ááÝ ÛÔâàØ

áÐÛÝåÐÚÐåÝ áÐÖÝÒÐÓÝÔÑØá
ÝàÒÐÜØÖÐêØÔÑØá áÐÐàáÔÑÝ
ÒÐàÔÛÝá èÔäÐáÔÑÐ

áÐåÐà×ÕÔÚÝ 2021

åÕÔçÜØá ÐÜÒÐàØèØ

×ÑØÚØáØ

სსო მეტრი

სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების საარსებო გარემოს შეფასება

საქართველო 2021

ქვეყნის ანგარიში

თბილისი

სსო მეტრი 2021: საქართველო ქვეყნის ანგარიში

ავტორები: ანა ჯიქია, ეთო გვრიტიშვილი (CSI),
თეონა ტურაშვილი, დავით მაისურაძე (IDFI)
მარიამ სვიმონიშვილი, იოსებ ედიშერაშვილი (GYLA)

კონსულტანტი: ვაჟა სალამაძე

ანგარიშის მომზადებაში წვლილი შეიტანეს: ნათია აფხაზავა, ლევან ფანიაშვილი, გვანცა საკანელაშვილი, მერაბ ქართველიშვილი

მრჩეველთა საბჭო: დავით აფრასიძე (კონრად ადენაუერის ფონდი (KAS) საქართველო), გვანცა საკანელაშვილი (საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია/GYLA), დავით მაისურაძე (ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი/IDFI), ეკა დათუაშვილი (სტრატეგიული კვლევებისა და განვითარების ცენტრი/CSRDG), ვახტანგ ნაცვლიშვილი (ღია საზოგადოების ფონდი, საქართველო/OSGF Georgia), თინათინ მესხი (ჰელფინგ ჰენდი/Helping Hand), თამარ ტატიშვილი (ტრენინგებისა და კონსულტაციების ცენტრი/CTC), ირმა პავლიაშვილი (კავკასიის ღია სივრცე (COS)ნინა ხატისკაცი (დემოკრატიული ჩართულობის ცენტრების ქსელი/NCCE), ნინო ხუხუა (ადგილობრივი დემოკრატიის სააგენტო საქართველო/LDA).

ანგარიში მომზადდა სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტის მიერ, ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციასთან და ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტთან თანამშრომლობის საფუძველზე.

სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტი (CSI) საქართველოში მოქმედი ერთ-ერთი წამყვანი არასამთავრობო ორგანიზაციაა. 1996 წლიდან ის ხელს უწყობს სამოქალაქო საზოგადოების ფორმირებას და დემოკრატიის გაძლიერებას, დემოკრატიული ღირებულებებისა და კანონის უზენაესობის მხარდაჭერის გზით. CSI ასევე მუშაობს სხვადასხვა აქტორების შესაძლებლობების განვითარებისა და სამოქალაქო აქტივიზმის გაზრდის კუთხით. სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტს აქვს მდიდარი გამოცდილება სახელმწიფოსა და სამოქალაქო საზოგადოებას შორის თანამშრომლობისა და დიალოგის გაძლიერების კუთხით. CSI-ის ექსპერტები კონსულტაციას უწევენ იუსტიციის სამინისტროს, ფინანსთა სამინისტროსა და საქართველოს პარლამენტს პოლიტიკის შემუშავების პროცესში. ამავრდოულად, სიესაის აქვს გამოცდილება სახელმწიფო პოლიტიკის მონიტორინგის მიმართულებით და შემუშავებული აქვს არაერთი ანგარიში. 1996 წლიდან დღემდე CSI-მ ტრენინგი ჩაუტარა ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების, სამოქალაქო საზოგადოებისა და თემის რამდენიმე ათას წარმომადგენელს.

არაკომერციული სამართლის ევროპული ცენტრი (ECNL Stichting) არის წამყვანი ევროპული რესურს და კვლევითი ცენტრი, რომელიც მუშაობს სამოქალაქო საზოგადოების საარსებო გარემოს კანონმდებლობასა და პოლიტიკაზე. ECNL ქმნის ცოდნას, მხარს უჭერს პარტნიორებს და ეხმარება მათ იმ სტანდარტების ჩამოყალიბებაში, რომლებიც ქმნიან, იცავენ და განავრცობენ სამოქალაქო თავისუფლებასთან დაკავშირებულ ღირებულებებს.

ავტორები გულწრფელ მადლობას უხდიან ანგარიშის შექმნაში მონაწილე პირებს, მათ შორის ჰაბის წარმომადგენლებსა და მრჩეველთა საბჭოს წევრებს, სამოქალაქო საზოგადოების სექტორის წარმომადგენლებს, რომლებიც მონაწილეობდნენ ფოკუს ჯგუფის სესიებში, სხვა გამოკითხულ პირებსა და საჯარო და კერძო სექტორის წარმომადგენლებს, რომლეთა მონაწილეობითაც შეგროვდა ანგარიშის შექმნისას გამოყენებული ინფორმაცია.

პროექტს „CSO მეტრი: ხელსაყრელი გარემოსა და ძლიერი სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციების მეგზური“ ახორციელებს არაკომერციული სამართლის ევროპული ცენტრი (ECNL) მის პარტნიორებთან ერთად, რომელთა რიცხვში შედის: საერთაშორისო გამჭვირვალობის ანტიკორუფციული ცენტრი სომხეთში; შპს MG Consulting აზერბაიჯანში; სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტი საქართველოში; პრომო-LEX ასოციაცია მოლდოვაში; და უკრაინის დამოუკიდებელი პოლიტიკური კვლევების ცენტრი (UCIPR).

წინამდებარე დოკუმენტი მომზადებულია ევროკავშირის ფინანსური მხარდაჭერით. დოკუმენტის შინაარსზე ცალსახა პასუხისმგებლობა ეკისრება მის ავტორებს და დოკუმენტი არ შეიძლება ჩაითვალოს ევროკავშირის პოზიციის ამსახველ დოკუმენტად

საავტორო უფლება © 2021 ECNL Stichting-ისა და სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტის (CSI) მიერ. ყველა უფლება დაცულია.

სარჩევი

აკრონიმები და აბრევიატურები 5

I. მოკლე მიმოხილვა 6

II. სსო მეტრი ქვეყნის ძირითადი მონაცემები 9

III. ძირითადი მიგნებები 11

3.1 გაერთიანების თავისუფლება 11
3.2 თანასწორი მოპყრობა 17
3.3 დაფინანსების ხელმისაწვდომობა 19
3.4 მშვიდობიანი შეკრების უფლება 21
3.5 გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობის უფლება 27
3.6 გამოხატვის თავისუფლება 35
3.7 პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის უფლება 41
3.8 სახელმწიფოს მიერ დაცვის ვალდებულება 45
3.9 სახელმწიფო მხარდაჭერა 50
3.10 სახელმწიფოსა და სსო-ებს შორის თანამშრომლობა 56
3.11 ციფრული უფლებები 60

IV. ძირითადი პრიორიტეტები 66

V. მეთოდოლოგია 67

VI. ბიბლიოგრაფია 70

აკრონიმები და აბრევიატურები

AI - ხელოვნური ინტელექტი
AML- ფულის გათეთრების საწინააღმდეგო
AYEG - საქართველოს ახალგაზრდა ეკონომისტთა ასოციაცია
CEC - ცენტრალური საარჩევნო კომისიის მრჩეველთა ჯგუფი
CSI – სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტი
CSO – სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაცია
ECNL - არაკომერციული სამართლის ევროპული ცენტრი
FATF - ფინანსურ ქმედებათა სპეციალური ჯგუფი
GDP - მთლიანი შიდა პროდუქტი
GDPR - მონაცემთა დაცვის ძირითადი რეგულაცია
GNCC - საქართველოს კომუნიკაციათა ეროვნული კომისია
GOG - საქართველოს მთავრობა/ხელისუფლება
GYLA- საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია
HCOJ - საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭო
IDFI-ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი
IRI - საერთაშორისო რესპუბლიკური ინსტიტუტი
ISFED - სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება
ISP - ინტერნეტ სერვისების მიმწოდებელი
ITU-საერთაშორისო ტელეკომუნიკაციების კავშირი
LEPL - საჯარო სამართლის იურიდიული პირი
LGBTQIA+- ლესბოსელი, გეი, ბისექსუალი, ტრანსგენდერი, ქვიარი/გამორკვევის ეტაპზე მყოფი, ინტერსექსუალი, ასექსუალი ან/და მათი მხარდამჭერი პირები
LLC – შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოება
NDI - დემოკრატიის ეროვნული ინსტიტუტი
NGO – არასამთავრობო ორგანიზაცია
NELE – არაკომერციული იურიდიული პირი
NIS - კავშირგაბმულობისა და ინფორმაციული სისტემები
NPO- არაკომერციული ორგანიზაციები Non-Profit Organizations
OGP - ღია მმართველობის პარტნიორობა
OTA - ოპერაციულ-ტექნიკური სააგენტო
TIG - საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო
VAT – დამატებითი ღირებულების გადასახადი

I. მოკლე მიმოხილვა

კომპლექსურმა სოციალურ-ეკონომიკურმა მოვლენებმა, პოლიტიკურმა დაძაბულობამ და კოვიდ პანდემიამ მნიშვნელოვანი გავლენა იქონია საქართველოში სამოქალაქო საზოგადოების საარსებო გარემოზე. ამასთან, ხელისუფლებამ გამოავლინა გარკვეული უარყოფითი დამოკიდებულებები სამოქალაქო საზოგადოების კრიტიკული ნაწილის მიმართ. მიუხედავად ზოგადი პოლიტიკური გარემოს გაუარესებისა, მიმდინარე მოვლენები არ ასახულა სსო-ების საქმიანობის მარეგულირებელ საკანონმდებლო ბაზაზე და სამოქალაქო საზოგადოება მიმდინარე პოლიტიკური რყევების მიმართ სიცოცხლისუნარიანი და მდგრადი რჩება.

2020-2021 წლებში საქართველო გაგრძობადმა პოლიტიკურმა კრიზისმა და ანტიდემოკრატიულმა მოვლენებმა მოიცვა. არსებული პოლიტიკური კრიზისი კიდევ უფრო გაამწვავა 2021 წლის ოქტომბერში საქართველოს მესამე პრეზიდენტის - მიხეილ სააკაშვილის დაპატიმრებამ. ყოფილი პრეზიდენტი წლების განმავლობაში ემიგრაციაში ყოფნის შემდეგ სამშობლოში ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების წინ დაბრუნდა, რის შემდეგაც იგი დააკავეს მისი პრეზიდენტობის დროს ჩადენილ დანაშაულებში მსჯავრდების გამო. თუმცა, ის ამ ბრალდებებს უარყოფს, ამტკიცებს რა, რომ მისი მსჯავრდება პოლიტიკურად მოტივირებული იყო.[1] პოლიტიკური განხეთქილება ოპოზიციასა და მმართველ პარტიას შორის სულ უფრო ღრმავდებოდა და პრეზიდენტ სალომე ზურაბიშვილის, ევროკავშირისა და სხვა საერთაშორისო ინსტიტუტების ეროვნული თანხმობის მიღწევაზე მიმართული მცდელობები არსებული პოლიტიკური კრიზისის გადაჭრაში წარუმატებელი აღმოჩნდა.[2]

ამ პოლიტიკურმა მოვლენებმა დიდწილად გადაფარა ქვეყანაში ფართოდ გავრცელებული სოციალურ-ეკონომიკური და ჯანდაცვის კრიზისი, რომელიც კოვიდ პანდემიით კიდევ უფრო გაუარესდა და მკვეთრად გაართულა უმეტეს პოლიტიკის საკითხებზე ეფექტიანი ადვოკატირების შესაძლებლობები. სსო-ებს გაურთულდათ პოლიტიკური ყურადღების სხვა საკითხებზე გადატანა და პოლიტიკის წარმოების პროცესში მასზე ზეგავლენისთვის ეფექტიანი ჩართულობა, მით უმეტეს, რომ ოპოზიციის უმრავლესობა ყოველდღიურ საპარლამენტო საქმიანობაში ჯერ კიდევ არ მონაწილეობს, ოპოზიციური პარტიების სრული და აქტიური ჩართულობის გარეშე კი პარლამენტის ამჟამინდელი შემადგენლობის ლეგიტიმურობის შესახებ გარკვეული კითხვები არსებობს.

პოლიტიკური რყევების გარდა, სსო-ების გარემოზე სერიოზულ დარტყმას წარმოადგენდა ფარული მიყურადება/თვალთვალის სკანდალი - ინტერნეტში გაჟონილი დოკუმენტები,

[1] BBC, მიხეილ სააკაშვილი: ემიგრაციიდან დაბრუნების შემდგომ ქართველი ექსპრეზიდენტი დააკავეს, (1, ოქტ. 2021) https://www.bbc.com/news/world-europe-58767420

[2] Agenda.ge, პრეზიდენტი ზურაბიშვილი: ეროვნული შერიგების ინიციატივა რთული შესასრულებელია, მაგრამ პროცესი გამჭვირვალეა, (21 დეკ. 2021), https://agenda.ge/en/news/2021/4005; აშშ-ის საელჩოს განცხადება ქართული ოცნების 19 აპრილის შეთანხმებიდან გასვლის შესახებ, (29 ივლისი, 2021) https://ge.usembassy.gov/u-s-embassy-statement-on-georgian-dreams-withdrawal-from-april-19th-agreement/

რომლებიც სავარაუდოდ სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მიერ მოქალაქეების ფარულ თვალთვალზე მიუთითებდა, და მოიცავდა მათ შორის სსო-ების წარმომადგენლების, ჟურნალისტების, დიპლომატების, სასულიერო და სხვა პირების სატელეფონო საუბრების ჩანაწერებს. სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახური იყო პირველი სახელმწიფო ორგანო, რომელმაც ამ გაჟონილი ფაილების საფუძველზე პროკურატურას უკანონო თვალთვალის და პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის უფლების დარღვევის სავარაუდო ფაქტებზე გამოძიების დაწყებისკენ მოუწოდა.

მოგვიანებით, 2021 წლის 30 დეკემბერს, საქართველოს პარლამენტმა მიიღო მოულოდნელი გადაწყვეტილება სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის გაუქმებისა და მისი მანდატის ორ ახალ სუბიექტზე გადანაწილების შესახებ. ეს საკანონმდებლო ცვლილებები მიღებულ იქნა დაჩქარებული წესით, სსო-ებთან და თვით სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურთან ყოველგვარი კონსულტაციებისა და განხილვის გარეშე.[3] პარლამენტი ამტკიცებდა, რომ ეს საკანონმდებლო ცვლილებები მიღებულ იქნა საგამოძიებო და პერსონალური მონაცემების დაცვის ფუნქციების შეუთავსებლობისა და, შესაბამისად, ამ მანდატებისთვის დამოუკიდებელი ორგანოების შექმნის აუცილებლობის საფუძველზე. თუმცა, დაინტერესებული მხარეების უმეტესობა, მათ შორის თავად სახელმწიფო ინსპექტორი, ამტკიცებს, რომ ეს მხოლოდ მისი და მისი მოადგილეების გათავისუფლების საბაბი იყო იმ ბოლოდროინდელი გადაწყვეტილებების გამო, რომლებიც სახელმწიფო ინსპექტორმა გახმაურებულ საქმეებთან დაკავშირებით მიიღო.[4] ეს გადაწყვეტილება, დამოუკიდებელი სახელმწიფო სამსახურის გაუქმების შედეგად დემოკრატიული პროცესების დაზიანების და მთავრობის ანგარიშვალდებულების შელახვის არგუმენტით, მწვავედ გააკრიტიკეს ადგილობრივმა სამოქალაქო ორგანიზაციებმა[5] და საერთაშორისო აქტორებმა[6].

კორონავირუსის პანდემიის გამო ასევე დაწესდა უფლებებისა და თავისუფლებების გარკვეული შეზღუდვები, რაც გამოწვევას უქმნის სსო-ს წარმომადგენლების დროულ და პირად მონაწილეობას გადაწყვეტილების მიღების პროცესებში, ასევე გრძელვადიანი გეგმებისა და სამუშაო გრაფიკების შემუშავებას. პანდემიამ სსო-ების წარმომადგენლებს, სამოქალაქო პირებსა და მოხალისეებს უბიძგა გაეერთიანებინათ რესურსები სიღარიბესა და ჯანდაცვასთან დაკავშირებულ საკითხებზე საკუთარი უფლებამოსილების ფარგლებში

---

[3] სახელმწიფო ინსპექტორმა ლონდა თოლორაიამ შემოთავაზებული რეფორმის შესახებ მედიის საშუალებით შეიტყო, მაშინ როცა დეკრეტულ შვებულებაში იმყოფებოდა, კანონპროექტზე არც მას და არც ფართო საზოგადოებას, განხილვის შემდგომ ეტაპებამდე წვდომა არ ჰქონდათ. https://personaldata.ge/en/press/post/7793

[4] ლონდა თოლორაის განცხადება სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის გაუქმებაზე, (30, დეკ.. 2021), https://personaldata.ge/en/press/post/7814

[5] არასამთავრობო ორგანიზაციების ერთობლივი განცხადება, სახელმწიფო ინსპექტორის აპარატის გაუქმების საკანონმდებლო ცვლილებაზე ვეტოს დადების შესახებ, https://socialjustice.org.ge/ka/products/sakhelmtsifo-inspektoris-aparatis-gaukmebis-sakanonmdeblo-tsvlilebaze-vetos-dadebis-shesakheb

[6] საქართველოში ამერიკის საელჩოს განცხადება: - https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=10159660050822954&id=55448127953;
საერთაშორისო ორგანიზაციებისა და ელჩების განცხადებები - https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=2687214558088039&id=295537447255774
ევროკავშირის დელეგაცია პასუხობს საქართველოს პარლამენტში დაჩქარებული წესით სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურისა და სასამართლო სისტემის შესახებ განხილულ ცვლილებებს https://eeas.europa.eu/delegations/georgia/109365/eu-delegation-responds-expedited-procedures-georgian-parliament-relating-state-inspectors_en?fbclid=IwAR2P8ZTefy3eYkgAN_RjS-anJZ1Xje5ZcxV19300L6plY7ru678m7l6DQtk

სამუშაოდ, თუმცა სსო-ების წვლილის ეს პოზიტიური მაგალითები სახელმწიფოს მხრიდან არ გადაითარგმნა პოლიტიკისა და დამოკიდებულების ცვლილებაში, რადგანაც ამას შედეგად მოხალისეობისა და ქველმოქმედების მხარდასაჭერად რაიმე სახის წამახალისებელი ღონისძიება არ მოჰყოლია.

ასევე, არ ყოფილა პროგრესი სახელმწიფოს მიერ საზოგადოებრივი ორგანიზაციების მხარდაჭერის მიმართულებით, მათ შორის, სახელმწიფო დაფინანსების სისტემის გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფისა და საკანონმდებლო დაბრკოლებების აღმოფხვრის კუთხით, რაც ადგილობრივ თვითმმართველობებს საშუალებას მისცემდა სსო-ებისთვის სახელმწიფო გრანტები გაეცათ. სიტყვის თავისუფლება, ისევე როგორც მშვიდობიანი მანიფესტაციის უფლება, თვითნებური ხელყოფისაგან პრაქტიკაში ეფექტიანად კვლავ არ არის დაცული. ზოგიერთ შემთხვევაში, სახელმწიფო მაინც ვერ უზრუნველყოფს, რომ სსო და მასთან დაკავშირებული პირები, ისევე როგორც ლგბტქია+ თემი, იყოს სრულად დაცული, მათ შორის ფიზიკური ზიანისგან. მიუხედავად იმისა, რომ ბოლო საკონსტიტუციო ცვლილებები უზრუნველყოფს ინტერნეტზე წვდომას და ციფრულ უფლებებს, ასეთი უფლებების დაცვის რეალური მექანიზმები დამატებით საჭიროებს განვითარებას.

საერთო ჯამში, სსო-ს გარემო არ გაუარესებულა და ის ძირითადად იგივე რჩება. ქვეყანაში კვლავ პრობლემურია ის საკითხები, რომლებიც წინა რეკომენდაციებში იქნა განხილული, როგორიცაა მშვიდობიანი შეკრების უფლებაში გაუმართლებელი ჩარევის აღმოსაფხვრელად ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის განახლება, რეგულაციების ადაპტირება, რომლებიც სავალდებულოს გახდის საზოგადოების მონაწილეობას მთავრობის მიერ კანონპროექტების ან სტრატეგიული დოკუმენტების შემუშავების პროცესში, გრანტის გამცემი სუბიექტების სიაში მუნიციპალიტეტების დამატებას, სახელმწიფო დაფინანსების ერთიანი საკანონმდებლო სტანდარტების შემუშავება, ინტერნეტ ინფრასტრუქტურის, კონკურენციისა და ხარისხის გაუმჯობესებას, რათა საქართველოს მოქალაქეებმა თანაბრად ისარგებლონ ციფრული თავისუფლებებით და გამოიყენონ ახალი ტექნოლოგიები განვითარების პროცესებში შინაარსობრივი ჩართულობისთვის.

მიმდინარე ანგარიშის ძირითადი რეკომენდაციებია:

1. საქართველოს მთავრობამ უნდა შეიმუშაოს და დაამტკიცოს სისტემური ხედვა სახელმწიფოსა და საზოგადოებრივი ორგანიზაციების თანამშრომლობის შესახებ, გადაწყვეტილების მიღების პროცესის ყველა დონეზე და შემდგომ მოახდინოს ამ სტანდარტების ინსტიტუციონალიზაცია;
2. ხელისუფლების წარმომადგენლებმა უნდა შეიმუშაონ სახელმწიფო დაფინანსების ერთიანი საკანონმდებლო სტანდარტები, რომლებიც მოიცავს გრანტის მინიჭების პროცესის შესახებ მკაფიო სახელმძღვანელო მითითებებს, დისკრიმინაციული და თვითნებური გადაწყვეტილებების აღსაკვეთად, გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების სტანდარტების შემდგომი ინსტიტუციონალიზაციის მიზნით. (მათ შორის, გადაწყვეტილებების მიღების მონაწილეობითი პროცესი, შერჩევის

კრიტე-რიუმების წინასწარი განსაზღვრა, ინტერესთა კონფლიქტის თავიდან აცილება, გამჭვირვალობა და ა.შ.);

3. საქართველოს ხელისუფლებამ სასწრაფოდ უნდა შეიტანოს აუცილებელი საკანონ-მდებლო ცვლილებები პერსონალური მონაცემების დამუშავებისა და ფარული საგამოძიებო მოქმედებების სფეროში ყოვლისმომცველი სამართლებრივი გარან-ტიების შესაქმნელად, მათ შორის, საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის რეფორმის განხორციელებისა და მისი ზედამხედველობის გაზრდის გზით. ამასთან, საქართველოს მთავრობამ რეფორმის პროცესში საწყისი ეტაპები-დანვე უნდა უზრუნველყოს სსო-ებთან კონსულტაციების გამართვა და მათი ჩართულობა;
4. პროკურატურამ პრიორიტეტი უნდა მიანიჭოს და დროულად გამოიძიოს სსო-ების წარმომადგენლების, ჟურნალისტების და სხვათა სავარაუდო უკანონო და თვითნე-ბური თვალთვალის შემთხვევები, უზრუნველყოს ყველა შესაბამისი აქტორი-სათვის მსხვერპლის სტატუსის მინიჭება და მათი წვდომა საქმის მასალებზე, ამავდროუ-ლად აცნობოს საზოგადოებას გამოძიების პროგრესის შესახებ;
5. საქართველოს მთავრობამ ეროვნულ დონეზე უნდა შეიმუშაოს და მიიღოს ერთიანი სტანდარტები/წესები კანონპროექტების განხილვისა და პოლიტიკის დაგეგმვისას საჯარო კონსულტაციების გამართვის შესახებ, მათ შორის, მკაფიოდ, სავალდებუ-ლო ეტაპად განსაზღვროს მონაწილეობითი პროცესი (კონსულტაციები) დადგენი-ლებების, კანონპროექტების, სტრატეგიული დოკუმენტების და სხვა ინსტრუმენტე-ბის შემუშავებისას და განსაზღვროს პასუხისმგებლობა ამ ვალდებულების დარ-ღვევისას;
6. საქართველოს მთავრობამ შესაბამისი საკანონმდებლო ცვლილებების განხორციე-ლების შედეგად, გრანტის გამცემი სუბიექტების სიაში მუნიციპალიტეტების დამა-ტებით, ხელი უნდა შეუწყოს სახელმწიფო დაწესებულებებს მხარი დაუჭირონ ადგილობრივ ინიციატივებს;
7. საქართველოს მთავრობამ სსო-ებთან აქტიური თანამშრომლობით უნდა უზრუნ-ველყოს MONEYVAL-ის რეკომენდაციების შესრულება და თავიდან აიცილოს სსო-ს საარსებო გარემოს გაუარესება.

II. სსო მეტრი ქვეყნის ძირითადი მონაცემები

ძირითადი მონაცემები

მოსახლეობა: 3,728,600 (2021)[7] | **მთლიანი შიდა პროდუქტი ერთ სულ მოსახლეზე:** 4,255.7 აშშ დოლარი (2020)[8] | **სამოქალაქო საზოგადოებრივ ორგანიზაციათა ოდენობა**: რეგისტრირებული ორგანიზაციები 29,040; აქტიური ორგანიზაციები 1,247[9] | **სამოქალაქო საზოგადოებრივ ორგანიზაციათა ოდენობა 10.000 სულ მოსახლეზე**: 78 | **საზოგადოებრივი ორგანიზაციის რეგისტრირების საფასური**: 100 ლარი (დაახ. 30 ევრო) ან 200 ლარი (დაახ. 60 ევრო) დაჩქარებული პროცედურის შემთხვევაში. | **თავისუფლების ინდექსი მსოფლიოში**: Partly Free (58/100)[10] | **პრესის თავისუფლების მსოფლიო ინდექსი**: 28.64 (60 out of 180 countries, 2021)[11]

ქვეყნის ქულა:	**4.7**
კანონმდებლობა:	**5.2**
პრაქტიკა:	**4.3**

შეფასება მერყეობს 1-დან 7 ქულამდე ფარგლებში, სადაც 1 ასახავს ყველაზე დაბალ შესაძლო ქულას (უკიდურესად არახელსაყრელი - ავტორიტარული გარემო), ხოლო 7 ნიშნავს მაქსიმალურ ქულას (უკიდურესად ხელსაყრელი გარემო.)

სფერო	საერთო	კანონმდებლობა	პრაქტიკა
გაერთიანების თავისუფლება	6.1	6.2	6.0
თანასწორი მოპყრობა	5.6	5.8	5.4
დაფინანსებაზე ხელმისაწვდომობა	5.6	6.0	5.3
მშვიდობიანი შეკრების უფლება	4.5	5.2	3.9
გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობის უფლება	4.8	5.2	4.3
გამოხატვის თავისუფლება	4.9	5.6	4.1
პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის უფლება	3.9	4.6	3.1
სახელმწიფოს მიერ დაცვის ვალდებულება	4.4	4.9	3.9
სახელმწიფო მხარდაჭერა	4.2	4.4	4.0
სახელმწიფოსა და სსო-ებს შორის თანამშრომლობა	4.0	4.2	3.9
ციფრული უფლებები	4.2	4.6	3.9

[7]საქართველოს სტატისტიკის ეროცნული სამსახური, https://www.geostat.ge/en/modules/categories/316/population-and-demography.
[8]საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, https://www.geostat.ge/en/modules/categories/23/gross-domestic-product-gdp.
[9]სსო საქართველო, https://csogeorgia.org/en/.
[10]თავისუფლების სახლი, 2022, https://freedomhouse.org/country/georgia/freedom-world/2022.
[11]რეპორტიორები საზღვრების გარეშე, https://rsf.org/en/ranking#.

III. ძირითადი მიგნებები

3.1 გაერთიანების თავისუფლება

ჯამური ქულა: **6.1** /7

კანონმდებლობა: **6.2**/7 | პრაქტიკა: **6.0** /7

საქართველოში გაერთიანების თავისუფლება გარანტირებულია ყველა პირისთვის და მას პატივს სცემენ პრაქტიკაში. კანონმდებლობაში რაიმე სახის ცვლილებები და განვითარების ტენდენციები არ შეინიშნება. სსო-ების საოპერაციო სფერო მოიცავს საქმიანობის ფართო სპექტრს და მათ შეუძლიათ ტერიტორიული და გეოგრაფიული შეზღუდვებისა და სახელმწიფოს გადაჭარბებული ჩარევის გარეშე გამოიყენონ მოქმედების სხვადასხვა ფორმები. დაფუძნების პროცედურები მარტივია და კანონის დარღვევისას სამართლებრივი შედეგები განჭვრეტადია, თუმცა ლიკვიდაციის პროცედურები კვლავაც ზედმეტად რთულადაა მიჩნეული. სახელმწიფომ ასევე ვერ გააუმჯობესა სტატისტიკური ინფორმაცია და არ უზრუნველყო რეგისტრირებული და აქტიური სსო-ების შესახებ ზუსტი ინფორმაციის არსებობა.

სტანდარტი I. ყველას შეუძლია თავისუფლად შექმნას, შეუერთდეს ან მონაწილეობა მიიღოს სსო-ს საქმიანობაში.

გაერთიანების თავისუფლება გარანტირებულია საქართველოს კონსტიტუციით,[12] რომელიც აკისრებს სახელმწიფოს პოზიტიურ ვალდებულებას, დაიცვას და უზრუნველყოს გაერთიანების თავისუფლება ყველასთვის ქვეყნის შიგნით ან მის ფარგლებს გარეთ. კონსტიტუცია ასევე ადგენს, რომ ნებისმიერი დარღვევა უნდა განხორციელდეს კანონიერების, პროპორციულობისა და აუცილებლობის პრინციპების დაცვით.[13] სსო-ების შექმნისა და ფუნქციონირების ძირითადი სამართლებრივი აქტი არის საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი.[14] იმავდროულად, „საზოგადოებრივი გაერთიანებების საქმიანობის შეჩერებისა და აკრძალვის შესახებ" საქართველოს ორგანული კანონი ჩამოთვლის არასამეწარმეო, არაკომერციული იურიდიული პირების (შემდგომში „აიპ") აკრძალულ საქმიანობას.[15] ზოგადი წესი გულისხმობს, რომ ნებისმიერ ადგილობრივ ან უცხოელ ფიზიკურ პირს სრული ქმედუნარიანობით[16] ან ნებისმიერ ადგილობრივ თუ უცხოურ იურიდიულ პირს[17] შეუძლია შექმნას სსო, გახდეს მისი წევრი ან დასაქმდეს მის მართვაზე პასუხისმგებელ

---

[12] საქართველოს კონსტიტუცია, მუხ. 22, https://matsne.gov.ge/en/document/view/30346?publication=36

[13] *„ასოციაცია შეიძლება დაიშალოს მხოლოდ საკუთარი ან სასამართლოს გადაწყვეტილებით კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში და დადგენილი წესით"*, საქართველოს კონსტიტუცია, მუხ. 22 (2)

[14] საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი, https://matsne.gov.ge/en/document/view/31702

[15] NELE არის ერთადერთი ოფიციალური ორგანიზაციული და სამართლებრივი ფორმა, რომელშიც რეგისტრირებულ სსო-ებს შეუძლიათ ფუნქციონირება საქართველოში.

[16] საქართველოში სრულ ქმედუნარიანობას პიროვნება 18 წლის შესრულებისთანავე მოპოვებს.

[17] იურიდიული პირები, რომლებიც არიან კერძო ან საჯარო, მათ შორის სამთავრობო და მუნიციპალური ორგანოები.

ორგანოში. საჯარო მოხელეებს[18] ამ მხრივ გარკვეული შეზღუდვები აქვთ. მათ არ აქვთ უფლება იყვნენ სსო-ს წარმომადგენლობითი ორგანოს წევრი ან დაიკავონ რაიმე თანამდებობა, თუ ეს დაკავშირებულია ხელფასის მიღებასთან.[19] იმის გათვალისწინებით, რომ აკრძალვა მიზნად ისახავს საჯარო სამსახურში ინტერესთა კონფლიქტის და კორუფციის თავიდან აცილებას, ასევე სამოქალაქო სექტორის წარმომადგენლებზე სახელ-მწიფო მანიპულირების შესაძლებლობის შეზღუდვას, ეს წესი შესაბამისობაშია საერთაშო-რისო სტანდარტებთან. სსო-ში გაწევრიანება შეუძლიათ 14-დან 18 წლამდე ასაკის პირებსაც, თუმცა იმის გათვალისწინებით, რომ ორგანიზაციის წევრობა იწვევს გარკვეულ სამართლებრივ პასუხისმგებლობას, ეს უნდა იყოს გამყარებული მათი მშობლების ნებარ-თვით.[20]

დამფუძნებლების რაოდენობა დადგენილი არ არის და ორგანიზაცია შეიძლება დაფუძნ-დეს ერთი ინდივიდის მიერ.[21] იმის გამო, რომ კანონი არ აკონკრეტებს სავალდებულო მინიმალური კაპიტალის მოთხოვნებს, რეგისტრაცია არ საჭიროებს დამფუძნებლების ფინანსურ კონტრიბუციას. ეს შეიძლება ჩაითვალოს დადებით ფაქტორად სსო-ს გარემოს-თვის, ვინაიდან წინასწარი ფინანსური ან პერსონალური მხარდაჭერის ნაკლებობა ხელს არ უშლის მოტივირებულ აქტორებს სსო-ს დაარსებაში.

სსო-ებს შეუძლიათ იმოქმედონ როგორც ონლაინ, ასევე ოფლაინ, როგორც რეგისტრი-რებულმა კერძო იურიდიულმა პირებმა, ასევე არარეგისტრირებულმა გაერთიანებებმა (აქ „კავშირები“) და საინიციატივო ჯგუფებმა.[22] თუ სამოქალაქო ენთუზიასტებს სურთ ემსახურონ არამატერიალურ მიზნებს მათი კავშირის ფორმალიზების გარეშე, მათ შეუძლიათ შექმნან ჯგუფი და შექმნან საერთო პლატფორმა ციფრულ ან რეალურ სამყაროში, რათა მიაღწიონ საზოგადოების მხარდაჭერას და ხელი შეუწყონ მათ საქმიანო-ბას. თუმცა, უმრავლესობა აიპ-ის სამართლებრივი ფორმით არსებობს, რომელიც რეგისტრირებულია საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს საჯარო რეესტრის ეროვნუ-ლი სააგენტოს მიერ (შემდგომში „მარეგისტრირებელი ორგანო“).

სტანდარტი II. სსო-ს იურიდიულ პირად რეგისტრაციის პროცედურა არის ნათელი, მარტივი, სწრაფი და იაფი.

სსო-ს რეგისტრაცია ხორციელდება საქართველოს სამოქალაქო კოდექსით, კანონით მეწარმეობის შესახებ[23] და იუსტიციის მინისტრის ბრძანებით მეწარმეთა და არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების რეგისტრაციის შესახებ ინსტრუქციის დამტკი-

[18] კვალიფიციური საჯარო მოხელე, საჯარო სამართლის ხელშეკრულების საფუძველზე აყვანილი პირი, შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე დაქირავებული პირი და სახელმწიფო დაწესებულების ტოლფას დაწესებულებაში მომუშავე პირები.

[19] საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ, მუხ. 13(2), 13(9), https://matsne.gov.ge/en/document/view/33550?publication=72;

[20]საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი, Art. 15 https://www.matsne.gov.ge/en/document/view/31702?publication=115;

[21] ზოგიერთი გამონაკლისი ეხება წევრობაზე დაფუძნებულ ორგანიზაციებს, რომლებსაც აქვთ კონკრეტული მიზნები. მაგალითად, შემოქმედებითი კავშირის შესაქმნელად საჭიროა მინიმუმ 5 ადამიანი და ეს საკითხი რეგულირდება საქართველოს კანონით შემოქმედებითი მუშაკებისა და შემოქმედებითი გაერთიანებების შესახებ, მუხლი 16, 17. https://matsne.gov.ge/en/document/download/19222/6/en/pdf

[22] არარეგისტრირებულ გაერთიანებებს აქვთ იურიდიული შესაძლებლობა დამოუკიდებლად ჩაერთონ ნებისმიერ სამოქალაქო ურთიერთობაში. ასეთი გაერთიანებების ფინანსური ტრანზაქციები და საქმიანობა ასევე კონტროლდება საგადასახადო ორგანოების მიერ საქართველოს საგადასახადო კოდექსის მიხედვით. საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი, მუხ. 39, საქართველოს საგადასახადო კოდექსი, მუხ. 21 და 66, https://matsne.gov.ge/en/document/view/1043717?publication=175

[23] საქართველოს კანონი მეწარმეობის შესახებ, https://matsne.gov.ge/ka/document/view/28408?publication=70; 2022 წლის 1 იანვრიდან ამოქმედდება ახალი კანონი მეწარმეობის შესახებ და სამინისტროს ახალი ბრძანება.

ცების შესახებ გათვალისწინებული პროცედურების შესაბამისად.[24] პროცედურა არის მარტივი, ეკონომიკურად და დროში ეფექტიანი და მხოლოდ მარეგისტრირებელ ორგანოსათვის საჭირო დოკუმენტაციის წარდგენას (განცხადება რეგისტრაციისთვის, განმცხადებლის საიდენტიფიკაციო დოკუმენტები, წევრების გადაწყვეტილება აიპ/წესდების შექმნის შესახებ, დირექტორის დანიშვნა (დირექტორის თანხმობის ჩათვლით), ოფიციალური ელფოსტა, ოფიციალური მისამართის ინფორმაცია (მათ შორის დადასტურება ქონების მფლობელისგან), გადახდის დადასტურება) მოითხოვს. პროცედურის დასრულება შესაძლებელია როგორც პირადად, ასევე ონლაინ, თუმცა სარეგისტრაციო ოფისი ძირითადად მიმართავს ადამიანებს, რომ ადგილზე პირადა გამოცხადნენ, ამიტომ ონლაინ რეგისტრაციის შესაძლებლობა ხშირად არ გამოიყენება.[25] პრაქტიკაში, მარეგისტრირებელი ორგანო ემორჩილება კანონს და დაინტერესებულ პირებს შეუძლიათ მოიძიონ ინფორმაცია რეგისტრაციისთვის საჭირო მოთხოვნების შესახებ ოფიციალურ ვებ გვერდებზე, რომლებიც ხელმისაწვდომია როგორც ქართულ, ასევე ინგლისურ ენებზე.[26] გარდა ამისა, მარეგისტრირებელი ორგანო პროცესის გამჭვირვალობის მიზნით რეგულარულად აქვეყნებს ინფორმაციას რეგისტრაციის პროცედურის მიმდინარეობის შესახებ (მათ შორის, იყო თუ არა რეგისტრაცია წარმატებული, გადაიდო თუ უარი ეთქვა).[27] მარეგისტრირებელი ორგანო აგროვებს მონაცემებს აიპ-ების შესახებ სსო-ების სხვა არაკომერციული იურიდიული პირებისგან განცალკევების გარეშე. ეს ართულებს აქტიური სსო-ების რაოდენობის ზუსტად თვალყურის დევნებას და მათი მუშაობის შესახებ ინფორმაციის შეგროვებას (მნიშვნელოვანია ქსელის შექმნისთვის, სსო გარემოს პოლიტიკის დაგეგმვისთვის, მონიტორინგისთვის და ა.შ.).

