



სტრასბურგი, 21 ივნისი, 2013

Greco RC-III (2013) 9

მესამე რაუნდის შეფასება

რეკომენდაციების შესრულების ანგარიში

საქართველო

“კრიმინალიზაცია (ETS 173 და 191, GPC 2)”

“პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების გამჭვირვალობა”

მიღებულია კორუფციის წინააღმდეგ სახელმწიფოთა ჯგუფის მიერ
მე-60 პლენარულ სხდომაზე
(სტრასბურგი, 17-21 ივნისი, 2013 წ.)

I. შესავალი

- რეკომენდაციების შესრულების ანგარიში აფასებს საშუალებებს, რომლებიც საქართველოს ხელისუფლებამ გამოიყენა იმისთვის, რომ შეესრულებინა მესამე რაუნდის შეფასების ანგარიშით დადგენილი 15 რეკომენდაცია (იხ. პარაგრაფი მე-2), რომლებიც ეხება შემდეგ ორ თემას:
 - თემა I – კრიმინალიზაცია:** კორუფციის შესახებ სისხლის სამართლის კონვენციის (ETS 173) 1 (ა), 1 (ბ), 2-12, 15-17 მუხლები და მე-19 მუხლის პირველი პუნქტი, კონვენციის დამატებითი ოქმის (ETS 191) 1-6 მუხლები და მეორე სახელმძღვანელო პრინციპი (კორუფციის კრიმინალიზაცია).
 - თემა II – პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების გამჭვირვალობა:** პოლიტიკური პარტიებისა და საარჩევნო კამპანიის დაფინანსების პროცესში კორუფციის წინააღმდეგ საერთო წესების შესახებ რეკომენდაციის მუხლები: 8, 11, 12, 13 (ბ), 14 და 16, და - **მე-15 სახელმძღვანელო პრინციპი** (პოლიტიკური პარტიებისა და საარჩევნო კამპანიის დაფინანსება).
- მესამე რაუნდის შეფასების ანგარიში დამტკიცდა კორუფციის წინააღმდეგ სახელმწიფოთა ჯგუფის (GRECO) 51-ე პლენარულ სხდომაზე (23-27 მაისი, 2011 წ.) და საჯარო გახდა 2011 წლის 1 ივლისს საქართველოს მიერ უფლებამოსილების მინიჭების შემდეგ (Greco Eval III Rep (2010) 12E, Theme I and Theme II).
- GRECO-ს წესებით დადგენილი მოთხოვნის შესაბამისად, საქართველოს ხელისუფლებამ წარმოადგინა რეკომენდაციების შესრულების მიზნით გატარებული ღონისძიებების შესახებ სიტუაციის ანგარიში. აღნიშნული ანგარიში მიღებულ იქნა 2013 წლის 16 თებერვალს და წარმოადგენს რეკომენდაციების შესრულების ანგარიშის საფუძველს.
- GRECO-მ უკრაინასა და ნორვეგიას მიანდო შესაბამისობის პროცედურის შესახებ მომხსენებლების დანიშვნა. მომხსენებლებად დაინიშნენ: უკრაინის სახელით - (თემა I) ბატონი ანდრი კუხარუკი, იუსტიციის სამინისტროს კორუფციისა და სასამართლო სისტემის შესახებ კანონმდებლობის დეპარტამენტის კორუფციის წინააღმდეგ პოლიტიკის განვითარების სამმართველოს ზედამხედველი, და ნორვეგიის სახელით - (თემა II) ბატონი ჯენს-ოსკარ ნერგარდი, მთავრობის ადმინისტრირების, რეფორმებისა და საეკლესიო საკითხების სამინისტროს უფროსი მრჩეველი. მათ რეკომენდაციების შესრულების ანგარიშის შემუშავებაში დახმარებას უწევდა GRECO-ს სამდივნო.
- რეკომენდაციების შესრულების ანგარიშით შეფასებულია შეფასების ანგარიშით გათვალისწინებული თითოეული ინდივიდუალური

რეკომენდაციის იმპლემენტაცია და დადგენილია წევრი სახელმწიფოების მიერ რეკომენდაციების შესრულების დონის შესახებ ერთიანი შეფასება. რომელიმე შეუსრულებელი რეკომენდაციის იმპლემენტაცია (რეკომენდაციის ნაწილობრივი ან სრული შეუსრულებლობა) შეფასდება შემდგომი სიტუაციური ანგარიშის საფუძველზე, რომელსაც წარადგენს საქართველოს ხელისუფლება წინამდებარე ანგარიშის მიღებიდან 18 თვის ვადაში.

II. ანალიზი

I თემა: კრიმინალიზაცია

6. როგორც უკვე აღინიშნა, GRECO-მ შეფასების ანგარიშით საქართველოს განუსაზღვრა ხუთი რეკომენდაცია პირველ თემასთან დაკავშირებით. აღნიშნულ რეკომენდაციებთან შესაბამისობა ქვემოთ იქნება განხილული.
7. GRECO-ს რეკომენდაციების საპასუხოდ საქართველოს ხელისუფლებამ განაცხადა, რომ საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსში (სსკ) განხორციელდა ცვლილებები და გადაისინჯა ისეთ დანაშაულთა დეფინიციები როგორცაა: მექრთამეობა, კომერციული მოსყიდვა და ზეგავლენით ვაჭრობა. გარდა ამისა, აღმოიფხვრა ქმედითი მონაწილების შემთხვევაში სასჯელისგან გათავისუფლების მექანიზმის ფუნქციონირებაში არსებული ხარვეზები და დაზუსტდა იურისდიქციასთან დაკავშირებული საკითხები. სსკ-ს ცვლილებები ძალაში 2011 წლის ნოემბერიდან შევიდა.

i რეკომენდაცია.

8. *GRECO-ს რეკომენდაციის თანახმად, კერძო სექტორში მექრთამეობის დანაშაული (სსკ 221-ე მუხლი) უნდა განმარტებულიყო იმგვარად, რომ მას ცალსახად დაეფარა შემთხვევები, როდესაც უპირატესობა/სარგებელი გამიზნულია არამხოლოდ უშუალოდ ქრთამის ამლებისათვის, არამედ მესამე პირისთვისაც.*
9. საქართველოს ხელისუფლების ანგარიშის თანახმად, სსკ 221-ე მუხლში მოცემული დანაშაულის - *კერძო სექტორში მექრთამეობის* განმარტება შეიცვალა და დაემატა ფრაზა: „ქრთამის ამლების ან მესამე პირის სასარგებლოდ“. შესაბამისად, ისეთი შემთხვევები, როდესაც ქრთამის აღების შედეგად სარგებელს იღებს არა თავად ქრთამის ამლები, არამედ მესამე პირი, უკვე ცალსახად შედის აქტიური (სსკ 221-ე მუხლის პირველი პუნქტი¹) და

¹ცვლილებების გათვალისწინებით, სსკ 221-ე მუხლის პირველი პუნქტი შემდეგნაირად ჩამოყალიბდა: „1. პირისათვის, რომელიც საწარმოში ან სხვა ორგანიზაციაში ახორციელებს ხელმძღვანელობით, წარმომადგენლობით ან სხვა სპეციალურ უფლებამოსილებას, ან რომელიც მუშაობს ამ ორგანიზაციაში, პირდაპირ ან არაპირდაპირ, ფულის, ფასიანი ქაღალდის, სხვა ქონების ან ქონებრივი მომსახურების ან/და სხვა რაიმე არამართლზომიერი უპირატესობის შეთავაზება, დაპირება, გადაცემა ან გაწევა მის ან სხვა პირის სასარგებლოდ, რათა მან განახორციელოს რაიმე

პასიური კომერციული მოსყიდვის (სსკ 221-ე მუხლის მესამე პუნქტი²) განმარტებაში.

10. GRECO მიესალმება ხელისუფლების მიერ წარმოდგენილ ინფორმაციას. შეფასების ანგარიშის 75-ე პარაგრაფში უკვე იქნა აღნიშნული, რომ გარკვეული თვალსაზრისით სსკ 221-ე მუხლის არსებული ვერსია სცდებოდა კორუფციის შესახებ სისხლის სამართლის კონვენციის მოთხოვნებს იმ კუთხით, რომ არ შემოიფარგლებოდა მხოლოდ ბიზნეს-საქმიანობაში მექრთამეობით, არამედ ფარავდა არაკომერციულ სუბიექტებსაც (კომერციულ ან *სხვა ტიპის ორგანიზაციაზე* მითითებით). GRECO კმაყოფილებას გამოთქვამს იმასთან დაკავშირებით, რომ სისხლის სამართლის კოდექსში განხორციელებული ცვლილებების შედეგად გაფართოვდა კომერციული მოსყიდვის ცნება, ისეთი ცალსახა ტერმინებით, როგორცაა: *სარგებელი განკუთვნილია არა ქრთამის ამღების, არამედ მესამე პირისთვის*. აღმოიფხვრა ასევე სსკ-ში მანამდე არსებული შეუსაბამობები საჯარო და კერძო სექტორში მექრთამეობასთან დაკავშირებით.
11. GRECO-ს დასკვნით, i რეკომენდაცია შესრულებულია დამაკმაყოფილებლად.

ii რეკომენდაცია.

12. *GRECO-ს რეკომენდაციის თანახმად, ზეგავლენით ვაჭრობის დანაშაული (სსკ 339¹ მუხლის პირველი პარაგრაფი) აშკარად უნდა ფარავდეს იმ შემთხვევასაც, როცა სარგებელს იღებს არა ზეგავლენის განმახორციელებელი პირი, არამედ მესამე მხარე.*
13. საქართველოს ხელისუფლების ანგარიშის თანახმად, ზეგავლენით ვაჭრობის შესახებ სსკ 339¹ მუხლის პირველი პარაგრაფი შეიცვალა და დაემატა ფრაზა: „მისი თუ *ნებისმიერი სხვა პირის* სასარგებლოდ“ იმ მიზნით, რომ მესამე

ქმედება ან თავი შეიკავოს რაიმე ქმედების განხორციელებისაგან, თავისი სამსახურებრივი ვალდებულებების დარღვევით, მომსყიდველის ან სხვა პირის ინტერესებისათვის, ისჯება ჯარიმით ან თავისუფლების შეზღუდვით ვადით ორ წლამდე ან/და თავისუფლების აღკვეთით ვადით სამ წლამდე, თანამდებობის დაკავების ან საქმიანობის უფლების ჩამორთმევით ვადით სამ წლამდე ან უამისოდ”.

²ცვლილებების გათვალისწინებით, სსკ 221-ე მუხლის მე-3 პუნქტი შემდეგნაირად ჩამოყალიბდა: “3. იმ პირის მიერ, რომელიც საწარმოში ან სხვა ორგანიზაციაში ახორციელებს ხელმძღვანელობით, წარმომადგენლობით ან სხვა სპეციალურ უფლებამოსილებას, ან რომელიც მუშაობს ამ ორგანიზაციაში, პირდაპირ ან არაპირდაპირ, *თავის ან სხვა პირის სასარგებლოდ ფულის*, ფასიანი ქაღალდის, სხვაქონების ან ქონებრივი მომსახურების ან/და სხვა რაიმე არამართლზომიერი უპირატესობის შეთავაზების, დაპირების, გადაცემის ან გაწევის მოთხოვნა ან მიღება, რათა მან განახორციელოს რაიმე ქმედება ან თავი შეიკავოს რაიმე ქმედების განხორციელებისაგან, თავისი სამსახურებრივი ვალდებულებების დარღვევით, მომსყიდველის ან სხვა პირის ინტერესებისათვის, ისჯება ჯარიმით ან თავისუფლების შეზღუდვით ვადით სამ წლამდე ან/და თავისუფლების აღკვეთით ვადით ორიდან ოთხ წლამდე, თანამდებობის დაკავების ან საქმიანობის უფლების ჩამორთმევით ვადით სამ წლამდე”

პირთა მიერ სარგებლის უსაფუძვლოდ მიღების შემთხვევებიც სრულად ყოფილიყო გათვალისწინებული.³

14. GRECO შეფასების ანგარიშში ყურადღებას ამახვილებდა მესამე მხარის ელემენტზე, რომელიც განსხვავებულად იყო გამოყენებული ზეგავლენით ვაჭრობის აქტიური და პასიური ფორმის დანაშაულებში. შესაბამისად, ჯგუფი მიესალმება სსკ-ში შეტანილ ცვლილებებს, რის შედეგადაც დანაშაული ფარავს მესამე მხარის მიერ სარგებლის მიღების შემთხვევებსაც. აღნიშნული დებულება ამ ეტაპზე სრულად შეესაბამება კორუფციის შესახებ სისხლის სამართლის კონვენციის მე-12 მუხლის მოთხოვნებს. შესაბამისად, რეკომენდაცია შესრულდა ჯეროვნად.
15. GRECO მიიჩნევს, რომ ii რეკომენდაცია შესრულებულია დამაკმაყოფილებლად.

iii რეკომენდაცია.

