



GEORGIAN FOUNDATION FOR
STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

საჯარო პოლიტიკის დოკუმენტები

POLICY PAPER SERIES

2018



საქართველოს საჯარო მოხელეთა პროფესიული შესაძლებლობების ზრდა
გადაწყვეტილების მიღებასა და მოლაპარაკებების წარმართვის ტექნიკაში

CAPACITY-BUILDING OF THE GEORGIAN LEADERSHIP COMMUNITY FOR IMPROVED
DECISION-MAKING AND NEGOTIATION SKILLS

წინამდებარე გამოცემაში წარმოდგენილი პოლიტიკის დოკუმენტები შეიქმნა
პროექტის – „საქართველოს საჯარო მოხელეთა პროფესიული
შესაძლებლობების ზრდა გადაწყვეტილების მიღებასა და მოლაპარაკებების
წარმართვის ტექნიკაში“ – ფარგლებში

**The Public Policy Paper Series includes policy documents developed within
the Capacity-Building of the Georgian Leadership Community (CBGL) project**



პროექტი ხორციელდება შვედეთის საერთაშორისო განვითარებისა
და თანამშრომლობის სააგენტოს ფინანსური მხარდაჭერით

The Project is funded by the Swedish International Development
Cooperation Agency

სამეცნიერო ხელმძღვანელები: ეკატერინე მეტრეველი
კახა გოგოლაშვილი
მერაბ კაკულია
ვლადიმერ პაპავა
ვალერი ჩეჩელაშვილი

Mentors: Ekaterine Metreveli
Kakha Gogolashvili
Merab Kakulia
Vladimer Papava
Valeri Chechelashvili

რედაქტორი: რუსუდან მარგიშვილი

Editor: Rusudan Margishvili

ტექნიკური რედაქტორი: არტემ მელიქ-ნუბაროვი

Technical Editor: Artem Melik-Nubarov

საავტორო უფლებები დაცულია და ეკუთვნის საქართველოს სტრატეგიისა და საერთაშორისო ურთიერთობების კვლევის ფონდს. წერილობითი ნებართვის გარეშე წიგნის არც ერთი ნაწილი არ შეიძლება გადაიბეჭდოს ნებისმიერი, მათ შორის, ელექტრონული ან მექანიკური ფორმით.

© საქართველოს სტრატეგიისა და საერთაშორისო
ურთიერთობათა კვლევის ფონდი 2018 წელი

All rights reserved and belong to Georgian Foundation for Strategic and International Studies. No part of this publication may be reproduced in any form, including electronic and mechanical, without the prior written permission of the publisher

Copyright © 2018 Georgian Foundation for Strategic and International Studies

პროექტის შესახებ

პროგრამა „საქართველოს საჯარო მოხელეთა პროფესიული შესაძლებლობების ზრდა გადანყვეტილების მიღებასა და მოლაპარაკებების წარმართვის ტექნიკაში“ მიზნად ისახავს დაეხმაროს საქართველოს მთავრობას მართვის სფეროში არსებული პრობლემების დაძლევაში. პროექტი ითვალისწინებს საშუალო რგოლის საჯარო მოხელეთა და სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენელთა ჩართვას პოლიტიკის შემუშავებისა და მოლაპარაკებების წარმართვის ტექნიკის დასახვეწ პრაქტიკულ მეცადინეობებში. ეს მეცადინეობები მოიცავს არა მარტო თანამედროვე მიდგომების დანერგვას ქართულ საჯარო ადმინისტრაციასა და საჯარო პოლიტიკაში, არამედ სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის საკითხებზე საჯარო პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავებას. პროექტი ასევე ხელს შეუწყობს ქართველ საჯარო მოხელეთათვის მართვის თანამედროვე მიდგომების შესახებ ცოდნის, პრაქტიკისა და უნარების გაცნობას.

პროგრამას აფინანსებს შვედეთის საერთაშორისო განვითარებისა და თანამშრომლობის სააგენტო (Sida) და ახორციელებს საქართველოს სტრატეგიისა და საერთაშორისო ურთიერთობების კვლევის ფონდი (რონდელის ფონდი) ესტონეთის დიპლომატიის სკოლასთან (ESD) პარტნიორობით.

პროგრამა ხელს უწყობს საჯარო მმართველობის ისეთი კულტურის ჩამოყალიბებას, რომელიც იქნება ანგარიშვალდებულებული და გაითვალისწინებს ქართული საზოგადოების საჭიროებებს. გარდა ამისა, პროგრამა მიზნად ისახავს გადანყვეტილების მიღების სფეროში ქართული მმართველობის შესაძლებლობების გაძლიერებას, რომ გადანყვეტილების მიღების პროცესი გახდეს უფრო გამჭვირვალე და იყოს მოქნილი გარემოებათა ცვლილების შესაბამისად. პროგრამა ასევე მოიცავს საქართველოს სახელმწიფო სექტორებსა და ორგანიზაციებს შორის თანამშრომლობის გაუმჯობესებას და სახელმწიფო მოხელეთა შესაძლებლობების გაზრდას, რათა საქართველო უკეთ წარმოინდეს საერთაშორისო დონეზე სხვა სახელმწიფოებთან თუ საერთაშორისო ორგანიზაციებთან ურთიერთობისას.

პროგრამა ხორციელდება ცხრა წლის მანძილზე (2009-2018 წწ.).

ABOUT THE PROJECT

“Capacity-building of the Georgian Leadership Community for Improved Decision-making and Negotiation Skills” is designed to assist the Georgian government in addressing its governance challenges. This multi-component initiative aims to introduce and reinforce modern management skill sets, proficiency and practice among Georgian public officials. The project engages directly with middle level public servants and civil-society representatives through practical in-service training in policy development and negotiation techniques. Apart modernization of the Georgian public administration and public policymaking, the project activities seek to deliver actionable policy documents on the issues of national importance. The project activities and the policy initiatives will be consistent with and supportive of principles of gender and diversity equality.

The program is funded by the Swedish International Development Cooperation Agency (Sida) and is implemented by the Georgian Foundation for Strategic and International Studies (Rondeli Foundation) in partnership with the Estonian School of Diplomacy (ESD).

The program will promote a likeminded leadership culture that is accountable and oriented to meeting the needs of the Georgian society. Furthermore, the program aims at strengthening the Georgian government capacity in decision-making, as well as increasing its transparency and flexibility in responding to the changing circumstances. In addition, this initiative intends to improve organizational cooperation among the Georgian public sectors and the country’s interaction with other states and international organizations.

The program is implemented during nine years (2009 – 2018).

სარჩევი

გარემოსდაცვით სექტორში საერთაშორისო დონორი ორგანიზაციების საქართველოს მთავრობასთან თანამშრომლობის სრულყოფის ძირითადი მიმართულებები ლევან ანდიაშვილი.....	7
ადამიანის ჯანმრთელობასა და საბაზრო ეკონომიკაზე სურსათის უვნებლობის რეგულაციების სრულყოფის ძირითადი მიმართულებები დავით დამენია.....	23
თეატრის ხელმისაწვდომობის გაზრდა შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირებისთვის ზაზა მეჭიაური.....	37
საქართველოში თავშესაფრის სისტემით არაკეთილსინდისიერად სარგებლობის პრევენცია ია პოზოვი.....	49
მხილების მექანიზმის დანერგვის მიზანშეწონილობა საქართველოს კერძო სექტორში ხატია რეხვიაშვილი.....	61
სამართალდამცავი ორგანოს მიერ პერსონალური მონაცემების საერთაშორისო გადაცემის პროცედურის ხარვეზები მარიამ შაიშმელაშვილი.....	79
საკვები ნარჩენების რეგულირების პოლიტიკის სრულყოფის ძირითადი მიმართულებები თამარ შერვაშიძე.....	89
რეზიუმეები ინგლისურ ენაზე.....	101

გარემოსდაცვითი საქმეების საერთაშორისო დონორი ორგანიზაციების საქართველოს მთავრობასთან თანამშრომლობის სრულყოფის ძირითადი მიმართულებები

ლევან ანდიაშვილი

რეზიუმე

წინამდებარე პოლიტიკის დოკუმენტში განხილულია გარემოსდაცვითი სექტორის ამჟამინდელი მდგომარეობა საქართველოში, წარმოდგენილია მისი როგორც დადებითი, ისე უარყოფითი მხარეები და ის სავალალო შედეგები, რაც ამ პრობლემებთან დაკავშირებით სახელმწიფოს პასიურ პოზიციას მოაქვს.

წარმომში გაანალიზებულია ის საკანონმდებლო ბაზა და მოცემულობა, რომელიც ხელთ აქვთ სპეცილისტებს მუშაობისას, ასევე წარმოდგენილია ის ძირითადი ვალდებულებები, რომლებიც აღებული აქვს ქვეყანას საერთაშორისო დონეზე და ის გამონკვევები, რომელთა გადაჭრაც ყოველდღიურად უწევს.

პოლიტიკის დოკუმენტში წარმოდგენილია პრობლემის მოგვარების რამდენიმე გზა – ალტერნატივა (I კერძო სექტორის ჩართულობის გაზრდა, II სახელმწიფოს როლის გააქტიურება და III საზოგადოებრივი ცნობიერების ამაღლება), შეფასებულია ყველა ალტერნატივის დადებითი და უარყოფითი მხარეები და ალტერნატივების ეფექტიანობის მულტიფაქტორული ანალიზის საფუძველზე შერჩეულია ყველაზე მისაღები, რომელიც ხელს შეუწყობს მდგრად განვითარებას, დადებითად იმოქმედებს როგორც მოსახლეობაზე, ისე გარემოზე და იმავდროულად უზრუნველყოფს სექტორის წინსვლას (ნაცვლად სექტორის ფაქტობრივი განადგურებისა, რასაც, სამწუხაროდ, ამ ეტაპზე ვხედავთ).

დოკუმენტში ალტერნატივებთან ერთად მოცემულია სხვადასხვა ხასიათის რეკომენდაციები, რომელთა გათვალისწინებაც აუცილებელია და რაც ხელს შეუწყობს იმ სავალალო შედეგების შეძლებისდაგვარად შემცირებას, რასაც ყოველწლიურად აწყდება ქვეყანა.

წარმომში გაანალიზებულია სახელმწიფოს მიერ გარემოსდაცვითი მიმართულებით წლების მიხედვით დახარჯული თანხები, მათ შორის, დონორი ორგანიზაციებისგან მიღებული დახმარებები. განხილულია ისეთი საკითხები, როგორცაა სექტორის მდგრადი განვითარება და მისი დაფინანსება, გარემოსდაცვითი ცნობიერების დონე და მისი ამჟამინდელი მდგომარეობა.

დოკუმენტში ასახული პრობლემური საკითხები ყოველდღიურად ახდენს უარყოფით გავლენას როგორც სახელმწიფოს საერთაშორისო სტატუსზე, ისე მოსახლეობასა და გარემოზე.

სახელმწიფოს მხრიდან დონორი ორგანიზაციებისთვის ვალდებულებების გადაცემა და პასიური ბიუროკრატიული როლი განაპირობებს გარემოს დღითიდღე გაუარესებას, სფეროდან პროფესიონალი კადრების გადინებას და შელახულ ინფრასტრუქტურას, იქნება ეს განადგურებული ქარსაფარი ზოლი, დაუხვეწავი კანონმდებლობა, ტოქსიკური გამო-

ნაბოლქვი თუ სხვა სავალალო შედეგები (ქვემოთ მაგალითები დაწვრილებითაა მოყვანილი).

აღსანიშნავია, რომ ამგვარი მიდგომა იწვევს მცოდნე სპეციალისტების დარგიდან გადინებას, რის შედეგადაც სექტორი ხდება არამდგრადი და მომავალ თაობებს გლობალური ხასიათის გადაუჭრელ პრობლემებს უტოვებს.

კაციბრიობა ყოველდღიურად განიცდის გარემოს უარყოფით ზეგავლენას. ეს არის კლიმატის ცვლილება, გვალვა, მენწყერი, წყალდიდობა, გრიგალი, რაც ანადგურებს მოსავალს, საცხოვრებელს, ინფრასტრუქტურას და ხშირად ადამიანის სიცოცხლესაც კი.

ეკონომიკური განვითარება ქვეყნის კეთილდღეობის საწინდარია, თუმცა ეს პროცესი ხშირად უარყოფითად მოქმედებს ბუნებრივ რესურსებსა და გარემოზე. შესაბამისად, ეკონომიკის მდგრადი განვითარება მნიშვნელოვანია ქვეყნისთვის, გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების რაციონალური მოხმარების თვალსაზრისით. გარდა ამისა, საქართველო არის მრავალი საერთაშორისო ხელშეკრულების მხარე, რაც გარკვეულ ვალდებულებას აკისრებს ქვეყანას და ამავედროულად გზას უხსნის, რომ გაიზიაროს საერთაშორისო დონეზე დაგროვილი სამეცნიერო და მეთოდოლოგიური გამოცდილება¹.

გარემოსთან ჰარმონიული თანაარსებობა, ადაპტაცია და ზიანის შერბილება წარმოადგენს როგორც რიგითი ადამიანების, ისე სახელმწიფოს ყოველდღიურ საზრუნავს.

შესავალი

„ყველას აქვს უფლება ცხოვრობდეს ჯანმრთელობისათვის უვნებელ გარემოში, სარგებლობდეს ბუნებრივი და კულტურული გარემოთი“² – განსაზღვრულია საქართველოს კონსტიტუციის 37-ე მუხლში. კონსტიტუციის ეს დებულება ქმნის გარემოს დაცვის პოლიტიკის შემუშავებისა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის საფუძველს.

ისტორიამ ცხადყო, რომ გარემოს დაცვის მიმართ ზედაპირული მიდგომა სავალალო შედეგებით მთავრდება და ამ შედეგების აღმოფხვრა ძალიან დიდ ძალისხმევასა და რესურსებს საჭიროებს. ასე, მაგალითად, იაპონიაში, ქ. მინამატაში, ქიმიური ქარხნიდან გადამუშავებული წყლის (ვერცხლის წყლის შემცველი ქიმიკატის) ჩაშვებამ³ უამრავი ადამიანის სიცოცხლე შეინირა. ეს მოვლენა „მინამატას სნეულების“ სახელითაა ცნობილი და მას მოჰყვა ე.წ. „მინამატას კონვენციის“ შემუშავება, რომელსაც 2013 წელს 128 სახელმწიფომ მოაწერა ხელი (მათ შორის საქართველომ, თუმცა რატიფიცირება ჯერ არ მომხდარა)⁴.

ასევე ცნობილია ე.წ. „სევესოს კატასტროფა“, როცა 1976 წელს იტალიაში, ქ. სევესოში, ქარხნიდან გაიფრქვა ქიმიური ღრუბელი. 1992 წელს მსოფლიომ მიიღო „კონვენცია სამრეწველო შემთხვევების შესახებ“ და „სევესოს დირექტივა“.⁵

2010 წელს მოხდა British Petroleum-ის („ბი-პის“) კატასტროფა, დაზიანდა ნავთობის მომპოვებელი პლატფორმა, რომლის შედეგად 87 დღის განმავლობაში წყალში ჩაიქცა 635

1 საქართველოს გარემოს დაცვის მოქმედებათა მეორე ეროვნული პროგრამა (2012-2016), გვ.7.

2 საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 37.

3 Minamata disease: methylmercury poisoning in Japan. www.mercuryconvention.org/Convention (ნანახია - 11.03.18).

4 STATUS OF SIGNATURE, AND RATIFICATION, ACCEPTANCE, APPROVAL OR ACCESSION. www.mercuryconvention.org/Countries (ნანახია-13.03.2018).

5 Industrial Accidents Convention. www.unece.org/env/teia/about.html (ნანახია-14.03.2018).

მილიონი ლიტრი ნავთობი⁶, კომპანია დაჯარიმდა 14 მილიარდი აშშ დოლარით, თუმცა გარემოსთვის მიყენებული ზიანი დღემდე არ არის აღმოფხვრილი.

გარემოსდაცვითი პრობლემების გადაჭრა ხანგრძლივი პროცესია. მომავალში დაბინძურებული გარემოს აღდგენისთვის საჭირო მაღალი დანახარჯები შეიძლება თავიდან იქნეს აცილებული დღეს მიღებული სწორი გადაწყვეტილებებით. თავის მხრივ, გრძელვადიანი მიზნების მიღწევა მხოლოდ მოკლევადიანი და დროული ღონისძიებების განხორციელების გზითაა შესაძლებელი⁷.

საქართველოს მიზანს წარმოადგენს ისეთი გარემოსდაცვითი პოლიტიკის გატარება, რომელიც უზრუნველყოფს მის მდგრად განვითარებას. ამას არაერთხელ გაუსვეს ხაზი ქვეყნის პირველმა პირებმა საკუთარ განცხადებებში.

რას წარმოადგენს მდგრადი განვითარება?

მდგრადი განვითარების განსაზღვრების მრავალი ვერსია არსებობს, მაგრამ ყველაზე გავრცელებული განმარტება წარმოდგენილია ბრუნდტლანდის ანგარიშში⁸, სადაც ნათქვამია, რომ „მდგრადი განვითარება არის ისეთი განვითარება, რომელიც აკმაყოფილებს თანამედროვე თაობის საჭიროებებს, მომავალი თაობების საჭიროებების გათვალისწინებით“.

მდგრადი განვითარება ეს არის სოციალური, გარემოსდაცვითი და ეკონომიკური ასპექტების დაბალანსებული ურთიერთობა. მდგრადი განვითარება წარმოადგენს ნებისმიერი ქვეყნის სტაბილური განვითარების წინაპირობას და გამონაკლისი ვერც საქართველო იქნება⁹.

ქვეყანაში დასახული მიზნების მისაღწევად აუცილებელია დაბალანსებული პოლიტიკის განხორციელება, სამომავლო გეგმების განსაზღვრა და ჩატარებული საქმიანობის მონიტორინგი.

საქართველოს გარემოს დაცვის მოქმედებათა ეროვნული პროგრამა (NEAP), რომელიც, კანონმდებლობის თანახმად, 5 წელიწადში ერთხელ მზადდება, წარმოადგენს ქვეყნის მთავარ პოლიტიკის დოკუმენტს გარემოსდაცვით სექტორში, სადაც ასახულია გრძელვადიანი და მოკლევადიანი მიზნები, ასევე ამ მიზნების მისაღწევად საჭირო ღონისძიებები. ამ ეტაპისთვის დამტკიცების პროცესშია მესამე ეროვნული პროგრამა 2017-2021 წლებისთვის.

რაც შეეხება შეფასების მექანიზმებს, ერთ-ერთ მნიშვნელოვან დოკუმენტად შეგვიძლია გამოვყოთ გაეროს ევროპის ეკონომიკური კომისიის (UNECE) მიერ შემუშავებული „გარემოსდაცვითი საქმიანობის ეფექტიანობის მიმოხილვა“ (EPR), რომელიც წარმოადგენს ქვეყნის საქმიანობის შეფასების დოკუმენტს, ასახავს მიღწეულ პროგრესს და იძლევა შესაბამის სამომავლო რეკომენდაციებს.

საქართველოში გარემოს მდგომარეობის შესახებ საზოგადოებრიობის ინფორმირების მიზნით 4 წელიწადში ერთხელ მზადდება გარემოს მდგომარეობის შესახებ ეროვნული მოხსენება (SOE).

6 Deepwater Horizon – BP Gulf of Mexico Oil Spill. www.epa.gov/enforcement/deepwater-horizon-bp-gulf-mexico-oil-spill (ნანახია - 17.03.2018).

7 საქართველოს გარემოს დაცვის მოქმედებათა მეორე ეროვნული პროგრამა 2012-2016, თბილისი, გვ. 7.

8 ანგარიში, რომელიც შეიმუშავა ბრუნდტლანდის კომისიამ, რომელსაც ოფიციალურად გარემოსა და განვითარების მსოფლიო კომისია ეწოდება.

9 საქართველოს გარემოს დაცვის მოქმედებათა მეორე ეროვნული პროგრამა, 2012-2016, გვ.10.

უკანასკნელი ასეთი მოხსენება დაინერა 2013 წელს. სამწუხაროდ, გარკვეული შეფერხებების გამო, ვერ მოხერხდა მოხსენების 2017 წელს გაკეთება.

საქართველოს გარემოს მდგომარეობის შესახებ ეროვნული მოხსენება წარმოადგენს საქართველოს გარემოს მდგომარეობის შესახებ არსებული ინფორმაციის შემაჯამებელ დოკუმენტს, რომელიც კომპლექსურად აფასებს საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების მდგომარეობას. დოკუმენტი საზოგადოებას აწვდის დეტალურ ინფორმაციას აღნიშნული პერიოდისათვის არსებული ძირითადი მონაცემების შესახებ, გარემოსდაცვითი დარგების მიხედვით. მასში ასევე გამახვილებულია ყურადღება ქვეყნის გარემოს დაცვის სექტორში არსებულ გამოწვევებზე და მათი გადაჭრის შესაძლო გზებზე¹⁰.

პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავება ძალზე მნიშვნელოვანი წინგადადგმული ნაბიჯია საქართველოს გარემოსდაცვითი სექტორის განვითარების თვალსაზრისით, მაგრამ ორმაგად მნიშვნელოვანია იმ შენიშვნებზე მუშაობა, რომლებიც მეორდება ამ დოკუმენტებში და, სამწუხაროდ, პერმანენტულ ხასიათს ატარებს.

საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს სისტემაში 2017 წლისთვის შედიოდა: ცენტრალური აპარატი, 6 საჯარო სამართლის იურიდიული პირი (სსიპ) და 1 სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულება (სსდ). ამავე წელს საერთაშორისო დონორი ორგანიზაციების დაფინანსებით მიმდინარეობდა 65 პროექტი. თუ გავითვალისწინებთ, რომ დაფინანსებული პროექტების ბიუჯეტის ჯამური ოდენობა 100 მილიონ აშშ დოლარს აღემატებოდა, ხოლო სამინისტროს ბიუჯეტმა 2017 წელს 38 მილიონი ლარი შეადგინა, ადვილი გასაგები გახდება, რომ გარემოსდაცვითი საქმიანობის უდიდესი ნაწილი დონორთა მხარდაჭერის ხარჯზე განხორციელდა. შესაბამისად, სახელმწიფო ცდილობს საკითხების გადაჭრას გარე დახმარების გამოყენებით და არა საკუთარი ძალებით. ნაშრომში დავინახავთ, რომ მოცემული მიდგომა არაეფექტიანია და ხშირად სავალალო შედეგები მოაქვს.

პრობლემის დასმა

ოფიციალური მონაცემებით, საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს ბიუჯეტმა 2014 წელს შეადგინა 26,8 მილიონი ლარი, რაც, თავის მხრივ, მთლიანი სახელმწიფო ბიუჯეტის 0,4% იყო¹¹. მართალია, 2015 წელს დაფინანსებამ 35 მილიონ ლარს მიაღწია, მაგრამ მხედველობაში უნდა მივიღოთ ის გარემოება, რომ დაფინანსების პროცენტული მაჩვენებელი მთლიან სახელმწიფო ბიუჯეტთან მიმართებით მნიშვნელოვნად არ შეცვლილა. შედარებისთვის, სოფლის მეურნეობის სამინისტროს ბიუჯეტი 2014 წელს 263 მილიონ ლარს შეადგენდა, ხოლო 2015-ში – 291 მილიონს¹².

საქართველოს მესამე ეროვნულ შეტყობინებაში გაეროს კლიმატის ცვლილების ჩარჩოკონვენციის მიმართ, ერთმნიშვნელოვნად არის ნათქვამი, რომ გარემოსდაცვით სექტორს აქვს დაფინანსების დეფიციტი და მის მხარდაჭერაში დიდი წვლილი მიუძღვის საერთაშორისო დონორ ორგანიზაციებს.

¹⁰ გარემოს მდგომარეობის შესახებ ეროვნული მოხსენება, 2010-2013 წლები, გვ.1.

¹¹ Environmental Performance Review, Georgia (Third Review), 2016, p. 57.

¹² Civil Georgia, (1ოქტ. 2014) 2015 წლის ბიუჯეტის პირველადი პროექტი. www.civil.ge/geo/article.php?id=28719 (ნანახია 01.02.2018)

დონორთა დახმარებაზე დამოკიდებულება შეიმჩნევა თითქმის ყველა დარგსა თუ სსიპ-ში.

თვალსაჩინოებისთვის, საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს ბიუჯეტმა 2016 წელს შეადგინა 41 მილიონი ლარი¹³, ამავე წელს დონორული დახმარებით მიმდინარე პროექტების ჯამურმა დაფინანსებამ შეადგინა 150 მილიონი აშშ დოლარი, მაგრამ აქვე უნდა ითქვას, რომ რამდენიმე პროექტი ორ ან მეტ ქვეყანას მოიცავს და ბიუჯეტი შესაბამისად არის გადანაწილებული, თუმცა საქართველოს გარემოსდაცვითი სექტორის მხარდასაჭერად გამოყოფილი დახმარება არ შეადგენდა 100 მილიონ აშშ დოლარზე ნაკლებს, რაც 250 მილიონ ლარზე მეტია.¹⁴ უნდა ითქვას, რომ როდესაც ქვეყნის მიერ ამ სექტორის დასაფინანსებლად გამოყოფილი თანხა 5-ჯერ ნაკლებია დონორულ დახმარებაზე, მიზანი უნდა იყოს ფინანსური მდგრადობის უზრუნველყოფა და ამგვარი დამოკიდებულება უკუპროპორციულად მოქმედებს.

ხაზი უნდა გაესვას იმ გარემოებას, რომ მიუხედავად დონორული დახმარებისა, საქართველომ გაეროს ევროპის ეკონომიკური კომისიისგან კრიტიკული შეფასება მიიღო. სრული შეფასების ნახვა შესაძლებელია დოკუმენტში „საქართველოში გარემოსდაცვითი საქმიანობის ეფექტიანობის მესამე მიმოხილვა“. განვიხილოთ ამ დოკუმენტში მოცემული რამდენიმე შენიშვნა:

- 2008 წლიდან მოყოლებული ჰაერში გაფრქვეული ემისიების მაჩვენებელი ყოველწლიურად იზრდება. 2004 წლიდან დღემდე 3-ჯერ გაიზარდა ავტომობილების რაოდენობა¹⁵.
- ჩამდინარე წყლის დაბინძურების თვალსაზრისით, საყოფაცხოვრებო წყლის მხოლოდ 26% ექვემდებარება სპეციალურ დამუშავებას; რაც შეეხება სოფლად არსებულ მდგომარეობას, უდიდეს ნაწილში საერთოდ არ არის საკანალიზაციო სისტემები და ზიანის დათვლაც შეუძლებელია.
- საქართველოში სასმელი წყლის სიჭარბის მიუხედავად, სოფლად მცხოვრები მოსახლეობის დიდ ნაწილს არ აქვს გამართული წყალმომარაგების სისტემები.
- უარყოფითი მაჩვენებელია დაფიქსირებული მინის დეგრადაციის მხრივ. სასოფლო-სამეურნეო მინის 35%-მდე დეგრადირებულია. განსაკუთრებით რთული ვითარებაა აღმოსავლეთ საქართველოში, სადაც თითქმის არ გამოიყენება თანამედროვე ფერმერული მიდგომები, როგორცაა ტერასები, ბუფერული ზონები და სხვ.
- დაბალი შეფასება დაიმსახურა ნარჩენების სექტორმაც. მუნიციპალური ნარჩენების შეგროვება ქალაქებში გამართულია, მაგრამ სავალალოა ზოგ სოფელში არსებული მდგომარეობა¹⁶.

შეფასებაში იმ გარემოებაზე კეთდება აქცენტი, რომ დონორი ორგანიზაციების თანადგომა არ არის საკმარისი იმ უამრავი საკითხის გადასაჭრელად, რომლებიც დგას ქვეყნის წინაშე და საჭიროა სახელმწიფოს მხრიდან უფრო მეტი აქტიურობა.

13 იხ. დანართი № 1, საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს დაფინანსება 2015-2017 წლებში.

14 იხ. დანართი № 2, 2016 წელს გარემოსდაცვით სექტორში საერთაშორისო დონორი ორგანიზაციების მიერ გამოყოფილი თანხები.

15 Environmental Performance Review, Georgia (Third Review), 2016 (executive summary xxvii).

16 Environmental Performance Review, Georgia (Third Review), 2016 (executive summary xxvii).

დონორულ დახმარებას მრავალი დადებითი მხარე აქვს: ქვეყნებს შორის დამეგობრება, გამოცდილების გაზიარება, საერთაშორისო სტანდარტებთან მიახლოება და სხვა, თუმცა მედლის მეორე მხარეა სახელმწიფოს მხრიდან პასიური პოზიციის არჩევა, რაც გრძელვადიან პერსპექტივაში უარყოფით შედეგებს იძლევა.

მაგალითისთვის, იმის გამო, რომ დასაქმების ბაზარზე მცირეა გარემოსდაცვით სპეციალისტებზე მოთხოვნა, მივიღეთ ვითარება, სადაც საგანმანათლებლო სისტემიდან ფაქტობრივად გამქარალია შესაბამისი ფაკულტეტები. ეს კი მომავალში მდგრადი განვითარების პერსპექტივას არ იძლევა, რადგან სათანადო კადრის ნაკლებობა სფეროს განუვითარებლობის საწინდარია.

უნდა ითქვას, რომ 2015 წელს გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის საზოგადოების (GIZ) დაფინანსებით, საქართველოს საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტში (GIPA) შეიქმნა სამაგისტრო პროგრამა: „გარემოსდაცვითი მენეჯმენტის და პოლიტიკის სამაგისტრო პროგრამა“¹⁷, რაც მხოლოდ დადებითად შეიძლება შეფასდეს და იმედს ვიტოვებთ, რომ პროგრამა არ შეწყვეტს არსებობას დაფინანსების შეჩერების შემთხვევაში.

დონორ ორგანიზაციებზე დამოკიდებულება ბადებს „სიზარმაცის“ სინდრომს – ქრება ინიციატივები. ამის თვალსაჩინო მაგალითი იყო 2015 წელს თბილისში მომხდარი წყალდიდობა – არ არსებობდა ადრეული გაფრთხილების სისტემა და შემთხვევა მსხვერპლით დასრულდა. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ კატასტროფის შემდეგ გაეროს განვითარების პროგრამამ (UNDP) გამოხატა თანადგომა და მოხერხდა განსაკუთრებით სახიფათო მონაკვეთებზე ადრეული გაფრთხილების სისტემების დაყენება¹⁸.

ედინბურგის უნივერსიტეტის პროფესორის, ვიქტორია სტენფორდის პუბლიკაციაში, თემაზე „დახმარებაზე დამოკიდებულება და დონორული დახმარების უარყოფითი მხარეები“, ხაზგასმულია, რომ ხშირ შემთხვევაში, გარდა ეკონომიკური დამოკიდებულებისა, დახმარების მიმღებ სახელმწიფოებში შეიმჩნევა პოლიტიკური დამოკიდებულებაც, როდესაც სახელმწიფო ლიდერის სადავეებს ასუსტებს და გადაწყვეტილების მიღების დროს ხელმძღვანელობს დონორი ორგანიზაციის ინტერესებით ან არაპირდაპირი მითითებით¹⁹.

დონორის დახმარებაზე დამოკიდებულებიდან წარმოქმნილი პრობლემებია:

- ინიციატივების შესუსტება (დევალვაცია).
- კვალიფიციური კადრების დეფიციტის წარმოქმნა.
- დახმარების შეჩერების შემთხვევაში, სფეროს ნაწილობრივი პარალიზება, ფინანსური მდგრადობის შესუსტება.
- გრძელვადიან პერსპექტივაში მდგრადი განვითარების სუსტი მაჩვენებელი.

17 გარემოსდაცვითი ინფორმაციისა და განათლების ცენტრი, სამაგისტრო პროგრამა „გარემოსდაცვითი მენეჯმენტი და პოლიტიკა“, ცენტრის ვებმისამართი: eiec.gov.ge.

18 Reducing disaster risk in Georgia. www.ge.undp.org/content/georgia/en/home/operations/projects/environment_and_energy/reducing-disaster-risks-in-georgia.html (ნანახია - 02.02.2018).

19 Aid Dependency : The Damage of Donation, Victoria Stanford, University of Edinburgh, (July 31. 2015).

www.twigh.org/twigh-blog-archives/2015/7/31/aid-dependency-the-damage-of-donation (ნანახია - 03.02.2018).

პრობლემის გადაჭრის გზები (ალტერნატივები)

როგორც ვნახეთ, საქმე გვაქვს კომპლექსურ საკითხთან, სადაც ერთი გლობალური პრობლემა, კერძოდ, დონორულ დახმარებაზე დამოკიდებულება, ბადებს რიგ ქვეპრობლემებს, როგორც გადაუდებელს, ასევე პოტენციურს.

საერთაშორისო დონორულ დახმარებაზე დამოკიდებულების შესამცირებლად და პოტენციურად სექტორის ფინანსური მდგრადობის უზრუნველსაყოფად განვიხილოთ სამი გზა – სამი ალტერნატივა.

ალტერნატივა I – კერძო სექტორის გააქტიურება. ინიციატივაში არ იგულისხმება გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსით გათვალისწინებული ზიანის ანაზღაურების ვალდებულების შესრულება, რომელსაც კანონი ისედაც არეგულირებს. საუბარი გვაქვს ქვეყნის შიგნით ნებაყოფლობით შემოწირულობებზე, რომლებიც მიმართული იქნება კონკრეტული საქმიანობის დასაფინანსებლად, იქნება ეს წითელ ნუსხაში შეტანილი ცხოველების გადარჩენა, ტყის საფარის აღდგენა თუ სხვა.

2015 წელს ევროკომისიის ფინანსური მხარდაჭერით დაიწყო პროექტი „ბიომრავალფეროვნების ფინანსური ინიციატივა“ (BIOFIN)²⁰, რომლის მიზანს წარმოადგენს ბიომრავალფეროვნების დაფინანსების ხარვეზების შეფასება, დათვლითი მეთოდოლოგიის შემუშავება, ხარვეზების ეფექტიანობის შეფასება და სხვ.

პროექტით წარმოდგენილი ფინანსების მოძიების ერთ-ერთი ინიციატივაა თბილისის ზოოპარკთან თანამშრომლობით სპეციალური ფონდის დაფუძნება, სადაც კერძო სექტორი თანხის გაღებით დაეხმარება ბიომრავალფეროვნების სექტორს.

ამგვარი მოდელის გადმოღება – ფონდების შექმნა გარემოსდაცვითი ინიციატივების მხარდასაჭერად – შესაძლებელია ფართო გარემოსდაცვით სპექტრზეც. ამ ფონდების ეფექტიანობა დაადასტურა 2017 წლის ბორჯომის ტყე-პარკის ხანძრის შემდეგ კერძო სექტორის მიერ ტყის აღსადგენად გაღებული ფინანსური მხარდაჭერის მნიშვნელობამ.

ქვემოთ, ცხრილში, წარმოვადგენთ ამ I ალტერნატივის დადებით და უარყოფით მხარეებს:

დადებითი მხარეები	უარყოფითი მხარეები
დამატებითი ფინანსების მოპოვება სექტორის მხარდაჭერის მიზნით.	არ არის მდგრადი, რადგან შემოწირულობა ნებაყოფლობით სახეს ატარებს.
საზოგადოებისა და კერძო სექტორის ცნობიერების ამაღლება.	მოზიდული ფინანსების სიმცირე.
გაუმჯობესებული გარემო.	კერძო სექტორში არ არის ბევრი მსხვილი მოთამაშე.
	სამინისტროს რეპუტაციის გაუარესება (რადგან ის ვერ უზრუნველყოფს სექტორის დაფინანსებას საკუთარი ძალებით).

20 „ბიომრავალფეროვნების ფინანსური ინიციატივა“: www.biodiversityfinance.net/history (ნანახია 28.02.2018).

წარმოდგენილი მახასიათებლების მიხედვით ჩანს, რომ ეს ალტერნატივა ვერ უზრუნველყოფს გარემოსდაცვითი სექტორის საერთაშორისო დონორულ დახმარებაზე დამოკიდებულებისგან სრულ გათავისუფლებას, მაგრამ ხელს შეუწყობს ცალკეული დარგების გაჯანსაღებას.

ალტერნატივა II – სახელმწიფოს მიერ ინიციატივის საკუთარ ხელში აღება. საქართველო გარემოსდაცვით სექტორში მრავალი გამოწვევის წინაშე დგას, როგორც პროექტ BIOFIN-ის მიერ ჩატარებული კვლევა აჩვენებს, მხოლოდ ბიომრავალფეროვნების დაფინანსების ნაწილში დეფიციტი 2018-2022 წლებში 135 მილიონი აშშ დოლარი იქნება.