რეგისტრაციის განცხადებების უარყოფა დასაშვებია მხოლოდ დასაბუთებული გადაწყვეტილებით, თუ განცხადება არ შეესაბამება რეგისტრაციის წესებსა და კანონს.[28] უფლებამოსილი ორგანომ უნდა იმოქმედოს დამოუკიდებლად და მიუკერძოებლად და მას არ აქვს უფლება დააწესოს დამატებითი სარეგისტრაციო მოთხოვნები. გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მარეგისტრირებელ ორგანოს აქვს ვალდებულება, გარემოებათა სრული, ზუსტი და ყოვლისმომცველი გამოკვლევისა და მათი ურთიერთშეჯერების საფუძველზე მიიღოს გადაწყვეტილება და გამოაქვეყნოს გადაწყვეტილება ერთი სამუშაო დღის ვადაში.[29] გადაწყვეტილება უნდა შეიცავდეს სრულ არგუმენტაციას,[30] რათა სარეგისტრაციო დოკუმენტებში არსებული ხარვეზების შესახებ მკაფიოდ და დროულად ეცნობოს განმცხადებელს. რეგისტრაციაზე უარის თქმის შემთხვევაში, რომელიც შეიძლება გამოსწორდეს დაკარგული ან შეცვლილი დოკუმენტაციის წარდგენით, ადმინისტრაციული ორგანო განმცხადებელს აძლევს 1 თვეს, რათა მიაწოდოს საჭირო ინფორმაცია და განაახლოს პროცედურა. საბოლოო გადაწყვეტილება განმცხადებლის მიერ შეიძლება გასაჩივრდეს ერთი თვის ვადაში ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოში (საქართველოს იუსტიციის

[24] იუსტიციის მინისტრის ბრძანება მეწარმეთა და არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების რეგისტრაციის შესახებ ინსტრუქციის დამტკიცების თაობაზე. https://matsne.gov.ge/ka/document/view/88696?publication=0

[25] პროცედურა ხორციელდება ონლაინ პლატფორმის My.gov.ge-ის მეშვეობით, მეწარმეთა და არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების რეგისტრაციის ინსტრუქციის დამტკიცების შესახებ საქართველოს მინისტრის ბრძანების მე-10 პუნქტის 4 პუნქტის შესაბამისად. https://napr.gov.ge/p/1917

[26] იუსტიციის სახლის ვებ-გვერდი http://psh.gov.ge/main/page/2/84/88

[27] საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს ვებ-გვერდი https://enreg.reestri.gov.ge/main.php?m=new_index

[28] იუსტიციის მინისტრის ბრძანება მეწარმეთა და არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების რეგისტრაციის ინსტრუქციის დამტკიცების შესახებ, მუხ. 14 და 15, https://napr.gov.ge/p/617, https://matsne.gov.ge/ka/document/view/88696?publication=0

[29]იქვე.

[30]იქვე. მუხ. 16, 17 და 18;

სამინისტრო). თუ გასაჩივრება წარუმატებელი აღმოჩნდა, საქმის განხილვა შესაძლებელია სასამართლოში, რათა გონივრულ ვადაში განხორციელდეს დამოუკიდებელი და მიუკერძოებელი მართლმსაჯულება.

უარის თქმის მიზეზები, რომლებიც ხშირად გვხვდება პრაქტიკაში, მოიცავს ისეთ გარემოებებს, როგორიცაა: 1. რეგისტრაციის ფარგლებში ყველა საჭირო დოკუმენტი არ არის წარმოდგენილი ან რეგისტრაციის საფასური სრულად და დროულად არ არის გადახდილი.[31] 2. რეგისტრაციისთვის მითითებული ორგანიზაციის დასახელება უკვე გამოიყენება სხვა ორგანიზაციის მიერ.[32] 3. წესდება არ შეიცავს ყველა იმ ინფორმაციას, რომელიც უნდა აისახოს ამონაწერში. 4. სადამფუძნებლო დოკუმენტი ეწინააღმდეგება წესდებაში მითიტებულ ინფრომაციას, მაგალითად, თუ სადამფუძნებლო დოკუმენტის თანახმად, დამფუძნებელების მიზანი არ არის შექმნან წევრობაზე დაფუძნებული ორგანიზაცია, თუმცა წესდება ითვალისწინებს ორგანიზაციაში წევრების დამატების წესებს.[33] 5. უცხო ქვეყნიდან მოწოდებული დოკუმენტები არ არის სათანადოდ ნოტარიულად და აპოსტილით დამოწმებული.[34]

რეგისტრაციის პერიოდი შეიძლება განსხვავდებოდეს განმცხადებლის მიერ არჩეული სერვისის მიხედვით. თუ პროცედურა სტანდარტულია, სსო-ს შექმნას და რეგისტრაციას ერთი სამუშაო დღე სჭირდება (ეს არის რეგისტრაციის მაქსიმალური პერიოდი), რეგისტრაციის საფასური კი შეადგენს 100 ლარს (დაახლოებით 30 ევრო). უფრო სწრაფი პროცედურისთვის რეგისტრაცია შეიძლება განხორციელდეს განაცხადის შეტანის დღესვე საფასურის სახით 200 ლარის (დაახლოებით 60 ევრო) გადახდის შემთხვევაში. ნებისმიერი ცვლილება რეგისტრირებულ ინფორმაციაში (მაგალითად, სახელი, საცხოვრებელი მისამართი, სსო დირექტორები და საბჭოს წევრები) ოფიციალურად უნდა შეიცვალოს (ძირითადად საბჭოს თანხმობით) და ხელახლა დარეგისტრირდეს. რეგისტრირებული ინფორმაციის შესწორების მეთოდი და საფასური იგივეა, რაც პირველი რეგისტრაციისას.

სტანდარტი III. სსო-ებს შეუძლიათ თავისუფლად განსაზღვრონ თავიანთი მიზნები და საქმიანობა და იმოქმედონ როგორც იმ ქვეყნის შიგნით და ასევე მის ფარგლებს გარეთ, სადაც ისინი დაარსდნენ.

სსო-ებს შეუძლიათ თავისუფლად განსაზღვრონ საკუთარი მიზნები, მენეჯმენტი და სამოქმედო პრინციპები, ორგანიზაციის სტრუქტურა და ერთდროულად ემსახურონ სხვადასხვა მიზნებს. იმის გათვალისწინებით, რომ არანაირი სამართლებრივი შეზღუდვა არ ვრცელდება სსო-ების მენეჯმენტზე, ფუნქციონირების პრინციპებსა და სტრუქტურაზე, სსო-ებს შეუძლიათ თავისუფლად შექმნან საკუთარი წესები ამ კუთხით. სსო-ებს უფლება აქვთ ემსახურონ სასურველ არამატერიალურ მიზნებს (მაშინაც კი, თუ ისინი პირდაპირ არ არის მითითებული წესდებაში),[35] თუ ისინი არ ეწინააღმდეგებიან მოქმედ კანონებს, აღია-

---

[31] საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი, მუხ. 28, 29; იუსტიციის მინისტრის ბრძანება მეწარმეთა და არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების რეგისტრაციის ინსტრუქციის დამტკიცების შესახებ, მუხ. 14, 15, 16;

[32]საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი, მუხ. 27 https://www.matsne.gov.ge/en/document/view/31702?publication=115;

[33] მსგავსი საქმის შესახებ ინფორმაცია, საქმეზე მომუშავე ადვოკატის მიერ იქნა მოწოდებული. კონფიდენციალურობის მიზნით, არ არის ხელმისაწვდომი ჩართული პირების ვინაობა, მათ შორის განმცხადებლის საიდენტიფიკაციო მონაცემები.

[34] საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი, მუხ. 28 (3). რეგისტრაციაზე უარის ბოლო შემთხვევების გაცნობა შესაძლებელია შემდეგ ვებგვერდზე: https://enreg.reestri.gov.ge/main.php?m=new_index&l=en

[35] საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი, მუხ. 25(2), https://www.matsne.gov.ge/en/document/view/31702?publication=115;

რებულ მორალურ სტანდარტებს ან საქართველოს კონსტიტუციურ და სამართლებრივ პრინციპებს. თუ საქმიანობა მოითხოვს ლიცენზირებას „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ საქართველოს კანონის[36] შესაბამისად (მაგალითად, თუ საქმიანობა დაკავშირებულია კერძო ან სათემო მაუწყებლობასთან, ელექტროენერგიის გამომუშავებასთან ან გადაცემასთან და ა.შ.)[37], ის შეიძლება განხორციელდეს მხოლოდ ლიცენზიის მიღების შემდეგ.[38] თუმცა, არ არსებობს მტკიცებულება იმისა, რომ ლიცენზირების რეგულაციები ხელს უშლის სსო-ების თავისუფალ დაარსებასა და ფუნქციონირებას. აქტივობების უმეტესობა, რომელიც საჭიროებს წინასწარ ლიცენზირებას, დაკავშირებულია საჯარო რესურსების გამოყენებასთან და სცილდება სსო-ს ფუნქციონირების ფარგლებს.
არანაირი პრაქტიკული დაბრკოლება არ დაფიქსირებულა სსო-ების კანონით დაშვებულ სფეროებში ჩართვის მიმართულებით.

სტანდარტი IV. დაწესებული ნებისმიერი სანქცია მკაფიოა და შეესაბამება პროპორციულობის პრინციპს და წარმოადგენს ყველაზე ნაკლებად შემზღუდველ საშუალებას სასურველი მიზნის მისაღწევად.

საქართველოს ორგანული კანონი „საზოგადოებრივი გაერთიანებების საქმიანობის შეჩერებისა და აკრძალვის შესახებ“ განსაზღვრავს უფლებამოსილ ორგანოებს, ჩამოთვლის ყველა სახის სანქციას, რომელიც ეხება საზოგადოებრივ გაერთიანებებს და სანქციების გამომწვევ მიზეზებს, რათა გარანტირებული იყოს, რომ დარღვევის სამართლებრივი შედეგები განჭვრეტადი და მკაფიოა და შეფასდება დამოუკიდებელი ორგანოს მიერ პროპორციულობის პრინციპის დაცვით.[39] მხოლოდ სასამართლოა უფლებამოსილი აკრძალოს ან დროებით შეაჩეროს სსო-ების საქმიანობა.[40]
კანონის თანახმად, იმ პირობებში, როდესაც საშვებულია დამხმარე (არაარსებითი) ტიპის კომერციული საქმიანობა, აიპ-ს არ შეუძლია ჩაერთოს არსებითად კომერციულ საქმიანობაში, რაც ნიშნავს, რომ მისი ოპერაციები არ შეიძლება იყოს გამოყენებული მოგების მისაღებად, რომელსაც წევრები ან დამფუძნებლები მოგვიანებით გაყოფენ და გადაანაწილებენ ერთმანეთს შორის.[41] ასეთ შემთხვევაში სასამართლოს აქვს უფლება შეაჩეროს საზოგადოებრივი გაერთიანების საქმიანობა სამ თვემდე ვადით. ვადის გასვლის შემდეგ საზოგადოებრივი გაერთიანება განაახლებს საქმიანობას მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ შეწყდება არსებითი კომერციული საქმიანობა.[42]
პოლიტიკური აქტივობა არ არის აკრძალულ საქმიანობათა სიაში, თუმცა არის გარკვეული შეზღუდვები. სსო-ები შეიძლება დაეხმარონ პოლიტიკურ პარტიებს ინსტიტუციური განვითარების მიზნით (მაგალითად, საგანმანათლებლო პროგრამების ორგანიზებით ან

---

[36]საქართველოს კანონი ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ
https://matsne.gov.ge/en/document/view/26824?publication=62
[37]საქართველოს კანონი ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ, მუხ. 6,
https://matsne.gov.ge/en/document/view/26824?publication=62
[38]საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი, მუხ. 25(3),
https://www.matsne.gov.ge/en/document/view/31702?publication=115;
[39] „საზოგადოებრივი გაერთიანებების საქმიანობის შეჩერებისა და აკრძალვის შესახებ“ საქართველოს კანონი,
https://matsne.gov.ge/en/document/view/29950?publication=2;
[40]იქვე.
[41] ნებადართულია მხოლოდ მცირე, არაკომერციული საქმიანობა, რომელიც ემსახურება არაკომერციულ მიზნებს (წევრებისა და დამფუძნებლებისათვის შემოსავლის გაზიარების შესაძლებლობის გარეშე)
[42] "საზოგადოებრივი გაერთიანებების საქმიანობის შეჩერებისა და აკრძალვის შესახებ" საქართველოს ორგანული კანონი, მუხ. 3, 4; https://matsne.gov.ge/en/document/view/29950?publication=2;

მონაწილეობით, სემინარებით, საჯარო კონფერენციებით და ა.შ.), მაგრამ მათ არ შეუძლიათ კონკრეტული პოლიტიკური პარტიის პროპაგანდაში ჩართვა ან მათი მხარდაჭერა.[43] წინაპირობები, რაც იწვევს საზოგადოებრივი გაერთიანებების საქმიანობის შეჩერებას ან აკრძალვას, ნათელია და კანონით განსაზღვრულია. კანონი პირდაპირ მიუთითებს,[44] რომ იმ სსო-ების გარდა, რომლებიც ძირითადად კომერციულ საქმიანობას ეწევიან, სასამართლოს აქვს უფლება აკრძალოს ორგანიზაციები, რომლებიც ცდილობენ დაამხონ ან ძალადობრივად შეცვალონ საქართველოს კონსტიტუციური წყობა, შელახონ ქვეყნის დამოუკიდებლობა და ტერიტორიული მთლიანობა ან აწარმოებენ ომის ან ძალადობის პროპაგანდა, აღვივებენ ეროვნულ, ეთნიკურ, რელიგიურ ან სოციალურ დაპირისპირებას, ან რომლებიც ქმნიან ან შექმნილი აქვთ შეიარაღებული ჯგუფი. საზოგადოებრივ გაერთიანებას ასევე ჩამოერთმევა საქმიანობის განხორციელების უფლება და ის ლიკვიდაციას დაექვემდებარება მის მიმართ კანონიერ ძალაში შესული გამამტყუნებელი განაჩენის შეთხვევაში (სისხლის სამართლის პროცესის ფარგლებში). ეს ეხება მსჯავრდებას განსაზღვრულ ქმედებებზე, რომლებიც პირდაპირ აკრძალულია საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის შესაბამისი მუხლით.[45] სასამართლოს გადაწყვეტილება საზოგადოებრივი გაერთიანებების შეჩერების ან აკრძალვის შესახებ შეიძლება გასაჩივრდეს საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით.[46] მიუხედავად იმისა, რომ მექანიზმები არსებობს, არ არსებობს მონაცემები, რომ რომელიმე სსო-ს საქმიანობა შეჩერებული ან აკრძალული იყო უახლოეს პრაქტიკაში.

სტანდარტი V. სახელმწიფო არ ერევა სსო-ების შიდა საკითხებსა და საქმიანობაში.

საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის თანახმად, სსო-ებს შეუძლიათ თავისუფლად განსაზღვრონ თავიანთი შიდა მმართველობა და ფუნქციონირება.[47] კანონი არ აძლევს სახელმწიფოს უფლებას ჩაერიოს სსო-ების შიდა საქმიანობაში და არც ქმნის რაიმე პრაქტიკულ მექანიზმს ასეთი ჩარევისთვის. შესაბამისად, სსო არ ექვემდებარება სახელმწიფოს მხრიდან მკაცრ კონტროლს და არც პრაქტიკა აჩვენებს სხვაგვარ რეალობას. სახელმწიფოს წესები მონიტორინგისა და ინსპექტირების შესახებ, რომელიც საგადასახადო ორგანოებს საშუალებას აძლევს მოითხოვონ ყოველწლიური ფინანსური ანგარიშები საქველმოქმედო ორგანიზაციებისგან, ლეგიტიმური მიზნის პროპორციულია, რადგან ისინი საშუალებას აძლევს კონტრიბუტორებს მიიღონ საგადასახადო შეღავათები საქველმოქმედო საქმიანობის გამო.

ყველა სსო ვალდებულია დაიცვას ზოგადი საგადასახადო რეგულაციები და რეგულარულად წარუდგინოს ანგარიშები შემოსავლების სამსახურს. ყველა საგადასახადო ვალდებულება განსაზღვრულია საქართველოს საგადასახადო კანონმდებლობით და არცერთი პრაქტიკული ინციდენტი არ აჩვენებს, რომ ანგარიშგების პროცესი ზედმეტად გადატვირთულია. სსო-ებს შეუძლიათ ადვილად შეასრულონ ანგარიშგებასთან დაკავშირებული

---

[43] საქართველოს ორგანული კანონი მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ, მუხ. 25, 25[1](5), 26(1), https://matsne.gov.ge/en/document/view/28324?publication=32;

[44] "საზოგადოებრივი გაერთიანებების საქმიანობის შეჩერებისა და აკრძალვის შესახებ" საქართველოს ორგანული კანონი, https://matsne.gov.ge/en/document/view/29950?publication=2;

[45] საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი, მუხ.157, 186, 192(1), 195(1), 221 https://matsne.gov.ge/en/document/view/16426?publication=235;

[46] "საზოგადოებრივი გაერთიანებების საქმიანობის შეჩერებისა და აკრძალვის შესახებ "საქართველოს კანონი,https://matsne.gov.ge/en/document/view/29950?publication=2;

[47] საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი, მუხ. 25(2)

ვალდებულებები ონლაინ და/ან ოფლაინ. ერთადერთი პროცედურა, რომელიც ზედმეტად რთულად ითვლება საგადასახადო ორგანოს ჩარევის გამო, არის სსო-ს საქმიანობის შეწყვეტა/ლიკვიდაცია. ლიკვიდაციის გადაწყვეტილების შემდეგ, ეს არჩევანი გადამოწმებული უნდა იყოს საგადასახადო ორგანოების მიერ. კანონმდებლობის მიხედვით, შეწყვეტის მაქსიმალური ვადა შეწყვეტის განაცხადის რეგისტრაციის დღიდან არის ოთხი თვე. ამასთან, საგადასახადო ორგანოების მოთხოვნით, ეს ვადა შეიძლება გაგრძელდეს ერთი თვით. იმის გამო, რომ პროცედურა ხანგრძლივი და რთულია, სსო, როგორც წესი, ირჩევენ ამ პროცესს აარიდონ თავი, რის შედეგადაც სახეზეა ათასობით დისფუნქციური სსო.

კონკრეტული რეკომენდაციები 1-ელ სფეროსთან მიმართებით:

- საქართველოს იუსტიციის სამინისტრომ უნდა შეიმუშაოს მექანიზმები საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოსთვის, რათა მოხდეს სსო-ების იდენტიფიცირება და დიფერენცირება სხვა ააიპ-ებისგან და უზრუნველყოს სტატისტიკური ინფორმაციის წარმოება აქტიური სტატუსის მქონე სსო-ების შესახებ;
- საქართველოს მთავრობამ უნდა მისცეს მსვლელობა ცვლილებებს ორგანიზაციის საქმიანობის შეწყვეტის პროცედურების მიმართულებით, რათა მოხდეს სსო-ების გამარტივებული და სწრაფი ლიკვიდაცია;
- მარეგისტრირებელმა ორგანოებმა უნდა წაახალისონ ონლაინ რეგისტრაციის პროცედურები და სსო-ების რეგისტრაციისას ონლაინ რესურსების გამოყენება.

3.2 თანასწორი მოპყრობა

ჯამური ქულა: 5.6 /7

კანონმდებლობა: 5.8/7 | პრაქტიკა: 5.4 /7

თანსწორი მოპყრობის მიმართულებით ცვლილებები არ მომხდარა. რეგისტრაციისა და დაარსების პროცედურები არის მარტივი, გამჭვირვალე, ეკონომიკური და დროის ფაქტორების გათვალისწინებით ეფექტიანი ყველა სამოქალაქო საზოგადოებისა და ბიზნესის წარმომადგენლისთვის. მიუხედავად იმისა, რომ სსო-ს წარმომადგენელთა ნაწილი თვლის, რომ სსო-ებს, რომლებიც მხარს უჭერენ ხელისუფლებაში მყოფ პოლიტიკურ პარტიას, უპირატესობას ანიჭებენ საჯარო უწყებების წარმომადგენლები, ამის შედეგად სხვადასხვა სსო განსხვავებულ რეგულაციებს არ დაქვემდებარებია. დღგ-ს დაბრუნების პროცედურების ვადები განსხვავდება იმის მიხედვით, არის თუ არა უფლებამოსილი მხარე სსო ან ბიზნეს სუბიექტი, რაც ბიზნესის წარმომადგენლებს უკეთეს მდგომარეობაში აყენებს. მეორე მხრივ, სსო-ებს აქვთ უპირატესობა საგრანტო კონკურსებში მონაწილეობის კუთხით. გარდა ამისა, სამართლებრივი ჩარჩო და თანამედროვე პრაქტიკა არ იძლევა კონკრეტულ მტკიცებულებებს უთანასწორო და უსამართლო მოპყრობის შესახებ.

სტანდარტი I. სახელმწიფო სამართლიანად ექცევა ყველა სსო-ს, ისევე როგორც ბიზნეს სუბიექტებს.

უმეტეს შემთხვევაში, კერძო სექტორისთვის სასარგებლო რეგულაციები არ არის მიღებული სპეციალურად არაკომერციული სუბიექტებისთვის, რაც მიუთითებს იმაზე, რომ საგადასახადო სისტემა და მის გარემოსთან დაკავშირებული რეფორმები თავდაპირველად მოტივირებულია სამეწარმეო საქმიანობისა და ბიზნეს სექტორის მხარდაჭერის სურვილით და არა კონკრეტულად სსო-ების. თუმცა, იმის გათვალისწინებით, რომ სსო-ები არიან კერძო სექტორის აქტორები, პრაქტიკაში ისინი მაინც სარგებლობენ ამ რეგულაციების უმეტესი ნაწილით.

ბიზნეს სუბიექტებთან შედარებით, სსო-ები არ არიან ნაკლებად ხელსაყრელ მდგომარეობაში, სხვა რეგულაციების გათვალისწინებით, გარდა იმისა, რომ დღგ-ის დაბრუნების მისაღებად უფლებამოსილ ბიზნეს სუბიექტებს ამისთვის უფრო გრძელი ვადა (3 წელი) აქვთ მიცემული, ვიდრე სსო-ებს (3 თვე). მეორე მხრივ, მაშინ, როცა სსო-ებს აქვთ უფლება მიიღონ სახელმწიფო გრანტები, ბიზნეს სექტორის წარმომადგენლებს ამის უფლება არ აქვთ, გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც კანონით არის გათვალისწინებული გარკვეული გამონაკლისები (მაგალითად, თუ გრანტი ეკონომიკური საქმიანობისთვის გაიცემა პროექტ „აწარმოე საქართველოს“ ფარგლებში ან ტექნოლოგიებისა და ინოვაციების სფეროში).

სსო-ებს აქვთ იგივე შესაძლებლობები სახელმწიფო შესყიდვებში მონაწილეობის მისაღებად, როგორც ბიზნეს სექტორის წარმომადგენლებს, მაგრამ პრაქტიკაში, იმის გათვალისწინებით, რომ სსო-ების სამოქმედო სფეროსთან დაკავშირებულ სერვისებზე მოთხოვნა არ არის მაღალი და მინიჭების კრიტერიუმები ძირითადად დაკავშირებულია მომსახურების/პროდუქტის ფასთან, სსო-ების ასეთ შესყიდვებში მონაწილეობის მაჩვენებელი ბიზნეს სუბიექტებთან შედარებით დაბალია.

სტანდარტი II. სახელმწიფო ყველა სსო-ს თანაბრად ექცევა მათი დაარსების, რეგისტრაციისა და საქმიანობის მიმართებით.

სახელმწიფო ყველა სსო-ს თანაბრად ექცევა დაფუძნების, რეგისტრაციისა და საქმიანობის კუთხით. კანონმდებლობა არ უჭერს მხარს დისკრიმინაციულ მიდგომას. პროცედურებში განსხვავება უფრო თვალსაჩინოა საბანკო ანგარიშის შექმნისას, მაშინ როცა უცხოური ორგანიზაციები ექვემდებარებიან უფრო მკაცრ შეფასების პროცედურებს ბანკების მხრიდან ფულის გათეთრებისა და ტერორიზმის დაფინანსების პრევენციის წინააღმდეგ შემუშავებული შიდა პოლიტიკის შესაბამისად. კონკრეტული პრაქტიკული შემთხვევების დეტალების გარეშე, ფოკუს ჯგუფში მონაწილეებმა წამოჭრეს სახელმწიფოს მიკერძოებულობის საკითხი მთავრობასთან მომუშავე სსო-ების მიმართ, განსხვავებით იმ სსო-ებისაგან, რომლებიც აკრიტიკებენ სამთავრობო გადაწყვეტილებებს. თუმცა, პრაქტიკაში ამას არ მოჰყოლია რაიმე საკანონმდებლო რეფორმა გარკვეული სსო-ების სასარგებლოდ.

კონკრეტული რეკომენდაციები მე-2 სფეროსთან მიმართებით:

• საქართველოს მთავრობამ ცვლილებები უნდა წარადგინოს საგადასახადო პროცედურებში და სსო-ებს საშუალება მისცეს ისარგებლონ დღგ-ის დაბრუნების იმავე ვადით, რომლითაც კორპორატიული ორგანიზაციები სარგებლობენ.

• ხელისუფლებამ უნდა უზრუნველყოს, რომ სახელმწიფო შესყიდვებისას მისი გაცემის კრიტერიუმები მორგებული იყოს არა მხოლოდ ბიზნეს სუბიექტებისთვის, არამედ სსო-ებისთვისაც, რათა წაახალისოს სსო-ების ჩართულობა შესყიდვების პროცესებში.

• სახელმწიფომ უნდა მიიღოს ინსტიტუციური რეგულაციები და კონტროლის მექანიზმები, რათა აღმოიფხვრას კონკრეტული, მთავრობასთან დაკავშირებული სსო-ებისთვის უპირატესობის მინიჭების პრაქტიკა.

3.3 დაფინანსების ხელმისაწვდომობა

ჯამური შეფასება: 5.6 /7

კანონმდებლობა: 6.0/7 | პრაქტიკა: 5.3/7

სსო-ების მიერ დაფინანსებაზე წვდომა ხორციელდება სხვადასხვა წყაროდან (მათ შორის, შემოწირულობა, გრანტები, სახსრების მოზიდვის შესაძლებლობები და საქველმოქმედო შემოსავლები), ბოლო ანგარიშის შემდეგ სამართლებრივი თუ პრაქტიკული პერსპექტივიდან ყოველგვარი არსებითი ცვლილების გარეშე. სსო-ებს შეუძლიათ თავისუფლად მოიძიონ, მიიღონ და გამოიყენონ ფინანსური და მატერიალური წყაროები საერთაშორისო და ეროვნული დონორებისგან. საერთაშორისო დონორები კვლავაც არიან მათი შემოსავლის ძირითადი წყარო, ხოლო სახელმწიფო მხარდაჭერა არასაკმარისი და გაუმჭვირვალეა.

სტანდარტი I. სსო-ებს შეუძლიათ თავისუფლად მოიძიონ, მიიღონ და გამოიყენონ ფინანსური და მატერიალური რესურსები თავიანთი მიზნების მისაღწევად.

სსო-ებს თავისუფლად შეუძლიათ მოიძიონ, მიიღონ და გამოიყენონ სხვადასხვა სახის ფინანსური და მატერიალური წყაროები კერძო, საჯარო, საერთაშორისო და ეროვნული დონორებისგან, საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის, გრანტების შესახებ საქართველოს კანონის,[48] სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ[49], და საქართველოს საგადასახადო კოდექსის[50] დებულებების შესაბამისად. გრანტები, ქვეგრანტები, მუნიციპალური პროგრამების დაფინანსება, ფონდების მოზიდვა, კერძო შემოწირულობები და არაარსებითი სამეწარმეო საქმიანობა დაფინანსების ინსტრუმენტებია მაგალითებია. ორგანიზაციებს, რომლებიც მოქმედებენ წევრობის საფუძველზე, შეუძლიათ მიიღონ საწევრო გადასახადი - რომელიც შეიძლება იყოს არჩევითი ან სავალდებულო. აღნიშნულიდან, საერთაშორისო დონორების გრანტები კვლავ რჩება მრავალი სსო-სთვის შემოსავლის მთავარ წყაროდ.[51] დაფინანსების კერძო წყაროებისგან განსხვავებით, სახელმწიფო გრანტებთან დაკავშირებული კანონმდებლობა არასისტემატური და ხშირად გაურკვეველია, რაც ქმნის სივრცეს თვითნებური გადაწყვეტილების მისაღებად.[52]

---

[48] საქართველოს კანონი გრანტების შესახებ, https://www.lexadin.nl/wlg/legis/nofr/oeur/arch/geo/LAWONGRANTS.pdf;

[49] საქართველოს კანონი სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ, https://matsne.gov.ge/en/document/view/31252?publication=58;

[50] საქართველოს საგადასახადო კოდექსი, https://matsne.gov.ge/en/document/view/1043717?publication=175;

[51] ტენდენცია უცვლელი რჩება ბოლო ანგარიშის შემდეგ და კიდევ ერთხელ დადასტურდა ფოკუს ჯგუფის წევრების მიერ დისკუსიის დროს.

[52] იხილეთ: თავი 3.9 სახელმწიფო მხარდაჭერა;

როგორც ფოკუს ჯგუფის წევრებმა ხაზგასმით აღნიშნეს, სახელმწიფო გრანტების მიმართ ნაკლები ინტერესი დაკავშირებულია სახსრების დაბალ ოდენობასთან და არაპროპორციულად მაღალი შესრულების სტანდარტებთან, ასევე იმის აღქმასთან, რომ სახელმწიფო საგრანტო პროგრამებში მონაწილე სსო-ების კარგი რეპუტაცია ხშირად კითხვის ნიშნის ქვეშ დგება საზოგადოების მხრიდან.

ფოკუს ჯგუფის მონაწილეების თქმით, რომელთა მოსაზრებებს ასევე ადასტურებს ჯილდოების შესახებ გამოქვეყნებული მონაცემები, 2020 წლიდან, გამოცხადებული დაფინანსების მრავალი პროგრამა მხოლოდ მიზნად ისახავდა ახალი შესაძლებლობების მიცემას კოვიდ-19-თან დაკავშირებულ საკითხებზე მომუშავე ორგანიზაციებისთვის.[53] სხვა თემები, რომლებიც მონაწილეებმა წამოჭრეს სახელმწიფო და კერძო დონორთა სახსრების მიღებისას პრაქტიკულ დაბრკოლებებთან[54] დაკავშირებით, შემდეგია:

- უმეტეს შემთხვევაში, კარგი, რელევანტური და მიზანზე ორიენტირებული განაცხადები არასაკმარისია დაფინანსების უზრუნველსაყოფად, ხოლო მინიჭების კრიტერიუმები ბუნდოვანია უკუკავშირის ცუდი მექანიზმებისა და დონორების მხრიდან უპასუხოდ დატოვების ზოგადი პრაქტიკის გამო. ეს ეხება როგორც სახელმწიფო, ისე კერძო დონორ ორგანიზაციებს. ეს, უპირველეს ყოვლისა, იწვევს მოტივაციის დაკარგვას და გონივრულ ეჭვებს ობიექტურობაში.
- გამომდინარე იქიდან, მოდის თუ არა მათი დაფინანსება საერთაშორისო დონორებისგან თუ სამთავრობო უწყებებისგან, სსო-ებმა შეიძლება განიცადონ თავდასხმები და სტიგმატიზაცია სახელმწიფოს, საზოგადოების ან მედიის მხრიდან.
- არეგისტრირებული კავშირების ინფორმაციის თანახმად, მიუხედავად იმისა, რომ ეს კანონით არ არის მოთხოვნილი, დონორთა უმეტესობა მოითხოვს, რომ განმცხადებლებს ჰქონდეთ ოფიციალური იურიდიული ფორმა და მინიმუმ 1-დან 3 წლამდე გამოცდილება რეგისტრაციის მომენტიდან, რაც ხელს უშლის ფაქტობრივად გამოცდილ ასოციაციებსა და ჯგუფებს დაფინანსების ძირითად წყაროებზე წვდომაში, რის გამოც ისინი დამოკიდებულნი არიან ალტერნატიულ წყაროებზე, როგორიცაა ფილანთროპია, სოციალური მეწარმეობა, მოხალისეობა ან მრავალი ადამიანის მიერ თანადაფინანსება/ ე.წ „ქრაუდფანდინგი."

ფინანსური რესურსების მიღების შემდეგ, ისინი უნდა იქნას გამოყენებული კანონის, ხელშეკრულების დებულებებისა და მისი მიზნების შესაბამისად, მაშინ როცა კონკრეტული პირობები დიდად არის დამოკიდებული საქმის გარემოებებზე. პრაქტიკა არ მიუთითებს ამ მხრივ ზედმეტად შემზღუდავი წესების არსებობაზე. სახსრების გამოყენებასთან დაკავშირებული ვალდებულებები ძირითადად მათი მიზნის პროპორციულია: პროექტის ბიუჯეტის შესაბამისობის უზრუნველყოფა, შესყიდვის გამჭვირვალე, მკაფიო და სამართლიანი პროცედურების უზრუნველყოფა და სამეწარმეო საქმიანობით შეძენილი სახსრების მისი წევრების გამდიდრების მიზნით გამოყენების აკრძალვა.

სსო-ების მოვალეობანი დაიცვან ფინანსური აღრიცხვის რეგულაციები შემოიფარგლება მხოლოდ საგადასახადო ინფორმაციის გამჟღავნებით სახელმწიფო საგადასახადო ორგანოებისთვის და დონორების ინფორმირებით იმ დონორებისგან მიღებულ თანხებთან დაკავშირებული ხარჯებისა და ოპერაციების შესახებ. ეს პროცედურები არ არის ზედმე-

[53] როგორიცაა მოწყვლადი ჯგუფების მხარდამჭერი პროგრამები, ვაქცინაციის შესახებ ცნობიერების ამაღლება და ა.შ. უფრო დეტალური ინფორმაცია ბოლო და დასრულებული პროგრამების შესახებ შეგიძლიათ იხილოთ: https://csogeorgia.org/en/vacancy?query=covid&type=16&date=
[54] მოსაზრებები შეგროვდა ფოკუს ჯგუფის შეხვედრის შედეგად.

ტად მძიმე და დაფარულია რეგულარული სახელმწიფო ან კერძო აუდიტის პროცედურე-ბით. სახელმწიფო არ ავალდებულებს სსო-ებს, გაასაჯაროონ ინფორმაცია მათი შემო-სავლების შესახებ. არც ფოკუს ჯგუფის მონაწილეებს და არც ინტერვიუერებს არ დაუყენე-ბიათ რაიმე პრაქტიკული საკითხი ფინანსურ აღრიცხვასთან დაკავშირებით.

სტანდარტი II. არ არსებობს განსხვავება ფინანსური და მატერიალური რესურსების მისაღებად უცხოური და საერთაშორისო წყაროებიდან ადგილობრივებთან შედარებით.

არ არსებობს სპეციალური წესები ან პროცედურები, რომ სსო-ებმა მიიღონ და გამოიყენონ უცხოური და საერთაშორისო დაფინანსება ან არამატერიალური მხარდაჭერა (in-kind support) ან დონორებმა უზრუნველყონ სსო-ების დაფინანსება. სსო-ებს შეუძლიათ თავი-სუფლად მიიღონ უცხოური დაფინანსება და გამოიყენონ უცხოური წყაროები პრაქტიკაში. სსო-ები, რომლებიც იღებენ უცხოურ დაფინანსებას, არ არიან სტიგმატიზებული ან მათ თავს არ ესხმიან სახელმწიფოს მიერ კონტროლირებადი მედიის წარმომადგენლები ან მთავრობა. უცხოური და საერთაშორისო გრანტები, შემოწირულობები და საწევრო გადა-სახადი იბეგრება ისევე, როგორც შიდა გრანტები, შემოწირულობები და საწევრო გადასახადი.

კონკრეტული რეკომენდაციები მე-3 სფეროსთან მიმართებით:

- სახელმწიფომ უნდა აღიაროს და მხარი დაუჭიროს სსო-ებისა და არარეგისტრირე-ბული კავშირების დაფინანსების წყაროების დივერსიფიკაციას, მათ შორის, ფილანთროპიის, სოციალური მეწარმეობის და ა.შ. ხელშეწყობის გზით და დაადგინოს აუცილებელი საკანონმდებლო გარანტიები.

3.4 მშვიდობიანი შეკრების უფლება

ჯამური შეფასება: 4.5 /7

კანონმდებლობა: 5.2/7 | პრაქტიკა: 3.9 /7

მშვიდობიანი შეკრების თავისუფლება გარანტირებულია საქართველოს კონსტიტუციით და სხვა საკანონმდებლო აქტებით. თუმცა, საკანონმდებლო ბაზა შეიცავს გარკვეულ ხარვეზებს. მაგალითად, სპონტანური შეკრება არ არის ეფექტიანად რეგულირებული. საანგარიშო პერიოდში პრაქტიკაში გამოიკვეთა გარკვეული პრობლემური საკითხები, განსაკუთრებით დემონსტრაციების ორგანიზებაში სახელმწიფოს ჩარევასთან, ასევე ძალის არაპროპორციულ გამოყენებასთან და შესაბამისი გამოძიების არარსებობასთან დაკავშირე-ბით. უფრო მეტიც, კანონიერი გარანტიების მიუხედავად, ლგბტქია+ აქტივისტები ამ უფლებით სარგებლობისას მნიშვნელოვან პრობლემებს აწყდებიან.

