლიტიკულ მართლმსაჯულებად აღქმულ საკითხებზე რეაგირება; ამბიციური საარჩევნო რეფორმა; კანონის უზენაესობა/სასამართლო რეფორმა ⁵⁶ ; პარლამენტში ძალაუფლების განაწილება; მომავალი არჩევნები ⁵⁷).	0
3	აქვთ თუ არა მმართველ და ოპოზიციურ პარტიებს პირდაპირი კონტაქტი და კომუნიკაცია ერმანეთთან? (ე.წ.	

⁵⁵ კანდიდატის სტატუსმეტრი, ევროკავშირის 12 პირობის შესრულების მდგომარეობა, გვ. 39, 2023, ხელმისაწვდომია შემდეგ ელექტრონულ მისამართზე: <<https://osgf.ge/wp-json/wi/validate/v1/file?wifile=wp-content/uploads/2023/04/web-geo-final.pdf>>.

⁵⁶ 19 აპრილის შეთანხმება, მართლმსაჯულების რეფორმის მორიგი გამოუყენებელი შესაძლებლობა, სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, 2021, ხელმისაწვდომია: <https://socialjustice.org.ge/uploads/products/pdf/19_აპრილის_შეთანხმება_1639587069.pdf>.

⁵⁷ შეთანხმების სამომავლო გზა საქართველოსთვის - შესრულების შეფასება, ღია საზოგადოების ფონდი, 2021, ხელმისაწვდომია შემდეგ მისამართზე: <https://bit.ly/3COYAA7>.

	„კონტაქტის ჰიპოთეზის“ თანახმად (contact hypothesis)⁵⁸ თანახმად, მტრულად განწყობილ ჯგუფებს შორის პირდაპირი კონტაქტი ამცირებს ერთმანეთის მიმართ არსებულ ცრურწმენებს და სტერეოტიპულ შეხედულებებს და ზრდის დაპირისპირებულ მხარეებს შორის ნდობას. აღნიშნულის შესაფასებლად შემოწმებული იქნება 19 აპრილის შეთანხმების შემდგომი პერიოდი; დაპირისპირებული მხარეები ხვდებიან და ესაუბრებიან თუ არა ერთმანეთს პირისპირ, თუ ურთიერთ მოწოდებები ხდება დისტანცირებისა და კომუნიკაციის სხვადასხვა საშუალებების გამოყენებით).	0
4	ახდენს თუ არა მმართველი პარტია ძალაუფლების გაზიარებას? (დეპოლარიზაცია მოიცავს ძალაუფლების გაზიარების ელემენტს. იმ სისტემის პირობებში როდესაც გამარჯვებული იღებს ყველაფერს კომპრომისის ადგილი აღარაა. კითხვაზე პასუხის გასაცემად უნდა შეფასდეს გამოავლინა თუ არა მმართველმა პარტიამ თავისი ძალაუფლების თუნდაც მინიმალურად გაზიარების სურვილის (უკავიათ თუ არა ოპოზიციის ან ხელისუფლებისადმი კრიტიკულად განწყობილ სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლებს რაიმე მნიშვნელოვანი თანამდებობები; ხდება თუ არა ძალაუფლების განაწილება ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების დონეზე და ა.შ.)	0
5	ხდება თუ არა ახალი და მნიშვნელოვანი პოლიტიკური თუ საზოგადოებრივი მოძრაობების აღმოცენება, რამაც შეიძლება დაარღვიოს ამჟამინდელი ორპოლუსოვანი (მმართველი და ძირითადი ოპოზიციური პარტიას შორის არსებული) სტატუს-კვო?	0
6	უწყობს თუ არა მედია ხელს დეპოლარიზაციას? (შეფასებისთვის ყურადღება დაეთმობა მთელი ქვეყნის მასშტაბით მაუწყებლობის უფლების მქონე მაღალ-რეიტინგულ მედია საშუალებებს, ასევე ბეჭდურ გამოცემებს თუ ინტერნეტს გვერდებს. რამდენად მიკერძოებული თუ დამოუკიდებელია თითოეული მათგანი და უთმობს თუ არა სივრცეს ძირითადი პოლიტიკური პარტიების არამხარდაჭერი ინდივიდებს (პოლიტიკურ თუ საზოგადოებრივ მოღვაწეებს).	0

⁵⁸ გერიგი, ზიმბარდო (2009). ფსიქოლოგია და ცხოვრება, მე-16 გამოცემა. თსუ, თბილისი.