რასაკვირველია, არ არის იმის მოლოდინი, რომ ყველა გამოწვევა დაფინანსდება, თუმცა სახელმწიფო ხშირად თავს იკავებს პირველადი აუცილებლობის ღონისძიებებისგან, რაც მნიშვნელოვან პრობლემას წარმოადგენს.

უამრავი გამოწვევა საჭიროებს მყისიერ რეაგირებას. მათგან ჩვენ ავირჩიეთ ერთ-ერთი – ქარსაფარი ზოლების განადგურების საკითხი, რომელიც საკმაოდ მწვავედ დგას. ქარსაფარი ზოლი არის აუცილებელი და მნიშვნელოვანი, რადგან²¹:

- ამცირებს ქარის სიჩქარეს;
- იცავს მცენარეებსა და მოსავალს;
- ამცირებს ცხოველების სიკვდილიანობას ცივ პერიოდში;
- იცავს გარემოს მტვრისგან;
- დასახლებულ პუნქტებში ამცირებს მძიმე ტექნიკისა და ავტომობილების ხმაურს;
- გავლენას ახდენს ჰაერისა და ნიადაგის ტემპერატურაზე.

სამწუხაროდ, საქართველოში ვერ მოხერხდა არსებული ქარსაფარი ზოლების შენარჩუნება და აუცილებელი გახდა მათი ხელახლა გაშენება. ყოველი დაგვიანებული ზამთარი ნიშნავს გაუარესებულ მოსავალს, დეგრადირებულ მიწას, გაყინულ პირუტყვს და ა. შ. პრობლემის გადასაჭრელად ხდება დონორების ძიება და საკითხის მოგვარება მუდმივად იდება. ამ ვითარებაში დაუშვებელია სახელმწიფო ეძებდეს დონორ ორგანიზაციას და დრო ჭიანურდებოდეს, რადგან ეს პრობლემა საჭიროებს მყისიერ რეაგირებას.

ეს ალტერნატივა გულისხმობს, რომ ნაცვლად დონორების ძიებისა, სახელმწიფომ თავად, საკუთარი სახსრებით, განახორციელოს პროექტი (პროექტები). თვალსაჩინოებისთვის ავიღოთ მხოლოდ ერთი პროექტი (პრობლემა), რადგან სრული გარემოსდაცვითი სექტორის ჩვენება ერთ ნაშრომში შეუძლებელი იქნებოდა.

21 ქარსაფარი ზოლის მნიშვნელობა და გაშენების სქემები საქართველოსთვის.
www.agrokavkaz.ge/agroplus/qarsaphari-zolebis-mnishvneloba-da-gashenebis-sqemebi-saqarthvelosthvis.html (ნანახია 25.02.2018)

ქვემოთ, ცხრილში, მოცემულია II ალტერნატივის დადებითი და უარყოფითი მხარეები:

დადებითი მხარეები	უარყოფითი მხარეები
გაზრდილი მოსავლიანობა, მოსავლის დანაკარგის შემცირება.	პროექტის ხანგრძლივი ვადა.
ხმაურისა და მტვერის შემცირებული ოდენობა.	პროექტის დიდი მასშტაბები.
ნაკლებად დეგრადირებული გარემო.	ხარჯების გაღების შედეგი მხოლოდ წლების შემდეგ გამოჩნდება.
გაუმჯობესებული საცხოვრებელი პირობები.	შესაძლოა ბიუჯეტში არ მოიძებნოს საკმარისი თანხები.
დასაქმებული ადგილობრივი მოსახლეობა.	

II ალტერნატივა – სახელმწიფოს მიერ ინიციატივის საკუთარ ხელში აღება, სხვა ალტერნატივებთან შეთავსებით და ზომიერი დონორული დახმარების გამოყენებით, ყველაზე ეფექტიანი საშუალებაა მდგრადი გარემოსდაცვითი სექტორის ჩამოყალიბების გზაზე.

ალტერნატივა III – გარემოსდაცვით საკითხებში საზოგადოების ცნობიერების ამაღლება. აქ იგულისხმება ინფორმირებულობის გაზრდა იმ მიზნით, რომ მოსახლეობამ სწორად დაინახოს ჯანსაღი გარემოს მნიშვნელობა. ხელისუფლებამ უნდა იგრძნოს ჯანსაღი გარემოს ფორმირების მოთხოვნა საზოგადოების მხრიდან, წინააღმდეგ შემთხვევაში, მოცემული სექტორი ან მუდამ დამოკიდებული იქნება დონორებზე, ან მინიმალურ დაფინანსებას დასჯერდება.

ინიციატივის განხორციელება შესაძლებელია რელევანტური საუნივერსიტეტო პროგრამების შემოღებით, სკოლამდელ და სასკოლო პროგრამებში გარემოსდაცვითი მოდულის ჩართვით, სხვადასხვა გარემოსდაცვითი აქტივობებისა თუ თამაშების ჩატარებით.

ქვემოთ, ცხრილში, წარმოდგენილია III ალტერნატივის დადებითი და უარყოფითი მხარეები:

დადებითი მხარეები	უარყოფითი მხარეები
გაზრდილი ცნობიერება და საზოგადოების მხრიდან ჯანსაღი გარემოს მოთხოვნა.	ვერ დაეხმარება მოულოდნელად წამოჭრილი საკითხების მოგვარებას.
პოტენციურად გაზრდილი დაფინანსება გარემოსდაცვით სექტორში.	შედეგი გამოჩნდება მხოლოდ ხანგრძლივი პერიოდის შემდეგ.
მომავალში პროფესიონალი კადრის ფორმირება.	

ვფიქრობთ, ეს ალტერნატივა დამოუკიდებლად ვერ იარსებებს და მხოლოდ სხვა ალტერნატივებთან ერთად მოგვცემს დადებით შედეგს.

ალტერნატივების შეფასებისთვის გამოვიყენოთ ეფექტიანობის მულტიფაქტორული ანალიზი (იხ. ცხრილი).

კრიტერიუმები	ალტერნატივები		
	I (1-5 ქულა)	II (1-5ქულა)	III (1-5ქულა)
ფინანსების მოზიდვა გარემოსდაცვით სექტორში	4X30=120	5X30=150	1X30=30
გაუმჯობესებული გარემო	3X20=60	4X20=80	2X20=40
გარემოსდაცვითი სექტორის მდგრადი განვითარება	3X25=75	4X25=100	5X25=125
საზოგადოებრივი აზრი	3X10=30	5X10=50	5X10=50
ბენეფიციართა დადებითი განწყობა	3X15=45	3X15=45	5X15=75
ჯამური ქულა	330	425	320

როგორც ცხრილიდან ჩანს, II ალტერნატივა საგრძნობლად უსწრებს სხვებს და კიდევ ერთხელ წარმოაჩენს, რომ სახელმწიფომ აუცილებლად თავად უნდა იტვირთოს გარემოსდაცვითი პრობლემები და არ უნდა ეძიოს სხვა შემსრულებლები.

რეკომენდაციები

მულტიფაქტორული ანალიზის ცხრილიდან გამოჩნდა, რომ II ალტერნატივა – სახელმწიფოს მიერ ინიციატივის საკუთარ ხელში აღება – მრავალი კრიტერიუმით სჯობია სხვა ალტერნატივებს, თუმცა აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ეს ალტერნატივა ამავდროულად რთულად განსახორციელებელიც არის.

II ალტერნატივის განხორციელებას აუცილებლად ესაჭიროება შემდეგი ქმედებები:

- გააქტიურდეს გარემოსდაცვითი სექტორი როგორც სამთავრობო, ისე საპარლამენტო (კომიტეტების) დონეზე და ბიუჯეტის დამტკიცების პროცესში წარადგინოს დასაბუთებული არგუმენტები საჭირო დაფინანსების მოსაპოვებლად.
- დაიწყოს გადაუდებელი აუცილებლობის პროექტების სახელმწიფოს ხარჯით დაფინანსება. სამუხაროდ, სასწრაფოდ გადასაჭრელი საკითხები საქართველოს გარემოსდაცვით სექტორში ძალზე ბევრია, იქნება ეს ჩამდინარე-საყოფაცხოვრებო წყლის ფილტრაცია, ჰაერში გაფრქვევების კონტროლი, ადრეული გაფრთხილების სისტემების ინსტალაცია და სხვა. რთულია იმის განსაზღვრა, თუ რა დაუჯდება სახელმწიფოს გადაუდებელი გარემოსდაცვითი ინიციატივების საკუთარ თავზე აღება, რადგან ეს თანხა შესაძლოა იყოს როგორც რამდენიმე მილიონი, ისე ათობით და ასობით მილიონი, მაგრამ ხაზი უნდა გაესვას იმას, რომ ეს არის არა მარტო განსახორციელებელი ინიციატივა, არამედ – გარდაუვალიც.

- არასამთავრობო სექტორის გააქტიურება, მოსახლეობაში ცნობიერების ამაღლების მიმართულებით კამპანიების ჩატარება, მაქსიმალური ზენოლა ხელისუფლებაზე, რომ წინ წამოიწიოს საკითხმა და მიენიჭოს უპირატესობა.
- აუცილებლობას წარმოადგენს გარემოსდაცვით სექტორში პროფესიონალი კადრის ჩამოყალიბებისა და შენარჩუნების საკითხების მოგვარება, ასევე სახელმწიფოს მხრიდან საგანმანათლებლო სექტორის წახალისება.
- შეიქმნას უფასო სასწავლო პროგრამები გარემოსდაცვითი მიმართულებით. აღნიშნული ხელს შეუწყობს საზოგადოებაში გარემოსდაცვითი კუთხით ცნობიერების ამაღლებასაც და დარგის მნიშვნელობას გაუსვამს ხაზს. სამწუხაროდ, ამ ეტაპზე გარემოსდაცვითი სექტორი საქართველოს მოსახლეობაში მიჩნეულია მეორეხარისხოვან და ირელევანტურ დარგად, რაც მიუთითებს ინფორმაციის ნაკლებობაზე. საჭიროა შემუშავდეს სავალდებულო სასწავლო მოდულები და ცნობიერების ასამაღლებელი პროგრამები სკოლამდელი და სასკოლო ასაკის მოზარდებისთვის. საგანმანათლებლო პროგრამების განხორციელება არ არის დაკავშირებული დიდ თანხებთან და გრძელვადიან პერსპექტივაში გაამართლებს დახარჯულ ინვესტიციას, რადგან შედეგად მოგვცემს პროფესიონალურ კადრებს, გაზრდილ ცნობადობასა და, რაც მთავარია, გაუმჯობესებულ გარემოს.

საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს სსიპ „გარემოსდაცვითი ინფორმაციისა და განათლების ცენტრის“ მიზანია გაზარდოს ცნობიერება გარემოსდაცვითი მიმართულებით, იქნება ეს სკოლამდელი სწავლების პროგრამებში გარემოსდაცვითი კომპონენტის შეტანა²², სემინარები თუ სხვა მსგავსი სახის აქტივობები. დანამდვილებით შეიძლება ითქვას, რომ მდგრადი განვითარების უზრუნველსაყოფად აუცილებელია საგანმანათლებლო სექტორის ამ მიმართულებით გააქტიურება, მაგრამ მიზნის მიღწევა შეუძლებელია მხოლოდ ცენტრის ინიციატივებით.

გასათვალისწინებელია ის გარემოებაც, რომ გარემოსდაცვით სექტორში არის ბევრი საერთაშორისო გაცვლითი პროგრამა, რაც, თავის მხრივ, წახალისებს ამ მიმართულებით სტუდენტების აქტიურობას და ხელს შეუწყობს საუკეთესო გამოცდილების გაზიარებას.

დასკვნა

საჯარო პოლიტიკის ჩვენი დოკუმენტის მიზანი იყო გვეჩვენებინა, თუ რამდენად მნიშვნელოვანია გარემოსდაცვითი სექტორის განვითარება, იქნება ეს საერთაშორისო ვალდებულებების შესრულების გზაზე თუ შიდასახელმწიფოებრივი მდგრადი განვითარების უზრუნველსაყოფად. დავინახეთ, თუ საქართველოში რამდენად არის დამოკიდებული ეს სექტორი დონორულ დახმარებაზე და ხშირად გარე დახმარების გარეშე როგორი უძღურია სასიცოცხლო მნიშვნელობის საკითხების გადაჭრისას.

განვიხილეთ ალტერნატივები, რომლებმაც უნდა დააჩქარონ სფეროს მდგრადი განვითარებისკენ უფრო ჩქარი სვლა და უზრუნველყონ სტაბილურობა და ეკონომიკური დამოუკიდებლობა.

22 „მწვანე ჯილდო“: www.eiec.gov.ge/News/Press-Releases.aspx (ნანახია- 10.02.2018)

საქართველოს ეკონომიკური მდგომარეობიდან გამომდინარე, იბადება ლეგიტიმური კითხვა: რატომ უნდა მოაკლდეს თანხა სოციალურ პროგრამებს, თავდაცვას, განათლებას ან სხვა რელევანტურ დარგს და მოხმარდეს გარემოს დაცვას?

ამ კითხვას პასუხი გაეცა 2015 წელს, როდესაც გაეროს 193 წევრი ქვეყანა (მათ შორის საქართველო) შეთანხმდა „მდგრადი განვითარების დღის წესრიგის დოკუმენტზე“, ²³ რომელიც მოიცავს 17 გლობალურ მიზანსა და 169 ამოცანას, ამ 17 მიზნიდან 6 პირდაპირ უკავშირდება ჯანსაღ გარემოსა და მის დაცვას. დოკუმენტის ამოცანაა 2030 წლისთვის გარდაქმნას სამყარო უკეთესობისკენ და ჩამოაყალიბოს ისეთი გარემო, რომელიც იქნება მდგრადი და უზრუნველყოფს მომავალი თაობებისთვის სტაბილური და ჯანსაღი განვითარების წინაპირობას.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე შეიძლება დავასკვნათ, რომ საქართველოს ვალდებულებაა გარემოზე ზრუნვა და მაქსიმალური შესაძლებლობების გამოყენება დასახული მიზნების მისაღწევად.

„გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის კლიმატის ცვლილების ჩარჩოკონვენციის პარიზის შეთანხმების“ ²⁴ შესამე მუხლში საუბარია იმაზე, რომ საერთო გლობალური მიზნის მისაღწევად განვითარებულმა სახელმწიფოებმა მხარი უნდა დაუჭირონ განვითარებად და ნაკლებად განვითარებულ ქვეყნებს. რასაკვირველია, აქ იგულისხმება მხარდაჭერა, რომელიც დაეხმარება სახელმწიფოს იმ პროექტების განხორციელებაში, რომლებიც ხელს შეუწყობენ პარიზის შეთანხმებით გათვალისწინებული მიზნების შესრულებას.

როგორც არაერთხელ აღვნიშნეთ, საქართველომ უნდა გამოიყენოს თავისი მდგომარეობა – საშუალება მიიღოს საერთაშორისო დახმარება გლობალური მიზნების მისაღწევად, ხოლო გამოთავისუფლებული ადგილობრივი რესურსი მოახმაროს გადაუდებელი პრობლემების მოგვარებას. ხშირ შემთხვევაში დონორული დახმარების ძიების პროცესი ერთ წელიწადზე მეტ დროს მოითხოვს, რაც მრავალი პრობლემის გადაჭრისთვის დაგვიანებული ვადაა და, გარემოს ზიანთან ერთად, იწვევს მოსახლეობის პირდაპირ ან ირიბ დაზარალებას.

ალტერნატივების განხილვისას დავინახეთ, რომ აუცილებლობას წარმოადგენს როგორც სახელმწიფოს მხრიდან მეტი ყურადღების გამოჩენა გარემოსდაცვითი საკითხების მიმართ, ისე კერძო სექტორის გააქტიურება, საზოგადოების ინფორმირებულობის გაზრდა, სხვადასხვა სახეობის გარემოსდაცვითი ინიციატივების, გაერთიანებებისა და მოძრაობების პოპულარიზაცია საერთო მიზნის მიღწევის გზაზე. თუ ასე არ მოხდება, მივიღებთ დაქვეითებულ სექტორს, რომელიც გარე ხელშეწყობის გარეშე ვერ შეძლებს საქმიანობას.

²³ გაეროს მდგრადი განვითარების მიზნები.
www.ungeorgia.ge/geo/sustainable_development_goals#.WpjwYWpuaUk (ნანახია - 2.03.2018)

²⁴ კონვენცია ძალაში შედის 2020 წლიდან.

ბიბლიოგრაფია

სამართლებრივი აქტები:

1. საქართველოს კონსტიტუცია;
2. გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის კლიმატის ცვლილების ჩარჩოკონვენცია, 1992 წ.;
3. საქართველოს კანონი გარემოს დაცვის შესახებ 1996 წ.

პუბლიკაციები:

1. საქართველოს გარემოს დაცვის მოქმედებათა მეორე ეროვნული პროგრამა 2012-2016 წ.წ.
2. გარემოს მდგომარეობის შესახებ ეროვნული მოხსენება 2010-2013 წ.წ.

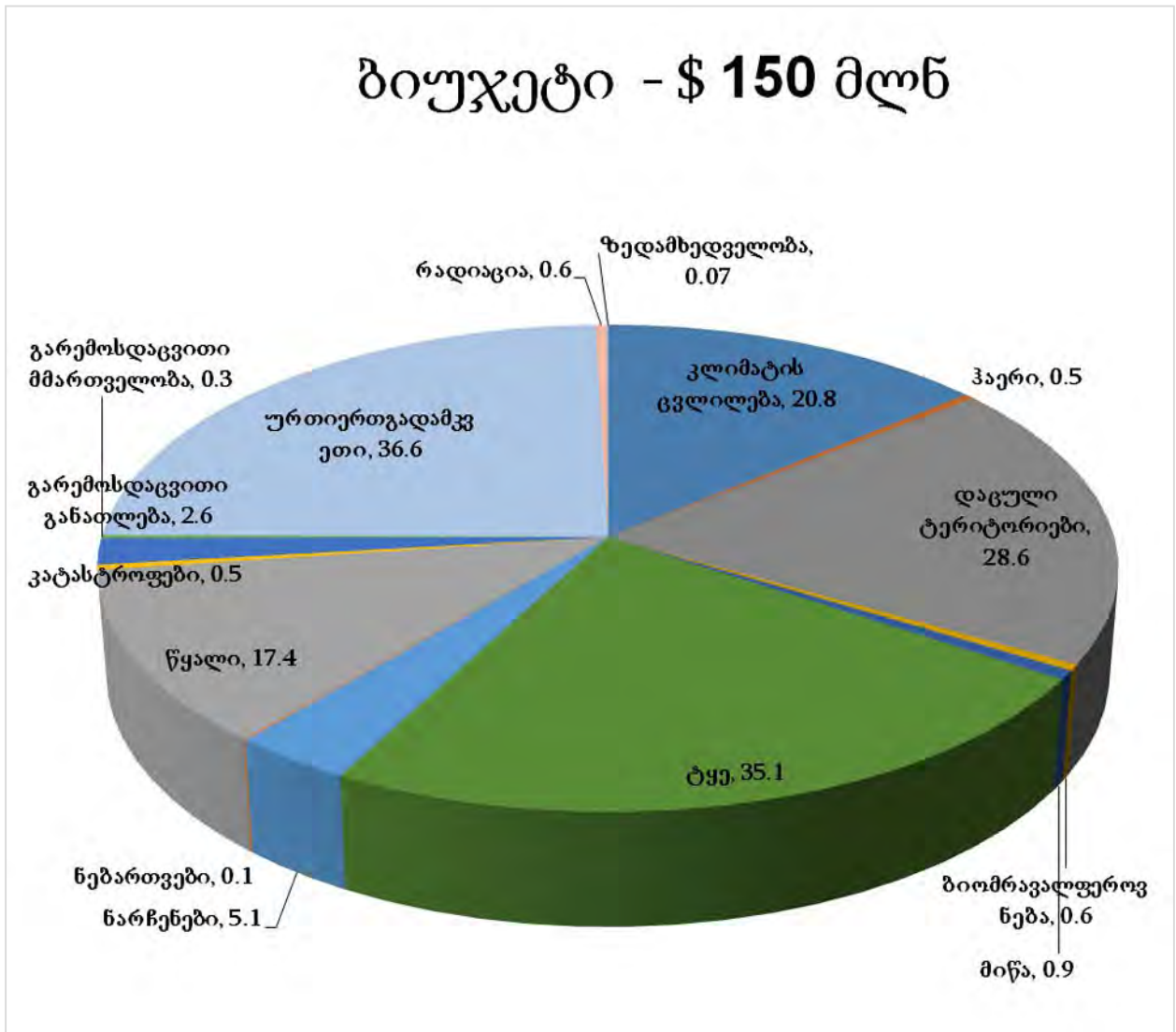
ინტერნეტრესურსები:

1. Minamata disease: methylmercury poisoning in Japan. www.mercuryconvention.org/Convention (ნანახია 11.03.2018).
2. STATUS OF SIGNATURE, AND RATIFICATION, ACCEPTANCE, APPROVAL OR ACCESSION. www.mercuryconvention.org/Countries (ნანახია 13.03.2018).
3. Industrial Accidents Convention. www.unece.org/env/teia.html (ნანახია 14.03.2018).
4. Deepwater Horizon – BP Gulf of Mexico Oil Spill/www.epa.gov/enforcement/deepwater-horizon-bp-gulf-mexico-oil-spill (ნანახია 17.03.2018).
5. Civil Georgia, (1ოქტ.2014) 2015 წლის ბიუჯეტის პირველადი პროექტი. www.civil.ge/geo/article.php?id=28719 (ნანახია 01.02.2018).
6. Reducing disaster risk in Georgia. www.ge.undp.org/content/georgia/en/home/operations/projects/environment_and_energy/reducing-disaster-risks-in-georgia.html (ნანახია 02.02.2018).
7. Aid Dependency : The Damage of Donation, Victoria Stanford, University of Edinburgh, (July 31. 2015) www.twigh.org/twigh-blog-archives/2015/7/31/aid-dependency-the-damage-of-donation (ნანახია 03.02.2018).
8. „ბიომრავალფეროვნების ფინანსური ინიციატივა“ www.biodiversityfinance.net/history (ნანახია 28.02.2018)
9. ქარსაფარი ზოლის მნიშვნელობა და გაშენების სქემები საქართველოსთვის. www.agrokavkaz.ge/agroplus/qarsaphari-zolebis-mnishvneloba-da-gashenebis-sqemebi-saqarthvelosth-vis.html (ნანახია 25.02.2018).
10. „მწვანე ჯილდო“; www.eiec.gov.ge/News/Press-Releases.aspx (ნანახია- 10.02.2018).
11. გაეროს მდგრადი განვითარების მიზნები www.ungeorgia.ge/geo/sutainable_development_goals#.WpjwYWpuaUk (ნანახია 02.03.2018)

დანართი № 1

საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს დაფინანსება 2015-2017 წლებში

დასახელება	2015 წელი	2016 წელი	2017 წელი	განმახორციელებელი
საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტრო	37,607,931.2 ლარი	41,655,887.6 ლარი	38,970,029.7 ლარი	
გარემოსდაცვით სფეროში პოლიტიკის შემუშავება, რეგულირება და მართვა	6,124,532.9	5,309,404.4	5,135,585.2	სამინისტროს აპარატი
გარემოსდაცვითი ზედამხედველობა	11,549,396.8	10,899,023.2	10,050,059.2	გარემოსდაცვითი ზედამხედველობის დეპარტამენტი
სატყეო სისტემის ჩამოყალიბება და მართვა	10,137,268.4	8,459,539.0	8,452,213.6	სსიპ ეროვნული სატყეო სააგენტო
ეროვნული საშენი მეთუნეობის სისტემის ჩამოყალიბება და მართვა	858,059.2	731,828.2	530,954.8	სსიპ ეროვნული საშენი მეთუნეობა
ბირთვული და რადიაციული უსაფრთხოების დაცვა	0.0	945,747.6	904,267.9	სსიპ ბირთვული და რადიაციული უსაფრთხოების სააგენტო
გარემოსდაცვითი ინფორმაციის ხელმისაწვდომობისა და გარემოსდაცვითი განათლების ხელშეწყობის პროგრამა	875,501.8	4,692,253.2	1,928,339.2	სსიპ გარემოსდაცვითი ინფორმაციისა და განათლების ცენტრი
დაცული ტერიტორიების სისტემის ჩამოყალიბება და მართვა	7,475,267.4	10,082,172.7	11,710,125.1	სსიპ დაცული ტერიტორიების სააგენტო
გარემოს დაცვის სფეროში მონიტორინგი, პროგნოზირება, პრევენცია და ბუნებრივი რესურსების მართვა	587,904.7	535,919.3	258,484.7	სსიპ გარემოს ეროვნული სააგენტო



ადამიანის ჯანმრთელობასა და საბაზრო ეკონომიკაზე სურსათის უვნებლობის რეგულაციების სრულყოფის ძირითადი მიმართულებები

დავით დამენია

რეზიუმე

სურსათის უვნებლობის რეგულირება თანამედროვე მსოფლიოს ერთ-ერთი მთავარი გამოწვევაა. სურსათის უვნებლობის მიზნით რეგულაციების გამკაცრება არის უმნიშვნელოვანესი მექანიზმი, რომელიც ხელს უწყობს სურსათით გამოწვეული დაავადებების რისკფაქტორების შემცირებას და ადამიანის სიკვდილიანობის მაქსიმალურად აცილებას თავიდან. აღსანიშნავია, რომ რეგულაციების გამკაცრებას, ბუნებრივად სდევს რისკი, რომ იგი უარყოფითად შეიძლება აისახოს საბაზრო ეკონომიკაზე და გაზარდოს ხარჯები მწარმოებლებისთვის ან/და მომხმარებლებისთვის.

წინამდებარე პოლიტიკის დოკუმენტში გამოკვეთილია ის ძირითადი პრობლემები და გამოწვევები, რაც დღევანდელი მდგომარეობით არსებობს სახელმწიფოში სურსათის უვნებლობის რეგულირების მხრივ და მოყვანილია მათი მოგვარების გზები.

პოლიტიკის დოკუმენტის პრობლემის აღწერაში ასახულია მავნე სურსათის გამოყენების შედეგად გამოწვეული დაავადებების სტატისტიკა, როგორც მსოფლიო, ასევე საქართველოს მასშტაბით და ის ხარჯი, რაც სახელმწიფოს აქვს მსგავსი შემთხვევების მკურნალობისას. ასევე გამოკვეთილია ორი მთავარი ფაქტორი, რომლებზეც გავლენას ახდენს სურსათის უვნებლობის რეგულაციების გამკაცრება თუ შერბილება – ადამიანთა ჯანმრთელობა და საბაზრო ეკონომიკა.

დოკუმენტის ალტერნატივების ნაწილში მოყვანილია სამი ძირითადი ალტერნატივა – გზები სახელმწიფოს წინაშე არსებული გამოწვევების გადასაჭრელად. თითოეული ალტერნატივისთვის გაკეთებულია ხარჯთსარგებლიანობის ანალიზი და ბოლოს, მულტიფაქტორული ანალიზის შედეგად შერჩეულია ოპტიმალური ალტერნატივა.

პოლიტიკის დოკუმენტის დასკვნით ნაწილში შემუშავებულია რეკომენდაციები, თუ რა ღონისძიებები უნდა განახორციელოს სახელმწიფომ, რომ საუკეთესოდ მიჩნეული ალტერნატივის რეალიზება მოახდინოს პრაქტიკაში. ნაშრომის ბოლოს წარმოდგენილია დასკვნა.

შესავალი

მსოფლიო ჯანდაცვის ორგანიზაციის მონაცემებით, ყოველწლიურად ყოველი ათი ადამიანიდან ერთი ავადდება მავნე სურსათის მოხმარებით, რის შედეგადაც, საბოლოო ჯამში, ყოველწლიურად იღუპება 420 000 ადამიანი. ამ 420 000 ადამიანის ერთ მესამედს წარმოადგენენ ხუთ წლამდე ასაკის ბავშვები¹.

1 WHO's first ever global estimates of foodborne diseases find children under 5 account for almost one third of deaths www.who.int/en/news-room/detail/03-12-2015-who-s-first-ever-global-estimates-of-foodborne-diseases-find-children-under-5-account-for-almost-one-third-of-deaths (ნანახია - 10.03.2018).

საქართველოში ყოველწლიურად იზრდება მავნე სურსათის მოხმარების შედეგად დაავადებულ ადამიანთა რიცხვი. 2017 წლის მონაცემებით, მხოლოდ სურსათით ინტოქსიკაციის 114 712 შემთხვევა დაფიქსირდა, რის მკურნალობაზეც საყოველთაო ჯანმრთელობის დაცვის სახელმწიფო პროგრამის დაფინანსების ფარგლებში 10 მლნ. ლარზე მეტია დახარჯული.

საქართველოში მსგავსი შემთხვევების ასეთი მასშტაბურობა მიუთითებს, რომ სურსათის უვნებლობის რეგულირების მიზნით სახელმწიფომ უნდა გაატაროს მასშტაბური სახის ღონისძიებები. ამ ღონისძიებებისთვის მთავარ დაბრკოლებას წარმოადგენს ორი ფაქტორის – ადამიანის ჯანმრთელობისა და საბაზრო ეკონომიკის დაპირისპირება სურსათის უვნებლობის რეგულირების კუთხით. ეს გულისხმობს, რომ ერთ შემთხვევაში სურსათის უვნებლობის რეგულაციების გამკაცრება, მართალია, გამოიწვევს ადამიანთა ჯანმრთელობის მკვეთრ გაუმჯობესებას და სახელმწიფოს ხარჯების შემცირებას, მაგრამ, მეორე მხრივ, მძიმე ტვირთად დაანება მენარმეებს და მკვეთრად გაზრდის მათ ხარჯებს, რაც განაპირობებს სასურსათო პროდუქციის ფასების მკვეთრ ზრდას; მეორე შემთხვევაში კი, სურსათის უვნებლობის რეგულირების შერბილება ან მსგავსი სახით შენარჩუნება, როგორც დღეს არის, გამოიწვევს დაავადებულ ადამიანთა რიცხვის ზრდას და, შესაბამისად, მათ მკურნალობაზე სახელმწიფოს მხრიდან განუელი ხარჯების ზრდას. თუმცა ამავდროულად იგი არ დაანება მენარმეებს დამატებით ხარჯად და მათთვის შექმნის სტაბილურ და მომგებიან ეკონომიკურ გარემოს.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, სახელმწიფომ თავისი შეზღუდული რესურსებისა და შესაძლებლობების გათვალისწინებით უნდა განსაზღვროს პრიორიტეტები და მიიღოს ისეთი გადაწყვეტილება, რომლითაც დაკმაყოფილებული იქნება ყველა დაინტერესებული მხარის ინტერესები.

წინამდებარე ნაშრომის მიზანია გამოკვეთოთ სურსათის უვნებლობის რეგულირების ის ძირითადი პრობლემები და გამოწვევები, რომლებიც დღეს სახელმწიფოში არსებობს, წარმოვადგინოთ მათი გადაჭრის ალტერნატიული გზები და მულტიფაქტორული ანალიზის შედეგად შევარჩიოთ წარმოდგენილ ალტერნატივებს შორის ყველაზე ოპტიმალური ვარიანტი.

პრობლემის აღწერა

მსოფლიო ჯანდაცვის ორგანიზაციის მონაცემებით, მავნე სურსათის მოხმარებით გამოწვეული დაავადებების ნუსხა ყოველწლიურად ფართოვდება², რაც განპირობებულია იმით, რომ ადამიანებს მსოფლიოს მასშტაბით შეზღუდული აქვთ წვდომა უვნებელ სურსათზე.

უვნებელ სურსათზე წვდომის შეზღუდვა შესაძლებელია დაიყოს ორ მიმართულებად:

- 1) შეზღუდვა ბაზარზე უვნებელი სურსათის არარსებობის ან/და მისი სიმწირის გამო და
- 2) შეზღუდვა უვნებელი პროდუქტის მაღალი ფასების გამო.

² Global burden of foodborne diseases. World Health Organization, www.who.int/foodsafety/areas_work/foodborne-diseases/ferg/en/ (ნანახია - 10.02.2018).

საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის 2018 წლის მონაცემებით, სამომხმარებლო კალათაში სურსათის და უალკოჰოლო სასმელების წილი არის 30,3%³, ხოლო მოსახლეობის სასურსათო ხარჯების წილმა მთლიან სამომხმარებლო ხარჯებში 2016 წლის მონაცემებით, 43,1% შეადგინა. როგორც ვხედავთ, სურსათის წილი ძალიან დიდია სამომხმარებლო კალათაში და ადამიანები თავიანთი ხარჯების უმეტეს ნაწილს სწორედ სასურსათო პროდუქციაზე ხარჯავენ.

ბუნებრივია, იბადება კითხვა, თუ რამდენად ხარისხიან და უვნებელ სურსათზე აქვთ ადამიანებს წვდომა თავისი დანახარჯებით.

ქვემოთ მოყვანილ ცხრილში 1 მოცემულია სავარაუდოდ წყალთან და საკვებთან დაკავშირებული ძირითადი ინფექციების რაოდენობა საქართველოში 2013-2017 წლებში.

ცხრილი 1⁴

დაავადება	2013	2014	2015	2016	2017
ბოტულიზმი	23	12	11	10	8
სავარაუდო ინფექციური წარმოშობის დიარეა	25 275	25 480	30 504	27 174	17 170
სავარაუდო საკვებისმიერი მოშხამვა	10 550	21 400	32 192	34 248	33 624
სალმონელოზი	164	295	100	74	158
შიგელოზი	124	702	1158	658	414
მწვავე ჰეპატიტი A	88	98	55	6	3
ბრუცელოზი	179	247	204	214	207
ტრიქნელოზი	9	0	0	2	6
შემთხვევაზე ანაზღაურებული თანხა (ლარი)	1 115 965	5 826 498	9 682 224	11 903 060	10 055 812

როგორც ზემოთ მოცემული ცხრილიდან ჩანს, საქართველოში მავნე სურსათის მოხმარებით გამოწვეული ჯანმრთელობის პრობლემები საკმაოდ მასშტაბურია. ეს უარყოფითად აისახება არა მხოლოდ ადამიანთა ჯანმრთელობაზე, არამედ, ასევე, სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯვით ნაწილზეც. კერძოდ, სახელმწიფოს უნევს დააფინანსოს მავნე სურ-

3 „ინფლაციის გაანგარიშების მეთოდოლოგიის შესახებ“, საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური. www.geostat.ge/cms/site_images/_files/georgian/methodology/samomxmareblo%20kalatis%20metodologiis%20shesaxeb%202018.pdf (ნანახია 10 თებერვალს, 2018 წ.). აღსანიშნავია, რომ „სურსათის/ცხოველის საკვების უვნებლობის, ვეტერინარიისა და მცენარეთა დაცვის კოდექსის“ მიხედვით, ტერმინი „სურსათი“ ასევე მოიცავს ყველა სახეობის სასმელს (მათ შორის, ალკოჰოლიან და უალკოჰოლო სასმელებს) და არ მოიცავს თამბაქოს და თამბაქოს პროდუქტებს. ხოლო საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მიერ სამომხმარებლო კალათის გამოთვლის კლასიფიკატორებში ალკოჰოლური სასმელები და თამბაქო მოცემულია ერთიან კლასიფიკატორში და მინიჭებული აქვს 6,7% წილი. შესაბამისად, თუკი მოხდება ალკოჰოლური სასმელების შესაბამისი პროცენტული წილის დამატება სურსათისა და არაალკოჰოლური სასმელების კლასიფიკატორზე, მაშინ ტექსტში მითითებული 30,3% გაიზრდება.

4 საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს 2018 წლის 26 მარტის №01/17581 წერილი.

სათის გამოყენებით დაავადებული ადამიანები, რომლებიც საყოველთაო ჯანმრთელობის დაცვის სახელმწიფო პროგრამის ბენეფიციარები არიან. აღნიშნული ხარჯი, ბოლო ხუთი წლის მონაცემების მიხედვით, საშუალოდ წარმოადგენს 7715911.8 ლარს.

ყოველივე ზემოთქმულიდან გამომდინარე შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ სურსათის უვნებლობის დღეს არსებული რეგულაციები სათანადოდ ვერ უზრუნველყოფს სურსათის ხარისხის მონიტორინგს. ეს კი უარყოფითად მოქმედებს ადამიანის ჯანმრთელობაზე, რაც, თავის მხრივ, აისახება როგორც ადამიანის, ისე სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯვით ნაწილზე.