სტანდარტი I. ყველას შეუძლია თავისუფლად ისარგებლოს მშვიდობიანი შეკრების უფლებით შეკრებების ორგანიზებითა და მონაწილეობით.

საქართველოს კონსტიტუცია უზრუნველყოფს ყველას საჯაროდ მშვიდობიანი შეკრების უფლებას.[55] შეკრებისა და მანიფესტაციის შესახებ საქართველოს კანონი, ისევე როგორც სხვა ნორმატიული აქტები, ასევე ადგენს შეკრების თავისუფლებას. კონსტიტუცია იცავს როგორც დაგეგმილ, ისე სპონტანურ შეკრებებსა და დემონსტრაციებს, კანონი კი განსაზღვრავს, რომ ის იცავს შეკრებებს როგორც შიდა სივრცეებში, ისე გარეთ.[56] ასევე არსებობს 20 მეტრიანი რადიუსის შეზღუდვა გარკვეული სამთავრობო და სამხედრო შენობების, ასევე რკინიგზის სადგურების, აეროპორტებისა და პორტების მიმართ.[57] კანონი კონკრეტულად არ არეგულირებს სპონტანურ შეკრებებს და, შედეგად, გამოიყენება ზოგადი პროცედურული წესები, მათ შორის წინასწარი გაფრთხილება, თუ შეკრება ტარდება სატრანსპორტო გზაზე ან აფერხებს ტრანსპორტის მოძრაობას. მიუხედავად ვენეციის კომისიის რეკომენდაციებისა,[58] ცვლილებები სპონტანური შეკრებების შესახებ შეტყობინებებთან დაკავშირებით ჯერ არ არის შეტანილი მანიფესტაციების შესახებ კანონში.

საანგარიშო პერიოდში ონლაინ პლატფორმები, განსაკუთრებით Facebook, ფართოდ გამოიყენებოდა რიგ საკითხებზე მასობრივი საპროტესტო აქციების ორგანიზებისთვის.[59] მიტინგები და დემონსტრაციები ძირითადად მშვიდობიანი იყო, მაგრამ იყო შეკრების თავისუფლებაში ჩარევის მძიმე შემთხვევები სახელმწიფოს აქტიური ჩართულობით, მომიტინგეების დაკავებით და მათ მიმართ არაპროპორციული ძალის გამოყენებით, ასევე სამართალდამცავი ორგანოების უმოქმედობით შეტაკებების თავიდან ასაცილებლად და ძალადობრივი შეკრებების სამართავად. პოლიციის წარმომადგენლება არაპროპორციული ძალა გამოიყენეს 2020 წლის 8 ნოემბერს საარჩევნო ადმინისტრაციის შენობის წინ გამართულ „დაიცავი შენი ხმა“ საპროტესტო აქციაზე. მიუხედავად იმისა, რომ მონაწილეთა უმრავლესობამ მშვიდობიანი პროტესტი აწარმოა და აქციის მონაწილეთა მხოლოდ მცირე ჯგუფი იყო ძალადობრივი, ცდილობდნენ რა ზარიერების გარღვევას და იყვნენ აგრესიულნი, პოლიციამ გამოიყენა წყლის ჭავლი ყველა მომიტინგეს მიმართ არაპროპორციულად, რის შედეგადაც რამდენიმე შემთხვევას დაზიანებები მოჰყვა.[60] კიდევ ერთი სისტემური გამოწვევა დემონსტრაციის ფორმების შეზღუდვას უკავშირდება, მაგალითად, 2021 წლის 19 თებერვალს პოლიციამ აქციის მონაწილეებს პარლამენტის შენობის წინ ტროტუარებზე კარვების გაშლის უფლება არ მისცა, დააკავეს 20 აქტივისტი, რომლებიც ცდილობდნენ კარვების გაშლასა[61] და საპროტესტო ადგილზე შეზღუდვის მიუხედავად

---

[55] საქართველოს კონსტიტუცია, მუხ. 21.

[56] საქართველოს კანონი შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ, მუხლი 3, ა).
https://matsne.gov.ge/en/document/view/31678?publication=10

[57] იქვე, მუხლი 9.

[58] საბოლოო დასკვნა საქართველოს შეკრებისა და მანიფესტაციების შესახებ კანონში ცვლილებების შესახებ, ვენეციის კომისია, მოსაზრება No547/2009, მე-8 მუხლით გათვალისწინებული შეტყობინების წარდგენის 5 დღიანი ვადა, უფრო მოქნილი უნდა იყოს: დებულების ცვლილება, რომელიც ეხება შეტყობინების გაგზავნის ვადას, უნდა შეიცავდეს იმ გაგებით, რომ შეტყობინება უნდა წარედგინოს „როგორც წესი“ „შეკრებამდე ხუთი სამუშაო დღით ადრე“. ასევე, შეტყობინებები არ შეიძლება იყოს საჭირო სპონტანური შეკრებებისთვის.“ ხელმისაწვდომია: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2009)153-e

[59] გიორგი ლომსაძე, „რუსი დეპუტატის ვიზიტის გამო საქართველოში საპროტესტო აქციები იმართება“, Eurasianet, 2019 წლის 20 ივნისი. https://eurasianet.org/protests-erupt-in-georgia-over-russian-mps-visit

[60] საიას შეფასება ადამიანის უფლებათა მდგომარეობის შესახებ საქართველოში 2020 წელს, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3aOFw8g.

[61] „საია მოუწოდებს შინაგან საქმეთა სამინისტროს, პატივი სცეს ტროტუარზე კარვებით შეკრების გამართვის უფლებას“, საიას ვებგვერდი, 19.02.2021, ხელმისაწვდომია მისამართზე: https://bit.ly/31CkQiC.

წვდომას[62]. გარდა ამისა, სახელმწიფომ გამოიყენა რეპრესიული მეთოდები ნამახვანი ჰესის მშენებლობის წინააღმდეგ მშვიდობიანი საპროტესტო აქციების გასამკლავებლად. დაფიქსირდა რამდენიმე შემთხვევა, როცა პოლიციამ საპროტესტო ადგილისკენ მიმავალი გზა ლითონის ბარიკადებით გადაკეტა, რამაც შეუძლებელი გახადა სხვა აქტივისტებისა და მოქალაქეების შეკრება, ასევე განზრახ აეკრძალა რიონის ხეობის დამცველების კანონიერ წარმომადგენლებს პერიმეტრზე შესვლა.[63] გარდა ამისა, 2021 წლის 11 აპრილს პოლიციამ რიონის ხეობის დამცველთა ნამოხვანზე მდებარე კარვები დაშალა.[64]

სახელმწიფო ჯერ კიდევ ვერ უზრუნველყოფს, რომ ლგბტქია+ პირებმა და აქტივისტებმა თანაბრად ისარგებლონ შეკრების თავისუფლებით. მიუხედავად ხელისუფლების თავდაპირველი განცხადებებისა, რომ ქვეყანაში შეკრების ორგანიზების ყველას უფლება გარანტირებულია, ლგბტქია+ აქტივისტები იძულებულნი გახდნენ გაეუქმებინათ თბილისი პრაიდის კვირეული 2021, რადიკალური რელიგიური და პოლიტიკური ორგანიზაციების პირდაპირი მუქარისა და მოძრაობა „სირცხვილია"-ს და თბილისი პრაიდის ოფისებში ძალადობრივი შეჭრის შემდეგ, რაზეც სახელმწიფომ სათანადო რეაგირება ვერ მოახერხა.[65] ამის საპირისპიროდ, სახელმწიფო მოხელეებმა კიდევ უფრო წაახალისეს ასეთი ძალადობრივი ქცევა დისკრიმინაციული კომენტარების გაკეთებით და ვარაუდით, რომ პრაიდის მონაწილეებმა უნდა გაითვალისწინონ უმრავლესობის შეხედულებები და თავი შეიკავონ „პროვოკაციული ნაბიჯებისგან".[66] რამდენიმე ცნობილმა პოლიტიკოსმა, ასევე შინაგან საქმეთა სამინისტრომ მოუწოდა მსვლელობის ორგანიზატორებს და მონაწილეებს, უსაფრთხოების მიზნით არ გამართონ მსვლელობა რუსთაველის გამზირზე.[67] სახელმწიფომ ოფიციალურად დაიწყო გამოძიება აღნიშნულ საკითხებზე, თუმცა პროკურატურას ჯერ კიდევ არ დაუსახელებია 5 ივლისის ძალადობრივი თავდასხმების ორგანიზატორები და პირი/პირები, ვინც საჯაროდ წაახალისა ძალადობა, მიუხედავად უმარავი მტკიცებულების არსებობისა.[68]

10 ნოემბერს ოპოზიციურმა პარტიებმა თბილისის სხვადასხვა ადმინისტრაციულ შენობებთან საპროტესტო აქციები გამართეს. აქციებზე სამართალდამცავებმა წვრილმანი ხულიგნობისა და პოლიციელის კანონიერი მოთხოვნის დაუმორჩილებლობის მოტივით

---

[62] სახალხო დამცველის განცხადება, 19.02.2021, https://www.facebook.com/photo?fbid=276778587150055&set=a.251767382984509

[63] „ნამახვან ჰესის ტერიტორიაზე დაძაბულობაა სამუშაოების პოლიციის მხარდაჭერით განახლების გამო", Civil.ge-ს ვებგვერდი, 05.04.2021. ხელმისაწვდომია: https://civil.ge/archives/410565. „სახალხო დამცველი მოუწოდებს შინაგან საქმეთა სამინისტროს, არ გამოიყენოს ძალა ნამახვანჰესის წინააღმდეგ აქციის მონაწილეების მიმართ", საქართველოს სახალხო დამცველის ვებგვერდი, 04.04.2021წ. ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3wEjEFE

[64] წარდგინება მშვიდობიანი შეკრებისა და გაერთიანების თავისუფლების საკითხებში სპეციალური მომხსენებლისადმი, საია, 30.05.2021წ. ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3AX4Jbl.

[65] საია, 2021 წლის 5-6 ივლისის მოვლენების ქრონოლოგია და სამართლებრივი შეფასება, https://gyla.ge/files/CHRONOLOGY-AND-LEGAL-ASSESSMENT-OF-THE-EVENTS-OF-JULY-5-6.pdf?fbclid=IwAR0NLNL2jsDs2R5Ay2_zgmY4KvIktRcxAoHsNEcaxPlFG6t4HwV0tMSD6AI

[66] იქვე.

[67] „შინაგან საქმეთა სამინისტრო მოუწოდებს პრაიდის გუნდს, უარი თქვან მსვლელობაზე საჯარო სივრცეში", რადიო თავისუფლების ვებგვერდი, 05.07.2021. ხელმისაწვდომია: https://www.radiotavisupleba.ge/a/31341473.html.

[68] საია, 2021 წლის 5-6 ივლისის მოვლენების ქრონოლოგია და სამართლებრივი შეფასება, https://gyla.ge/files/CHRONOLOGY-AND-LEGAL-ASSESSMENT-OF-THE-EVENTS-OF-JULY-5-6.pdf?fbclid=IwAR0NLNL2jsDs2R5Ay2_zgmY4KvIktRcxAoHsNEcaxPlFG6t4HwV0tMSD6AI

სულ 46 მოქალაქე დააკავეს. ამ მოვლენებში ჩანს პოლიციის მიერ იძულებითი ზომების გაუმართლებელი და არაპროპორციული გამოყენების ნიშნები.[69]

ასევე დადასტურებულია მშვიდობიანი შეკრების ორგანიზატორებისა და მონაწილეების დევნა. 2019 წლის 20-21 ივნისს ფართომასშტაბიანი საპროტესტო აქციის დროს პოლიციამ ადმინისტრაციული კოდექსით 342 მომიტინგე დააკავა.[70] შემდგომი გამოძიება არაეფექტიანი იყო და დაკავებულთა სასამართლო პროცესი მნიშვნელოვანი დარღვევებით მიმდინარეობდა, ადვოკატზე წვდომაც კი არაადეკვატური იყო.[71] გარდა ამისა, გუმათში ნამახვანი ჰესის წინააღმდეგ გამართულ აქციაზე რამდენიმე მონაწილე ადმინისტრაციულად დააკავეს.[72] ეს დაკავებები და ჯარიმები ძირითადად გაუმართლებელი იყო და მიზნად ისახავდა ხალხის შეკრებისგან თავის შეკავებას. შსს-მ გამოძიება გუმათში პოლიციის მიერ მოწყობილი ლითონის ბარიკადების დაზიანების ფაქტზე, საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 187-ე მუხლითაც დაიწყო.[73]

სტანდარტი II. სახელმწიფო ხელს უწყობს და იცავს მშვიდობიან შეკრებებს.

შეკრების ჩასატარებლად წინასწარი შეტყობინება არ არის საჭირო. გამონაკლის შემთხვევებში, კანონი მოითხოვს ადგილობრივ ხელისუფლებისათვის წინასწარი შეტყობინების წარდგენის აუცილებლობას, თუ შეკრება ტარდება სატრანსპორტო გზაზე ან აფერხებს ტრანსპორტის მოძრაობას. შეტყობინების გაგზავნა უფასოა.[74] ადგილობრივ მუნიციპალიტეტს კი 5 დღით ადრე უნდა ეცნობოს.[75] ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო არ არის უფლებამოსილი გასცეს ან უარყოს შეკრების ჩატარების უფლება წინასწარ შეტყობინების მიღების გარეშე. კანონი პასუხისმგებელ პირებს უფლებას აძლევს განიხილონ მანიფესტაციის ადგილისა და დროის შეცვლის მიზანშეწონილობა. აღნიშნულ საკითხს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო სამი დღის ვადაში განიხილავს.[76]

კანონმდებლობა კონკრეტულად არ მიუთითებს მშვიდობიანი შეკრებების ორგანიზებისთვის კომუნიკაციის ნებისმიერი ელექტრონული საშუალების გამოყენების უფლების დაცვაზე. თუმცა, კონსტიტუცია ინტერნეტზე წვდომას საქართველოს მოქალაქეების ფუნდამენტურ უფლებად აცხადებს.[77] აღსანიშნავია, რომ გუმათში ნამახვანი ჰესის წინააღმდეგ გამართული აქციის დროს ადგილობრივები აცხადებდნენ, რომ უფლების დარღვევა ხდებოდა ტერიტორიაზე საკომუნიკაციო სიგნალების ჩახშობის მოწყობილობების დაყენებით, რაც ართულებდა და ზოგ შემთხვევაში შეუძლებელს ხდიდა ინფორმაციის მიწოდებას ან მოპოვებას თუ რა ხდებოდა ხეობაში.[78]

---

[69] „პოლიციამ დაარღვია 10 ნოემბერს დაკავებული მოქალაქეების უფლებები", საიას ვებგვერდი, 11.11.2021, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3DAvnIa.
[70] „20-21 ივნისის მოვლენები გამოუძიებელია", საიას ვებგვერდი, 19.06.2020წ. ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3GknxoH .
[71] საია, EMC, საქართველოს მიერ სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების საერთაშორისო პაქტის შესრულების ალტერნატიული ანგარიში, 2020 წლის აგვისტო. ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3n6U1tZ.
[72] შინაგან საქმეთა სამინისტროს განცხადება, შსს ვებგვერდი, 27.05.2021. ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3ftqcRv.
[73] *იქვე*.
[74] „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ" საქართველოს კანონის მე-2 და მე-5 მუხლები. https://matsne.gov.ge/en/document/view/31678?publication=10;
[75] *იქვე*.
[76] *იქვე*.
[77] საქართველოს კონსტიტუცია, მუხ. 17.
[78] „პოლიციამ სასწრაფოდ უნდა დატოვოს რიონის ხეობა და შეწყდეს ნამახვან ჰესის მშენებლობა", საიას ვებგვერდი, 03.04.2021წ. ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3unRjli.

სტანდარტი III. სახელმწიფო არ უქმნის არასაჭირო გართულებებს ორგანიზატორებს ან მშვიდობიანი შეკრების მონაწილეებს.

ზოგადად, ორგანიზატორებს არ ეკისრებათ პასუხისმგებლობა საზოგადოებრივი წესრიგის შენარჩუნებისთვის ან შეკრების დროს სხვების ქმედებებისთვის. თუმცა, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის მიხედვით, შეკრების ან მანიფესტაციის ორგანიზებისა და ჩატარების წესის დარღვევა გამოიწვევს დაჯარიმებას 500 ლარის (141 ევრო) ოდენობით.[79] საანგარიშო პერიოდში ასეთი ჯარიმები არ ყოფილა დაკისრებული. კოვიდ 19-ის პანდემიასთან დაკავშირებით, 2020 წლის 21 მარტს საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებით იზღუდება შეკრების თავისუფლება, კერძოდ, პირთა ნებისმიერი სახის მანიფესტაცია ან შეკრება, გარდა საქართველოს მთავრობის განკარგულებით განსაზღვრული გამონაკლისებისა.[80] შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ საქართველოს კანონით შეკრების უფლებამ გამოიწვია ინდივიდუალური პროტესტის პრაქტიკისადმი არაერთგვაროვანი მიდგომა.[81] იყო ამ წესების არაპროგნოზირებადი აღსრულება, როგორიცაა ორგანიზატორებისა და მონაწილეების დაჯარიმების შემთხვევები კომენდანტის საათის[82] დარღვევისთვის ან მონაწილეთა დაჯარიმება, რომლებიც დატოვეს საპროტესტო ზონა, მაგრამ არ ჯარიმდებოდნენ საპროტესტო აქციაზე დარჩენილები.[83]

კონსტიტუცია ანიჭებს სახელმწიფოს უფლებამოსილებას ჩაერიოს შეკრების უფლების განხორციელებაში თუ იგი უკანონო გახდა. საქართველოს შეკრებისა და მანიფესტაციის კანონი განსაზღვრავს მასობრივი დარღვევების შემთხვევებს, რომლებიც ამართლებს უფლებამოსილი წარმომადგენლის მოთხოვნით შეკრების ან დემონსტრაციის დაუყოვნებლივ შეწყვეტას,[84] მაგრამ ეს ჩანაწერი არ შეიცავს დეტალებს, თუ რას ნიშნავს მასობრივი დარღვევები. სახელმწიფომ გამოიყენა ეს არგუმენტი მშვიდობიანი შეკრებების თვითნებურად დასაბრკოლებლად, ხოლო სხვა შემთხვევებში, საჭიროების შემთხვევაში, უგულებელყო ძალადობრივი მომიტინგეები. მაგალითად, 2019 წლის 20-21 ივნისის დემონსტრაციების დროს, როცა პოლიციამ პარლამენტის წინ აქცია დაარბია. თუმცა, სამართალდამცავებმა გამოიყენეს არაპროპორციული და არალეგიტიმური საშუალებები, რამაც გამოიწვია მონაწილეთა დიდი ჯგუფის დაზიანებები.[85] გარდა ამისა, ამ საქმეების გამოძიება არაეფექტუიანია და საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღებული ამნისტიის კანონმა, რომელმაც მოიცვა 2019 წლის 20-21 ივნისის დემონსტრაციების[86] დროს ჩადენილი დანაშაულები, კიდევ უფრო შეამცირა მსხვერპლთა ოფიციალურად აღიარების შანსები, რაც შეუძლებელს ხდიდა მათ მიერ იმ მტკიცებულებებზე წვდომას, რომლებიც შეიძლება

---

[79] მუხლი 174^{1}, საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი, https://matsne.gov.ge/en/document/view/28216?publication=381;

[80] საქართველოს პრეზიდენტის №1 ბრძანებულება საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობის გამოცხადებასთან დაკავშირებით გასატარებელი ღონისძიებების შესახებ, ხელმისაწვდომია: https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4830372?publication=0 .

[81] საიას შეფასება ადამიანის უფლებათა მდგომარეობის შესახებ საქართველოში 2020 წელს, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3aOFw8g.

[82] რადიო თავისუფლება ზუგდიდში საქველმოქმედო აქციის ერთ-ერთი ორგანიზატორი 15 000 ლარით დაჯარიმდა, ქართულად ხელმისაწვდომია: https://www.radiotavisupleba.ge/a/30511490.html

[83] მშვიდობიანი შეკრების და მანიფესტაციის უფლება საქართველოში, (HRC) 2021. ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3mN9yQD

[84] „შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-11 და მე-13 მუხლი. https://matsne.gov.ge/en/document/view/31678?publication=10;

[85] საიას ანგარიში „დაკარგულ თვალს მიღმა - 20-21 ივნისის მოვლენების სამართლებრივი შეფასება“, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/2OR8OZW

[86] საქართველოს კანონი ამნისტიის შესახებ, ხელმისაწვდომია: https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/5199308?publication=0 ;

საფუძვლად დადებოდა შიდა და საერთაშორისო სასამართლოებში საქმეების წარმოებას.[87] გარდა ამისა, 5 ივლისის პრაიდის ღონისძიების დროს სახელმწიფომ დიდწილად უგულე-ბელყო და არაეფექტიანად უპასუხა ძალადობრივ და აგრესიულ მომიტინგეებს.[88]

სტანდარტი IV. სამართალდამცავები მხარს უჭერენ მშვიდობიან შეკრებებს და პასუხისმგებელნი არიან მისი წარმომადგენლების ქმედებებზე.

კანონი შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ, ისევე როგორც პოლიციის კანონი, არეგულირებს ძალის გამოყენებას მშვიდობიანი შეკრებების დროს. შეკრებებისა და დემონსტრაციების უფლების განხორციელებაში ჩარევა უნდა ემსახურებოდეს კონსტიტუ-ციის ერთ-ერთ ლეგიტიმურ მიზანს და აუცილებელი იყოს დემოკრატიულ საზოგადოე-ბაში. პოლიცია ვალდებულია დაიცვას პროპორციულობის პრინციპი, რაც ნიშნავს, რომ პოლიციის ღონისძიება უნდა იყოს სასარგებლო (1), აუცილებელი (2) და პროპორციული (3).[89] მიუხედავად ამისა, კანონმდებლობა არ აკონკრეტებს სხვადასხვა სახის შეკრებების (მათ შორის სპონტანური და ერთდროული) გამართვის დეტალურ რეგულირებას, წინასწარ გაფრთხილებას/მოლაპარაკებას დემონსტრაციის ორგანიზატორებთან, თვით-მმართველობის ორგანოებსა და პოლიციას შორის კომპეტენციების გამიჯვნასა და სპეციალური საშუალებების გამოყენების ერთიან სამართლებრივ რეგულირებას.[90] არც საქართველოს კანონმდებლობა და არც დამკვიდრებული პრაქტიკა არ ითვალისწინებს კონკრეტულ კოორდინაციის მექანიზმს.

სამართალდამცავები ყოველთვის არ იცავენ შეკრების მონაწილეებს დამრღვევებისგან. 5 ივლისის პრაიდის ღონისძიებაზე პრესის წარმომადგენლები და ლგბტქია+ ადამიანები დაექვემდებარნენ თავდასხმებს, ძალადობასა და ფიზიკურ დაზიანებებს პოლიციის დაგვიანებული და არაეფექტიანი რეაგირების შედეგად,[91] რაზეც სახელმწიფომ დაუსაბუ-თებელი გასამართლებელი არგუმენტები მოიყვანა.[92] უფრო მეტიც, ამ ძალადობრივი ეპიზოდების გამოძიება და სისხლისსამართლებრივი დევნა არაეფექტიანი იყო.[93]

ასევე პრობლემურია სამართალდამცავი ორგანოების მიერ ჩადენილი დანაშაულების ობიექტური და სათანადო გამოძიება. როგორც წესი, გამოძიება იწყება მათ მიერ სავა-რაუდო ცემის ან სხვა ძალადობის ფაქტზე. თუმცა, ის არ სრულდება კონკრეტული სამართლებრივი შედეგით. ბევრი უხეში დარღვევა ჯერ კიდევ არ არის გამოძიებული და დამნაშავეებს პასუხი არ უგიათ (როგორიცაა 2019 წლის შემთხვევა, როდესაც 200-ზე მეტი

---

87 იხილეთ საია მოუწოდებს პოლიტიკურ პარტიებს არ დაინიცირონ კანონპროექტი, რომელიც მიზნად ისახავს 2019 წლის 20-21 ივნისს სამართალდამცავი ორგანოების მიერ ჩადენილი დანაშაულებზე ამნისტიის გავრცელებას. Https://Bit.Ly/2zucwod

88 საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, „5-6 ივლისის მოვლენების ქრონოლოგია და სამართლებრივი შეფასება", 2021, 27-30, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/35kFXru.

89 პოლიციის შესახებ საქართველოს კანონის მე-12 მუხლი. https://matsne.gov.ge/en/document/view/2047533?publication=28;

90 საქართველოს სახალხო დამცველის სპეციალური ანგარიში „მშვიდობიანი შეკრების თავისუფლება (უფლებათა სფერო და შეკრების მართვის სტანდარტი)", 2020 წელი, 44. ხელმისაწვდომია: https://ombudsman.ge/res/docs/2020061620213679437.pdf.

91 „ოპერატორებზე და ჟურნალისტებზე ნადირობა პოლიციის წინაშე - 14 ისტორია", ნეტგაზეთის ვებგვერდი, 06.07.2021. ხელმისაწვდომია: https://netgazeti.ge/news/552394/.

92 "შინაგან საქმეთა სამინისტროში აცხადებენ, რომ მათ აიღეს პასუხისმგებლობა პრაიდის ღონისძიების უსაფრთხოებაზე მხოლოდ 1 და 3 ივლისის განმავლობაში", - რადიო თავისუფლების ვებგვერდი. ხელმისაწვდომია: https://www.radiotavisupleba.ge/a/31345510.htm.

93 საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, „5-6 ივლისის მოვლენების ქრონოლოგია და სამართლებრივი შეფასება", 2021, 31-40.

ადამიანი დაშავდა და მხოლოდ 4 პოლიციელს წაუყენეს ბრალი თუმცა სასჯელი არ შეფარდებიათ).[94]

კონკრეტული რეკომენდაციები მე-4 სფეროსთან მიმართებით:

- სახელმწიფომ ურყევად უნდა დაიცვას მშვიდობიანი შეკრების უფლება და მშვიდობიანად მართოს საზოგადოებრივი პროტესტი, გამოიყენოს საზოგადოებასთან მოლაპარაკების მეთოდი და მინიმუმამდე დაიყვანოს პოლიციის რეაგირება აქციებზე;
- ყველა საქმე, რომელიც ეხება სამართალდამცავების მიერ დემონსტრაციების დროს უფლებამოსილების გადამეტებას, დაუყოვნებლივ, მიუკერძოებლად და ობიექტურად უნდა გამოიძიოს შინაგან საქმეთა სამინისტრომ და პროკურატურამ.
- საქართველოს პარლამენტმა უნდა შეცვალოსეროვნული კანონმდებლობა ვენეციის კომისიის რეკომენდაციების შესაბამისად და დაარეგულიროს სპონტანურ შეკრებასთან დაკავშირებული საკითხები. კერძოდ, გამონაკლისი უნდა იყოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს ადრეული გაფრთხილების ზოგადი წესიდან და მშვიდობიანი შეკრებებისა და დემონსტრაციების მონაწილეებს უნდა მიეცეთ საშუალება გადაკეტონ გზა, როდესაც შესაბამისი ორგანოების წინასწარი გაფრთხილება შეუძლებელია;
- სამართალდამცავებმა არ უნდა გამოიყენონ ადმინისტრაციული სამართალდარღვევები მშვიდობიანი დემონსტრანტების წინააღმდეგ.
- საქართველოს პარლამენტმა ძირეულად უნდა გადახედოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსს, რათა აღმოიფხვრას გაუმართლებელი ჩარევა მშვიდობიანი შეკრებისა და გამოხატვის უფლებაში (მაგ., პირთა დაკავება მათი მონაწილეობის აღკვეთის მიზნით და ადმინისტრაციული პატიმრობაში მათი დაყოვნება სათანადო გარანტიების გარეშე).

3.5 გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობის უფლება

ჯამური ქულა: 4.8 /7

კანონმდებლობა:5.2/7 | პრაქტიკა:4.3 /7

მცირე პროგრესია საკანონმდებლო სფეროში და ინსტიტუციურ ჩარჩოში, რომელიც უზრუნველყოფს საჯარო კონსულტაციებს და მონაწილეობას გადაწყვეტილების მიღების

[94] „20-21 ივნისის მოვლენები გამოუძიებელია", საიას ვებგვერდი, 19.06.2020წ. ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3GknxoH.
საია, EMC, საქართველოს მიერ სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების საერთაშორისო პაქტის შესრულების ალტერნატიული ანგარიში, 2020 წლის აგვისტო.

პროცესში სსო-ების პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავებასა და მონიტორინგში და ასევე OGP-ის ფარგლებში მონაწილეობის პროცედურული გარანტიების დადგენით. თუმცა, არსებობის მიუხედავად პრაქტიკაში ეს სტანდარტები მუდმივად არასრულფასოვნად სრულდება, COVID-19-ის პანდემიის შეზღუდვებისა და პოლიტიკური ნების არარსებობის გამო, რომ უზრუნველყოფილი იყოს მნიშვნელოვანი ჩართულობა როგორც ეროვნულ, ისე ადგილობრივ დონეზე. პრაქტიკა კიდევ უფრო შემაშფოთებელია, როდესაც საქმე ეხება ისეთი მნიშვნელოვანი საჯარო თემების განხილვებში ჩართვას, როგორიცაა სასამართლო სისტემის რეფორმა, დაზვერვის სამსახურები და სხვა. საქართველოს მთავრობას ჯერ კიდევ არ შეუსრულებია წინა წლების რეკომენდაციების უმეტესი ნაწილი, წინა ანგარიშებში გამოვლენილი საკითხების უმეტესობა კვლავ სახეზეა.

სტანდარტი I. ყველას აქვს გადაწყვეტილების მიღებაში მონაწილეობის უფლება.

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს კანონმდებლობა ითვალისწინებს სსო-ების ჩართვის მექანიზმებს გადაწყვეტილების მიღებაში, მათ შორის, პეტიციის, კანონპროექტების ინიცირებისა და კომენტირების, პარლამენტის სესიებზე ხელმისაწვდომობის, კომიტეტის სხდომებზე გამოსვლის უფლებას, პირადად და ონლაინ პეტიციის მექანიზმებს და ა.შ. კონსულტაციები არ არის სავალდებულო ყველა სახის სამართლებრივი და პოლიტიკის პროექტებისთვის. მაგალითად, არ არსებობს სამართლებრივი მოთხოვნა, რომ მოეწყოს საჯარო კონსულტაცია ყველა სახის კანონპროექტსა თუ სამთავრობო ნორმატიულ აქტზე პარლამენტში გაგზავნამდე/მიღებამდე. ზოგიერთ შემთხვევაში, როდესაც მთავრობა ახორციელებს მსგავს კონსულტაციებს, განცხადება კონსულტაციის შესახებ ეგზავნება შეზღუდული რაოდენობის სსო-ებს, რაც არ უზრუნველყოფს საზოგადოების ფართო მონაწილეობას.

სიტუაცია უმნიშვნელოდ გაუმჯობესდა მას შემდეგ, რაც საქართველოს მთავრობამ მიიღო პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავების, მონიტორინგისა და შეფასების წესები,[95] რომელიც ადგენს პროცედურულ გარანტიებს, რომლებიც უზრუნველყოფს სხვადასხვა დაინტერესებული მხარის, მათ შორის სსო-ების მონაწილეობას სახელმწიფო უწყებების მიერ პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავების/დამტკიცების პროცესში. 2020 წელს მთავრობამ ასევე მიიღო დადგენილება რეგულირების ზემოქმედების შეფასების მეთოდოლოგიის დამტკიცების შესახებ, რომელიც ადგენს საჯარო კონსულტაციებს სხვადასხვა დაინტერესებულ მხარეებთან, როგორც ზემოქმედების შეფასების სავალდებულო ეტაპს გარკვეული კანონპროექტების წარდგენამდე.[96]

საქართველოს მთავრობასთან შედარებით, პარლამენტმა უფრო მეტი ინსტიტუციონალური მექანიზმები შექმნა სამოქალაქო მონაწილეობისთვის. 2021 წლის 6 ივლისს, ერთწლიანი დისკუსიის შემდეგ, საქართველოს პარლამენტმა მიიღო ღია პარლამენტი საქართველოს სამოქმედო გეგმა 2021-2022 წლებისთვის, რომელიც მიზნად ისახავს პარლამენტის ღიაობისა და გამჭვირვალობის ხელშეწყობას, მოქალაქეთა და სსო-ების ჩართულობის გაზრდას საქართველოს პარლამენტის საქმიანობაში და გააუმჯობესა ინფორმაციაზე წვდომა.[97]

---

[95] საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 20 დეკემბრის N629 განკარგულება. https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4747283?publication=0;

[96] საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 17 იანვრის N35 განკარგულება, https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/4776100?impose=translateEn&publication=0;

[97] საქართველოს პარლამენტი, ღია პარლამენტი საქართველოს სამოქმედო გეგმა 2021-2022 წწ. https://idfi.ge/public/upload/EU/Open%20Parliament%20Action%20Plan%202021-2022.pdf

საქართველოს პარლამენტი ასევე უფრო აქტიური იყო თემატური საქმის შემსწავლელი მენქანიზმების გამოყენებასა და კონკრეტულ თემებზე თემატური საგამოძიებო ჯგუფების ჩამოყალიბებაში.[98] პარლამენტი ღიად იწვევს დაინტერესებულ მხარეებს, მათ შორის სსო-ებს, რომ მიაწოდონ თავიანთი აზრი კონკრეტულ საკითხებზე თემატური განხილვის ფარგლებში. სსო-ების მიერ მოწოდებული წინადადებები საჯაროდ არის ხელმისაწვდომი პარლამენტის ვებ-გვერდზე, მაგრამ რადგან ეს ჯერ კიდევ ახალი ინსტრუმენტია, სსო-ები ჯერ კიდევ ელიან, თუ როგორ გადათარგმნება მათი წვლილი პოლიტიკის გადაწყვეტილებებში.

ცენტრალურ დონეზე საზოგადოების მონაწილეობის ინსტიტუციონალიზაციისკენ მიმართული გარკვეული პოზიტიური ნაბიჯების მიუხედავად, არსებული ჩარჩო მაინც არ იძლევა გარანტიას საზოგადოების არსებითი მონაწილეობის მიმართულებით, განსაკუთრებით კანონპროექტებისა და ნორმატიული აქტების შემუშავებაში, ვინაიდან არ არსებობს მკაფიოდ დადგენილი მექანიზმები სამოქალაქო ორგანიზაციების მონაწილეობის მარეგულირებელ წესებთან შეუსაბამობის გამოსასწორებლად, ამიტომ ხშირად ეს წესები პრაქტიკაში მხოლოდ დეკლარაციულია.[99]

ცენტრალურ დონეზე საზოგადოების მონაწილეობისგან განსხვავებით, საქართველოს კანონმდებლობა ადგენს ადგილობრივ დონეზე მონაწილეობის უფრო მრავალფეროვან ინსტრუმენტებს. საქართველოს ორგანული კანონი - ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი ითვალისწინებს ადგილობრივ დონეზე სამოქალაქო ჩართულობის ძირითად გარანტიებს, მათ შორის დასახლების საერთო კრების მეშვეობით; შუამდგომლობის წარდგენით; სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს მეშვეობით; საკრებულოს (საკრებულოს) და მისი კომისიების სხდომებში მონაწილეობით; მუნიციპალიტეტის მერისა და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრის მიერ გაწეული მუშაობის შესახებ ანგარიშების მოსმენის გზით.[100] მონაწილეობის მექანიზმების სია ღიაა და, შესაბამისად, აძლევს ადგილობრივ თვითმმართველობებს შესაძლებლობას შეიმუშაონ სხვადასხვა მონაწილეობითი სქემები, როგორიცაა მონაწილეობითი ბიუჯეტირება, გენდერული თანასწორობა და ახალგაზრდული საბჭოები და სხვა. მიუხედავად ამისა, არსებობს გარკვეული საკანონმდებლო დაბრკოლებები, რომლებიც ზღუდავს ადგილობრივ დონეზე საზოგადოების მონაწილეობის უფლებას. მაგალითად, დასახლების გენერალურ კრებას უნდა დაესწროს რეგისტრირებული ამომრჩევლების არანაკლებ 20%, რათა ის იყოს ლეგიტიმური, რაც არარეალურად მაღალია მაღალმთიანი და სოფლის დასახლებებისთვის, მაღალი მიგრაციის მაჩვენებლებით, რაც არსებითად ართმევს ადგილობრივ მოსახლეობას, მათ შორის, რეგიონულ სსო-ებს დასახლების საერთო კრების მოწვევის შესაძლებლობას.[101] გარდა საკანონმდებლო დაბრკოლებებისა, ადგილობრივ დონეზე საზოგადოების მონაწილეობა ასევე შესამჩნევად გაუარესდა პანდემიის გამო, რადგან ადგილობრივი მთავრობების უმეტესობა არ იყო

[98] ზოგიერთი მაგალითი მოიცავს თემატურ საგამოძიებო ჯგუფებს „სამოქალაქო ჩართულობა მუნიციპალურ საქმიანობაში", „ქალთა უფლებები არაფორმალურ ეკონომიკაში და Covid 19-ის ეფექტი" და მრავალი სხვა.

[99] საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის თანახმად, ფორმალური წარმოების შეუსაბამობა (მათ შორის, საზოგადოების მონაწილეობის არარსებობა) შეიძლება იყოს ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტის ან ნორმატიული აქტის ბათილად ცნობის სამართლებრივი საფუძველი, თუმცა საერთო სასამართლოები ან ზედამხედველობის ორგანოები ძნელად აკმაყოფილებენ განაცხადებს მხოლოდ ამის საფუძველზე.