16. *GRECO-ს* რეკომენდაციის თანახმად, მექრთამეობა ცალსახად უნდა ფარავდეს უცხოელი არბიტრებისა და ნაფიცი მსაჯულების მიერ ჩადენილ დანაშაულსაც, როგორც ეს გათვალისწინებულია კორუფციის შესახებ სისხლის სამართლის კონვენციის მე-4 და მე-6 მუხლებით (ETS 191) და, ასევე, უმოკლეს დროში უნდა მოხდეს აღნიშნული დოკუმენტის ხელმოწერა და რატიფიცირება.
17. საქართველოს ხელისუფლების ანგარიშის თანახმად, იუსტიციის სამინისტრომ საგარეო საქმეთა სამინისტროში გააგზავნა მოთხოვნა კორუფციის შესახებ სისხლის სამართლის კონვენციის დამატებითი ოქმის ხელმოწერისა და რატიფიცირების შესახებ. რატიფიცირების პროცესი დაიწყო და 2013 წლის 25 მარტს ხელი მოეწერა დამატებით ოქმს. უცხოელი არბიტრებისა და ნაფიცი მსაჯულების მექრთამეობის კრიმინალიზაციასთან დაკავშირებით ხელისუფლება აღნიშნავს, რომ სსკ 338-ე და 339-ე მუხლები დანაშაულად აკვალიფიცირებს ეროვნული საჯარო მოხელეების პასიურ ან აქტიურ მექრთამეობას. ორივე მუხლში ნახსენებია „საჯარო მოხელე ან მასთან გათანაბრებული პირი“. სსკ 332-ე მუხლის (უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების შესახებ) შენიშვნა, რომელიც ვრცელდება XXXIX თავით

³ცვლილებების გათვალისწინებით, სსკ 339¹ მუხლის პირველი პარაგრაფი ჩამოყალიბდა შემდეგნაირად: “1. იმ პირისათვის, რომელიც ამტკიცებს ან ადასტურებს, რომ მას შეუძლია არამართლზომიერი ზეგავლენის მოხდენა მოხელის ან მოხელესთან გათანაბრებული პირის მიერ გადაწყვეტილების მიღებაზე პირდაპირ ან არაპირდაპირ, მის ან სხვა პირის სასარგებლოდ ფულის, ფასიანი ქაღალდის, სხვა ქონების, ქონებრივი სარგებლის ან სხვა რაიმე არამართლზომიერი უპირატესობის დაპირება, შეთავაზება ან მიწიჭება იმ პირის მიერ, რომელიც მოქმედებს საკუთარი ან სხვა პირის ინტერესებისათვის, მიუხედავად იმისა, განხორციელდა თუ არა ასეთი ზეგავლენა ან/და მიღებულ იქნა თუ არა ამ ზეგავლენის სასურველი შედეგი, ისჯება ჯარიმით ან გამასწორებელი სამუშაოთი ვადით ორ წლამდე ან თავისუფლების შეზღუდვით იმავე ვადით ან/და თავისუფლების აღკვეთით ვადით ორ წლამდე”.

გათვალისწინებულ ყველა დანაშაულზე (სამოხელეო დანაშაულები), აკონკრეტებს იმ პირთა კატეგორიებს, რომლებიც ხვდებიან შესაბამის განმარტებაში. ხელისუფლების განცხადებით, სსკ 332-ე მუხლის მე-2 შენიშვნაში შეტანილი იქნა ცვლილებები, რომელთა ძალით ტერმინი „გათანაბრებული პირი“ უკვე ცალსახად მოიცავს უცხოელ არბიტრებსა და ნაფიც მსაჯულებს.⁴

18. GRECO მხედველობაში იღებს წარმოდგენილ ინფორმაციას. უცხოელ არბიტრებთან დაკავშირებით, ჯგუფი იხსენებს სსკ 332-ე მუხლის მე-2 შენიშვნის ადრე არსებულ ფორმულირებას და ხელისუფლების განმარტებას, რომ არბიტრაჟის უცხოელ წევრებზე მხოლოდ მაშინ გავრცელდებოდა სსკ XXXIX თავი, თუ ისინი მიჩნეული იქნებოდნენ უცხოელ საჯარო მოხელედ ან თუ ისინი ასრულებდნენ სხვა სახელმწიფოს საჯარო მოხელის ფუნქციებს. ამ კუთხით შეფასების ანგარიშის 77-ე პარაგრაფი აშკარას ხდის, რომ უცხოელ არბიტრებს ყოველთვის არ აქვთ საჯარო მოხელის სტატუსი უცხო ქვეყნის იურისდიქციაში და ყოველთვის არ ასრულებენ საჯარო ფუნქციებს სხვა სახელმწიფოსთვის, მაგალითად, როცა არბიტრი აირჩევა (*ad hoc*) ორი კერძო მხარის მიერ კერძო დავის გადასაწყვეტად, არბიტრაჟის ტრიბუნალისთვის მიმართვის გარეშე. GRECO კმაყოფილებას გამოთქვამს, რომ ხარვეზი უკვე გამოსწორებულია. უცხოელი ნაფიცი მსაჯულების მექრთამეობის საკითხთან დაკავშირებით უნდა აღინიშნოს, რომ მე-2 შენიშვნის წინათ არსებული ტექსტიდან გამომდინარე ისეთი შთაბეჭდილება რჩებოდა, თითქოს ტერმინი *საჯარო ფუნქციები სხვა სახელმწიფოსთვის* განასხვავებდა პირთა კატეგორიებს, რომლებიც შეიძლება ჩათვლილიყვნენ სახელმწიფოს წარმომადგენლებად ისევე, როგორც უცხო ქვეყნის საჯარო მოხელეები და

⁴სსკ 332-ე მუხლის შენიშვნა შემდეგნაირად არის ჩამოყალიბებული: „1. ამ თავით გათვალისწინებული დანაშაულის სუბიექტები ასევე არიან საჯარო სამართლის იურიდიული პირების (გარდა პოლიტიკური და რელიგიური გაერთიანებებისა) ის თანამშრომლები, რომლებიც ახორციელებენ საჯარო სამართლებრივ უფლებამოსილებას, საქართველოს პარლამენტის დროებითი კომისიების წევრები და თანამშრომლები, საარჩევნო სუბიექტები (მხოლოდ ამ კოდექსის 338-ე მუხლით გათვალისწინებული დანაშაულის მიზნებისათვის), არბიტრაჟის წევრები, კერძოა დმასრულებლები, აგრეთვე ნებისმიერი სხვა პირი, რომელიც საქართველოს კანონმდებლობის საფუძველზე ახორციელებს საჯარო სამართლებრივ უფლებამოსილებას. 2. ამ თავის მიზნებისათვის, მოხელესთან გათანაბრებული პირი ასევე გულისხმობს უცხო ქვეყნის სახელმწიფო თანამდებობის პირს (მათ შორის, საკანონმდებლო ან/და ადმინისტრაციული უფლებამოსილების განმახორციელებელი სახელმწიფო ორგანოს წევრს), აგრეთვე ნებისმიერ პირს, რომელიც ასრულებს რაიმე საჯარო ფუნქციას სხვა სახელმწიფოსთვის, საერთაშორისო ორგანიზაციის ან ორგანოს თანამდებობის პირს ან ხელშეკრულების საფუძველზე დაქირავებულ თანამშრომელს, ასევე ნებისმიერ მივლინებულ ან არამივლინებულ პირს, რომელიც ასრულებს ამ თანამდებობის პირის ან თანამშრომლის ფუნქციების შესაბამის ფუნქციებს, უცხო ქვეყნის არბიტრაჟის წევრებს და ნაფიც მსაჯულებს, რომლებიც ასრულებენ თავიანთ ფუნქციებს უცხო ქვეყნის კანონმდებლობის საფუძველზე, საერთაშორისო საპარლამენტო კრების წევრს, სისხლის სამართლის საერთაშორისო სასამართლოს წარმომადგენელს, საერთაშორისო სასამართლოს ან სასამართლო ორგანოს მოსამართლეს და თანამდებობის პირს.“

უცხო ქვეყნის პარლამენტის წევრები, ასევე მახასიათებელს, რომელიც არ იქნებოდა ტიპური უცხოელი ნაფიცი მსაჯულისთვის. GRECO კმაყოფილებას გამოთქვამს, რომ მე-2 შენიშვნის დღევანდელი ვერსია ცალსახად დანაშაულად აკვალიფიცირებს უცხოელი ნაფიცი მსაჯულის მექრთამეობას, როგორც ეს გათვალისწინებულია რეკომენდაციითა და კორუფციის შესახებ სისხლის სამართლის კონვენციის დამატებითი ოქმით. ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, უნდა აღინიშნოს, რომ რეკომენდაციის აღნიშნული ნაწილი სრულად იქნა შესრულებული.

19. რაც შეეხება რეკომენდაციის მეორე ნაწილს, GRECO მიესალმება კორუფციის შესახებ სისხლის სამართლის კონვენციის დამატებითი ოქმის ხელმოწერას. GRECO ხელისუფლებას მოუწოდებს, რაც შეიძლება დაჩქარდეს რატიფიკაციის პროცესი. რეკომენდაციის ეს ნაწილი ამ ეტაპზე სრულად არ არის შესრულებული.

20. GRECO მიიჩნევს, რომ iii რეკომენდაცია შესრულებულია ნაწილობრივ.

iv რეკომენდაცია.

21. GRECO-ს რეკომენდაციის თანახმად, უნდა მომხდარიყო ქმედითი მონანიების შემთხვევაში სასჯელისგან ავტომატურად - და სავალდებულოდ სრულად - გათავისუფლების დებულების ანალიზი და შესაბამისი ცვლილება.

22. საქართველოს ხელისუფლება აღნიშნავს, რომ ქმედითი მონანიების მექანიზმი სსკ რამდენიმე მუხლშია გაბნეული, კერძოდ 221 (კომერციული მოსყიდვა), 339 (ქრთამის მიცემა) და 339¹ (ზეგავლენით ვაჭრობა) მუხლების შენიშვნებში. ხელისუფლების განცხადებით, სისხლის სამართლის რეფორმის საბჭოს ფარგლებში შექმნილმა სისხლის სამართლის კანონმდებლობის სამუშაო ჯგუფმა, რომელიც შედგებოდა სხვადასხვა სამთავრობო დაწესებულებების, მათ შორის, შინაგან საქმეთა სამინისტროს, პროკურატურის და სასამართლო სისტემის ისევე, როგორც არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლებისა და საერთაშორისო ექსპერტებისგან განიხილა, გააანალიზა და შეისწავლა ქმედითი მონანიების შემთხვევაში სასჯელისგან ავტომატური და სავალდებულოდ სრული გათავისუფლების საკითხი. ჯგუფის ინიციატივით, განხორციელდა ცვლილებები ზემოთ აღნიშნული მუხლების შენიშვნებში, რის შედეგადაც, მექრთამეობაში ან ზეგავლენით ვაჭრობაში მონაწილე პირების სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობისგან გათავისუფლების შესახებ გადაწყვეტილება მიღებულ უნდა იქნას სისხლის სამართლის საქმის მწარმოებელი ორგანოს მიერ. ასეთი გადაწყვეტილება არ არის ავტომატური და წარმოადგენს შესაბამისი ორგანოს დისკრეციულ უფლებამოსილებას. გადაწყვეტილება ფორმდება პროკურორის წერილობითი დადგენილებით დევნის არ-დაწყების ან შეწყვეტის შესახებ, რასაც უნდა ახლდეს შესაბამისი დასაბუთება, სადაც

განმარტებული იქნება საქმის გარემოებები. დადგენილების გასაჩივრება შესაძლებელია ზემდგომ პროკურორთან.

23. GRECO მხედველობაში იღებს სსკ 221-ე, 339-ე და 339¹-ე მუხლების შენიშვნებში თითქმის იდენტურ ცვლილებებს და მიესალმება უფრო მეტ ერთგვაროვნებას ქმედითი მონანიების ინსტიტუტის ფუნქციონირებაში. შესაბამისად, სისხლისსამართლებრივი ქმედებების შესახებ ინფორმაცია წარედგინება სისხლის სამართლის საქმის მწარმოებელ ორგანოს (განსხვავებით ძველი სისტემისგან, სადაც დარღვევების შესახებ ინფორმაცია მიეწოდებოდა სამართალდამცავ ორგანოებს სსკ 339-ე მუხლის, პროკურატურას სსკ 339¹-ე მუხლის, და ნებისმიერ სამთავრობო დაწესებულებას სსკ 221-ე მუხლის საფუძველზე), რომელსაც აქვს დისკრეციული უფლებამოსილება, რომ მიიღოს გადაწყვეტილება სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობისგან გათავისუფლების შესახებ. თუმცა, GRECO-ს მოსაზრებით, ქმედითი მონანიების ინსტიტუტის თვითნებურად გამოყენების წინააღმდეგ არსებული უსაფრთხოების გარანტიები კვლავაც არასაკმარისია. კერძოდ, არ არსებობს შიდა სახელმძღვანელო ან რაიმე ნათელი კრიტერიუმები ქმედითი მონანიების ინსტიტუტის დებულებების გამოყენებასთან დაკავშირებით. პროკურორის დისკრეციული უფლებამოსილება არ ექვემდებარება სასამართლოში გასაჩივრებას და მისი გამოყენების წინაპირობები, როგორცაა დარღვევის შესახებ დაუყოვნებლივ შეტყობინება, განსაზღვრულ დროში შეტყობინება, კვლავაც არ არის განსაზღვრული. GRECO მიუთითებს შეფასების ანგარიშის მე-80 პარაგრაფში აღნიშნულ მოანცემებზე, რომლის თანახმად კორუფციის შესახებ შეტყობინების პროცენტული მაჩვენებელი პასიური მექრთამეობის დანაშაულის რაოდენობასთან მიმართებაში არის 70-80%. აღნიშნული მაჩვენებლის გათვალისწინებით, მოცემული უფლების თვითნებურად გამოყენების საწინააღმდეგო უსაფრთხოების ზომები უნდა გაძლიერდეს. შესაბამისად, არ შეიძლება ითქვას, რომ ხელისუფლებამ სრულად შეასრულა რეკომენდაცია.