საქართველომ ბოლო წლების განმავლობაში ბევრი ნაბიჯი გადადგა სურსათის უვნებლობის უკეთ რეგულირების მიმართულებით. აქედან აღსანიშნავია საქართველოს მიერ ნაკისრი ვალდებულება, რომ ევროკავშირის კანონმდებლობას დაუახლოვოს ქვეყნის საკანონმდებლო ბაზა. ასევე მნიშვნელოვანია ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის შესახებ შეთანხმებით (DCFTA) სურსათის უვნებლობის მხრივ აღებული ვალდებულებების ეტაპობრივი და ეფექტიანი დანერგვა, შეთანხმებითვე განსაზღვრული დროითი პერიოდების გათვალისწინებით⁵. თუმცა აქ პრობლემას წარმოადგენს ის, რომ ქვეყნის არასტაბილური ეკონომიკური გარემო და ბაზრის არასათანადოდ მომზადება იძულებულს ხდის კანონმდებელს ამა თუ იმ რეგულაციის ამოქმედების ვადა გადაიტანოს დროის ხანგრძლივი პერიოდით⁶. ასევე არ არის დადგენილი ის მინიმალური და მაქსიმალური ზღვარი, თუ რა დონემდე უნდა მიუახლოვდეს ქვეყანა აღნიშნულ რეგულაციებს. ეს კი ინვესტს გაურკვევლობას⁷.

DCFTA მოითხოვს ქვეყანაში შესაბამისი ინსტიტუციების და სისტემების ეფექტიან ფუნქციონირებას, ასევე, მენარმეთა მხრიდან – უზრუნველყონ ამ შეთანხმებით განსაზღვრულ ევროკავშირის რეგულაციებთან შესაბამისობა. ამ მოთხოვნების დანერგვა განსაკუთრებით მტკივნეულია მცირე და საშუალო მენარმეებისთვის როგორც ფინანსური, ისე შესაბამისი ცოდნისა და კვალიფიკაციის მქონე სამუშაო ძალის მოძიების გამო.

სურსათის უვნებლობის რეგულაციების გამკაცრება, იქნება ეს DCFTA-ს ფარგლებში თუ ქვეყნის შიგა კანონმდებლობის დონეზე, მენარმეებისთვის აწესებს ახალ სტანდარტს, რომელიც მენარმემ უნდა დაიცვას. წინააღმდეგ შემთხვევაში, იგი იძულებული გახდება ჩამოშორდეს ბაზარს.

ჩამოთვლილი სტანდარტების დაცვა ხშირ შემთხვევაში საჭიროებს სანარმოო დანადგარების განახლებას, კვალიფიციური მუშახელის დაქირავებას ან/და არსებული მუშახელის გადამზადებას. ასევე წარმოიშობა საჭიროება მენარმემ შეუსაბამოს თავისი პროდუქციის ხარისხი დაწესებულ სტანდარტებს და ამ მიზნით იგი იძულებულია პერიოდულად ჩაატაროს შესაბამისი ლაბორატორიული კვლევები. ამ ღონისძიებების განხორციელება დიდი ოდენობის თანხებს მოითხოვს, რაც, თავის მხრივ, აძვირებს სანარმოებელი პროდუქციის თვითღირებულებას.

5 თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ შეთანხმება: www.dcfta.gov.ge (ნანახია - 11.02.2018).

6 მაგალითად, იხ. „მცენარეული და ცხოველური წარმოშობის სურსათ(ზე)ში/ცხოველის საკვებ(ზე)ში პესტიციდების ნარჩენების მაქსიმალური დონის შესახებ ტექნიკური რეგლამენტის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 29 დეკემბრის № 623 დადგენილება. ასევე, „საკვები დანამატების შესახებ ტექნიკური რეგლამენტის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 23 დეკემბრის № 585 დადგენილება.

7 დღეს მდგომარეობით, DCFTA-ის ფარგლებში მიღებული საკანონმდებლო ცვლილებების პაკეტზე არ არსებობს ევროკავშირის დასკვნა, თუ რამდენად შეასრულა საქართველომ საკანონმდებლო დაახლოებასთან დაკავშირებული თავისი ვალდებულება.

სანარმოებელი პროდუქციის თვითღირებულების გაზრდის შემთხვევაში, მენარმე ხშირად იძულებულია გაზარდოს პროდუქტის საბაზრო ღირებულება და ამით მოახერხოს დანახარჯების კომპენსირება. თავის მხრივ, ეს ნიშნავს, რომ, მართალია, ბაზარზე გამოვა ახალი, სტანდარტებს დაქვემდებარებული, უსაფრთხო სასურსათო პროდუქტი, მაგრამ მისი ფასი იქნება გაზრდილი და საქართველოს ბაზარზე არსებული საშუალო და დაბალ-შემოსავლიანი მომხარებლისთვის, რომელიც მომხმარებელთა ბაზრის უმრავლესობას წარმოადგენს, სიძვირის გამო არ იქნება ხელმისაწვდომი და, შესაბამისად, ამ პროდუქტზე შეიზღუდება წვდომა.

ყოველივე ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ ძირითად პრობლემას წარმოადგენს ორი ფაქტორის – ადამიანის ჯანმრთელობისა და საბაზრო ეკონომიკის დაპირისპირება სურსათის უვნებლობის რეგულირების კუთხით. შესაბამისად, სახელმწიფო დგება დილემის წინაშე – როგორ უნდა განსაზღვროს, რომელი ფაქტორია მისთვის პრიორიტეტული, იმის გათვალისწინებით, რომ სახელმწიფოს რესურსები შეზღუდულია.

პრობლემის გადაჭრის გზები (ალტერნატივები)

I ალტერნატივა – სახელმწიფოს მიერ სურსათის უვნებლობის რეგულაციების გამკაცრება, როგორც ქვეყნის შიდა კანონმდებლობის დონეზე, ისე DCFTA-ს ფარგლებში აღებული ვალდებულებებთან მაქსიმალური დაახლოების გზით. ალტერნატივის ფორმულირებიდან გამომდინარე, სახელმწიფომ სურსათის უვნებლობის რეგულირების კუთხით:

- 2030 წლისთვის მაქსიმალურად უნდა დაუახლოვოს საკანონმდებლო ბაზა DCFTA-ს ფარგლებში არსებულ ვალდებულებებს;
- მოახდინოს სურსათის სახელმწიფო კონტროლი ყველა ეტაპზე (მათ შორის, პირველად წარმოებაშიც);
- გაზარდოს სურსათის ეროვნული სააგენტოს ინსპექტორების შტატი 200 ერთეულით⁸;
- გაზარდოს საჯარიმო სანქცია – ფიქსირებული 1000 ლარი და დააფუძნოს იგი ბიზნეს-ოპერატორის საქმიანობის სფეროს და მის წლიურ ბრუნვას. ასევე შესაძლებელია, რეგულაციების დარღვევის შემთხვევაში, ბიზნესოპერატორს ჯარიმა დაეკისროს იმ ოდენობით, რა ოდენობის მოგებაც მან ნახა აღნიშნული დარღვევის შედეგად⁹.

სურსათის უვნებლობის მიმართულებით რეგულაციებისა და კონტროლის გამკაცრების დადებით ფაქტორად შეგვიძლია განვიხილოთ მავნე სურსათის მოხმარების შედეგად დაავადებულ ადამიანთა რაოდენობის შემცირება. თავის მხრივ, დაავადებულ

8 სურსათის უვნებლობის კუთხით ევროკავშირის მოთხოვნების უზრუნველსაყოფად საქართველოში საჭიროა 800 სამშტატო ერთეული. იხ.: Amat Adarov and Peter Havlik, "Benefits and Costs of DCFTA: Evaluation of the Impact on Georgia, Moldova and Ukraine", Joint Work Paper, Vienna, 2016, p. 45.

9 მოგების შესაბამისი ჯარიმის დაკისრების თაობაზე ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში ახლა იღებენ და ახორციელებენ დირექტივებს. შეხვედრა ესტონეთის სოფლის საქმეთა სამინისტროს სურსათის უსაფრთხოების დეპარტამენტის ხელმძღვანელთან, ბატონ მარტინ მინაიევთან, 2018 წლის 17 მაისი.

ადამიანთა რაოდენობის შემცირების შედეგად, სახელმწიფოს მოუწევს ნაკლები თანხის დახარჯვა საყოველთაო ჯანმრთელობის დაცვის სახელმწიფო პროგრამის ფარგლებში.

უარყოფით მხარედ შეგვიძლია განვიხილოთ მენარმეების ხარჯი საწარმოს გადაიარაღებისთვის, შესაბამისი სტანდარტების დაკმაყოფილების მიზნით ან/და მუშახელის გადამზადების/დაქირავების ხარჯი, რაც, ბუნებრივია, მათ ხარჯებს ზრდის არა მხოლოდ ერთჯერადად, არამედ გრძელვადიან პერიოდშიც. ამასთან გასათვალისწინებელია, რომ სოფლის მეურნეობაში მომუშავე საწარმოებისთვის ფინანსების მოძიება ერთ-ერთ ყველაზე დიდ დაბრკოლებას წარმოადგენს¹⁰.

მაგალითისთვის შეგვიძლია მოვიყვანოთ საფრთხის ანალიზისა და კრიტიკული საკონტროლო წერტილების (HACCP – Hazzard Analysis and Critical Control Points) პრინციპებზე დაფუძნებული სისტემის მონაცემი, რომელიც დამოკიდებულია კომპანიის სიდიდეზე და შესაძლოა მერყეობდეს 5 000-დან 50 000 ლარამდეც კი.

დანართში №1 მოყვანილია ერთი წლის განმავლობაში HACCP-ის დანერგვის და მის სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოყვანის მიზნით გასაწევი ხარჯების საშუალო მოცულობა.

ქვემოთ მოცემულ ცხრილში 2 შესრულებულია I ალტერნატივის ხარჯთსარგებლიანობის ანალიზი.

ცხრილი 2

	კომპონენტები	ხარჯები (ლარში)	სარგებელი
სახელმწიფო	შრომის ანაზღაურება	240000 ¹¹	1. დაახლოებით 6-ჯერ ნაკლები თანხა დაიხარჯება ჯანდაცვის ბიუჯეტიდან. საშუალოდ 1285958.3 ¹² ლარი – დაავადებულ ადამიანთა მკურნალობაზე. 2. დადებითი პოლიტიკური შეფასება ევროკავშირის მხრიდან.
მენარმე ¹³	მცირე	13275	
	საშუალო	25327	
	მსხვილი	37226	
სოციალური ზემოქმედება			საზოგადოებისთვის ხელმისაწვდომი გახდება უვნებელი სურსათი.

10 Amat Adarov and Peter Havlik, 2016, გვ. 46.

11 დაანგარიშებულია დამატებული 200 ინსპექტორის საშუალო ხელფასი, 1200 ლარი ერთი წლის მანძილზე.

12 აღნიშნული რიცხვი მიღებულია 2013 წლიდან 2017 წლამდე მანვე სურსათის მოხმარების შედეგად დაავადებულ ადამიანთა მკურნალობაზე დახარჯული თანხის საშუალო მოცულობის – 7715911.8 ლარის ექვსჯერ შემცირების შედეგად.

13 დათვლილია ერთი მენარმის ხარჯი მხოლოდ HACCP-ის მაგალითზე, როცა საჭიროა სრული გადაიარაღება. არ ითვალისწინებს სხვა საკანონმდებლო ცვლილებებით გამოწვეულ ხარჯებს.

ჯანდაცვა		2030 წლისთვის დაახლოებით 6-ჯერ შემცირდება მავნე სურსათის გამოყენებით დაავადებულ ადამიანთა რიცხვი. ¹⁴
რისკები	<p>1. სასურსათო პროდუქტზე ფასების ზრდა.</p> <p>2. ბაზარზე შესაძლოა დარჩეს მხოლოდ მსხვილი კომპანიები.</p>	

II ალტერნატივა – სურსათის რეგულაციებისა და კონტროლის გამკაცრება და მენარმეობის ხელშეწყობის პროგრამების განვითარება. ალტერნატივის ფორმულირებიდან გამომდინარე, სახელმწიფომ უნდა გაამკაცროს სურსათის უვნებლობის რეგულაციები და მასზე კონტროლი, 2030 წლისთვის უნდა დანერგოს ყველა ევრორეგულაცია, მაგრამ ამავედროულად შეიმუშაოს სპეციალური პროგრამები, რომლებიც ხელს შეუწყობენ ადგილობრივ მენარმეებს სანარმოო გადაიარაღებასა და მუშახელის გადამზადებაში¹⁵. სასურველია აღნიშნული დაფინანსება უფრო მეტად მოხმარდეს მცირე და საშუალო ბიზნესის წარმომადგენლებს და სახელმწიფოს მხრიდან თანამონაწილეობამ თითოეულ პროექტზე შეადგინოს არა უმეტეს 70%-ისა.

აღნიშნული ალტერნატივის დადებითი მხარეა ის, რომ მენარმეების ხარჯი არსებითად არ გაიზრდება, შესაბამისად, არც სურსათზე ფასები გაიზრდება. ამავედროულად შემცირდება მავნე სურსათით დაავადების სტატისტიკა და, შესაბამისად, მკურნალობისთვის განეული ხარჯებიც.

უარყოფით მხარედ შეგვიძლია დავასახელოთ ის, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯვითი წილი არსებითად გაიზრდება.

ქვემოთ მოცემულ ცხრილში 3 შესრულებულია II ალტერნატივის ხარჯთსარგებლიანობის ანალიზი.

14 აზიაში დაფიქსირებულია სურსათით დაავადების 150 მილიონი შემთხვევა, ხოლო ევროკავშირში, რომლის რეგულაციებთან მიხედვითაც ჩვენ ვცდილობთ, ფიქსირდება 23 მილიონი შემთხვევა. იხ.: Estimates of burden of foodborne disease – European perspective, world health organization. aseve, Burden of foodborne diseases in the South-East Asia Region, world health organization.

15 HACCP-ის დასანერგად ა(ა)იპ სოფლის მეურნეობის პროექტების მართვის სააგენტომ სულ დახმარება გაუწია 2 ბენეფიციარს: 3 251,98 ლარი და 3 286,24 ლარი.

ცხრილი 3

	კომპონენტები	ხარჯები (ლარში)	სარგებელი	
სახელმწიფო	შრომის ანაზღაურება	240 000	244 716,6	1. დაახლოებით 6-ჯერ ნაკლები თანხა დაიხარჯება ჯანდაცვის ბიუჯეტიდან. საშუალოდ, 1285958.3 ლარი – დაავადებულ ადამიანთა მკურნალობაზე. 2. დადებითი პოლიტიკური შეფასება ევროკავშირის მხრიდან.
	მენარმეების ხელშეწყობის პროგრამები	44 716,6 ¹⁶		
მენარმე	მცირე	3 982,5 ¹⁷		
	საშუალო	7 598,1		
	მსხვილი	11 167,8		
სოციალური ზემოქმედება			საზოგადოებისთვის ხელმისაწვდომი გახდება უვნებელი სურსათი	
ჯანდაცვა			2030 წლისთვის დაახლოებით 6-ჯერ შემცირდება მავნე სურსათის გამოყენებით დაავადებულ ადამიანთა რიცხვი.	
რისკები		სახელმწიფოს მხრიდან გაზრდილი საბიუჯეტო ხარჯი.		

III ალტერნატივა – სახელმწიფოს მიერ ხარჯთსარგებლიანობის ანალიზის განხორციელება (RIA) დარგში მისაღებ ყველა საკანონმდებლო რეგულაციაზე. ალტერნატივის ფორმულირებიდან გამომდინარე, სახელმწიფომ უნდა ჩაატაროს ხარჯთსარგებლიანობის ანალიზი ყველა იმ საკანონმდებლო ცვლილებაზე, რომლის მიღებაც დადგება დღის წესრიგში სურსათის უვნებლობის რეგულირების მიზნით.

ხარჯისა და სარგებლის ანალიზი გულისხმობს ცვლილებების განხორციელებამდე ყველა იმ დაინტერესებული ჯგუფის აზრის გათვალისწინებას, რომლებსაც შესაძლოა შეეხოს ეს ცვლილებები.

აღნიშნული ალტერნატივის დადებით მხარედ შეგვიძლია დავასახელოთ ის, რომ მაღალია დაინტერესებული მხარეების ჩართულობა საკანონმდებლო ცვლილებებში, გათვალისწინებულია როგორც მომხმარებლების, ასევე მენარმეების ინტერესი. ასევე შეტანილია ჯანდაცვის კომპონენტი და დათვლილია, თუ სამომავლოდ რა შედეგს მოიტანს ესა თუ ის საკანონმდებლო ცვლილება.

¹⁶ აღნიშნული ხარჯი დათვლილია თითო ერთეული მცირე, საშუალო და მსხვილი მენარმის დაფინანსებაზე და მხოლოდ HACCP-ის დასაწერგად.
¹⁷ დათვლილია სახელმწიფოს მხრიდან 70% თანადაფინანსების პირობებში.

უარყოფითი შედეგი იქნება საკანონმდებლო პროცესის შესაძლო გაჭიანურება, ვინაიდან ყველა ცვლილებისას საჭიროა დაინტერესებული მხარეების გამოკითხვა და ცვლილებების შესწორება მათი აზრის გათვალისწინებით¹⁸.

ქვემოთ მოცემულ ცხრილში 4 წარმოდგენილია III ალტერნატივის ხარჯთსარგებლიანობის ანალიზი.

ცხრილი 4.

	კომპონენტები	ხარჯები (ლარში)	სარგებელი	
სახელმწიფო	შრომის ანაზღაურება	102 000 ¹⁹	134 000	1. დადებითი პოლიტიკური შეფასება ევროკავშირის მხრიდან. 2. მაღალი დემოკრატიული სტანდარტი.
	თანამშრომელთა გადამზადება	26 250 ²⁰		
	მატერიალურ-ტექნიკური აღჭურვა	5 750 ²¹		
მენარმე		მენარმის ხარჯები დამოკიდებული იქნება ანალიზის შედეგად მიღებული კანონზე.	მენარმე ჩართული იქნება გადანყვეტილების მიღების პროცესში და გათვალისწინებული იქნება მისი ინტერესები.	
სოციალური ზემოქმედება			1. საზოგადოებისთვის ხელმისაწვდომი გახდება უვნებელი სურსათი. 2. გადანყვეტილების მიღებაში უფრო მეტად ჩაერთვება საზოგადოება.	
ჯანდაცვა		უცნობია, თუ რამდენით შემცირდება დაავადებულ ადამიანთა რიცხოვნობა.	1. ჯანდაცვის კომპონენტი გათვალისწინებული იქნება საკანონმდებლო პროცესში. 2. ყველა ცვლილებაში ინდივიდუალურად იქნება დათვლილი რა გავლენა იქონია ჯანდაცვაზე.	
რისკები		შესაძლოა გაინელოს საკანონმდებლო პროცესი.		

18 ესტონეთში ისევე, როგორც ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოთა უმრავლესობაში სურსათის უვნებლობის კუთხით მისაღებ ყველა საკანონმდებლო აქტზე ხორციელდება ხარჯთსარგებლიანობის ანალიზი. შეხვედრა ესტონეთის სოფლის საქმეთა სამინისტროს სურსათის უსაფრთხოების დეპარტამენტის ხელმძღვანელთან, ბატონ მარტინ მინაიევთან, 2018 წლის 17 მაისი.

19 დაანგარიშებულია 5 საშტატო ერთეულის წლიური ხელფასი, სამმართველოს უფროსი – 2 500 ლარი, ორი II კატეგორიის უფროსი სპეციალისტი – 1 600 ლარი, ორი III კატეგორიის უფროსი სპეციალისტი – 1 400 ლარი.

20 ერთი ტრენერის საშუალო ანაზღაურება – საათში 250 ლარი, ტრენინგკურსის ინტენსივობა – 15 დღე, 10-დან 6 საათამდე, შესვენების დროის გამოკლებით.

21 იგულისხმება 5 ერთეული კომპიუტერი, 5 ერთეული სტაციონარული ტელეფონი და წვრილმანი საკანცელარო ნივთები.

სამივე ალტერნატივის უკეთ გაანალიზების მიზნით ქვემოთ მოცემულ ცხრილში 5 გამოყენებულია ეფექტიანობის მულტიფაქტორული ანალიზი, სადაც შედარებულია სამივე ალტერნატივა შესაბამისი კრიტერიუმებით, რომლებსაც პრიორიტეტების მიხედვით მინიჭებული აქვთ ინდივიდუალური წონა, ასევე გამოყენებულია აღნიშნული კრიტერიუმების შეფასების შესაბამისი სკალა 1-დან 5 ქულის ჩათვლით.

ცხრილი 5

კრიტერიუმები (წონა 100%)	ალტერნატივები		
	I	II	III
სახელმწიფოს ხარჯი (35%)	3X35=105	1X35=35	5X35=175
მენარმის ხარჯი (10%)	1X10=10	4X10=40	3X10=30
ჯანდაცვა (25%)	5X25=125	5X25=125	4X25=100
სოციალური ზემოქმედება (8%)	3X8=24	4X8=32	3X8=24
დრო (5%)	3X5=15	3X5=15	3X5=15
საზოგადოებრივი ჩართულობა (5%)	1X5=5	1X5=5	5X5=25
დასაქმება (7%)	4X7=28	4X7=28	4X7=28
პოლიტიკური წინააღმდეგობა (5%)	3X5=15	3X5=15	2X5=10
სულ	327	295	407

მულტიფაქტორული ანალიზის შედეგად გამოჩნდა, რომ III ალტერნატივის განხორციელება ყველაზე მეტად მომგებიანია სახელმწიფოს შეზღუდული რესურსების და ყველა დაინტერესებული მხარის ინტერესის გათვალისწინებით.

რეკომენდაციები

ალტერნატივების ანალიზის შედეგად ვხედავთ, რომ III ალტერნატივა წარმოადგენს ყველაზე ეფექტიან გზას სურსათის უვნებლობის რეგულირების კუთხით და, შესაბამისად, მისი განხორციელებისთვის საჭიროა შემდეგი თანმიმდევრული ნაბიჯები:

- საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს სტრატეგიასა და სამოქმედო გეგმაში უნდა შევიდეს ცვლილება და ჩაინეროს ხარჯისა და სარგებლის ანალიზის მეთოდოლოგიის დანერგვის განვითარების ხელშეწყობა, სურსათის უვნებლობის რეგულირების მიზნით;
- საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროში უნდა შეიქმნას ხარჯისა და სარგებლის ანალიზის სამმართველო, რომელიც უნდა დაკომპლექტდეს 5 (ხუთი)²² საშტატო ერთეულით;

22 საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს მიერ სურსათის უვნებლობის რეგულირების და კონტროლის მიზნით, 2016-2017 წლებში შემუშავდა 14 საკანონმდებლო აქტი და შეიტანეს ცვლილებები უკვე არსებულ აქტებში. აქედან გამომდინარე, არ არსებობს 5 საშტატო ერთეულზე მეტი სამუშაო ძალის მოზილიზების აუცილებლობა.

- უნდა შეიქმნას უწყებათაშორისი საბჭო (საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო, ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო, საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო), სადაც განხილული იქნება სურსათის უვნებლობის მიმართულეებით რეგულაციების შემოღების მოსალოდნელი შედეგები სხვადასხვა სფეროში და მოხდება კოორდინირებული გადაწყვეტილების მიღება;
- უნდა მოხდეს ეკონომიკის, ჯანდაცვის და სურსათის უვნებლობის ექსპერტების მობილიზება და პროექტში ჩართვა საჭიროებისამებრ;
- უნდა მოხდეს იმ პირებთან ინფორმაციის და მოსაზრებების გაცვლა, რომლებსაც შესაძლოა სამომავლოდ შეეხოს ესა თუ ის რეგულაცია და მათი შენიშვნები შეძლებისდაგვარად უნდა იყოს გათვალისწინებული;
- უნდა შეიქმნას კრიტერიუმთა სისტემა და დალაგდეს შესაბამისი პრიორიტეტულობის მიხედვით.

მიუხედავად იმისა, რომ მულტიფაქტორული ანალიზის შედეგად უპირატესია III ალტერნატივა, მოცემულ შემთხვევაში მიზანშეწონილია ასევე გათვალისწინებული იყოს სხვა ალტერნატივების გარკვეული კომპონენტები, კერძოდ:

- სურსათის უვნებლობის და ხარისხის კონტროლის მიზნით სასურველია გაიზარდოს სურსათის ეროვნული სააგენტოს ინსპექტორთა შტატი, საწყის ეტაპზე – 50 (ორმოცდაათი)²³ ერთეულით.
- სურსათის უვნებლობის მოთხოვნების დარღვევის შემთხვევაში, სურსათის უვნებლობის სააგენტომ სამართალდამრღვევს ჯარიმა დააკისროს არა მანამდე არსებული ფიქსირებული 1000 ლარის ოდენობით, არამედ სამართალდამრღვევის საქმიანობის სფეროს, მიყენებული ზიანის, შესაძლო საფრთხისა და მისი წლიური ბრუნვის შესაბამისად. ასევე შესაძლებელია, რეგულაციების დარღვევის შემთხვევაში, ბიზნესოპერატორს ჯარიმა დაეკისროს იმ ოდენობით, რა ოდენობის მოგებაც მას ჰქონდა ამ დარღვევის შედეგად (თუკი ამის დათვლა შესაძლებელია).
- სურსათის ეროვნულმა სააგენტომ საჯარო უნდა გახადოს ყველა ბიზნესოპერატორის შემონმების შედეგები. სასურველია აღნიშნულ ინფორმაციაზე წვდომა შესაძლებელი იყოს ელექტრონული მონაცემების გამოყენებით (იქნება ეს ვებგვერდი თუ სპეციალური აპლიკაცია)²⁴.

23 დღევანდელი მდგომარეობით, სურსათის ეროვნულ სააგენტოს არ ჰყავს საკმარისი რაოდენობის ინსპექტორები, რათა უფრო ეფექტიანად გააკონტროლოს სამომხმარებლო ბაზარზე არსებული სასურსათო პროდუქციის უსაფრთხოება. ამასთან, სურსათის ეროვნული სააგენტოს ბიუჯეტი შეზღუდულია და ამ ეტაპზე საშტატო ნუსხის არსებითი ცვლილებისთვის არ არის მზად. აქედან გამომდინარე, 50 საშტატო ერთეულის დამატებით გაიზრდება კონტროლის მექანიზმის ეფექტიანობა და ამავდროულად ეს არსებითად არ დააზარალებს სურსათის ეროვნული სააგენტოს ბიუჯეტს.

24 ესტონეთში ამ სახის ინფორმაცია საჯაროა. თუმცა არ არსებობს სპეციალური აპლიკაცია, რომელითაც მომხმარებლებს შეეძლებოდათ გადაემოწმებინათ ამა თუ იმ ობიექტის შემონმების შედეგები. აღსანიშნავია, რომ ორგანიზაცია „ევროპის ფონდის“ ინიციატივით, 2016 წელს შეიქმნა აპლიკაცია „სურსათის უვნებლობა“, რომელიც მოქალაქეებს საშუალებას აძლევს გაეცნონ სურსათის ეროვნული სააგენტოს მიერ თბილისში არსებული სურსათის საწარმოების ინსპექტირების შედეგებს.

დასკვნა

ჩვენი პოლიტიკის დოკუმენტის ძირითად მიზანს წარმოადგენდა იმ ძირითადი პრობლემების წარმოჩენა, რომლებიც დღეს არსებობს სურსათის უვნებლობის რეგულირების კუთხით; დაგვედგინა მათი გავლენა როგორც ადამიანთა ჯანმრთელობაზე, ისე საბაზრო ეკონომიკაზე და აღმოგვეჩინა ამ პრობლემების გადაჭრის გზები – ალტერნატივები.

პოლიტიკის დოკუმენტზე მუშაობისას გამოიკვეთა, რომ სახელმწიფოში არ არსებობს ერთიანი მიდგომა სურსათის უვნებლობის რეგულირების კუთხით. ერთი მხრივ, სურსათის უვნებლობის ახალი, გამკაცრებული რეგულაციების შემოღება მძიმე ტვირთად აწვება საბაზრო ეკონომიკაში ჩართულ მენარმეებს და ზრდის სამომხარებლო ფასებს, თუმცა ამცირებს დაავადებულ ადამიანთა რიცხვს და ზოგავს სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯს. მეორე მხრივ, სურსათის უვნებლობის რეგულაციების შერბილება ან/და მათი ამოქმედება ხანგრძლივი პერიოდის შემდეგ ზრდის მავნე სურსათის გამოყენების შედეგად დაავადებულ ადამიანთა რიცხვს და შესაბამისად იზრდება სახელმწიფოს ხარჯიც მათ მკურნალობაზე, თუმცა მენარმეებს არ უწევთ დამატებითი ხარჯების გაღება და საბაზრო ეკონომიკას არ აქვს ფინანსური წნეხი.

დოკუმენტში წარმოდგენილია სამი ალტერნატივა – ზემოხსენებული პრობლემების მოგვარების სამი გზა.

სახელმწიფოს შეზღუდული რესურსების და შესაძლებლობების გათვალისწინებით, ასევე ალტერნატივების ხარჯთსარგებლიანობის და მულტიფაქტორული ანალიზის შედეგად გამოიკვეთა III ალტერნატივის უპირატესობა, რაც გულისხმობს სურსათის უვნებლობის რეგულაციების მიღებისას ყველა ცვლილებისათვის ხარჯისა და სარგებლის ანალიზის (RIA) ჩატარებას, რითაც უზრუნველყოფილი იქნება პროცესში ყველა დაინტერესებული მხარის ჩართულობა და შემუშავდება შესაბამისი კრიტერიუმები, რომელთა შეფასების შედეგად მიღებული იქნება უფრო სწორი და ეფექტიანი გადაწყვეტილება.

მიუხედავად იმისა, რომ მულტიფაქტორული ანალიზის შედეგად ყველაზე ოპტიმალური აღმოჩნდა III ალტერნატივა, მიგვაჩნია, რომ სასურველია ასევე სხვა ალტერნატივების რიგი კომპონენტების გათვალისწინებაც, რითაც კიდევ უფრო გაუმჯობესდება სურსათის უვნებლობის მხრივ არსებული ვითარება სახელმწიფოში.

დასკვნის სახით შეგვიძლია აღვნიშნოთ, რომ სახელმწიფომ უნდა მოახერხოს და გაითვალისწინოს როგორც ეკონომიკური, ისე ჯანდაცვის საკითხები და იმგვარად იმოქმედოს, რომ არც ერთ მხარეს არ დაანევს ზედმეტ ტვირთად, რითაც უზრუნველყოფს შეზღუდული რესურსების ფარგლებში სტაბილური გარემოს შენარჩუნებას.

HACCP-ის გეგმის შემუშავება	HACCP-ის ტრენინგი	ინვესტიცია HACCP-ის მოთხოვნებისთვის	ინვესტიცია სანიტარიული მოთხოვნებისთვის	წლიური ხარჯი მიმდინარე საქმიანობებისთვის	საერთო ჯამი 10
1 338	567	15 077	10 190	14 174	41 346

ბიბლიოგრაფია

1. World Health Organization. “WHO’s first ever global estimates of foodborne diseases find children under 5 account for almost one third of deaths,” 3 December 2015 www.who.int/en/news-room/detail/03-12-2015-who-s-first-ever-global-estimates-of-foodborne-diseases-find-children-under-5-account-for-almost-one-third-of-deaths (ნანახია - 10.03.2018).
2. World Health Organization. “Global burden of foodborne diseases,” www.who.int/foodsafety/areas_work/foodborne-diseases/ferg/en/ (ნანახია - 10.02.2018).
3. World Health Organization. “Estimates of burden of foodborne disease – European perspective,” www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0003/295248/Presentation-DrKruse-FERG-event-Cph-031215.pdf?ua=1 (ნანახია - 08.03.2018).
4. World Health Organization. “Burden of foodborne diseases in the South-East Asia Region”, www.searo.who.int/about/administration_structure/cds/burden-of-foodborne-sear.pdf (ნანახია - 09.03.2018).
5. Adarov, Amat, and Havlik Peter. “Benefits and Costs of DCFTA: Evaluation of the Impact on Georgia, Moldova and Ukraine”, Joint Work Paper, Vienna, 2016.
6. Gall, Ken. “National Seafood Industry HACCP Implementation Survey Report”, New York Sea Grant Technical Report, Stony Brook, NY, April 2000.
7. საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, „ინფლაციის გაანგარიშების მეთოდოლოგიის შესახებ“, www.geostat.ge/cms/site_images/_files/georgian/methodology/samomxmareblo%20kalatis%20metodologiis%20shesaxe%202018.pdf (ნანახია - 10.02.2018).
8. საქართველოს კანონი „სურსათის/ცხოველის საკვების უვნებლობის, ვეტერინარიისა და მცენარეთა დაცვის კოდექსი“.
9. საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს 2018 წლის 26 მარტის №01/17581 წერილი.
10. საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 29 დეკემბრის № 623 დადგენილება „მცენარეული და ცხოველური წარმოშობის სურსათ(ზე)ში/ცხოველის საკვებ(ზე)ში პესტიციდების ნარჩენების მაქსიმალური დონის შესახებ ტექნიკური რეგლამენტის დამტკიცების თაობაზე“.
11. საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 23 დეკემბრის № 585 დადგენილება „საკვებდანამატების შესახებ ტექნიკური რეგლამენტის დამტკიცების თაობაზე“.
12. თავისუფალი ვაჭრობის შესახებ შეთანხმება www.dcfta.gov.ge.

25 HACCP-ის დანერგვის მსგავსი კალკულაცია ქართულ ბაზარზე არ არის ხელმისაწვდომი. თუმცა გასათვალისწინებელია, რომ HACCP-ის მოთხოვნები და სტანდარტი ერთნაირია, შესაბამისად, ყველა კომპონენტი, რომელიც ცხრილშია მითითებული, ქართულ რეალობაშიც გამოიყენება. განსხვავება ისაა, რომ საქართველოში არ გვაქვს შესაბამისი დანადგარების ადგილწარმოება, რომლებიც შესაძლოა გახდეს საჭირო, და ამგვარად მათი ტრანსპორტირების ხარჯით გაიზრდება განუვლი ხარჯების საერთო ჯამი.

თეატრის ხელმისაწვდომობის გაზრდა შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირებისთვის

ზაზა მეჭიაური

რეზიუმე

ცივილიზებული მსოფლიო აღიარებს ყველა ადამიანის თანასწორობას საკუთარი უფლებების დაცვისა და რეალიზების საკითხში. განსაკუთრებით აქტუალურია შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა თანაბარი ჩართულობა კულტურის, შემეცნების, შემოქმედების, გართობის, დასვენების სფეროებში. შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა უფლებები, მათი დაცვისა და აღსრულების პირობები, უფლებების დარღვევის საპასუხო ქმედებები განსაზღვრულია საერთაშორისო და ეროვნულ რეგულაციებში, რომლებიც განმტკიცებულია კონვენციებში, პაქტებში, კანონებში, კანონქვემდებარე აქტებსა და სხვა ნორმატიული დოკუმენტებში.

წინამდებარე პოლიტიკის დოკუმენტში განხილულია ის პრობლემები, რომლებიც წარმოიქმნება, როცა შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირებს არასაკმარისი წვდომა აქვთ თეატრის სივრცეზე: თეატრში შესასვლელსა და გამოსასვლელზე, შენობის შიგნით გადაადგილებაზე, აუცილებელი საჭიროების სეგმენტებში მომსახურების მიღებაზე, მათთვის განკუთვნილი სერვისების შესახებ სრულფასოვანი ინფორმაციის ფლობაზე; მოცემულია ინფრასტრუქტურის ადაპტირების ძირითადი მოთხოვნები.

დოკუმენტში მიმოხილულია შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების შესახებ გაეროს კონვენციის ძირითადი დებულებები და ამ სფეროში საქართველოს ეროვნული კანონმდებლობის ნორმები. მოცემულია ჩვენს ქვეყანაში არსებული სიტუაციის ანალიზი. იდენტიფიცირებულია პრობლემები და მათი გამომწვევი მიზეზები როგორც შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირებისთვის ინფრასტრუქტურის შეუსაბამობის, ისე მათ მიმართ საზოგადოების არასწორი დამოკიდებულების თვალსაზრისით. პრობლემათა შორისაა ინკლუზიური სათეატრო ხელოვნების დეფიციტი და შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა თეატრში დასაქმება როგორც შემოქმედებით, ისე ადმინისტრაციულ და ტექნიკურ პოზიციებზე; პრაქტიკულად შეუძლებელია შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთათვის თეატრში სამუშაოდ საჭირო განათლების მიღება; თეატრის პერსონალი მოუმზადებელია შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირებთან სწორი კომუნიკაციისა და მათთვის შესაბამისი მომსახურების განევისათვის.