[100] 85-ე მუხლი, საქართველოს ორგანული კანონის ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი. https://matsne.gov.ge/en/document/view/2244429?publication=44;

[101] ევროპის საბჭო, მოქალაქეთა ინსტიტუციონალიზებული მონაწილეობა: არსებული მექანიზმების შეფასება, 2017 წ., გვ. 19, https://rm.coe.int/1680784817

მზად, უზრუნველეყო მნიშვნელოვანი სამოქალაქო ჩართულობა პანდემიის დროს ელექტრონული ხელსაწყოების ან სხვა ფიზიკური საშუალებების გამოყენებით.[102]

ზოგიერთ შემთხვევაში, მონაწილეობის პლატფორმები ცენტრალურ დონეზე, მათ შორის, საკონსულტაციო საბჭოები, სამუშაო ჯგუფები და ა.შ. იქმნება ad-hoc საფუძველზე, რაც ხშირად ნიშნავს, რომ ყველა დაინტერესებული პირი არ იღებს ინფორმაციას ამ მონაწილეობის შესაძლებლობების შესახებ. სსო-ები აცხადებენ, რომ სახელმწიფო უწყებები თანამშრომლობის შესახებ გადაწყვეტილების მიღებისას სსო-ების დისკრიმინაციას ახდენენ. როგორც წესი, რეგიონული სსო-ებს, თბილისში დაფუძნებულ ორგანიზაციებთან შედარებით, აქვთ მხოლოდ შეზღუდული წვდომა მონაწილეობის შესაძლებლობებზე, რომლებიც დაკავშირებულია ცენტრალური ხელისუფლების მიერ გადაწყვეტილ საკითხებთან.

სტანდარტი II. სსო-ების რეგულარული, ღია და ეფექტიანი მონაწილეობა საჯარო პოლიტიკის შემუშავებაში, განხორციელებასა და მონიტორინგში უზრუნველყოფილია.

საქართველოს კანონმდებლობა ითვალისწინებს საჯარო და საკონსულტაციო საბჭოების, სამუშაო ჯგუფების, საკონსულტაციო ორგანოების, თემატური განხილვის ჯგუფების და სხვა მონაწილეობის ინსტრუმენტების შექმნას გადაწყვეტილების მიღების თითქმის ყველა დონეზე, როგორც შემუშავების, ისე განხორციელების ეტაპებზე. გარდა ამისა, კანონი პრემიერ-მინისტრს და მინისტრებს უფლებას აძლევს შექმნან საკონსულტაციო ორგანოები (კომისია, საკონსულტაციო საბჭო) თავიანთი მანდატის ფარგლებში ნებისმიერ საკითხზე.[103] თუმცა, ყოველთვის არ არსებობს მკაფიო წესები, რომლებიც წარმართავს მათ შემადგენლობას და ეს ორგანოები ყოველთვის არ კომპლექტდებიან სსო-ს წარმომადგენლებით და მაშინაც კი, როდესაც ისინი ამას აკეთებენ, სსო-ები აღნიშნავენ, რომ მათ აქვთ მხოლოდ დამატებითი გავლენა, რომელიც შემოიფარგლება არაარსებითი გადაწყვეტილებებით.

მიუხედავად ამ საკანონმდებლო გარანტიებისა, კანონი მკაფიოდ არ ადგენს საჯარო კონსულტაციების წარმოების პროცედურებსა და ვადებს, რის გამოც საჯარო კონსულტაციების ორგანიზება და პროცედურები სახელმწიფო ორგანოების მიხედულებაზეა დამოკიდებული. კანონმდებლობა, როგორც წესი, არ ადგენს საკონსულტაციო ორგანოების წევრების შემადგენლობის განსაზღვრის მკაფიო და გამჭვირვალე მექანიზმს, რაც ქმნის სივრცეს თვითნებური გადაწყვეტილების მისაღებად. არსობრივი მონაწილეობის უზრუნველყოფა ასევე სუსტია.

მიუხედავად იმისა, რომ მუნიციპალიტეტებს შორის მზარდი ინტერესი იყო, მიიღონ და განახორციელონ სტრატეგიები და პოლიტიკის დოკუმენტები, რომლებიც უზრუნველყოფენ მოქალაქეთა მონაწილეობას და გადაწყვეტილების მიღების გამჭვირვალობას ადგილობრივ დონეზე,[104] სსო ფოკუს ჯგუფის მონაწილეებმა აღნიშნეს, რომ ეს ინიციატივები არ იყო მუნიციპალური ხელისუფლებისთვის არსებითი და დონორი ორგანიზაციების მიერ კონკრეტული პროექტების ფარგლებში იყო მოტივირებული. აქედან გამომდინარე, მუნიციპალიტეტის დონეზე სამოქალაქო ჩართულობის სქემების ინსტიტუციური უწყვეტობის

[102] OSGF, CTC, და სხვები, ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსი 2021 წ, http://www.lsgindex.org/uploadimages/adm_folder/LSGIndex-Final-geo.pdf
[103] „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხ. 20 და ა29. https://matsne.gov.ge/en/document/view/2062?publication=41;
[104] ღია მმართველობის პარტნიორობა, დამოუკიდებელი ანგარიშგების მექანიზმი (IRM): საქართველოს გარდამავალი შედეგების ანგარიში 2018–2019, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/05/Georgia_Transitional-Results_Report_2018-2019_EN_for-public-comment.pdf

და პოლიტიკური მხარდაჭერის ნაკლებობა იქნება, მას შემდეგ, რაც დონორთა მიერ დაფინანსებული კონკრეტული პროექტები სრულდება.

ეს საკითხები კიდევ უფრო გამწვავდა პანდემიის დროს მას შემდეგ, რაც პირადი ჩართულობა დიდწილად შეზღუდული იყო COVID-19-ის გავრცელებასთან დაკავშირებული უსაფრთხოების რეგულაციების გამო და ონლაინ ინსტრუმენტები წარუმატებელი აღმოჩნდა ამ ხარვეზის შესავსებად. 2020 წლის გაზაფხულზე, პანდემიასთან დაკავშირებული საგანგებო მდგომარეობის საფუძველზე, მთავრობამ ოფიციალურად შეზღუდა გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილების გამოტანისას საჯარო განხილვების ჩატარება, რაც სავალდებულო ადმინისტრაციული ეტაპია ასეთი სახის გადაწყვეტილებებისთვის. ამ პერიოდის განმავლობაში, გარემოს დაცვის სამინისტრომ დაიწყო რამდენიმე გახმაურებული პროექტის განხორციელება, რამაც გამოიწვია გარემოსდაცვითი სსო-ების შეშფოთება, აღნიშნავდნენ რა, რომ „დაინტერესებული საზოგადოების უმრავლესობისთვის პროექტის შესახებ ინფორმაციის მიღების ერთადერთი გზა - საჯარო მოსმენა“ შეზღუდული იყო ამ პროექტებისთვის.[105]

ონლაინ პლატფორმების, როგორც ჩართულობის პირველადი ინსტრუმენტის გამოყენებამ სრულიად უგულებელყო გარკვეული ჯგუფები, მათ შორის, ინტერნეტსა და მოწყობილობებზე შეზღუდული ხელმისაწვდომობის მქონე ადამიანები (განსაკუთრებით სოფლებში მცხოვრები ადამიანები და უფროსი თაობები) მონაწილეობისგან. სამწუხაროდ, საქართველოს მთავრობას არ გადაუდგამს მნიშვნელოვანი ნაბიჯები ამ გამოწვევების გადასაჭრელად.

არსებული კონსულტაციების ფორმატები ყოველთვის არ იძლევა ეფექტიანი მონაწილეობის გარანტიას და სსო-ები ყოველთვის არ არიან მოწვეულნი გადაწყვეტილების მიღების პროცესში წვლილის შესატანად ადრეულ ეტაპზე და არ ეძლევათ საკმარისი დრო. მაგალითად, ორ წამყვანი ქართული სსო „საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო“ (TIG) და „სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება“ (ISFED) იძულებული გახდა დაეტოვებინათ ცენტრალური საარჩევნო კომისიის (ცესკო) მრჩეველთა ჯგუფის შექმნის პროცესი, საკონსულტაციო ორგანო, რომელიც გასცემს რეკომენდაციებს საარჩევნო დავის განხილვის პროცესთან დაკავშირებით. საარჩევნო კოდექსის მიხედვით, საკონსულტაციო ჯგუფი უნდა შედგებოდეს საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატის წარმომადგენლისგან და არჩევნების დამკვირვებელი ორგანიზაციების, მათ შორის სსო-ების მიერ შერჩეული საერთაშორისო და/ან ადგილობრივი ექსპერტებისგან, თუმცა TIG და ISFED აღნიშნავენ, რომ გადაწყვეტილების მიღების ცესკოს მიერ შემუშავებულმა სსო-ს წარმომადგენლების შერჩევის პროცედურამ არ უზრუნველყო კვალიფიციური და სანდო კანდიდატების შერჩევა და მათი ყოფნა ამ ჯგუფში ნომინალური გახადა.[106]

საკონსულტაციო ორგანოს არსებობა არ ზღუდავს სსო-ების შესაძლებლობას მონაწილეობა მიიღონ საჯარო კონსულტაციაში ან საჯარო განხილვის მომდევნო (გვიან) ეტაპზე, ამიტომ ზოგიერთ სსო-ს აქვს დაბალი ინტერესი საკონსულტაციო ორგანოების წევრობის მიმართ, ძირითადად იმის გამო, რომ ეს სქემები არ ითვალისწინებს სავალდებულო გამოხმაურებას მათ ინიციატივებზე და, შესაბამისად, სსო-ები არ აღიქვამენ ამ ინსტრუმენტებს პოლიტიკის შემუშავებაზე ეფექტიანი ზემოქმედების მექანიზმად.

---

[105] საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, სუვერენი - „პრემიერ მინისტრი“, 2021, გვ. 41, https://bit.ly/33lqQgW

[106] „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“ და „სამართლიანი არჩევნები“ ტოვებენ ცესკოს მრჩეველთა ჯგუფის დაკომპლექტების პროცესს. https://transparency.ge/en/post/ti-georgia-and-isfed-are-leaving-process-staffing-cec-advisory-group

გარდა ამისა, სსო-ებმა ფოკუს ჯგუფის დროს გააზიარეს თავიანთი დაკვირვებები იმის შესახებ, რომ სამთავრობო ხელისუფლება, როგორც წესი, არ იძლევა ეფექტიანი მონაწილეობის შესაძლებლობებს, როდესაც საქმე ეხება საკამათო გადაწყვეტილებებს, რამაც შეიძლება გამოიწვიოს გარკვეული კრიტიკა მოქალაქეებისა და სსო-ების მხრიდან. უფრო მეტიც, თუნდაც მკაცრად ინსტიტუციონალიზებული სსო-ების მონაწილეობითი ინსტრუმენტების ფარგლებში, სადაც სსო ოფიციალურად განიხილება საკონსულტაციო ორგანოს ნაწილად, კრიტიკაზე შემხვედრი რეაქცია მტრულია. მაგალითად, 2021 წლის იანვარში აჭარის კულტურული მემკვიდრეობის დაცვის სააგენტომ შეუწყვიტა წევრობა მრჩეველთა საბჭოს ადგილობრივი სსო-ს წარმომადგენელს, მისი განსხვავებული, კრიტიკული შეხედულებების გამო, სააგენტოს პოლიტიკაზე, რაც სააგენტოს დირექტორმა შეაფასა, როგორც სააგენტოს „განზრახი დისკრედიტაცია“.[107]

სახელმწიფო ორგანოები, როგორც წესი, არ აწვდიან უკუკავშირს სსო-ების მიერ მოწოდებულ წინადადებებზე არც პირადად და არც საჯაროდ.

III. სსო-ებს აქვთ წვდომა ინფორმაციაზე, რომელიც აუცილებელია მათი ეფექტიანი მონაწილეობისთვის.

საქართველოს კანონმდებლობა ადგენს აუცილებელ გარანტიებს საჯარო ინფორმაციის უფასოდ და გონივრულ ვადებში (დაუყოვნებლივ ან არაუგვიანეს 10 დღისა) ხელმისაწვდომობის უზრუნველსაყოფად.[108]

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი ასევე ადგენს ზედამხედველობის მექანიზმს და ქმნის საჯარო დაწესებულებების ვალდებულებას, ყოველწლიურად წარუდგინონ „ინფორმაციის თავისუფლების ანგარიში“ საქართველოს პარლამენტს, რომელიც უნდა შეიცავდეს ინფორმაციას საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე უარის თქმის შესახებ გადაწყვეტილების რაოდენობის, კოდექსის დარღვევის რაოდენობისა და პასუხისმგებელ პირებზე დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაწესების შემთხვევების, უარის თქმის გადაწყვეტილებაზე გასაჩივრების შესახებ, და ა.შ.[109] სსო-ებს ასევე აქვთ შესაძლებლობა ჩაერთონ და წვლილი შეიტანონ ამ ზედამხედველობის პროცესში საპარლამენტო პროცედურების გზით.[110] ასევე, არსებობს რამოდენიმე ონლაინ სამთავრობო პლატფორმა და ნორმატიული აქტი, რომლებიც უზრუნველყოფენ შესაბამისი ინფორმაციის პროაქტიულ გამოქვეყნებას.[111]

მიუხედავად ამ გარანტიებისა, საქართველოს მთავრობა საკმაოდ დახურულია ინფორმაციის გამოქვეყნებასთან დაკავშირებით. გარდა იშვიათი შემთხვევისა, მთავრობა არ აქვეყნებს ინფორმაციას კანონპროექტების/სამთავრობო დადგენილებების ან მათი შემდგომი

---

107 სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, არასამთავრობო ორგანიზაციები ეხმაურებიან აჭარის კულტურული მემკვიდრეობის დაცვის საბჭოს წევრის უფლებამოსილების შეწყვეტის ფაქტს, 2021 წლის 28 იანვარი, https://socialjustice.org.ge/ka/products/arasamtavrobo-organizatsiebi-ekhmianebian-acharis-kulturuli-memkvidreobis-datsvis-sabchos-tsevristvis-uflebamosilebis-shetsqvetis-fakts

108 საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, თავი III, https://matsne.gov.ge/en/document/view/16270?publication=33

109 იქვე, მუხ. 49;

110 საქართველოს პარლამენტი, ადამიანის უფლებათა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტი განიხილავს ანგარიშებს საჯარო ინფორმაციის შესახებ, (2021 წლის 29 ივნისი), https://bit.ly/3A4x54o;

111 საკანონმდებლო მაცნე www.Matsne.gov.ge-ზე რეგულარულად ქვეყნდება ყველა ნორმატიული აქტი, მათ შორის კანონები, მთავრობის დადგენილებები, საერთაშორისო ხელშეკრულებები, საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებები. ინფორმაცია ყველა კანონპროექტის, შემდგომი დოკუმენტების და მოსმენების განრიგის შესახებ, როგორც წესი, ხელმისაწვდომია საქართველოს პარლამენტის ვებ გვერდზე (www.parliament.ge) და სსო-ებს აქვთ შესაძლებლობა მიიღონ მონაწილეობა და კომენტარი გაუკეთონ კანონპროექტებს საპარლამენტო საკომიტეტო მოსმენებზე.

წარმოების შესახებ და სსო-ებს არ აქვთ შესაძლებლობა გაეცნონ ან/და ჩაერთონ შემუშავების პროცედურებში. უფრო მეტიც, 2020 წლის სექტემბრიდან მთავრობამ ოფიციალური დასაბუთების გარეშე შეაჩერა მთავრობის განკარგულებების ვებ-გვერდზე გამოქვეყნება.[112]

ინფორმაციის სისტემატიზაციისა და ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფის გარკვეული ძალისხმევის მიუხედავად, სსო-ებს ჯერ კიდევ უჭირთ ინფორმაციის ეფექტიანად მოპოვება საკამათო პროექტებთან ან სენსიტიურ საკითხებთან დაკავშირებით[113] და მთავრობა ხშირად იყენებს კომერციული საიდუმლოების ფართო ინტერპრეტაციას, როგორც საბაბს ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის შეზღუდვის მიზნით იმ ინფრასტრუქტურული პროექტების ან საჯარო-კერძო პარტნიორობის გარიგებების შესახებ, რომლებზეც სსო-ებს მომეტებული ინტერესი აქვთ, რომ დამკვირვებლის როლი შეასრულონ. სსო-ებს ასევე უჭირთ ინფორმაციის მიღება ადგილობრივი ხელისუფლებისგან, განსაკუთრებით იმის გათვალისწინებით, რომ ისინი მხოლოდ პროაქტიულად აქვეყნებენ შეზღუდულ ინფორმაციას, რაც ნაწილობრივ განპირობებულია საჭირო ონლაინ ინფრასტრუქტურის არარსებობით.

პანდემიამ ასევე უარყოფითად იმოქმედა ინფორმაციის მოთხოვნაზე პასუხების დროულად მიღების შესაძლებლობაზე. საჯარო ინფორმაციაზე წვდომა ოფიციალურად შეიზღუდა 2020 წლის 21 მარტიდან, როდესაც საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე საგანგებო მდგომარეობა გამოცხადდა.[114] ამ შეზღუდვების მოხსნის შემდეგაც კი, საჯარო ხელისუფლებამ გამოიყენა კოვიდ-პანდემია, როგორც საბაბი საჯარო ინფორმაციის გაცემის შეჩერებისა და თავიდან ასაცილებლად.[115]

სტანდარტი IV. გადაწყვეტილების მიღებაში მონაწილეობა განსხვავდება პოლიტიკური აქტივობებისა და ლობირებისგან.

საქართველოს აქვს ცალკე კანონი ლობისტური საქმიანობის შესახებ,[116] რომელიც არეგულირებს ლობირებას, აწესებს ლობისტების რეგისტრაციის პროცედურებს და შესაბამის უფლებებსა და მოვალეობებს. ყველას აქვს უფლება დარეგისტრირდეს ლობისტად, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც პირის საქმიანობა შეუთავსებელია ლობისტურ აქტივობებთან (პირები, რომლებიც იკავებენ გარკვეულ საჯარო თანამდებობებს, მაგალითად, პარლამენტის წევრებს) ან პირი ნასამართლევია სახელმწიფოს წინააღმდეგ ჩადენილ დანაშაულში ან თანამდებობრივი დანაშაულისთვის.[117]

---

[112]სტუდია მონიტორი, ნახეთ რას მალავს მთავრობა და რატომ არის მათი გადაწყვეტილებები საზოგადოებისთვის დაფარული, (29, ოქტ. 2021), https://www.facebook.com/monitorstudio/posts/4645850238810977

[113] ზოგიერთი მაგალითი მოიცავს:
-ინფორმაცია ნამახვანის კაშხლის მშენებლობის შესახებ- https://socialjustice.org.ge/ka/products/uzenaesi-sasamartlo-kontrazvervit-sakmianobaze-statistikur-monatsemebs-ar-asajaroebs
-ინფორმაცია კონტრდაზვერვითი საქმიანობის შესახებ - https://socialjustice.org.ge/ka/products/uzenaesi-sasamartlo-kontrazvervit-sakmianobaze-statistikur-monatsemebs-ar-asajaroebs

[114] საქართველოს მთავრობის დადგენილების მე-13 მუხლი „საქართველოში ახალი კორონავირუსის (COVID-19) გავრცელების პრევენციასთან დაკავშირებით განსახორციელებელი ღონისძიებების დამტკიცების შესახებ“. https://matsne.gov.ge/en/document/view/4830610?publication=41

[115] IDFI, საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა საქართველოში 2020. https://idfi.ge/en/access_to_public_information_in_georgia_2020

[116] საქართველოს კანონი ლობირების შესახებ, https://matsne.gov.ge/ka/document/view/13552?publication=7;

[117] იქვე.

რეგისტრაციის შემდეგ ლობისტებს აქვთ გარკვეული უპირატესობები და ანგარიშგების ვალდებულებები. მაგალითად, მათ შეუძლიათ თავისუფლად შევიდნენ საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების ადმინისტრაციულ შენობაში, შეუძლიათ მონაწილეობა მიიღონ კანონპროექტის განხილვაში როგორც ღია, ასევე დახურულ (გარდა კანონით განსაზღვრული ცალკეული შემთხვევებისა) სხდომაზე, აქვთ სიტყვის უფლება კომიტეტის სხდომებზე, პირადად ხვდებიან საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ორგანოს წარმომადგენლებს.[118]

ამჟამად ლობისტად რეგისტრირებულია 35 პირი. 2018 წლიდან საქართველოს პარლამენტს ლობისტად რეგისტრაციის მოთხოვნით მხოლოდ 6-მა პირმა მიმართა და მათგან მხოლოდ სამი დაკმაყოფილდა. სსო-ს წარმომადგენლები ძირითადად არ რეგისტრირდებიან ლობისტად და უპირატესობას ანიჭებენ ტრადიციულ საკანონმდებლო ადვოკატირებას. ინფორმაცია ლობისტებისა და მათი საქმიანობის შესახებ ხელმისაწვდომია ონლაინ საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდზე.[119]

მიუხედავად საკანონმდებლო წახალისებისა, ლობირებისა და ლობისტად დარეგისტრირების სტატუსი ძირითადად უმოქმედოა, რადგან საქართველოს კანონმდებლობა იძლევა სხვა გარანტიებს (სამუშაო ჯგუფებსა საპარლამენტო მოსმენებში მონაწილეობა, ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა და ა.შ.), რომლებიც გვთავაზობენ მსგავს ჩართულობას ამ სტატუსის გარეშე, ამიტომ ადამიანები ამჯობინებენ უშუალოდ ჩაერთონ საკანონმდებლო ადვოკატირებაში ლობისტის სტატუსის გარეშე.

ადვოკატირება ცალსახად განსხვავდება ლობირებისგან და სსო-ებს აქვთ თავისუფლება, არსებითად ჩაერთონ საკანონმდებლო ადვოკატირებაში ლობისტად რეგისტრაციის გარეშე.

საქართველოს კანონმდებლობა არ განსაზღვრავს პოლიტიკურ საქმიანობას და არ არსებობს რეგულაცია, რომელიც ზღუდავს სსო-ების ჩართულობას პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღებაში. საზოგადოებრივი ორგანიზაციები ქართული პოლიტიკური პროცესების აქტიური მონაწილეები არიან და წარმოადგენენ სხვადასხვა პოლიტიკურ და ფილოსოფიურ ჩარჩოებს. ეს იდეოლოგიური ფონი და განსხვავებული პოლიტიკური მოსაზრებები ზოგჯერ გამოიყენება გარკვეული სსო-ების მარგინალიზაციისთვის, როდესაც მათი საქმიანობა მჭიდროდ შეესაბამება კონკრეტულ პარტიულ პოლიტიკას. ეს თავდასხმები ძირითადად შემოიფარგლება პოლიტიკური გამოსვლებით, სსო-ები რჩებიან მდგრადი ამ მცდელობების მიმართ და მათ არ აჩუმებენ და არ აშინებენ, რომ მიატოვონ თავიანთი საქმიანობა.

118 იქვე.

119 საქართველოს პარლამენტის ვებ-გვერდი, რეგისტრირებულ ლობისტთა სია და ანგარიშები მათი საქმიანობის შესახებ. https://parliament.ge/supervision/bills-reports/other-reports

კონკრეტული რეკომენდაციები მე-5 სფერსთან მიმართებით:

- სახელმწიფო ინსტიტუტებმა პატივი უნდა სცენ ინდივიდების უფლებას მონაწილეობა მიიღონ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში და უზრუნველყონ მათი მნიშვნელოვანი ჩართულობა კანონპროექტებისა და პოლიტიკის შემუშავებაში, მათ შორის პოლიტიკურად მგრძნობიარე თემებზე;
- საქართველოს მთავრობამ ეროვნულ დონეზე უნდა შეიმუშაოს და მიიღოს ერთიანი სტანდარტები/წესები კანონპროექტების განხილვისა და პოლიტიკის დაგეგმვისას საჯარო კონსულტაციების გამართვის შესახებ, მათ შორის, მკაფიოდ, სავალდებულო ეტაპად განსაზღვროს მონაწილეობითი პროცესი (კონსულტაციები) დადგენილებების, კანონპროექტების, სტრატეგიული დოკუმენტების და სხვა ინსტრუმენტების შემუშავებისას და განსაზღვროს პასუხისმგებლობა ამ ვალდებულების დარღვევისას;
- სახელმწიფომ უნდა უზრუნველყოს, რომ სსო-ებთან კონსულტაციები განხორციელდეს კანონებისა და პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავების ადრეულ ეტაპზე და მათ მიეწოდოს ყოვლისმომცველი უკუკავშირი მათ მიერ შეტანილ კონტრიბუციასთან დაკავშირებით;
- მთავრობამ უნდა აღმოფხვრას საკანონმდებლო და პრაქტიკული დაბრკოლებები, რომლებიც ზღუდავს ადგილობრივ დონეზე მნიშვნელოვან მონაწილეობას (მაგ., ოლქის საერთო კრების 20%-იანი ბარიერის შემცირება) და მხარი დაუჭიროს ადგილობრივ ხელისუფლებას მონაწილეობისა და ინფორმაციის გამოქვეყნების ელექტრონული ინსტრუმენტების განვითარებაში;
- საქართველოს მთავრობამ და სხვა სახელმწიფო უწყებებმა უნდა განამტკიცონ თავიანთი ვალდებულებები საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის გარანტიისა და უზრუნველყონ სსო-ებისათვის განსაკუთრებით სადავო თემებზე, მაღალი საზოგადოებრივი ინტერესისას ყოვლისმომცველი ინფორმაციის თავის დროზე მიწოდება.
- საქართველოს მთავრობამ პარლამენტში წარდგენამდე/მიღებამდე უნდა გამოაქვეყნოს კანონპროექტები და ნორმატიული აქტების პროექტები საჯარო კომენტარისთვის. ამ მიზნით მან უნდა შექმნას ონლაინ პლატფორმა, რომელიც უზრუნველყოფს გამჭვირვალე და ღია პოლიტიკის შემუშავების პროცედურებს.

3.6 გამოხატვის თავისუფლება

ჯამური ქულა: 4.9 /7

კანონმდებლობა: 5.6/7 | პრაქტიკა: 4.1/7

გამოხატვის თავისუფლება გარანტირებულია და შეესაბამება საერთაშორისო სტანდარტებს. ამ მხრივ კანონმდებლობა რეგიონში ყველაზე პროგრესულად ითვლება. თუმცა,

ზოგიერთი სამართლებრივი ნორმა და საკანონმდებლო წინადადება, როგორიცაა „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონში და ბავშვის უფლებათა კოდექსში არასრულწლოვანთა საზიანო ინფორმაციისგან დაცვის შესახებ ცვლილებები, არის ფართო, ორაზროვანი და გამოხატვის თავისუფლების შეზღუდვის რისკებს შეიცავს. მედიის საკანონმდებლო ბაზა ქმნის მყარ საფუძველს გამოხატვის თავისუფლების უზრუნველსაყოფად, თუმცა საანგარიშო პერიოდში გამოვლინდა ჟურნალისტების პროფესიულ საქმიანობაში ჩარევის შემთხვევები და ამ საქმეებზე შესაბამისი გამოძიების წარმოების ნაკლებობა.

სტანდარტი I. ყველას აქვს აზრისა და გამოხატვის თავისუფლების უფლება.

გამოხატვის თავისუფლება გარანტირებულია საქართველოს კანონმდებლობით.[120] აქედან გამომდინარე, პირები ზოგადად სარგებლობენ ამ ფუნდამენტური უფლებით, მათ შორის ონლაინ კომუნიკაციებში. გამოხატვის თავისუფლების დაცვის მიმართ სახელმწიფოს მიდგომა ყველაზე პროგრესულად ითვლება კავკასიაში.[121] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ შესაბამის კანონებთან ერთად მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანა მაღალი სტანდარტის ჩამოყალიბებაში.[122] სასამართლომ არაერთხელ აღნიშნა, რომ „თავისუფალი საზოგადოება შედგება თავისუფალი ინდივიდებისგან, რომლებიც აზროვნებენ თავისუფლად, აქვთ დამოუკიდებელი და განსხვავებული აზრი და მონაწილეობენ დემოკრატიულ პროცესებში, რაც გულისხმობს აზრთა გაცვლასა და დებატებს“.[123]

საქართველოს კონსტიტუციის მე-17 მუხლი იცავს აზრის, ინფორმაციის, მასმედიის და ინტერნეტის თავისუფლებას. სიტყვისა და გამოხატვის თავისუფლების შესახებ კანონში ნათქვამია, რომ გამოხატვის თავისუფლებასთან დაკავშირებული სხვა „საყოველთაოდ მიღებული უფლებები“ ასევე დაცულია, მაშინაც კი, თუ ისინი კონკრეტულად არ არის აღნიშნული კანონში.[124] არავის აქვს უფლება მონოპოლია ჰქონდეს მასმედიის ან ინფორმაციის გავრცელების საშუალებებზე.[125] ცენზურა აკრძალულია.[126] კანონის თანახმად, ყველას, მათ შორის სსო-ებს შეუძლიათ ისარგებლონ გამოხატვის თავისუფლებით როგორც ონლაინ, ისე ოფლაინში. თუმცა, მარგინალიზებულ თემებს, როგორიცაა ლგბტქია+ წარმომადგენლები, განსაკუთრებით უჭირთ გამოხატვის უფლების თავისუფლად რეალიზაცია, რადგან ხშირად ექვემდებარებიან ჩაგვრას, ძალადობას და დისკრიმინაციას.[127] სახელმწიფო არ ასრულებს თავის პოზიტიურ ვალდებულებას, დაიცვას მათი კონსტიტუციური უფლება. ეს განსაკუთრებით გამოიკვეთა 2021 წლის თბილისი პრაიდის კვირეულზე, როდესაც პრაიდის მსვლელობის ორგანიზატორები იძულებულნი გახდნენ გაეუქ-

---

[120] Freedom House-ის ანგარიში 2021. ხელმისაწვდომია: https://freedomhouse.org/country/georgia/freedom-world/2021.

[121] მედია ადვოკატირების კოალიცია, „მედია გარემო საქართველოში“, 2020, 23. ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3m6QPiC.

[122] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 30 სექტემბრის განჩინება საქმეზე N1/6/561,568 საქართველოს მოქალაქე იური ვაზაგაშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ.

[123] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 26 ოქტომბრის განჩინება საქმეზე N2/2/389 მაია ნათაძე და სხვები საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს პრეზიდენტის წინააღმდეგ, II, 13.

[124] „სიტყვისა და გამოხატვის თავისუფლების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის მე-3 პუნქტი. https://matsne.gov.ge/en/document/view/33208?publication=5;

[125] საქართველოს კონსტიტუციის მე-17 მუხლის მე-3 პუნქტი.

[126] იქვე.

[127] საქართველოს სახალხო დამცველის (ომბუდსმენის) წარდგინება უნივერსალური პერიოდული მიმოხილვისთვის (UPR) 37-ე სესიაზე, 2021 წლის იანვარი-თებერვალი, პუნქტი 29. ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3c3RR9C.

მებინათ ღონისძიება, რადგან სახელმწიფომ დე ფაქტო უარი თქვა მონაწილეთა უსაფრთხოების დაცვაზე.[128]

აკრძალულია სიძულვილის ადვოკატირება, რომელიც წარმოადგენს დისკრიმინაციის, მტრობის ან ძალადობის წაქეზებას. 2015 წელს სისხლის სამართლის კოდექსში შეტანილმა ცვლილებებმა მოახდინა „ძალადობრივი ქმედებებისკენ საჯარო მოწოდებების“ კრიმინალიზაცია, რომლებიც მიზნად ისახავდნენ „უთანხმოების გამოწვევას რელიგიურ, რასობრივ, ეთნიკურ, სოციალურ, ენობრივ ან სხვა ჯგუფებს შორის“.[129] ამ მუხლის დარღვევა ისჯება ჯარიმით და საზოგადოებრივი შრომით.[130] განმეორებითი დანაშაული, რამაც გამოიწვია დაზიანება ან სიკვდილი, ისჯება თავისუფლების აღკვეთით ხუთ წლამდე. [131]

ზოგიერთი სამართლებრივი ნორმა და საკანონმდებლო წინადადება არის ფართო, ორაზროვანი, არ არის მკაფიოდ ჩამოყალიბებული და შეიცავს გამოხატვის თავისუფლების შეზღუდვის რისკებს. ამასთან დაკავშირებით, ხაზგასასმელია „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონში[132] და ბავშვის უფლებათა კოდექსში[133] არასრულწლოვანი ბავშვის მავნე ინფორმაციისგან დაცვის შესახებ დებულებით. ეს რეგულაციები პრობლემურია, რადგან სცილდება ფართო დისკრეციის ჩარჩოებს და კომუნიკაციის კომისიას ანიჭებს უფლებამოსილებას, თავისი სუბიექტური შეხედულებისამებრ გადაწყვიტოს, თუ რა შინაარსი შეიძლება გაავრცელოს მაუწყებელმა.[134] აღსანიშნავია ასევე პარლამენტში ცოტა ხნის წინ წარდგენილი საკანონმდებლო კანონპროექტი „საარჩევნო კოდექსში“ და „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონში შესატან ცვლილებებთან დაკავშირებით. კანონპროექტი კრძალავს საარჩევნო კამპანიის დროს პოლიტიკური რეკლამის განთავსებას, რამაც შეიძლება გამოიწვიოს უარყოფითი დამოკიდებულების შექმნა სხვა პოლიტიკური პარტიის ან კანდიდატის მიმართ.[135] იგი ასევე მიიჩნევს მედიასაშუალებას ადმინისტრაციულად პასუხისმგებლად ასეთი რეკლამის გაშვებაზე.[136] ეს რეგულაცია ამცირებს ქვეყანაში გამოხატვისა და მედიის თავისუფლების დაცვის მაღალ სტანდარტს, უფრო მეტიც, ტერმინი „ნეგატიური დამოკიდებულება“ ფართო და ბუნდოვანია, რაც ქმნის უფლებაში არაკონსტიტუციური ჩარევის რისკებს.[137]

საქართველოს მედია გარემო არის სიცოცხლისუნარიანი და პლურალისტური, მაგრამ პოლარიზებული, რაც ასახავს პოლიტიკურ ვითარებას.[138] პოლარიზაცია იზრდება მნიშვნე-

---

[128] „საიას განცხადება 5 ივლისს განხორციელებულ ძალადობრივ ქმედებებზე“, საიას ვებგვერდი, 05.07.2021. ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3CduhlZ.
[129] მუხ. 239^1, საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი, https://matsne.gov.ge/en/document/view/16426?publication=235;
[130] იქვე.
[131] იქვე.
[132] „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 561-ე და 562-ე მუხლები. https://matsne.gov.ge/en/document/view/32866?publication=52;
[133] 66-ე მუხლი, ბავშვის უფლებათა კოდექსი, https://matsne.gov.ge/en/document/view/4613854?publication=0;
201. „მაუწყებელთათვის დღეს მოქმედი საკანონმდებლო ნორმები არის ცენზურა და უნდა გამოცხადდეს არაკონსტიტუციურად“, GDI, 01.09.2020წ. ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3a0o4xE.

[135] საქართველოს ორგანულ კანონში „საქართველოს საარჩევნო კოდექსში“ და „მაუწყებლობის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე, 18.10.2021. კანონპროექტი ხელმისაწვდომია: https://info.parliament.ge/#law-drafting/22919.
[136] იქვე.
[137] „კოალიცია მედიის ადვოკატირებისთვის უარყოფითად აფასებს კანონმდებლობაში ეგრეთ წოდებული ახალი კონცეფციის „ნეგატიური დამოკიდებულება“ შემოღებას, საიას ვებგვერდი, 20.10.2021წ. ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3E3yvx0.
[138] Freedom House-ის 2021 წლის ანგარიში.

ლოვანი სოციალურ-პოლიტიკური მოვლენებისას, განსაკუთრებით, არჩევნების დროს.[139] პრაქტიკა გვიჩვენებს, რომ უკუსვლა წამყვან მედიასაშუალებებზე პოლიტიკური გავლენისგან მომდინარეობს.

მიუხედავად იმისა, რომ მედიის საკანონმდებლო ბაზა იძლევა გამოხატვის თავისუფლების უზრუნველსაყოფად მყარ საფუძველს, ჟურნალისტების მიმართ მუქარის შემთხვევები, მსგავს მოვლენებზე არაეფექტიანი და დაგვიანებული რეაგირება და ამ საქმეების შესაბამისი გამოძიების არარსებობა სერიოზულ შეშფოთებას იწვევს გამოხატვის თავისუფლების მდგომარეობასთან დაკავშირებით ქვეყანაში.[140] ტოლერანტული, შემრიგებლური პოზიციის ხელშეწყობის ნაცვლად, ხელისუფლება და მაღალი თანამდებობის პირები მედიას დისკრიმინაციული მოპყრობითა[141] და აგრესიული რიტორიკით პასუხობენ.[142]

მედიის წარმომადგენლების პროფესიულ საქმიანობაში უკანონო ჩარევისა და თავდასხმის არაერთი შემთხვევა დაფიქსირდა.[143] ჟურნალისტური საქმიანობის ხელის შეშლის და მათი ფიზიკური დაზიანების ერთ-ერთი შემთხვევა დაფიქსირდა 2020 წლის 8 ნოემბერს საარჩევნო ადმინისტრაციის შენობის წინ აქციის დარბევისას, რომელიც ადგილობრივმა სსო-ებმა არალეგიტიმურად და არაპროპორციულად მიიჩნიეს.[144] ამ აქციაზე ჟურნალისტების საქმიანობაში უკანონო ჩარევის ფაქტებზე გამოძიება არ დაწყებულა.[145]

50-ზე მეტ ჟურნალისტს და მედიის მუშაკს თავს დაესხნენ ძალადობრივი ჯგუფები, რომლებიც ქუჩებში გამოვიდნენ თბილისში ლგბტქია+ პრაიდის აქციის თავიდან

---

139 მედიის ადვოკატირების კოალიცია „მედია გარემო საქართველოში“, 23. https://osgf.ge/en/publication/media-environment-in-georgia-2020/

140 კოალიცია თანასწორობისთვის, „არადისკრიმინაციის უფლება პრაქტიკაში სხვადასხვა ჯგუფებისთვის საქართველოში“, 2020 წლის ანგარიში, 103. ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3m51wRm.

141 იხილეთ: საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, [ფეისბუქის გვერდი], 11.11.2021, „კოალიცია მედია ადვოკატირებისთვის მოუწოდებს იუსტიციის სამინისტროს შეწყვიტოს ჟურნალისტების დისკრიმინაცია“, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3rKf5du.