24. GRECO მიიჩნევს, რომ iv რეკომენდაცია შესრულებულია ნაწილობრივ.

v რეკომენდაცია.

25. *GRECO-ს რეკომენდაციით, (i) საზღვარგარეთ საქართველოს მოქალაქეების, საჯარო მოხელეებისა (მათ შორის არა-მოქალაქე პირები, რომლებიც შესაბამისი კომპეტენციით მუშაობენ საქართველოში) და შიდა ან უცხო ქვეყნის პარლამენტის წევრის მიერ საქართველოს ინტერესების წინააღმდეგ ჩადენილ მექრთამეობისა და ზეგავლენით ვაჭრობის დანაშაულებზე, თუ ისინი არ განეკუთვნებიან მძიმე ან განსაკუთრებით მძიმე კატეგორიას, დევნის დაწყებისთვის ორმაგი დამნაშავეობის მოთხოვნა უნდა გაუქმებულიყო და (ii) უნდა დაწესებულიყო იურისდიქცია საქართველოს მოქალაქეობის არმქონე პირების მიერ საზღვარგარეთ ჩადენილ კორუფციის*

აქტებზე, რომლებშიც მონაწილეობენ საქართველოს საჯარო მოხელეები (მათ შორის არა-მოქალაქეები, რომლებიც საქართველოში მუშაობენ შესაბამისი უფლებამოსილებით), საქართველოს პარლამენტის წევრები, საერთაშორისო ორგანიზაციებში საქართველოს წარმომადგენლები, საერთაშორისო საპარლამენტო კრებაში საქართველოს წარმომადგენლები და ქართველი მოსამართლეები ან საერთაშორისო სასამართლოების ქართველი მოხელეები.

26. საქართველოს ხელისუფლება ამ საკითხთან დაკავშირებით აღნიშნავს, რომ ორმაგ დამნაშავეობასთან და იურისდიქციასთან დაკავშირებული საკითხები გადაწყვეტილი იქნა სისხლის სამართლის კოდექსში შესული ცვლილებებით. სსკ მე-5(4) მუხლის ცვლილების თანახმად, „საქართველოს მოქალაქეებს (...) რომლებმაც საზღვარგარეთ ჩაიდინეს 221-ე (კომერციული მოსყიდვა), 338-ე (საჯარო მოხელის მოქრთამვა), 339-ე (საჯარო მოხელის მიერ ქრთამის აღება) ან 339¹ (ზეგავლენით ვაჭრობა) მუხლით გათვალისწინებული ისეთი ქმედება, რომელიც დანაშაულად არ ითვლება იმ სახელმწიფოს კანონმდებლობით, სადაც ის ჩადენილია, სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობა დაეკისრებათ ამ კოდექსით. გარდა ამისა, იურისდიქცია დაწესდა კორუფციის დანაშაულებზე, რომლებიც ჩადენილია საქართველოს საჯარო ხელისუფლების განმახორციელებელი უცხო ქვეყნის მოქალაქეების მიერ. სსკ მე-5(5) მუხლის შეცვლილი ვერსია შემდეგნაირად არის ჩამოყალიბებული: „საზღვარგარეთ ამ კოდექსით გათვალისწინებული დანაშაულის ჩამდენ უცხო ქვეყნის მოქალაქეს და მოქალაქეობის არმქონე პირს, რომლებიც საქართველოსთვის ახორციელებენ საჯაროსამართლებრივ უფლებამოსილებას, 221-ე, 338-ე, 339-ე ან 339¹ მუხლით გათვალისწინებული დანაშაულის ჩადენისათვის სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობა დაეკისრებათ ამ კოდექსით, მიუხედავად იმისა, მიიჩნევა თუ არა დანაშაულად ეს ქმედებები შესაბამის სახელმწიფოში“. შესაბამისად, შეცვლილი კანონმდებლობა ითვალისწინებს პასუხისმგებლობას კორუფციასთან დაკავშირებულ დანაშაულებზე როგორც საქართველოს მოქალაქეების, ასევე უცხო ქვეყნის მოქალაქეებისა და შესაბამისი კომპეტენციით მომუშავე სხვა პირებისთვის.

27. GRECO მიესალმება ორმაგი კრიმინალიზაციის მოთხოვნის გაუქმებასა და საქართველოს იურისდიქციის დაწესებას მექრთამეობის და ზეგავლენით ვაჭრობის დანაშაულებზე, რომლებიც ჩადენილია საზღვარგარეთ საქართველოს მოქალაქეების, მათ შორის, საჯარო მოხელეებისა და ეროვნული პარლამენტის წევრების ისევე, როგორც იმ არა-მოქალაქეების მიერ, რომლებიც ასრულებენ საჯარო უფლებამოსილებას საქართველოსთვის. GRECO-ს ესმის, რომ აღნიშნული წესი ასევე ვრცელდება საერთაშორისო ორგანიზაციებში და პარლამენტებში საქართველოს წარმომადგენლებზე, ქართველ მოსამართლეებსა და საერთაშორისო სასამართლოების ქართველ მოხელეებზე, როგორც ეს გათვალისწინებულია რეკომენდაციით. GRECO-მ დაასკვნა, რომ გადასინჯული სისხლის

სამართლის კოდექსი უკვე შეესაბამება კორუფციის შესახებ სისხლის სამართლის კონვენციის მე-17 მუხლის 1(ბ) და (გ) პუნქტს.

28. GRECO მიიჩნევს, რომ v რეკომენდაცია შესრულებულია დამაკმაყოფილებლად.

II თემა: პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების გამჭვირვალობა

29. GRECO-მ შეფასების ანგარიშში მე-2 თემასთან დაკავშირებით საქართველოს 10 რეკომენდაცია განუსაზღვრა. ამ რეკომენდაციებთან შესაბამისობა ქვემოთ იქნება განხილული.
30. საქართველოს ხელისუფლება აღნიშნავს, რომ 2011 წლის დეკემბერში ძალაში შევიდა ცვლილებები მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ საქართველოს ორგანულ კანონში, ასევე, მიღებულ იქნა ახალი საარჩევნო კოდექსი, რომელიც შემდგომში შეიცვალა. ორივე მათგანი ძალიან განსხვავდება იმისგან, რაც იყო შეფასების ვიზიტის დროს. მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ საქართველოს ორგანული კანონის ცვლილებებმა გამოიწვია კრიტიკა მისი ორაზროვანობის, არათანმიმდევრულობისა და არაპროპორციულობიდან გამომდინარე.⁵ უფრო მეტიც, გამოითქვა მოსაზრება, რომ ახალი დებულებები "მომგებიანი იყო მოქმედი ხელისუფლებისთვის" და "გამომდინარეობდა მაშინდელი პოლიტიკური ინტერესებიდან".⁶ 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ მოქმედი მთავრობა არსებით ცვლილებებს გეგმავს არსებულ ნორმებში არა მხოლოდ GRECO-ს რეკომენდაციების, არამედ ვენეციის კომისიისა და ეუთოს დემოკრატიისა და ადამიანის უფლებების ოფისის მოსაზრებათა გათვალისწინებით (OSCE/ODIHR). ხელისუფლება ასევე აღნიშნავს, რომ 2013 წლის იანვარში საქართველოს ანტიკორუფციულმა საბჭომ თავის ერთ-ერთ პრიორიტეტად პარტიების დაფინანსების გამჭვირვალობა დაისახა.

i რეკომენდაცია.

31. *GRECO-ს რეკომენდაციის შესაბამისად, უნდა გაგრძელდეს იყო პოლიტიკურ ფინანსებთან დაკავშირებით არსებული კანონმდებლობის გადახედვისა და ცვლილებების პროცესი ერთიანი სამართლებრივი სისტემის ჩამოყალიბების მიზნით. აღნიშნული პირველ რიგში უნდა მომხდარიყო ახალი საარჩევნო კოდექსის მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ საქართველოს ორგანულ კანონთან შესაბამისობაში მოყვანის გზით.*

⁵ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების კომიტეტის არჩევნების დამკვირვებელი მისიის საბოლოო ანგარიში, "საქართველო: 2012 წლის 1 ოქტომბრის საპარლამენტო არჩევნები", 2012 წლის 21 დეკემბერი, ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდზე: <http://www.osce.org/odihr/98399>, გვ: 2 და 14.

⁶იქვე, გვ. 14.

32. საქართველოს ხელისუფლებამ 30-ე პარაგრაფში წარმოადგინა მოსაზრება 2011 წლის დეკემბრიდან მოქმედი ნორმებისა და ამჟამინდელი მიდგომების შესახებ. ყურადღება გამახვილდა მთავრობის გეგმაზე საარჩევნო და პარტიების დაფინანსების კანონმდებლობის შეცვლასა და საერთაშორისო სტანდარტებისა და საუკეთესო პრაქტიკის გათვალისწინებით ერთიანი საკანონმდებლო სისტემის შემუშავებასთან დაკავშირებით.
33. GRECO მიესალმება საარჩევნო კოდექსის მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ საქართველოს ორგანულ კანონთან დაახლოვების მცდელობას. შეცვლილი კანონმდებლობა განიცდის რამდენიმე მნიშვნელოვან ხარვეზს და შეუსაბამობას. მაგალითად, ის გარკვეულწილად ახდენს პოლიტიკური პარტიებისა და საარჩევნო კამპანიისთვის განკუთვნილი შემოწირულობებისა და შემოწირულობებთან დაკავშირებული შეზღუდვების ჰარმონიზებას, თუმცა, ამავდროულად ამკაცრებს რეპორტირებისა და მონიტორინგის მექანიზმს. უფრო მეტიც, ცვლილებები არ არის თანმიმდევრული და უნდა დაექვემდებაროს გადასინჯვას. პირველ რიგში, ხელისუფლებამ აირჩია პარტიებისა და საარჩევნო კამპანიის დაფინანსების გამჭვირვალობის რეგულირება პოლიტიკურ პარტიათა შესახებ კანონში ცვლილებების შეტანის გზით.⁷ მართალია, შესაძლოა აღნიშნული კანონი საკმარისი იყოს საარჩევნო კამპანიებში პარტიების ჩართულობის საკითხის რეგულირებისთვის, მაგრამ საჭვოა, რამდენად გავრცელდება იგი ისეთ სუბიექტზე, როგორცაა დამოუკიდებელი საარჩევნო კანდიდატი (უნდა აღინიშნოს, რომ ამასთან დაკავშირებით ნორმა დაემატა მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ საქართველოს ორგანულ კანონს, კერძოდ, ესაა მე-3 თავი: "პარტიის ქონება, ფინანსები და ფინანსური მონიტორინგი). მეორე რიგში, ურთიერთმიმთითება საარჩევნო კოდექსსა და პოლიტიკურ პარტიათა შესახებ კანონს შორის ისევ გრძელდება, რაც საკმაოდ დამაბნეველია. ამის კარგი მაგალითია დებულებები, რომლებიც უკავშირდება "გაცხადებული საარჩევნო მიზნის" მქონე პირებს, რომლებიც დაკავშირებული არიან პოლიტიკურ პარტიებებთან და კენჭს იყრიან არჩევნებში.⁸ მესამე, ორ კანონს შორის სრული თანხვედრა ვერ იქნა მიღწეული და შესაბამისად, მნიშვნელოვანია ტერმინთა განმარტებებში არსებული შეუსაბამობები. შედეგად, უფრო ერთიანი და ცალსახა საკანონმდებლო სისტემის შემუშავების მიზანი მიღწეული არ არის. GRECO მხარს უჭერს აღნიშნულ სფეროში დაგეგმილ რეფორმებთან დაკავშირებით

⁷ეს ეხება მაგალითად, შემოწირულობებს, მასთან დაკავშირებულ შეზღუდვებს, დონორებსა და გასავლის ოდენობას, მონიტორინგის რეჟიმს.

⁸ასეთ პირებს საარჩევნო კოდექსით არ აქვთ "საარჩევნო სუბიექტის" სტატუსი, თუმცა, მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ კანონის თანახმად, ექვემდებარებიან პოლიტიკური პარტიებისა და საარჩევნო კოდექსით დამოუკიდებელი კანდიდატებისთვის დაწესებულ შეზღუდვებს. რეგულირების ამგვარი მეთოდი დაბნეულობას იწვევს, მაგალითად "გაცხადებული პოლიტიკური მიზნის" მქონე კანდიდატების მიერ საარჩევნო ფინანსების გამოყენების რეპორტირგთან დაკავშირებით - იხ. მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ კანონის 26¹ მუხლის პირველი და მეორე პუნქტები.

ხელისუფლების განზრახვას. GRECO ფიქრობს, რომ რეკომენდაცია შესრულდა ნაწილობრივ.

34. GRECO ფიქრობს, რომ i რეკომენდაცია შესრულებულია ნაწილობრივ.

ii რეკომენდაცია.