წარმოდგენილია საერთაშორისო სტანდარტებთან სინქრონიზაციის საუკეთესო გამოცდილება დიდ ბრიტანეთსა და გერმანიის ფედერაციულ რესპუბლიკაში.

განხილული და შეფასებულია პრობლემის გადაჭრის გზები (ალტერნატივები). განხილული 3 ალტერნატივიდან, მულტიფაქტორული მატრიცის შედეგებზე დაყრდნობითა და რეალობის ობიექტური ანალიზით, უპირატესობა მიენიჭა 1 ალტერნატივას – თეატრის შიდა სივრცის ინფრასტრუქტურის არასრული ცვლილების შესაძლებლობის პირობებში თეატრის შენობის მაქსიმალურად მორგებას ეტლით მოსარგებლებებისთვის. ამ ალტერნატივის წარმატებით განსახორციელებლად წარმოდგენილია რეკომენდაციები, რომლე-

ბიჯ მნიშვნელოვნად შეუწყობს ხელს შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთათვის, კერძოდ კი, მოძრაობის შეზღუდვის მქონე ადამიანებისთვის თეატრის სივრცეზე ხელმისაწვდომობის გაზრდას ფინანსური, ადამიანური და დროის რესურსების ოპტიმიზაციის პირობებში.

შესავალი

გაეროს გენერალური ასამბლეის მიერ 2006 წლის 13 დეკემბერს მიღებული შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების კონვენცია, რომელსაც ხელი მოაწერა 140-მა ქვეყანამ, მათ შორის საქართველომ (საქართველოში ძალაში შევიდა 2014 წლის 12 აპრილს), აღიარებს, რომ ყველა ადამიანს, მიუხედავად ფიზიკური ან სხვა სახის შეზღუდვისა, უნდა ჰქონდეს თავისუფლად გადაადგილების და ნებისმიერი მომსახურებით სარგებლობის თანაბარი უფლება.

კონვენციის 30-ე მუხლი არეგულირებს შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა კულტურულ, სპორტულ, გასართობ და რეკრეაციულ ღონისძიებებში მონაწილეობის საკითხს. ამ მუხლის თანახმად, მონაწილე სახელმწიფოებმა უნდა უზრუნველყონ შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა კულტურის სფეროში ჩართულობა და ხელმისაწვდომობა: სატელევიზიო პროგრამების, ფილმების, თეატრისა და სხვა კულტურულ აქტივობათა ხელმისაწვდომი ფორმატი, კულტურის დაწერებულებების (თეატრები, მუზეუმები, ბიბლიოთეკები, კინოთეატრები და ა.შ.) ხელმისაწვდომობა და სხვა.

ამისათვის 2011 წელს სტანდარტიზაციის საერთაშორისო ორგანიზაციამ (ISO - International Standardization Organization) შეიმუშავა შენობების მისაწვდომობისთვის აუცილებლად გასათვალისწინებელი ნორმები და სტანდარტები. შიდა სტანდარტებიდან გამოიყოფა ნებისმიერი შეზღუდვის მქონე პირზე გათვლილი პუნქტები:

- შესასვლელი და საევაკუაციო გასასვლელი;
- გზის გასაკვლევად და საორიენტაციოდ სპეციალური ნიშნები და მითითებები;
- ეტლით მოსარგებლეთა თავისუფალი მანევრირებისთვის საჭირო და საკმარისი სივრცე;
- შესაბამისი კიბეები და მოაჯირები;
- პანდუსები, ლიფტები, ესკალატორები, მოძრავი ბილიკები;
- ადაპტირებული საპირფარეშოები, საშხაპეები, გამოსაცვლელი ოთახები;
- შესაბამისად აღჭურვილი ჰოლები, მისაღები, მოსაცდელი და საინფორმაციო კუთხეები და ა.შ.

გაეროს ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციის (1948 წ.) მიხედვით (მუხლი №27), „ყოველ ადამიანს აქვს უფლება, თავისუფლად მონაწილეობდეს საზოგადოების კულტურულ ცხოვრებაში, ტკებოდეს ხელოვნებით, მონაწილეობდეს მეცნიერულ პროგრესში და სარგებლობდეს მისი სიკეთით“.

დიდ ბრიტანეთში შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა უფლებების დაცვისა და უზრუნველყოფის საკითხები რეგულირდება გაერთიანებული სამეფოს 1995 წლის „შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირების დისკრიმინაციის შესახებ აქტით“, 2010

წლის „თანასწორობის შესახებ აქტითა“ და სხვა ეროვნული აქტებით. ამ კანონისა და გაეროს კონვენციის შესრულების მონიტორინგის განსახორციელებლად დიდ ბრიტანეთში შექმნილია გაერთიანებული სამეფოს დამოუკიდებელი ორგანო (the United Kingdom Independent Mechanism (UKIM)). შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირების პირობების პერიოდული გაუმჯობესების მიუხედავად, ისინი კვლავ აწყდებიან სირთულეებს სხვადასხვა მიმართულებით, მაგალითად, როგორცაა საყოფაცხოვრებო პირობები, საზოგადოებრივი ტრანსპორტი და სხვა. ყველა საზოგადოებრივ დაწესებულებაში, მათ შორის, თეატრებსა და მუზეუმებში, შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირებისთვის განსაკუთრებული გარემოა: ეტლით მოსარგებლე პირი თეატრში შემოსვლისთანავე მიმართავს იქ მომუშავე პერსონალს, რომელიც აცილებს მას და უწევს დახმარებას. დამონტაჟებულია სპეციალური ლიფტები, პანდუსები, მბრუნავი კარები. პარტერის რიგების პირველი და მეორე ადგილები განკუთვნილია ეტლით მოსარგებლე პირთათვის, ხოლო მათ გვერდით ადგილები კი – თანმხლებთათვის. შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთათვის გათვალისწინებულია საპირფარეშოები, სასადილოები, შესაძლებელია მათთვის საჭმლის ან სასმელის ადგილზე მიტანაც. შენობაში დაშვებულია აგრეთვე გამყოლი ძაღლის შეშვება, რომლისთვისაც ცალკე ადგილია განკუთვნილი. მნიშვნელოვანია, რომ შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირების კულტურის სფეროში ჩართულობის საკითხი დიდ ბრიტანეთში მოგვარებულია.

გერმანიაში გაეროს კონვენციის ეფექტური განხორციელებისათვის ძირითად ორგანოდ განისაზღვრა გერმანიის შრომისა და სოციალურ საქმეთა სამინისტრო. ქვეყნის ფედერალური მოწყობიდან გამომდინარე, ამ დარგში განსაკუთრებული როლი გერმანიის მინებს (ლანდებს) ეკისრებათ. ზოგიერთმა მათგანმა ადგილობრივ დონეზე სპეციალური კოორდინატორები დანიშნა. კონვენციის განხორციელების მონიტორინგი დაევალა გერმანიის ადამიანის უფლებების ინსტიტუტს (German Institute for Human Rights).

შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთათვის სივრცითი მოწყობისა და უნივერსალური დიზაინის უზრუნველყოფის საკითხებს ძირითადად არეგულირებს კანონი „შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა თანასწორობის შესახებ“ (Law on Equality of Persons with Disabilities (Disability Equality Act-BGG)).

ქვეყანაში შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე ნებისმიერ პირს შეუძლია დამოუკიდებლად იმოძრაოს არა მხოლოდ კულტურულ დაწესებულებებში, არამედ იმოგზაუროს მთელი ქვეყნის მასშტაბითაც. 2017 წელს გაეროს შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირების უფლებების შესახებ კომისიისთვის წარდგენილი ანგარიშის თანახმად, ქვეყნის უმთავრეს პრობლემას მაინც შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა დასაქმების საკითხი წარმოადგენს და ამ მიმართულებით აქტიური მუშაობა მიმდინარეობს.

პრობლემის აღწერა

შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა სოციალური ინფრასტრუქტურით შეუფერხებლად სარგებლობისათვის სათანადო პირობების შექმნა საქართველოში სავალდებულოა 2001 წლიდან: შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა სოციალური დაცვის შესახებ საქართველოს კანონის თანახმად, აუცილებელია შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა საჭიროებების გათვალისწინება სოციალური ინფრასტრუქტურის ობიექტების დაპროექტებისა და მშენებლობისას, ასევე, შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა საჭიროებებისა და მოთხოვნილებების უზრუნველყოფა კულტურულ-სანახაობით დაწესებულებებსა და სპორტულ ნაგებობებში.

2014 წლის 6 იანვრის საქართველოს მთავრობის №41 დადგენილებით დამტკიცდა შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირებისათვის სივრცის მოწყობისა და არქიტექტურული და გეგმარებითი ელემენტების ტექნიკური რეგლამენტი.

2014 წლის 20 იანვარს საქართველოს მთავრობამ დაამტკიცა შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა თანაბარი შესაძლებლობების უზრუნველყოფის 2014-2016 წლების სამთავრობო სამოქმედო გეგმა, ინფრასტრუქტურული, სატრანსპორტო, სპორტული, სარეკრეაციო და ტურისტული ობიექტების თანაბარი მისაწვდომობის უზრუნველყოფის გათვალისწინებით.

2015 წელს საქართველოს რეგიონების ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში შევიდა პუნქტი – ადგილობრივი მნიშვნელობის ობიექტებზე შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირებზე მორგებული გარემოს შექმნა.

საქართველოს კანონში „კულტურის შესახებ“, კერძოდ, მუხლში 4. – კულტურული მოღვაწეობის პრინციპები (ე ქვეპუნქტი: კულტურული და შემოქმედებითი მოღვაწეობის ხელმისაწვდომობა და საჯაროობის შეუზღუდველობა); მუხლში 8. – შემოქმედებითი მოღვაწეობის უფლება, ყოველ ადამიანს აქვს ნებისმიერი სახის შემოქმედებითი მოღვაწეობის უფლება, თავისი ინტერესებისა და უნარის შესაბამისად; მუხლში 11. – კულტურული ფასეულობებით სარგებლობის უფლება. ყოველ ადამიანს აქვს უფლება ეზიაროს კულტურულ ფასეულობებს, ისარგებლოს სახელმწიფო ბიბლიოთეკების, მუზეუმების, არქივების ფონდებით, კულტურული მოღვაწეობის სხვა შესაბამისი მასალებით კანონმდებლობის ფარგლებში.

საქართველოს მთავრობამ 2016 წლის 1 ივლისს დაამტკიცა კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტროს მიერ შემუშავებული – „კულტურის სტრატეგია 2025“. მის მეორე სტრატეგიულ მიმართულებაში – „კულტურაზე წვდომა და კულტურული მრავალფეროვნება“ – განსაზღვრულია: შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირებისთვის შეღავათების მექანიზმების შემუშავება კულტურის სპეციალობებზე სწავლისას; კულტურის დაწესებულებების მხარდაჭერა და ნახალისება; შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირებისთვის შეღავათიანი პირობების (ბილეთის დაბალი ფასი, თავისუფალი შესვლა, ღია კარის დღე და სხვ.) შეთავაზებისა და მათი დასაქმების მიზნით; კულტურის ინფრასტრუქტურის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირებისთვის; კულტურის დაწესებულებებისა და ორგანიზაციების თანამშრომელთა მომზადება შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირებთან სწორი კომუნიკაციისთვის; კულტურის

დანესებულებების აღჭურვა შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირებისთვის ადაპტირებული სასწავლო მასალებით (აუდიოინგნები, ბრაილის შრიფტით დაბეჭდილი წიგნები; სურდო-თარგმანის, სუბტიტრების და ციფრული აპლიკაციების გამოყენება და ა.შ.); შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირების ჩართულობის ხელშეწყობა პროფესიულ სახელოვნებო განათლებაში.

კულტურის ობიექტების ინფრასტრუქტურისა და ადაპტირებული საშუალებების ნაკლები ხელმისაწვდომობის გამო საქართველოში მრავალი შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირია მოკლებული შესაძლებლობას დაესწროს სხვადასხვა კულტურულ ღონისძიებას, მიიღოს ინფორმაცია, ჩაერთოს სხვადასხვა კულტურულ აქტივობაში.

ხშირ შემთხვევაში საქართველოს განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტროს დაქვემდებარებაში არსებულ შენობა-ნაგებობებს აქვთ სპეციფიკური თავისებურებები, რაც ხელს უშლის მათ მორგებას შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა საჭიროებებზე, როგორცაა საკანონმდებლო შეზღუდვები კულტურული მემკვიდრეობის ობიექტებზე სამუშაოების განხორციელებისას, ძველი და ამორტიზებული შენობების რეაბილიტაციის პროცესის სიძვირე, შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირების სპეციალურ საჭიროებებზე მოსარგები ფართობების სიმწირე.

საქართველოში მნიშვნელოვანი პრობლემაა შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა მიმართ არასწორი დამოკიდებულება. ხშირად მათ აღიქვამენ ავადმყოფებად. ჯერ კიდევ სუსტია მათი სოციალური სტატუსი. ამკარაა შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირების ჩართულობის დეფიციტი, როგორც გადანყვეტილებების მიღების, ისე მათი განხორციელების დონეზე. რისი შედეგიცაა, ერთი შეხედვით, ადაპტირებული, მაგრამ მაინც შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთათვის პრაქტიკულად გამოუსადეგარი მონუბილობები და ინფრასტრუქტურის სეგმენტები (მაგალითად: პანდუსები, ვინრო კარები თუ ტუალეტები და კიბეები არაადაპტირებულ ფერებში და სხვა).

სახეზეა ინკლუზიური ხელოვნების დეფიციტი.

თეატრში ვერ საქმდება შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე მსახიობი, რეჟისორი, მხატვარი, მუსიკოსი, გამნათებელი, დეკორატორი, ბუტაფორისტი, ადმინისტრაციის მუშაკი. უკეთეს შემთხვევაში, მათ ეძლევათ მხოლოდ არაკვალიფიცირებული სამუშაოს მიღების შესაძლებლობა. შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირებმა ხშირად არაფერი იციან იმ სერვისების შესახებაც კი, რაც არსებობს თეატრებში (მაგალითად, რუსთაველის თეატრში მათთვის სპეციალურად გამოყოფილი ბენუარის ლოჟების შესახებ, ხოლო მარჯანიშვილის თეატრში, საჭიროების შემთხვევაში, შესასვლელში პანდუსის მიდგმის შესაძლებლობის შესახებ.). ამის გამო შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე ბევრი ადამიანი თავს არიდებს თეატრში სიარულს.

თეატრებში არსებული ინფრასტრუქტურა ვერ აკმაყოფილებს თანამედროვე სტანდარტებსა და ტექნიკურ რეგლამენტს შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა გადაადგილებისათვის. საქართველოს კულტურისა და სპორტის სამინისტრო ეტაპობრივად ახორციელებს შენობათა რეაბილიტაციას შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთათვის ინფრასტრუქტურის ადაპტირების მიზნით. საქართველოს კულტურისა და სპორტის სამინისტროს დაქვემდებარებაში არსებული 86 ორგანიზაციის შენობიდან შეზღუდული

შესაძლებლობების მქონე პირთა საჭიროებებთან მთლიანად ან ნაწილობრივ ადაპტირებულია 20 (მხოლოდ პანდუსებით – 12, პანდუსებითა და სველი წერტილებით – 8).

ქვემოთ, ცხრილში, წარმოდგენილია საქართველოს კულტურისა და სპორტის სამინისტროს სისტემის თეატრებისა და საკონცერტო/თეატრალური დარბაზების მქონე ზოგიერთი დაწესებულების რეკონსტრუქციისთვის გამოყოფილი თანხები, სადაც გათვალისწინებულია შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირებზე ადაპტირების ხარჯებიც. უკვე დასრულებული სამუშაოების შემთხვევებში (კოტე მარჯანიშვილის სახელობის თეატრსა და შოთა რუსთაველის სახელობის თეატრისა და კინოს სახელმწიფო უნივერსიტეტში) დახარჯული თანხები განკუთვნილი იყო მხოლოდ შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირების ხელმისაწვდომობისთვის:

	დაწესებულების დასახელება	უკვე დასრულებული სამუშაოების ღირებულება, ლარი	დაგეგმილი სამუშაოების ღირებულება, ლარი
1	სსიპ ქ. ზუგდიდის შალვა დადიანის სახ. დრამატული თეატრი		50000
2	სსიპ გ. მიქელაძის სახ. თბილისის თოჯინების თეატრი		70000
3	სსიპ ქ. თბილისის ვასო აბაშიძის სახ. მუსიკალური კომედიისა და დრამის თეატრი		10000
4	სსიპ ქ. თბილისის კოტე მარჯანიშვილის სახ. დრამატული თეატრი	7000	
5	სსიპ საქართველოს შოთა რუსთაველის თეატრისა და კინოს უნივერსიტეტი	3400	
6	სსიპ თბილისის პეტროს ადამიანის სახ. სომხური დრამატული თეატრი		150000
7	სსიპ ვ. ჭაბუკიანის სახ. თბილისის საბალეტო ხელოვნების სასწავლებელი		80000
8	სსიპ საქართველოს ეროვნული მუსიკალური ცენტრი		170000
	სულ	10400	530000

შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირებისთვის თეატრების შენობების ნაწილობრივი ადაპტირების მიზნით 2019 წელს საქართველოს კულტურისა და სპორტის სამინისტროს განსაზღვრული აქვს 2 მილიონი ლარი.

წინამდებარე პოლიტიკის დოკუმენტის მიზანია შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა ერთი ჯგუფისთვის – მოძრაობის შეზღუდვის მქონე პირებისთვის (პირები, რომელთაც უჭირთ დამოუკიდებლად გადაადგილება, ან გადაადგილდებიან ეტლით, ან არიან მწოლიარე შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირები) – თეატრის ხელმისაწვდომობის გაზრდის გზების წარმოჩენა.

პრობლემის გადაჭრის გზები (ალტერნატივები)

დასახელებული პრობლემის გადასაჭრელად განვიხილეთ სამი გზა, ანუ ალტერნატივა:

I ალტერნატივა – თეატრის შიდა შიდა სივრცის ინფრასტრუქტურის არასრული ცვლილების შესაძლებლობის პირობებში თეატრის შენობის მაქსიმალურად ადაპტირება ეტლით მოსარგებლეებისთვის. ეს გულისხმობს თეატრის შესასვლელის ადაპტირებას; სანიტარიული კვანძების რეკონსტრუქციას ეტლით მოსარგებლეებისთვის განსაზღვრული სტანდარტებით; თეატრის სხვა სივრცეების შეძლებისდაგვარად მისადაგებას ეტლით მოსარგებლეებისთვის.

ამ ალტერნატივას აქვს მნიშვნელოვანი დადებითი მხარეები: გაიზრდება შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირებისთვის თეატრის ხელმისაწვდომობა; თეატრის თანამშრომლებს ექნებათ შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირებთან სწორი ურთიერთობის უნარი; თეატრის შემოქმედებითი პროდუქცია შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირებს მიენოდებათ ალტერნატიული გზით – კომუნიკაციის ელექტრონული საშუალებებით; გაიზრდება შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა ინფორმირება თეატრში მათთვის მისადაგებული სერვისების შესახებ; თეატრის ხელმისაწვდომობისთვის განეული დანახარჯები ოპტიმალურია და გაცილებით ნაკლებია, ვიდრე II ალტერნატივის შემთხვევაში; ასევე მცირეა განხორციელების ვადაც და მოიცავს 1-დან 2 წლამდე პერიოდს.

ალტერნატივის უარყოფითი მხარეებია: სრულფასოვნად ვერ ხერხდება შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირების გადაადგილება თეატრის მთელ სივრცეში; მოითხოვს დამატებით მატერიალურ სახსრებს; საჭიროებს პროფესიონალურ კადრებს.

II ალტერნატივა – თეატრის შენობის სრული რეკონსტრუქციის შედეგად თეატრის მთელი ინფრასტრუქტურის ადაპტაცია ეტლით მოსარგებლე შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირებისთვის, შესაბამისი საერთაშორისო სტანდარტების დაცვით ან სრულად ადაპტირებული ინფრასტრუქტურის მქონე ახალი შენობის აგება თეატრისთვის. ამ შემთხვევაში ეტლით მოსარგებლე შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე თეატრის თანამშრომელს თუ მაყურებელს თეატრის ყველა სივრცეზე სრულფასოვანი წვდომის საშუალება ეძლევა. მაყურებელთა დარბაზში ეტლით მოსარგებლე შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე მაყურებელს, სხვა მაყურებელთან ერთად, თანაბარ პირობებში ყოფნა მოუხსნის იმ უხერხულობას (ერთგვარ სტიგმას), რომელშიც აღმოჩნდება ხოლმე მაყურებელთა დარბაზში, სპეციალურად მისთვის გამოყოფილ სივრცეებში მოთავსების დროს.

II ალტერნატივის დადებითი მხარეები: შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირებისთვის თეატრის ხელმისაწვდომობა შეესაბამება სტანდარტებს; თეატრის თანამშრომლებს ექნებათ შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირებთან სწორი ურთიერთობის უნარ-ჩვევები; თეატრის შემოქმედებითი პროდუქცია შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირებს მიენოდებათ კომუნიკაციის ელექტრონული საშუალებებით; გაიზრდება შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა ინფორმირებულობა თეატრში მათთვის მისადაგებული სერვისების შესახებ.

უარყოფითი მხარეებიდან აღსანიშნავია მნიშვნელოვანი ფინანსური დანახარჯები – არსებული შენობების ინფრასტრუქტურის სრული ადაპტირება მოითხოვს დაახლოებით 200000-600000 ლარს, თეატრების შენობების ფართობისა და შესასრულებელი სამუშაოების მოცულობის გათვალისწინებით, ხოლო ახალი შენობის აგებისთვის საჭირო ფულადი რესურსი, ასევე თეატრის საპროექტო პარამეტრების გათვალისწინებით, რამდენიმე მილიონ ლარს აღწევს; მეორე მნიშვნელოვანი ფაქტორია ალტერნატივის განხორციელების ვადა, რაც 3-დან 5 წლამდე მერყეობს; მესამე ფაქტორია პროფესიონალ კადრების სიმწირე.

III ალტერნატივა – იძულებითი სტატუს-კვოს შენარჩუნება თეატრში. არსებობს რამდენიმე ობიექტური ფაქტორი, რომლებიც ხელს უშლიან არსებითი რეკონსტრუქციის ჩატარებას. აქედან უმთავრესია შემდეგი: შენობას არ აქვს შესაბამისი ტექნიკური პარამეტრები და/ან ამ შენობების ინტერიერში მნიშვნელოვანი რეკონსტრუქცია დაუშვებელია ძეგლის სტატუსის გამო. ეტლით მოსარგებლებისთვის ასეთ შენობებში არის დახრილი ასასვლელი თეატრში, ან, საჭიროების შემთხვევაში, შესაძლებელია პანდუსის მიდგმა. გადაადგილება მაყურებელთა დარბაზში შესაძლებელია. სპექტაკლის დროს ეტლით მოსარგებლე შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე მაყურებელს სვამენ სპეციალურად გამოყოფილ სივრცეში (მაგალითად, ლოჯაში) ან გამყოფი რიგის წინ ან რიგების გასასვლელებში. სხვა საჭირო სივრცეზე სრულფასოვანი წვდომა მათთვის პრაქტიკულად შეუძლებელია. ამ ალტერნატივას აქვს შემდეგი დადებითი მხარეები: თეატრის თანამშრომლებს ექნებათ შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირებთან სწორი ურთიერთობის უნარ-ჩვევები; თეატრის შემოქმედებითი პროდუქცია შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირებს მიეწოდებათ ალტერნატიული გზით – კომუნიკაციის ელექტრონული საშუალებებით; გაიზრდება შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა ინფორმირებულობა თეატრში მათთვის მისადაგებული სერვისების შესახებ. უარყოფითი მხარეები: შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირებისთვის თეატრის ხელმისაწვდომობა არაკომფორტულია; რჩება სტიგმატიზების მნიშვნელოვანი ასპექტები; საჭიროებს პროფესიონალ კადრებს; III ალტერნატივის შემთხვევაში, შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირების თეატრის ხელმისაწვდომობის დაკმაყოფილების ხარისხი ძალიან დაბალია.

სამივე ალტერნატიული ვარიანტი ითვალისწინებს თეატრის თანამშრომელთა მომზადებას შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირებთან ურთიერთობისათვის; თეატრის შემოქმედებითი პროდუქციის (სპექტაკლი, საღამო, კონცერტი, გამოფენა და ა.შ.) მიწოდებას კომუნიკაციის ელექტრონული საშუალებებით (პირდაპირი ტრანსლაცია ინტერნეტით) და შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა ინფორმირებას მათთვის შესაბამისი სერვისების თეატრში არსებობის შესახებ.

დადებითი და უარყოფითი მხარეების განხილვის გარდა, სამივე ალტერნატივა შეფასდა ეფექტიანობის მულტიფაქტორული ანალიზის საშუალებით.

ცხრილი. ეფექტიანობის მულტიფაქტორული ანალიზის შედეგები.

კრიტერიუმები	შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა ინტეგრაცია სოციუმში	შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთა ცხოვრების ხარისხის გაუმჯობესება	შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირებისთვის თეატრის ხელმისაწვდომობის უფლების აღსრულების ეფექტიანი განხორციელება	თეატრში შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირების დასაქმება	დანახარჯების ოდენობა	განხორციელების ვადა	სულ
კრიტერიუმის წონა	20%	20%	20%	5%	20%	15%	100%
1 ალტერნატივა	5	5	4	5	4	4	
1-5 ქულა	5X2,0=10	5X2,0=10	4X2,0=8	5X0,5=2,5	4X2,0=8	4X1,5=6	44,5
2 ალტერნატივა	4	4	3	2	3	2	
1-5 ქულა	4X2,0=8	4X2,0=8	3X2,0=6	4X0,5=2	3X2,0=6	2X1,5=3	33
3 ალტერნატივა	3	3	1	1	2	1	
1-5 ქულა	3X2,0=6	3X2,0=6	1X2,0=2	1X0,5=0,5	2X2,0=4	1X1,5=1,5	20

ეფექტიანობის მულტიფაქტორულ ანალიზში ალტერნატივების შეფასების მიზნით კრიტერიუმებს წონა მივანიჭეთ მნიშვნელობის მიხედვით. 5-ქულიანი სისტემით შევაფასეთ ალტერნატივის კრიტერიუმთან შესაბამისობა – რამდენად აკმაყოფილებს ალტერნატივა განსაზღვრულ კრიტერიუმს. საბოლოოდ, ქულა, რომელიც თითოეულმა ალტერნატივამ მიიღო კრიტერიუმების მიხედვით, გამრავლდა მოცემული კრიტერიუმის წონაზე. შედეგები შევკრიბეთ და საუკეთესო ალტერნატივა (მაღალი ქულის ალტერნატივა) ამ გზით გამოვლინდა.

რეკომენდაციები

გამოიკვეთა, რომ I ალტერნატივა, რაც გულისხმობს თეატრის შიდა სივრცის ინფრასტრუქტურის არასრული ცვლილების შესაძლებლობის პირობებში თეატრის შენობის მაქსიმალურად მორგებას ეტლით მოსარგებლებისთვის შესაბამისი საერთაშორისო სტანდარტების დაცვით, დანარჩენ ორთან შედარებით, მაღალი შეფასებით და, შესაბამისად, შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირების თეატრის ხელმისაწვდომობის დაკმაყოფილების ოპტიმალური ხარისხით გამოირჩევა. მატერიალური, ადამიანური და დროითი რესურსების დაზოგვით ალტერნატივის უპირატესობის განმსაზღვრელი ძირითადი ფაქტორებია ხარჯთეფექტიანობა და განხორციელების მოკლე ვადა იმ ობიექტურ რეალობაში, რაც საქართველოს თეატრების უმეტეს ნაწილს აქვს. ამდენად, დასახული მიზნის მიღწევისთვის რეკომენდაციას ვუწევთ I ალტერნატივის განხორციელებას.

ალტერნატივის პრაქტიკაში განხორციელებისთვის მიზანშეწონილია:

1. საქართველოს განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტრომ და თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიამ საქართველოს პარლამენტის განათლების მეცნიერებისა და კულტურის კომიტეტთან მჭიდრო თანამშრომლობით შეიმუშაონ ერთიანი სამოქმედო გეგმა; სამოქმედო გეგმის მომზადებისას გათვალისწინებული უნდა იყოს შესაბამისი საერთაშორისო პრაქტიკა;
2. სამუშაო ჯგუფის შექმნა საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების შესაბამისი სტრუქტურების, ასევე არასამთავრობო და საერთაშორისო ორგანიზაციების, კვლევითი და მეთოდური ცენტრების წარმომადგენელთა და ექსპერტთა შემადგენლობით;
3. დაფინანსების ქმედითი მექანიზმების განსაზღვრა ცენტრალური და ადგილობრივი ბიუჯეტების, მიზნობრივი ფონდებისა და საერთაშორისო დონორების სახსრების ინტეგრირებით;
4. თეატრების თანამშრომელთა მომზადების მიზნობრივი პროგრამების შექმნა და დანერგვა;
5. პარტნიორობის გაღრმავება ყველა დაინტერესებულ სტრუქტურასთან;
6. ეფექტიანი საინფორმაციო კამპანიის წარმართვა საზოგადოების სრულფასოვანი ინფორმირების მიზნით;
7. მონიტორინგისა და შეფასების მოქნილი სისტემის ჩამოყალიბება: შეფასების ინდიკატორების შესრულების პერიოდული მონიტორინგი უფლებამოსილი უწყების მხრიდან.

დასკვნა

ჩვენი პოლიტიკის დოკუმენტის მთავარი მიზანი იყო მოძრაობის შეზღუდვის მქონე პირებისთვის თეატრის ხელმისაწვდომობის გასაზრდელად ეფექტიანი გზების მოძიება და შეთავაზება ყველა იმ სტრუქტურისა და დანესებულებისთვის, ვის კომპეტენციაშიც შედის ამ საკითხის გადაწყვეტა. სწორედ ამიტომ ამოვიჩინეთ საუკეთესო ვარიანტად I ალტერნატივა, რომლის რეალიზება ყველაზე ოპტიმალურად იძლევა დასახული მიზნის მიღწევას

შესაძლებლობას. ამისათვის კი აუცილებელია გადანაცვებების მიმღებ პირთა უწყებათაშორისი სამუშაო ჯგუფის შექმნა, მასში შესაბამისი გამოცდილების მქონე არასამთავრობო და საერთაშორისო ორგანიზაციებისა და ექსპერტთა მიწვევით. ამ პრინციპის დაცვა დააჩქარებს ურთიერთშეჯერებული მოსაზრებების ჩამოყალიბებას სამოქმედო გეგმის შემადგენელ ნაწილებად და გააიოლებს მათ პრაქტიკულ განხორციელებას. სპეციალური პროგრამით მომზადებული თეატრების თანამშრომლები სამსახურებრივ საქმიანობას შეასრულებენ გაცნობიერებულად და მოტივირებულად, რის გარეშეც შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირთათვის შეუძლებელი იქნება ადაპტირებული ინფრასტრუქტურით სრულფასოვანი სარგებლობა. საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების კოორდინირებული ჩართულობა ხელს შეუწყობს როგორც საქართველოს ეროვნული კანონმდებლობის სინქრონიზაციას საერთაშორისო სტანდარტებთან, ასევე საკანონმდებლო აქტებისა და სხვა დოკუმენტების მოთხოვნათა აღსრულების მექანიზმების დახვეწას.

ბიბლიოგრაფია

1. საქართველოს კანონი კულტურის შესახებ: www.matsne.gov.ge/ka/document/view/31402;
2. საქართველოს მთავრობის 06/01/2014 წ. №41 დადგენილება შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებისათვის სივრცის მოწყობისა და არქიტექტურული და გეგმარებითი ელემენტების ტექნიკური რეგლამენტის დამტკიცების თაობაზე: w.matsne.gov.ge/ka/document/view/2186893;
3. საქართველოს მთავრობის 20/01/2014 წ. №76 დადგენილება შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა თანაბარი შესაძლებლობების უზრუნველყოფის 2014-2016 წლების სამთავრობო სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ: www.atipfund.gov.ge/res/docs/shshmp-2014-2016-gegma.pdf;
4. UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD): www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities.html
5. CRPD work by the Commission (UN): www.equalityhumanrights.com/en/our-human-rights-work/monitoring-and-promoting-un-treaties/un-convention-rights-persons-disabilities
6. Accessibility and Development: environmental accessibility and its implications for inclusive, sustainable and equitable development for all (UN): www.un.org/disabilities/documents/accessibility_and_development_june2013.pdf
7. Disability Discrimination Act 1995 (United Kingdom): www.legislation.gov.uk/ukpga/1995/50/contents
8. Equality Act 2010 (United Kingdom): www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/15/contents
9. General Equality Law: www.gesetze-im-internet.de/agg/(Germany);
10. Law on Equality of Persons with Disabilities (Disability Equality Act-BGG).(Germany): www.gesetze-im-internet.de/bgg/BJNR146800002.html
11. სახელმძღვანელო პოლიტიკის განმსაზღვრელთათვის ინკლუზიური გადანაცვებების მიღებაზე. ქართული ვერსიის ადაპტირება: ბიბლიეიშვილი მ., აფციაური ს., მალალდაძე ე., ფირაშვილი ნ; რედაქტორი ბარძიმიშვილი ნ., ბრიტანეთის საბჭო. შპს „ბატამ პრინტი“. თბილისი. 2016.
12. მახარაშვილი თ., ბაზაშვილი დ., ადაპტირებული გარემო ყველასათვის. უნივერსალური დიზაინის საერთაშორისო სტანდარტები. გამომცემლობა „მინიატურა“, თბილისი, 2017.
13. Handbook for Parliamentarians on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities: www.un.org/development/desa/disabilities/resources/handbook-for-parliamentarians-on-the-convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities/chapter-five-national-legislation-and-the-convention-2.html www.rm.coe.int/16805a2a23
14. ლონდონის ნაციონალური თეატრი: www.nationaltheatre.org.uk/your-visit/access;
15. New London Theatre: www.reallyuseful.com/theatres/new-london-theatre/disabled-access/.

საქართველოში თავშესაფრის სისტემით არაკეთილსინდისიერად სარგებლობის პრევენცია

ია პოზოვი

რეზიუმე

წინამდებარე პოლიტიკის დოკუმენტში განხილულია საქართველოში თავშესაფრის სისტემის არაკეთილსინდისიერ გამოყენებასთან დაკავშირებული საკითხები და მათი მოგვარების მეთოდები, კერძოდ, ყურადღება გამახვილებულია საერთაშორისო დაცვის შესახებ განმეორებით განაცხადებზე, როგორც სისტემის არაკეთილსინდისიერად გამოყენების ერთ-ერთ მთავარ მეთოდზე. პრობლემის შესასწავლად გამოვიყენეთ შემდეგი სახის მეთოდოლოგია: შევისწავლეთ და მიმოვიხილეთ არსებული ლიტერატურა, ინტერვიუები ავიღეთ სფეროში მომუშავე სპეციალისტებისაგან, სამხრეთ კავკასიაში გაეროს ლტოლვილთა უმაღლესი კომისრის ოფისის წარმომადგენლისა და სახალხო დამცველის აპარატის წარმომადგენლისგან, გავეცანით სხვადასხვა ევროპული ქვეყნის საუკეთესო პრაქტიკას.

პოლიტიკის დოკუმენტში დასმული პრობლემის გადასაჭრელად განვიხილეთ ორი ალტერნატივა, შევაფასეთ მათი დადებითი და უარყოფითი მხარეები და წარმოვადგინეთ ამ ალტერნატივების მოსალოდნელი შედეგების მატრიცა. ყოველივე ამის საფუძველზე კი შევარჩიეთ უპირატესი ალტერნატივა.

პოლიტიკის დოკუმენტის ბოლოს წარმოდგენილია რეკომენდაციები, რომელთა გათვალისწინებაც ხელს შეუწყობს შერჩეული ალტერნატივის წარმატებულ და ეფექტიან განხორციელებას.