142 იხილეთ: კოალიცია მედიის ადვოკატირებისთვის [ფეისბუქის გვერდი], 17.07.2021, „კოალიცია მედია ადვოკატირების პარტნიორი ორგანიზაციები შეშფოთებას გამოხატავენ პრემიერ-მინისტრის მიერ მთავარი არხის, ტვ პირველის და ფორმულას დისკრედიტაციის გამო და ასევე ნიკა გვარამიას მიმართ გავრცელებულ მუქარასთან დაკავშირებით “, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3dtG9Wb; კოალიცია მედიის ადვოკატირებისთვის [ფეისბუქის გვერდი], 23.07.2021, „მოვუწოდებთ ყველა საჯარო პირს, შეწყვიტოს საზოგადოებაში მტრული განწყობების გაღვივება და მედიის დისკრედიტაცია“, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3EKpoSo; რადიო თავისუფლება [ფეისბუქის გვერდი], 22.07.2021, „ქართუს მიერ რეაბილიტირებული თეატრის გახსნაზე“ თეა წულუკიანმა „მთავარი არხის“ ჟურნალისტს მიკროფონი წაართვა, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly./2Y5R7gc; „თქვენ ჩვეულებრივი მოძალადეები ხართ - ღარიბაშვილი ჟურნალისტებს“, „რეგინფოს“ ვებგვერდი, 23.07.2021, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3kYbAN0.

143 კოალიცია თანასწორობისთვის, „დისკრიმინაციისგან დაცვის უფლება პრაქტიკაში სხვადასხვა ჯგუფებისთვის საქართველოში“, 2020 წლის ანგარიში, 103; ასევე იხილეთ: საიას შეფასება ადამიანის უფლებათა მდგომარეობის შესახებ საქართველოში 2021, 2021, 14, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3nS8cEg.

144 „8 ნოემბრის აქციაზე გამოყენებული საპოლიციო ძალები იყო უკანონო და არაპროპორციული“, საიას ვებგვერდი, 10.11.2020. ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3gn7UAg.

145 ორგანიზაცია „უფლება საქართველომ“ 8 ნოემბრის აქციაზე ჟურნალისტების საქმიანობაში უკანონო ჩარევის ფაქტებზე გენერალურ პროკურატურას მიმართა. იხ. „მემარჯვენე საქართველო მოუწოდებს პროკურატურას, დაიწყოს გამოძიება ჟურნალისტური საქმიანობის უკანონო ხელის შეშლის მუხლით“, „მემარჯვენეები საქართველოს“ ვებგვერდი, 09.11.2020, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3wJBLe1. პროკურატურამ გამოძიება არ დაიწყო და განცხადება შინაგან საქმეთა სამინისტროს გენერალურ ინსპექციას გადაუგზავნა. ამ უკანასკნელის გადაწყვეტილებით, ჟურნალისტების დაჭრისას სამსახურებრივი გადაცდომა ადგილი არ ჰქონია.

ასაცილებლად.[146] თუმცა, სახელმწიფომ არ შეასრულა დაკისრებული პოზიტიური ვალდებულებები, რადგან არ უზრუნველყო საპოლიციო ძალების სათანადო რაოდენობა და ძალადობრივი ქმედებების პრევენცია და მათზე დროული რეაგირება. ტელეკომპანია „პირველის" ოპერატორი ლექსო ლაშქარავა, რომელსაც მოძალადე ჰომოფობიური ჯგუფები თავს დაესხნენ და შედეგად ოპერაციის ჩატარება დასჭირდა, რამდენიმე დღის შემდეგ საკუთარ ბინაში გარდაცვლილი იპოვეს. სანამ ექსპერტიზის საფუძველზე მისი გარდაცვალების ოფიციალურ მიზეზს დაადგენდნენ, სახელმწიფო ორგანოები აცხადებდნენ, რომ იგი გარდაიცვალა ნარკოტიკების გადაჭარბებული დოზის გამო.[147] ამ ნაჩქარევი შეფასებების ლეგიტიმურობა და სანდოობა კითხვის ნიშნის ქვეშ დააყენეს ოჯახმა და სსო-ებმა. მოგვიანებით, 2021 წელს, იუნესკომ ლექსო ლაშქარავა 2021 წელს დაღუპული ჟურნალისტების სიაში შეიყვანა.[148]

სახელმწიფომ გამოძიება 5-6 ივლისის[149] ძალადობრივ მოვლენებზე დაიწყო, თუმცა ამ მოვლენებზე და ასევე 2019 წლის 20-21 ივნისის საპროტესტო აქციის დარბევისას დაშავებული ჟურნალისტების საქმეებზე გამოძიება არაეფექტური აღმოჩნდა.[150]

უფრო მეტიც, რამდენიმე მედიასაშუალება, რომლებიც აკრიტიკებენ ხელისუფლებას, უჩივიან პოლიტიკურ ზეწოლას ყალბი ბრალდებებისა და საგადასახადო კანონების შერჩევითი და არათანაბარი აღსრულების გამო.[151] გარდა ამისა, საზოგადოებრივ მაუწყებელს ბრალად ედება ხელისუფლების მხარდაჭერა.[152] მიუხედავად იმისა, რომ კანონის თანახმად, კომუნიკაციების კომისია ფორმალურად დამოუკიდებელია პოლიტიკური ან სახელმწიფო გავლენისგან, მას მუდმივად აკრიტიკებენ მისი გადაწყვეტილებების გამო. მედიაექსპერტების მოსაზრებით, კომისია ბოლო რამდენიმე წელია გარკვეული პოლიტიკური ინტერესების სასარგებლოდ ცდილობს დამოუკიდებელ და კრიტიკულ მედია საშუალებებზე ზემოქმედებას.[153] ერთ-ერთი ასეთი თვალსაჩინო მაგალითი ეხება კომისიის მიდგომას უხამსობასთან დაკავშირებით.[154] მარეგულირებელმა ორგანომ მოუწოდა მედიასაშუალებებს არ გადასცეს უხამსი გადაცემები და გააფრთხილა გამოიყენონ კანონით დადგენილი უფლებამოსილება. კომისია ამტკიცებს, რომ მას აქვს უფლება დაარეგულიროს ნებისმიერი გადაცემის შინაარსი, რომელიც შეიცავს უხამსობას, თუმცა ასეთი ინტერპრეტაცია არ გამომდინარეობს არც მაუწყებლობის შესახებ კანონიდან და არც საკონსტიტუციო

---

[146] „საიას განცხადება 5 ივლისს განხორციელებულ ძალადობრივ ქმედებებზე", საიას ვებგვერდი, 05.07.2021წ. ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3CduhlZ; „საქართველოში ანტი-პრაიდის საპროტესტო აქციების გაშუქებისას თავს დაესხნენ 40-ზე მეტი ჟურნალისტი", IFEX-ის ვებგვერდი, 06.07.2021. ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3m6RgJM.

[147] საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, „5-6 ივლისის მოვლენების ქრონოლოგია და სამართლებრივი შეფასება", 2021 წელი, 34.

[148] იუნესკოს დაკვირვება მოკლული ჟურნალისტების შესახებ - საქართველო, https://en.unesco.org/themes/safety-journalists/observatory/country/223712?fbclid=IwAR2Fkci-pUihBJ7gxKefVII3P-Od-l3FIhxB1YvvCwhAaFCzPY0I0VWkpsY.

[149] საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, „5-6 ივლისის მოვლენების ქრონოლოგია და სამართლებრივი შეფასება", 2021 31-40.

[150] კოალიცია თანასწორობისთვის, „დისკრიმინაციისგან დაცვის უფლება პრაქტიკაში სხვადასხვა ჯგუფებისთვის საქართველოში", 2020 წლის ანგარიში, 104.

[151] Freedom House-ის 2021 წლის ანგარიში.

[152] იქვე.

[153] მედიის ადვოკატირების კოალიცია, „მედია გარემო საქართველოში", 2.

[154] „კომუნიკაციების კომისია: მოვუწოდებთ მაუწყებლებს არ გადასცეს უხამსობის შემცველი გადაცემები, რათა არ დაირღვეს ადამიანის ძირითადი უფლებები და სამართალი", კომუნიკაციების კომისიის ვებგვერდი, 07.12.2020. ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/2R9KohM.

სასამართლოს გადაწყვეტილებიდან.[155] მიუხედავად ამისა, კომისიამ გამოიყენა ეს ფართო ინტერპრეტაცია ერთ-ერთ კრიტიკულ მედიასაშუალებაზე გაშვებული სიუჟეტის ცენზურის მიზნით.[156]

აღსანიშნავია ისიც, რომ სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურმა ტელეკომპანიის წინააღმდეგ გამოძიება „საბოტაჟის" მუხლით დაიწყო მოქალაქეებისთვის ცრუ ინფორმაციის მიზანმიმართულად მიწოდების ფაქტზე, რაც განიხილება არაპროპორციულ პასუხად და მედიის თავისუფლებაში ჩარევის მცდელობის სახიფათო პრეცედენტად.[157]

სტანდარტი II. სახელმწიფო ხელს უწყობს და იცავს აზრისა და გამოხატვის თავისუფლებას.

კონსტიტუცია ინტერნეტზე წვდომას საქართველოს მოქალაქეების ფუნდამენტურ უფლებად აცხადებს.[158] მომხმარებლებს არ ექმნებათ შეზღუდვები ვებსაიტებზე წვდომის, მასალის ატვირთვის ან ჩამოტვირთვის, საკუთარი ვებსაიტების ჰოსტინგის და სხვა მომხმარებლებთან კომუნიკაციაში ფორუმების, სოციალური მედიის პლატფორმების და შეტყობინებების აპების საშუალებით.[159] ზოგადად, ონლაინ კონტენტი არ ექვემდებარება წაშლას.[160] ონლაინ მედია გარემო საქართველოში სულ უფრო მრავალფეროვანია და ხელმისაწვდომია შინაარსის ფართო სპექტრი.

კანონმდებლობა იცავს რეპორტიორთა წყაროების კონფიდენციალურობას და ჩამოთვლის ჟურნალისტების სხვა დაცვის გარანტიებს.[161] თუმცა, არაერთხელ დაკითხეს ჟურნალისტები საგამოძიებო ორგანოებმა და მოითხოვეს მათი წყაროების შესახებ ინფორმაციის დასახელება.[162]

ჟურნალისტებსა და აქტივისტებს შეიძლება უჩივლონ ცილისწამებისთვის. სიტყვისა და გამოხატვის თავისუფლების შესახებ კანონი ითვალისწინებს ცილისმწამებლური განცხადებების გაკეთებისთვის ბრალდებულთა სამოქალაქო ჯარიმებს.[163] იგივე კანონი ითვალისწინებს გამოხატვის თავისუფლების უმნიშვნელოვანეს სამართლებრივ გარანტიას, ანუ მტკიცების ტვირთის დაკისრებას შეზღუდვის ინიციატორზე. ნებისმიერი ეჭვი, რომლის დამტკიცებაც შეუძლებელია, უნდა გადაწყდეს სიტყვის თავისუფლების შეზღუდვის წინააღმდეგ. გამოხატვის თავისუფლებისა და ცილისწამების შესახებ საქართველოს კანონ-

---

155 "კომუნიკაციების კომისია ცდილობს დაარეგულიროს მაუწყებლები და ამეტებს კანონით გათვალისწინებულ უფლებამოსილებას", - საიას ვებგვერდი, 08.12.2020. ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3rRfzuY.
156 „კომუნიკაციების კომისია არღვევს კანონს გადაცემის შინაარსის განხილვით, საიას ვებგვერდი, 28.01.2021, ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/2PHfcpz.
157 კოალიცია თანასწორობისთვის, „დისკრიმინაციისგან დაცვის უფლება პრაქტიკაში სხვადასხვა ჯგუფებისთვის საქართველოში", 2020 წლის ანგარიში, 105.
158 საქართველოს კონსტიტუციის მე-17 მუხლი.
159 Freedom House-ის ანგარიში 2020. ხელმისაწვდომია მისამართზე: https://freedomhouse.org/country/georgia/freedom-net/2020.
160 Freedom House-ის ანგარიში 2020. ხელმისაწვდომია მისამართზე https://freedomhouse.org/country/georgia/freedom-net/2020.
161 Article 11, the Law of Georgia on Freedom of Speech and Expression, https://matsne.gov.ge/en/document/view/33208?publication=5;
162 Freedom House-ის ანგარიში 2021; მედიის ადვოკატირების კოალიცია, „მედია გარემო საქართველოში", 22.
163 „სიტყვისა და გამოხატვის თავისუფლების შესახებ" საქართველოს კანონის მე-13-19 მუხლები. https://matsne.gov.ge/en/document/view/33208?publication=5;

მდებლობის სამართლებრივი გარანტიები დიდწილად ეფუძნება აშშ-ს საკანონმდებლო გამოცდილებას და სასამართლო პრაქტიკას.[164]

კონკრეტული რეკომენდაციები მე-6 სფეროსთან მიმართებით:

- საქართველოს პარლამენტმა პატივი უნდა სცეს გამოხატვის თავისუფლებას და თავიდან აიცილოს ინიციატივები, რომლებიც მიზნად ისახავს ამ უფლების შეზღუდვას, მათ შორის, საარჩევნო კამპანიის დროს ისეთი პოლიტიკური რეკლამის აკრძალვის ინიციატივას, რომელმაც შეიძლება გამოიწვიოს უარყოფითი დამოკიდებულების შექმნა სხვა პოლიტიკური პარტიის მიმართ.
- შესაბამისმა ორგანოებმა დროულად და ეფექტიანად უნდა აღკვეთონ, რეაგირება მოახდინონ და გამოიძიონ მედიის წარმომადგენლების პროფესიულ საქმიანობაში უკანონო ჩარევისა და გადამეტებული ძალის გამოყენების ფაქტები.
- კომუნიკაციების კომისიამ უნდა იმოქმედებს თავისი მანდატისა და კანონმდებლობის ფარგლებში, აღარ გააკეთოს უკანონო ინტერპრეტაციები და პატივი სცეს მედიის თავისუფლებისა და საჯარო ინფორმაციის აღიარებულ სტანდარტებს.

3.7 პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის უფლება

ჯამური ქულა: 3.9 /7

კანონმდებლობა: 4.6/7 | პრაქტიკა: 3.1 /7

საქართველოს კანონმდებლობა მოიცავს ძირითად გარანტიებს პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობისა და თავდასხმისგან, განურჩევლად იმისა, არის თუ არა ისინი ჩადენილი სახელმწიფო ორგანოების, ფიზიკური თუ იურიდიული პირების მიერ, ონლაინ თუ ოფლაინ განხორციელებული. თუმცა, ეს გარანტიები ჯერ კიდევ მყიფეა და კონფიდენციალურობის უფლების პატივისცემის სახელმწიფო მოვალეობის პრაქტიკული განხორციელება კიდევ უფრო შემზარავი ჩანს, გაჟონილი დოკუმენტებით, რომლებიც ასახავს სსო-ების და მასთან დაკავშირებული პირების უკანონო თვალთვალს. არ ყოფილა მნიშვნელოვანი პროგრესი სსო-ებისა და მათთან ასოცირებული პირების კონფიდენციალურობის უფლების დაცვასთან დაკავშირებით.

სტანდარტი I. ყველა სარგებლობს პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობისა და მონაცემთა დაცვის უფლებით.

საქართველოს კონსტიტუცია და საქართველოს მიერ რატიფიცირებული საერთაშორისო ხელშეკრულებები გარანტიას იძლევა, რომ ყველას აქვს კონფიდენციალურობის უფლება და რომ არ შეიძლება ამ უფლებაში სასამართლოს თანხმობის ან სამართლებრივი აუცილებ-

[164] „რატომ არ უნდა შეიზღუდოს გამოხატვის თავისუფლება", საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველოს ვებგვერდი, 06.06.2019. ხელმისაწვდომია: https://www.transparency.ge/en/blog/why-freedom-expression-must-not-be-restricted.

ლობის გარეშე თვითნებური ან უკანონო ჩარევა და კრძალავს პოლიციის მიერ საცხოვრებელი სახლის ჩხრეკას, თანხმობის გარეშე ელექტრონული მეთვალყურეობის ან მონიტორინგის ოპერაციების განხორციელებას ორდერის გარეშე.

საქართველოს აქვს კანონი პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ, რომელიც ადგენს სახელმწიფოს პოზიტიური ვალდებულების ძირითად სამართლებრივ ჩარჩოს, დაიცვას პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის უფლება.[165] საქართველოს ასევე აქვს დამოუკიდებელი სახელმწიფო ორგანო, სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახური, რომელიც პასუხისმგებელია ელექტრონული კომუნიკაციების საიდენტიფიკაციო მონაცემების ცენტრალურ მონაცემთა ბანკში პერსონალური მონაცემების დამუშავების, ფარული საგამოძიებო მოქმედებებისა და საქმიანობის კანონიერების მონიტორინგზე.[166]

ამ საკანონმდებლო და ინსტიტუციური გარანტიების მიუხედავად, საქართველო ჯერ კიდევ შორს არის აუცილებელი საკანონმდებლო ბარიერის დაკმაყოფილებისგან, რომელიც მტკიცედ უზრუნველყოფს პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის უფლებას.

ერთ-ერთი მთავარი პრიორიტეტია საქართველოს კანონმდებლობის, მათ შორის, პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ კანონის დაახლოება ევროკავშირის სტანდარტებთან, კერძოდ, მონაცემთა დაცვის ზოგად რეგულაციასთან (GDPR). ამ მიზნით, სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურმა ჯერ კიდევ 2019 წელს შეიმუშავა და ინიცირებულია საკანონმდებლო პაკეტის პროექტი „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ კანონში და მის შესაბამის კანონებში ცვლილებების შეტანის მიზნით. მიუხედავად იმისა, რომ კანონპროექტის პრინციპებს აქვს ფართო მხარდაჭერა სხვადასხვა დაინტერესებული მხარის, მათ შორის საერთაშორისო ორგანიზაციებისა და სსო-ების მხრიდან პარლამენტს მის მიღებასთან დაკავშირებით ჯერ პროგრესი არ აქვს.[167]

კიდევ ერთი შეშფოთების სფეროა ინფორმაციული უსაფრთხოების შესახებ კანონში ახალი ცვლილებები, რომლებიც მიღებულ იქნა 2021 წლის ზაფხულში, მიუხედავად სსო-ების მხრიდან მწვავე კრიტიკისა, რომ სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურს ინფორმაციაზე წვდომის ფართო უფლებამოსილება მიენიჭა და ზედამხედველობის საჭირო მექანიზმების არარსებობა ქმნის პერსონალური მონაცემების უკანონო და არაპროპორციული დამუშავების საფრთხეს.[168]

ასევე არსებობს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსით ნებადართული ფარული საგამოძიებო მოქმედებების შესახებ გარკვეული პრობლემური ნორმები. თუმცა, ეს ნორმები უფრო და უფრო ხშირად ხდება საკონსტიტუციო სასამართლოს შეფასების საგანი. 2020 წლის დეკემბერში საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ მიიღო მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილება სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის იმ დებულებებთან დაკავშირებით, რომლებიც არეგულირებს ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობას, მათ შორის გადაუდებელ შემთხვევებში ჩატარებული ჩხრეკის კანონიერებას და დაადგინა, რომ მაშინაც კი, თუ სამართალდამცავებმა ამოიღეს უკანონო ნივთი, მხოლოდ ეს ფაქტი არ

---

[165] საქართველოს კანონი პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ, https://matsne.gov.ge/en/document/view/1561437?publication=9;

[166]სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის ვებ-გვერდი, https://personaldata.ge/en/about-us;

[167] IDFI, პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სფეროში ბოლო განვითარებული მოვლენების მოკლე მიმოხილვა, 2021 წ., გვ. 5, https://idfi.ge/en/brief_overview_of_recent_developments_in_the_field_of_personal_data_protection;

[168] IDFI, X მოწვევის პარლამენტმა მესამე მოსმენით მიიღო პრობლემური „კანონი ინფორმაციული უსაფრთხოების შესახებ“.https://bit.ly/3A85Kyl;

უნდა გახდეს სასამართლოს გადაწყვეტილების გარეშე ჩატარებული ჩხრეკის ლეგალიზაციის საფუძველი.[169]

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო წარმოადგენს უპირველეს პლატფორმას ქართული სსო-ებისთვის, რათა გაასაჩივრონ იმ სამართლებრივი დებულებების კონსტი-ტუციურობა, რომლებიც სავარაუდოდ არღვევს პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის უფლებას. თუმცა, სსო-ებმა განაცხადეს, რომ ბოლო წლებში საქართველოს საკონსტიტუ-ციო სასამართლო მნიშვნელოვნად აჭიანურებს გადაწყვეტილებების მიღებას, მათ შორის საქმეებზე, რომლებიც პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობას ეხება, მათ შორისაა 326 მოქალაქის ჯგუფური სარჩელი, რომელიც ეჭვქვეშ აყენებს სახელმწიფოს გადაუმოწმებე-ლი უფლებამოსილების კონსტიტუციურობას ფარული თვალთვალის დროს[170]. შესაბამი-სად, ამ კონსტიტუციურ სარჩელებთან დაკავშირებით გადაწყვეტილების მიღების დაგვია-ნებით, ადამიანის ძირითადი უფლებების მუდმივი და სისტემატური დარღვევის პრაქტიკა გამოუსწორებელი რჩება.[171]

პირად ცხოვრებაში სავარაუდო თვითნებური ან უკანონო ჩარევის ხანგრძლივი პრაქტიკის შესახებ შეშფოთება ისევ აქტუალურია და წინა წლების გახმაურებული საქმეების უმეტესობა სათანადოდ არ არის გამოძიებული და არც სისხლისსამართლებრივი დევნა დაწყებულა.[172]

საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ფარული თვალთვალის სისტემამ და პოლიტიკური ზედამხედველობის ნაკლებობამ გამოიწვია შეშფოთება როგორც სსო-ების, ისე საერთაშორისო აქტორების მხრიდან.[173]

2021 წელს ინფორმაციის უზარმაზარმა ნაკადმა გაჟონა მედიისა და ინტერნეტ რესურსების საშუალებით, რაც მიუთითებს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მიერ მოქალა-ქეების სავარაუდო ფარულ თვალთვალზე, მათ შორის სსო-ების წარმომადგენლების, ჟურნალისტების, დიპლომატების, სასულიერო პირების და სხვათა სატელეფონო საუბრების ჩანაწერებს. სსო-ები აცხადებენ, რომ ამ მონაცემთა გაჟონვა მოიცავდა პრივილეგიით დაცულ სატელეფონო საუბრებს ადვოკატებსა და კლიენტებს შორის, ასევე პირად კომუნიკაციებს. გამოჟონილ მონაცემებზე დაყრდნობით სსო-ები ასევე ვარაუდო-ბენ, რომ მათი სატელეფონო საუბრის მიღმა, ეს ინფორმაცია აჩენდა კითხვებს, რომ შესაძლოა მათი გადაადგილების მონიტორინგიც ხდებოდა.[174] სსო-ების წარმომადგენ-ლებმა, რომელთა საუბრებიც გასაჯაროვდა, ოფიციალურად მიმართეს პროკურატურას სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის წარმომადგენლების სავარაუდო უკანონო

---

[169] სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, საკონსტიტუციო სასამართლომ ნაწილობრივ დააკმაყოფილა EMC-ის კონსტიტუციური სარჩელი (26, დეკემბერი, 2020 წ.), https://socialjustice.org.ge/en/products/sakonstitutsio-sasamartlom-emc-is-sarcheli-natsilobriv-daakmaqofila

[170] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო, განაცხადები N, N3/4/N885-924, 928-929, 931-1207, 1213, 1220-1224,1231. https://constcourt.ge/ka/judicial-acts?legal=1958

[171] სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ საქმეთა გაჭიანურების პრობლემა, (6, ოქტ., 2021 წ.); https://socialjustice.org.ge/ka/products/sakartvelos-sakonstitutsio-sasamartlos-mier-sakmeta-gachianurebis-problema

[172] საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის ვითარების შესახებ საქართველოში 2020 წ., გვ. 118, https://www.ombudsman.ge/res/docs/2021070814020446986.pdf;

[173] გაეროს ადამიანის უფლებათა კომიტეტი, 2021 წლის 19 იანვარი, საქართველოს მეხუთე პერიოდულ მოხსენებასთან დაკავშირებული საკითხების ჩამონათვალი, https://bit.ly/3rwR73Y;

[174] სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, სოციალური სამართლიანობის ცენტრი პასუხობს სსსგ-ის მიერ უკანონო ქმედებების ბრალდებებს, (14, სექტემბერი, 2021 წ.) https://socialjustice.org.ge/en/products/sotsialuri-samartlianobis-tsentri-ekhmianeba-susis-ukanono-mushaobis-savaraudo-faktebs

ქმედებების გამოძიების მოთხოვნით.[175] სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურმა ასევე მოუწოდა პროკურატურას გამოიძიოს სავარაუდო უკანონო თვალთვალი და ამ გავრცელებული ფაილების საფუძველზე კონფიდენციალურობის უფლების დარღვევა.[176]

II. სახელმწიფო იცავს სსო-ების და მასთან დაკავშირებული პირების პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის უფლებას

კანონი იცავს სსო-ებს სახელმწიფო ორგანოების მიერ მათ ოფისებში შეჭრისგან ან სსო დოკუმენტების წვდომისგან სასამართლოს თანხმობის ან სამართლებრივი აუცილებლობის გარეშე და კრძალავს არაკონსენსიური ელექტრონული თვალთვალის ან მონიტორინგის ოპერაციების განხორციელებას ორდერის გარეშე.[177] სსო-ების ოფისების ჩხრეკის ან დოკუმენტების ჩამორთმევის შემთხვევები არ დაფიქსირებულა, თუმცა სსო-ს წარმომადგენლების თვალთვალი და უნებართვო მონიტორინგი კვლავ გავრცელებული საკითხია, რაც დიდ შეშფოთებას იწვევს.

კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს სსო-ების ანგარიშგების ინტრუზიულ პროცედურებს, ფინანსურ ზედამხედველობას ან სხვა ანგარიშვალდებულების ინსტრუმენტებს სსო-ებისგან კონფიდენციალური ინფორმაციის მისაღებად, ამიტომ კანონი პატივს სცემს სსო-ს წევრების, დონორებისა და თანამშრომლების და მათი პირადი აქტივების კონფიდენციალურობას.

ფარული მიყურადების სკანდალისას გაჟონილი მონაცემები მეტყველებს იმაზე, რომ სსო-ების ზოგიერთი წარმომადგენლისა და ჟურნალისტის პირადი კომუნიკაცია და გადაადგილება სისტემატურად კონტროლდება, სავარაუდოდ, სახელმწიფო ხელისუფლების მიერ. სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურმა - სახელმწიფო უწყებამ, რომელიც პასუხისმგებელია ფარული საგამოძიებო მოქმედებების კანონიერების მონიტორინგზე, დაადასტურა, რომ ამ სსო-ების წარმომადგენლების თვალთვალი არ იყო ოფიციალურად უფლებამოსილი და, შესაბამისად, უკანონოა.[178] პროკურატურამ ამ ბრალდებებზე გამოძიება ოფიციალურად დაიწყო, თუმცა სსო-ის წარმომადგენლებს და ჟურნალისტებს დღემდე სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის შესაბამისად დაზარალებულის სტატუსი არ მიუღიათ, რაც მათ საქმის მასალებზე წვდომისა და მიმდინარე გამოძიების შესახებ ინფორმაციის მიღების შესაძლებლობას ართმევს.

სპეციფიკური რეკომენდაციები მე-7 სფეროსთან მიმართებით:

• საქართველოს პარლამენტმა უნდა მიიღოს „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ" კანონში შესატანი ცვლილებები და უზრუნველყოს მისი ჰარმონიზაცია ევროკავშირის სტანდარტებთან, კერძოდ, მონაცემთა დაცვის ზოგად რეგულაციებთან;

• საქართველოს მთავრობამ სასწრაფოდ უნდა შეიტანოს აუცილებელი საკანონმდებლო ცვლილებები, რათა შეიქმნას პერსონალური მონაცემების დამუშავებისა და ფარული

[175] სოციალური მართლმსაჯულების ცენტრი, მივმართავთ პროკურატურას სუს-ის სავარაუდო უკანონო საქმიანობის ფაქტზე, (12 აგვისტო 2021 წ.) https://socialjustice.org.ge/ka/products/susi-s-savaraudo-ukanono-sakmianobis-faktze-prokuraturas-mivmartavt;

[176] სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის განცხადება, (13, სექტ. 2021 წ.), https://www.facebook.com/DPAGeorgiaOfficial/photos/a.299919413484244/2570248546451308

[177] საქართველოს კონსტიტუციის მე-15 მუხლი; საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსი;

[178] GDI, სახელმწიფო ინსპექტორი ადასტურებს, რომ სუსი-ის ფაილებში არსებული 6 ჟურნალისტისა და პარლამენტის წევრის ფარულ მოსმენა/მიყურადებას მისი მეთვალყურეობის ფარგლებში ადგილი არ ჰქონია, (15, ოქტ. 2021 წ.), https://bit.ly/3I9v0ak;

საგამოძიებო მოქმედებების სფეროში ყოვლისმომცველი სამართლებრივი გარანტიები, მათ შორის, საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის რეფორმითა და მისი ზედამხედველობის გაზრდით. საქართველოს მთავრობამ ასევე საწყისი ეტაპებიდანვე უნდა უზრუნველყოს სსო-ებთან კონსულტაციები და მათი ჩართულობა რეფორმის პროცესში;

• პროკურატურამ უნდა მიანიჭოს პრიორიტეტი და დროულად გამოიძიოს სსო-ს წარმომადგენლების, ჟურნალისტების და სხვათა სავარაუდო უკანონო და თვითნებური მიყურადების ფაქტები, უზრუნველყოს, რომ ყველა შესაბამის აქტორს მიენიჭოს დაზარალებულის სტატუსი და ჰქონდეს წვდომა საქმის მასალებზე, ამავდროულად აცნობოს საზოგადოებას საქმეზე გამოძიების მიმდინარეობის შესახებ.

3.8 სახელმწიფოს მიერ დაცვის ვალდებულება

ჯამური ქულა: 4.4 /7

კანონმდებლობა: 4.9/7	პრაქტიკა: 3.9 /7

კანონმდებლობა სახელმწიფოს ავალდებულებს დაიცვას სსო-ების და მათთან დაკავშირებული პირების უფლებები. დარღვევის შემთხვევაში სსო-ებს აქვთ კონსტიტუციური უფლება, მიმართონ კომპეტენტურ ადმინისტრაციულ ორგანოებს ან სასამართლოს და მოიძიონ ადეკვატური დაცვის საშუალებები. თუმცა, ბოლოდროინდელი მოვლენები, რომლებიც მოიცავს სსო-ების უფლებების დარღვევას, განსაკუთრებით აფილირებული პირების ფიზიკურ კეთილდღეობას, მეტყველებს იმაზე, რომ სახელმწიფო არ ასრულებს მათი დაცვის ვალდებულებას.

კოვიდ პანდემიის საპასუხოდ, მთავრობა ახორციელებს და ცვლის საგანგებო ზომებს სწრაფად და არაპროგნოზირებად. მიუხედავად იმისა, რომ მოქმედი რეგულაციები არ განიხილება, როგორც არაპროპორციული, სახელმწიფოს მიერ გამოყენებული ყველა ღონისძიება არ იყო აუცილებელი და გამართლებული.

სტანდარტი I. სახელმწიფო იცავს სსო-ებს და სსო-ებთან დაკავშირებულ პირებს ჩარევისა და თავდასხმებისგან.

მთავარი საკანონმდებლო წყარო, რომელიც აწესებს დაცვის მოვალეობას, არის საქართველოს კონსტიტუცია. კონსტიტუციით გათვალისწინებული ეს ვალდებულებები და უფლებები შემდგომში არის განსაზღვრული ორგანული და ორდინალური კანონებით[179]

[179]საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი, ძირითადად ითვალისწინებს უფლებებს, რომლებიც დაკავშირებულია მოქმედების თავისუფლებასთან, სამოქალაქო ურთიერთობების დამყარების თავისუფლებასთან, პირადი უფლებების დაცვასთან (მათ შორის, იურიდიული პირებისთვის შესაფერის უფლებებს, როგორიცაა რეპუტაცია)

და გაძლიერებული და გარანტირებულია საერთაშორისო ხელშეკრულებებით.[180] თეორიულად, საქართველო არის დემოკრატიული რესპუბლიკა, სამართლებრივი და სოციალური სახელმწიფო,[181] რომელიც აღიარებს და იცავს ადამიანის საყოველთაოდ აღიარებულ უფლებებსა და თავისუფლებებს. მათი თქმით, ყველა ინდივიდს ან სსო-ს აქვს უფლება იყოს დაცული. უფლებების დარღვევის ან დარღვევის შემთხვევაში სსო-ებს უფლება აქვთ გონივრულ ვადაში ადმინისტრაციული ორგანოს ან სასამართლოს მიერ საქმის სამართლიანი განხილვა[182] და უკანონოდ მიყენებული ზიანის სრული ანაზღაურება. თუმცა, ქვეყნის პოლიტიკური კონტექსტი სრულიად განსხვავებულია, ვერ ხერხდება არაპროგნოზირებადი ზიანის საფრთხეების თავიდან არიდება სამოქალაქოსაზოგადოების წარმომადგენლების, აქტივისტების, ჟურნალისტების და სხვა დაინტერესებული მხარეებისათვის, ცდილობენ რა დაიცვან მოწყვლადი ჯგუფების ინტერესები და ღირებულებები, რომლებიც სრულად არ არის მიღებული საზოგადოების სხვა სეგმენტის მიერ.

2021 წელი არ არის პირველი, როდესაც სახელმწიფომ ვერ შეასრულა თავისი პოზიტიური ვალდებულება, დაიცვას სსო-ები და მასთან დაკავშირებული პირები ფიზიკური ზიანისა და დარბევისგან. როგორც წინა წლებში, ძალადობრივი რადიკალური ანტილიბერალური ჯგუფების მთავარი სამიზნეები იყვნენ ლგბტქია+ თემის წევრები პრაიდის კვირეულის განმავლობაში. 5 ივლისიდან დაწყებული შემდეგი ორი დღის განმავლობაში, ძალადობრივი ჯგუფები აწყობდნენ მსვლელობას თემის წინააღმდეგ, რამაც გამოიწვია არეულობები, მასობრივი ძალადობა და ფიზიკური დაპირისპირება. ფიზიკურად დაშავდა დაახლოებით 55 ადამიანი, მათ შორის 53 სხვადასხვა მედიასაშუალების წარმომადგენელი.[183] ძალადობრივი ბრბო ასევე თავს დაესხა პრაიდის კვირეულის ორგანიზატორების, თბილისის პრაიდის კავშირის და მოძრაობა „სირცხვილიას“ ოფისებს. მოვლენებს პრაიდის აქციაზე სასტიკად ნაცემი და დაშავებული მედიის წარმომადგენლის („ტვ პირველის“ ოპერატორ ლექსო ლაშქარავას) სიკვდილი მოჰყვა.[184] ასევე თავს დაესხნენ 5 სსო-ს ოფისს, რამაც დააზიანა მათი საოფისე ინფრასტრუქტურა და ფიზიკური ზიანი მიაყენა სამოქალაქო აქტივისტებს.[185]

სახელმწიფომ ნება დართო სიძულვილის ჯგუფებს თავისუფლად გადაადგილების, მსვლელობისა და გზად შემხვედრი ნებისმიერი პირის მიმართ ძალადობრივი ქმედებების განხორციელების. ინციდენტის დროს პოლიციელების კრიტიკული ნაკლებობა შეინიშნე-

---

[180] საერთაშორისო პაქტი სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ, საერთაშორისო პაქტი ეკონომიკური სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ.

[181] საქართველოს კონსტიტუცია, მუხ. 3, 4, 5. https://matsne.gov.ge/en/document/view/30346?publication=36

[182] ისეთ კრიმინალურ ქმედებებთან დაკავშირებული საჩივრები, როგორიცაა ფიზიკური ზიანი და სხვა დაზიანება, დროითი ჩარჩოთი არ არის შეზღუდული და შეიძლება ნებისმიერ დროს იქნეს წამოყენებული. სხვა სასამართლო პროცესების ვადები განსხვავდება 1 თვიდან 3-მდე და 10 წლამდე სპეციფიკის მიხედვით, თუმცა ზოგადად მიჩნეულია გონივრულად.

[183] შინაგან საქმეთა სამინისტროს ინფორმაცია 5 ივლისს პოლიციის მიერ გამოვლენილ სამართალდარღვევებზე და მათზე რეაგირების ღონისძიებებზე, (05, ივლ. 2021 წ.), https://police.ge/en/shinagan-saqmeta-saministros-informatsia-5-ivliss-politsiis-mier-gamovlenili-kanondarghvevis-faqtebis-da-matze-momkhdari-reagirebis-shesakheb/14763

[184] Jam News, ტვ პირველის ოპერატორი გარდაიცვალა 5 ივლისს, თბილისში, ანტილგბტ აქციაზე ულტრამემარჯვენე ჯგუფების თავდასხმის შედეგად, (11 ივლისი, 2021 წ.), https://jam-news.net/tv-pirveli-cameraman-dies-after-being-attacked-by-far-right-groups-during-july-5-anti-lgbt-rally-in-tbilisi/; იუნესკომ ლექსო ლაშქარავა 2021 წელს დაღუპული ჟურნალისტების სიაში შეიყვანა. https://www.radiotavisupleba.ge/a/31643651.html;

[185] სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, 5-6 ივლისის მოვლენების სამართლებრივი შეფასება - პირველადი ანალიზი, (სექ. 2021 წ.), https://socialjustice.org.ge/ka/products/5-ivlisis-movlenebis-samartlebrivi-shefaseba-pirveladi-analizi

ზოდა. ეს მიუთითებს იმაზე, რომ სახელმწიფომ ვერ დაიცვა თავისი მოქალაქეები და სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლები ფიზიკური და ემოციური ზიანისგან.