35. *GRECO-ს რეკომენდაციით (i) უნდა შემუშავებულიყო პოლიტიკური პარტიების ყოველწლიური ფინანსური დეკლარაციების ერთიანი ფორმა, სადაც ფინანსური ინფორმაცია საკმაოდ დეტალურად იქნებოდა მოცემული (პარტიის შემოსავალი, გასავალი, აქტივები და პასივები) და (ii) უნდა მომხდარიყო ყოველწლიურ ფინანსურ დეკლარაციებში ასახული ინფორმაციის გასაჯაროების უზრუნველყოფა (მათ შორის, შემოწირულობები გარკვეული ზღვარის ზევით) იმ ფორმით, რაც საზოგადოებისთვის ყველაზე მარტივად ხელმისაწვდომი იქნებოდა.*

36. რეკომენდაციის პირველ ნაწილთან დაკავშირებით საქართველოს ხელისუფლება ახდენს მითითებას მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ კანონის 32-ე მუხლზე, რომელიც ავალდებულებს პოლიტიკურ პარტიებს, რომ ყოველი წლის 1 თებერვლამდე სახელმწიფო აუდიტის ოფისს (საო) წარუდგინოს წინა წლის ფინანსური დეკლარაცია აუდიტის დასკვნასთან ერთად. დეკლარაცია უნდა მოიცავდეს ინფორმაციას პარტიის შემოსავლის (საწევრო გადასახადი, წევრების ვინაობა, შემოწირულობის ოდენობა, ფიზიკური პირი დონორების შესახებ ინფორმაცია, სახელმწიფოს მიერ გამოყოფილი დაფინანსება, პუბლიკაციებისა და სხვა აქტივობიდან მიღებული შემოსავალი), გასავლისა (საარჩევნო ხარჯები, სხვადასხვა აქტივობების დაფინანსების ხარჯები, სახელფასო ხარჯები, ბიზნეს ვიზიტები და სხვა ხარჯები) და ქონების (საკუთრებაში არსებული შენობების, ტრანსპორტის რაოდენობა და ტიპი, მათი საერთო ღირებულება და საბანკო ანგარიშებზე არსებული ჯამური თანხა) შესახებ. არჩევნებთან დაკავშირებულ შემოსავლებსა და ხარჯებზე ინფორმაცია ცალკე უნდა იქნას ნაჩვენები. მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ საქართველოს ორგანული კანონის 32-ე მუხლის მე-5 პუნქტის შესაბამისად, საო ადგენს ყოველწლიური დეკლარაციების ფორმატს (რომელიც იმპლემენტირებულია 2011 წლის 17 და 22 აგვისტოს ბრძანებით). სტანდარტიზებული ფორმა და პარტიების მიერ წარდგენილი დეკლარაციები ხელმისაწვდომია საო-ს ვებ.გვერდზე (http://sao.ge/?action=page&p_id=291&lang=geo).

37. რაც შეეხება ვალებს, მათი რეპორტიინგი ხორციელდება პოლიტიკურ პარტიათა შესახებ კანონის შესაბამისად საო-ს მიერ შემუშავებული

სტანდარტიზებული ფორმებით.⁹ სესხის შესახებ ინფორმაცია უნდა მოიცავდეს თარიღს, ბანკის დასახელებას, ვალუტას, ტიპს, ოდენობას, ხანგრძლივობას, ყოველწლიურ სახელშეკრულებო განაკვეთს, პირობებსა და კრედიტს, უზრუნველყოფის საშუალებებს, თავდებობას, სესხის დასასრულის თარიღს. 1 000 000 ლარამდე (500 000 ევრო) პოლიტიკური პარტიის მიერ სესხის აღება - 1 000 000 ლარამდე (500 000 ევრო) - შესაძლებელია მხოლოდ არჩევნების დროს და აკრძალულია სხვა კონტექსტში პარტიის რეგულარული საქმიანობისთვის. ვალების შესახებ ინფორმაცია წარმოადგენს ყოველწლიური ფინანსური დეკლარაციის ნაწილს.

38. რაც შეეხება რეკომენდაციის მეორე ნაწილს, მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ საქართველოს ორგანული კანონის 32-ე მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, საო-მ თავის ვებ-გვერდზე უნდა გამოაქვეყნოს პარტიების მიერ წარდგენილი ყოველწლიური დეკლარაციები მათი მიღებიდან 5 სამუშაო დღის განმავლობაში, ასევე, უნდა გამოაქვეყნდეს დაინტერესებული პირების კითხვებზე პასუხები. ყველა დონორმა, რომელიც არის ფიზიკური პირი, უნდა მიუთითოს თავისი სახელი, გვარი, პირადი ნომერი.¹⁰ აღნიშნული ინფორმაცია საჯაროა და შედის ყოველწლიურ ფინანსურ დეკლარაციაში. შედეგად, ყველა დეტალი (დონორის სახელი, პირადი ნომერი) ყველა და არა მხოლოდ გარკვეული ზღვარის ზემოთ არსებული შემოწირულობის შესახებ არის საჯარო ხასიათის. პოლიტიკურ გაერთიანებათა შესახებ კანონი კრძალავს პარტიების დაფინანსებას იურიდიული პირების, მათი კორპორატიული სტრუქტურული ნაწილის და სხვა ფორმის ორგანიზაციული წარმონაქმნის მიერ.¹¹
39. რაც შეეხება რეკომენდაციის პირველ ნაწილს, GRECO მიესალმება საო-ს მიერ პარტიების ყოველწლიური დეკლარაციების საერთო სტანდარტული ფორმის შემუშავებას (ასევე, უნდა აღინიშნოს, რომ საო-მ ჩაანაცვლა ცენტრალური საარჩევნო კომისია (ცესკო), როგორც აღნიშნული დოკუმენტების მიმღები დაწესებულება).¹² როგორც ჩანს, დეკლარაციის ახალი ფორმა, საჯაროდ ხდის ისეთ დეტალებს, როგორცაა ინფორმაცია პოლიტიკური პარტიების

⁹ ხელისუფლება მიუთითებდა „საარჩევნო კამპანიის დაფინანსების“ ყოველწლიური ფინანსური დეკლარაციის ფორმა #3-სა და ქვე-ფორმა #9.7.1-ზე - „საარჩევნო პერიოდის დროს აღებული სესხი/კრედიტი“.

¹⁰ მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ კანონის მუხლი: 25 (2) და (6).

¹¹ მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ კანონის მუხლი: 26 (1) (ა¹).

¹² შეფასების ვიზიტის დროს საქართველოს ყველა პოლიტიკური პარტია, მიუხედავად იმისა, იღებდნენ თუ არა საბიუჯეტო დაფინანსებას, ვალდებული იყო ცენტრალური საარჩევნო კომისიისთვის წარედგინათ ანგარიშები მათი ფინანსური მდგომარეობის შესახებ ყოველწლიური ფინანსური დეკლარაციები საშუალებით. შემფოთება იყო გამოთქმული დეკლარაციების რაიმე სტანდარტული ფორმის არარსებობისა და იმის გამო, რომ სრული დეკლარაციების ნაცვლად მხოლოდ რეზიუმეს ტიპის ინფორმაცია ქვეყნდებოდა.

შემოსავლის, ხარჯების და აქტივების შესახებ.¹³ რაც შეეხება ინფორმაციას ვალების შესახებ, ის აისახება საო-ს მიერ შემუშავებულ სტანდარტიზებულ ფორმებში. მიუხედავად ამისა, GRECO შემოთავაზებს გამოხატავს იმ ბუნდოვანების გამო, რითაც ხასიათდება პოლიტიკურ პარტიასთან გაერთიანებული „გაცხადებული პოლიტიკური მიზნის“ მქონე პირთა მიერ ფინანსური დეკლარაციების წარდგენის ვალდებულება. პოლიტიკურ პარტიათა შესახებ კანონის 26-ე მუხლი საკმაოდ ფართოდ განმარტავს ამგვარ პირებს და იძლევა მრავლაფეროვანი ინტერპრეტაციის საშუალებას, რამდენადაც ტერმინი „გაცხადებული პოლიტიკური მიზანი“ არ არის განმარტებული და მისი ინტერპრეტაცია ხდება საო-ს იურიდიულად არასავალდებულო ხასიათის დოკუმენტით პოლიტიკური ფინანსების მონიტორინგის მეთოდოლოგიის შესახებ. მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ კანონის თანახმად „გაცხადებული პოლიტიკური მიზნის“ მქონე პირი, რომელიც დაკავშირებულია პოლიტიკურ პარტიასთან, ვალდებულია, შექმნას ცალკე საარჩევნო ფონდი და მათზე ვრცელდება ყველა ის შეზღუდვა და მონიტორინგის მექანიზმი, რაც გათვალისწინებულია ყველა სხვა საარჩევნო კანდიდატებისთვის. მაგრამ ისეთ შემთხვევებში, როცა ამ პირთა ხარჯები მიმართულია პოლიტიკური პარტიის საარჩევნო მიზნებისა და არა მისი ინტიტუციონალური განვითარებისთვის, ასეთი ხარჯები უნდა იქნას ასახული პოლიტიკური პარტიის ყოველწლიურ ფინანსურ დეკლარაციაში.¹⁴ არ არსებობს რაიმე ნათლად ჩამოყალიბებული განსხვავება რეპორტირების ამ ორ მიმართულებას შორის, რამაც შესაძლოა გამოიწვიოს მნიშვნელოვანი დაბნეულობა ანგარიშგების კუთხით. ასევე, არ არის დადგენილი ის თახნები, რომელსაც „გაცხადებული პოლიტიკური მიზნის“ მქონე პირი ახარჯავს იმ პარტიას, რომელთანაც არის გაერთიანებული, უნდა იქნას წარმოდგენილი პარტიის ყოველწლიურ დეკლარაციაში მთლიან ხარჯებთან ერთად, თუ ცალკე უნდა იქნას აღნიშნული ყოველწლიურ განცხადებაში. GRECO ხელისუფლებას მოუწოდებს, აღმოფხვრას არსებული ხარვეზები მიმდინარე რეფორმის პროცესში. რეკომენდაციის ეს ნაწილი ნაწილობრივ არის შესრულებული.

40. რაც შეეხება რეკომენდაციის მეორე ნაწილს, GRECO კმაყოფილია ყოველწლიურ ფინანსურ დეკლარაციებში შემოწირულობებისა და დონორების შესახებ დეტალური ინფორმაციის ასახვით. ყველა ყოველწლიური განცხადება, მათ შორის, ინფორმაცია შემოწირულობებისა და დონორების შესახებ ხელმისაწვდომია საო-ს ვებ-გვერდზე. ჯგუფი ასევე აღნიშნავს, რომ შემოწირულობებისა და საწევროების მიღების შესახებ ინფორმაცია საო-ს უნდა მიეწოდოს მიღებიდან 5 სამუშაო დღის ვადაში.¹⁵ საო უზრუნველყოფს საზოგადოებისთვის აღნიშნული ინფორმაციის

¹³ GRECO ასევე აღნიშნავს პოლიტიკურ გაერთიანებათა შესახებ კანონის 27¹(1)-ე მუხლს, რომლის თანახმად, პოლიტიკურმა პარტიებმა 5 სამუშაო დღის განმავლობაში უნდა წარუდგინონ საო-ს ინფორმაცია შემოწირულობებისა და საწევროების შესახებ.

¹⁴ მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ კანონის 32 (4)-ე მუხლის შესაბამისად.

¹⁵ მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ კანონის 27¹-ე მუხლი.

ხელმისაწვდომობას, როგორც ეს გარანტირებულია კანონით; კერძოდ, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა უნდა უზრუნველყოს ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა ვებ-გვერდზე ყოველთვის. GRECO-ს დასკვნით, რეკომენდაციის აღნიშნული ნაწილი სათანადოდ არის შესრულებული.

41. GRECO-ს დასკვნით, ii რეკომენდაცია შესრულებულია ნაწილობრივ.

iii რეკომენდაცია.

42. *GRECO-ს რეკომენდაციით საქართველოს ხელისუფლებას უნდა გაეკეთებინა ანალიზი, საჭირო იყო თუ არა ყოველწლიურ ფინანსურ დეკლარაციაში ფინანსური ოპერაციების ადეკვატურად ასახვის უზრუნველყოფის მიზნით გარკვეული ზომების დაწესება (მაგ: წარმატებული პარტიების/საარჩევნო ბლოკებისა და კანდიდატებისთვის საბოლოო ანგარიშის წარდგენის ვადის გაზრდა).*

43. საქართველოს ხელისუფლების მოხსენებით, საარჩევნო კოდექსის 57-ე მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, საარჩევნო შედეგების გამოცხადებიდან მაქსიმუმ ერთი თვის ვადაში პოლიტიკურმა სუბიექტებმა საო-ს უნდა წარუდგინონ საარჩევნო ფონდის გამოყენების შესახებ ფინანსური ანგარიში, რომელსაც თან უნდა ახლდეს აუდიტის დასკვნა; თუმცა, იმ კანდიდატებმა, რომლებმაც წინასწარი შედეგების თანახმად დააგროვეს კანონით დადგენილი ხმათა გამსვლელი რაოდენობა, უნდა წარადგინონ ანგარიში აუდიტის დასკვნასთან ერთად არჩევნებიდან 8 დღის განმავლობაში. იმის უზრუნველსაყოფად, რომ დეკლარაციაში ასახულია ყველა ფინანსური ოპერაცია, საო-ს 2012 წლის 17 აგვისტოს ბრძანება¹⁶ აწესებს ვალდებულებას, რომ დეკლარაციაში ასახული იყოს მთელი საარჩევნო პერიოდის შესახებ ინფორმაცია, საარჩევნო თარიღის გამოცხადების დღიდან საბოლოო შედეგების გამოცხადების დღემდე. ასეთი ინფორმაცია წარმოდგენილი უნდა იყოს არჩევნების საბოლოო შედეგების გამოცხადებიდან ერთი თვის ვადაში. ხელისუფლების განცხადებით, აღნიშნული ვალდებულება შესრულდა ყველა საარჩევნო სუბიექტის მიერ 2012 - 2013 წლის საპარლამენტო არჩევნების დროს.