შესავალი

დევნისაგან სხვა ქვეყანაში თავშესაფრის მიღების უფლება გარანტირებულია 1948 წლის ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციით.¹ საქართველოს კონსტიტუციის 47-ე მუხლის თანახმად, კანონით დადგენილი წესით, საქართველო თავშესაფარს აძლევს უცხოელ მოქალაქეებსა და მოქალაქეობის არმქონე პირებს.² საერთაშორისო დაცვის უფლების განხორციელებას საქართველოში უზრუნველყოფს საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტრო.³

საქართველო თავშესაფრის მაძიებელთათვის მიმზიდველი ქვეყანა 2000-იანი წლებიდან გახდა. ამ პერიოდამდე ქვეყანაში წლიურად დაახლოებით 70-80 უცხოელი ჩამოდიოდა, რომელიც თავშესაფარს ითხოვდა. თავშესაფრის მაძიებელთა ნაკადი 1999 წელს გაიზარდა, როდესაც რუსეთის ფედერაციის ჩეჩნეთის რესპუბლიკაში დაწყებული საომარი

1 ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაცია, 1948. მუხლი 14. ხელმისაწვდომია: www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/ [ნანახია - 11.02.2018].

2 საქართველოს კონსტიტუცია, (1994 წ.) მუხლი 47. ხელმისაწვდომია www.parliament.ge/ge/kanonmdebloba/constitution-of-georgia-68 [ნანახია - 11.02.2018]

3 საერთაშორისო დაცვის შესახებ საქართველოს კანონი, მუხლი 67. ხელმისაწვდომია www.matsne.gov.ge/ka/document/view/3452780 [ნანახია - 11.02.2018]

მოქმედებების გამო საქართველოში თავშესაფრის თხოვნამ მასობრივი ხასიათი მიიღო. საქართველოს ხელისუფლებამ ჯგუფური მიდგომით სტატუსის მინიჭების პრინციპს (Prime Facie) მიმართა და ცხრა ათასამდე პირს ლტოლვილის სტატუსი მიანიჭა.⁴

საქართველოში თავშესაფრის მაძიებელთა ახალი დიდი ტალღა 2012-2014 წლებიდან გამოჩნდა, რაც დაკავშირებული იყო ახლო აღმოსავლეთის რეგიონში, კონკრეტულად კი, ერაყის რესპუბლიკასა და სირიის არაბთა რესპუბლიკაში, განვითარებულ საომარ მოქმედებებთან. ამას დაემატა 2014 წელს უკრაინის აღმოსავლეთ რეგიონებიდან და ყირიმის ნახევარკუნძულიდან წამოსულ უცხოელთა ნაკადი. იმ დროისათვის საქართველოში თავშესაფრის საკითხი რეგულირდებოდა „ლტოლვილისა და ჰუმანიტარული სტატუსების შესახებ“ საქართველოს კანონით. თუმცა თავშესაფრის მაძიებელთა გაზრდილმა რაოდენობამ აჩვენა, რომ აღნიშნულ კანონს გარკვეული ხარვეზები ჰქონდა და საჭიროებდა გაუმჯობესებას. 2017 წლის პირველ თებერვალს ძალაში შევიდა „საერთაშორისო დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონი, რომელიც არეგულირებს თავშესაფრის სისტემას საქართველოში.

როდესაც საუბარია თავშესაფრის სისტემაზე, გასათვალისწინებელია ის გარემოება, რომ თავშესაფრის მაძიებელთა გარკვეული ნაწილი ამ სისტემას არაკეთილსინდისიერად იყენებს – უცხოელთა ნაწილი საერთაშორისო დაცვას სწორედ მაშინ ითხოვს, როდესაც საქართველოს ტერიტორიაზე არალეგალურად ყოფნის გამო მისი გაძევების საკითხი დგება. გარდა ამისა, უცხოელები არაკეთილსინდისიერად იყენებენ თავშესაფრის სისტემას მაშინ, როდესაც ისინი განმეორებით (მეორედ და მეტჯერ) მიმართავენ სამინისტროს და ცდილობენ ისარგებლონ თავშესაფრის მაძიებელთა უფლებებით. „საერთაშორისო დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის 56-ე მუხლის თანახმად, თავშესაფრის მაძიებელს უფლება აქვს არ იქნეს ექსტრადირებული ან საქართველოდან გაძევებული, ვიდრე მისთვის საერთაშორისო დაცვის მინიჭების საკითხთან დაკავშირებით სამინისტრო არ მიიღებს გადაწყვეტილებას ან სასამართლო გადაწყვეტილება არ შევა კანონიერ ძალაში; საერთაშორისო დაცვაზე განცხადების განხილვის პერიოდში დარჩეს თავშესაფრის მაძიებელთა დროებითი განთავსების ცენტრში; ისარგებლოს სკოლამდელი და ზოგადი განათლების, ასევე, პროფესიული და უმაღლესი განათლების უფლებებით, საქართველოს მოქალაქის მსგავსად ისარგებლოს სახელმწიფო ჯანმრთელობის დაცვის პროგრამებით და ა.შ.⁵ „საერთაშორისო დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონში განვიხილოთ განმეორებითი განაცხადების განხილვის პროცედურა. კანონის 45-ე მუხლის თანახმად, თუკი უცხოელს ან მოქალაქეობის არმქონე პირს ლტოლვილის ან ჰუმანიტარული სტატუსი შეუწყდა, გაუუქმდა ან ჩამოერთვა, ან თავშესაფრის პროცედურა საქართველოში დასრულდა, მას უფლება აქვს წარადგინოს განმეორებითი საერთაშორისო დაცვაზე განცხადება, თუ ა) მის წარმოშობის ქვეყანაში მოხდა ისეთი ცვლილებები, რომლებიც მისი საერთაშორისო დაცვის საჭიროებას აჩენს; ბ) არსებობს ახალი ფაქტობრივი გარემოებები, რომლებიც წინა საერთაშორისო დაცვაზე განცხადებაში მითითებული გარემოებების შეფასებისას არ განხილულა და რომელთა წარმოუდგენლობაც განმცხადებლის ბრალით არ მომხდარა. იმ

4 თავშესაფარი საქართველოში, ზოგადი ინფორმაცია. ხელმისაწვდომია www.mra.gov.ge/geo/static/705 [ნანახია - 11.02.2018].

5 საერთაშორისო დაცვის შესახებ საქართველოს კანონი (2017 წ.), მუხლი 56. ხელმისაწვდომია www.matsne.gov.ge/ka/document/view/3452780 [ნანახია - 11.02.2018].

შემთხვევაში, თუ უცხოელი ვერ აკმაყოფილებს აღნიშნულ კრიტერიუმებს, საქმის ხელახლა განხილვის გარეშე მიიღება საერთაშორისო დაცვაზე განმეორებითი განცხადების განხილვაზე უარის თქმის შესახებ გადაწყვეტილება.⁶

საერთაშორისო დაცვაზე განმეორებითი განცხადება სერიოზულ პრობლემასა და გამოწვევას წარმოადგენს სამინისტროსათვის რიგი პირობების გამო: იხარჯება სამინისტროს ადამიანური და ტექნიკური რესურსი და იხარჯება ქვეყნის რესურსი, რადგან აღნიშნული პირები სარგებლობენ თავშესაფრის მაძიებელთა უფლებებითა და აქედან გამომდინარე ბენეფიტებით.

წინამდებარე პოლიტიკის დოკუმენტის კვლევის მიზანია:

- ა) იმ პრობლემის წარმოჩენა, რომლის გამოც ხდება თავშესაფრის სისტემის არაკეთილსინდისიერად გამოყენება;
- ბ) პრობლემების გადაჭრის ოპტიმალური გზების მოძიება და შესაბამისი რეკომენდაციების შემუშავება.

ზემოაღნიშნული მიზნების განსახორციელებლად კვლევაში გამოყენებულია შემდეგი სახის მეთოდოლოგია: არსებული ლიტერატურის მიმოხილვა, ინტერვიუები სფეროში მომუშავე სპეციალისტებთან, სამხრეთ კავკასიაში გაეროს ლტოლვილთა უმაღლესი კომისრის ოფისის წარმომადგენელთან და სახალხო დამცველის აპარატის წარმომადგენელთან. ინტერვიუ ჩატარდა სპეციალურად მომზადებული კითხვარის გამოყენებით. ამასთან, კვლევის პროცესში გავეცანით სხვადასხვა ევროპული ქვეყნის საუკეთესო პრაქტიკას.

პრობლემის აღწერა

თავშესაფრის მოთხოვნის უფლება თითოეული ადამიანის განუყოფელი უფლებაა. საქართველოში საერთაშორისო დაცვის მინიჭებაზე პასუხისმგებელი უწყებაა საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტრო. უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველო ლტოლვილებსთვის ყოველთვის არ იყო მიმზიდველი ქვეყანა. პირველი დიდი ნაკადი საქართველომ 1990-იანი წლების ბოლოს მიიღო, როდესაც ქვეყნის საზღვარს ათასობით ეთნიკურად ჩეჩენი თავშესაფრის მაძიებელი მოადგა. მას შემდეგ, წლების განმავლობაში, საქართველოში თავშესაფრს ყოველწლიურად უცხო ქვეყნების დაახლოებით 70-80 მოქალაქე ითხოვდა. სიტუაცია მკვეთრად შეიცვალა 2014 წლიდან, როდესაც თავშესაფრის მაძიებელთა რაოდენობა თითქმის 2500%-ით გაიზარდა.⁷

თავშესაფრის მაძიებელთა რაოდენობის ასეთი მკვეთრი ზრდა განაპირობა ახლო აღმოსავლეთში, ერაყსა და სირიაში, მიმდინარე შეიარაღებულმა კონფლიქტმა და ასევე უკრაინის აღმოსავლეთ რეგიონებში განვითარებულმა მოვლენებმა; მოგვიანებით, 2016-2017 წლებში, ამას დაემატა იემენის კრიზისი, რამაც საქართველოში იემენელი თავშესაფრის მაძიებლების რაოდენობის ზრდაც გამოიწვია.

6 საერთაშორისო დაცვის შესახებ საქართველოს კანონი (2017 წ.), მუხლი 56. ხელმისაწვდომია www.matsne.gov.ge/ka/document/view/3452780 [ნანახია - 11.02.2018].

7 საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს ოფიციალური ვებგვერდი; სტატისტიკა; ლტოლვილთა სტატისტიკა; ხელმისაწვდომია ბმულზე: www.mra.gov.ge/res/docs/2018030216100235786.pdf [ნანახია - 11.02.2018].

ცხრილი №1⁸

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
თავშესაფრის მაძიებელი პირი	57	79	599	719	1792	1449	947	951

უცხო ქვეყნის მოქალაქისთვის, რომელიც სხვადასხვა მიზეზის გამო უსაფრთხო თავშესაფარს საჭიროებს, საერთაშორისო დაცვის მინიჭება, ცივილიზებული სამყაროსთვის ადამიანის უფლებების დაცვის ერთ-ერთი ქვაკუთხედი. მიუხედავად ამისა, უნდა აღინიშნოს, რომ ხშირია თავშესაფრის სისტემის არაკეთილსინდისიერად გამოყენების ფაქტები; სისტემით ბოროტად სარგებლობაში რამდენიმე შემთხვევა იგულისხმება; ხშირად უცხო ქვეყნის მოქალაქე თავშესაფარს მხოლოდ იმ დროს ითხოვს, როდესაც მას შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიგრაციის დეპარტამენტი, საქართველოში არალეგალურად ყოფნის გამო, თავის წარმოშობის ქვეყანაში დეპორტაციის მიზნით აკავებს. ცხადია, ასეთ დროს პირი ცდილობს ქვეყნიდან დეპორტაციის პროცესი განელოს, რაც, რა თქმა უნდა, სახელმწიფოს რესურსის ფუჭად ხარჯვას იწვევს. სისტემის ბოროტად სარგებლობასთან გვაქვს საქმე ასევე იმ დროს, როდესაც უცხო ქვეყნის მოქალაქე სამინისტროს საერთაშორისო დაცვისთვის მიმართავს მხოლოდ მაშინ, როდესაც შესაბამისი ორგანოები მას აკავებენ თავის წარმოშობის ქვეყანაში ექსტრადიციის მიზნით. გაეროს ლტოლვილთა უმაღლესი კომისრის სახელმძღვანელო პრინციპების თანახმად, „დევნა უნდა განვასხვავოთ საერთო სამართლით გათვალისწინებული დანაშაულის ჩადენის შედეგად მისჯილი სასჯელისგან. ადამიანები, რომლებიც სამართლებრივ დევნას ან სასჯელს გაურბიან, როგორც წესი, არ ითვლებიან ლტოლვილებად. ხაზი უნდა გაესვას იმას, რომ ლტოლვილი არის უსამართლობის მსხვერპლი ან პოტენციური მსხვერპლი და არა პირი, რომელიც მართლმსაჯულებას გაურბის“.⁹

თავშესაფრის სისტემის არაკეთილსინდისიერ გამოყენებას აქვს ადგილი, როდესაც უცხო ქვეყნის მოქალაქე სამინისტროს საერთაშორისო დაცვის თხოვნით, ყოველგვარი საფუძვლის გარეშე, დაუსრულებლად მიმართავს განმეორებით.

„საერთაშორისო დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონმა, რომელიც ძალაშია 2017 წლის 1-ლი თებერვლიდან, მეტ-ნაკლებად დაარეგულირა გაძევებასა და ექსტრადიციას დაქვემდებარებული პირების განაცხადების განხილვის წესი და ვადები. „საერთაშორისო დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის 24-ე მუხლის თანახმად, საქსტრადიციო პროცედურების ჩატარებისას ან საქართველოდან გაძევების საკითხის განხილვისას უცხოელს ან მოქალაქეობის არმქონე პირს უფლება აქვს, საერთაშორისო დაცვის მოთხოვნით მიმართოს ამ მუხლით გათვალისწინებულ სახელმწიფო უწყებებს, საერთაშორისო დაცვის მოთხოვნის შესაძლებლობის შესახებ ინფორმაციის მიწოდებიდან 15 კალენდარული დღის

8 საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს ოფიციალური ვებგვერდი; სტატისტიკა; ლტოლვილთა სტატისტიკა; ხელმისაწვდომია ბმულზე: www.mra.gov.ge/res/docs/2018030216100235786.pdf [ნანახია - 29/03.2018].

9 UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, December 2011, HCR/1P/4/ENG/REV. 3, available at: www.refworld.org/docid/4f33c8d92.html [ნანახია - 28.03.2018].

ვადაში. 29-ე მუხლის თანახმად, გაქვეების პროცედურაში მყოფი და ექსტრადიციისადმი დაქვემდებარებული პირის განცხადება სამინისტრომ უნდა განიხილოს არა უგვიანეს 1 თვისა.¹⁰

ჩვენი ნაშრომი ორიენტირებულია თავშესაფრის სისტემის ბოროტად გამოყენების იმ შემთხვევებზე, როდესაც უცხო ქვეყნის მოქალაქე სამინისტროს საერთაშორისო დაცვის თხოვნით, ყოველგვარი საფუძვლის გარეშე, დაუსრულებლად მიმართავს განმეორებით.

განმეორებით მიმართვის წესი განსაზღვრულია საქართველოს კანონით „საერთაშორისო დაცვის შესახებ“. კანონის 45-ე მუხლის მიხედვით, თუ უცხოელს ან მოქალაქეობის არმქონე პირს ლტოლვილის ან ჰუმანიტარული სტატუსი შეუწყდა, გაუუქმდა ან ჩამოერთვა, ან თავშესაფრის პროცედურა საქართველოში დასრულდა, მას უფლება აქვს წარადგინოს განმეორებითი განცხადება საერთაშორისო დაცვაზე, თუ მის წარმოშობის ქვეყანაში მოხდა ისეთი ცვლილებები, რომლებიც მის საერთაშორისო დაცვის საჭიროებას წარმოშობს, ან არსებობს ახალი ფაქტობრივი გარემოებები, რომლებიც წინა განხილვის დროს არ შეფასებულა და რომელთა წარმოუდგენლობაც განმცხადებლის ბრალით არ მომხდარა.¹¹

კანონით არ არის აკრძალული საერთაშორისო დაცვის განმეორებით მოთხოვნა, რადგან შესაძლებელია თავშესაფრის მაძიებელს უარის თქმის შემდეგ რეალურად გაუჩნდეს ისეთი ახალი გარემოება, რომელიც საჭიროებს შესწავლას. განმეორებით მიმართვა ვერ აიკრძალება, რადგან სისტემის არაკეთილსინდისიერად გამოყენების პრევენციამ არ უნდა დაჩაგროს თავშესაფრის კეთილსინდისიერად მაძიებელი პირები.

დაუსაბუთებელი განმეორებითი განაცხადები დიდ პრობლემას წარმოადგენს სამინისტროსთვის სხვადასხვა მიზეზის გამო; პირველ რიგში, დაუსაბუთებელი განმეორებითი განაცხადების განხილვა ფუჭად ხარჯავს სამინისტროს რესურსს, რომელიც ისედაც საკმაოდ შეზღუდულია. სამინისტროს ადამიანური რესურსი, რომელიც პასუხისმგებელია საერთაშორისო დაცვის განაცხადის შესწავლაზე და თავშესაფრის მომთხოვნი პირისთვის საერთაშორისო დაცვის მინიჭების შესახებ გადაწყვეტილების მიღებაზე, მწირია. სტატუსის დადგენის განყოფილებაში შტატიტ დასაქმებულია 6 სპეციალისტი; 2018 წლის განმავლობაში, გაეროს ლტოლვილთა უმაღლესი კომისრის ოფისის ფინანსური მხარდაჭერით, განყოფილებაში ხელშეკრულებით დასაქმებულია კიდევ 2 სპეციალისტი. ამ სპეციალისტების ხელშეკრულება 2018 წლის ბოლოს მთავრდება და არაა გარანტირებული, რომ ისინი ამა თუ იმ ფორმით გააგრძელებენ მუშაობას; გამომდინარე იქიდან, რომ წინამდებარე დოკუმენტი ორიენტირებულია პრობლემის გრძელვადიან გადაწყვეტაზე, მართებული იქნება სიტუაცია შეფასდეს მუდმივი რესურსის მიხედვით.

როგორც ზემოთ მოცემულ ცხრილშია ნაჩვენები, უკანასკნელი წლების ტენდენციის გათვალისწინებით, ყოველწლიურად თავშესაფრის მაძიებელ პირთა რაოდენობა დაახლოებით 1000-ს შეადგენს. 6 სპეციალისტის პირობებში, ერთი წლის განმავლობაში ერთ სპეციალისტს დაახლოებით 170 საქმის განხილვა უწევს, რაც ყოველთვიურად 15-მდე საქმის შესწავლას ნიშნავს. სტატუსის დამდგენი სპეციალისტების თქმით, მრავალწლიანი პრაქტიკის გათვალისწინებით, სასურველია სპეციალისტი თვეში მაქსიმუმ 10

10 საქართველოს კანონი „საერთაშორისო დაცვის შესახებ“, მუხლები 24 და 29.

11 საქართველოს კანონი „საერთაშორისო დაცვის შესახებ“, მუხლი 45.

საქმეს სწავლობდეს;¹² წინააღმდეგ შემთხვევაში, დროთა განმავლობაში მოსალოდნელია ხარისხმა იკლოს და იმატოს არასრულყოფილად შესწავლის საფუძველზე მომზადებული დასკვნების რაოდენობამ; ეს კი, თავის მხრივ, გამოიწვევს იმას, რომ სასამართლო საქმეების ხელახლა განხილვის დავალებას გასცემს, რაც დამატებითი საქმე იქნება ისევე იმავე სპეციალისტებისთვის. გარდა ამისა, დაუსრულებელი განმეორებითი განაცხადები, ყოველწლიურ მიმართებთან ერთად, გამოიწვევს განსახილველი საქმეების დაგროვებას. ვინაიდან 2017 წლამდე მოქმედი კანონმდებლობა არ არეგულირებდა განმეორებით განაცხადებს, სამინისტროში არ ხდებოდა შესაბამისი სტატისტიკის წარმოება. ახალ კანონში საერთაშორისო დაცვაზე განმეორებითი განაცხადის ცნების გაჩენასთან ერთად დაიწყო სტატისტიკის წარმოება. 2017 წელს სამინისტროს განმეორებითი განაცხადით მიმართა 125-მა ადამიანმა, რაც საერთო მიმართვის დაახლოებით 15%-ს შეადგენს.¹³ ეს საქმეები სტატუსის დამდგენ სპეციალისტებს უმატებს საქმეს იმ პირობებში, როდესაც მათ სასურველზე მეტი რაოდენობის საქმე აქვთ ყოველთვიურად განსახილველი.

ასევე იხარჯება სახელმწიფოს ფინანსური რესურსი, რადგან პირის თავშესაფრის მაძიებლად რეგისტრაციას ავტომატურად ერთვის მისი სოციალური და ეკონომიკური გარანტიებით უზრუნველყოფა. კერძოდ, თავშესაფრის მაძიებლის სტატუსის მქონე პირი, საქართველოს მოქალაქის მსგავსად, ისარგებლოს ჯანდაცვის სისტემით; გარდა ამისა, თუ მაძიებელი სპეციფიკური საჭიროების მქონე პირია, სახელმწიფომ იგი უნდა უზრუნველყოს საცხოვრებელი ადგილითა და სხვა აუცილებელი პირობებით.

საერთაშორისო დაცვაზე განმეორებითი განაცხადები გამოიწვევს ასევე ევროპის ქვეყნებისთვის, რის ნათელ მაგალითსაც წარმოადგენს 2016 წელს ევროპული პარლამენტისა და ევროპული საბჭოსათვის ევროპული კომისიის შეთავაზება საერთაშორისო დაცვის ერთიანი პროცედურის შექმნის შესახებ. ამ პროცედურაში 42-ე მუხლი ეთმობა განმეორებით განაცხადებს.¹⁴

პრობლემის გადაჭრის გზები (ალტერნატივა)

პოლიტიკის დოკუმენტზე მუშაობის პროცესში შევისწავლეთ საერთაშორისო გამოცდილება და ინტერვიუები ავიღეთ ძირითადი აქტორებისგან. საერთაშორისო გამოცდილებისა და მონაწილე მხარეებისგან მიღებული ინფორმაციის შეჯერების საფუძველზე მოხდა პრობლემის გადაჭრის გზების ჩამოყალიბება. პოლიტიკის დოკუმენტში დასმული პრობლემის გადასაჭრელად წინამდებარე ნაშრომში განხილული და შეფასებული გვაქვს ორი ალტერნატივა:

I ალტერნატივა – საერთაშორისო დაცვაზე განმეორებითი განაცხადის დროს უცხო ქვეყნის მოქალაქეს ან მოქალაქეობის არმქონე პირს არ მიენიჭება თავშესაფრის მაძიებლის სტატუსი, თუ სამინისტრო არ მიიღებს გადაწყვეტილებას განაცხადის განხილვის თაობაზე.

12 სტატუსის დამდგენ სპეციალისტებთან ჩატარებული ჯგუფური ინტერვიუ. ინტერვიუს ჩატარების თარიღი: 19 მარტი, 2018.

13 სამინისტროს შიდა მოხმარების ელექტრონული სტატისტიკური ბაზა.

14 Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU, 2016/0224. ხელმისაწვდომია: www.ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160713/proposal_for_a_common_procedure_for_international_protection_in_the_union_en.pdf [ნანახია - 30.04.2018].

აღნიშნული ალტერნატივა გულისხმობს, რომ სამინისტროში საერთაშორისო დაცვაზე განმეორებითი განაცხადის წარდგენის შემთხვევაში, პირი არ ჩაითვლება თავშესაფრის მაძიებლად, თუ სამინისტრო არ მიიღებს გადაწყვეტილებას, რომ განცხადებაში მითითებულია ახალი გარემოებები, რის გამოც განაცხადი შეისწავლება თავიდან. ეს თავისთავად გულისხმობს, რომ პირი განცხადების რეგისტრაციისთანავე არ დარეგისტრირდება თავშესაფრის მაძიებლად, მასზე არ გაიცემა თავშესაფრის მაძიებლის ცნობა და შესაბამისად, იგი ვერ ისარგებლებს იმ უფლებებით, რითიც სარგებლობენ თავშესაფრის მაძიებლები; კერძოდ, მას არ ექნება განსახლების უფლება, არ ექნება უფასო იურიდიული დახმარებით სარგებლობის უფლება, სამინისტროს გადაწყვეტილების გასაჩივრების შემთხვევაში გადაიხდის სახელმწიფო ბაჟს. განმეორებითი განაცხადის შემთხვევაში თავშესაფრის მაძიებლის უფლებებით სარგებლობის შეზღუდვის პრაქტიკა აპრობირებულია საფრანგეთში, გერმანიაში, შვეიცარიაში და კვიპროსზე.¹⁵ სამინისტროს გადაწყვეტილების გასაჩივრებისა და სასამართლოს განხილვის ვადები შემჭიდროვდება; კერძოდ, სამინისტრო ერთ დღეში შეისწავლის პირის განმეორებით განაცხადს საერთაშორისო დაცვაზე, სადაც განერილი უნდა იყოს ყველა ის ახალი გარემოება, რომლის გამოც პირი ხელახლა ითხოვს თავშესაფარს. იმ შემთხვევაში, თუ სამინისტრო განაცხადში წარმოდგენილ ფაქტებს არ მიიჩნევს ახალ გარემოებად, პირს უარს ეტყვიან თავშესაფრის მაძიებლად რეგისტრაციაზე და საერთაშორისო დაცვაზე მისი განაცხადის ხელახლა განხილვაზე. ამ გადაწყვეტილების გასაჩივრებისთვის პირს მიეცემა 5 სამუშაო დღე. ამასთან, გამომდინარე იქიდან, რომ იგი არ ჩაითვლება თავშესაფრის მაძიებლად, იგი ვერ ისარგებლებს უფასო იურიდიული დახმარებით და გადაიხდის გასაჩივრებისთვის კანონმდებლობით დადგენილ სახელმწიფო ბაჟს. თუ პირი გაასაჩივრებს სამინისტროს გადაწყვეტილებას ხელახლა განხილვაზე უარის შემთხვევაში, სასამართლო ვალდებული იქნება აღნიშნული საკითხი განიხილოს 1 თვის ვადაში.

ამ ალტერნატივის განხორციელების შემთხვევაში პირი, რომელიც ცდილობს სისტემის არაკეთილსინდისიერად გამოყენებას, ვერ ისარგებლებს იმ უფლებებითა და გარანტიებით, რითიც სარგებლობენ თავშესაფრის მაძიებლები, მათ შორის ჯანდაცვაზე, განათლებაზე და დასაქმებაზე ხელმისაწვდომობით და ასევე განსახლების უფლებით. არსებული სისტემა ძალზე ლოიალურია, რაც უცხოელებს სისტემით ბოროტად სარგებლობის ბევრ მიზეზს და საშუალებას აძლევს. თუ ალტერნატივა განხორციელდება, მინიმუმამდე დავა ის ბენეფიტები, რის გამოც პირს აქვს მოტივაცია, დაუსაბუთებელი და უსაფუძვლო განაცხადებით დაუსრულებლად მოითხოვოს თავშესაფარი საქართველოში. გარდა ამისა, თუ გასაჩივრების შემთხვევაში იმ უცხოელებს, ვინც არაკეთილსინდისიერად ცდილობს სისტემით ისარგებლოს, მოუწევთ როგორც სამართლებრივი კონსულტანტის სერვისებით სარგებლობის საფასურის, ისე გასაჩივრებისთვის დადგენილი სახელმწიფო ბაჟის გადახდა. გაცილებით ნაკლები პირი გაასაჩივრებს სამინისტროს გადაწყვეტილებას გან-

15 *Country Report - France | Asylum Information Database*, (AIDA), 2017. ხელმისაწვდომია: www.asylumineurope.org/reports/country/france [ნანახია - 20.04.2018].
Country Report - Germany | Asylum Information Database, (AIDA), 2017. ხელმისაწვდომია: www.asylumineurope.org/reports/country/germany [ნანახია - 20.04.2018].
Country Report - Switzerland | Asylum Information Database, (AIDA), 2017. ხელმისაწვდომია: www.asylumineurope.org/reports/country/switzerland [ნანახია - 20.04.2018].
Country Report - Cyprus | Asylum Information Database, (AIDA), 2017. ხელმისაწვდომია: www.asylumineurope.org/reports/country/cyprus [ნანახია - 20.04.2018].

მეორებით განაცხადის განხილვაზე უარის შესახებ, რადგან არ მოისურვებენ თანხის ფუჭად ფლანგვას. ახლა მათ არაფერი აკავებთ, რომ გაუთავებლად ასაჩივრონ სამინისტროს გადაწყვეტილებები, რადგან მათთვის ნებისმიერ შემთხვევაში უფასოა როგორც იურიდიული დახმარება, ისე თავად გასაჩივრება.

აღნიშნულ ალტერნატივას, განხორციელების შემთხვევაში, სავარაუდოდ, ექნება როგორც გარკვეული წინააღმდეგობა, ისე გარკვეული მხარდაჭერა გაეროს ლტოლვილთა უმაღლესი კომისრის ოფისის (შემდგომში გლუკი) მხრიდან. პოლიტიკის დოკუმენტზე მუშაობის პროცესში ჩატარებული ინტერვიუს ანალიზზე დაყრდნობით შეგვიძლია ვივარაუდოთ, რომ გლუკი, თავისი მანდატიდან გამომდინარე, ზოგადად არ მიესალმება ისეთ ცვლილებებს, რომლებიც განმცხადებლებს შეუზღუდავს სოციალურ-ეკონომიკურ სარგებელს.¹⁶ თუმცა, როგორც უკვე აღინიშნა, ასეთი შეზღუდვები აპრობირებულია ევროპის კავშირის ნევრ ქვეყნებშიც. გლუკი ასევე, სავარაუდოდ, არ მიესალმება განმცხადებლების უფასო იურიდიული დახმარების გარეშე დატოვებას და მათთვის გასაჩივრებისთვის დადგენილი სახელმწიფო ბაჟის გადახდის ვალდებულების დაწესებას. თუმცა ასეთი მეთოდებით სისტემით არაკეთილსინდისიერად მოსარგებლეთათვის მოტივაციის შემცირება ასევე ნაცნობია ევროპის ქვეყნებისთვის. გარდა ამისა, ის გარემოება, რომ შესაძლებელია გლუკმა მხარი არ დაუჭიროს კონკრეტული ქმედებების გატარებას, არ ნიშნავს იმას, რომ სახელმწიფოს აღარ ექნება შესაძლებლობა ესა თუ ის ღონისძიება გაატაროს. გლუკის პოზიცია არის სარეკომენდაციო ხასიათის და სახელმწიფო არ არის ვალდებული ის გაიზიაროს, თუ პოზიცია არ შეესაბამება სახელმწიფო ინტერესებს. სახელმწიფო ინტერესები საერთაშორისო ორგანიზაციების რეკომენდაციებზე მალა დგას. ზოგადად, როგორც გლუკი, ისე საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატი მიესალმება თავშესაფრის სისტემის არაკეთილსინდისიერად გამოყენების წინააღმდეგ ქმედითი ღონისძიებების გატარებას.^{17 18}

ალტერნატივის განხორციელების შემთხვევაში, გლუკი, სავარაუდოდ, მხარს დაუჭერს გასაჩივრებისა და სასამართლოში განხილვის ვადების შემჭიდროვებას; გარდა ამისა, ორგანიზაცია არ იქნება წინააღმდეგი, თუ გასაჩივრებისას მხოლოდ ერთი ინსტანცია მიიღებს საბოლოო გადაწყვეტილებას.¹⁹ ამასთან, აღნიშნული ალტერნატივა არ აწესებს განმეორებითი განაცხადის გაკეთების აკრძალვას, რაც გლუკისთვის აუცილებელი პირობაა; გლუკის პოზიციაა, რომ ნებისმიერ ადამიანს ნებისმიერ ვითარებაში უნდა ჰქონდეს უსაფრთხო თავშესაფრის თხოვნის უფლება.²⁰

16 ინტერვიუ სამხრეთ კავკასიაში გაეროს ლტოლვილთა უმაღლესი კომისრის ოფისის წარმომადგენელთან. ინტერვიუს ჩატარების თარიღი 27 აპრილი, 2018.

17 იქვე.

18 ინტერვიუ საქართველოს სახალხო დამცველის წარმომადგენელთან. ინტერვიუს ჩატარების თარიღი 1 მაისი, 2018

19 ინტერვიუ სამხრეთ კავკასიაში გაეროს ლტოლვილთა უმაღლესი კომისრის ოფისის წარმომადგენელთან. ინტერვიუს ჩატარების თარიღი 27 აპრილი, 2018.

20 იქვე.

დადებითი მხარეები	უარყოფითი მხარეები
დაიზოგება სახელმწიფოს რესურსი, რომელიც ახლა ფუჭად იხარჯება მათზე, ვინც სისტემით ბოროტად სარგებლობს.	ალტერნატივით გათვალისწინებულ რამდენიმე ღონისძიებას მხარს არ დაუჭერს გლუკი.
მინიმუმამდე შემცირდება ის ბენეფიტები და პირობები, რომლებიც პირს აძლევს მოტივაციას, განმეორებით მოითხოვოს თავშესაფარი ქვეყანაში.	
ალტერნატივის განხორციელებას არ სჭირდება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან თანხების მობილიზება.	

II ალტერნატივა: არსებული მდგომარეობის სტატუს-კვოს შენარჩუნება

ეს ალტერნატივა გულისხმობს არსებული მდგომარეობის, ანუ სტატუს-კვოს შენარჩუნებას. ამჟამად საერთაშორისო დაცვაზე განმეორებით განცხადებასა და პროცედურულ გარანტიებს არეგულირებს „საერთაშორისო დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის 45-ე მუხლი; მოქმედი კანონმდებლობით, თუკი საერთაშორისო დაცვაზე განმეორებით განცხადებაში არ არის მითითებული ახალი ფაქტობრივი გარემოება(ები), რაც არ შესწავლილა პირველადი განაცხადის განხილვისას ან თუკი განმცხადებლის წარმოშობის ქვეყანაში ისეთი სახის ცვლილებებს ადგილი არ ჰქონია, რომლებიც მისი საერთაშორისო დაცვის საჭიროებას წარმოშობს, სამინისტრო იღებს გადაწყვეტილებას საერთაშორისო დაცვაზე განმეორებითი განცხადების განხილვაზე უარის თქმის შესახებ. თუმცა კანონში არ არის მკაფიოდ განმარტებული, პირი ისარგებლებს თუ არა თავშესაფრის მაძიებლის სტატუსით.

ამ ალტერნატივის განხორციელების შემთხვევაში, არ იქნება საჭირო რაიმე სახის ქმედება და სისტემა განაგრძობს ფუნქციონირებას იმ ფორმით, რა ფორმითაც ახლა არსებობს. ამ შემთხვევაში ნაკლებად სავარაუდოა, რომ პოლიტიკის დოკუმენტში აღწერილი პრობლემები აღმოიფხვრას; უნდა აღინიშნოს, რომ დღესდღეობით განმეორებითი განაცხადების გამოყენებით სისტემით ბოროტად სარგებლობის შემთხვევების რაოდენობა არ აღწევს კრიტიკულ ზღვარს; თუმცა, ქვეყანაში თავშესაფრის მაძიებელთა რაოდენობის ზრდის ტენდენციის გათვალისწინებით, პრევენციის მექანიზმის შექმნა აუცილებელია. გარდა ამისა, აღსანიშნავია, რომ დღესდღეობით სრული დატვირთვით არ არის ამოქმედებული გაძევების მექანიზმი და უცხოელები, რომლებიც უარს მიიღებენ თავშესაფარზე, ხშირად სამართლებრივი საფუძვლის არ არსებობის მიუხედავად, მაინც იმყოფებიან ქვეყანაში. გაძევების მექანიზმის ეფექტიანად ამოქმედების შემთხვევაში, სისტემით ბოროტად მოსარგებლეთა რაოდენობა მკვეთრად გაიზრდება და პრევენციის მექანიზმის არარსებობის შემთხვევაში, თავშესაფრის სისტემა მნიშვნელოვანი პრობლემების წინაშე აღმოჩნდება.

ცხრილი №2.

II ალტერნატივის დადებითი და უარყოფითი მხარეები

დადებითი მხარეები	უარყოფითი მხარეები
საერთაშორისო ორგანიზაციების მხარდაჭერა	არ შეიქმნება სისტემით ბოროტად სარგებლობის პრევენციის მექანიზმი
	გაგრძელდება სახელმწიფოს რესურსის ფუჭად ხარჯვა

ალტერნატივების დადებითი და უარყოფითი მხარეების შეფასების პარალელურად, უპირატესი ალტერნატივის გამოვლენის მიზნით, შევადგინეთ მოსალოდნელი შედეგების მატრიცა.

ცხრილი №3.