გარდა ამ ინციდენტისა, საქართველოში სიძულვილის ენის ან სსო-ების სტიგმატიზაციის სხვა კონკრეტული შემთხვევები არ გამოვლენილა. თუმცა, საკითხი ხშირად აქტუალური ხდება მაშინ, როდესაც ხელისუფლების წარმომადგენლები ან მნიშვნელოვანი გავლენის მქონე საზოგადო მოღვაწეები უკმაყოფილონი არიან გარკვეული სსო-ების მიერ საარჩევნო პერიოდში მიღებული დასკვნებით.[186] მაგალითად, ბიძინა ივანიშვილი, საქართველოს ერთ-ერთი ყველაზე ცნობილი საზოგადო მოღვაწე (მმართველი პოლიტიკური პარტია „ქართული ოცნების“ დამფუძნებელი და ყოფილი ხელმძღვანელი, ყოფილი პრემიერ-მინისტრი და 2021 წლის იანვრიდან ხელისუფლებაში მყოფი პარტიის დე-ფაქტო ლიდე-რი), 2019 წელს რამდენიმე საჯარო განცხადება გააკეთა იმის შესახებ, თუ როგორ არიან გარკვეული სსო-ები (IRI, NDI) ოპოზიციის „მატყუარა და სატელიტები“.[187] მსგავსი მოსაზრებები გაიმეორა რამდენიმე მედია პლატფორმამ და სხვა პოლიტიკურმა პარტიამ/პირმა ხელისუფლების წარმომადგენლების ინტერესების დაცვის მცდელობისას.[188]

მთავრობამ საგრძნობლად შეცვალა გადაუდებელი ზომები მთელი წლის განმავლობაში, რაც დამოკიდებულია ვირუსის გავრცელების ინტენსივობაზე. ერთ-ერთი ღონისძიება, რომელიც გადაჭარბებულად და არასაჭიროდ იყო მიჩნეული, ეხებოდა მთავრობის მიერ 2020 წლის ნოემბერში შემოღებულ კომენდანტის საათს, რომელიც კრძალავს ვინმეს კერძო ტერიტორიების დატოვებას, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც ეს ნებადართულია წინასწარ საღამოს 23:00 საათიდან დილის 05:00 საათამდე მთელ ქვეყანაში. ღონისძიება გაგრძელდა 2021 წლის 30 ივნისამდე.[189] მუნიციპალური ტრანსპორტი ასევე აიკრძალა 2021 წლის გაზაფხულზე და ზაფხულში და განახლდა სექტემბერში[190], მხოლოდ იმისთვის, რომ მთავრობას კიდევ ერთხელ აიკრძალა იგი 2021 წლის აგვისტოში 2021 წლის 4 სექტემბრამდე. შეზღუდვების უმეტესობა სექტემბრისთვის მოიხსნა. 2021 წ. შეკრებებისა და პირად შეხვედრების/კონფერენციების მონაწილეებს უტოვებს ვალდებულებას, მიაწოდოს უარყოფითი ტესტის შედეგები, რომელიც მიღებულია შეხვედრამდე არაუგვია-ნეს 24 საათისა ან სრული ვაქცინაციის დამადასტურებელი საბუთი. დისტანციურ სისტემაზე გადასვლის, დისტანცირების, უსაფრთხოებისა და ჰიგიენის მკაცრი წესების დაცვის რეკომენდაცია ასევე აქტუალური რჩება ორგანიზაციებისა და კომპანიებისთვის. მიუხედავად იმისა, რომ Covid-თან დაკავშირებული რეგულაციები დროებითი ხასიათი-საა[191] და მოქმედი ზომები არ განიხილება, როგორც სსო-ების სათანადო მუშაობისათვის ხელისშემშლელი და ფუნქციონირების შემაფერხებელი, გრძელვადიანი კომენდანტის საათი არასოდეს განიხილებოდა აუცილებელ ღონისძიებად, რომელიც წარმოშობდა ლეგიტიმურ შეშფოთებას, რომ რეალური ღონისძიების მიზეზი ქვეყანაში გაზრდილი

---

[186] სოციოლოგიური კვლევის ცენტრის მიერ მომზადებული საქართველოს მაცხოვრებლების გამოკითხვა, https://www.iri.org/sites/default/files/wysiwyg/georgia_poll_11.18.2019_final.pdf https://www.mythdetector.ge/ka/myth/vis-eshinia-arasamtavrobo-organizatsiebis

[187] მითების დეტექტორი, ვის ეშინია არასამთავრობო ორგანიზაციების?, (3, დეკ. 2019), https://www.mythdetector.ge/ka/myth/vis-eshinia-arasamtavrobo-organizatsiebis;

[188] იქვე.

[189] ბიზნეს მედია საქართველო, დღეს 23:00 საათიდან "კომენდანტის საათი" აღარ იქნება ძალაში, (30 ივნისი, 2021 წ.), https://bm.ge/ka/article/dges-2300-saatidan-quotkomendantis-saatiquot-agar-imoqmedebs/86114/

[190] 1tv.ge, საზოგადოებრივმა ტრანსპორტma მუშაობა განაახლა, (13, სექტ. 2021 წ.), https://1tv.ge/news/sazogadoebrivma-transportma-mushaoba-ganaakhla/;

[191] შეზღუდვები, რომლებიც მოქმედებდა საგანგებო მდგომარეობის დროს, 2020 წლის აგვისტოდან მოიხსნა. თუმცა, იზოლაციის ან/და კარანტინის მარეგულირებელი წესები ძალაში რჩება.

საპროტესტო მოძრაობების შეჩერება იყო.[192] სამომავლო მოვლენების არაპროგნოზირება-დობა და გადაუდებელი ზომების უეცარი ცვლილების პრაქტიკა ასევე განიხილება როგორც უარყოფითი ფაქტორი სოციალური და სსო-ების საარსებო გარემოსთვის, რაც ამართლებს კერძო სექტორის წარმომადგენლების მოთხოვნებს, რომლებიც სთხოვენ სახელმწიფოს წინასწარ გააკეთონ განცხადებები და ჩაერთონ საჯარო დისკუსიებში გარკვეული ზომების შემოღების შესახებ გადაწყვეტილების მიღებამდე.

სტანდარტი II. ექსტრემიზმთან, ტერორიზმთან, ფულის გათეთრებასთან ან კორუფციასთან საბრძოლველად გამოყენებული ზომები არის მიზანმიმართული და პროპორციული, რისკზე დაფუძნებული მიდგომის შესაბამისად და პატივს სცემს ადამიანის უფლებათა სტანდარტებს გაერთიანების, შეკრებისა და გამოხატვის შესახებ.

ექსტრემიზმის, ტერორიზმის, ფულის გათეთრებისა და კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის ღონისძიებები გათვალისწინებულია „ფულის გათეთრებისა და ტერორიზმის დაფინანსე-ბის აღკვეთის ხელშეწყობის შესახებ“ საქართველოს კანონით,[193] რომელიც ძალაში შევიდა 30/10/2019, ხოლო ბოლო ცვლილებები 30/03/2021 განორციელდა.[194] სსიპ საქართველოს ფინანსური მონიტორინგის სამსახური ფუნქციონირებს 2004 წლიდან და საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტების მიხედვით ფულის გათეთრების, ტერორიზმის დაფინანსებისა და კორუფციის პრევენციის ხელშეწყობა ევალება.

ამ თემასთან დაკავშირებული უახლესი დეტალური ანგარიში, რომელიც აფასებს საქართველოში არსებულ ვითარებას, წარმოდგენილი იყო 2020 წელს MONEYVAL-ის მიერ, როგორც მეხუთე რაუნდის ერთობლივი შეფასების ანგარიში 2020 (შემდგომში „ანგარი-ში“)[195]. ანგარიში ასკვნის, რომ საქართველომ მიაღწია ეფექტიანობის ზომიერ დონეს FATF-ის სტანდარტების შესაბამისად, გარდა 1. საერთაშორისო თანამშრომლობისა 2. ტერორიზ-მის დაფინანსებასთან დაკავშირებული გამოძიებისა და დევნის, და 3. სახსრების მოზიდვის, გადაადგილებისა და გამოყენებისა და არაკომერციული ორგანიზაციების (NPO) ბოროტად გამოყენებისგან ტერორისტების, ტერორისტული ორგანიზაციებისა და ფინანსისტების პრევენციის სფეროებში, რომლებშიც ეფექტიანობის დონე შეფასდა რო-გორც დაბალი.[196]

ანგარიშის ერთ-ერთი მთავარი დასკვნა იყო ის, რომ საქართველოს ხელისუფლებამ სრულად ვერ შეაფასა ტერორისტული დაფინანსების ყველა სახის პოტენციური რისკი, ფინანსური ნაკადების მოცულობა, წარმოშობა და დანიშნულება და არასამთავრობო ორგანიზაციების ბოროტად გამოყენების პოტენციალი. ანგარიშში ხაზგასმულია, რომ საქართველოში დადასტურდა იურიდიული პირების ბოროტად გამოყენება, მათ შორის, „ფიქტიური“ კომპანიების გამოყენება, რომელთა მიმართ სისხლისსამართლებრივი ზომე-ბი არ იქნა გამოყენებული და, შესაბამისად, ამგვარი ბოროტად გამოყენების რისკები

---

192 HRC, COVID-19, sagangebo ზომები და სამოქალაქო თავისუფლებები საქართველოში, 2021, გვ.5 http://www.hrc.ge/files/9covid-analitic-eng.pdf;

193 საქართველოს კანონი ფულის გათეთრებისა და ტერორიზმის დაფინანსების აღკვეთის ხელშეწყობის შესახებ, https://matsne.gov.ge/en/document/view/4690334?publication=0;

194 შინაარსობრივი თვალსაზრისით შესწორებები გავლენას არ მოახდენს სსო-ების მუშაობასა და არსებულ გარემოზე.

195 ევროპის საბჭო, ფულის გათეთრებისა და ტერორისტული დაფინანსების საწინააღმდეგო ღონისძიებები საქართველოში, მეხუთე რაუნდის ურთიერთშეფასების ანგარიში, 2021 წ. https://rm.coe.int/moneyval-2020-20-5th-round-mer-georgia/1680a03271;

196 IDFI, საქართველოს MONEYVAL-ის შეფასება ფულის გათეთრების (ML) და ტერორიზმის დაფინანსების (TF), 2020 წ. https://idfi.ge/en/moneyval_assessment_of_georgia_on_money_laundering_and_terrorism_financing;

ადეკვატურად არ არის შერბილებული.[197] ანგარიშის მიხედვით, მთავრობას არ შეუქმნია შემზღუდავი ზომები ან ზედმეტი ბარიერები სსო-ებისთვის დაარსების ან ფუნქციონირების ეტაპზე და არ შეუქმნია რისკები მათი გამართული და შეუფერხებელი ფუნქციონირებისთვის.

არსებობს საქველმოქმედო ორგანიზაციის სტატუსის მქონე აიპ-ების ფინანსური ანგარიშვალდებულების ზომები, რომლებიც რეგისტრირებული და ჩამოთვლილია შემოსავლების ორგანოების მიერ და ექვემდებარება სპეციალური საგადასახადო რეგულაციების სფეროს. ისინი ვალდებულნი არიან ყოველწლიურად წარუდგინონ მთავრობას ფინანსური ინფორმაცია და გაასაჯაროონ. თუმცა, ეს არ შეიძლება ჩაითვალოს ზედმეტად მკაცრ რეგულაციად.

კონკრეტულად არ გამოვლენილა პრობლემური შემთხვევები, თუმცა ბანკის წარმომადგენლებთან გასაუბრების შემდეგ მათ დაადასტურეს, რომ ბანკებს აქვთ შიდა რეგულაციები, რომლებიც მოითხოვს უცხოურ კომპანიებსა და ორგანიზაციებზე (მათ შორის სსო-ები) დეტალურ ინფორმაციას მათი დაწესებულებისა და ბენეფიციარი მფლობელების შესახებ.

მიუხედავად იმისა, რომ სსო-ების ფუნდამენტური თავისუფლებები არ არის შეზღუდული კანონით ან პრაქტიკით, რომელიც განვითარებულია AML და TF-თან დაკავშირებით, ეს არ ნიშნავს, რომ ამ კუთხით სტანდარტები დაცულია. ანგარიშის მიხედვით, საქართველო არ ასრულებს მე-8 რეკომენდაციას[198] სსო-ების შესახებ. დასკვნით დადგინდა, რომ არსებობს „სერიოზული ხარვეზი რისკზე დაფუძნებული მიდგომის სსო-ების მდგრადი გავლენებისა და რისკზე დაფუძნებული მონიტორინგის განხორციელების ძირითად მოთხოვნებთან მიმართებაში,“.[199]

კონკრეტული რეკომენდაციები მე-8 სფეროსთან მიმართებით:

- სახელმწიფომ უნდა გამოიყენოს ყველა საჭირო ზომა, რათა დაიცვას ამის საჭიროების ქვეშ მყოფი სსო-ების წარმომადგენლები, ჟურნალისტები და მოწყვლადი ჯგუფები ძალადობისა და ფიზიკური ზიანისგან.

- სახელმწიფომ უნდა შეაფასოს, თუ როგორ შეიძლება იმოქმედოს საგანგებო ზომებმა ადამიანის უფლებებზე და უზრუნველყოს მათი დროებითობა, აუცილებლობა და პროპორციულობა.

- სახელმწიფომ წინასწარ უნდა განაცხადოს დაგეგმილი ღონისძიებების შესახებ და შექმნას ღია დისკუსიის შესაძლებლობა, ასევე საშუალება მისცეს საზოგადოებას იყოს უფრო მომზადებული მომავალი ღონისძიებებისთვის.

- საქართველოს მთავრობამ სსო-ებთან აქტიური თანამშრომლობით უნდა უზრუნველყოს MONEYVAL-ის რეკომენდაციების შესრულება და თავიდან აიცილოს სსო-ების საარსებო გარემოს არასაჭირო გაუარესება.

197 იქვე.
198 ევროპის საბჭო, ფულის გათეთრებისა და ტერორისტული დაფინანსების საწინააღმდეგო ღონისძიებები საქართველო, მეხუთე რაუნდის ურთიერთშეფასების ანგარიში, 2021 წ. https://rm.coe.int/moneyval-2020-20-5th-round-mer-georgia/1680a03271;
199 იქვე, გვ. 198

3.9 სახელმწიფო მხარდაჭერა

ჯამური ქულა: 4.2/7

კანონმდებლობა: 4.4/7 | პრაქტიკა: 4.0 /7

საქართველოს სახელმწიფო დაფინანსების მოდელი რჩება დეცენტრალიზებული და სახელმწიფო მხარდაჭერის მექანიზმები მრავალფეროვანია. მოქმედი კანონმდებლობით განსაზღვრული საჯარო სუბიექტები საბიუჯეტო გრანტებს ახორციელებენ თავიანთი ექსპერტიზის სფეროებიდან გამომდინარე. თუმცა, სახელმწიფო მუნიციპალიტეტებს (თვითმმართველ სუბიექტებს) არ შეუძლიათ გრანტების გაცემა. პროგრესი არ შეინიშნება მინიჭების პროცედურების უფრო მკაფიო და გამჭვირვალედ გახდომაში. ადგილობრივ დონეზე მომუშავე სსო-ებს აქვთ მხოლოდ პროგრამული დაფინანსება, ვაუჩერული სისტემა და სახელმწიფო შესყიდვების ვარიანტები, როდესაც საქმე ეხება მუნიციპალიტეტების პირდაპირ მხარდაჭერას. გრანტების გაცემაზე უფლებამოსილი სახელმწიფო ორგანოები იცვლება. უფლებამოსილი ორგანოების სიას დაემატა ახალგაზრდული სააგენტო, განვითარების, რეფორმებისა და სწავლების საარჩევნო სისტემების ცენტრმა კი შეწყვიტა საგრანტო პროგრამა, რამაც ლეგიტიმური შეშფოთება გამოიწვია სსო-ებში, რომლებიც იმედოვნებენ, რომ ისარგებლებენ მათი მხარდაჭერით საარჩევნო პერიოდში.[200] დროებითი ცვლილებები განხორციელდა საგადასახადო გარემოში, რომლებიც მიზნად ისახავს კოვიდ-ის პანდემიის დროს კერძო სექტორის ფინანსურ მხარდაჭერას, თუმცა ეს უმნიშვნელო მხარდაჭერა იყო განსაკუთრებით სსო-ებისთვის. მოხალისეობისა და ფილანტროპიის მიმართულებით განვითარება არ შეინიშნება.

სტანდარტი I. არსებობს მრავალი განსხვავებული და ეფექტიანი მექანიზმი სსო-ების ფინანსური და არამატერიალური სახელმწიფო მხარდაჭერისთვის

სსო-ებისთვის ხელმისაწვდომია სახელმწიფო დაფინანსების სხვადასხვა მექანიზმი, როგორიცაა გრანტები, სუბსიდიები, სახელმწიფო შესყიდვები, ვაუჩერების სისტემა და ე.წ. „პროგრამული დაფინანსება“.[201] მიუხედავად იმისა, რომ მუნიციპალიტეტებში გამოიყენება ისეთი მექანიზმები, როგორიცაა ვაუჩერული სისტემა და პროგრამული დაფინანსება, ისინი ვერ ახერხებენ სახელმწიფო გრანტების გაცემას. ადგილობრივი სსო-ების და ადგილობრივი ხელისუფლების დიდი ძალისხმევის მიუხედავად, მუნიციპალურ ორგანოებს მიანიჭონ დაფინანსების მანდატი, ცენტრალურ ხელისუფლებას არ გადაუდგამს რაიმე კონკრეტული ნაბიჯი ადგილობრივი სსო-ების დაფინანსების ამ საკანონმდებლო დაბრკოლების მოსაგვარებლად.[202] იმის გათვალისწინებით, რომ ხშირად სსო-ები წარმოადგენენ მუნიციპალური ხელისუფლების მთავარ პარტნიორებს ადგილობრივი

[200] საქართველოს ახალგაზრდა ეკონომისტთა ასოციაცია, 2019 წელს გაცემული სახელმწიფო გრანტების მონიტორინგის ანგარიში, გვ.40, https://csogeorgia.org/storage/app/uploads/public/601/92b/03c/60192b03c4daf041569703.pdf;

[201] სსო-ებს შეუძლიათ მიიღონ სახელმწიფო დაფინანსება გრანტების, სუბსიდიების, სახელმწიფო შესყიდვებისა და ე.წ. „პროგრამული დაფინანსების“ მეშვეობით;

[202] 2020-2025 წლების დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის 2.1 მიზნის მიხედვით, მთავრობამ აიღო ვალდებულება გაემარტივებინა მუნიციპალური გრანტების გაცემასთან დაკავშირებული საკანონმდებლო ბაზა, თუმცა ეს მიზანი ჯერ არ გადათარგმნილა კონკრეტულ აქტივობებში.

საკითხების მოგვარებაში, ზემოაღნიშნული საკანონმდებლო დაბრკოლებების გამო ისინი უნდა დაეყრდნონ დაფინანსების ნაკლებად გამჭვირვალე, წმინდად რეგულირებულ და არასისტემატურ მეთოდებს (მაგალითად, პროგრამული დაფინანსება). არამატერიალური მხარდაჭერა (In-kind support) არ არის აკრძალული, თუმცა პრაქტიკაში ასეთი მხარდაჭერის ბოლო მაგალითები არ არის აღმოჩენილი, რაც ცხადყოფს, რომ ის იშვიათად არის ხელმისაწვდომი სსო-ებისთვის.

მცირე ცვლილებები განხორციელდა სამთავრობო ორგანოებში, რომლებიც უფლებამოსილნი არიან გასცენ გრანტები. 2019 წლის სექტემბრიდან ახალგაზრდულმა სააგენტომ[203] მიიღო უფლებამოსილება გამხდარიყო გრანტიანტი თავისი კომპეტენციის ფარგლებში, მეორე მხრივ, საკანონმდებლო ცვლილებებით (2020 წლის 2 ივლისის N6724 გადაწყვეტილებით, ძალაშია 2020 წლის 3 დეკემბრიდან) 2020 წელს საარჩევნო სისტემების განვითარების, რეფორმებისა და ტრენინგის ცენტრმა (აქ „საარჩევნო ცენტრმა“) შეწყვიტა სსო-ს საგრანტო პროგრამა, ამიტომ გრანტი 2021 წელს არ გამოცხადებულა. ოფიციალური ახსნა არ არსებობს, თუ რა არის ასეთი მოულოდნელი გადაწყვეტილების მიზეზი, თუმცა ის ლეგიტიმურ შეშფოთებას იწვევს. სსო-ებისთვის, რომლებიც ხშირად სარგებლობენ მათი მხარდაჭერით და იმედოვნებენ, რომ ასეთი შესაძლებლობა ექნებათ მომავალ არჩევნებშიც.[204] სახელმწიფო სუბიექტების მიერ სსო-ებისთვის განაწილებული დაფინანსების მთლიანი მოცულობა წლიდან წლამდე გარკვეულწილად იცვლება. მიუხედავად იმისა, რომ მთლიანმა თანხამ პიკს 2017 წელს (დაახლოებით) 1,776,130 ევროს მიაღწია, 2019 წელს მთლიანი ბიუჯეტის სახსრებიდან მიღებული ჯილდოები (დაახლოებით 1,705,760 ევრო) დაახლოებით 8% -ით მეტი იყო, ვიდრე 2018 წელს (დაახლოებით 1,629,210 EUR) და დაახლოებით 1,629,210 EUR (დაახლოებით 1,629,210 EUR)), მაგრამ 1%-ით ნაკლები 2017 წელთან შედარებით.[205] არსებული სტატისტიკის მიხედვით, სახელმწიფო ხელისუფლებამ 2021 წელს უკვე გამოყო საბიუჯეტო დაფინანსება დაახლოებით 738 527 ევროს ოდენობით გრანტის მიმღები სსო-ებისთვის.

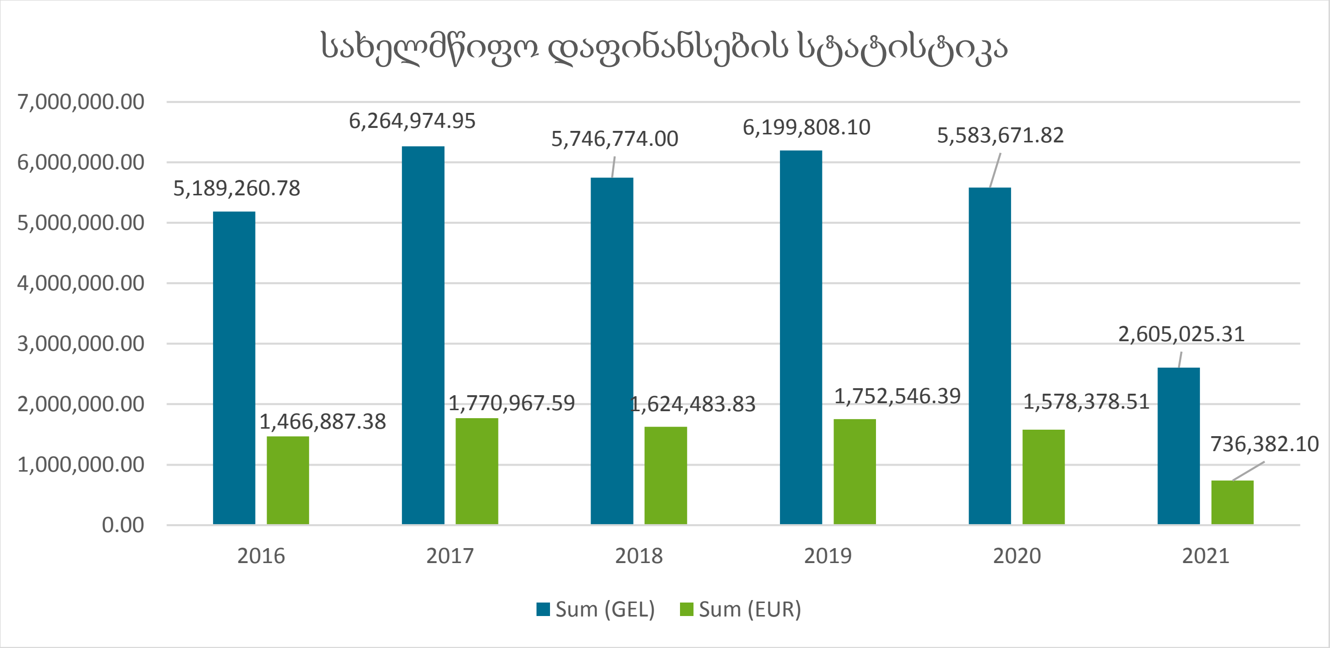
შესაბამისი ორგანოებიდან მოთხოვნილი საჯარო ინფორმაციის მიხედვით, 2016-2021 წლებში სსო-ების მიერ სახელმწიფო გრანტისგან მიღებულ თანხებთან დაკავშირებული საერთო სტატისტიკა იყო შემდეგი (ციფრები ლარში):

---

[203] საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 26 აგვისტოს N411 დადგენილება. https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4642829?publication=0;

[204] ბოლო საგრანტო პროგრამა 2020 წლის ივლის-სექტემბერში განხორციელდა, რომლის შედეგადაც გრანტი სხვადასხვა რეგიონის 44 სსო-მ მიიღო. https://cesko.ge/ge/siakhleebi/pres-relizebi/singleview/4120312-informatsia-sagranto-konkursis-shedegebtan-dakavshirebit

[205] საქართველოს ახალგაზრდა ეკონომისტთა ასოციაცია, 2019 წელს გაცემული სახელმწიფო გრანტების მონიტორინგის ანგარიში, გვ.40, https://csogeorgia.org/storage/app/uploads/public/601/92b/03c/60192b03c4daf041569703.pdf;



სტანდარტი II. სსო-ების სახელმწიფო მხარდაჭერა რეგულირდება მკაფიო და ობიექტური კრიტერიუმებით და ნაწილდება გამჭვირვალე და კონკურენტული პროცედურებით.

წინა წლებში CSI-მ შეიმუშავა პოლიტიკის დოკუმენტი სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების სახელმწიფო დაფინანსების რეფორმის შესახებ. დოკუმენტი მომზადდა უაღრესად მონაწილეობითი პროცესით და ეყრდნობოდა მონაწილე სსო-ების მიერ მოწოდებულ არგუმენტებსა და რეკომენდაციებს. წინამდებარე ინიციატივის ერთ-ერთი კომპონენტი გულისხმობდა გრანტების გაცემისას ძირითადი საკანონმდებლო სტანდარტებისა და პრინციპების ჩამოყალიბებას (გადაწყვეტილების მონაწილეობითი მიღება, შერჩევის კრიტერიუმების წინასწარი განსაზღვრა, ინტერესთა კონფლიქტის თავიდან აცილება, გამჭვირვალობა და ა.შ.). ინიციატივა ასევე განიხილავდა ადგილობრივი თვითმმართველობის, როგორც გრანტის გამცემი სუბიექტის ავტორიზაციას, რათა ხელი შეეწყოს ფუნქციების უკეთ შესრულებას, მუნიციპალური ინიციატივების წახალისებასა და ადგილობრივ დონეზე სსო-ებსა და სახელმწიფოს შორის თანამშრომლობას. ინიციატივა ასევე შევიდა OGP-ის სამოქმედო გეგმაში და წარედგინა მთავრობას.[206] მცდელობის მიუხედავად, არ იყო შემუშავებული საკანონმდებლო სტანდარტები სახელმწიფო დაფინანსების პროცედურებში გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების უზრუნველსაყოფად. მინიჭების პროცესთან დაკავშირებული დებულებები ზოგადია, რაც იძლევა პროცედურების დაზუსტების საშუალებას თითოეულ შემთხვევაში, გრანტის მიმღების საჭიროებებისა და ინტერესებიდან გამომდინარე. მოქმედი პროცედურების მიხედვით, სამინისტროები ვალდებულნი არიან შეათანხმონ გრანტის მიზანი და ოდენობა მთავრობასთან (თუ გრანტის მოცულობა აღემატება 50 000 ლარს, დაახლ. 13 700 ევროს) ან საქართველოს პრემიერ-მინისტრთან (თუ გრანტის ოდენობა. გრანტი არ აღემატება 50 000 ლარს, დაახლ. 13 700 ევრო)[207] და დაადასტურონ მისი აუცილებლობა.[208] თუ გრანტის ოდენობა აღემატება 50,000 ლარს (დაახლოებით 13,700 ევროს), სამინისტროებმა უნდა მიიღონ

[206] ეს ინიციატივა აისახა 2018-2019 წლების OGP-ის სამოქმედო გეგმაშიც, რომელიც მიღებულ იქნა 2018 წლის 12 ნოემბრის N537 მთავრობის დადგენილებით;

[207] ეს პროცესი რეგულირდება 2011 წლის 14 მარტის 126-ე დადგენილებით/განკარგულებით.

[208] ეს პროცესი რეგულირდება 2011 წლის 14 მარტის 126-ე დადგენილებით/განკარგულებით.

დამატებითი თანხმობა ფინანსთა სამინისტროსგან. მეორე მხრივ, არ არსებობს მკაფიო საკანონმდებლო სტანდარტები, ამიტომ გამცემი სამინისტროები თავად ადგენენ წესებს.

სსო-ის წარმომადგენლების ერთ-ერთი მოთხოვნა, რომელიც მიზნად ისახავს გრანტის გაცემის პროცესის გამარტივებას, არის სახელმწიფო გრანტების მართვის ერთიანი ელექტრონული ვებპორტალის არსებობა, რომლის მეშვეობითაც მოხდება ინფორმაციის გავრცელება და განაცხადების მიღება. ელექტრონულ პლატფორმებს იყენებენ, მაგალითად, ინოვაციებისა და ტექნოლოგიების სააგენტო (grants.gov.ge) და იუსტიციის სამინისტრო (შესყიდვების სააგენტოს პორტალი), თუმცა, ზოგადად, სახელმწიფო გრანტების მართვის ერთიანი სისტემა არ არის შემუშავებული.[209] რაც შეეხება გასაჩივრების მექანიზმებს, შედეგები შეიძლება გასაჩივრდეს ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოში ან სასამართლოში, მაგრამ პრაქტიკა არ არის იმედისმომცემი პოტენციური მოსარჩელეებისთვის.[210] საქმეების, სასამართლოების ან ადმინისტრაციული ორგანოების უმეტესობა მიუთითებს არგუმენტზე, რომ საგრანტო საკონკურსო კომისიის წევრების მიერ გაკეთებული შეფასება ეფუძნება სუბიექტურ კრიტერიუმებს იურიდიული შეფასების მიღმა[211] და, უმეტეს შემთხვევაში უარს ამბობს მოსარჩელის სასარგებლოდ შედეგების შეცვლაზე.[212] პრაქტიკა ასევე აჩვენებს, რომ გამჭვირვალობისა და ობიექტურობის ხარისხი კიდევ უფრო უნდა განვითარდეს. სსო-ს წარმომადგენლების განცხადებების მიხედვით, უფლებამოსილი ორგანოები არ ზრუნავენ იმაზე, რომ გრანტის მიზნები იყოს მკაფიო და სათანადო არგუმენტაცია და უკუკავშირი ყოველთვის მიეწოდოს მონაწილეებს.[213]

სტანდარტი III. საზოგადოებრივი ორგანიზაციები სარგებლობენ ხელსაყრელი საგადასახადო გარემოთი.

დაბეგვრის ეგრეთ წოდებულ „ესტონურ მოდელზე" გადასვლის შემდეგ, სსო-ებს უფლება აქვთ განავითარონ არაარსებითი ეკონომიკური აქტივობები და შემოსავლების ინვესტიცია გააკეთონ იდეალისტურ (არამატერიალურ) მიზნებში (მათ სტატუსებში), მოგების გადასახადის გადახდის ვალდებულების გარეშე.[214] დღგ-დან გათავისუფლების ხელმისაწვდომობა და დღგ-ის დაბრუნების მექანიზმი საგრანტო პროგრამების ფარგლებში სასარგებლოა სსო-ებისთვის. არსებული კანონმდებლობა იძლევა დღგ-ს დაბრუნების საშუალებას გრანტის ფარგლებში პროექტების განხორციელებისას, ან ათავისუფლებს სსო-ებს დღგ-ს გადახდისგან, როდესაც პროექტები ხორციელდება საგრანტო ხელშეკრულებით შემოსავლების სერვისების ვებსაიტზე „გადასახადის შეღავათების ბენეფიციარებად" ჩამოთვლილ დონორებთან. საერთაშორისო დონორებს, მაგალითად, შეუძლიათ მიიღონ ასეთი შეღავათები საქართველოს მთავრობასა და დონორის ბინადრობის ქვეყანას შორის გაფორმებული საერთაშორისო ხელშეკრულებების შესაბამისად (მაგალითად, ასეთი შეთანხმებები არსებობს საქართველოსა და ევროკავშირს, ან საქართველოსა და აშშ-ს მთავრობებს

209 საქართველოს ახალგაზრდა ეკონომისტთა ასოციაცია, 2019 წელს გაცემული სახელმწიფო გრანტების მონიტორინგის ანგარიში, გვ.40, https://csogeorgia.org/storage/app/uploads/public/601/92b/03c/60192b03c4daf041569703.pdf;

210 იქვე. სასამართლოს გადაწყვეტილება N3/8587-15, 18 მაისი

211 სასამართლოს შუალედური გადაწყვეტილება ბს300-291(კ-13), 2013 წლის 26 სექტემბერი.

212საქართველოს ახალგაზრდა ეკონომისტთა ასოციაცია, 2019 წელს გაცემული სახელმწიფო გრანტების მონიტორინგის ანგარიში, გვ.40, https://csogeorgia.org/storage/app/uploads/public/601/92b/03c/60192b03c4daf041569703.pdf;

213 საქართველოს ახალგაზრდა ეკონომისტთა ასოციაცია, 2019 წელს გაცემული სახელმწიფო გრანტების მონიტორინგის ანგარიში, გვ.40-41 https://csogeorgia.org/storage/app/uploads/public/601/92b/03c/60192b03c4daf041569703.pdf;

214 საქართველოს საგადასახადო კოდექსი მუხ. 97(2)

შორის).[215] ყველა სხვა შემთხვევაში, როდესაც ორგანიზაცია ახორციელებს პროექტს გრანტების გარდა სხვა წყაროების გამოყენებით, მან დღგ უნდა გადაიხადოს.[216] თანადაფინანსების შემთხვევაში დღგ გამოიქვითება მხოლოდ თანადაფინანსებით მიღებული წყაროების გარეთ განხორციელებულ საქმიანობაზე.

პანდემიის დროს მთავრობამ დანერგა დროებითი საგადასახადო რეჟიმი, რომლითაც ყველა კერძო იურიდიულმა პირმა, მათ შორის სსო-ებმა ისარგებლეს. საქართველოს საგადასახადო კოდექსის ცვლილებების თანახმად, როდესაც დასაქმებულის (მომსახურე-ბის მიმწოდებლის) ხელფასი ტოლი ან ნაკლები იყო 1500 ლარზე (დაახლოებით 430 ევრო), სსო-ებს შეეძლოთ შეენარჩუნებინათ საშემოსავლო გადასახადი ამ ხელფასიდან (მაქსიმალური თანხა, საიდანაც შეიძლებოდა შემოსავალი დაეკლო, შეადგენდა 750 ლარს (დაახლოებით 210 ევრო), ამდენად, შენახული შემოსავლის მაქსიმალური ოდენობა შეადგენდა 150 ლარს (დაახლოებით 45 ევრო) და გამოიყენებოდა საკუთარი მიზნების-თვის.[217] პანდემიამ გამოიწვია ეს ცვლილება, რომელიც დროებითი ხასიათის იყო და გაგრძელდა მხოლოდ ერთი წლის განმავლობაში (2020 წლის მაისიდან 2021 წლის მაისამდე)[218].

სტანდარტი IV. ბიზნესი და ფიზიკური პირები სარგებლობენ საგადასახადო შეღავათებით სსო-ებისთვის შემოწირულობების გაღებისას.

მიუხედავად იმისა, რომ ფიზიკური პირებისთვის შეღავათები არ არსებობს, ბიზნესებს შეუძლიათ მიიღონ საგადასახადო შეღავათები საქველმოქმედო საქმიანობისთვის მხოლოდ რეგისტრირებული საქველმოქმედო ორგანიზაციებისთვის შემოწირულობების გაცემისას.[219] საქველმოქმედო ორგანიზაციების მხარდამჭერ კომპანიებს უფლება აქვთ გამორიცხონ საქველმოქმედო მიზნებისთვის გაცემული თანხა თავიანთი წმინდა მოგები-დან და შეინარჩუნონ იგი დაბეგვრისგან. მაქსიმალური თანხა, რომელიც ამ მიზეზით შეიძლება გამოიქვითოს წმინდა შემოსავლიდან, შეადგენს ერთობლივი წმინდა შემოსავლის 10 პროცენტს. შემოწირულობებთან ერთად ასევე გამოიქვითება შემოწირული საქონლისა და მომსახურების ღირებულება (გარდა უძრავი ქონების ან/და მომსახურების ღირებულებისა[220]).[221] რეგულირების მიზანია საქველმოქმედო ორგანიზაციების მხარდაჭე-რა; თუმცა, არცერთი პრაქტიკული მონაცემი არ აჩვენებს დადებით შედეგებს. 2019 წლის მსოფლიო მინიჭების ინდექსის მე-10 გამოცემის მიხედვით, საქართველო ფულადი სახსრების მონაწილეობით ბოლო 10 ქვეყანაში მოხვდა,[222] თუმცა შიდა და ზუსტი მონაცემები საქველმოქმედო მიზნებისთვის გაცემული თანხების შესახებ, განსაკუთრებით ბოლო პერიოდში, არ მოიპოვება. პრაქტიკა ასევე არ მიუთითებს ბოლოდროინდელ საჩუქრებზე. endowments მიუხედავად იმისა, რომ კანონი მოითხოვს საქველმოქმედო

[215] პრივილეგირებული ბენეფიციარების სია მოცემულია ვებგვერდზე:https://www.rs.ge/TaxPrivileges
[216] თუ ორგანიზაციის პროექტი ფინანსდება საწევრო შენატანებით, შემოწირულობებით, დამხმარე ეკონომიკური საქმიანობით მიღებული მოგებით.
[217] საქართველოს საგადასახადო კოდექსი მუხ. 309 (112,113)
[218]იქვე. https://matsne.gov.ge/ka/document/view/5078530?publication=0
[219] საქართველოს საგადასახადო კოდექსი, მუხ. 10, 32; რეგისტრირებული საქველმოქმედო ორგანიზაციების სია შეგიძლიათ იხილოთ შემდეგ ვებ-გვერდზე: https://www.rs.ge/CharityOrganization
[220] ამ წესს თავისთავად აქვს გამონაკლისი. მას შემდეგ, რაც უძრავი ქონება გადაეცემა საქველმოქმედო ორგანიზაციას, სადაც სპეციალური საჭიროებების მქონე პირები არიან დასაქმებული (კანონმდებლობით დადგენილი წესით), უძრავი ქონების ოდენობაც წახალისების ფარგლებში შედის.
[221] საქართველოს საგადასახადო კოდექსი, მუხ. 32
[222] CAF, World Giving Index, გვ.17, 2019 წ, https://www.cafonline.org/docs/default-source/about-us-publications/caf_wgi_10th_edition_report_2712a_web_101019.pdf ;

ორგანიზაციების ფინანსების შესახებ ინფორმაციის ხელმისაწვდომობას, ის არ აკონკრეტებს, რა ფორმით უნდა გახდეს ეს ინფორმაცია გამჭვირვალე.[223]

სტანდარტი V. კანონმდებლობა და პოლიტიკა ახალისებს მოხალისეობას

2015 წელს მოხალისეობის შესახებ სპეციალური კანონის მიღების შემდეგ, მოხალისეობის სფეროს შემდგომი პროგრესი არ უნახავს. მიუხედავად იმისა, რომ მოხალისეობა ლეგალური და განსაზღვრულია, გარემოს გასავითარებლად, მოხალისეებისთვის სათანადო პირობების უზრუნველსაყოფად და ადამიანების მოტივაციისთვის, რომ ჩაერთონ ასეთ საქმიანობაში სახელმწიფო მხარდაჭერის მექანიზმები არ არსებობს. მიუხედავად იმისა, რომ მოხალისეთა ხარჯებისთვის გადასახადებისგან გათავისუფლების ინიციატივები კანონთან ერთად იყო ინიცირებული, ისინი არც თავიდან განიხილებოდა და არც მოგვიანებით. საქართველოს საგადასახადო კოდექსი არ განსაზღვრავს მოხალისეობას და მოხალისეებს საგადასახადო ვალდებულებების კუთხით ისევე ექცევა როგორც ნებისმიერ ფიზიკურ პირს. მიუხედავად იმისა, რომ მის მნიშვნელობას აღიარებენ სხვადასხვა ინსტიტუტები, როგორიცაა დამსაქმებლები, უნივერსიტეტები და ა.შ., რასაც განსაკუთრებით ხაზი გაესვა პანდემიის გამოწვევების საპასუხოდ,[224] რომლის დროსაც ბევრი სსო მოხალისეების დახმარებას ეყრდნობოდა[225] მოხალისეებისთვის რეალური სტიმული არ არსებობს.