44. GRECO შეფასების ანგარიშში ყურადღებას ამახვილებდა წარმატებული საარჩევნო კანდიდატების მიერ საარჩევნო რესურსების ხარჯვის შესახებ ანგარიშის წარდგენის ვადების სიმცირეზე. რამდენადაც საარჩევნო ფონდი ხელმისაწვდომი რჩება არჩევნების შემდეგ 20 დღის განმავლობაში, არსებობდა იმის საშიშროება, რომ წარმატებული კანდიდატების მიერ წარდგენილ დეკლარაციებში არ იქნებოდა ასახული საარჩევნო დაფინანსების სრული სურათი. სახელმწიფოთა ჯგუფი აღნიშნავს, რომ ახალი საარჩევნო

¹⁶ No. 142/37 „პოლიტიკური საქმიანობის გამჭვირვალობის უზრუნველყოფის მიზნით ფინანსური ანგარიშების ფორმებისა და აღნიშნული ფორმების შევსების წესების დამტკიცების შესახებ“.

კოდექსით¹⁷ არ შეიცვალა წინათ არსებული ფორმულირება (გარდა იმისა, რომ დეკლარაციებს იღებს საო). მიუხედავად ამისა, GRECO კმაყოფილებას გამოთქვამს, საო-ს 2012 წლის ბრძანების მიმართ, რითაც ერთ თვემდე გახანგრძლივდა წარმატებული კანდიდატების მიერ ანგარიშის წარდგენის ვადა. აღნიშნულმა ბრძანებამ გამოასწორა სხვა ხარვეზებიც. კერძოდ, შეივსო საარჩევნო კოდექსში არსებული ხარვეზი ანგარიშგების ვალდებულებასთან დაკავშირებით იმით, რომ საარჩევნო სუბიექტებს დაეკისრათ ინფორმაციის წარდგენა არა მხოლოდ მათი შემოსავლების, არამედ ხარჯების შესახებაც. აქედან გამომდინარე, GRECO მიიჩნევს, რომ რეკომენდაცია სათანადოდ განხორციელდა.

45. GRECO-ს დასკვნით, iii რეკომენდაცია შესრულებულია დამაკმაყოფილებლად.

iv რეკომენდაცია.

46. *GRECO-ს რეკომენდაციის თანახმად, უნდა შემუშავებულიყო სპეციალური ზომები იმისთვის, რომ (i) არამატერიალური შემოწირულობები, მათ შორის სესხები (როდესაც მათი პირობები განსხვავდება საბაზრო პირობებისაგან) და სხვა ფასდაკლებით მიღებული საქონელი და მომსახურება (მოხალისეების მიერ შესრულებული სამუშაოს გარდა) ყოფილიყო სათანადოდ იდენტიფიცირებული და აღრიცხულია და (ii) საწევრო გადასახადი არ უნდა ყოფილიყო გამოყენებული დაფინანსების წესების გვერდის ავლის საშუალებად.*

47. რეკომენდაციის პირველ ნაწილთან დაკავშირებით საქართველოს ხელისუფლება აღნიშნავს, რომ პოლიტიკურ პარტიათა შესახებ კანონის 25-ე მუხლის მე-2 და მე-2¹ პუნქტების თანახმად, პარტიის ან „გაცხადებული პოლიტიკური მიზნის“ მქონე პირისთვის განკუთვნილი მატერიალური და არამატერიალური სიკეთე (მათ შორის, საშეღავათო სესხები) და უსასყიდლო, ფასდაკლებული ან შეღავათიანი მომსახურება (მოხალისეთა მიერ შესრულებული სამუშაოს გარდა) უნდა დაკვალიფიცირდეს, როგორც შემოწირულობა და დაექვემდებაროს ისეთივე წესებს და შეზღუდვებს, როგორც გათვალისწინებულია შემოწირულობებისთვის. როგორც წინათ აღინიშნა, მათი ჩვეული საქმიანობის განხორციელებისას პარტიებს ეკრძალებათ სესხის აღება, რომელიც არ ემსახურება საარჩევნო მიზნებს, იმ შემთხვევაშიც კი, როცა სესხი გაიცემა კომერციული ბანკის მიერ და არ აჭარბებს 1 000 000 ლარს (500 000 ევრო). ხელისუფლება დამატებით აღნიშნავს, რომ იურიდიული პირების მიერ პარტიების დაფინანსება, ისევე, როგორც ანონიმური შემოწირულობა, იკრძალება.¹⁸ შესაბამისად, მხოლოდ

¹⁷მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ კანონის 57-ე მუხლის მე-3 და მე-5 პუნქტები.
¹⁸გარდა იმ შემოწირულობებისა, რომელიც მიღებულია საზოგადოებრივი ღონისძიების შედეგად. პოლიტიკურ გაერთიანებათა საქართველოს კანონის 26(4)-ე მუხლის თანახმად, ამ შემთხვევაზე არ

საქართველოს მოქალაქე ფიზიკურ პირებს აქვთ უფლება, რომ განახორციელონ შემოწირულობა პოლიტიკური პარტიებისთვის, იმის გათვალისწინებით, რომ შემოწირულობა ან მომსახურების ღირებულება არ უნდა აღემატებოდეს 60 000 ლარს (30 000 ევრო). მიმდინარე რეფორმის ფარგლებში იგეგმება შემოწირულობებთან დაკავშირებული წესების შემდგომი ცვლილებები.

48. რეკომენდაციის მეორე ნაწილთან დაკავშირებით საქართველოს ხელისუფლება აღნიშნავს, რომ მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ საქართველოს ორგანული კანონის 27(1)-ე მუხლი აწესებს მაქსიმალურ ყოველწლიურ ლიმიტს საწევრო გადასახადისთვის 1 200 ლარის (600 ევრო) ოდენობით, რასაც ემატება ზევით აღნიშნული 60 000 ლარიანი ზღვარი ფიზიკური პირების მიერ ყოველი კალენდარული წლის შემოწირულობისთვის. შემოწირულობის განხორციელება დასაშვებია მხოლოდ საბანკო ოპერაციის გზით. ბანკი უნდა წარმოადგენდეს ლიცენზირებულ კომერციულ ბანკს, რომელიც დაფუძნებულია საქართველოში. იმავე მუხლის მე-7 პუნქტით გათვალისწინებული დამატებითი შეზღუდვის მიხედვით, იმ ფიზიკური პირის შემოწირულობა, რომელიც თავის მთლიან შემოსავალს ან მის ნაწილს მხოლოდ ერთი წყაროსგან იღებს, არ უნდა აღემატებოდეს 500 000 ლარს (250 000 ევრო) ყოველწლიურად თითო პარტიისთვის. როგორც ხელისუფლება განმარტავს, აღნიშნული დებულების მიზანია, უზრუნველყოს ყველა საარჩევნო სუბიექტისთვის თანაბარი პირობები და ვერავინ მოახერხოს დადგენილი წესებისთვის გვერდის ავლა.
49. რეკომენდაციის პირველ ნაწილთან დაკავშირებით, GRECO მიესალმება სხვადასხვა ტიპის შემოწირულობებისთვის ერთიანი ფორმატის დაწესებას. ჯგუფი აღნიშნავს პოლიტიკური პარტიებისთვის სესხის აღებაზე დაწესებულ შეზღუდვებს. სესხი, რომელიც ექვემდებარება შეღავათებს ან უკეთეს პირობებს, ვიდრე ეს გათვალისწინებულია არსებულ ბაზარზე, ითვლება შემოწირულობად და ექვემდებარება ყველა შესაბამის წესსა და შეზღუდვას. ეს წესები ეხება ყველა საარჩევნო კანდიდატს და არა მხოლოდ პოლიტიკურ პარტიებს. თუმცა, ჯგუფი აღნიშნავს, რომ შეფასების ანგარიშის 67-ე პარაგრაფში გამოთქმული იყო შემოწირულობა არამატერიალურ შემოწირულობებსა და პარტიების ფინანსურ განცხადებებში მათ არასათანადო ასახვასთან დაკავშირებით. სამწუხაროდ, ხელისუფლების მიერ მოწოდებული ინფორმაციიდან არ ჩანს, რომ იქნა მიღებული სპეციალური ზომები აღნიშნულის გამოსასწორებლად, მაგალითად სახელმძღვანელო პრინციპების შემუშავება პოლიტიკური პარტიებისა და სხვა საარჩევნო კანდიდატების მიერ ფინანსურ დეკლარაციებში „სათანადოდ ასახვა“-სთან დაკავშირებით. ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, რეკომენდაციის ეს ნაწილი არასრულად არის შესრულებული.

ვრცელდება დონორის იდენტიფიცირების ვალდებულება, მაქსიმალური ზღვარი ასეთი შემოწირულობებისთვის არის 30 000 ლარი (15 000 ევრო) თითო ღონისძიებაზე თითო წელს..

50. რეკომენდაციის მეორე ნაწილთან დაკავშირებით GRECO კმაყოფილებას გამოხატავს საწევრო გადასახადებსა და ინდივიდუალურ შემოწირულობებზე ლიმიტის დაწესებასთან დაკავშირებით. შემცირდა საწევრო გადასახადების გამოყენებით პარტიების მიერ შემოწირულობებთან დაკავშირებით არსებული წესების თავიდან არიდების საფრთხე, როგორც ამას რეკომენდაცია მოითხოვდა. GRECO ასევე აღნიშნავს, რომ (2003)⁴ რეკომენდაციაში არ იყო გათვალისწინებული იურიდიული პირების მიერ პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების აკრძალვა.

51. GRECO-ს დასკვნით, iv რეკომენდაცია შესრულებულია ნაწილობრივ.

v რეკომენდაცია.

52. GRECO-ს რეკომენდაციით პოლიტიკური პარტიების დაფინანსებასა და საარჩევნო კამპანიასთან დაკავშირებული ყველა ფინანსური დოკუმენტაცია უნდა ინახებოდეს სათანადო დროის განმავლობაში.

53. საქართველოს ხელისუფლება აღნიშნავს, რომ მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ საქართველოს ორგანული კანონის 32-ე მუხლის მე-6 პუნქტის თანახმად, პოლიტიკურმა პარტიამ ყველა ფინანსური დოკუმენტი და მასთან დაკავშირებული ინფორმაცია უნდა შეინახოს 6 წლის განმავლობაში იმისთვის, რომ შეასრულოს საგადასახადო დოკუმენტების შენახვასთან დაკავშირებული ვალდებულებები. გარდა ამისა, საარჩევნო კოდექსის 55-ე მუხლის თანახმად, მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ საქართველოს ორგანული კანონის ნორმები, რომლებიც ეხება დაფინანსების გამჭვირვალობას ვალდებულება *mutatis mutandis* ვრცელდება საარჩევნო კამპანიის დაფინანსებაზეც, მათ შორის ფინანსურის დოკუმენტაციის შენახვის ვალდებულებაზე.

54. GRECO მიესალმება იმ წესების შემოღებას, რომელიც პოლიტიკურ პარტიებს აკისრებს ფინანსური დოკუმენტაციის შენახვის ვალდებულებას. რაც შეეხება სხვა საარჩევნო სუბიექტებს, GRECO-ს ესმის, რომ პარტიებისთვის დაწესებული ვალდებულებები, მათზეც ვრცელდება. შესაბამისად, რეკომენდაცია სრულად იქნა შესრულებული.

55. GRECO-ს დასკვნით, v რეკომენდაცია შესრულებულია დამაკმაყოფილებლად.

vi რეკომენდაცია.

56. GRECO-ს რეკომენდაციით, ყველა სახის ადმინისტრაციული რესურსის საარჩევნო კამპანიისთვის გამოყენების თავიდან აცილების მიზნით უნდა მომხდარიყო სათანადო ზომების მიღება.