მოსალოდნელი შედეგების მატრიცა

ალტერნატივები	შედეგიანობა	განხორციელებადობა	რენტაბელობა	ხარჯიანობა	სარგებლიანობა
I ალტერნატივა	საშუალო	საშუალო	მაღალი	უდანახარჯოდ	მაღალი
II ალტერნატივა	დაბალი	მაღალი	დაბალი	უდანახარჯოდ	დაბალი

პოლიტიკის დოკუმენტზე მუშაობისას სხვადასხვა ლიტერატურისა და ევროპული პრაქტიკის გაცნობისა და სფეროს ექსპერტებთან ჩატარებული ინტერვიუების ანალიზის შედეგად გამოვლინდა, რომ პრობლემის 100%-ით მოგვარება ფაქტობრივად შეუძლებელია, რადგან საკითხის სპეციფიკურობიდან გამომდინარე, თავშესაფრის სისტემის არაკეთილსინდისიერი გამოყენების სრულად აღკვეთა ვერ მოხდება, თუმცა შესაძლებელია, რომ სისტემის ბოროტად გამოყენების შანსი და ალბათობა მინიმუმამდე შემცირდეს. პოლიტიკის დოკუმენტში მოცემული ორი ალტერნატივის შედარებისას გამოიკვეთა, რომ შედეგიანობისა და რენტაბელობის თვალსაზრისით I ალტერნატივა გაცილებით უპირატესია, ვიდრე მეორე, რადგან I ალტერნატივა ზოგავს სახელმწიფო რესურსს და მინიმუმამდე ამცირებს იმ ბენეფიტებს, რაც იზიდავს უცხო ქვეყნის მოქალაქეებს, რომ ბოროტად ისარგებლონ სისტემით; ამასთან, მართალია, ამჟამად საქართველოში არ ფიქსირდება იმ უცხოელთა დიდი რაოდენობა, ვინც განმეორებით ითხოვს საერთაშორისო დაცვას, მაგრამ ტენდენციების გათვალისწინებით (ყოველწლიურად თავშესაფრის მაძიებელთა რაოდენობის ზრდა), უახლოეს მომავალში არ არის გამორიცხული აღნიშნული ნაკადის ზრდა, რასაც II ალტერნატივა ვერ გაუმკლავდება. ხარჯიანობის თვალსაზრისით, არც ერთი ალტერნატივის განხორციელებას არ სჭირდება თანხა. I ალტერნატივას, სავარაუდოდ, უფრო ნაკლები მხარდაჭერა ექნება საერთაშორისო ორგანიზაციების მხრიდან,

თუმცა სარგებლიანობის თვალსაზრისით, I ალტერნატივა უფრო მომგებიანია, ვიდრე II, რადგან ითვალისწინებს სახელმწიფო რესურსების დაზოგვას. ზემოაღნიშნული კომპონენტების ურთიერთშეჯერების შედეგად გამოვლინდა, რომ I ალტერნატივა II ალტერნატივასთან შედარებით უპირატესია.

რეკომენდაცია

პოლიტიკის დოკუმენტში განხილული ალტერნატივების მოსალოდნელი შედეგიანობის ანალიზმა ცხადყო, რომ I ალტერნატივა უფრო მისაღებია, ვიდრე II ალტერნატივა.

ამ უპირატესი ალტერნატივის განხორციელებისათვის საჭიროა საკანონმდებლო ცვლილებები. „საერთაშორისო დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონში უნდა შევიდეს შემდეგი სახის ცვლილებები: საერთაშორისო დაცვაზე განმეორებითი განაცხადის განხილვის პროცესში უცხოელი ან მოქალაქეობის არმქონე პირი არ დარეგისტრირდება თავშესაფრის მაძიებლად და, შესაბამისად, ვერ ისარგებლებს თავშესაფრის მაძიებლის უფლებებით. ამასთან, ამავე კანონში უნდა გაიწესოს, რომ განმეორებითი განაცხადი სამინისტრომ უნდა განიხილოს ერთი სამუშაო დღის ვადაში; განმეორებითი განაცხადის განხილვაზე უარის თქმის შემთხვევაში კი, პირს შეეძლება აღნიშნული გადაწყვეტილება სასამართლოში გაასაჩივროს გაცნობიდან 5 სამუშაო დღის ვადაში.

საქართველოს ადმინისტრაციულ საპროცესო კოდექსში უნდა შევიდეს ცვლილება, რომლითაც განმეორებითი განაცხადის დროს რაიონული (საქალაქო) და სააპელაციო სასამართლო საქმეს განიხილავს ერთი თვის ვადაში.

„სახელმწიფო ბაჟის შესახებ“ საქართველოს კანონში უნდა შევიდეს ცვლილება, რომელშიც გაიწესება, რომ საერთო სასამართლოებში განსახილველ საქმეებზე სახელმწიფო ბაჟის გადახდისგან არ გათავისუფლდება ის უცხოელი ან მოქალაქეობის არმქონე პირი, რომელიც ასაჩივრებს სამინისტროს გადაწყვეტილებას საერთაშორისო დაცვაზე განმეორებითი განაცხადების განხილვაზე უარის შესახებ.

დასკვნა

ჩვენი პოლიტიკის დოკუმენტის მთავარ მიზანს წარმოადგენდა საქართველოში თავშესაფრის სისტემის არაკეთილსინდისიერი გამოყენებით ქვეყნისა და სამინისტროსათვის მიყენებული ზიანის განსაზღვრა და არაკეთილსინდისიერი გამოყენების პრევენციისათვის საჭირო მეთოდების შესწავლა. როგორც უკვე აღინიშნა, განხილული პრობლემის სრულად პრევენცია, თემის სპეციფიკიდან გამომდინარე, ფაქტობრივად შეუძლებელია, შესაბამისად, დოკუმენტში გავაანალიზეთ ალტერნატივები, რომლებიც ხელს შეუწყობს სისტემის ბოროტად გამოყენების აღბათობის შემცირებას.

შემოთავაზებული ორი ალტერნატივის დადებითი და უარყოფითი მხარეებისა და, ასევე, მოსალოდნელი შედეგების მატრიცის შეფასებით გამოიკვეთა უპირატესი ალტერნატივა, რომელიც გულისხმობს შემდეგს: საერთაშორისო დაცვაზე პირველი განმეორებითი განაცხადის დროს უცხო ქვეყნის მოქალაქეს ან მოქალაქეობის არმქონე პირს არ მიენიჭება თავშესაფრის მაძიებლის სტატუსი, თუ სამინისტრო არ მიიღებს გადაწყვეტილებას განაცხადის განხილვის თაობაზე – პირი ავტომატურად არ დარეგისტრირდება თავშესაფრის მაძი-

ებლად, მასზე არ გაიცემა თავშესაფრის მაძიებლის ცნობა და, შესაბამისად, ვერ ისარგებლებს იმ უფლებებით, რითიც თავშესაფრის მაძიებლები. მას არ ექნება განსახლებისა და უფასო იურიდიულ დახმარებაზე წვდომის უფლება, ვერ ისარგებლებს საყოველთაო ჯანდაცვის სერვისით, სასამართლოში გადაწყვეტილების გასაჩივრების შემთხვევაში კი, გადაიხდის სახელმწიფო ბაჟს. ამ ალტერნატივის თანახმად, სამინისტროს გადაწყვეტილების გასაჩივრებისა და სასამართლოს განხილვის ვადები შემჭიდროვდება. საბოლოო ჯამში, ეს ყველაფერი ხელს შეუწყობს იმას, რომ არაკეთილსინდისიერი თავშესაფრის მაძიებლებისთვის, მათთვის სასურველ უფლებებზე წვდომის შეზღუდვის გამო, შემცირდება სისტემის არაკეთილსინდისიერად გამოყენების მოტივაცია.

დაბოლოს, უნდა აღინიშნოს, რომ შერჩეული უპირატესი ალტერნატივის განხორციელება საჭიროებს მხოლოდ საკანონმდებლო ცვლილებას და არ მოითხოვს ფინანსურ დანახარჯებს. მისი პრაქტიკაში ასახვა, პოლიტიკური ნების არსებობის შემთხვევაში, შესაძლებელია მოხდეს მცირე დროში.

ბიბლიოგრაფია

1. ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაცია, 1948.
www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/
2. საქართველოს კონსტიტუცია (1994)
www.parliament.ge/ge/kanonmdebloba/constitution-of-georgia-68
3. საერთაშორისო დაცვის შესახებ საქართველოს კანონი
www.matsne.gov.ge/ka/document/view/3452780
4. თავშესაფარი საქართველოში, ზოგადი ინფორმაცია: www.mra.gov.ge/geo/static/705
5. საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს ოფიციალური ვებგვერდი; სტატისტიკა; ლტოლვილთა სტატისტიკა; www.mra.gov.ge/res/docs/2018030216100235786.pdf
6. UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, December 2011, HCR/1P/4/ENG/REV. 3 www.refworld.org/docid/4f33c8d92.html
7. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU www.ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160713/proposal_for_a_common_procedure_for_international_protection_in_the_union_en.pdf
8. *Country Report - France | Asylum Information Database.*
www.asylumineurope.org/reports/country/france
9. *Country Report - Germany | Asylum Information Database*
www.asylumineurope.org/reports/country/germany
10. *Country Report – Switzerland | Asylum Information Database.*
www.asylumineurope.org/reports/country/switzerland
11. *Country Report - Cyprus | Asylum Information Database.*
www.asylumineurope.org/reports/country/cyprus
12. ინტერვიუ სამხრეთ კავკასიაში გაეროს ლტოლვილთა უმაღლესი კომისრის ოფისის წარმომადგენელთან.
13. ინტერვიუ საქართველოს სახალხო დამცველის წარმომადგენელთან.
14. სტატუსის დამდგენ სპეციალისტებთან ჩატარებული ჯგუფური ინტერვიუ.

მხილავის მექანიზმის დანერგვის მიზანშეწონილობა საქართველოს კერძო სექტორში

ხატია რეხვიაშვილი

რეზიუმე

წინამდებარე პოლიტიკის დოკუმენტში მიმოხილულია საქართველოს წინაშე კერძო სექტორის კეთილსინდისიერების თვალსაზრისით არსებული გამოწვევები.

ნაშრომში ძირითად პრობლემად განხილულია კერძო სექტორში მხილავის არარსებობა; ამის გამომწვევ მიზეზებად განსაზღვრულია ბიზნესის წარმომადგენლებსა და სახელმწიფოს შორის კონსენსუსის არარსებობა; უარყოფითი საზოგადოებრივი დამოკიდებულება მხილავის მიმართ და ბიზნესომბუდსმენის უფლებამოსილების შეზღუდული ფარგლები. აღნიშნულის შედეგად წარმოიშობა ისეთი პრობლემები, როგორცაა: დარღვევაზე ან დარღვევის საფრთხეზე დაუყოვნებლივი რეაგირების მექანიზმების არარსებობა; დარღვევის გამომვლენი პირების დევნისა და შევინროების საფრთხე; ადამიანის უფლებათა დარღვევის საფრთხე; კორუფციული გარიგებების საფრთხე; ცნობიერების დაბალი დონე; საჯარო ინტერესისთვის მიყენებული ზიანის დიდი მასშტაბი და დაუსჯელობის სინდრომის არსებობა კერძო სექტორში.

აღნიშნული პრობლემებიდან გამომდინარე, განისაზღვრა შემდეგი მიზნები: 1. კერძო სექტორში არსებულ კორუფციულ რისკებზე/სამართალდარღვევებზე სწრაფი რეაგირება; 2. საჯარო ინტერესის დაცვა კერძო სექტორში არსებულ მომეტებული მნიშვნელობის სფეროებში; 3. სამართალდარღვევის/კერძო სექტორში არსებული არამართლობიერი საფრთხის გამომვლენი პირების სათანადო დაცვის გარანტიებით უზრუნველყოფა.

დასახული მიზნებიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილად მივიჩნიეთ პრობლემის გადაჭრის სამი გზის – სამი ალტერნატივის განხილვა: 1. ნულოვანი ალტერნატივა – არსებული მდგომარეობის (სტატუს-კვოს) შენარჩუნება; 2. I ალტერნატივა – კერძო სექტორისთვის სექტორული კანონმდებლობის შემუშავება, ბიზნესომბუდსმენის უფლებამოსილების გაზრდა და მისთვის საგამოძიებო და საზედამხედველო ფუნქციების მინიჭება; 3. II ალტერნატივა – ერთიანი საკანონმდებლო აქტის შემუშავება, დამოუკიდებელი საგამოძიებო და საკონსულტაციო ორგანოს შექმნა.

როგორც ხარჯთსარგებლიანობისა და მულტიფაქტორული ანალიზმა აჩვენა, I ალტერნატივა (სექტორული კანონმდებლობის შექმნა) ყველაზე ნაკლებ დანახარჯს მოითხოვს, აკმაყოფილებს საერთაშორისო სტანდარტებს და მისი განხორციელება ნაკლებ რისკთან არის დაკავშირებული.

შესავალი

კერძო სექტორში კორუფციული რისკების შემცირება საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიის ერთ-ერთი პრიორიტეტია. საინვესტიციო გარემოს მნიშვნელოვანი გაუმჯობესების მიუხედავად, საქართველო ჯერაც დგას ისეთი მნიშვნელოვანი გამოწვევების წინაშე, როგორცაა კორპორაციული მართვის გამჭვირვალე პრინციპებისა და ეთიკური ქცევის ნორმების დამკვიდრების ხელშეწყობა, ბიზნესის კეთილსინდისიერების უზრუნველყოფის მიზნით არსებული რისკების შესწავლა, საზოგადოებრივი ცნობიერების ამაღლება ბიზნესის კეთილსინდისიერებისა და მისი მნიშვნელობის შესახებ.¹

კორუფციული რისკების შემცირება და კორუფციისგან თავისუფალი ბიზნესგარემოს იდეის ადვოკატირება 2017-2018 წლების ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებულ სტრატეგიულ სამიზნეებს შორისაა.² თუმცა, აღსანიშნავია, რომ სახელმწიფოებს განსაკუთრებული სიფრთხილის გამოჩენა მართებთ ბიზნესსექტორში კორუფციული რისკების აღმოფხვრის მიზნით რეგულაციების შემოღებისას, ვინაიდან ნებისმიერი საკანონმდებლო ჩარევა შესაძლოა ზღუდავდეს ბიზნესსექტორის დამოუკიდებლობას და უარყოფითად აისახოს საინვესტიციო გარემოს თავისუფლებაზე. მეორე მხრივ, გასათვალისწინებელია ისიც, რომ კერძო სექტორის საქმიანობის ფარგლებში ხვდება მთელი რიგი სტრატეგიული მნიშვნელობის მიმართულებები, რაც განაპირობებს მომეტებულ საზოგადოებრივ ინტერესს კერძო სექტორის მხრიდან სამართალდარღვევების გამოვლენასთან დაკავშირებით.

აღნიშნული წარმოშობს საჭიროებას, რომ განვიხილოთ კორუფციასთან ბრძოლის ისეთი მექანიზმის კერძო სექტორში დანერგვის მიზანშეწონილობა, როგორცაა მხილების ინსტიტუტი და მამხილებელთა დაცვის გარანტიები. მხილების თანამედროვე ცნების ერთ-ერთი პირველი ფორმულირების თანახმად, მხილება არის პირის ქმედება, რომელიც მიიჩნევს რომ საჯარო ინტერესი აღემატება იმ ორგანიზაციის ინტერესებს, რომელსაც ის ემსახურება და ამხელს ორგანიზაციის კორუფციულ, უკანონო, თალღითურ ან საზიანო საქმიანობას.³

საქართველოს კანონმდებლობით, მხილება არის პირის (მამხილებლის) მიერ განცხადების განმხილველი ორგანოს, გამომძიებლის, პროკურორის ან/და საქართველოს სახალხო დამცველის ინფორმირება საჯარო მოსამსახურის (მხილებულის) მიერ საქართველოს კანონმდებლობის ან ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების შემცველი ნორმების დარღვევის შესახებ, ასეთის არსებობის შემთხვევაში, რომელმაც ზიანი მიაყენა ან შეიძლება მიაყენოს საჯარო ინტერესს ან შესაბამისი საჯარო დაწესებულების რეპუტაციას. მხილებად ჩაითვლება აგრეთვე მამხილებლის მიერ ზემოაღნიშნული დარღვევის შესახებ სამოქალაქო საზოგადოების ან მასობრივი ინფორმაციის საშუალებების ინფორმირება განცხადების განმხილველი ორგანოს, გამომძიებლის, პროკურორის ან საქართველოს სახალხო დამცველის მიერ გადაწყვეტილების მიღების შემდეგ.⁴

1 საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგია, გვ. 39

2 საქართველოს 2017-2018 წლების ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმა, პრიორიტეტი IX

3 Nader Petkas, and Blackwell, Whistleblowing (1972). ციტირებულია სტატიაში: Nicholas M Rongine, Toward a Coherent Legal Response to the Public Policy Dilemma Posed by Whistleblowing, American Business Law Journal, Summer 1985. Vol. 23, Iss. 2; p. 28.

4 საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ საქართველოს კანონი, მუხლი 201, პ. „ა“.

საქართველოს კანონმდებლობა მხილების მექანიზმს იცნობს მხოლოდ საჯარო სექტორში საჯარო მოსამსახურის მიერ ჩადენილი სამართალდარღვევის მიმართ. მიუხედავად იმისა, რომ მხილების ცნება ყურადღებას ამახვილებს საჯარო ინტერესისთვის ზიანის მიყენებაზე, საკითხის მხოლოდ საჯარო სექტორში დარეგულირებით სამართლებრივი შეფასებისა და კონტროლის მიღმა რჩება კერძო სექტორის ის საქმიანობა, რომლის მომეტებული მნიშვნელობიდან გამომდინარეც არსებობს სათანადო კონტროლის განხორციელების საჯარო ინტერესი.

წინამდებარე ნაშრომი მიზნად ისახავს საქართველოს კერძო სექტორში მხილების ინსტიტუტის დანერგვის მიზანშეწონილობის შეფასებას, არსებული მდგომარეობისა და ჩარევის ალტერნატიული მოდელების მოსალოდნელი შედეგების პროგნოზირებას, ოპტიმალური ალტერნატივის შერჩევას და რეკომენდაციების შემუშავებას ქმედების შერჩეული მოდელის ეფექტიანი განხორციელების მიზნით. ალტერნატივების შერჩევა მოხდება ხარჯთსარგებლიანობის ანალიზისა და მულტიფაქტორული ანალიზის საფუძველზე.

ნაშრომში გამოყენებული იქნება შედარებით-სამართლებრივი კვლევები, საერთაშორისო სტანდარტები მხილების ინსტიტუტისა და მამხილებლის დაცვის თვალსაზრისით; ასევე, საუკეთესო უცხოური პრაქტიკა.

პრობლემის აღწერა

ბიზნესის კეთილსინდისიერების კონცეფციის ადვოკატირება და ქმედითი ზომების მიღება კერძო სექტორში კორუფციული რისკების შემცირების მიზნით, საქართველოს საშინაო პოლიტიკის პრიორიტეტულ მიმართულებასთან ერთად, საერთაშორისო სამთავრობათაშორისო ორგანიზაციების რეკომენდაციაცაა.

ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის ანტიკორუფციული ქსელის (OECD-ACN) 2016 წლის შეფასებით, მიზანშეწონილია საქართველოს მთავრობამ შეასრულოს შემდეგი რეკომენდაციები: 1. ჩაატაროს ბიზნესის კეთილსინდისიერების რისკების კვლევა; კომპანიებსა და სამთავრობო სექტორს მიენოდოს ინფორმაცია ბიზნეს-სექტორში კეთილსინდისიერების რისკებისა და პრევენციის მექანიზმების შესახებ; 2. ბიზნესომბუდსმენს უნდა მიეცეს შესაძლებლობა ჩაერთოს ბიზნესის კეთილსინდისიერების საკითხებში; 3. უნდა შემუშავდეს კეთილსინდისიერებისა და ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმები სახელმწიფოსა და მუნიციპალიტეტების მიერ კონტროლირებად კომპანიებთან დაკავშირებით. უნდა გაიზარდოს ამ კომპანიების გამჭვირვალობის ხარისხი მათზე ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნების მოთხოვნების გავრცელების მეშვეობით; 4. განხილული უნდა იყოს საჯარო დაფინანსების მქონე პროექტების ფარგლებში კეთილსინდისიერების პაქტების შემუშავების შესაძლებლობა; 5. უნდა მოხდეს იურიდიული პირების ბენეფიციარი მესაკუთრეების ვინაობის გასაჯაროება და ამ ინფორმაციის გამოქვეყნება ონლაინ. ამავდროულად, უნდა დაწესდეს პასუხისმგებლობა ამ ინფორმაციის გაუმჟღავნებლობის ან არასწორი ინფორმაციის მითითების შემთხვევაში.⁵ ასევე აღსანიშნავია ლონდონის ანტიკორუფციულ სამიტზე საქართველოს მიერ აღებული ვალდებულება ბენეფიციარი მფლობელების რეესტრის წარმოების შესახებ.⁶

5 OECD-CAN, Anti-corruption Reforms in Georgia, 4th Round of Monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan, 2016, pp. 86-87
6 London Anti-Corruption Summit: Commitments to enhance beneficial Ownership; Transparency in the Oil, Gas and Mining Sector, May 2016, p.6

OECD-ACN-ის 2016 წლის მე-4 რაუნდის შეფასებისა და 2017 წლის შუალედური შეფასებების⁷ თანახმად, მიუხედავად საქართველოს ხელისუფლების მიერ კერძო სექტორში კორუფციული რისკების აღმოსაფხვრელად გადადგმული ნაბიჯებისა, კვლავ პრობლემურ საკითხებად რჩება ბიზნესის კეთილსინდისიერების უზრუნველყოფა და შესაბამისი პრევენციული ზომების გატარება. აღსანიშნავია, რომ, ერთი მხრივ, ცნობიერების დაბალი დონე და, მეორე მხრივ, კონტროლის მექანიზმების სიმცირე მნიშვნელოვნად ართულებს ორგანიზაციების საერთაშორისო რეკომენდაციების შესრულებას.

პრობლემის მასშტაბის შემცირების ერთ-ერთ მეთოდად შესაძლოა მხილების ინსტიტუტის კერძო სექტორში დანერგვის განხილვა. არაერთი საერთაშორისო დოკუმენტი მიუთითებს მხილების სამართლებრივი მონესრიგებისა და მამხილებლის დაცვის საჭიროებაზე როგორც საჯარო, ისე კერძო სექტორში.

მხილების ინსტიტუტი საქართველოში 2009 წელს „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ კანონში ცვლილებების შეტანით დაინერგა, თუმცა მხილების, როგორც სამართალდარღვევის გამოვლენის მექანიზმის ეფექტიანად გამოყენება მხოლოდ 2014-2015 წლების საკანონმდებლო ცვლილებების შემუშავების შემდეგ გახდა შესაძლებელი. როგორც ზემოთ აღინიშნა, მოქმედი კანონმდებლობით, მხილება მხოლოდ საჯარო მოსამსახურეების მიერ ჩადენილი მართლსაწინააღმდეგო ქმედებების მიმართ გამოიყენება. შესაბამისად, პირი, რომელიც **საჯარო ინტერესის** (ავტორის ხაზგასმა) დასაცავად საჯარო დაწესებულების მიღმა ამხელს შიდაორგანიზაციულ დარღვევებს, ვერ ისარგებლებს დაცვის ისეთი გარანტიებით, რომლითაც აღჭურვილი არიან საჯარო მოსამსახურეების სამართალდარღვევების მამხილებელი პირები.

აღნიშნული მიდგომით შესაძლოა დაცული იყოს საჯარო სამსახურის რეპუტაცია, თუმცა საჯარო ინტერესი, რასაც მხილების ინსტიტუტი ემსახურება, სათანადო დაცვის მიღმა რჩება. საჯარო და კერძო სექტორს შორის ფუნქციების დელეგირებამ და მათ შორის მჭიდრო ურთიერთკავშირმა კერძო სექტორშიც წარმოშვა საჯარო ინტერესის დაცვის აუცილებლობა.

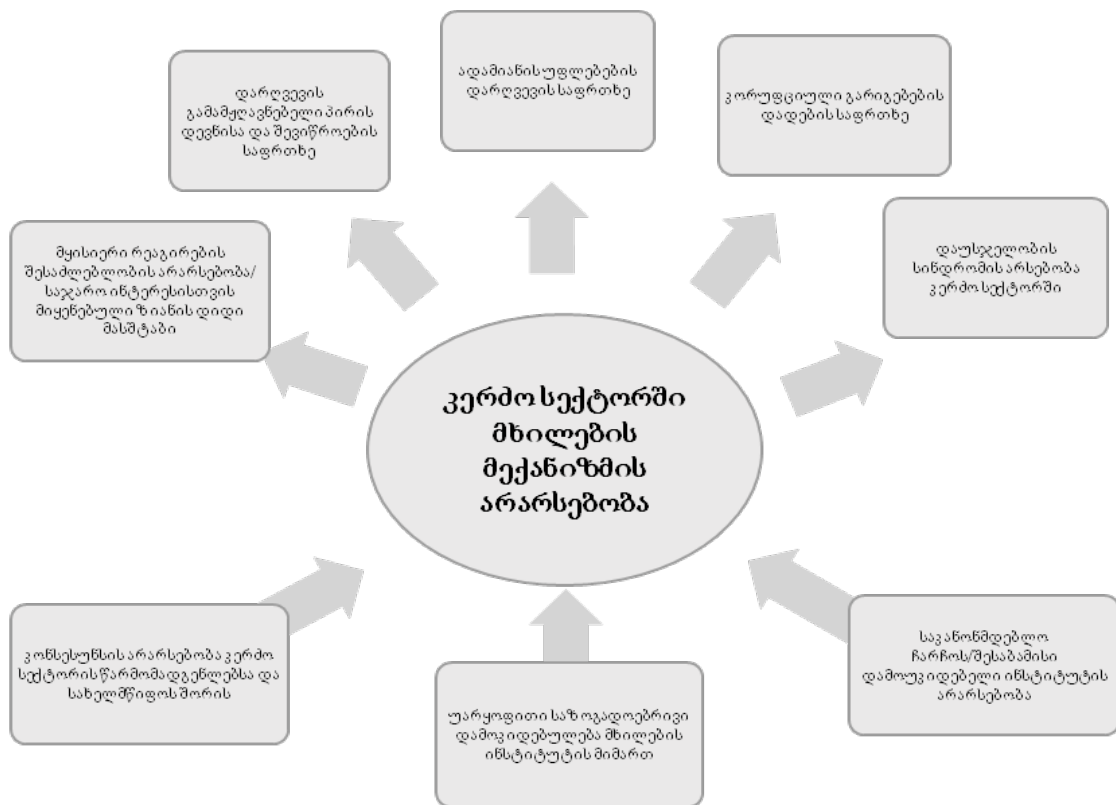
მომეტებელი მნიშვნელობის სფეროებად შეიძლება განისაზღვროს ტელეკომუნიკაციები; ელექტრო-, გაზ- და წყალმომარაგება; ფარმაციისა და ჯანდაცვის სფერო; მშენებლობა; სამოქალაქო ავიაცია და ნაოსნობა; კვების მრეწველობა. ასევე კერძო სექტორში განსაკუთრებულ საჯარო ინტერესს წარმოადგენს სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოების მართლზომიერი საქმიანობა, ბენეფიციარი მფლობელების⁸ ვინაობის გამოვლენა; პოლიტიკურად აქტიური პირების ტრანზაქციების კონტროლი; ინსაიდერული ვაჭრობისა და კარტელური გარიგებების გამოვლენა.⁹

7 OECD-CAN, Anti-corruption Reforms in Georgia, 4th Round of Monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan, Progress Update, September, 2017, pp. 47-49

8 Beneficial Ownership – ბენეფიციარის მფლობელი არის პირი, რომელიც რეალურად ფლობს საწარმოს აქტივებს, საწარმოს დოკუმენტებში მითითების გარეშე.

9 მომეტებული მნიშვნელობის სფეროებში კორუფციული რისკების შემცირების ამ საჭიროებაზე მიუთითებს OECD-CAN-ის სტამბოლის ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმის მე-4 რაუნდის შეფასების ანგარიშიც, გვ. 87-90

სქემა N1. პრობლემების ხე, პრობლემის გამომწვევი მიზეზები, ძირითადი პრობლემა, პრობლემით გამოწვეული შედეგები



კერძო სექტორში მხილების მექანიზმის არარსებობა გამოწვეულია სახელმწიფოსა და კერძო სექტორს შორის კონსენსუსის არარსებობის პრობლემით. სახელმწიფოს მხრიდან ბიზნესისთვის რეგულაციების დანერგვა უნდა მოხდეს ორმხრივი/მრავალმხრივი კონსულტაციების საფუძველზე. მიზანშეწონილია, ერთი მხრივ, თავისუფალი საინვესტიციო გარემოს კონცეფციის შენარჩუნება, მეორე მხრივ, საჯარო ინტერესის დაცვა და საჯარო ინტერესის დარღვევის ან დარღვევის მოსალოდნელ საფრთხეებზე მყისიერი რეაგირება, რის ეფექტიან საშუალებასაც მხილება იძლევა. აღსანიშნავია, რომ საკანონმდებლო რეგულირების არარსებობის პირობებში კერძო კომპანიაში არსებული დარღვევების (სიმძიმის მიუხედავად) გამოვლენის ალბათობა ძალიან დაბალია, ვინაიდან პირებს არ აქვთ რაიმე სახის ანგარიშსწორების/შევიწროებისაგან დაცვის მინიმალური გარანტიები (იხ. სქემა N.1).

გარდა აღნიშნულისა, კერძო სექტორში მამხილებლის დაცვას წმინდა პრაგმატული მნიშვნელობაც აქვს. საერთაშორისო სავაჭრო პალატის (ICC) მხილების სახელმძღვანელო პრინციპების თანახმად, კერძო კომპანიებში განხორციელებული თაღლითობებისა და სხვა სამართალდარღვევათა 25%-ის გამოვლენა მხილების მეშვეობით ხდება.¹⁰

კერძო სექტორში მხილების მექანიზმის დანერგვის საჭიროებაზე მიუთითებს არაერთი საერთაშორისო აქტი. მათ შორის აღსანიშნავია გაეროს კონვენცია კორუფციის წინააღმდეგ (UNCAC), რომელიც არის გლობალური დონის კონვენცია კორუფციის წინააღმდეგ და მიუთითებს სახელმწიფოების ვალდებულებაზე მამხილებლების დასაცავად. კონვენციის 33-ე მუხლის თანახმად, თითოეულმა სახელმწიფომ უნდა განიხილოს

10 International Chamber of Commerce, the World Business Organization, ICC Guidelines on Whistleblowing p. 2

შიდა კანონმდებლობაში შესაბამისი ზომების დანერგვის საკითხი, რათა უზრუნველყოს იმ პირთა დაცვა არასათანადო მოპყრობისგან, რომლებმაც კეთილსინდისიერად, გონივრულ საფუძველზე დაყრდნობით აცნობეს სახელმწიფოს წარმომადგენლებს კონვენციით გათვალისწინებული დარღვევების შესახებ.¹¹ UNCAC-ის მიზნებისთვის დანაშაულებრივ საქმიანობად, სხვა ქმედებებთან ერთად, განიხილება მექრთამეობა კერძო სექტორში (ქართული კანონმდებლობით – კომერციული მოსყიდვა; ავტორის დაზუსტება), ქონების მითვისება და გაფლანგვა კერძო სექტორში, ფულის გათეთრება და ა.შ.¹²

ასევე აღსანიშნავია ევროსაბჭოს სამართლებრივი თანამშრომლობის კომიტეტის (CDCJ) რეკომენდაცია CM/Rec(2014)7, რომლის თანახმად, მამხილებელი არის ნებისმიერი პირი, რომელსაც თავისი საქმიანობიდან გამომდინარე აქვს წვდომა და განაცხადებს ან გაასაჯაროებს ინფორმაციას საჯარო ინტერესისთვის ზიანის მიყენების ან ზიანის მიყენების მოსალოდნელი საფრთხის თაობაზე საჯარო ან კერძო სექტორში.¹³ რეკომენდაციის განმარტებითი მემორანდუმის თანახმად, ევროსაბჭო აღიარებს მხილების ინსტიტუტის მნიშვნელობას სამართალდარღვევის გამოვლენისა და პრევენციის მიზნებისთვის, მხილების როლს დემოკრატიული ღირებულებების, ანგარიშვალდებულებისა და გამჭვირვალობის გაზრდის თვალსაზრისით. მხილება გამოხატვისა და სინდისის თავისუფლების ფუნდამენტური ასპექტია და მნიშვნელოვანი როლი აკისრია კორუფციისა და არამართლზომიერი მმართველობითი ქმედებების წინააღმდეგ ბრძოლაში, როგორც კერძო, ისე საჯარო სექტორში.¹⁴ რეკომენდაციაში ასევე აღნიშნულია, რომ საჯარო და კერძო სექტორებში სამუშაო კულტურის შეცვლის მიზნით მნიშვნელოვანია მონაწილე სახელმწიფოებმა მკაცრი გზავნილით მიუთითონ დამსაქმებლებს, რომ ყურადღება გაამახვილონ და სათანადო რეაგირება ჰქონდეთ მათთვის მიწოდებულ ინფორმაციაზე და რომ მამხილებელთა დევნა და ვიქტიმიზაცია დემოკრატიულ საზოგადოებაში არ იქნება შეწყნარებული. კანონი, რომელიც განსაზღვრავს მკაცრ და მკაფიო სანქციებს იმ პირების მიმართ, რომლებიც შეავინრობენ მამხილებელს, გულისხმობს მამხილებლისთვის დუმილისა და ანონიმურობის რეალური ალტერნატივის შეთავაზებას.¹⁵

ანალოგიური მიდგომა აქვს OECD-ს, რომელიც სახელმწიფოებს მოუწოდებს მიიღონ ეფექტური კანონმდებლობა კერძო და საჯარო სექტორებში მამხილებელთა დაცვის მიზნით.¹⁶ ასევე აღსანიშნავია OECD-ის სახელმძღვანელო პრინციპები, რომლის თანახმად, კერძო სექტორში მხილების ინსტიტუტის დანერგვა გარკვეულწილად მოხალისეობრივ სანყისებს ეფუძნება.¹⁷ მხილების დანერგვა ხელს შეუწყობს ორგანიზაციის შიგნით სამართალდარღვევების გამოვლენას, თუმცა ორგანიზაციების მხრიდან შესაბამისი ნების არსებობა მნიშვნელოვნად მოქმედებს მხილების ინსტიტუტის გამართულად მუშაობაზე.¹⁸

11 UNODC, *United Nations Convention against Corruption (UNCAC)*, art. 33

12 Ibid. Chapter III

13 Recommendation CM/Rec(2014)7, the Committee of Ministers of the Council of Europe, 30 April 2014, Appendix, Principles, Definitions, art. a

14 Recommendation CM/Rec(2014)7, the Committee of Ministers of the Council of Europe, 30 April 2014, Explanatory Memorandum, Introduction, art.1

15 Ibid. art.6

16 OECD, *Committing to Effective Whistleblower Protection*, *Highlights*, 2015, p.3

17 OECD, *G20 Anti-Corruption Action Plan: Protection of Whistleblowers*, 2011, p. 26

18 Ibid.

აღნიშნული საერთაშორისო რეკომენდაციებისა და საქართველოს კერძო სექტორში არსებული გამოწვევების გათვალისწინებით, მიზანშეწონილია პრობლემის აღმოსაფხვრელად/მასშტაბის შესამცირებლად უცხოური პრაქტიკის საუკეთესო მაგალითების ძლიერი და სუსტი მხარეების განხილვა, მათი ქართული რეალობისთვის მორგების შესაძლებლობისა და მოსალოდნელი შედეგების შეფასება.

მიზანი, ამოცანები და ინდიკატორები

დოკუმენტში წამოჭრილი პრობლემური საკითხების გათვალისწინებით საჭიროა განისაზღვროს კონკრეტული მიზანი, მიზნის მისაღწევად განსახორციელებელი ძირითადი ამოცანები და ამოცანების შესრულების ინდიკატორები (იხ. სქემა 2).

პოლიტიკის დოკუმენტის მთვარ მიზნებს წარმოადგენს კერძო სექტორში არსებულ სამართალდარღვევებზე/კორუფციულ რისკებზე სწრაფი რეაგირება და საჯარო ინტერესის სათანადო დაცვა. ასევე, მამხილებლის სათანადო დაცვის გარანტიებით უზრუნველყოფა.