მეოთხე რეკომენდაცია

N	მეთოდი	შეფასება
1	დამოუკიდებელია თუ არა ანტი-კორუფციული ბიურო? (კითხვაზე პასუხის გასაცემად შეფასებული იქნება არსებობს თუ არა მისი მიუკერძოებლობისა და დამოუკიდებლობის ადეკვატური ინსტიტუციური გარანტიები? არის თუ არა იგი სათანადოდ დაფინანსებული? ვინ ხელმძღვანელობს ბიუროს (მმართველ პარტიასთან დაახლოებული პირი თუ ხელისუფლებისადმი კრიტიკულად განწყობილი პირი? არის თუ არა რაიმე მტკიცებულებები რაც უწყებაზე პოლიტიკური ზეწოლის არსებობაზე მიუთითებს)?	0
2	აღჭურვილია თუ არა ბიურო სათანადო სამართლებრივ მექანიზმებით და გააჩნია თუ არა პროცედურული უფლებამოსილება ანტიკორუფციული კანონმდებლობის ეფექტური აღსრულების უზრუნველსაყოფად? (რა უფლებამოსილებები აქვს მას? შეუძლია თუ არა მოითხოვოს აქტიური თანამშრომლობა საქმის წარმოების პროცესში და დაუმორჩილებლობის შემთხვევაში გამოიყენოს სანქციები? აქვს თუ არა მას ეფექტური საგამოძიებო უფლებამოსილებები (მაგ. ე.წ. გამთენიის რეიდების (dawn raids) ⁵⁹ ჩატარების უფლება)?	0
3	აღსრულებს თუ არა ბიურო ანტიკორუფციულ კანონმდებლობას აქტიურად და ეფექტურად? (აღნიშნულ კითხვაზე პასუხის გასაცემად უნდა მოხდეს სააგენტოს პრაქტიკის ანალიზი. განსაკუთრებით ღირებული იქნება კორუმპირებული მაღალჩინოსნების გამოვლენის შემთხვევები, რამდენადაც ქვეყნის წინაშე არსებულ ძირითად გამოწვევას სწორედ ელიტური კორუფცია წარმოადგენს ⁶⁰).	0
4	ხდება თუ არა საერთაშორისო რეიტინგებსა და ინდექსებში კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლაში საქართველოს მიერ მიღწეული პროგრესის აღიარება? (აღნიშნულ კითხვაზე პასუხის გასაცემად შესწავლილი უნდა იყოს ზოგადი დინამიკა ქართული ოცნების ხელისუფლებაში ყოფნის	0

59

⁶⁰ იხ. <https://transparency.ge/ge/post/bizina-ivanishvilis-da-misi-natesavebis-rusuli-biznesi>
[https://idfi.ge/ge/fight against elit corruption is still a challenge in georgia](https://idfi.ge/ge/fight%20against%20elit%20corruption%20is%20still%20a%20challenge%20in%20georgia)
<https://www.amerikiskhma.com/a/6941786.html>

	პერიოდში. კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლაში ხდება წინსვლა, უკან დახევა თუ სტაგნაცია? ამასთან, განსაკუთრებით საინტერესოა ამ ტრენდების გამოკვეთა უკანასკნელი წლების განმავლობაში (2 წელი?). შესაფასებლად გამორჩეულად რელევანტური და საინტერესო იქნება შემდგომი კვლევები: TI კორუფციის აღქმის ინდექსი (CPI); ბიზნესის ქრთამის რისკის ინდექსი Trace International-ის მიერ; კანონის უზენაესობის ინდექსი მსოფლიო იუსტიციის პროექტის მიერ (WJP); Heritage Foundation-ის ეკონომიკური თავისუფლების ინდექსი; OECD ანტიკორუფციული ქსელის ცნობით. და ა.შ.)	
5	აღჭურვილია თუ არა ახალი სპეციალური საგამომიებო სამსახური და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახური თავისი ფუნქციების განსახორციელებლად საჭირო რესურსებით?	0
6	არის თუ არა უზრუნველყოფილი სპეციალური საგამომიებო სამსახურისა და პერსონალურ მონაცემთა სააგენტოს ინსტიტუციური დამოუკიდებლობა? (ამ შემთხვევაში ინსტიტუციური დამოუკიდებლობის ერთ-ერთი გარანტი არის უმაღლეს თანამდებობის პირებზე ზედამხედველობის განხორციელების უფლებამოსილება. პროექტის გუნდის შეფასებით, ევროკომისიამ ანტიკორუფციულ სააგენტოსთან, სპეციალურ საგამომიებო სამსახურთან და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურთან დაკავშირებული რეკომენდაცია სპეციალურად მოაქცია ერთი რეკომენდაციის ქვეშ და ის არ უნდა განვიხილოთ როგორც ორი ნაწილისგან შემდგარი ან თუნდაც ცალ-ცალკე არსებული რეკომენდაცია. სამივე უწყება, დემოკრატიული სახელმწიფოს პირობებში, წარმოადგენს, ხელისუფლების უმაღლესი შტოს მაკონტროლებელ მექანიზმს, რომელიც ამავედროულად იცავს სახელმწიფოს ოლიგარქების მხრიდან მიტაცებისგან. შესაბამისად, ის ფაქტი, რომ სიტყვა “მაღალი დონის” გამოყენებულია მხოლოდ ანტიკორუფციულ სააგენტოსთან მიმართებაში, არ უნდა აღვიქვათ მხოლოდ ანტიკორუფციული სააგენტოს უფლებამოსილების ნაწილად. დასახელებული უფლებამოსილება უნდა იყოს უმაღლესი თანამდებობის პირებთან მიმართებაში საგამომიებო სამსახურის ფუნქციის შემადგენელი ნაწილიც. სპეციალურ საგამომიებო სამსახურს უნდა ჰქონდეს უმაღლესი თანამდებობის პირებთან მიმართებაში შესაბამისი უფლებები, ასეთ შემთხვევაში ჩაითვლება ეს უკანასკნელი	0