კონკრეტული რეკომენდაციები მე-9 სფეროსთან მიმართებით:

- სამთავრობო ხელისუფლებამ უნდა შეიმუშაოს სახელმწიფო დაფინანსების ერთიანი საკანონმდებლო სტანდარტები, რომლებიც მოიცავენ მკაფიო სახელმძღვანელო მითითებებს გრანტის მინიჭების პროცესისთვის (მონაწილეობითი გადაწყვეტილებების მიღება, შერჩევის კრიტერიუმების წინასწარი განსაზღვრა, ინტერესთა კონფლიქტის თავიდან აცილება, გამჭვირვალობა და ა.შ.) დისკრიმინაციული და თვითნებური გადაწყვეტილებების პრევენციისა და შემდგომი გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების სტანდარტების ინსტიტუციონალიზაციისთვის.
- სახელმწიფო ინსტიტუტებმა უნდა შეიმუშაონ სახელმწიფო გრანტების მართვის ერთიანი ელექტრონული სისტემა, რომელიც საშუალებას მისცემს მონაწილეებს მიიღონ ინფორმაცია და წარადგინონ განაცხადი ონლაინ რეჟიმში.
- საქართველოს მთავრობამ ხელი უნდა შეუწყოს სახელმწიფო ინსტიტუტებს, მხარი დაუჭირონ ადგილობრივ ინიციატივებს, გრანტის გამცემი სუბიექტების სიაში მუნიციპალიტეტების დამატების მიზნით შესაბამისი საკანონმდებლო ცვლილებების შეტანით;

---

223 საქართველოს საგადასახადო კოდექსი, მუხ. 32, 10, 30

224 საზოგადოებრივი ორგანიზაცია „ჰელფინგ ჰენდის“ ვებ-გვერდი https://www.helpinghand.ge

225საზოგადოებრივი ორგანიზაცია „წითელი ჯვრის“ ვებ-გვერდი https://redcross.ge/en

3.10 სახელმწიფოსა და სსო-ებს შორის თანამშრომლობა

ჯამური ქულა: 4.0 /7

კანონმდებლობა:4.2/7 | პრაქტიკა:3.9 /7

საქართველოს ჯერ კიდევ აკლია ერთიანი პლატფორმები და სსო-ებთან თანამშრომლობის მხარდაჭერის სისტემური ხედვა. სსო-ების განვითარების სახელმწიფო კონცეფცია, რომელიც 2014 წლიდან შეიქმნა მთავრობა-სსო თანამშრომლობით, ჯერ კიდევ არ არის მიღებული და OGP რჩება მთავრობა-სსო თანამშრომლობის მთავარ ჩარჩოდ, თუმცა სახელმწიფო ინსტიტუტები არასრულფასოვნად ახორციელებენ სამოქმედო გეგმებს.

სტანდარტი I. სახელმწიფო პოლიტიკა აადვილებს სსო-ებთან თანამშრომლობას და ხელს უწყობს მათ განვითარებას.

საქართველოს არ გააჩნია ერთიანი პოლიტიკის დოკუმენტები, რომლებიც აყალიბებენ მკაფიო საფუძველს თანამშრომლობისთვის და ხელს უწყობენ მუდმივ დიალოგსა და ურთიერთგაგებას სამოქალაქო ორგანიზაციებსა და საჯარო ხელისუფლებას შორის. თუმცა, 2013 წლიდან იყო გარკვეული მცდელობები შემუშავებულიყო სახელმწიფო პოლიტიკა სახელმწიფო-საზოგადოებრივი ორგანიზაციების თანამშრომლობისა და/ან სსო-ების განვითარების მხარდაჭერის შესახებ.

თანამშრომლობის მემორანდუმი, რომელსაც ჯერ კიდევ 2013 წელს მოაწერეს ხელი საქართველოს პარლამენტმა და 145-ზე მეტმა სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციამ, კვლავ რჩება სახელმწიფოსა სსო-ებს შორის თანამშრომლობის ხერხემალი. დოკუმენტი შედგება 10 მუხლისგან და მოიცავს სახელმწიფოსა და სსო-ს წარმატებული თანამშრომლობის პრინციპებს და მოუწოდებს პარლამენტს და სსო-ებს შეიმუშაონ სამოქალაქო საზოგადოების განვითარების სახელმწიფო კონცეფცია.[226] კონცეფციის შემუშავება 2014 წელს დაიწყო და მისი მიღება პარლამენტის OGP 2015-2016 წლების სამოქმედო გეგმის ფარგლებში დაიგეგმა.[227] ამ დოკუმენტის შემუშავებაში ჩართული იყო სსო-ების ფართო სპექტრი. კონცეფცია ითვალისწინებს სსო-ების სახელმწიფო მხარდაჭერას და პარლამენტსა და სსო-ებს შორის პოლიტიკური დიალოგის დამყარებას. 2021 წლის თებერვალში ახალი მოწვევის საქართველოს პარლამენტმა მიიღო გადაწყვეტილება სსო-ების განვითარების ხელშეწყობის სახელმწიფო კონცეფციის განხილვის გახანგრძლივების შესახებ,[228] თუმცა კონცეფცია ჯერ კიდევ არ არის განხილული და პარლამენტს ის ჯერ არ მიუღია.

მიუხედავად სახელმწიფო უწყებების მზარდი ინტერესისა, ითანამშრომლონ სსო-ებთან სხვადასხვა თემებზე და სახელმწიფოსა და სსო-ებს შორის თანამშრომლობის რამდენიმე

---

[226] მემორანდუმი საქართველოს პარლამენტსა და სსო-ებს შორის, 2013 წ. https://csogeorgia.org/storage/app/uploads/public/5d6/92c/744/5d692c7445d4e962122596.pdf

[227] ღია პარლამენტი საქართველოს სამოქმედო გეგმა 2015-2016, https://idfi.ge/public/upload/Open%20Parliament%20Georgia%20Action%20Plan%20(2015-2016).pdf;

[228] პროექტი „საზოგადოებრივი ორგანიზაციების განვითარების ხელშეწყობის სახელმწიფო კონცეფციის დამტკიცების შესახებ“, https://parliament.ge/legislation/20546;

წარმატებული მაგალითისა, ზოგადად, ეს ინიციატივები არ არის ინსტიტუციონალიზებული სახელმწიფო პოლიტიკით და ძირითადად იქმნება ad-hoc, ცალკეული ორგანოების სურვილის საფუძველზე.

COVID-19 პანდემია გამოყენებული იქნა, როგორც არგუმენტი უკუსვლისთვის OGP-ის მეხუთე სამოქმედო გეგმის შემუშავებაში, რომელსაც უნდა შეეთავაზებინა განხორციელების გეგმა ღია მმართველობის პრინციპებზე 2018-2019 სამოქმედო გეგმის შესაბამისად.[229] 2021 წლის ზაფხულში, ღია მმართველობის პარტნიორობის სამდივნომ (საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია) ახალი სამოქმედო გეგმით ნაკისრ ვალდებულებებთან დაკავშირებით სამოქალაქო სექტორის ინიციატივების მისაღებად კონკურსი წამოიწყო. ამ კონკურსს მსგავსი პროცედურები უძღოდა წინ 2020 წელს, თუმცა კონკრეტული შედეგები მთავრობისგან არცერთს არ მოჰყოლია.[230] OGP-ის ახალი სამოქმედო გეგმის საკონსულტაციო პერიოდის ერთ-ერთი მთავარი რეკომენდაცია CSI-ს მხიდან სსო-ების მიმართ სახელმწიფო გრანტების გაზრდის გზით სახელმწიფო მხარდაჭერის გაღრმავება იყო, რომლებიც ჯერ კიდევ არ არის განხორციელებული.

ამის საპირისპიროდ, ადგილობრივი თვითმმართველობები უფრო აქტიურად იჩენენ სიმყარეს OGP-ის ჩარჩოების დაცვის მიმართ და აყალიბებენ უფრო სისტემურ პოლიტიკას სახელმწიფოსა და სსო-ებს შორის თანამშრომლობის შესახებ, OGP-ის ვალდებულებების შესაბამისად. მაგალითად, სსო-ებთან თანამშრომლობით ახალციხის, ოზურგეთისა და ხონის მუნიციპალიტეტებმა მიიღეს OGP-ის 2021 წლის ადგილობრივი სამოქმედო გეგმები.[231] OGP საქართველოს პროცესში ჩართვით, ამ მუნიციპალიტეტებმა დაამყარეს აქტიური თანამშრომლობა სსო-ებთან, რათა უზრუნველეყოთ OGP-ის პრინციპების პრაქტიკაში სრულად განხორციელება. სსო-ებთან თანამშრომლობით, 2021 წლის OGP სამოქმედო გეგმა ასევე მიიღო აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესმა საბჭომ.

სტანდარტი II. სახელმწიფოს აქვს სპეციალური მექანიზმები სსო-ებთან თანამშრომლობის მხარდაჭერისთვის.

საქართველოს კანონმდებლობა ითვალისწინებს სხვადასხვა ინსტრუმენტებს სსო-ებთან სახელმწიფო თანამშრომლობის მხარდასაჭერად, მათი საკონსულტაციო ორგანოებში, კომიტეტებში, სამუშაო ჯგუფებში ჩართულობის სახით. ეს საკონსულტაციო ორგანოები, როგორც წესი, იქმნება კონკრეტულ საკითხებზე და იწვევენ სსო-ებს სპეციფიურ სფეროებში მათი კომპეტენციის შესაბამისად. თუმცა, ეს ინსტრუმენტები არ არის სისტემატურად კოდიფიცირებული და სსო-ების საკონსულტაციო ორგანოებში მონაწილეობის შერჩევის კრიტერიუმები ყოველთვის არ არის მკაფიო, რაც ქმნის თვითნებური გადაწყვეტილების მიღების შესაძლებლობას.

OGP-ის ჩარჩო კვლავ რჩება სახელმწიფოსა და სსო-ებს შორის დიალოგისა და თანამშრომლობის ძირითად მექანიზმად. 2019 წელს OGP-ის სამდივნო იუსტიციის სამინისტროდან გადავიდა საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციაში, რამაც შექმნა მოლოდინი, რომ ამ სისტემას ექნებოდა მეტი ლეგიტიმაცია და კოორდინირებული სახელმწიფო მხარდაჭერა.

---

[229] ღია მმართველობის პარტნიორობა, დამოუკიდებელი ანგარიშგების მექანიზმი (IRM): საქართველოს გარდამავალი შედეგების ანგარიში 2018–2019, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/05/Georgia_Transitional-Results_Report_2018-2019_EN_for-public-comment.pdf

[230] IDFI, საქართველოს მთავრობის რეგრესი OGP პრინციპების განხორციელების მიმართულებით, 2021 წლის 6 ოქტომბერი, https://idfi.ge/en/regress-of-the-government-of-georgia-towards-implementation-of-ogp-principles

[231] IDFI, OGP-ის ადგილობრივი წევრი მუნიციპალიტეტების გეგმების მიმოხილვა, (17, სექტ. 2021), https://idfi.ge/en/an_overview_of_action_plans_of_georgian_municipalities_involved_in_open_government_partnership_local_program_;

გარდა ამისა, 2020 წელს საქართველოს მთავრობამ შექმნა ღია მმართველობის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭო, სადაც სსო-ები ხმის უფლებით არიან წარმოდგენილნი.[232] მიუხედავად იმისა, რომ შედარებით ეფექტიანი ინსტრუმენტი შეიქმნა საბჭოს სახით, ის ძირითადად რჩება ნომინალურად და პრაქტიკაში არ უზრუნველყოფს სახელმწიფოსა და სამოქალაქო ორგანიზაციების სტრუქტურულ თანამშრომლობას, ვინაი-დან საანგარიშო პერიოდში შეხვედრები არ ჩატარებულა. ზოგიერთმა ადგილობრივმა ხელისუფლებამ ასევე შექმნა OGP-ის განხორციელების ადგილობრივი სამუშაო ჯგუფები, რომელთა წევრები ადგილობრივი სსო-ები არიან.[233] ცენტრალური ხელისუფლების OGP-ის საკოორდინაციო საბჭოსგან განსხვავებით, რომელიც პრაქტიკულად არაეფექტიან მექანიზმად რჩება, ადგილობრივი ხელისუფლება აქტიურად იყენებს სსო-ებთან თანამ-შრომლობას OGP-ის სამოქმედო გეგმების ეფექტიანად განსახორციელებლად.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი ასევე ადგენს მნიშვნელოვან გარანტიებს სსო-ებთან თანამშრომლობის მხარდაჭერისთვის. ადგილობრივმა თვითმმართველობებმა, გარდა ტრადიციული ინსტრუმენტებისა, როგორიცაა საკონსულტაციო საბჭოები და გენდერული თანასწორობის საბჭოები, უფრო თანმიმდევრულად დაიწყეს საკონსულტა-ციო ორგანოების შექმნა (თემატური საბჭოები, კომისიები და სამუშაო ჯგუფები), რათა შეისწავლონ გარკვეული საკითხები მათ კომპეტენციასთან კავშირში და მოიწვიონ სსო-ს წარმომადგენლები ამ ორგანოების წევრებად.[234]

სსო-ები აღნიშნავენ, რომ მიუხედავად იმისა, რომ არსებობს რამდენიმე ფორმალური პლატფორმა, რომელიც ხელს უწყობს სსო-ებთან თანამშრომლობას, როგორიცაა სამუშაო ჯგუფები, მრჩეველთა საბჭოები და სხვა, ისინი მაინც იბრძვიან პოლიტიკის შემუშავებაზე ეფექტიანი ზემოქმედებისთვის. ფოკუს ჯგუფის მონაწილეების აზრით, სსო-ების ჩართულობის ეფექტიანობა და პოლიტიკაზე გავლენა დიდწილად დამოკიდებულია იმაზე, თუ რამდენად სადავო შეიძლება იყოს კონკრეტული საკითხი. ისინი ჩვეულებრივ ესწრებიან გადაწყვეტილების მიღების მოსმენებს ან წარადგენენ წერილობით წინადადე-ბებს სახელმწიფო ხელისუფლების მხრიდან ყოველგვარი გამოხმაურების გარეშე, რაც კიდევ უფრო ამცირებს პოზიციების კონსოლიდაციის შესაძლებლობას. ზოგიერთმა სამოქალაქო ორგანიზაციამ აღნიშნა, რომ სახელმწიფოსა და სსო-ებთან თანამშრომლობის ზოგიერთი მაგალითი მოცემულია bestowed დონორი ორგანიზაციების მიერ და არ გააჩნიათ გრძელვადიანი სიცოცხლისუნარიანობა კონკრეტული პროექტების მიღმა. ამიტომ, სსო-ებმა აღნიშნეს მათი ინტერესის დაქვეითება, ჩაერთონ ზოგიერთ ამ სქემებში, რომლებიც პოლიტიკის გავლენის პერსპექტივიდან არაეფექტიანია.

დამკვირვებელ ორგანიზაციებს, რომლებიც უფრო კრიტიკულები არიან მთავრობის გარკვეული პოლიტიკის მიმართ, განსაკუთრებით უჭირთ სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებთან მნიშვნელოვანი თანამშრომლობის დამყარება, განსაკუთრებით საჯარო დაპირისპირების წარმომქმნელ ისეთ თემებზე,[235] როგორიცაა სასამართლო რეფორმები, უსაფრთხოების სამსახურების რეფორმა და სხვა.

ამის ერთ-ერთი ყველაზე უარყოფითი მაგალითია იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს (HCOJ) საქმიანობა. საბჭო, რომელიც არის სასამართლო სისტემაში პოლიტიკის შემუშავების მთავარი ორგანო, მიუხედავად ქართული სსო-ებისა და საერთაშორისო აქტორების სისტე-

[232] IDFI, შეიქმნა ღია მმართველობის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭო, (13, თებერვალი, 2020 წ.), https://idfi.ge/en/ogp_coordination_council

[233] ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის ვებ-გვერდი http://ozurgeti.mun.gov.ge/?p=7394

[234] ლ.გოგიძე, ღია მმართველობის პრაქტიკის თავისებურებები ადგილობრივ დონეზე საქართველოში, 2021;

[235] EWMI ACCESS, სამოქალაქო საზოგადოების სექტორის შეფასება საქართველოში, 2019, http://ewmi-access.org/wp-content/uploads/2020/01/CSO-ASSESSMENT_ENG_FInal.pdf;

მური კრიტიკისა, საზოგადოების მნიშვნელოვანი ჩართულობისთვის დახურული რჩება. მაგალითად, 2021 წლის 31 ოქტომბერს, როდესაც საზოგადოების მთელი ყურადღება საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებზე იყო მიმართული, მოსამართლეთა კონფერენციამ აირჩია ორი მოსამართლე, რომლებიც შეცვალეს ორი ამჟამინდელი წევრი, რომელთა ვადამდე გადადგომა საზოგადოებისთვის წინასწარ არ იყო ცნობილი. არ არსებობდა სსო-ებისთვის კონსულტაციის ან მონაწილეობის შესაძლებლობა და არც კანდიდატების შეფასების დრო. თითოეულ ვაკანსიაზე მხოლოდ ერთი კანდიდატი იყო დასახელებული, ყოველგვარი დამუშავებისა და კონსულტაციის გარეშე. აქედან გამომდინარე, ამ პროცესს დიდი კრიტიკა მოჰყვა ქართული სსო-ებისა და საერთაშორისო დაინტერესებული მხარეების მხრიდან გამჭვირვალობისა და ინკლუზიურობის აშკარა ნაკლებობის გამო.[236]

მიუხედავად ამ შეშფოთებისა, არსებობს სსო-სა და სახელმწიფოს თანამშრომლობის რამდენიმე წარმატებული მაგალითი, როდესაც სახელმწიფო ხელისუფლებამ დადებითად ასახა სსო-ს რეკომენდაციები სახელმწიფო პოლიტიკაში. მაგალითად, სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტი წარმატებით თანამშრომლობდა ბათუმის მერიასთან ბათუმში მონაწილეობითი ბიუჯეტირების პლატფორმის ჩამოყალიბებისა და ეფექტიანად განხორციელების მიზნით, რამაც უზრუნველყო უფრო ღია და მოქალაქეებისთვის მეგობრული ბიუჯეტირების პროცესი.[237]

ვინაიდან საკონსულტაციო ორგანოების უმრავლესობის ფორმირება მკაფიოდ არ არის ინსტიტუციონალიზებული, ყველა სსო-ს არ აქვს შესაძლებლობა მონაწილეობა მიიღოს საკონსულტაციო ორგანოების მუშაობაში და ხშირად წევრი სსო ირჩევა არაგამჭვირვალედ და არაინკლუზიურად, სახელმწიფო ხელისუფლების ინდივიდუალური მოწვევით.

კონკრეტული რეკომენდაციები მე-10 სფეროსთან მიმართებით:

• საქართველოს მთავრობამ უნდა შეიმუშაოს და დაამტკიცოს სახელმწიფოსს და სსო-ებს შორის თანამშრომლობის სისტემური ხედვა გადაწყვეტილების მიღების პროცესის ყველა დონეზე და შემდგომში მოახდინოს ამ სტანდარტების ინსტიტუციონალიზაცია;

• საქართველოს პარლამენტმა უნდა მიიღოს სამოქალაქო საზოგადოების განვითარების სახელმწიფო კონცეფცია და უზრუნველყოს მისი ეფექტიანი აღსრულება;

• სახელმწიფო ინსტიტუტებმა, განსაკუთრებით საქართველოს მთავრობამ პატივი უნდა სცეს და აღიაროს OGP-ის ფარგლებში ნაკისრი ვალდებულებები და გამოყოს საკმარისი ფინანსური და ადმინისტრაციული რესურსები სამოქალაქო საზოგადოებასა და სახელმწიფოს შორის ეფექტიანი თანამშრომლობისთვის აუცილებელი პოლიტიკური ნაბიჯების განსახორციელებლად;

• სახელმწიფო უწყებები ღია უნდა იყვნენ თანამშრომლობისთვის და შექმნან საბჭოები და/ან სხვა საკონსულტაციო ორგანოები გამჭვირვალე და ანგარიშვალდებულ ფორმა

[236] კოალიცია დამოუკიდებელი და გამჭვირვალე სასამართლოსთვის დაგეგმილ სასამართლო კონფერენციას ეხმაურება. ხელმისაწვდომია: http://coalition.ge/index.php?article_id=260&clang=1, განცხადება მოსამართლეთა კონფერენციაზე, აშშ საელჩო საქართველოში. 2021 წლის 2 ნოემბერი. ხელმისაწვდომია მისამართზე: https://bit.ly/3EOPy6s;
ევროკავშირის ელჩის კარლ ჰარცელის განცხადება იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს ორი წევრის დანიშვნის შემდეგ. 2021 წლის 2 ნოემბერი. ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3k9FDAa

[237] https://idea.batumi.ge/about

3.11 ციფრული უფლებები

ჯამური ქულა: 4.2 /7

კანონმდებლობა: 4.6/7	პრაქტიკა: 3.9 /7

საქართველოში ციფრულ სფეროში ონლაინ მომხმარებლებს შეუძლიათ თავისუფლად გამოხატონ საკუთარი თავი და გამოიყენონ ონლაინ პლატფორმები, რომლებიც ახორციელებენ კამპანიას სხვადასხვა საჯარო პოლიტიკის საკითხებზე. თუმცა, ეს მიღწევა დაჩრდილა ბოლოდროინდელმა ინციდენტმა, როდესაც სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურმა გაავრცელა ფარული მეთვალყურეობის ამსახველი ფაილები, ჟურნალისტების, ოპოზიციის ლიდერების, სსო-ს წარმომადგენლების, აქტივისტების, მღვდლების და დიპლომატების მიმართაც კი, მობილურ ტელეფონებზე თვალყურის დევნებით. გარდა ამისა, ხელოვნური ინტელექტის სისტემები, მათ შორის სახის ამოცნობის სისტემები, გამოიყენება სამართალდამცავი ორგანოების მიერ, ყოველგვარი საკანონმდებლო ბაზისა და მათი გამოყენების ეთიკური და ანგარიშვალდებულების სტანდარტის გარეშე. ამავდროულად, მთავრობა ნელა პროგრესირებს შორეულ რაიონებში ინტერნეტ ინფრასტრუქტურის განვითარების კუთხით.

სტანდარტი 1. ციფრული უფლებები დაცულია და ციფრული ტექნოლოგიები შეესაბამება ადამიანის უფლებათა სტანდარტებს

ციფრული უფლებები არის ადამიანის ყველა ფუნდამენტური უფლება, რომელიც გამოიყენება ციფრულ სფეროში. კონსტიტუციის თანახმად, საქართველოს მოქალაქეებს აქვთ ინტერნეტზე წვდომისა და მისი თავისუფლად გამოყენების უფლება.[238] ციფრულ უფლებებს ასევე იცავს საქართველოს კანონი სიტყვისა და გამოხატვის თავისუფლების შესახებ, რადგან კანონით ინტერნეტის მიმართ გამოიყენება გამოხატვის თავისუფლების დაცვის სამართლებრივი დებულებები.[239] ამ უფლებების შეზღუდვა დასაშვებია მხოლოდ კანონის შესაბამისად, რამდენადაც ეს აუცილებელია დემოკრატიული საზოგადოებისთვის ეროვნული უსაფრთხოების, საზოგადოებრივი უსაფრთხოების ან ტერიტორიული მთლიანობის უზრუნველსაყოფად, სხვათა უფლებების დასაცავად, ინფორმაციის გამჟღავნების პრევენციისთვის, იგი აღიარებულია კონფიდენციალურად, ან სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობისა და მიუკერძოებლობის უზრუნველსაყოფად.[240] გარდა ამისა, სამთავრობო კონტროლი შესაძლოა დაწესდეს ადგილობრივ ინტერნეტზე საომარი ან საგანგებო მდგომარეობის დროს.[241]

---

[238] 2018 წელს შესწორებული საქართველოს კონსტიტუციის მე-17 მუხლი, რომელიც არეგულირებს „აზრის, ინფორმაციის, მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებისა და ინტერნეტის თავისუფლებას“. საქართველოს კონსტიტუცია. ხელმისაწვდომია: https://matsne.gov.ge/en/document/view/30346?publication=36.

[239] კანონი განსაზღვრავს მედიას, როგორც მასობრივი კომუნიკაციის ბეჭდურ ან ელექტრონულ საშუალებას, მათ შორის ინტერნეტ საშუალებებს. საქართველოს კანონი სიტყვისა და გამოხატვის თავისუფლების შესახებ. ხელმისაწვდომია: https://matsne.gov.ge/en/document/view/33208?publication=5

[240] „საქართველოს კონსტიტუცია“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, https://matsne.gov.ge/en/document/view/30346?publication=35

[241] „საომარი მდგომარეობის შესახებ“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, ხელმისაწვდომია: https://matsne.gov.ge/document/view/28336?publication=3

საქართველოს კანონში „ინფორმაციული უსაფრთხოების შესახებ“ ბოლო ცვლილებები ციფრული უფლებების სფეროში კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი საკანონმდებლო განვითარება. ისინი ფუნდამენტურად ცვლიან საქართველოს კიბერუსაფრთხოების არსებულ არქიტექტურას სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ოპერატიულ-ტექნიკური სააგენტოს (OTA) მანდატის გაფართოებით, რათა ის გახდეს ინფორმაციისა და კიბერუსაფრთხოების მთავარი კოორდინატორი და ზედამხედველი ორგანო. ეს ნიშნავს, რომ მას ექნება პირდაპირი წვდომა აღმასრულებელი, საკანონმდებლო, სასამართლო ხელისუფლების, ასევე სატელეკომუნიკაციო სექტორების საინფორმაციო სისტემებზე და არაპირდაპირი წვდომა პერსონალურ და კომერციულ ინფორმაციაზე.[242] სამართალდამცავ უწყებას პერსონალურ მონაცემებზე წვდომის შესაძლებლობა მიეცემა, რადგან ნორმების გაურკვევლობა პერსონალური მონაცემების უკანონო და არაპროპორციული დამუშავების რეალურ საფრთხეს წარმოადგენს. ამგვარმა ნაბიჯმა გააჩინა შეშფოთება, რომ ონლაინ მეთვალყურეობის შესახებ მექანიზმები და გადაწყვეტილებები უსაფრთხოების სამსახურების ხელშია. სამოქალაქო საზოგადოების, კერძო სექტორისა და დარგის ექსპერტების მკაცრი კრიტიკის მიუხედავად, მხოლოდ ზოგიერთი დებულება გადაიხედა, რომელსაც ფინანსური სექტორი აპროტესტებდა. საბოლოოდ, ცვლილებები III მოსმენით 2021 წლის ივნისში იქნა მიღებული და ძალაში 2021 წლის ბოლოს შევა.

საქართველოში ციფრული თავისუფლებები ზოგადად დაცულია, რადგან ონლაინ მომხმარებლები არ აწყდებიან დაბრკოლებებს ონლაინ გამოხატვისას, ონლაინ საკომუნიკაციო ინსტრუმენტებისა და პლატფორმების გამოყენებით ინფორმაციის გავრცელებისა და მძვინვარე კამპანიების სხვადასხვა საჯარო პოლიტიკის საკითხებზე.[243] უფრო მეტიც, გასული წლის განმავლობაში არ დაფიქსირებულა ხელისუფლების მიერ ინტერნეტზე წვდომის შეზღუდვის ან დახურვის, სოციალური მედიის პლატფორმების ან ოპოზიციური პარტიების/აქტივისტების/სსო-ების ვებგვერდების დაბლოკვის შემთხვევები. იზოლირებულ შემთხვევაში, 2021 წლის 3 აპრილს, ნამახვანის ჰიდროელექტროსადგურის წინააღმდეგ გამართული საპროტესტო აქციების დროს, აქციის მონაწილეები აცხადებდნენ, რომ ხელისუფლებამ აქციის შესუსტების მიზნით ინტერნეტი შეწყვიტა.[244]

უსაფრთხოების სამსახურების მიერ პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის უფლების სავარაუდო დარღვევა კვლავაც რჩება საქართველოს მთავარ გამოწვევად ბოლო წლების განმავლობაში. ბოლო, სავარაუდოდ, უსაფრთხოების სამსახურის მიერ წარმოებული სასულიერო პირების[245] ფაილების გაჟონვამ აჩვენა, რომ ჟურნალისტებს, ოპოზიციის ლიდერებს, სსო-ს წარმომადგენლებს, აქტივისტებს, მღვდლებს და დიპლომატებსაც კი უსმენდნენ.[246] სსო-ები ყოველთვის აკრიტიკებდნენ, რომ ფარული თვალთვალის მარეგულირებელი კანონმდებლობა და ინსტიტუციური ჩარჩო ვერ უზრუნველყოფს კონფიდენციალურობის ადექვატურ დაცვას. მიუხედავად იმისა, რომ გაჟონილი მონაცემები

[242] IDFI, X მოწვევის პარლამენტმა პრობლემური „კანონი ინფორმაციული უსაფრთხოების შესახებ“ III მოსმენით მიიღო. ხელმისაწვდომია:
https://idfi.ge/en/the_parliament_of_the_10_convocation_adopted_the_problematic_draft_law_on_information_security

[243] Freedom House, Freedom on the Net, საქართველო, 2021 წელი, ხელმისაწვდომია:
https://freedomhouse.org/country/georgia/freedom-net/2021

[244] Civil.Ge. ნამახვან ჰესის ტერიტორიაზე დაძაბულობა პოლიციის მხარდაჭერით განახლდება. 2021 წლის 5 აპრილი, ხელმისაწვდომია: https://civil.ge/archives/410565

[245] IDFI, IDFI პასუხობს სათვალთვალო ფაილების გაჟონვას, (17, სექტ. 2021),
https://idfi.ge/en/idfi_responds_to_the_leak_of_secret_surveillance_documents

[246] Civil.Ge, სასულიერო პირების შესახებ სავარაუდო უსაფრთხოების სამსახურის მიერ დამუშავებული ფაილები გავრცელდა, (13, სექტ. 2021 წ.), https://civil.ge/archives/440008
https://civil.ge/archives/440783;

ძირითადად მობილურ კავშირს ეხებოდა, ამან აჩვენა, რომ კონფიდენციალურობის უფლების დარღვევა ქვეყნისთვის მნიშვნელოვანი გამოწვევაა.[247] გარდა ამისა, ამ ფაქტმა აჩვენა, რომ სამართალდამცავ ორგანოებზე ზედამხედველობისა და კონტროლის ეფექტიანი სისტემა არ არსებობს, რამაც პოტენციურად შეიძლება უარყოფითად იმოქმედოს ციფრული უფლებების დაცვაზე.[248]

საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისია (GNCC), ტელეკომუნიკაციების მთავარი მარეგულირებელი ორგანო, ასევე გააკრიტიკეს გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების ნაკლებობის გამო.[249] კომისია შეფასდა, როგორც „შერჩევითი" და „არათანმიმდევრული" გადაწყვეტილებების მიმღებად, განსაკუთრებით რამდენიმე მაუწყებელსა და ონლაინ საინფორმაციო მედიასთან დაკავშირებით, საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვის გამოქვეყნების პროცედურებთან მიმართებით.[250] 2020 წლის სექტემბერში კომისიამ მიიღო ცვლილებები „მაუწყებლობის შესახებ" კანონში და ბავშვთა უფლებათა კოდექსში, რაც კომისიას უფლებას ანიჭებს, მოაწესრიგოს მედია „არასრულწლოვანთა საუკეთესო ინტერესების გათვალისწინებით". ამასთან დაკავშირებით, GNCC-მ 2020 წლის სექტემბერში შექმნა ბავშვებისთვის სახიფათოდ მიჩნეული ვებსაიტების სია, როგორც ციფრული კონტენტი, შესაბამისი ასაკობრივი ნიშნის მითითებით, პროვაიდერებისა და მშობლებისთვის.[251]

ონლაინ მედია გარემო საქართველოში სულ უფრო მრავალფეროვანია და შინაარსის ფართო სპექტრია ხელმისაწვდომი. ციფრული მობილიზაცია პოლიტიკური ცხოვრების რეგულარული მახასიათებელია. პოლიტიკური და სამოქალაქო საზოგადოების ჯგუფები ხშირად აქვეყნებენ მოწოდებებს მოქმედებისკენ სოციალური მედიის პლატფორმებზე და იყენებენ მათ მხარდამჭერებთან კომუნიკაციისთვის. რაც შეეხება ონლაინ მომხმარებელთა სხვა გამოწვევებს, ჰაკერები სულ უფრო ხშირად ახორციელებენ კიბერშეტევებს საჯარო დაწესებულებების ვებსაიტებზე და ტელეარხებზე. გარდა ამისა, სხვადასხვა ჯგუფები ეწეოდნენ ონლაინ მანიპულირებას და ყალბი ამბების გავრცელებას.[252] ასევე, ქალებმა, პოლიტიკოსებმა, ჟურნალისტებმა და პოლიტიკურმა კანდიდატებმა განიცადეს ონლაინ შევიწროება შეურაცხმყოფელი და შემავიწროვებელი კომენტარებით ფეისბუქის გვერდებისა და მაჟორიტარი კანდიდატების პროფილების პოსტების საპასუხოდ ბოლო საპარლამენტო და ადგილობრივ არჩევნებზე, ზოგიერთ შემთხვევაში.[253]

რაც შეეხება საჯარო დაწესებულებების მიერ ციფრული ტექნოლოგიების, განსაკუთრებით ხელოვნური ინტელექტის გამოყენებას, უახლესმა ანგარიშმა აჩვენა, რომ სხვადასხვა სახელმწიფო ინსტიტუტი იყენებს სულ მცირე ექვს AI სისტემას, მათ შორის სახის ამოცნობას, რომელსაც სამართალდამცავი უწყებები იყენებენ.[254] მიუხედავად ამისა, ქვეყანას აკლია

---

247 IDFI, პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის უფლების დარღვევა - სისტემური გამოწვევა საქართველოსთვის, https://idfi.ge/en/violation_of_the_right_to_privacy_a_systemic_challenge_for_georgia;

248 IDFI, საიდუმლო მეთვალყურეობა საქართველოში - კანონმდებლობისა და პრაქტიკის ანალიზი, (სექ. 2020), https://idfi.ge/en/secret_surveillance_in_georgia;

249 IDFI, ხარვეზები საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის საქმიანობის გამჭვირვალობაში. ხელმისაწვდომია: https://idfi.ge/en/communication_commission-transparency_gaps;

250 საია, საქართველოს პრეზიდენტის არჩევნების სადამკვირვებლო მისია 2018. ხელმისაწვდომია მისამართზე: https://bit.ly/3qziWtg;

251 სია ხელმისაწვდომია კომისიის ვებგვერდზე: https://registry.comcom.ge/ChildCodes.aspx

252 თამარ კინწურაშვილი, ანტიდასავლური პროპაგანდა. ხელმისაწვდომია: http://mythdetector.ge/en/research/anti-western-propaganda-2020

253 CRRC, ქალთა მიმართ ძალადობა პოლიტიკაში Facebook-ზე. 2020 წლის დეკემბერი. ხელმისაწვდომია: https://bit.ly/3fLFth8;

254 IDFI, ხელოვნური ინტელექტი: საერთაშორისო ტენდენციები და საქართველო - კანონმდებლობა და პრაქტიკა. ხელმისაწვდომია: https://idfi.ge/en/artificial%20intelligence_international_tendencies_and_georgia

AI სისტემების მარეგულირებელი ნორმატიული აქტები და შესაბამისი უწყებების ეთიკური ნორმების განმსაზღვრელი დოკუმენტები. ეს ნიშნავს, რომ ამ ციფრული ტექნოლოგიების გავლენა მოქალაქეებზე უცნობია და გაურკვეველია, შეესაბამება თუ არა ეს ტექნოლოგიები ადამიანის უფლებათა სტანდარტებს.