სქემა N2. მიზნები, ამოცანები, ინდიკატორები

მიზნები:	
<ol style="list-style-type: none"> 1. კერძო სექტორში არსებულ კორუფციულ რისკებზე/სამართალდარღვევებზე სწრაფი რეაგირება; 2. საჯარო ინტერესის დაცვა კერძო სექტორში არსებულ მომეტებული მნიშვნელობის სფეროებში; 3. სამართალდარღვევის/საჯარო სექტორში არსებული არამართლზომიერი საფრთხის გამომვლენი პირების სათანადო დაცვის გარანტიებით უზრუნველყოფა. 	
ამოცანები	ინდიკატორები
1. კერძო სექტორში მხილების მექანიზმის დანერგვა.	<ul style="list-style-type: none"> - კერძო სექტორში განხორციელებული მხილების რაოდენობა; - საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობაში არსებული საკანონმდებლო აქტი (UNCAC; OECD-ACN).
2. საგამოძიებო მექანიზმის დახვეწა და გადანყვეტილების აღსრულებაზე პასუხისმგებელი პირების/ორგანოს დადგენა.	<ul style="list-style-type: none"> - შესული, განხილული და გამოძიებული განაცხადების რაოდენობა; - დანესებული სანქციების რაოდენობა.
3. მამხილებლის დაცვის მექანიზმის შემუშავება და პრაქტიკაში განხორციელება.	<ul style="list-style-type: none"> - მამხილებელთა მიერ მოთხოვნილი და გამოყენებული დაცვის მექანიზმების თანაფარდობა.
4. კერძო სექტორში სათანადო ქცევის ნორმების კონცეფციის შემუშავება.	<ul style="list-style-type: none"> - ბიზნესსექტორის, სამოქალაქო საზოგადოებისა და სახელმწიფოს წარმომადგენლების მონაწილეობით შემუშავებულია კერძო სექტორში ქცევის მინიმალური სტანდარტი.
5. საზოგადოების ცნობიერების ამაღლება, საინფორმაციო და PR კამპანიების წარმოება.	<ul style="list-style-type: none"> - გამოკითხვების შედეგად საზოგადოების ცნობიერების დონის შემოწმება საინფორმაციო და PR კამპანიების განხორციელებამდე და განხორციელების შემდეგ.

<p>6. წამახალისებელი ღონისძიებების დაგეგმვა, როგორც მამხილებლებისთვის, ისე იმ კომპანიებისთვის, რომლებიც მხილების კულტურის დამკვიდრებას უწყობენ ხელს.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - იმ კომპანიების ხვედრითი წილი, რომლებიც სარგებლობენ წამახალისებელი ღონისძიებებით; - საზოგადოების დამოკიდებულების მაჩვენებელი წამახალისებელი ღონისძიებების განხორციელების შემდეგ.
--	--

ალტერნატივის განსაზღვრა

მიზნებისა და ამოცანების დადგენის შემდეგ მიზანშეწონილია განისაზღვროს ის ალტერნატიული მოდელები, რომელთა გამოყენებითაც შესაძლებელი იქნება დასახული მიზნის მიღწევა. ალტერნატიული მოდელების განსაზღვრისას განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია არსებული შესაძლებლობებისა და ზემოქმედების მოსალოდნელი შედეგების შეფასება და ისეთი ალტერნატივის შერჩევა, რომელიც ნაკლები დანახარჯით მიზნის მიღწევის გრძელვადიან შესაძლებლობას იძლევა. ალტერნატივების განსაზღვრისას გამოყენებულია G20-ის სამოქმედო გეგმით საუკეთესო პრაქტიკად შეფასებული მიდგომები, ასევე OECD-ისა და საერთაშორისო გამჭვირვალობის (TI) რეკომენდაციები.

ნულოვანი ალტერნატივა – სტატუს-კვოს შენარჩუნება

ნულოვანი ალტერნატივა გულისხმობს სტატუს-კვოს შენარჩუნებას. არსებული მდგომარეობის თანახმად, არ არსებობს საკანონმდებლო ჩარჩო კერძო სექტორში მამხილებელთა დასაცავად. ასევე, სახელმწიფოს მხრიდან არ არის განსაზღვრული კერძო კომპანიებში ქცევის ერთიანი მინიმალური სტანდარტი, რომელიც ბიზნესსექტორში კეთილსინდისიერებისა და ანგარიშვალდებულების კულტურას დანერგავდა. მხოლოდ განსაკუთრებული საფრთხის შემცველი დარღვევებია¹⁹ გათვალისწინებული საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსით. შესაბამისად, დარღვევაზე რეაგირების ერთადერთი შესაძლებლობა პროკურატურისთვის ან საგამოძიებო ორგანოსთვის მიმართვაა. არ არსებობს რაიმე სახის დაცვის მექანიზმი, რომლითაც კერძო სექტორში დარღვევის მამხილებელი პირი ისარგებლებს, გარდა საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსით შემოთავაზებული პროცესის მონაწილის დაცვის სპეციალური ღონისძიებებისა.²⁰ აღნიშნულიდან გამომდინარე, ერთმნიშვნელოვანია, რომ პირი, რომელიც გადაწყვეტს გამოავლინოს საჯარო ინტერესის დარღვევის ფაქტი ან ასეთი ფაქტის მოსალოდნელი საფრთხე, აღმოჩნდება სამსახურში შევიწროების, დევნის, კარიერის დაკარგვის, ოჯახის წევრთა დევნისა და შევიწროების რისკის წინაშე. ვინაიდან საჯარო სექტორში მხილებისგან განსხვავებით, სისხლის სამართლის საპროცესო კანონმდებლობა მხოლოდ გამონაკლის შემთხვევაში და ისიც განსაზღვრულ ვადამდე ითვალისწინებს მოწმის ვინაობის საიდუმლოდ შენახვის წესს.

¹⁹ კომერციული მოსყიდვა, მითვისება, გაფლანგვა, ინსაიდერული ვაჭრობა და ა. შ.

²⁰ ღონისძიებები მოიცავს: მიკვლევის სანინალმდეგო ღონისძიებების გატარებას (საჯარო რეესტრში ან სხვა საჯარო ხასიათის ჩანაწერში პროცესის მონაწილის ამოცნობისა და იდენტიფიცირების შესაძლებლობის შემცველი მონაცემების, კერძოდ, სახელის, გვარის, მისამართის, სამუშაო ადგილის, პროფესიის ან სხვა შესაბამისი ინფორმაციის შეცვლა ან ამოღება); ვინაობის შეცვლა და მასზე ახალი დოკუმენტის გაცემა; უსაფრთხოების ზომების მიღება (პირადი დაცვა, განგაშის გამოძახება და ა. შ.); სხვა სახელმწიფოში გაყვანა.

საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსი, მ. 68, 3

ამას გარდა აღსანიშნავია, რომ, საჯარო მოსამსახურეთა მხილებისგან განსხვავებით, კერძო სექტორში არ არსებობს რაიმე სახის დაწესებულება, რომელიც განიხილავს მხილების შესახებ განაცხადს, მოიკვლევს მასალებს და მიიღებს შესაბამის გადაწყვეტილებას, რომელიც აღსასრულებლად სავალდებულო იქნება. ასევე არ არის შემუშავებული სახელმძღვანელო წესი, რომლის მეშვეობითაც მამხილებელს ექნება შესაძლებლობა, განსაზღვროს რა შემთხვევაში ექვემდებარება ქმედება მხილებას.

საქართველოს კანონმდებლობა კერძო სექტორში სამართალდარღვევებზე მხოლოდ *post factum* მოქმედების შესაძლებლობას იძლევა, შესაბამისად, არ არსებობს მექანიზმი, რომელიც კერძო სექტორში საჯარო ინტერესისთვის შექმნილი საფრთხის აღმოფხვრას შეუწყობს ხელს.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, ხშირ შემთხვევაში კერძო სექტორში დასაქმებული პირები მხილების განხორციელებას აზრს მოკლებულად მიიჩნევენ, რაც საბოლოოდ სავალალო შედეგებს იწვევს.

ყოველწლიურად სახელმწიფო ძალიან დიდ ზიანს იღებს გადასახადების დამალვის, ინსაიდერული ვაჭრობის, კომერციული მოსყიდვის, მითვისებისა და გაფლანგვის შედეგად. მთელი რიგი არამართლზომიერი ქმედებებისა უარყოფითად აისახება სახელმწიფო ბიუჯეტზე, მოსახლეობის სიცოცხლესა და ჯანმრთელობაზე, ეკოლოგიაზე, სამედიცინო სფეროზე, მოსახლეობის სერვისებით უზრუნველყოფაზე და ა. შ.

არსებული მოცემულობიდან გამომდინარე, შეუძლებელია არსებული მდგომარეობის ხარჯთსარგებლიანობის დეტალური ანალიზის გაკეთება, ვინაიდან კერძო სექტორის სიდიდისა და არსებული და მოსალოდნელი ზიანის შესახებ ინფორმაციის სიმწირიდან გამომდინარე, არაზუსტი იქნება მოსალოდნელი სარგებლის სავალუტო მონაცემებში განსაზღვრა.

ასევე აღსანიშნავია, რომ სისხლის სამართლის სტატისტიკიდან არ იკვეთება, თუ რა ზიანი მიადგა საჯარო ინტერესს კერძო სექტორში განხორციელებული სამართალდარღვევებიდან გამომდინარე, ასევე, სამწუხაროდ, არ არის დათვლილი სასამართლოსა და გამოძიების ხარჯები, რომლებიც გულისხმობს კონკრეტული სისხლის სამართლის საქმის წარმოების ხარჯს (მოიაზრება როგორც ადამიანურ, ისე მატერიალურ რესურსებთან დაკავშირებული ხარჯები).

აღნიშნულიდან გამომდინარე, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ Status Quo-ს შენარჩუნებით, მართალია, ახალი ინსტიტუტების შექმნისა და საკანონმდებლო ცვლილებების შემუშავებასთან დაკავშირებული ხარჯები დაიზოგება, მაგრამ გაიზრდება საჯარო ინტერესისთვის მიყენებული ზიანის ოდენობა და საფრთხეები. შესაძლებელია მხოლოდ მიახლოებითი ხარჯების გათვლა.

სქემა N 3. ნულოვანი ალტერნატივის ხარჯების²¹ ანალიზი

ხარჯი	I წელი	II წელი	III წელი	IV წელი
საჯარო ინტერესისთვის მიყენებული ზიანი ²²	1 000 000 ლ	1 000 000 ლ	1 000 000 ლ	1 000 000 ლ
კერძო სექტორში მამხილებელთა დაცვის არარსებობის გამო კეთილსინდისიერი მამხილებლებისთვის მიყენებული ზიანი ²³ (იმის გათვალისწინებით, რომ საჯარო სექტორში 2017 წლის პირველ 9 თვეში 70-მდე პირმა გამოიყენა მხილების ცხელი ხაზი, ²⁴ საორიენტაციოდ იმავე მაჩვენებლის აღება შეიძლება კერძო სექტორისთვისაც).	630 000 ლ	630 000 ლ	630 000 ლ	630 000 ლ
ხარჯი სულ	-6 520 000 ლ			

I ალტერნატივა – სექტორული კანონმდებლობის შექმნა, კერძო სექტორში მხილების განმხილველ ორგანოდ ბიზნესომბუდსმენის განსაზღვრა

სახელმწიფო პოლიტიკის მნიშვნელოვან მიდგომას წარმოადგენს არსებული ინსტიტუტების გაძლიერება ახალი ინსტიტუტების შექმნის ნაცვლად, სადაც არსებული მდგომარეობა ამის შესაძლებლობას იძლევა. საჯარო სექტორში დღეს არსებული სიტუაცია მამხილებლის დაცვასთან დაკავშირებით შეესაბამება საერთაშორისო სტანდარტებს და მამხილებელს დაცვის მნიშვნელოვანი გარანტიებით უზრუნველყოფს. აღნიშნულიდან გამომდინარე, შესაძლებელია ერთ-ერთ ალტერნატივად საჯარო სექტორში არსებული მდგომარეობის შენარჩუნებისა და კერძო სექტორში სექტორული კანონმდებლობის შექმნის განხილვა.

ამ მიდგომის შემთხვევაში, აღარ წარმოიქმნება მხილების ინსტიტუტის მთლიანი რეფორმის საჭიროება და როგორც საკანონმდებლო, ისე ინსტიტუციურ დონეზე მხოლოდ მხილების კერძო სექტორში მოწესრიგება დადგება დღის წესრიგში. შესაბამისად, კერძო სექტორში მხილების მომწესრიგებელი ნორმების შექმნით დაიზოგება მატერიალური და ადამიანური რესურსები.

21 სარგებლის განსაზღვრა შეუძლებელია მოცემულ შემთხვევაში.

22 შსს-ის სტატისტიკის თანახმად, 2017 წლის იანვარ-ივნისში მხოლოდ წარმოებაში მომხდარი უბედური შემთხვევის შედეგად დაიღუპა 18 და დაშავდა 34 ადამიანი. ადამიანის სიცოცხლის ღირებულების მონეტარულად გამოხატვის მეთოდი განსხვავდება სახელმწიფოების მიხედვით. იმ შემთხვევაში, თუ ერთი ადამიანის სიცოცხლეს საშუალოდ 1 მილიონ ლარად შევაფასებთ, შედეგად მივიღებთ, რომ მხოლოდ საწარმოო ტრავმების გამო 2017 წლის პირველ ნახევარში საჯარო ინტერესისთვის მიყენებული ზიანი, სულ მცირე, 34 მილიონი ლარია (აღნიშნულ ზიანში გათვალისწინებული არ არის დაშავებულ პირთა მკურნალობასთან დაკავშირებული ხარჯები, არც სხვა სახის ფინანსური ზიანი, რომელიც გადასახადების დამალვის, კომერციული მოსყიდვისა და სხვა კომერციული გარიგებების შედეგად ადგება საჯარო ინტერესს). ადამიანის უფლებათა სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრის (EMC) სტატისტიკის თანახმად, 2016 წელს დაშავდა 85 და დაიღუპა 58 პირი; 2015 წელს – 82 დაშავებული და 42 დაღუპული; 2014 წელს – 72 დაშავებული და 45 დაღუპული.

აღნიშნულის გათვალისწინებით, დაღუპულთა რაოდენობის პირობითად მინიმუმამდე, 1 ადამიანამდე, შემცირების შემთხვევაშიც კი, აღნიშნული პოლიტიკის გაგრძელება ოთხი წლის განმავლობაში სულ 4 მილიონ ლარამდე ზარალს გამოიწვევს.

23 ზიანის დათვლისას გათვალისწინებულია საქართველოს 2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის 22-ე მუხლის მე-2 პუნქტით განსაზღვრული საჯარო დაწესებულებაში დასაქმებულთათვის საბაზო თანამდებობრივი სარგო – 1000 ლარი.

24 OECD, Istanbul Anti-Corruption Action Plan, Progress Update, September 2017, p. 25

აღსანიშნავია, რომ სექტორული კანონმდებლობის შექმნიდან გამომდინარე, ასევე წარმოიშობა კერძო სექტორში მხილების განმხილველი და შესაბამისი სამართლებრივი ბერკეტების მქონე ორგანოს არსებობის აუცილებლობა. მოცემულ შემთხვევაში შესაძლებელია ბიზნესომბუდსმენის, როგორც ბიზნესორგანიზაციების უფლებების დამცველის, დამატებითი ფუნქციებით აღჭურვა. ამ ეტაპზე არსებული კანონმდებლობის თანახმად, ბიზნესომბუდსმენის ფუნქციაა ბიზნესის წარმომადგენლების ინტერესების დაცვა. ამავდროულად ბიზნესომბუდსმენის აპარატი აქტიურადაა ჩართული კერძო სექტორში კეთილსინდისიერი გარემოს შექმნასა და კორუფციული რისკების შემცირების პროცესში.

მხილების განმხილველი ორგანოს ფუნქციების მინიჭებით ბიზნესომბუდსმენის აპარატი გარკვეულწილად ჩამოყალიბდება, როგორც დამოუკიდებელი საგამოძიებო აპარატი, და საქმიანობისას დაიცავს ბალანსს საჯარო ინტერესის, ბიზნესსექტორის წარმომადგენლებისა და მამხილებელთა უფლებების დაცვისას.

აღსანიშნავია, რომ დანიაში 2014 წლიდან გამოიყენება კერძო სექტორში, კერძოდ კი, ფინანსურ ინსტიტუტებში ბაზრის არაკეთილსინდისიერად გამოყენებასთან დაკავშირებით სავალდებულო მხილების სქემები.²⁵ განსაკუთრებულ შემთხვევას წარმოადგენს საფრანგეთის ანტიკორუფციული აქტი, რომელიც მამხილებლებს იცავს მხოლოდ კერძო სექტორში, სათანადო გარანტიებით აღჭურვილია კერძო კომპანიებსა და სახელმწიფოს წილობრივ საკუთრებაში არსებულ ინდუსტრიულ და კომერციულ დაწესებულებებში დასაქმებული პირები.²⁶

ზემოთ განხილული დადებითი მხარეების მიუხედავად, კერძო სექტორში მხილების მომწესრიგებელი ნორმების შემუშავებით მაინც იქნება სფეროები, რომლებიც სამართლებრივი შეფასების მიღმა დარჩება, მაგ., სამოქალაქო პირებისთვის რთული იქნება განსაზღვრა, რომელი ნორმები (საჯარო დაწესებულებაში თუ კერძო სექტორში მხილების მარეგულირებელი) გავრცელდება მათზე ისეთ ჰიბრიდულ შემთხვევებში, როგორიცაა ადმინისტრაციული ხელშეკრულების საფუძველზე კერძო პირზე საჯარო უფლებამოსილების დელეგირება; სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოები და ა.შ. ასევე პრობლემა იქნება სამოხალისეო სექტორთან მიმართებით.

25 დანიის ინდუსტრიის, ბიზნესისა და ფინანსთა სამინისტროს ვებგვერდი.

26 TI, *Whistleblowing in Europe*, 2013, p. 44.

სქემა N 4. II ალტერნატივის ხარჯთსარგებლიანობის ანალიზი

ხარჯთსარგებლიანობის ანალიზი				
ხარჯები	I ნელი	II ნელი	III ნელი	IV ნელი
1. ექსპერტების მოწვევა.	30 000 ლ			
2. სამუშაო ჯგუფის შექმნა, სამუშაო ჯგუფის შეხვედრების უზრუნველყოფა.	4 000 ლ			
3. კანონპროექტის მომზადება.		5 000 ლ		
4. კანონპროექტის განხორციელებისთვის საჭირო ხარჯების განსაზღვრა.		2 000 ლ		
5. კანონის მოქმედების მონიტორინგი, ეტაპობრივად ხარვეზების გამოვლენა.			2 000 ლ	2 000 ლ
6. ბიზნესომბუდსმენის აპარატის გაძლიერება მხილებაზე რეაგირების განყოფილების შექმნით (10 ახალი თანამშრომელი).			180 000 ლ	180 000 ლ
7. თანამშრომელთა კვალიფიკაციის ამაღლება.			5 000 ლ	5 000 ლ
8. მხილების წითელი ხაზის ამუშავება ვებ-გვერდის მეშვეობით, სოციალური რეკლამების განთავსება; ელექტრონული ბროშურის შექმნა.			50 000 ლ	15 000 ლ
ხარჯი სულ	-480 000 ლ			
სარგებელი	I ნელი	II ნელი	III ნელი	IV ნელი
საჯარო ინტერესისთვის ზიანის მიყენების პრევენცია. ²⁷			250 000 ლ	250 000 ლ
კერძო სექტორში მამხილებელთა ანონიმურობის დაცვით მამხილებლისთვის არიდებული ფინანსური ზარალი (იმის გათვალისწინებით, რომ საჯარო სექტორში წელიწადში 70 პირამდე ითხოვს ვინაობის კონფიდენციალურად დაცვას, საორიენტაციოდ იმავე მაჩვენებლის აღება შეიძლება კერძო სექტორისთვისაც).			630 000 ლ	630 000 ლ
სარგებელი სულ	+1 760 000 ლ			
ხარჯისა და სარგებლის შეფასება	სარგებელი: + 1 280 000 ლ			

27 მხილების მექანიზმის არსებობა სრულად არ გამოირიცხავს ზიანის შემცირებას, ამასთან, საკითხის კერძო და საჯარო სექტორებში განსხვავებულად რეგულირება კიდევ უფრო შეამცირებს ეფექტიანობის პროცენტულ მაჩვენებელს. ICC-ის მაჩვენებლით მხილება კერძო სექტორში უზრუნველყოფს დაახლოებით დარღვევათა 25%-ის გამოვლენას. ზიანის დათვლისას ნულოვან ალტერნატივაში განსაზღვრული ზიანის 25 %-ით შემცირება შეიძლება განისაზღვროს ერთ-ერთ სარგებლად.

II ალტერნატივა – მხილების შესახებ დამოუკიდებელი კანონმდებლობის შექმნა, რომელიც აერთიანებს კერძო და საჯარო სექტორებს; დამოუკიდებელი საზედამხედველო და საგამოძიებო ორგანოს შექმნა

მხილების შესახებ დამოუკიდებელი კანონმდებლობის შექმნა, რომელიც ფარავს კერძო და საჯარო სექტორებს; მხილებასა და მამხილებელს ფართოდ განმარტავს; მოიცავს მამხილებლისა და მისი ოჯახის წევრების, ასევე იმ პირების, რომლებიც შეცდომით იქნებიან მამხილებლად მიჩნეული, დაცვის გარანტიების ფართო ჩამონათვალს; მხილებისას პირის მოტივაციას არ ენიჭება მნიშვნელობა და ა.შ. მიზანშეწონილია განხილულ იქნეს ოპტიმალურ ალტერნატივად. ერთიანი კანონი, რომელიც მოიცავს მხილების ცნებასთან დაკავშირებული ყველა საკითხის რეგულირებას, ასევე მხილების პროცედურის მომწესრიგებელ დებულებებს.

ევროსაბჭოს სამართლებრივი თანამშრომლობის კომიტეტის (CDCJ) რეკომენდაცია CM/Rec(2014)7-ის თანახმად, ნორმატიული ჩარჩო უნდა ასახავდეს ყოვლისმომცველ და სრულყოფილ მიდგომას საჯარო ინტერესის დაცვის მიზნით მხილების განაცხადისა და ორგანიზაციის შიდა ინფორმაციის გასაჯაროების შესახებ. მხილებასთან დაკავშირებით საკანონმდებლო დონეზე შეზღუდვებისა და ვალდებულებებისგან გამონაკლისების დაწესება დასაშვებია მხოლოდ აუცილებლობისას და ასეთი შეზღუდვები და გამონაკლისები წინააღმდეგობაში არ უნდა მოდიოდეს რეკომენდაციის ძირითად პრინციპებთან. კანონმდებლობა უნდა ითვალისწინებდეს იმ პირების დაცვას, რომლებიც არასწორად განხორციელებული მხილების ან დეფამაციის მსხვერპლი გახდნენ. ასევე დაუშვებელია, კონტრაქტით გათვალისწინებული პირობები გამორიცხავდეს პირის უფლებას/ვალდებულებას ამხილოს სამართალდარღვევა.²⁸

ერთიანი საკანონმდებლო აქტის შექმნით შესაძლებელი იქნება ცალკე მდგომი დამოუკიდებელი საზედამხედველო მექანიზმის შექმნაც, რომელიც შეითავსებდა როგორც საგამოძიებო ორგანოს ფუნქციებს, ისე საქმიანობას საკონსულტაციო და საგანმანათლებლო თვალსაზრისით. დამოუკიდებელი ორგანოს არსებობა უზრუნველყოფდა მხილების მექანიზმის შესახებ ცნობიერების ამაღლებას, ასევე, პოტენციურ მამხილებელს უზრუნველყოფდა სათანადო ინფორმაციით, რათა განესაზღვრა, თუ რომელი ქმედება ექვემდებარება მხილებას და რა მოსალოდნელი შედეგები შეიძლება მოჰყვეს მას. კერძო და საჯარო სექტორში მხილების ერთ საკანონმდებლო აქტში და ერთი საზედამხედველო ორგანოს ფარგლებში გაერთიანება იქნებოდა გაუგებრობების აცილების შესაძლებლობა, მაგ., ისეთ ჰიბრიდულ წარმონაქმნებთან დაკავშირებით, როგორც ადმინისტრაციული ხელშეკრულების საფუძველზე კერძო სამართლის პირისთვის საჯარო მმართველობითი ფუნქციების დელეგირებას გულისხმობს. ასევე ერთიანი საკანონმდებლო ჩარჩოში შესაძლებელი იქნებოდა სამოხალისეო სექტორის მოქცევაც.

აღსანიშნავია, რომ კონსულტაციების მნიშვნელობას ხაზს უსვამს არაერთი საერთაშორისო ორგანიზაცია. პოტენციური მამხილებლის კონსულტაციებით უზრუნველყოფა განიხილება, როგორც მცდარი და არაკეთილსინდისიერი მხილების პრევენციის, ისე მამხილებლის სათანადო ცოდნით აღჭურვის საუკეთესო შესაძლებლობა.

28 Recommendation CM/Rec(2014)7, the Committee of Ministers of the Council of Europe, 30 April 2014, Appendix, p. 6, para. 6-11

CDCJ-ის რეკომენდაციის თანახმად, ეროვნული საკანონმდებლო ჩარჩო უნდა მოიცავდეს დებულებებს, რომლებიც ითვალისწინებს პოტენციური მამხილებლების ინფორმაციაზე წვდომასა და უფასო კონსულტაციას. განსაზღვრული უნდა იყოს ორგანო, რომელიც უზრუნველყოფს ასეთი ინფორმაციის/კონსულტაციის გაცემას. აღნიშნული ორგანოს საქმიანობის ეფექტურობა პერიოდულად უნდა შეამოწმონ სახელმწიფო ორგანოებმა.²⁹

ასევე, აღსანიშნავია ICC-ის რეკომენდაციები, რომელთა თანახმადაც, ორგანიზაციებმა უნდა დაწერონ მხილების შიდა სისტემა, რომელიც გაითვალისწინებს პოტენციური მამხილებლის შესაძლებლობას, მიიღოს დეტალური კონფიდენციალური და უფასო ინფორმაცია/კონსულტაცია მხილებასთან და მის მოსალოდნელ შედეგებთან დაკავშირებით. მიზანშეწონილია კონსულტაციას უწევდეს მაღალი რეპუტაციის მქონე დამოუკიდებელი პირი ან ორგანიზაცია.³⁰

ერთიანი საკანონმდებლო ჩარჩო არსებობს გაერთიანებულ სამეფოსა და უნგრეთში. უნგრეთის the Act on the Protection of Fair Procedures მხილების შემთხვევაში სპეციალური დაცვის გარანტიებით იცავს როგორც საჯარო და კერძო ორგანიზაციების დასაქმებულებს, ისე მცირე და საშუალო ბიზნესის მესაკუთრეებს.³¹ გაერთიანებული სამეფოს კანონმდებლობა (PIDA) ერთ-ერთ ყველაზე მონინავე და ყოვლისმომცველ აქტად არის შეფასებული და ის ვრცელდება როგორც საჯარო და კერძო სექტორებზე, ისე არაკომერციულ (არასამეწარმეო) პირებზე.³²

სქემა N 5. II ალტერნატივის ხარჯთსარგებლიანობის ანალიზი

ხარჯთსარგებლიანობის ანალიზი				
ხარჯები	I ნელი	II ნელი	III ნელი	IV ნელი
9. ექსპერტების მონვევა.	45 000 ლ			
10. სამუშაო ჯგუფის შექმნა, სამუშაო ჯგუფის შეხვედრების უზრუნველყოფა.	15 000 ლ			
11. კანონპროექტის მომზადება.		10 000 ლ		
12. კანონპროექტის განხორციელებისთვის საჭირო ხარჯების განსაზღვრა.		2 000 ლ		
13. კანონის მოქმედების მონიტორინგი, ეტაპობრივად ხარვეზების გამოვლენა.			8 000 ლ	8 000 ლ
14. დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმის შექმნა კერძო და საჯარო სექტორებისთვის.			2 500 000 ლ	2 500 000 ლ

29 Recommendation CM/Rec(2014)7, the Committee of Ministers of the Council of Europe, 30 April 2014, Appendix, para. 28-29

30 International Chamber of Commerce, the World Business Organization, ICC Guidelines on Whistleblowing p. 5

31 TI, Whistleblowing in Europe, 2013, p. 51

32 Ibid, p. 83

15. თანამშრომელთა კვალიფიკაციის ამაღლება.			20 000 ლ	20 000 ლ
16. მხილების წითელი ხაზის ამუშავება ვებგვერდის მეშვეობით, სოციალური რეკლამების განთავსება; ელექტრონული ბროშურის შექმნა.			50 000 ლ	15 000 ლ
ხარჯი სულ	-5 193 000 ლ			
სარგებელი	I წელი	II წელი	III წელი	IV წელი
საჯარო ინტერესისთვის ზიანის მიყენების პრევენცია. ³³			300 000 ლ	300 000 ლ
კერძო სექტორში მამხილებელთა ანონიმურობის დაცვით მამხილებლისთვის არიდებული ფინანსური ზარალი (იმის გათვალისწინებით, რომ საჯარო სექტორში წელიწადში 70 პირამდე ითხოვს ვინაობის კონფიდენციალურად დაცვას, საორიენტაციოდ იმავე მაჩვენებლის აღება შეიძლება კერძო სექტორისთვისაც).			630 000 ლ	630 000 ლ
სარგებელი სულ	+1 860 000 ლ			
ხარჯისა და სარგებლის შეფასება	ხარჯი: - 3 333 000 ლ			

ალტერნატივების შეფასება

ალტერნატივების შეფასებისას მიზანშეწონილია მულტიფაქტორული ანალიზის გამოყენება, ვინაიდან ზემოთ განხილული ალტერნატივები, რაოდენობრივ (ფინანსურ) მახასიათებლებთან ერთად, მთელ რიგ ხარისხობრივ მაჩვენებლებს მოიცავს, რომელთა შეფასებასაც განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება გადანყვეტილების მიღების პროცესში.

³³ ვინაიდან აღნიშნული ალტერნატივით შესაძლებელია მხილების სფეროს სამოხალისეო სექტორზეც გავრცელება, ასევე გამორიცხულია პიბრიდულ წარმონაქმნებთან დაკავშირებით არსებული გაუგებრობები. აღნიშნული უფრო მაღალი პროცენტული მაჩვენებლით ამცირებს საჯარო ინტერესისთვის მიყენებულ ზიანს. პირობითად პროცენტულ მაჩვენებლად შესაძლებელია, სულ მცირე, 5%-ის მაღალი მაჩვენებლის განსაზღვრა, ვიდრე კერძო სექტორშია.

სქემა N6. ალტერნატივების მულტიფაქტორული ანალიზი

მულტიფაქტორული ანალიზი			
კრიტერიუმი	ვარიანტი 0 (Status Quo)	ვარიანტი 1	ვარიანტი 2
ხარჯი/სარგებელი (30 %)	-6 520 000 ლ	+ 1 280 000 ლ	- 3 333 000 ლ
მინიჭებული ქულა	1	3	2
მხილების მექანიზმის გავრცელების სფერო (20 %)	მხოლოდ საჯარო სექტორში	საჯარო და კერძო სექტორებში	საჯარო, კერძო და სამოსხლისო სექტორებში
მინიჭებული ქულა	1	2	3
დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმი (10%)	ნაწილობრივ (სახალხო დამცველი)	ნაწილობრივი (სახალხო დამცველი; ბიზნესომბუდსმენი)	სრულყოფილი (დამოუკიდებელი საზედამხედველო ორგანო)
მინიჭებული ქულა	1	2	3
კონსულტაციები პოტენციური მამხილებლებისთვის (15 %)	ნაწილობრივი შექმნილია საინფორმაციო ბროშურა და ვებგვერდი www.mkhileba.gov.ge მხოლოდ საჯარო სექტორში მხილებისთვის.	ნაწილობრივი მიუხედავად იმისა, რომ როგორც კერძო, ისე საჯარო სექტორში ამაღლება ცნობიერება, დარჩება კითხვები ჰიბრიდულ ორგანიზაციებთან დაკავშირებით.	სრულყოფილი დამოუკიდებელი ორგანო ნებისმიერ შემთხვევას განიხილავს და არ დარჩება პასუხგაუცემელი კითხვები.
მინიჭებული ქულა	1	2	3
ვარიანტის განხორციელების რისკები (25 %)	-	პოლიტიკური კონსენსუსის პრობლემა	დამატებითი ხარჯები, ახალი ინსტიტუტის ამოქმედებასთან დაკავშირებული ბიუროკრატია და დროის ფაქტორი.
მინიჭებული ქულა	3	2	1
საბოლოო შეფასება	150	230	220

საუკეთესო ალტერნატივის შერჩევა

ალტერნატივების შეფასებისას მიზანშეწონილად ჩაითვალა თითოეული ალტერნატივის შეფასება როგორც რაოდენობრივი, ისე ხარისხობრივი მაჩვენებლით. რაოდენობრივ მაჩვენებლად განისაზღვრა ის ხარჯი და სარგებელი, რომელიც ხარჯთსარგებლიანობის ანალიზის შედეგად გამოვლინდა. რაც შეეხება ხარისხობრივ მაჩვენებლებს, ხარისხობრივი მაჩვენებლების განსაზღვრისას მხედველობაში იქნა მიღებული როგორც მე-2 თავით

განსაზღვრული ამოცანები და ინდიკატორები, ისე საერთაშორისო სტანდარტებით დადგენილი ის მინიმალური გარანტიები, რომლებსაც მამხილებლის დაცვის შესახებ კანონმდებლობა უნდა აკმაყოფილებდეს. მულტიფაქტორული ანალიზის ჩატარებისას პრიორიტეტების მიხედვით შეფასების კრიტერიუმებს მიენიჭა პროცენტული მაჩვენებლები, ასევე თითოეული ალტერნატივა შეფასდა 1-დან 3-მდე ქულებით, მათი მოსალოდნელი ეფექტიანობის გათვალისწინებით. შედეგად გამოვლინდა, რომ ყველაზე ნაკლები დანახარჯით და ნაკლები რისკით შედეგის მიღწევას უზრუნველყოფს პირველი ალტერნატივა – კერძო სექტორში მხილების დანერგვისთვის სექტორული კანონმდებლობის შექმნა და ბიზნესომბუდსმენის უფლებამოსილების გაზრდა, რათა მან მხილების შემთხვევებზე დამოუკიდებელი საზედამხედველო ორგანოს ფუნქცია შეასრულოს. აღნიშნული მიდგომით შესაძლებელი იქნებოდა კერძო და საჯარო სექტორებში მამხილებლის დაცვის მაღალი სტანდარტის დამკვიდრება საჯარო სექტორში მხილების ინსტიტუტის რეფორმის გარეშე.

რეკომენდაციები

შერჩეული ალტერნატივის განხორციელების მიზნით მიზანშეწონილია შემდეგი ნაბიჯების გადადგმა:

- შეიქმნას კერძო სექტორში მხილების ინსტიტუტის დანერგვის სამუშაო ჯგუფი, რომელშიც მონაწილეობას მიიღებენ: საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო, საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობის დაცვისა და სოციალური უზრუნველყოფის სამინისტრო, სსიპ საქართველოს კონკურენციის სააგენტო, საქართველოს ბიზნესომბუდსმენი, მსხვილი, საშუალო და მცირე ბიზნესის წარმომადგენლები;
- სამუშაო ჯგუფმა ქართველ და უცხოელ ექსპერტებთან ერთად შეიმუშაოს კერძო სექტორში მხილების კონცეფცია;
- კონცეფციის შემუშავების შემდეგ დაიწყოს კანონპროექტზე მუშაობა;
- კანონპროექტი ექსპერტიზისთვის გაეგზავნოს საერთაშორისო ორგანიზაციებს, პარალელურად ჩატარდეს კონსულტაციები დაინტერესებულ მხარეებთან;
- განისაზღვროს კანონპროექტის განსახორციელებლად საჭირო საბიუჯეტო სახსრები;
- საბოლოო პროექტი განსახილველად წარედგინოს მთავრობას და პარლამენტს;
- პროექტის დამტკიცების შემდეგ ბიუჯეტიდან გამოიყოს თანხა ბიზნესომბუდსმენის აპარატის გაძლიერების მიზნით.

დასკვნა

წარმოდგენილი პოლიტიკის დოკუმენტით გამოიკვეთა საქართველოს სახელმწიფოს წინაშე მდგარი მნიშვნელოვანი გამოწვევა, რომელის გადაჭრაც დიდწილად შეუწყობს ხელს საჯარო ინტერესის დაცვასა და კერძო სექტორში კორუფციული რისკების შემცირებას. ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიით დასახული სამიზნეების განხორციელების შემდგომ ნაბიჯად მიზანშეწონილია მხილების მექანიზმის კერძო სექტორში დანერგვის განხილვა.