	შესაბამისი რესურსებისა და ინსტიტუციური დამოუკიდებლობის მქონედ. შესაბამისად, ამ რეკომენდაციის განმარტებისას უნდა ამოვიდეთ სამივე ამ უწყების, როგორც მაკონტროლებელი მექანიზმის, საერთაშორისო მნიშვნელობიდან და არა მხოლოდ კონკრეტულ მოცემულობაში არსებული სიტყვიერი კონტექსტიდან).	
--	--	--

მეხუთე რეკომენდაცია

N	მეთოდი	შეფასება
1	შესაძლებელია თუ არა დეოლიგარქიზაციის შესახებ არსებული კანონპროექტის მიღება მივიჩნიოთ ოლიგარქიულ სისტემასთან ბრძოლის ეფექტურ ღონისძიებად? (ამ შემთხვევაში, უპირველეს ყოვლისა ვეყრდნობით უკრაინის გამოცდილებას, რომელმაც მიიღო მსგავსი კანონი. სწორედ ეს უკანასკნელი იქნა გამოყენებული მოდელურ კანონად მმართველი პარტიის მიერ დეოლიგარქიზაციის შესახებ კანონპროექტის შემუშავებისას. კითხვაზე პასუხის გასაცემად ასევე შესწავლილი იქნება არსებობს თუ არა მსგავსი კანონის წარმატებული იმპლემენტაციის პრეცედენტი მსოფლიოში).	0
2	არის თუ არა დეოლიგარქიზაციის შესახებ კანონპროექტით შემოთავაზებული ოლიგარქის განმარტება რაციონალური და ეფექტური? (იქედან გამომდინარე, რომ კანონპროექტის ავტორია პარტია, რომელიც დაკავშირებულია კანონპროექტის ძირითად ადრესატთან, როგორც მოსალოდნელი იყო უკვე ადგილი ჰქონდა მცდელობებს, რომ ოლიგარქის სტატუსი არ შეეხოს ბიძინა ივანიშვილს. ⁶¹ შესაბამისად, ლოგიკურად მიგვაჩნია, რომ ოლიგარქის განმარტების სიღრმისეული ანალიზის საფუძველზე გავცეთ პასუხი დასახელებულ კითხვას)	0
3	ქვეყანაში მიმდინარე მნიშვნელოვანი პროცესების ობიექტური შეფასება ზოგჯერ უკეთაა შესაძლებელი ქვეყნის	

⁶¹ იხ. <https://netgazeti.ge/life/617665/>;
<https://publika.ge/bidzina-ivanishvili-namdvilad-ar-aris-oligarqi-tikaradze-kongresmenebis-werilze/> ;
<https://1tv.ge/news/levan-davitashvili-bidzina-ivanishvili-oligarqi-ar-aris-kanoni-gansazghvavs-vis-sheidzleba-ewodos-oligarqi/> ;
<https://netgazeti.ge/news/616486/> .