სტანდარტი 2. სახელმწიფო ქმნის პირობებს ციფრული უფლებებით სარგებლობისთვის

ინტერნეტ ინფრასტრუქტურის გაფართოებისკენ მიმართული მთავრობის მცდელობები ნელ-ნელა პროგრესირებს. 2020 წლის იანვარში მიღებულ იქნა ფართოხაზოვანი ქსელების განვითარების ხუთწლიანი სტრატეგია, რომელიც მიზნად ისახავს „ინფრასტრუქტურის განვითარებას და ქვეყნის გარდაქმნას ციფრულ და საინფორმაციო ცენტრად რეგიონში". სტრატეგიის მიხედვით, 2025 წლისთვის 4G ქსელებმა უნდა მოიცვას ქვეყნის ტერიტორიის 99%. ასევე, 2017 წლიდან საქართველოს ტელეკომის ოპერატორთა ასოციაცია, საერთაშორისო ორგანიზაციების, საჯარო და კერძო სექტორის წარმომადგენლების ფინანსური მხარდაჭერით, ახორციელებს ორ საზოგადოებრივ ქსელურ პროექტს, რომელიც საქართველოს მთიანი რეგიონებისათვის ინტერნეტზე წვდომას უზრუნველყოფდა (თუშეთი, ფშავ-ხევსურეთი და გუდამაყარი).[255]

საქართველოში შინამეურნეობების დიდ უმრავლესობას (83.8%) სახლში აქვს ინტერნეტი და დადგენილია, რომ ქვეყანაში მყოფი პირების 72.5%-ს აქვს ინტერნეტი.[256] ქართველებს შორის, რომლებიც რეგულარულად სარგებლობენ ინტერნეტით, არ არსებობს გენდერული განსხვავება, მაგრამ განსხვავებაა ასაკთან და გეოგრაფიულ მდებარეობასთან დაკავშირებით.[257] ინტერნეტი არ არის თანაბრად ხელმისაწვდომი ყველა რეგიონში და განსაკუთრებით სოფლად თუ ნაკლებად განვითარებულ რაიონებში.[258] მართლაც, რაჭა-ლეჩხუმი და ქვემო სვანეთი ყველაზე ნაკლებად განვითარებული რეგიონია, ფართოხაზოვანი ინტერნე-

---

მოხსენებული იქნა შემდეგი AI სისტემები, რომლებიც გამოიყენება კონკრეტული საჯარო დაწესებულებების მიერ:

ა. ექსპერტის სახის ამოცნობის სისტემა - შსს

ბ. სანომრე ნიშნები და სახის ამომცნობი სისტემა – საზოგადოებრივი უსაფრთხოების სამეთაურო ცენტრი 112 – შსს

გ. ხელოვნური ინტელექტის ანალიტიკური პროგრამული უზრუნველყოფა IBM 12 – საქართველოს პროკურატურა

დ. გრძნობების ავტომატური ანალიზი („ემოციები საქართველოა") – საქართველოს ტურიზმის ეროვნული ადმინისტრაცია

ე. ასოციაციური მონაცემთა ანალიზი – განათლების მართვის საინფორმაციო სისტემა

ვ. DLP და თარგმანის მეხსიერების მოდული – განათლების ხარისხის განვითარების ეროვნული ცენტრი

[255] პროექტის შესახებ დამატებითი დეტალები შეგიძლიათ იხილოთ აქ: http://toa.ge/en/project/georgian-highlands-community-internet-projects/

[256] საერთაშორისო სატელეკომუნიკაციო კავშირი (ITU), ხელმისაწვდომია: https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/stat/default.aspx

[257] ამ ხარვეზის საჩვენებლად, 2021 წლის ივლისის მონაცემებით, 60 წლის და მეტი ასაკის ადამიანების დაახლოებით 40%-მა გამოიყენა ინტერნეტი ბოლო სამი თვის განმავლობაში, ხოლო იგივე მაჩვენებლები სხვა ასაკობრივ ჯგუფებში მერყეობდა 75-დან 91 პროცენტამდე.

ამასთან, 3 თვის განმავლობაში ინტერნეტით ისარგებლა სოფლის მოსახლეობის 67,6%-მა, ხოლო ქალაქის მოსახლეობის იგივე მაჩვენებელმა 83,8%-მა შეადგინა.

საქსტატი. საინფორმაციო და საკომუნიკაციო ტექნოლოგიების გამოყენება ოჯახებში. ხელმისაწვდომია: https://www.geostat.ge/en/modules/categories/106/information-and-communication-technologies-usage-in-households

[258] კომუნიკაციების კომისიის მონაცემები 2021 წლის აგვისტოსთვის. ხელმისაწვდომია: https://analytics.comcom.ge/ka/statistics/?c=internet&f=subscribers&exp=penetrationbyregion&sid=953942

ტის შეღწევადობის 13%-ით.[259] ასევე, საქართველოს ინტერნეტ ბაზარი კონცენტრირებულია 2-3 ინტერნეტ სერვის პროვაიდერს (ISP) შორის, რაც მინიმალურ კონკურენციას იწვევს. არსებობს შეშფოთება მიწოდებული სერვისის ხარისხთან დაკავშირებით (განსაკუთრებით ინტერნეტის სიჩქარესთან დაკავშირებით). რაც შეეხება ინტერნეტ პროვაიდერებს, ასევე უნდა აღინიშნოს 2020 წლის ივლისში GNCC-ის მიერ ინიცირებული „ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ" კანონში ბოლო სადავო საკანონმდებლო ცვლილებები, რომლებიც კომისიას აძლევდა უფლებას დანიშნოს „სპეციალური მენეჯერები" სატელეკომუნიკაციო კომპანიებში გადაწყვეტილებების ეფექტიანად აღსრულებისთვის.[260]

ინფორმაციული უსაფრთხოების შესახებ კანონში ამ და კიდევ ერთი საკამათო საკანონმდებლო ცვლილების გამოცდილებიდან გამომდინარე, მთავრობას და შესაბამის საჯარო დაწესებულებებს კონკრეტული ცვლილებების ინიცირებამდე კონსულტაცია არ გაუვლიათ სსო-ებთან და სხვა შესაბამის დაინტერესებულ მხარეებთან. მიუხედავად იმისა, რომ სამოქალაქო საზოგადოების, მედიისა და ბიზნესის წარმომადგენლები აქტიურობდნენ თავიანთი შეშფოთების გამოთქმით ცვლილებების პროექტის ინიცირების შემდეგ, მათი ძალისხმევა შეზღუდულია და უმნიშვნელო ზეგავლენას ახდენს, რადგან გადაწყვეტილების მიმღებებს არ ჰქონდათ პოლიტიკური ნება, განეხილათ მათი წუხილები.[261]

მაგალითად, საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვას ზედამხედველობას უწევს საქართველოს სახალხო დამცველი,[262] სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახური პასუხისმგებელია პერსონალური მონაცემების დამუშავების კანონიერების მონიტორინგზე,[263] ხოლო მომხმარებელთა ინტერესების სახალხო დამცველი კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის ფარგლებში უფლებამოსილია დაიცვას უფლებები და მომხმარებელთა ლეგიტიმური ინტერესები ელექტრონული კომუნიკაციებისა და მაუწყებლობის სფეროში.[264] თუმცა, ამ დაცვის მექანიზმებს მომხმარებლები იშვიათად იყენებენ, რადგან მათ არ აქვთ ინფორმაცია მათი უფლებებისა და დაცვის მექანიზმების შესახებ.

არსებობს რამდენიმე მაგალითი იმისა, რომ სახელმწიფო იყენებს ციფრულ ინსტრუმენტებს ადამიანის უფლებებით სარგებლობისთვის. მაგალითად, საერთაშორისო დონორების მხარდაჭერით, საქართველოს გადაუდებელი დახმარების ცხელი ხაზის (112) მობილურ აპლიკაციას ოჯახში ძალადობის აღსაკვეთად ახალი ფუნქციები დაემატა, რომელიც, სხვათა შორის, საშუალებას აძლევს პოტენციურ მსხვერპლს გამოიყენოს ჩუმი გაფრთხილება ან ჩატის პარამეტრები დახმარების ძიებისას.[265] გარდა ამისა, ასობით საჯარო და კერძო სერვისი ხელმისაწვდომია საქართველოს მოქალაქეებისთვის ელექტრონული სერვისების ერთიანი პორტალის - My.gov.ge-ს მეშვეობით. არ დაფიქსირებულა არც ერთი

---

[259] Freedom House, Freedom on the Net, საქართველო, 2021 წელი, ხელმისაწვდომია: https://freedomhouse.org/country/georgia/freedom-net/2021

[260] Civil.Ge. კომუნიკაციების ეროვნული კომისია მთავარ სატელეკომუნიკაციო კომპანიას „სპეციალურ მენეჯერს" უნიშნავს. ხელმისაწვდომია: https://civil.ge/archives/372395

[261] სსო-ების და სხვა დაინტერესებული მხარეების რამდენიმე განცხადება აღნიშნულ ცვლილებებთან დაკავშირებით შეგიძლიათ იხილოთ აქ:https://idfi.ge/en/joint_statement_on_information_security_law https://idfi.ge/en/law-on-information-security

[262] საქართველოს სახალხო დამცველის მანდატის შესახებ დამატებითი ინფორმაცია შეგიძლიათ იხილოთ აქ: https://www.ombudsman.ge/eng/mandati

[263] დამატებითი ინფორმაცია სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ შეგიძლიათ იხილოთ აქ: https://personaldata.ge/en/about-us

[264] დამატებითი ინფორმაცია საქათველოს ეროვნული კომუნიკაციების კომისიის სახალხო დამცველის შესახებ შეგიძლიათ იხილოთ აქ: https://comcom.ge/en/momxmareblis-uflebebi

[265] დამატებითი დეტალები აპლიკაციისა და მისი ახალი ფუნქციების შესახებ: https://georgia.unwomen.org/en/news/stories/2019/03/new-domestic-violence-features-added-to-112-mobile-app

შემთხვევა, რომ ამ ციფრული ინსტრუმენტების გამოყენებამ საფრთხე შეუქმნა ადამიანის უფლებების განხორციელებას, აქტივისტების, სსო-ების უსაფრთხოებას და მათი სენსიტიური მონაცემების დაცვას.

ციფრული წიგნიერების ამაღლება ფართო საზოგადოებაში მნიშვნელოვან როლს ასრულებს ციფრული კონფიდენციალურობისა და დაცვის გაუმჯობესებაში. ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო საქართველოში გაეროს განვითარების პროგრამის ფინანსური მხარდაჭერით ამჟამად საქართველოს ციფრული ტრანსფორმაციის/ეკონომიკის სტრატეგიას ამუშავებს. 2020 წლიდან ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო მსოფლიო ბანკის მხარდაჭერით მუშაობს ეროვნული სტრატეგიის – ციფრული საქართველოს შემუშავებაზე, რომელიც სხვა საკითხებთან ერთად მოიცავს ციფრული წიგნიერების და ხელოვნური ინტელექტის გამოყენების ხელშეწყობას.[266] თუმცა სსო-ები ჯერ არ არიან ჩართულები სტრატეგიის მომზადებაში. ძირითადად სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები აწვდიან მოქალაქეებს ციფრულ უნარებს სახელმძღვანელოების მომზადებით, ცნობიერების ამაღლების კამპანიებითა და ტრენინგებით ციფრული და მედია წიგნიერების, კიბერჰიგიენის შესახებ, თუმცა ეს აქტივობები სპორადულია sporadic და ძნელია მათი გავლენის შეფასება.

კონკრეტული რეკომენდაციები მე-11 სფეროსთან მიმართებით:

• მთავრობამ და პარლამენტმა უნდა უზრუნველყონ ინფორმაციული უსაფრთხოების შესახებ ახლად მიღებული და განხორციელებული დებულებების შესაბამისობა ევროპულ სტანდარტებსა და დირექტივებთან.

• მთავრობამ უნდა შეიმუშაოს და დანერგოს ეფექტიანი ზედამხედველობის მექანიზმები, რათა უზრუნველყოს ციფრულ უფლებებთან და კონფიდენციალურობასთან დაკავშირებით სამართალდამცავი უწყებების სათანადო ანგარიშვალდებულება და გამჭვირვალობა;

• საქართველოს მთავრობამ უნდა შეიმუშაოს საკანონმდებლო ბაზა, ეთიკური და გამჭვირვალობის სტანდარტები და ხელოვნური ინტელექტის დიზაინის, დანერგვისა და გამოყენების სახელმძღვანელო პრინციპები. ამ სახელმძღვანელო პრინციპებისა და კანონების შემუშავებისას პროცესი უნდა იყოს ღია, ინკლუზიური და სხვადასხვა დაინტერესებული მხარე უნდა იყოს ჩართული;

• ანგარიშვალდებულების უზრუნველსაყოფად, საქართველოს მთავრობამ ასევე უნდა ჩამოაყალიბოს ხელოვნური ინტელექტის სისტემების ოპერაციების აუდიტის პროცედურები და გამოაქვეყნოს ასეთი ინსპექტირების შედეგები;

• მთავრობამ უნდა გააგრძელოს და დააჩქაროს ძალისხმევა სექტორში ინტერნეტ ინფრასტრუქტურის, კონკურენციისა და ხარისხის გასაუმჯობესებლად, რათა საქართველოს მოქალაქეებმა თანაბრად გამოიყენონ ციფრული თავისუფლებები და ახალი ტექნოლოგიები;

• საქართველოს მთავრობამ ასევე პრიორიტეტი უნდა მიანიჭოს ციფრული მდგრადობისა და ფართო საზოგადოების ცნობიერების ამაღლებას, რაც სახელმწიფო-კერძო თანამშრომლობითა და ერთობლივი ძალისხმევით უკეთ მიიღწევა.

---

[266] მთავრობის გეგმების დეტალები შეგიძლიათ იხილოთ აქ: https://documents1.worldbank.org/curated/en/902091595517787639/pdf/Project-Information-Document-Log-In-Georgia-P169698.pdf

IV. ძირითადი პრიორიტეტები

სამოქალაქო საზოგადოებას ზოგადად ხელშემწყობი ეკოსისტემა აქვს საქართველოში. სსო-ები პოლიტიკური პროცესების აქტიური ნაწილია და აქტიურად აყალიბებს საქართველოს გზას უფრო დემოკრატიული საზოგადოებისკენ, კარგი მმართველობის, ადამიანის უფლე-ბების პატივისცემის, სოციალური ჩართულობისა და საზოგადოების ზრდისკენ.

მიუხედავად იმისა, რომ სსო-ებს დიდწილად თავისუფლება აქვთ, იმოქმედონ ყოველგვა-რი ჩარევის გარეშე, სახელმწიფო სამოქალაქო საზოგადოების შემდგომ განვითარებას და გაძლიერებას პროაქტიულად არ უჭერს მხარს და სსო-ები ძირითადად დამოკიდებულნი არიან საერთაშორისო დონორი ორგანიზაციების, როგორც მათი მთავარი პარტნიორების მხარდაჭერაზე.

საქართველომ ბოლო საანგარიშო პერიოდიდან მოყოლებული მხოლოდ მცირე ნაბიჯები გადადგა საკანონმდებლო ბაზისა და პრაქტიკის ტრანსფორმაციისთვის და 2019 წლის ანგარიშში წამოჭრილი საკითხების უმეტესობა ჯერ კიდევ არ არის გადაწყვეტილი. აქედან გამომდინარე, წარსული რეკომენდაციები ქართული სსო-ებისთვის ჭეშმარიტად ხელსაყ-რელი გარემოს უზრუნველსაყოფად კვლავ აქტუალურია.

სამოქალაქო საზოგადოების საარსებო გარემოს გაუმჯობესების 10 პრიორიტეტული ქმედება (ძირითადი რეკომენდაციები) საქართველოს ხელისუფლებისთვის არის:

- საქართველოს მთავრობამ უნდა შეიმუშაოს და დაამტკიცოს სახელმწიფო-სსო თანამშრომლობის სისტემური ხედვა გადაწყვეტილებების მიღების პროცესის ყველა დონეზე და შემდგომში მოახდინოს ამ სტანდარტების ინსტიტუციონალიზაცია;
- ხელისუფლებამ უნდა შეიმუშაოს სახელმწიფო დაფინანსების ერთიანი საკანონ-მდებლო სტანდარტები, რომლებიც მოიცავენ მკაფიო სახელმძღვანელო მითითებებს მინიჭების პროცესისთვის (მონაწილეობითი გადაწყვეტილებების მიღება, შერჩევის კრიტერიუმების წინასწარი განსაზღვრა, ინტერესთა კონფლიქტის თავიდან აცილება, გამჭვირვალობა და ა.შ.) დისკრიმინაციული და თვითნებური გადაწყვეტილებების აღკვეთა და შემდგომი გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების სტანდარტების ინსტიტუციონალიზაცია;
- საქართველოს მთავრობამ სასწრაფოდ უნდა შეიტანოს აუცილებელი საკანონმდებ-ლო ცვლილებები, რათა შეიქმნას პერსონალური მონაცემების დამუშავებისა და ფარული საგამოძიებო მოქმედებების სფეროში ყოვლისმომცველი სამართლებრივი გარანტიები, მათ შორის, საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის რეფორმითა და მისი ზედამხედველობის გაზრდით. საქართველოს მთავრობამ ასევე საწყისი ეტაპებიდანვე უნდა უზრუნველყოს სსო-ების კონსულტაციები და ჩართულობა რეფორმის პროცესში;
- პროკურატურამ უნდა მიანიჭოს პრიორიტეტი და დროულად გამოიძიოს სსო-ს წარმომადგენლების, ჟურნალისტების და სხვათა სავარაუდო უკანონო და თვითნებური თვალთვალის/მოსმენების ფაქტები, უზრუნველყოს, რომ ყველა შესაბამის აქტორს

მიენიჭოს მსხვერპლის სტატუსი და ჰქონდეს წვდომა საქმის მასალებზე, ამავდროულად საზოგადოებას ინფორმაცია გაუზიაროს საქმეზე გამოძიების პროგრესის შესახებ;

- შესაბამისმა ორგანოებმა დროულად და ეფექტიანად უნდა გამოიძიონ მედიის წარმომადგენლების პროფესიულ საქმიანობაში უკანონო ჩარევისა და ძალის გადამეტების ფაქტები;

- ყველა საქმე, რომელიც ეხება სამართალდამცავების მიერ დემონსტრაციების დროს უფლებამოსილების გადამეტებას, დაუყოვნებლივ, მიუკერძოებლად და ობიექტურად უნდა გამოიძიოს შინაგან საქმეთა სამინისტრომ და პროკურატურამ;

- საქართველოს მთავრობამ უნდა შეიმუშაოს და მიიღოს ერთიანი სტანდარტები/წესები კანონპროექტებისა და პოლიტიკის საჯარო კონსულტაციების შესახებ ეროვნულ დონეზე, მათ შორის, ნათლად განსაზღვროს მონაწილეობა, როგორც სავალდებულო ეტაპი დადგენილებების, კანონპროექტების, სტრატეგიული დოკუმენტების და სხვა ინსტრუმენტების შემუშავებაში და მის დარღვევისას ანაზღაურების მექანიზმის ჩამოყალიბება;

- მთავრობამ უნდა გააგრძელოს და დააჩქაროს ძალისხმევა სექტორში ინტერნეტ ინფრასტრუქტურის, კონკურენციისა და ხარისხის გასაუმჯობესებლად, რათა საქართველოს მოქალაქეებმა თანაბრად გამოიყენონ ციფრული თავისუფლებები და ახალი ტექნოლოგიები;

- საქართველოს მთავრობამ შესაბამისი საკანონმდებლო ცვლილებების განხორციელების შედეგად გრანტის გამცემი სუბიექტების სიაში მუნიციპალიტეტების დამატებით, ხელი უნდა შეუწყოს სახელმწიფო დაწესებულებებს მხარი დაუჭირონ ადგილობრივ ინიციატივებს;

- საქართველოს მთავრობამ სსო-ებთან აქტიური თანამშრომლობით უნდა უზრუნველყოს MONEYVAL-ის რეკომენდაციების შესრულება და თავიდან აიცილოს სსო-ის გარემოს არასაჭირო გაუარესება.

V. მეთოდოლოგია

CSO Meter მხარს უჭერს იმ გარემოს რეგულარულ და თანმიმდევრულ მონიტორინგს, რომელშიც აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებში სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები ფუნქციონირებენ. იგი შედგება სტანდარტებისა და ინდიკატორების ნაკრებისგან 11 სხვადასხვა სფეროში, როგორც კანონმდებლობის, ისე პრაქტიკის გასაზომად. იგი ეფუძნება საერთაშორისო სტანდარტებს და საუკეთესო პრაქტიკას. CSO Meter შემუშავებული იქნა ECNL-ის ექსპერტთა ძირითადი ჯგუფისა და აღმოსავლეთ პარტნიორობის ექვსი ქვეყნის ადგილობრივი პარტნიორების მიერ.

2020 წლიდან CSO Meter მეთოდოლოგიის პაკეტის ადაპტირებაზე ECNL RESIS-ის მეთოდოლოგიის ექსპერტებთან მუშაობდა, რათა შესაძლებელი ყოფილიყო როგორც ხარისხობრივი, ასევე რაოდენობრივი შედარება ხელშემწყობი გარემოს სხვადასხვა სფეროებში აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებისა და წლების მიხედვით. მოდელის წინადადება კონსულტირებული და გამოცდილი იყო გაფართოებულ რეგიონულ CSO

Meter Hub-თან ელექტრონული ფოსტით და ონლაინ ღონისძიების საშუალებით. განახლებული შედარების მოდელით, ჩვენ მიზნად ვისახავთ (1) შევაფასოთ სამოქალაქო საზოგადოების გარემო 11 სფეროდან თითოეულში; (2) საშუალების მიცემას თვალყური ადევნოთ თითოეულ ქვეყანაში განვითარებას/პროგრესს წლების განმავლობაში და (3) შეადაროთ გარემო რეგიონებში.

მონიტორინგის პროცესი

ანგარიში მომზადდა წამყვანი ადგილობრივი სსო-ების, სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტის (CSI), საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის (საია) და ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის (IDFI) მიერ - აღმოსავლეთ პარტნიორობის ექვსივე ქვეყნისათვის შემუშავებული ერთობლივი მეთოდოლოგიის მიხედვით.

დოკუმენტი აფასებს ძირითად მოვლენებს და მიმოიხილავს პროგრესსა და ძირითად გამოწვევებს, როგორც საკანონმდებლო ჩარჩოში, ასევე პრაქტიკაში.

დოკუმენტი შემუშავდა ინკლუზიური პროცესით და სსო-ებთან აქტიური კონსულტაციებით და სამუშაო ჯგუფმა ჩართო კვლევის სხვადასხვა მეთოდი შესაბამისი მონაცემების შეგროვებისა და ყოვლისმომცველი ანალიზისთვის.

საწყის ეტაპზე პროექტის გუნდმა საფუძვლიანად განიხილა არსებული საკანონმდებლო ბაზა, განხორციელებული და მოსალოდნელი რეფორმები, რომლებიც გავლენას ახდენს სამოქალაქო საზოგადოების ეკოსისტემაზე. გარკვეული სტანდარტებისა და პოლიტიკის პრაქტიკაში დანერგვის სრულად შესაფასებლად პროექტის გუნდმა გამოითხოვა საჯარო ინფორმაცია სხვადასხვა სამთავრობო უწყებებიდან, საქართველოს პარლამენტიდან, საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოდან და სხვა.

პროექტის ჯგუფმა ასევე გააანალიზა მეორადი წყაროები, მათ შორის ადგილობრივი და საერთაშორისო ორგანიზაციებისა და სახალხო დამცველის მიერ გამოქვეყნებული გამოკითხვები, მოხსენებები და შეფასებები, რამაც ხელი შეუწყო ძირითადი ტენდენციებისა და გამოწვევების დაახლოებას და გამოკვეთას.

თვისებრივი კვლევის ფარგლებში, პროექტის გუნდმა ჩაატარა ერთი ფოკუს ჯგუფი და ცხრა სიღრმისეული ინტერვიუ. Covid-ის რეგულაციებიდან გამომდინარე ფოკუს-ჯგუფები Zoom-ის პლატფორმის მეშვეობით 2021 წლის ოქტომბერში ჩატარდა. ფოკუს ჯგუფში ოცმა სამოქალაქო ორგანიზაციამ მიიღო მონაწილეობა 13 სხვადასხვა მუნიციპალიტეტიდან. მონაწილეებს ჰქონდათ სხვადასხვა საწყისი წერტილი და წარმოადგენდნენ სხვადასხვა გამოცდილებას, სამუშაო სფეროს და იურიდიულ სტატუსს.

ფოკუს ჯგუფის გარდა, კვლევის ჯგუფმა ასევე მოაწყო ჩაღრმავებული ინტერვიუები წამყვან უფლებადამცველ ორგანიზაციებთან, დარგის ექსპერტებთან და სახელმწიფო უწყებებთან. კერძოდ, ჩატარდა ინტერვიუები საგადასახადო და იურიდიულ საკითხებში სპეციალიზებულ CSI ექსპერტებთან - დავით ტივიშვილი და ლევან ფანიაშვილი; ორგანიზაციის შექმნა ონლაინ რეჟიმში, ახლადშექმნილი სსო-ებისთვის პრაქტიკული დაბრკოლებები და კიბერუსაფრთხოება შეფასდა ნიკოლოზ გაგნიძესთან ინტერვიუებით (მონაცემთა გაცვლის სააგენტოს (სსიპ მგს) ყოფილი ხელმძღვანელი, ციფრული მმართველობის სააგენტოს (სსიპ ცმს) უფროსის ყოფილი მოადგილე და მთავარი წარმომადგენელი. კიბერუსაფრთხოების ეროვნული ასოციაციის, შესყიდვებთან დაკავშირებული საკითხები განიხილეს ირაკლი გოლეთიანთან (სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს დეპარტამენტის უფროსთან) ინტერვიუში, თიბისი ბანკის წარმომადგენლებმა უპასუხეს კითხვებს რეგიონული და უცხოური სსო-ებისთვის საბანკო ანგარიშების გახსნის მოთხოვნების შესახებ;

ჩატარდა ინტერვიუ სოციალური სამართლიანობის ცენტრის წარმომადგენელთან გურამ იმნაძესთან მონაწილეობის უფლების, კონფიდენციალურობის პატივისცემისა და სახელმწიფო-საზოგადოებრივი ორგანიზაციების თანამშრომლობის განსახილველად, გამოიკითხა ღია მმართველობისა და ანტიკორუფციული საკითხებში დამოუკიდებელი ექსპერტი ლაშა გოგიძე OGP-ის ჩარჩოსთან დაკავშირებულ საკითხებზე.

ანგარიში განიხილავს სტანდარტების კომპლექტს, რომელიც არის სსო მრიცხველის ნაწილი და მოცემულია რეკომენდაციები 11 სფეროდან თითოეულის გაუმჯობესებისთვის. ეს რეკომენდაციები შეიძლება გახდეს საფუძველი მომავალი რეფორმებისთვის, რომლებიც შესაბამის სახელმწიფო ორგანოებს შეუძლიათ გაატარონ საქართველოში სამოქალაქო საზოგადოების საარსებო გარემოს გასაუმჯობესებლად.

მიმდინარე ანგარიში მოიცავს 2020 წლის სექტემბრიდან 2021 წლის ნოემბრამდე პერიოდს. სამოქალაქო საზოგადოებისთვის მნიშვნელოვანი მოვლენები, რომლებიც მონაცემთა შეგროვებისა და ანგარიშის დასრულებამდე პერიოდს შორის მოხდა, შეტანილი იყო ანგარიშის შეჯამებაში, თუმცა ქულების მინიჭებისას არ იყო გათვალისწინებული.

ქვეყნის ნარატიული ანგარიშის პროექტი განიხილეს მრჩეველთა საბჭოს (AB) წევრებმა საქართველოში, 2021 წლის 24 დეკემბერს ონლაინ კომუნიკაციის საშუალებით. AB წევრების რეკომენდაციების საფუძველზე, დასკვნებისა და რეკომენდაციების თავები დარედაქტირდა.

ქულების მინიჭება

საქართველოში, მრჩეველთა საბჭოს წევრებმა შეაფასეს CSO Meter-ის ინსტრუმენტის ყველა სტანდარტი თერთმეტივე სფეროდან, როგორც კანონმდებლობის, ისე პრაქტიკის მიმართულებით. შეფასება მოხდა 7 ბალიანი სისტემით. შკალის მინიმალური და მაქსიმალური მაჩვენებლები გულისხმობს, შესაბამისად, უკიდურესად ცუდ ან იდეალურ სიტუაცია/გარემოს. მაგალითად, (1) არის უკიდურესად არახელსაყრელი (ავტორიტარული), ხოლო (7) არის უკიდურესად ხელსაყრელი (იდეალური დემოკრატიული) გარემო სსო-ებისთვის. CSO Meter ინსტრუმენტთან, ქულების შეგროვების პროცესისა და განგარიშების ეტაპთან დაკავშირებით დამატებითი ინფორმაციის მისაღებად ეწვიეთ https://csometer.info/. 2021 წლის ანგარიშში მოცემული ქულები საბაზისო შეფასებაა, რომელთან მიმართებაშიც შეფასდება მომდევნო წლების პროგრესი.

VI. ბიბლიოგრაფია

- საქართველოს კონსტიტუცია
  https://matsne.gov.ge/en/document/view/30346?publication=36.
- საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი
  https://www.matsne.gov.ge/en/document/view/31702?publication=115.
- საზოგადოებრივ გაერთიანებათა საქმიანობის შეჩერებისა და მათი აკრძალვის შესახებ
  https://matsne.gov.ge/en/document/view/29950?publication=2.
- მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ
  https://matsne.gov.ge/en/document/view/28324?publication=32.
- ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი
  https://matsne.gov.ge/en/document/view/2244429?publication=44.
- საქართველოს საგადასახადო კოდექსი
  https://matsne.gov.ge/en/document/view/1043717?publication=175
- მეწარმეთა შესახებ საქართველოს კანონი
  https://matsne.gov.ge/ka/document/view/28408?publication=70.
- გრანტების შესახებ საქართველოს კანონი
  https://www.lexadin.nl/wlg/legis/nofr/oeur/arch/geo/LAWONGRANTS.pdf.
- შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ საქართველოს კანონი
  https://matsne.gov.ge/en/document/view/31678?publication=10.
- სიტყვისა და გამოხატვის თავისუფლების შესახებ საქართველოს კანონი
  https://matsne.gov.ge/en/document/view/33208?publication=5.
- მაუწყებლობის შესახებ საქართველოს კანონი
  https://matsne.gov.ge/en/document/view/32866?publication=52.
- საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი
  https://matsne.gov.ge/en/document/view/28216?publication=381.
- პოლიციის შესახებ საქართველოს კანონი
  https://matsne.gov.ge/en/document/view/2047533?publication=28.
- საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი
  https://matsne.gov.ge/en/document/view/16270?publication=33.
- საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ
  https://matsne.gov.ge/en/document/view/33550?publication=72.
- კრეატიული სფეროს დასაქმებულთა და კრეატიულ კავშირთა შესახებ საქართცელოს კანონი
  https://matsne.gov.ge/en/document/download/19222/6/en/pdf.

- ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ საქართველოს კანონი https://matsne.gov.ge/en/document/view/26824?publication=62.
- სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ საქართველოს კანონი https://matsne.gov.ge/en/document/view/31252?publication=58.
- საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი https://matsne.gov.ge/en/document/view/16426?publication=235.
- საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ საქართველოს კანონი https://matsne.gov.ge/en/document/view/2062?publication=41.
- პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ საქართველოს კანონი https://matsne.gov.ge/en/document/view/1561437?publication=9.
- ლობისტური საქმიანობის შესახებ საქართველოს კანონი https://matsne.gov.ge/ka/document/view/13552?publication=7.
- ფულის გათეთრებისა და ტერორიზმის დაფინანსების აღკვეთის ხელშეწყობის შესახებ საქართველოს კანონი https://matsne.gov.ge/en/document/view/4690334?publication=0.
- ბავშვის უფლებათა კოდექსი https://matsne.gov.ge/en/document/view/4613854?publication=0.
- საომარი მდგომარეობის შესახებ საქართველოს კანონი https://matsne.gov.ge/document/view/28336?publication=3.
- ამნისტიის შესახებ საქართველოს კანონი https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/5199308?publication=0.
- მეწარმეთა და არასამეწარმეო (არაკომერციულ) იურიდიულ პირთა რეგისტრაციის შესახებ" ინსტრუქციის დამტკიცების თაობაზე საქართველოს იუსტიციის მინისტრის ბრძანება https://matsne.gov.ge/ka/document/view/88696?publication=0.
- პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავების, მონიტორინგისა და შეფასების წესის დამტკიცების შესახებ საქართველოს მთავრობის დადგენილება https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4747283?publication=0.
- რეგულირების ზეგავლენის შეფასების მეთოდოლოგიის დამტკიცების შესახებ საქართველოს მთავრობის დადგენილება https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/4776100?impose=translateEn&publication=0.
- საქართველოში ახალი კორონავირუსის გავრცელების აღკვეთის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების დამტკიცების შესახებ საქართველოს მთავრობის დადგენილება https://matsne.gov.ge/en/document/view/4830610?publication=41.
- საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – ახალგაზრდობის სააგენტოს დაფუძნებისა და დებულების დამტკიცების თაობაზე საქართველოს მთავრობის დადგენილება https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4642829?publication=0.

კვლევები & ანგარიშები

- საბოლოო დასკვნა „საქართველოს შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ კანონში“ შესატანი ცვლილებების შესახებ, ვენეციის კომისია, მოსაზრება №1. 547/2009, https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2009)153-e
- ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის მიერ 2020 წელს საქართველოში ადამიანის უფლებების მდგომარეობის შეფასების დოკუმენტი https://bit.ly/3aOFw8g.
- მშვიდობიანი შეკრებებისა და გაერთიანების თავისუფლების უფლებებთან დაკავშირებით სპეციალური მომხსენებელისთვის წარდგენილი ანგარიში, საია, 2021 წლის 30 მაისი https://bit.ly/3AX4Jbl.
- საია, EMC, საქართველოს მიერ სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების საერთაშორისო პაქტის შესრულების შესახებ ალტერნატიული ანგარიში, 2020 წლის აგვისტო https://bit.ly/3n6U1tZ.
- ადამიანის უფლებათა ცენტრი (HRC), მშვიდობიანი შეკრებისა და მანიფესტაციის უფლება საქართველოში, 2021 წ https://bit.ly/3mN9yQD.
- HRC, COVID-19, გადაუდებელი ზომები და სამოქალაქო თავისუფლებები საქართველოში, 2021 წ., გვ.5 http://www.hrc.ge/files/9covid-analitic-eng.pdf.
- საია, „დაკარგულ თვალს მიღმა – 20-21 ივნისის მოვლენების სამართლებრივი შეფასება“ https://bit.ly/2OR8OZW.
- ღია მმართველობის პარტნიორობა, დამოუკიდებელი ანგარიშგების მექანიზმი (IRM): საქართველოს გარდამავალი შედეგების ანგარიში 2018–2019, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/05/Georgia_Transitional-Results_Report_2018-2019_EN_for-public-comment.pdf.
- საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, სუვერენული - პრემიერ-მინისტრი, 2021 წ., გვ. 41, https://bit.ly/33lqQgW.
- IDFI, საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა საქართველოში 2020წ. https://idfi.ge/en/access_to_public_information_in_georgia_2020.
- თავისუფლების სახლის ანგარიში 2021, https://freedomhouse.org/country/georgia/freedom-world/2021.
- თავისუფლების სახლი, ციფრული თავისუფლება, საქართველო, 2020, https://freedomhouse.org/country/georgia/freedom-net/2020.
- თავისუფლების სახლი, ციფრული თავისუფლება, საქართველო, 2021 https://freedomhouse.org/country/georgia/freedom-net/2021.

- საქართველოს სახალხო დამცველის (ომბუდსმენის) წარდგინება უნივერსალური პერიოდული მიმოხილვის (UPR) 37-ე სესიაზე, 2021 წლის იანვარი-თებერვალი. https://bit.ly/3c3RR9C.
- კოალიცია თანასწორობისთვის, „თანასწორობის უფლება პრაქტიკაში, სხვადასხვა ჯგუფებისთვის საქართველოში", 2020 წლის ანგარიში https://bit.ly/3m51wRm.
- IDFI, პერსონალური მონაცემების დაცვის სფეროში ბოლო პერიოდში განვითარებული მოვლენების მოკლე მიმოხილვა, 2021წ. https://idfi.ge/en/brief_overview_of_recent_developments_in_the_field_of_personal_data_protection.
- სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, 5-6 ივლისის მოვლენების სამართლებრივი შეფასება - პირველადი ანალიზი, (2021 წლის სექტემბერი) https://socialjustice.org.ge/ka/products/5-ivlisis-movlenebis-samartlebrivi-shefaseba-pirveladi-analizi.
- საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის ვითარების შესახებ საქართველოში 2020 წ. https://www.ombudsman.ge/res/docs/2021070814020446986.pdf.
- ევროპის საბჭო, ფულის გათეთრებისა და ტერორისტული დაფინანსების საწინააღმდეგო ღონისძიებები საქართველო, მეხუთე რაუნდის ურთიერთშეფასების ანგარიში, 2021 წ. https://rm.coe.int/moneyval-2020-20-5th-round-mer-georgia/1680a03271.
- IDFI, საქართველოს MONEYVAL-ის შეფასება ფულის გათეთრების (ML) და ტერორიზმის დაფინანსების (TF), 2020 წ. https://idfi.ge/en/moneyval_assessment_of_georgia_on_money_laundering_and_terrorism_financing.
- საქართველოს ახალგაზრდა ეკონომისტთა ასოციაცია, 2019 წელს გაცემული სახელმწიფო გრანტების მონიტორინგის ანგარიში, https://csogeorgia.org/storage/app/uploads/public/601/92b/03c/60192b03c4daf041569703.pdf.
- CAF, World Giving Index 2019, გვ.17, https://www.cafonline.org/docs/default-source/about-us-publications/caf_wgi_10th_edition_report_2712a_web_101019.pdf.
- EWMI ACCESS, სამოქალაქო საზოგადოების სექტორის შეფასება საქართველოში, 2019 წ. http://ewmi-access.org/wp-content/uploads/2020/01/CSO-ASSESSMENT_ENG_FInal.pdf.
- IDFI, საიდუმლო მეთვალყურეობა საქართველოში - კანონმდებლობისა და პრაქტიკის ანალიზი (2020 წლის სექტემბერი) https://idfi.ge/en/secret_surveillance_in_georgia.
- საია, საქართველოს პრეზიდენტის არჩევნების სადამკვირვებლო მისია 2018, https://bit.ly/3qziWtg.
- CRRC, პოლიტიკოს ქალთა მიმართ ძალადობა Facebook-ზე (დეკემბერი 2020),https://bit.ly/3fLFth8.