57. საქართველოს ხელისუფლება აღნიშნავს, რომ განხორციელდა ცვლილებათა სერია ამ მოთხოვნის დაკმაყოფილებისთვის. პირველ რიგში, საარჩევნო კოდექსის 45-ე მუხლის მე-4 პუნქტის „ვ“ ქვეპუნქტის თანახმად, საჯარო მოხელეებსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლებს არ აქვთ საარჩევნო კამპანიაში მონაწილეობის მიღების უფლება თავისი ოფიციალური ფუნქციების განხორციელების დროს. ეს შეზღუდვა არ ეხება ე.წ. „პოლიტიკური თანამდებობის პირებს“, რომელიც სხვებთან ერთად მოიცავს: გუბერნატორს, მერს, მუნიციპალიტეტის გამგებელს. მეორე რიგში, ხელისუფლება განმარტავს, რომ საარჩევნო კოდექსის 48-ე მუხლის პირველი პუნქტი და 49-ე მუხლი საარჩევნო კამპანიაში მონაწილეობის უფლების მქონე ნებისმიერ პირს, უკრძალავს სარჩევნო კამპანიაში ადმინისტრაციული რესურსის თვითნებურად გამოყენებას როგორცაა: შენობები, კომუნიკაციის საშუალებები, ტრანსპორტი, საბიუჯეტო ფინანსები, ოფიციალური პოზიცია/თანამდებობა, დაქვემდებარებული ან სხვაგვარად დამოკიდებული პირების გამოყენება. მესამე, ხელისუფლება მიუთითებს საარჩევნო კოდექსის 88-ე მუხლზე, რომლის თანახმად ადმინისტრაციული რესურსის თვითნებურად გამოყენებისთვის სანქცია გაორმაგდა და გახდა 2 000 ლარი (1 000 ევრო). და ბოლოს, უწყებათაშორისი კომისია, რომელიც ახორციელებს ადმინისტრაციული რესურსების თვითნებურად გამოყენების მიმართ გატარებული ღონისძიებების მონიტორინგს, გამოეყო ცესკოს და დაექვემდებარა ეროვნული უშიშროების საბჭოს.¹⁹ კომისია დროებით მოქმედი ორგანოა და ფუნქციონირებს მხოლოდ არჩევნების დროს. მისი შემადგენლობა და მანდატი განისაზღვრება ეროვნული უშიშროების საბჭოს სამდინვოს მიერ, და ანალიზებს მედიიდან, საარჩევნო სუბიექტებიდან და დამკვირვებელი ორგანიზაციებიდან შემოსულ სიგნალებს საარჩევნო კანონმდებლობის შესაძლო დარღვევებთან დაკავშირებით. დარღვევების დადასტურების შემთხვევაში კომისია უფლებამოსილია რეკომენდაცია გაუწიოს საჯარო მოსამსახურეს, ადმინისტრაციულ ორგანოს და ცესკოს და მოითხოვოს შესაბამისი ზომების მიღება გონივრულ ვადაში.

58. GRECO აღნიშნავს, შეფასების განხორციელებულ შეხვედრების მონაწილეთა უმრავლესობის შემფოთებას იწვევდა ადმინისტრაციული რესურსის არასათანადო გამოყენება და ზღვარის არარსებობა სახელმწიფოსა და მმართველ პარტიას შორის. აღნიშნული პრობლემა კვლავ იდგა 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების დროს.²⁰ GRECO თვლის, რომ წინა საარჩევნო კოდექსი ეხებოდა ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენების საკითხს, თუმცა, სამწუხაროა, რომ ზოგიერთი თანამდებობის პირის მიერ ადმინისტრაციული რესურსების შეუზღუდავად გამოყენება სათანადო

¹⁹ საარჩევნო კოდექსის 48 (3)-ე მუხლი.

²⁰ ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების კომიტეტის არჩევნების დამკვირვებელი მისიის საბოლოო ანგარიში, „საქართველო: 2012 წლის 1 ოქტომბრის საპარლამენტო არჩევნები“, 2012 წლის 21 დეკემბერი, ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდზე: <http://www.osce.org/odihr/98399>, გვ: 13.

რეაგირების გარეშე დარჩა, ხოლო ახალმა კოდექსმა არა თუ შებოჭა ხელისუფლება, არამედ გააფართოვა პირთა წრე და მოიცვა გუბერნატორებიც.²¹ რაც შეეხება ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენების ცნებას, ის რჩება შეზღუდული და არ მოიცავს ყველა ტიპის ფინანსურ, მატერიალურ, ტექნიკურ და ადამიანურ რესურსებს. გარდა ამისა, არ შემუშავებულა შეფასების ანგარიშით გათვალისწინებული სახელმძღვანელო პრინციპები რესურსების თანაბრად ხელმისაწვდომობასთან დაკავშირებით.

59. GRECO მართალია, მიესალმება უწყებათაშორისი კომისიის შექმნას, მაგრამ არ არის დარწმუნებული, რომ დროებითი კომისია საკმარისია ადმინისტრაციული რესურსის ბოროტად გამოყენების პრობლემასთან გამკლავებისთვის და არის თუ არა ის მთავრობის ზეგავლენისგან დაცული. გარდა ამისა, კომისიას გააჩნია დისკრეციული უფლებამოსილება და ის არ არის ვალდებული, რომ რეაგირება ჰქონდეს ყველა დარღვევაზე. უფრო მეტიც, კომისიას არ შეუძლია თავადვე გამოიყენოს სანქცია, არამედ მიმართავს რეკომენდაციით შესაბამის ორგანოს. მართალია, სანქცია გაორმაგდა, მაგრამ ის მაინც არ არის შესაბამისობაში დარღვევის სიმძიმესთან, და ვერ განიხილება, როგორც ეფექტური, პროპორციული და გადამწყვეტი. და ბოლოს, GRECO ყურადღების მიღმა ვერ 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნებისას განხორციელებულ ფართომასშტაბიან სავარაუდო დარღვევებს.²² უფრო მეტია საჭირო ეფექტური მექანიზმის შემუშავებისთვის, როგორც სამართლებრივი, ასევე პრაქტიკული კუთხით ადმინისტრაციული რესურსების თვითნებურად გამოყენების აღკვეთის, სათანადო გამოძიების ჩატარების და შესაბამისი სანქციების გამოყენების თვალსაზრისით. ჯგუფი არ მიიჩნევს, რომ რეკომენდაცია სათანადოდ არის შესრულებული.

60. GRECO თვლის, რომ vi რეკომენდაცია არ არის შესრულებული.

vii რეკომენდაცია.

61. *GRECO-ს რეკომენდაციის თანახმად, (i) კომპეტენტურ ორგანოებთან კონსულტაციის შედეგად პარტიის და საარჩევნო კამპანიის დაფინანსების აუდიტის განხორციელების სათანადო სტანდარტები იქნეს გამოყენებული*

²¹ამავე კონტექსტში იხილეთ ვენეციის კომისიის კრიტიკაც (და რეკომენდაციები) ზოგიერთი თანამდებობის პირის საარჩევნო კამპანიასთან დაკავშირებით და - უფრო ზოგადად - ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენების რეგულაცია: CDL-AD(2011) 043, საარჩევნო კოდექსის პროექტთან დაკავშირებით დემოკრატიული არჩევნების საბჭოსა და ვენეციის კომისიის საერთო მოსაზრება, შესაბამისად 39-ე სხდომაზე (ვენეცია, 2011 წლის 15 დეკემბერი) და 89-ე სხდომაზე (ვენეცია, 2011 წლის 16-17 დეკემბერი), <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?country=40&year=all>.

²²უთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების კომიტეტის არჩევნების დამკვირვებელი მისიის საბოლოო ანგარიში, "საქართველო: 2012 წლის 1 ოქტომბრის საპარლამენტო არჩევნები", 2012 წლის 21 დეკემბერი, ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდზე: <http://www.osce.org/odihr/98399>.

და (ii) უზრუნველყოფილი უნდა იქნეს აუდიტორთა დამოუკიდებლობის ადეკვატური სტანდარტების არსებობა.

62. საქართველოს ხელისუფლება აღნიშნავს, რომ მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ საქართველოს ორგანული კანონის 33-ე მუხლის თანახმად, პოლიტიკურმა პარტიამ ყოველწლიურად უნდა განახორციელოს ფინანსური აუდიტი. ამ მიზნით, პარტიამ უნდა მიმართოს დამოუკიდებელ აუდიტორს, რომელიც ხელმძღვანელობს საო-ს მიერ დადგენილი სტანდარტებით. დამოუკიდებელი აუდიტორის დასკვნა პარტიის ფინანსური მდგომარეობის შესახებ ყოველწლიურ ფინანსურ დეკლარაციასთან ერთად წარედგინება საო-ს.²³ გარდა იმ შემთხვევისა, როცა პარტიის ყოველწლიური ბრუნვა არ აღემატება 1 000 ლარს (500 ევრო).²⁴ საარჩევნო კოდექსის 57-ე მუხლის მე-3 პუნქტი თითქმის ანალოგიურ ვალდებულებებს აწესებს საარჩევნო სუბიექტებისთვის ფინანსური ანგარიშების აუდიტთან დაკავშირებით. გენერალური აუდიტორის ბრძანებით განსაზღვრულია პოლიტიკური პარტიების აუდიტის განხორციელების სტანდარტები. შესაბამისად, 2012 წლის 16 იანვრის #8/37 ბრძანება პოლიტიკური პარტიების ფინანსური საქმიანობის აუდიტის სტანდარტების დამტკიცების შესახებ, რომელიც ასევე გამოიყენება საარჩევნო სუბიექტების ფინანსური საქმიანობის აუდიტის განხორციელებისას, ადგენს, რომ პოლიტიკურ პარტიათა აუდიტი უნდა განხორციელდეს ბუღალტერთა საერთაშორისო ფედერაციის (IFAC) აუდიტის საერთაშორისო სტანდარტების (ISA) დაცვით. ხელისუფლება ასევე მითითებას აკეთებს საო-ს ორ ბრძანებაზე, რომელიც ეხება პოლიტიკური პარტიების და საარჩევნო სუბიექტების ყოველწლიური დეკლარაციების სტანდარტულ ფორმებსა და მათი შევსების წესს.
63. აუდიტორების დამოუკიდებლობასთან დაკავშირებით, ზემოთ აღნიშნული ბრძანება ხაზს უსვამს პროფესიონალურ კომპეტენციას და ეთიკურ მოთხოვნებს იმ აუდიტორებისთვის, რომლებიც ჩართული არიან პოლიტიკური პარტიების ყოველწლიურ ფინანსურ აუდიტში. ბრძანება ასევე მითითებას აკეთებს IFAC-ზეც, რომელიც იმუშავებს ეთიკის კოდექსს პროფესიონალი ბუღალტრებისთვის. ბრძანება აუდიტორებისგან მოითხოვს, რომ ა) მოახდინოს დამოუკიდებლობის ხელისშემშლელი ფაქტორების იდენტიფიცირება, ბ) შეაფასოს ხელისშემშლელი ფაქტორების მნიშვნელობა, გ) საჭიროების შემთხვევაში გამოიყენოს დაცვის საშუალებები, რათა აღმოფხვრას არსებული ხელისშემშლელი ფაქტორები. პრაქტიკაში, საო-სთვის წარდგენილი აუდიტის დასკვნები მოიცავს შემდეგ ფრაზას: „ჩვენ განვახორციელეთ აუდიტი აუდიტის საერთაშორისო სტანდარტების დაცვით. აღნიშნული სტანდარტები მოითხოვს, რომ ჩვენ დავემორჩილოთ ეთიკურ მოთხოვნებს და შევასრულოთ აუდიტი იმისთვის, რომ დავრწმუნდეთ, ფინანსური განცხადება არ შეიცავს რაიმე შეუსაბამობას“.

²³ მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ კანონის 32 (1)-ე მუხლი.

²⁴ მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ კანონის 32 (7)-ე მუხლი.

64. GRECO მიესალმება მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ საქართველოს ორგანულ კანონსა და საარჩევნო კოდექსში შესულ ცვლილებებს, რომელთა თანახმად დამოუკიდებელი აუდიტის დასკვნა ფინანსურ დოკუმენტაციასთან ერთად წარედგინება საო-ს. GRECO ასევე აღნიშნავს, საო-ს მიერ ეთიკის კოდექსის შემუშავებას, რომელიც ეფუძნება საერთაშორისო სტანდარტებს და მოიცავს ისეთ მნიშვნელოვან პრინციპებს, როგორცაა პოლიტიკური ნეიტრალურობა, დამოუკიდებლობა და ობიექტურობა, ინტერესთა კონფლიქტის დარეგულირება და ურთიერთობის ეთიკა (<http://sao.ge/res/files/uploads/etikis%20kodeqsi-ENG.pdf>). რაც შეეხება როტაციის პრინციპს, ჯგუფი კმაყოფილია, რომ აუდიტორული კომპანია ვალდებულია, რეგულარულად მოახდინოს პარტნიორის როტაცია ISA-ს სტანდარტების შესაბამისად, რათა ხანგრძლივი ურთიერთობის შემთხვევაში თავიდან აირიდოს გაშინაურების პრობლემა. აღნიშნულ პრინციპთან შესაბამისობის მონიტორინგსაც ახდენს საო სამ წელიწადში ერთხელ. აღნიშნული რეკომენდაციის ყველა ასპექტი სათანადოდ განხორციელებულია.
65. GRECO-ს დასკვნით, vii რეკომენდაცია შესრულებულია დამაკმაყოფილებლად.

viii რეკომენდაცია

66. *GRECO-ს რეკომენდაციის თანახმად, (i) უნდა არსებობდეს პოლიტიკური პარტიებისა და საარჩევნო კამპანიის დაფინანსების მონიტორინგის დამოუკიდებელი მექანიზმი პოლიტიკური პარტიების და საარჩევნო კამპანიების დაფინანსებაში კორუფციის წინააღმდეგ საერთო წესების შესახებ მე-4 რეკომენდაციის (2003) მე-14 მუხლი შესაბამისად და (ii) აღნიშნული მექანიზმი უნდა ყოფილიყო აღჭურვილი ზედამხედველობის განხორციელების, გამოძიებისა სანქციების გამოყენებისთვის საჭირო მანდატით, ძალაუფლებითა და ადეკვატური რესურსებით.*
67. საქართველოს ხელისუფლება აღნიშნავს, რომ მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ საქართველოს კანონი სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს - რომელიც კონსტიტუციის თანახმად არის აუდიტის განმახორციელებელი უმაღლესი ორგანო - ანიჭებს შესაბამის მანდატს, რომ განახორციელოს პოლიტიკურ პარტიათა და საარჩევნო კამპანიის დაფინანსების მონიტორინგი.²⁵ აღნიშნული ცვლილება კონსტიტუციის 97-ე მუხლში შევიდა 2012 წლის მაისში. აღნიშნული მუხლის მიხედვით, საო-ს ფუნქციაა „განახორციელოს საჯარო ფინანსებისა და სხვა მატერიალური სიკეთის გამოყენებისა და ხარჯვის მონიტორინგი“. თუმცა, ხელისუფლება თვლის, რომ აღნიშნული მუხლი ბუნდოვანია, შესაბამისად ანტიკორუფციულმა საბჭომ აღნიშნული საკითხი დაისახა პრიორიტეტად. რაც შეეხება საო-ს მანდატს, მისი უფლებამოსილება სხვა ფუნქციებთან ერთად, არის: „(1) შეიმუშავოს ყოველწლიური ფინანსური დეკლარაციების

²⁵ მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ კანონის 34¹-ე მუხლი.