	გარეთ. სწორედ ამიტომ, მნიშვნელოვანია შევისწავლოთ საერთაშორისო საზოგადოების ხედვა საქართველოს დეოლიგარქიზაციასთან დაკავშირებით. საერთაშორისო თანამეგობრობის, პარტნიორების თუ უცხოური მედიის არაერთი წარმომადგენლის მოსაზრებით, საქართველოს აქვს ოლიგარქიის პრობლემა და საჭიროებს დეოლიგარქიზაციას. (ისევე როგორც კორუფციასთან ბრძოლაში მიღწეული პროგრესი, დეოლიგარქიზაციის თვალსაზრისით გადადგმული ნაბიჯები უნდა აისახებოდეს საერთაშორისო თანამეგობრობის ხედვაზე. ამიტომ, მოცემულ კითხვაზე პასუხის გასაცემად, საჭიროა შევისწავლოთ უცხოელი პოლიტიკოსების, საერთაშორისო ორგანიზაციების, ექსპერტების თუ მედია საშუალებების მოსაზრებები საქართველოში ოლიგარქიული მმართველობის პრობლემაზე და უმრავლესობის მიერ შემოთავაზებული კანონპროექტით დასახელებული პრობლემების გადაწყვეტის შესაძლებლობებზე).	0
4	მოახდენს თუ არა შემოთავაზებული კანონპროექტი დადებით ზეგავლენას საქართველოში მიმდინარე დემოკრატიულ პროცესებზე? (ჩვენ შეგვიძლია დავაკვირდეთ საქართველოში დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და კანონის უზენაესობის სისტემის გაძლიერების თუ დასუსტების ტენდენციებს. (პირველადი კრიტერიუმები შეიძლება იყოს: თავისუფალი არჩევნები, თავისუფალი სასამართლო სისტემა, თავისუფალი მედია, აქტიური სამოქალაქო ჩართულობა)	0
5	შეუშლის თუ არა ხელს დეოლიგარქიზაციის კანონპროექტი პოლიტიკური ძალაუფლების კონსოლიდირებას საქართველოში?	0
6	გატარდა თუ არა ისეთი ზომები, რომელიც ქმნის ეფექტურ სამართლებრივ მექანიზმებს ეკონომიკური ძალაუფლების კონსოლიდაციის გასაკონტროლებლად? (მაგ. სამართლებრივი რეფორმა ბენეფიციარი საკუთრების გამჟღავნების მოთხოვნით. ეკონომიკური ძალაუფლების კონსოლიდაცია მნიშვნელოვანია, რამდენადაც კანონპროექტით შემოთავაზებული განმარტება ოლიგარქის ერთ-ერთი არსებით მახასიათებლად მის ეკონომიკურ ძალაუფლებას განსაზღვრავს).	0

მეათე რეკომენდაცია

N	მეთოდი	შეფასება
1	ევროკომისიის რეკომენდაციების მიღების შემდეგ, ხომ არ განახორციელა ხელისუფლებამ ქმედებები სიტყვისა და შეკრების თავისუფლების გაუმჯობესების თვალსაზრისით? (სამოქალაქო საზოგადოების საქმიანობის ფუნდამენტს სიტყვისა და შეკრების თავისუფლება წარმოადგენს. სამოქალაქო საზოგადოებას უნდა მიეცეს საშუალება, იყოს აქტიური, სამოქალაქო აქტივიზმი არ უნდა იყოს გმირული საქციელი და აქტივისტები არ უნდა ხდებოდნენ პოლიტიკური დევნის და რეპრესიების მსხვერპლი.)	0
2	ხომ არ ცდილობს ხელისუფლება, რომ შექმნას ხელოვნური ბარიერები სამოქალაქო საზოგადოების ფუნქციონირებისთვის? (მაგ. რუსეთში პუტინის რეჟიმის მიერ განხორციელებული ზომების შედეგად სამოქალაქო სექტორმა პრაქტიკულად საქმიანობა შეწყვიტა. ⁶² სწორედ პუტინისეული რეფორმები მოაგონა ქართველ სამოქალაქო საზოგადოებას "უცხოური გავლენის გამჭვირვალობის შესახებ" კანონის ⁶³ მიღების მცდელობამ. სწორედ აღნიშნულმა საკითხმა გაამძაფრა ამ თემის აქტუალობა).	0
3	ჩართულია თუ არა სამოქალაქო საზოგადოება გადაწყვეტილების მიღების პროცესში? (როგორია გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ჩართვის პროცედურები და რამდენად მკაფიო და ინკლუზიურია ისინი? აქვს თუ არა მთავრობას რაიმე ყოვლისმომცველი და სისტემური მეთოდოლოგია შემუშავებული, რათა ჩართოთ სამოქალაქო საზოგადოება მის საქმიანობაში ეროვნულ თუ ადგილობრივი თვითმართველობების დონეზე?)	0
4	შეამცირა თუ არა ხელისუფლებამ კრიტიკული სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციების დემონიზება და მათ მიმართ სიძულვილის ენის გამოყენება?	0
5	ასრულებს თუ არა ხელისუფლება სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების წინაშე დადებულ პირობებს?	0

⁶² იხ. <https://news.un.org/en/story/2022/09/1126591>

⁶³ იხ. <https://www.radiotavisupleba.ge/a/32308991.html>

6	ხომ არ დაფიქსირდა ისეთი შემთხვევები, რაც შეიძლება წარმოადგენდეს ხელისუფლების მხრიდან სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების დევნას?	0
---	---	---