საერთო ფორმა, (2) განსაზღვროს აუდიტის სტანდარტები; განავითაროს მონიტორინგის მეთოდოლოგია და განახორციელოს პარტიების აუდიტი; (3) გადაამოწმოს საარჩევნო კამპანიის რესურსების გამოყენების შესახებ ფინანსური დეკლარაციებისა და ანგარიშების სისრულე, მიზნობრიობა და კანონიერება; (4) მოითხოვოს პარტიების დაფინანსების შესახებ ინფორმაცია როგორც თავად პარტიების, ასევე ადმინისტრაციული ორგანოებისა და კომერციული ბანკებისგან; (5) უზრუნველყოს პოლიტიკური პარტიების გამჭვირვალობა; (6) რეაგირება მოახდინოს პოლიტიკური პარტიების დაფინანსებასთან დაკავშირებულ დარღვევებზე და გამოიყენოს შესაბამისი სანქციები; (7) მიმართოს პროკურატურას სისხლის სამართლის შესაძლო დარღვევებთან დაკავშირებით. აღნიშნული ვალდებულების შესრულების მიზნით შეიქმნა ახალი სტრუქტურული ერთეული - ფინანსური მონიტორინგის სამსახური, რომელიც შედგება იურისტებისა და აუდიტორებისგან. პოლიტიკურ გაერთიანებათა შესახებ კანონმა შემდგომ დაამატა სახელმწიფო ორგანოს ვალდებულება, რომ მოახსენოს საო-ს შესაძლო დარღვევების შესახებ.²⁶

68. GRECO მიესალმება დამოუკიდებელი ორგანოს შექმნისკენ გადადგმულ საკანონმდებლო და ფუნქციონალურ ნაბიჯებს, რომლის ფუნქციებიც არის პარტიების და საარჩევნო კამპანიის დაფინანსების მონიტორინგი და დარღვევებისთვის სანქციების გამოყენება.²⁷ GRECO კმაყოფილია ერთიანი დამოუკიდებელი ორგანოს შექმნით, რომელსაც აქვს მანდატი, რომ განახორციელოს როგორც პარტიების, ასევე საარჩევნო კამპანიის დაფინანსების მონიტორინგი, იმ პრაქტიკული სირთულეების გათვალისწინებით, რაც უკავშირდება საარჩევნო რესურსების განცალკევებას პარტიის რეგულარული ხარჯებისგან. თუმცა, რეკომენდაციის პირველ ნაწილთან დაკავშირებით უნდა აღინიშნოს, რომ, როგორც შეფასების ანგარიშის 74-ე პარაგრაფშია მოცემული, „მონიტორინგის განმახორციელებელი ნებისმიერი ორგანო პირველ რიგში უნდა მოქმედებდეს მიუკერძოებლად“. ამ კონტექსტში, მიუხედავად იმისა, რომ საო კანონით დამოუკიდებელ ორგანოდ არის აღიარებული, ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების კომიტეტის არჩევნების დამკვირვებელი მისიის (OSCE/ODIHR) მითითებით, საო-ს „დამოუკიდებლობა და მიუკერძოებლობა სერიოზულად დაზიანდა მისი მენეჯმენტის პოლიტიკურ პარტიებთან კავშირის გამო“.²⁸ უფრო მეტიც, GRECO ხაზს უსვამს საო-ს დისკრეტულ უფლებამოსილებას და ზემოთ

²⁶ მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ კანონის 34¹(3)-ე მუხლი.

²⁷ უნდა აღინიშნოს, რომ შეფასების ვიზიტისას, პარტიების დაფინანსებასთან დაკავშირებით გარე კონტროლი არ არსებობდა და საარჩევნო კამპანიასთან დაკავშირებით არსებობდა შეზღუდული ფორმით, რასაც ახორციელებდა ფინანსური მონიტორინგის ჯგუფი, რომელსაც *ad hoc* მცირე მანდატი და რესურსები გააჩნდა და შექმნილი იყო ცესკოს მიერ.

²⁸ ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების კომიტეტის არჩევნების დამკვირვებელი მისიის საბოლოო ანგარიში, „საქართველო: 2012 წლის 1 ოქტომბრის საპარლამენტო არჩევნები“, 2012 წლის 21 დეკემბერი, ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდზე: <http://www.osce.org/odihr/98399>, გვ: 15.

აღნიშნული არჩევნებზე დამკვირვებელი მისი დასკვნას, რომლის თანახმადაც „შემოწმებული 40 საქმიდან (...) გამოჩნდა, რომ აღნიშნული ძალაუფლება არაპროპორციულია ოპოზიციურ პარტიებთან და მათ დონორებთან მიმართებაში“. ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, GRECO მოუწოდებს ხელისუფლებას, რომ დამატებით შექმნას უსაფრთხოების გარანტიები, რათა უზრუნველყოს საო-ს დამოუკიდებლობა პოლიტიკური დაფინანსების ზედამხედველობის კუთხით, როგორც ეს მითითებულია რეკომენდაციის პირველ ნაწილში.

69. რაც შეეხება რეკომენდაციის მეორე ნაწილს, სახელმწიფოთა ჯგუფი კორუფციის წინააღმდეგ თვლის, რომ კონსტიტუციის 97-ე მუხლის ამჟამინდელი ფორმულირება გამჭვირვალობის და პოლიტიკური ფინანსების ზედამხედველობასთან დაკავშირებით ისევე, როგორც რეკომენდაცია Rec(2003)4 მიზნად ისახავს არა მხოლოდ საჯარო ფინანსების მიზნობრივად გამოყენების გადამოწმებას, არამედ უფრო მნიშვნელოვანი მიზნის მიღწევას - პოლიტიკური პარტიების ფინანსური მდგომარეობის უფრო მეტ გამჭვირვალობას. აქედან გამომდინარე, შესაძლოა საჭირო იყოს 97-ე მუხლის შემდგომი ცვლილებები. მეორე რიგში GRECO აღნიშნავს, რომ დამოუკიდებელი საარჩევნო სუბიექტები მხოლოდ ნაწილობრივ ხვდება საო-ს უფლებამოსილების ფარგლებში (მაგ: 34¹-ე მუხლის მე-2(ი) პუნქტის თანახმად, საო-ს შეუძლია სანქციების გამოყენება მხოლოდ პარტიის დაფინანსებისას არსებული დარღვევების შეთხვევებში, შესაბამისად, პოლიტიკურ გაერთიანებათა შესახებ კანონით გათვალისწინებულ სხვა საარჩევნო კანდიდატებზე სანქციების გამოყენება მოხდება ცესკოს მიერ). საო-ს უფლებამოსილებები მრავალი მიმართულებით უნდა გაძლიერდეს (მაგ: მისი საზედამხედველო საქმიანობის შედეგების გამოქვეყნება პერიოდულად, განახორციელოს გამოძიება ერთიანი მეთოდებითა და კრიტერიუმებით). გარდა ამისა, უნდა აღმოიფხვრას ცესკოს ფუნქციების დუბლირების პრობლემა. არ შეიძლება გაკეთდეს დასკვნა, რომ საო უზრუნველყოფილია სათანადო რესურსებით (ბიუჯეტი, თანამშრომლები, მათ შორის, ექსპერტები არჩევნების საკითხებში და სხვა). ყოველივე ზემოთ აღნიშნულიდან გამომდინარე, GRECO იმეორებს OSCE/ODIHR-ის დასკვას იმასთან დაკავშირებით, რომ საკანონმდებლო სისტემა მეტად უნდა დაიხვეწოს საო-ს ფუნქციებთან მიმართებაში.²⁹

70. GRECO თვლის, რომ viii რეკომენდაცია შესრულებულია ნაწილობრივ.

ix რეკომენდაცია

71. *GRECO რეკომენდაციით (i) უნდა მომხდარიყო საარჩევნო კოდექსში, პოლიტიკურ გაერთიანებათა შესახებ საქართველოს კანონსა და ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში არსებული სანქციების ჰარმონიზაცია; (ii) საარჩევნო კოდექსისა და პოლიტიკურ გაერთიანებათა*

²⁹იქვე. გვ. 16.

შესახებ საქართველოს კანონის დარღვევების შემთხვევებში უნდა მომხდარიყო ეფექტური, პროპორციული და შემაკავებელი სანქციების გამოყენება; (iii) უნდა მომხდარიყო მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ საქართველოს კანონის თანახმად არსებული სანქციების გამოყენების პროცედურის, მათ შორის გასაჩივრების, განმარტება, და უნდა შეფასებულიყო საარჩევნო კოდექსთან მიმართებით იგივე საჭიროების არსებობა.

72. რეკომენდაციის პირველ ნაწილთან დაკავშირებით, საქართველოს ხელისუფლება აღნიშნავს, რომ საკანონმდებლო ცვლილებების შედეგად საარჩევნო კოდექსისა და პოლიტიკურ გაერთიანებათა შესახებ საქართველოს კანონის დარღვევისთვის გათვალისწინებული სანქციები ამოღებულ იქნა ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსიდან და გათვალისწინებულია მხოლოდ ზემოთ აღნიშნულ კანონებში.
73. რაც შეეხება რეკომენდაციის მეორე ნაწილს, პოლიტიკურ გაერთიანებათა შესახებ საქართველოს კანონის 34² მუხლი ითვალისწინებს სანქციებს, სხვადასხვა დარღვევებისთვის: შემოწირულობის გაკეთება საწევრო გადასახადის სახით პოლიტიკური პარტიისთვის ან „გაცხადებული პოლიტიკური მიზნის“ მქონე პირისთვის ითვალისწინებს აკრძალული შემოწირულობის გადარიცხვას სახელმწიფო ბიუჯეტის ანგარიშზე, ჯარიმას აკრძალული შემოწირულობის ხუთმაგი ოდენობით; პოლიტიკურ გაერთიანებათა შესახებ საქართველოს კანონის მოთხოვნების დარღვევა პოლიტიკური პარტიების ან „გაცხადებული პოლიტიკური მიზნის“ მქონე პირის მიერ ითვალისწინებს ჯარიმას 5 000 ლარის (2500 ევრო) ოდენობით; საო-სთვის ინფორმაციის მიწოდების ვალდებულების დარღვევა ითვალისწინებს იგივე სახის ჯარიმას; მოქალაქეებისთვის საჩუქრების, ფინანსური რესურსის ან სხვა მატერიალური თუ არამატერიალური სიკეთის გადაცემისთვის გათვალისწინებულია ჯარიმა გადაცემული სიკეთის ათმაგი ოდენობით და სხვა. ზემოთ აღნიშნული აქტების განმეორებით ჩადენის შემთხვევაში ჯარიმა ორმაგდება. ხელისუფლების განცხადებით, მთავრობა აპირებს გადახედოს კანონმდებლობას იმ კუთხით, რომ გარანტირებული იყოს სანქციების პროპორციულობა და თავიდან იქნას აცილებული შერჩევითობის ან არაერთგვაროვანი გამოყენების საფრთხე.
74. რეკომენდაციის მესამე ნაწილთან დაკავშირებით, ხელისუფლება აღნიშნავს, რომ პოლიტიკურ გაერთიანებათა შესახებ საქართველოს კანონის 34¹ მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად საო-ს ფუნქციას, პოლიტიკური პარტიების ფინანსური აქტივობის კანონიერების მონიტორინგი და გასაჯაროება. კანონის დარღვევების შემთხვევაში მას უფლება აქვს, გამოწეროს ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის შესახებ აქტი, რომელიც დაუყოვნებლივ გაეგზავნება რეგიონალურ (საქალაქო) სასამართლოს განხილვისთვის. საო-ს ასევე უფლება აქვს, სანქციის არაეფექტურობის შემთხვევაში განკარგულება გასცეს ქონების ჩამორთმევის თაობაზე

დარღვევის პროპორციულად.³⁰ სასამართლომ გადაწყვეტილება უნდა მიიღოს 48 საათის განმავლობაში, რაც შეიძლება გასაჩივრდეს სააპელაციო სასამართლოში 48 საათის ვადაში. ხელისუფლება თვლის, რომ ამ პროცედურამ გამოიწვია შემფოთება ვადების სიმცირის გამო. მთავრობა პარტიების დაფინანსების გამჭვირვალობასთან დაკავშირებით დაგეგმილი სამუშაოს ფარგლებში, აპირებს კვლავ გადახედოს ამ საკითხს.

75. რეკომენდაციის პირველ და მეორე ნაწილთან დაკავშირებით GRECO აღნიშნავს, რომ პარტიათა დაფინანსებასთან დაკავშირებული დარღვევებისა და სანქციების ნაწილი გათვალისწინებულია საარჩევნო კოდექსით, ნაწილი კი პოლიტიკურ გაერთიანებათა შესახებ კანონით. მიუხედავად იმისა, რომ ახალი საკანონმდებლო ცვლილებები უფრო ცალსახა ნორმებს შეიცავს, ზოგიერთ დარღვევასა და სანქციასთან დაკავშირებით კვლავ რჩება ბუნდოვანება. რაც შეეხება სანქციის ოდენობას, ჯგუფი მიიჩნევს, რომ 2 000 ან 3 000 ლარი ადმინისტრაციული რესურსის არამიზნობრივად გამოყენებისთვის არაპროპორციული და არაეფექტურია და არ გააჩნია შემაკავებელი ეფექტი. მეორეს მხრივ, კი ფინანსური ინფორმაციის წარუდგენლობისთვის გათვალისწინებული სანქცია ზედმეტად მკაცრია. ასევე აღნიშნავს, რომ 2012 წლის ივნისში წამყვანი ოპოზიციური პოლიტიკური ლიდერისთვის, რომელიც ამჟამად მოქმედი პრემიერ-მინისტრია, უკანონო შემოწირულობს გამო 148 მილიონ ლარის ჯარიმის (74 მილიონი ევრო) დაწესებამ გამოიწვია ეჭვები სანქციების პროპორციულობასთან დაკავშირებით. GRECO ასევე, მხარს უჭერს OSCE/ODIHR მოსაზრებას შერჩევითობასთან დაკავშირებით.³¹ ზემოთ აღნიშნულიდან გამომდინარე, GRECO საქართველოს ხელისუფლებას მოუწოდებს, მეტად დახვეწოს კანონდებლობის ნორმები და შეიმუშავოს კონკრეტული, ეფექტური, შემაკავებელი სანქციები. რეკომენდაციის პირველი და მეორე ნაწილი შეიძლება მიჩნეული იყოს როგორც ნაწილობრივ შესრულებული.
76. რაც შეეხება რეკომენდაციის მესამე ნაწილს, GRECO მიესალმება პოლიტიკურ პარტიათა შესახებ კანონის ცვლილებებს სანქციების გამოყენებასთან, მათ შორის გასაჩივრებასთან დაკავშირებით, მიუხედავად იმისა, რომ შესაძლოა ვადები არასაკმარისია. სამწუხაროდ ინფორმაცია არ არის წარმოდგენილი იმის შესახებ, გაკეთდა თუ არა საარჩევნო კოდექსთან დაკავშირებით ანალიზი. აქედან გამომდინარე, ჯგუფი ვერ იტყვის, რომ რეკომენდაციის ეს ნაწილი სრულად არის განხორციელებული.
77. GRECO თვლის, რომ ix რეკომენდაცია შესრულებულია ნაწილობრივ.

³⁰ მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ კანონის 34²(12)-ე მუხლი.

³¹ ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების კომიტეტის არჩევნების დამკვირვებელი მისიის საბოლოო ანგარიში, "საქართველო: 2012 წლის 1 ოქტომბრის საპარლამენტო არჩევნები", 2012 წლის 21 დეკემბერი, ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდზე: <http://www.osce.org/odihr/98399>, გვ: 15.

x რეკომენდაცია.

78. GRECO-ს რეკომენდაციის თანახმად, უნდა გაზრდილიყო ხანდაზმულობის ვადა პარტიებისა და საარჩევნო კამპანიის დაფინანსების რეგულაციების ადმინისტრაციული სამართალდარღვევისთვის.
79. საქართველოს ხელისუფლება მიუთითებს პოლიტიკურ გაერთიანებათა შესახებ კანონის 34²-ე მუხლზე, რომელიც მოიცავს სანქციებს პარტიების ან კამპანიის დაფინანსებასთან დაკავშირებული დარღვევების შემთხვევაში. მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ საქართველოს კანონის 34² მუხლის მე-10 პუნქტის თანახმად, ამ აქტის დარღვევის გამო პირი პასუხისმგებლობაში შეიძლება მიეცეს დარღვევიდან 6 წლის განმავლობაში. რაც შეეხება საარჩევნო კოდექსით გათვალისწინებულ შემთხვევებს, ეს კვლავ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით რეგულირდება. აღნიშნული კოდექსის 38(1)-ე მუხლის თანახმად, ადმინისტრაციული სანქციები შეიძლება გამოყენებულ იქნას დარღვევიდან ორი თვის ვადაში.
80. GRECO მიესალმება განხორციელებულ საკანონმდებლო ცვლილებებს, რომელიც 6 წლამდე ზრდის სანქციის გამოყენების ვადას, თუმცა, მწუხარებას გამოთქვამს საარჩევნო კოდექსით გათვალისწინებული ორთვიანი ვადის უცვლელად დატოვების გამო. უნდა აღინიშნოს, რომ საარჩევნო კოდექსი მნიშვნელოვან შეზღუდვებს აწესებს, როგორცაა ადმინისტრაციული რესურსების თვითნებურად გამოყენების აკრძალვა და სხვა. ამ დარღვევებიდან ბევრი შესაძლოა, არ გახდეს ცნობილი არჩევნების საბოლოო შედეგიდან დიდი ხნის განმავლობაში. აღნიშნულის გათვალისწინებით, GRECO არ მიჩნევს, რომ რეკომენდაცია სრულად შესრულდა.
81. GRECO თვლის, რომ x რეკომენდაცია შესრულებულია ნაწილობრივ.

III. დასკვნა

82. ყოველივე ზემოთ აღნიშნულიდან გამომდინარე, GRECO თვლის, რომ საქართველომ დამაკმაყოფილებლად შეასრულა თხუთმეტიდან ექვსი რეკომენდაცია, რომელიც მოცემულია შეფასების მესამე რაუნდის ანგარიშში. I თემასთან - „კრიმინალიზაცია“ დაკავშირებით, i და ii რეკომენდაცია შესრულდა დამაკმაყოფილებლად, ხოლო iii და iv რეკომენდაცია ნაწილობრივ არის შესრულებული. II თემასთან - „პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების გამჭვირვალობა“ დაკავშირებით კი, - iii, v და vii რეკომენდაცია შესრულებულია დამაკმაყოფილებლად, i, ii, iv, viii, ix და x რეკომენდაცია შესრულდა ნაწილობრივ, ხოლო vi რეკომენდაცია არ არის შესრულებული.
83. კორუფციისა და ზეგავლენით ვაჭრობის კრიმინალიზაციასთან დაკავშირებით GRECO მიესალმება სისხლის სამართლის კოდექსის 2011 წლის ცვლილებებს, რითაც კონკრეტული დებულებები შესაბამისობაში

მოვიდა კორუფციის წინააღმდეგ სისხლის სამართლის კონვენციასა და მის დამატებით ოქმთან. ზეგავლენით ვაჭრობის დანაშაულის შინაარსი შეიცვალა და უკვე ფარავს მესამე მხარის მიერ სარგებლის მიღების შემთხვევებსაც. აგრეთვე, კომერციული მოსყიდვის დანაშაული ფარავს მესამე მხარის ინტერესების სასარგებლოდ მოსყიდვასაც. ასევე მისასაღმებელია ორმაგი დამნაშავეობის გაუქმებაც, რადგან პრკურატურას უფლება ეძლევა დევნა განახორციელოს მექრთამეობისა და ზეგავლენით ვაჭრობის ყველა დანაშაულზე მიუხედავად მათი სიმძიმის, ჩადენის ადგილის და ჩამდენის მოქალაქეობისა. უფრო მეტიც, უცხოელი არბიტრის ან ნაფიცი მსაჯულის მიერ ჩადენილი დანაშაულისთვის პასუხისმგებლობაც საკმარისად ნათელი და არაორაზროვანი გახდა. GRECO მოუწოდებს ხელისუფლებას, გამოასწოროს დარჩენილი რამდენიმე ხარვეზი და დაასრულოს დამატებითი ოქმის რატიფიკაციის პროცესი რაც შეიძლება მალე.

84. პოლიტიკური ფინანსების გამჭვირვალობასთან დკავშირებით, GRECO მიესალმება ახალი საარჩევნო კოდექსის მიღებას და მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ საქართველოს ორგანული კანონში ცვლილებების შეტანას. ცვლილებები შეეხო შეფასების ანგარიშში გათვალისწინებულ რამდენიმე საკითხს და გამოასწორა მრავალი ხარვეზი და შეუსაბამობა. შესაბამისად, მოხდა შემოწირულობებისა და პოლიტიკური პარტიების და კამპანიის დაფინანსების შესახებ შეზღუდვების ჰარმონიზაცია, არამატერიალური შემოწირულობები და სხვა საქონელი და მომსახურება რომელიც ექვემდებარება ფასდაკლებას, ცალსახად გაუთანაბრდა შემოწირულობას და დაექვემდებარა შესაბამის წესებსა და შეზღუდვებს. პარტიების მიერ შემოსავლის, ხარჯების, აქტივებისა და პასივების შესახებ ანგარიშგება უკვე სტანდარტიზებული ფორმით ხორციელდება. პარტიებისა და საარჩევნო კამპანიის დაფინანსებაზე მონიტორინგი დაეკისრა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს, რომელმაც შეიძინა ახალი და მნიშვნელოვანი უფლებამოსილებები ამ კუთხით. მიუხედავად ამისა, ცვლილებები არ არის თანმიმდევრული და არ არის მიღწეული ერთგვაროვანი საკანონმდებლო სისტემის ჩამოყალიბების მიზანი. როგორც საარჩევნო კოდექსი, ასევე პოლიტიკურ გაერთიანებათა შესახებ კანონი უნდა დაიხვეწოს და მოხდეს მათი ჰარმონიზება, რათა აღმოიფხვრას შეუსაბამობები, გამეორებები, წინააღმდეგობები ტერმინოლოგიაში. უფრო მეტიც, დიდი ყურადღება უნდა დაეთმოს საო-ს დამოუკიდებლობას და მიუკერძოებლობას არა მარტო სამართლებრივ, არამედ ფაქტობრივ დონეზეც იმ მიზნით, რომ შეიქმნას რეკომენდაციით Rec(2003)4 განსაზღვრული მონიტორინგის დამოუკიდებელი მექანიზმი, რომელსაც ენდობა ყველა პოლიტიკური ძალა და საზოგადოება. კიდევ ერთი საკითხი, რომელიც საჭიროებს გამოსწორებას, არის არჩევნების დროს ადმინისტრაციული რესურსების თვითნებურად გამოყენების საკითხი. და ბოლოს, პარტიისა და საარჩევნო კამპანიის დაფინანსების დაურეგულირებლობა კვლავ რჩება აქტუალურ საკითხად, კანონმდებლობა ამ კუთხითაც დასახვეწია და საჭიროა ისეთი სანქციების შემუშავება, რომელიც იქნება კონკრეტული,

ეფექტური, პროპორციული და შემაკავებელი. დასკვნის სახით, GRECO მთავრობას სთავაზობს მხარდაჭერას ახალ ინიციატივებთან დაკავშირებით, რაც მას უნდა დაეხმაროს GRECO-ს რეკომენდაციების უკეთ განხორციელებაში. ამავდროულად, GRECO სურვილს გამოთქვამს, რომ მან მიიღოს ინფორმაცია მომავალში განხორციელებულ ცვლილებებთან დაკავშირებით.

85. იქიდან გამომდინარე, რაც იყო განხილული 82-84 პარაგრაფებში, GRECO აღნიშნავს, რომ საქართველომ მოახერხა იმის დამტკიცება, რომ ის შეძლებს, განხორციელოს ძირეული რეფორმები შესაბამისობის სასურველი დონის მიღწევის მიზნით უახლოესი 18 თვის განმავლობაში. ჯგუფის მოსაზრებით ქვეყნის ამჟამინდელი მდგომარეობა არ წარმოადგენს „გლობალურად არადამაკმაყოფილებელს“ ჯგუფის პროცედურული წესების 31-ე წესის 8.3 პარაგრაფის შესაბამისად. GRECO მოუწოდებს საქართველოს დელეგაციის ხელმძღვანელს, რომ წარადგინოს დამატებითი ინფორმაცია iii და iv რეკომენდაციისა (პირველი თემა) და i, ii, iv, vi, vii – x რეკომენდაციების (მეორე თემა) განხორციელების შესახებ 2014 წლის 31 დეკემბრამდე.
86. და ბოლოს, GRECO მოუწოდებს საქართველოს ხელიუფლებას, რომ უმოკლეს ვადებში გამოაქვეყნოს წინამდებარე ანგარიში სახელმწიფო ენაზე.