აღსანიშნავია, რომ მიუხედავად არსებული საერთაშორისო სტანდარტებისა, სახელმწიფოები არ არიან შეზღუდული მოქმედების კონკრეტული გეგმით და მათი გადასაწყვეტია რა სახის მექანიზმებით უზრუნველყოფენ მამხილებლის დაცვას.

ჩვენს დოკუმენტში ალტერნატივების სახით წარმოდგენილია მოქმედების ის ვარიანტები, რომლებიც უკეთ ეთავსება ქართულ რეალობას და განხორციელების ნაკლებ რისკს შეიცავს. შეფასების სხვადასხვა მეთოდის გამოყენების შემდგომ მიზანშეწონილად მიჩნეული კერძო სექტორში მხილების მომწესრიგებელი სექტორული კანონის შექმნა და ბიზნესომბუდსმენის აპარატის გაძლიერება.

ბიბლიოგრაფია

1. საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგია.
2. საქართველოს 2017-2018 წლების ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმა.
3. Nader Petkas, and Blackwell, Whistleblowing (1972). ციტირებული სტატიაში Nicholas M Rongine, Toward a Coherent Legal Response to the Public Policy Dilemma Posed by Whistleblowing, American Business Law Journal, Summer 1985. Vol. 23, Iss. 2.
4. OECD-CAN, Anti-corruption Reforms in Georgia, 4th Round of Monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan, 2016.
5. London Anti-Corruption Summit: Commitments to enhance beneficial Ownership; Transparency in the Oil, Gas and Mining Sector.
6. OECD-CAN, Anti-corruption Reforms in Georgia, 4th Round of Monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan, Progress Update, September, 2017.
7. International Chamber of Commerce, the World Business Organization, ICC Guidelines on Whistleblowing
8. UNODC, United Nations Convention against Corruption (UNCAC).
9. Recommendation CM/Rec(2014)7, the Committee of Ministers of the Council of Europe, 30 April 2014.
10. OECD, Committing to Effective Whistleblower Protection, Highlights, 2015.
11. OECD, G20 Anti-Corruption Action Plan: Protection of Whistleblowers, 2011.
12. დანიის ინდუსტრიის, ბიზნესისა და ფინანსთა სამინისტროს ვებგვერდი.
13. TI, Whistleblowing in Europe, 2013.

სამართალდამცავი ორგანოს მიერ პერსონალური მონაცემების საერთაშორისო გადაცემის პროცედურის ხარვეზები

მარიამ შაიშმელაშვილი

რეზიუმე

წინამდებარე საჯარო პოლიტიკის დოკუმენტში განხილულია პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სტანდარტების დაცვით საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს (შემდგომში სამინისტრო) მიერ პერსონალური მონაცემების საერთაშორისო გადაცემის პრაქტიკის გაუმჯობესებისა და გამარტივების საკითხი, გაანალიზებულია დასმული პრობლემის გადაჭრის გზები, სრულყოფილად აღწერის მიზნით წარმოდგენილია პრობლემების დაძლევის გზები – სამი ალტერნატივა: 1. არსებული მდგომარეობის ე.წ. სტატუს-კვოს შენარჩუნება; 2. საკანონმდებლო ცვლილება და 2. ინფორმაციის ადრესატი ქვეყნების გარანტიების ხელახალი შესწავლა.

აღნიშნული ალტერნატივების, მათი დადებითი და უარყოფითი მხარეებისა და ასევე ეფექტიანობის მულტიფაქტორული ანალიზის შედეგად გამოვლენილია დასმული პრობლემის გადაჭრის საუკეთესო გზა. საუკეთესო ალტერნატივის ეფექტიანად განხორციელებისთვის ნაშრომის ბოლოს წარმოდგენილია რეკომენდაციები. დასკვნის სახით მოცემულია ნამოჭრილი პრობლემის გადაჭრის უპირატესი ალტერნატივა – საკანონმდებლო ცვლილება.

შესავალი

წინამდებარე დოკუმენტში განხილულია პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სტანდარტების დაცვით საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს (შემდგომში სამინისტრო) მიერ პერსონალური მონაცემების საერთაშორისო გადაცემის პრაქტიკის გაუმჯობესებისა და გამარტივების საკითხი, გაანალიზებულია დასმული პრობლემის გადაჭრის გზები, ანუ შესაძლო ალტერნატივები. ხარჯიანობისა და ეფექტიანობის თვალსაზრისით შერჩეულია საუკეთესო ალტერნატივა.

უპირველეს ყოვლისა აღსანიშნავია, რომ საქართველოს უზენაესი კანონი – საქართველოს კონსტიტუცია¹ – ამკვიდრებს დემოკრატიულ წესსწობილებას, სამართლებრივი სახელმწიფოს ცნებას, უზრუნველყოფს ადამიანის საყოველთაოდ აღიარებული უფლებებისა და თავისუფლებების გარანტიებს და საგარეო ურთიერთობათა სფეროში მისი ერთ-ერთი მიზანია სხვა ხალხებთან მშვიდობიანი ურთიერთობა. კონსტიტუციის შესაბამისად, რომ ყველა ადამიანი თავისუფალია და კანონის წინაშე თანასწორია, ადგენს პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობას. კონსტიტუციით დაცული ერთ-ერთი ძირითადი უფლებაა ინფორმაციის თავისუფლების უფლება – ყოველ ადამიანს აქვს უფლება თავისუფლად მიიღოს და გაავრცელოს ინფორმაცია, გამოთქვას და გაავრცელოს თავისი აზრი ზეპირად, წერილობით ან სხვა საშუალებით.

1 საქართველოს კონსტიტუცია: www.matsne.gov.ge/ka/document/view/30346

2012 წლის 1 მაისს ძალაში შევიდა „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონი², რომლის მიზანია პერსონალური მონაცემების დამუშავებისას უზრუნველყოს ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვა კონსტიტუციით დაცული ძირითადი უფლებების შესაბამისად, პერსონალური მონაცემი კი არის ნებისმიერი ინფორმაცია, რომელიც უკავშირდება იდენტიფიცირებულ ან იდენტიფიცირებად ფიზიკურ პირს, ხოლო მონაცემთა სუბიექტი შესაძლოა იყოს ნებისმიერი ფიზიკური პირი, რომლის შესახებაც მუშავდება (ან უკვე დამუშავებულია) მონაცემები.

ზემოაღნიშნული კანონის მოქმედება ასევე ვრცელდება საზღვარგარეთ საქართველოს დიპლომატიური წარმომადგენლობისა და საკონსულო დაწესებულებების მიერ მონაცემთა დამუშავებაზე. კანონი აგრეთვე ადგენს სხვა სახელმწიფოსა და საერთაშორისო ორგანიზაციისთვის მონაცემთა გადაცემის წესს, რომლის მიხედვითაც, მონაცემთა სხვა სახელმწიფოსა და საერთაშორისო ორგანიზაციისათვის გადაცემა შეიძლება იმ შემთხვევაში, თუ არსებობს ამ კანონით გათვალისწინებული მონაცემთა დამუშავების საფუძვლები და თუ შესაბამის სახელმწიფოში ან საერთაშორისო ორგანიზაციაში უზრუნველყოფილია მონაცემთა დაცვის სათანადო გარანტიები.

პერსონალური მონაცემების დაცვის ახალმა რეგულაციამ, სახელმწიფოს მიერ აღებული ვალდებულებებმა და ინფორმაციის თავისუფლების მაღალი სტანდარტის დამკვიდრებისკენ სწრაფვამ პრაქტიკაში მრავალი პრობლემური საკითხი გამოავლინა, რომელთაგან ერთ-ერთს წარმოვადგენთ ჩვენს პოლიტიკის დოკუმენტში. ამის პარალელურად, მნიშვნელოვანია განვიხილოთ საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობისა და სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის ერთ-ერთი ელემენტი – პერსონალური მონაცემების დაცვის უმაღლესი სტანდარტის დანერგვა. ამ სფეროში სახელმწიფომ განახორციელა პერსონალურ მონაცემთა დაცვის საკითხებზე ინსტიტუციური და სამართლებრივი ჩარჩოს კონსოლიდაცია, ევროკავშირისა და საერთაშორისო სტანდარტების დაცვით. კანონმდებლობა დაინერგა როგორც კერძო, ისე საჯარო სტრუქტურებში, რაც საბოლოო ჯამში დადებითად აისახა ევროკომისიის ანგარიშში.³

აღსანიშნავია, რომ პერსონალური მონაცემების დაცვის ევროკომისიის ანგარიშის დადებითი შეფასების მიუხედავად, კანონი ბევრად მეტ ცვლილებას საჭიროებს. სწორედ ქვეყანაში არსებული მდგომარეობისა და რესურსების გათვალისწინებით, პერსონალურ მონაცემთა დაცვის კუთხით არსებული პრაქტიკული პრობლემის (პერსონალურ მონაცემთა საერთაშორისო გადაცემა უცხო ქვეყნის მოქალაქისთვის) გადაჭრაა ჩვენი პოლიტიკის დოკუმენტის მიზანი. კვლევის პროცესში გამოვიყენეთ სამართლებრივი მსჯელობა, პრობლემის გადაჭრის გზების დადებითი და უარყოფითი მხარეების ანალიზი, შევასწავეთ არსებული მდგომარეობა და პრაქტიკა, პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორის გადამწყვეტილებები და საკუთარი პრაქტიკული გამოცდილების ანალიზი. ჩავატარეთ ალტერნატივების ხარჯთსარგებლიანობის ანალიზი, განვსაზღვრეთ სამიზნე ჯგუფების მოთხოვნები და ალტერნატივების შედეგიანობა.

არსებული პრობლემის პრაქტიკულად გადაჭრა შესაძლებლობას მოგვცემს მომავალში სისტემამ გამართულად იმუშაოს და სრულად იყოს დაცული უცხო ქვეყნის მოქალაქეების უფლებები.

2 „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონი.

3 www.personaldata.ge/ge//820

პრობლემის აღწერა

საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო, საქმიანობის სფეროდან, მიზნებიდან და ამოცანებიდან გამომდინარე, „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონის⁴, „საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის №337 დადგენილების⁵, საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის №589 ბრძანებითა⁶ და სხვა ნორმატიული აქტების საფუძველზე მრავალი პირის შესახებ პერსონალურ მონაცემებს ამუშავებს. თავისი უფლება-მოვალეობების ფარგლებში უზრუნველყოფს სისტემაში დაცული პერსონალური მონაცემების დამუშავებას, დაცვას, შეისწავლის პერსონალური მონაცემების დაცვის მდგომარეობას, არსებულ ნაკლოვანებებსა და რისკებს, შეიმუშავებს რეკომენდაციებს, განიხილავს მონაცემთა დამუშავების არასტანდარტულ შემთხვევებს და ამზადებს გადანაცვლებებს.

დაკისრებული უფლება-მოვალეობების ფარგლებში სამინისტრო ამუშავებს როგორც საქართველოს მოქალაქეების, ისე უცხო ქვეყნის მოქალაქეების შესახებ მონაცემებს, რაც გამყარებულია „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონით დადგენილი საფუძვლებით. ამრიგად, ვინაიდან სამინისტროს მოქმედების ფართო არეალი აქვს და მისი მნიშვნელობისა და როლიდან გამომდინარე მიზანშეწონილია საკმაოდ მოცულობითი რაოდენობის ინფორმაციის დამუშავება, საზოგადოებას აქვს მაღალი ინტერესი, საჭიროებისამებრ მიიღოს (გამოითხოვოს) დამუშავებული ინფორმაცია; დაცული პერსონალური მონაცემების სუბიექტები კი, როგორც აღინიშნა, არიან როგორც საქართველოს, ისე უცხო ქვეყნის მოქალაქეები. არსებული პრაქტიკიდან გამომდინარე, უცხო ქვეყნის მოქალაქეების მიერ მათ შესახებ დაცული ინფორმაციის გამოთხოვის 2 საშუალება არსებობს: ერთი – დიპლომატიური არხები (საელჩოები და საგარეო საქმეთა სამინისტრო) და მეორე – პირადი განცხადება.

აღსანიშნავია, რომ უცხო ქვეყნის მოქალაქის შესახებ სამინისტროში დაცული პერსონალური მონაცემების საერთაშორისო გადაცემაზე არის დიდი მომართვიანობა, ამ ეტაპზე ხშირად მოითხოვენ შემდეგ მონაცემებს:

1. საქართველოს სახელმწიფო საზღვრის კვეთაზე უარის თქმის საფუძვლების შესახებ;
2. საქართველოს სახელმწიფო საზღვრის კვეთის ამსახველი დოკუმენტაცია/ვიდეომასალა;
3. საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროში ნამსახურების შესახებ (ინფორმაცია/ცნობები/დოკუმენტაცია);
4. საქართველოს სახელმწიფოს ტერიტორიაზე სამართალდარღვევის ფაქტების შესახებ;
5. საქართველოს სახელმწიფოში ნასამართლობის შესახებ;
6. საქართველოს სახელმწიფოში ძებნის შესახებ;
7. საქართველოს სახელმწიფოში უცხო ქვეყნის მოქალაქის მიმართ/მიერ წარმოებული სისხლის სამართლის საქმის (ამაზე მიღებული გადანაცვლებები ძალაშია შესული) მასალების მიწოდების შესახებ;

4 „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონი.

5 „საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის №337 დადგენილება.

6 საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის №589 ბრძანება.

8. საქართველოს სახელმწიფოში უცხო ქვეყნის მოქალაქის მიმართ/მიერ წარმოებული სისხლის სამართლის საქმეზე გამოძიების მიმდინარეობის შესახებ;
9. უცხო ქვეყნის მოქალაქის საქართველოს სახელმწიფოს ტერიტორიაზე ადგილსამყოფელის შესახებ.

პირველ შემთხვევაში, როდესაც უცხო ქვეყნის მოქალაქე სამინისტროდან ითხოვს თავის შესახებ დაცულ მონაცემებს, თავისი ქვეყნის საელჩოსა და, შესაბამისად, შემდგომ საგარეო საქმეთა სამინისტროს მეშვეობით, სამინისტრო „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად, ინფორმაციის გაცემისას ხელმძღვანელობს პერსონალური მონაცემების საერთაშორისო ორგანიზაციისთვის გადაცემის წესით და „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სათანადო გარანტიების მქონე ქვეყნების ნუსხის დამტკიცების თაობაზე“ პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორის 2014 წლის 16 სექტემბრის №1 ბრძანების⁷ თანახმად, ამონიშნავს ადრესატი ქვეყნის არსებობას სიაში, რომელიც განსაზღვრავს აღნიშნულ ქვეყანაში პერსონალური მონაცემების დაცვის გარანტიებს. ეს ხდება უცხო ქვეყნის მოქალაქისთვის მის შესახებ ინფორმაციის მიწოდების საფუძველი.

მეორე მხრივ, უცხო ქვეყნის მოქალაქეს შეუძლია საელჩოს გვერდის ავლით პირადად მიმართოს სამინისტროს განცხადებით და მოითხოვოს ზემოხსენებულის ანალოგიური ინფორმაცია. ამ შემთხვევაში ხდება პერსონალური მონაცემების სუბიექტისთვის გადაცემა და არა საერთაშორისო არხებით გადაცემა, რაც არ საჭიროებს სუბიექტის მოქალაქეობრივი კუთვნილების აღნიშნულ ქვეყანაში პერსონალურ მონაცემთა დაცვის გარანტიების დადგენის პროცედურას. შესაბამისად, საქმე გვაქვს „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის 41-ე მუხლის ბუნდოვანებასთან/ხარვეზთან, რომელიც არ გვაძლევს საშუალებას უცხო ქვეყნის მოქალაქემ საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროსგან, საელჩოსა და, თუნდაც, საგარეო საქმეთა სამინისტროს მეშვეობით გამოითხოვოს თავისი მონაცემები, თუ მისი ქვეყანა არ არის ზემოაღნიშნულ „თეთრ სიაში“. ამგვარად ირღვევა როგორც უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა ძირითადი უფლებები, ისე საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროსა და უცხო ქვეყნის საელჩოებს შორის არსებული ურთიერთობები, ვინაიდან ყოველ ასეთ კონკრეტულ შემთხვევაში სამინისტრო ვალდებულია ინფორმაციის გადაცემაზე წერილობითი უარი გაუგზავნოს საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს, რომელიც თავისი კომპეტენციის ფარგლებში ამას ადრესატი ქვეყნის საელჩოს აცნობებს. უდავოა, რომ ეს პრაქტიკა არახელსაყრელ დიპლომატიურ ურთიერთობებთან მიგვიყვანს, ვინაიდან, ერთი მხრივ, მომართვიანობა არის საკმაოდ მაღალი და, მეორე მხრივ, ჩვენი ქვეყნისთვისაც უცხო ქვეყნებთან კარგი და პარტნიორული ურთიერთობების დამყარება-განმტკიცებაც მეტად პრიორიტეტულია.

⁷ „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სათანადო გარანტიების მქონე ქვეყნების ნუსხის დამტკიცების თაობაზე“ პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორის 2014 წლის 16 სექტემბრის №1 ბრძანება.

პრობლემის გადაჭრის გზები (ალტერნატივა)

1 ალტერნატივა – სტატუს-კვო

„სტატუს-კვო“ ნიშნავს არსებული მდგომარეობის შენარჩუნებას, ანუ იგივე ნულოვან რეაგირებას. ჩვენს შემთხვევაში – სამინისტროს მიერ უცხო ქვეყნის მოქალაქისთვის მის შესახებ დაცული პერსონალური მონაცემების გადაცემას მხოლოდ იმ ქვეყნის უწყებებისთვის და საერთაშორისო ორგანიზაციებისთვის, რომელიც „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სათანადო გარანტიების მქონე ქვეყნების ნუსხის დამტკიცების თაობაზე“ პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორის 2014 წლის 16 სექტემბრის №1 ბრძანებით გათვალისწინებული ქვეყნების რიგებშია.

მოცემული პრობლემის გადასაწყვეტად ეს ალტერნატივა ყველაზე ნაკლებად ხელსაყრელი გზაა, მაგრამ აღსანიშნავია, რომ გვეხმარება არსებული მდგომარეობის უკეთ შესწავლა/შეფასებაში, რაც შემდგომში უპირატესი ალტერნატივის ძიებას შეუწყობს ხელს.

პრობლემის აღწერისას აღინიშნა, რომ არსებული მდგომარეობის შენარჩუნება გულისხმობს, რომ სამინისტრომ განაგრძოს არსებული პრაქტიკის მიხედვით საქმიანობა, რასაც მივყავართ უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა უფლებების დარღვევამდე და უცხო ქვეყნის საელჩო/საკონსულოებთან არახელსაყრელ ურთიერთობამდე. ამ ალტერნატივის შეფასებისთვის მოცემულია მისი დადებითი და უარყოფითი მხარეები.

დადებითი მხარეები	უარყოფითი მხარეები
	უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა უფლების დარღვევა.
	უცხო ქვეყნების უწყებებთან/ საერთაშორისო ორგანიზაციებთან არახელსაყრელი დიპლომატიური ურთიერთობები.

II ალტერნატივა – საკანონმდებლო ცვლილება

პირველი ალტერნატივის საპირისპიროდ, არსებული მდგომარეობის, პრობლემისა და გარემოებების შესწავლის საფუძველზე, ვფიქრობთ ხელსაყრელი იქნება და მყარ საფუძველს შექმნის ცვლილება – უცხო ქვეყნის მოქალაქის მიერ მისი ქვეყნის საელჩო/საკონსულოს და, შესაბამისად, შემდგომ საგარეო საქმეთა სამინისტროს მეშვეობით საკუთარი დაცული პერსონალური მონაცემების გამოთხოვისას, ვინაიდან სამინისტროს მიერ ინფორმაციის გაცემის საფუძველს ამ შემთხვევაში წარმოადგენს „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული საფუძველები, შევიდეს ცვლილება, რომელიც ამავე კანონით გათვალისწინებული სხვა საფუძველების შესაბამისად მისცემს სამინისტროს საშუალებას, რომ გასცეს პირის პერსონალური მონაცემები, თუკი საელჩო/საკონსულო მიმართავს მას მოქალაქის განცხადების საფუძველზე, სადაც ნათლად იქნება ასახული პირის გამოხატული ნება, საელჩომ გამოითხოვოს შესაბამისი ინფორმაცია. ეს შესაბამისობაში მოვა ზემოხსენებული კანონის მე-5 მუხლის „ა“ პუნქტთან („მონაცემთა დამუშავება დასაშვებია, თუ არსებობს მონაცემთა სუბიექტის თანხმობა“).

შუალედური შეჯამებისთვის მოცემული ცხრილი გვაძლევს საშუალებას გამოვყოთ II ალტერნატივის დადებითი და უარყოფითი მხარეები.

დადებითი მხარეები	უარყოფითი მხარეები
უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა უფლებების დაცვა.	
უცხო ქვეყნებთან დიპლომატიური ურთიერთობების გამყარება.	

III ალტერნატივა – ინფორმაციის ადრესატი ქვეყნების გარანტიების ხელახალი შესწავლა

ინფორმაციის ადრესატი ქვეყნების გარანტიების ხელახალი შესწავლა, როგორც ზემოთ მოკლედ აღვწერეთ, ითვალისწინებს პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორისთვის მიმართვას, „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სათანადო გარანტიების მქონე ქვეყნების ნუსხის დამტკიცების თაობაზე“ პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორის 2014 წლის 16 სექტემბრის №1 ბრძანებით გათვალისწინებული ინფორმაციის ადრესატ ქვეყანაში პერსონალური მონაცემების დაცვის გარანტიების ხელახლა შესწავლას.

უცხო ქვეყნის მოქალაქე სამინისტროდან ითხოვს მის შესახებ დაცულ მონაცემებს მისი ქვეყნის საელჩოსა და, შესაბამისად, შემდგომ საგარეო საქმეთა სამინისტროს მეშვეობით,

სამინისტრო, „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად, ინფორმაციის გაცემისას ხელმძღვანელობს „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ კანონის“ მე-12 მუხლით დადგენილი პერსონალური მონაცემების საერთაშორისო ორგანიზაციისთვის გადაცემის წესის მიხედვით და „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სათანადო გარანტიების მქონე ქვეყნების ნუსხის დამტკიცების თაობაზე“ პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორის 2014 წლის 16 სექტემბრის №1 ბრძანების თანახმად, ამონიშნავს ადრესატი ქვეყნის არსებობას სიაში, რომელიც განსაზღვრავს აღნიშნულ ქვეყანაში პერსონალური მონაცემების დაცვის გარანტიებს, ვინაიდან ეს ბრძანება განსაზღვრავს ადრესატი ქვეყნის მოქალაქის შესახებ პერსონალური მონაცემების საელჩო/საკონსულოსთვის გადაცემის მიზანშეწონილობას (ადრესატ ქვეყანაში პერსონალური მონაცემების დაცვის გარანტია). ბრძანება მიღებულია 2014 წელს. შესაძლებელია, დასმული პრობლემის მოგვარების მიზნით, სამინისტრომ მიმართოს პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორს ინიციატივით, რომ განაახლონ ბრძანებით დადგენილი ქვეყნების სია. რადგან ბრძანების მიღებიდან გასულია საკმაოდ დრო, შესაძლოა ვივარაუდოთ, რომ ბევრ სახელმწიფოში შიდა კანონმდებლობა უკვე მოყვანილია შესაბამისობაში საერთო სტანდარტებთან და საგარეო გარანტიებზე მსჯელობაც შეიძლება.

აღსანიშნავია, რომ პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორის მიერ უცხო სახელმწიფოებში პერსონალური მონაცემების დაცვის გარანტიების ახლიდან შესწავლამ შესაძლოა მოგვცეს საშუალება, რომ რამდენიმე სახელმწიფოსთან გაიზარდოს მოქალაქეთა შესახებ პერსონალური მონაცემების გაცვლის არეალი, მაგრამ ყურადსაღებია ის ფაქტი,

რომ ეს პროცესი იქნება დროში განვლილი, ხოლო მიღებული შედეგი, II ალტერნატივასთან შედარებით, – არამყარი, რადგან კანონით განმტკიცებული უფლება უდავოდ მყარი გარანტიაა, ვიდრე პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორის აპარატის ბრძანება. საკანონმდებლო ცვლილების შემდგომ კი, რასაკვირველია, თავისთავად დადგება მითითებული ბრძანების განახლების საჭიროება.

III ალტერნატივის შესახებ მსჯელობის შესაჯამებლად ქვემოთ მოცემულია დადებითი და უარყოფითი მხარეები.

დადებითი მხარეები	უარყოფითი მხარეები
	არამყარი სამართლებრივი საფუძველი ინფორმაციის დამუშავება/ გადაცემისთვის.
	განხორციელებისთვის საჭიროა არახელსაყრელად დიდი დრო.

ეფექტიანობის მულტიფაქტორული ანალიზი

კრიტერიუმები	1. ადამიანური რესურსების დაზოგვა	2. ინფორმაციის გაცემის მაღალი სტატისტიკური მაჩვენებელი	3. სტაბილურობა	4. დიპლომატიური ურთიერთობების გამყარება	შედეგის დადგომის დრო	სულ
კრიტერიუმის წონა (100%)	15%	25%	15%	25%	20%	100%
I ალტერნატივა (სტატუს-კვო)	2 2x1.5	1 1x2.5	1 1x1.5	1 1x2.5	1 1x2	18
II ალტერნატივა (საკანონმდებლო ცვლილება)	4 5x1.5	5 5x2.5	5 5x1.5	5 5x2.5	5 5x2	50
III ალტერნატივა (ინფორმაციის ადრესატი ქვეყნების გარანტიების ხელახალი შესწავლა)	1 1x1.5	3 3x2.5	1 1x1.5	2 2x2.5	2 2x2	19.5

ამრიგად, ეფექტიანობის მულტიფაქტორული ანალიზის საფუძველზე გამოიკვეთა II ალტერნატივის უპირატესობა, რომლის პრაქტიკაში განხორციელების შემთხვევაში, შესაძლებელი იქნება უცხო ქვეყნის მოქალაქეთა უფლების სრულყოფილად დაცვა – დაუბრკოლებლად მიიღონ მათ შესახებ სამინისტროში დაცული პერსონალური მონაცემები.

რეკომენდაციები

საჯარო პოლიტიკის დოკუმენტში განხილული მულტიფაქტორული ანალიზი ცხადყოფს, რომ პრობლემის მოგვარების ყველაზე ეფექტიან გზას წარმოადგენს II ალტერნატივა – საკანონმდებლო ცვლილება. შესაბამისად, მიზანშეწონილია რომ საკანონმდებლო ცვლილების შესაბამისად, „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ კანონის 41-ე მუხლს დაემატის “გ” პუნქტი და ჩამოყალიბდეს შემდეგი სახით:

„გ) თუ მონაცემთა დამმუშავებელი (სხვა სახელმწიფო უწყება/საერთაშორისო ორგანიზაცია) ამ კანონით გათვალისწინებული მონაცემთა დამუშავების საფუძვლების შესაბამისად წარმოადგენს მონაცემთა სუბიექტის თანხმობას, მის შესახებ ინფორმაციის დამუშავების თაობაზე“.

დასკვნა

ამრიგად, ჩვენი საჯარო პოლიტიკის დოკუმენტის მთავარ მიზანს წარმოადგენს იმ ძირითადი პრობლემის იდენტიფიცირება და გადაჭრის გზების მონახვა, რომელიც ხელს შეუწყობს საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიერ უცხო ქვეყნის მოქალაქისთვის მის შესახებ სამინისტროში დაცული პერსონალური მონაცემების დაუბრკოლებლად გადაცემას.

ძირითად პრობლემად დასახელდა „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ კანონის დათქმა, რომლის მიხედვითაც, მონაცემთა გადაცემისას შესაბამის სახელმწიფოში (ინფორმაციის ადრესატი) უზრუნველყოფილი უნდა იყოს მონაცემთა დაცვის შესაბამისი გარანტიები. ეს გარანტიები კი შესწავლილი და შეფასებულია „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სათანადო გარანტიების მქონე ქვეყნების ნუსხის დამტკიცების თაობაზე“ პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორის 2014 წლის 16 სექტემბრის №1 ბრძანებით.

წარმოდგენილი პრობლემის გადაჭრის სამი ალტერნატიული გზიდან ეფექტიანობის მულტიფაქტორული ანალიზის შედეგად პრობლემის გადაჭრის უპირატესი ალტერნატივა აღმოჩნდა სწორედ საკანონმდებლო ცვლილება, რომელიც არის ამ პრობლემის აღმოფხვრის ყველაზე ეფექტიანი გზა.

ბიბლიოგრაფია

1. საქართველოს კონსტიტუცია.
2. საქართველოს კანონი „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“.
3. „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სათანადო გარანტიების მქონე ქვეყნების ნუსხის დამტკიცების თაობაზე“ პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორის 2014 წლის 16 სექტემბრის №1 ბრძანება.
4. www.personaldata.ge/ge//820;
5. „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონი.
6. „საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის №337 დადგენლება.
7. საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის №589 ბრძანება.

საკვები ნარჩენების რეზულირების პოლიტიკის სრულყოფის ძირითადი მიმართულება

თამარ შერვაშიძე

რეზიუმე

შიშველი დღემდე არის მსოფლიო მასშტაბის ერთ-ერთი დიდი პრობლემა, თუმცა, მიუხედავად ამისა, საკვები პროდუქტების 33-50% იყრება. საკვები პროდუქტების ნარჩენების პრობლემაზე მსჯელობისას მნიშვნელოვანია ყურადღება გავამახვილოთ როგორც სოციალურ, ისე გარემოსდაცვით საკითხებზე. საკვები პროდუქტების გავლენა გარემოზე შესაძლოა დავეოთ ორ ეტაპად: პირველი ეტაპია წარმოების ეტაპი, კერძოდ რესურსები, რომლებსაც საკვები პროდუქტების წარმოებისთვის ვიყენებთ, მაგალითად: მიწა, წყალი, ენერჯია, ასევე შეფუთვისთვის საჭირო რესურსები და მეორე ეტაპი – საკვები ნარჩენების ნაგავსაყრელზე განთავსება, რომელთა ლპობისას გამოიყოფა მეთანი.

მიუხედავად ქვეყანაში არსებული სოციალური მდგომარეობისა, სავაჭრო ობიექტები დიდი რაოდენობით საკვებ პროდუქტებს ყრიან და ანადგურებენ. ამ საკითხს არ არეგულირებს ნარჩენების მართვის სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა. ამ დოკუმენტებში არ არის გათვალისწინებული პრობლემის გადასაჭრელი შესაძლო ღონისძიებები, კერძოდ, დოკუმენტები ეხება საკვები ნარჩენების მართვას რეციკლირებით, აღდგენით თუ კომპოსტირებით, მაგრამ არ მოიცავს პრევენციისათვის საჭირო ღონისძიებებს.

წინამდებარე დოკუმენტში განხილულია ის პრობლემები, რომლებიც საკვები ნარჩენების არასწორ მართვასთან არის დაკავშირებული. ყურადღება გამახვილებულია საკვები ნარჩენების პრევენციის აუცილებლობაზე, იმ შემთხვევაში კი, როცა პრევენცია შეუძლებელია, მნიშვნელოვანია ამ ნარჩენების სეპარაცია და ნარჩენების იერარქიით გათვალისწინებული სხვა ღონისძიების გატარება. დოკუმენტში ასევე მიმოხილულია აღნიშნულ საკითხთან ევროკავშირის მიდგომა და იმ ქვეყნების პრაქტიკა, სადაც დოკუმენტში განხილული პრობლემის მოგვარების გზა წარმატებით ფუნქციონირებს.

პოლიტიკის დოკუმენტში დეტალურადაა ასახული არა მარტო პრობლემები, არამედ განხილულია მათ დასაძლევად აუცილებელი სხვადასხვა გზა – ალტერნატივა. სულ წარმოდგენილია სამი ალტერნატივა:

1. საკვები ნარჩენების მართვა ინსინერაცია/თანაინსინერაციის გზით ან/და კომპოსტირების გზით;
2. სურსათის ბანკების შექმნა ნარჩენების პრევენციისათვის და შემცირებული ნარჩენების მართვა;
3. სტატუს-კვოს შენარჩუნება.

ალტერნატივები შეფასებულია ეფექტიანობის მულტიფაქტორული ანალიზით, ერთ-ერთი მათგანი კი – ხარჯთსარგებლიანობის ანალიზითაც. შეფასებისას გათვალისწინებულია მათი დადებითი და უარყოფითი მხარეები. საბოლოოდ კი გამოყოფილია ყველაზე ძლიერი ალტერნატივა – საკვები ნარჩენების პრევენცია, კერძოდ, სავაჭრო ობიექტების

მიერ ქარბი ან/და ვადის ამონურვასთან მიახლოებული, თუმცა ჯანმრთელობისათვის უსაფრთხო საკვები პროდუქტების კვებითი ბანკებისათვის გადაცემა. დოკუმენტში ასევე წარმოდგენილია ის აქტივობები, რომელთა განხორციელებაც აუცილებელია ალტერნატივის პრაქტიკაში დასაწერგად. დოკუმენტში ასევე წარმოდგენილია ალტერნატივების კომპლექსურად განხორციელების მნიშვნელობა და მათი ურთიერთმიმართება.

შესავალი

ნარჩენების მართვის პრობლემა არ არის მხოლოდ საქართველოს გამოწვევა, განვითარებული ქვეყნები დღემდე ცდილობენ შეამცირონ წარმოქმნილი ნარჩენები და ამით ნაკლები უარყოფითი გავლენა ჰქონდეთ გარემოზე. ბოლო პერიოდში ნარჩენების მართვის მიმართ საზოგადოების დამოკიდებულება შეიცვალა; საჯარო სტრუქტურები, არასამთავრობო ორგანიზაციები თუ სხვადასხვა ინტერესთა ჯგუფები აქტიურად ჩაერთნენ სხვადასხვა ტიპის გარემოსდაცვით ღონისძიებაში, ბაზარზე გამოჩნდნენ კერძო კომპანიები, რომლებიც უზრუნველყოფენ ნარჩენების უტილიზაციას ან მათი რეციკლირებით სხვა სახის პროდუქტის მიღებას. სამწუხაროდ, უმეტესწილად ყურადღება ეთმობა ნარჩენების სეპარაციას, რეციკლირებას და სხვა სახის პროდუქტების მიღებას, ნარჩენების პრევენციაზე კი ყურადღება ნაკლებად მახვილდება. კიდევ უფრო დაბალია საზოგადოების, საჯარო თუ კერძო სექტორის ინფორმირებულობა საკვები ნარჩენების მართვის შესახებ. მაგალითად, გაურკვეველია, თუ რა ღონისძიებებს მიმართავენ სავაჭრო ობიექტები (რესტორნები, ჰიპერმარკეტები და მარკეტები) ქარბი საკვების შემთხვევაში. იმის გათვალისწინებით, რომ საქართველოში 450 423 ადამიანი სოციალურად დაუცველია და საარსებო შემწეობას იღებს, ამ საკითხის მოგვარება მეტად მნიშვნელოვანია¹.

ევროკავშირთან ასოცირების შესახებ შეთანხმებით, საქართველომ იკისრა ნარჩენების მართვის ვალდებულება, რის საფუძველზეც 2014 წლის 26 დეკემბერს მიიღეს, ხოლო 2015 წელს ძალაში შევიდა საქართველოს კანონი „ნარჩენების მართვის კოდექსი“. 2016 წლის აპრილში საქართველოს მთავრობამ დაამტკიცა ნარჩენების მართვის ეროვნული სტრატეგია (2016-2030 წწ.) და ნარჩენების მართვის ეროვნული სამოქმედო გეგმა (2016-2020 წწ.)². ნარჩენების მართვის კოდექსი არეგულირებს სხვადასხვა ტიპის ნარჩენებს, კონკრეტულად საკვებ ნარჩენებს კი ბიოდეგრადირებად ნარჩენებში მოიაზრებს. ნარჩენების მართვის ეროვნული სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა საკვებ ნარჩენებთან დაკავშირებულ პრევენციას ნაკლებ ყურადღებას უთმობს და არც კონკრეტულ ღონისძიებებს ითვალისწინებს. ევროკავშირის წევრი ქვეყნებისა თუ სხვა განვითარებული ქვეყნებისგან განსხვავებით, საქართველოს არ აქვს შემუშავებული პოლიტიკა, რომელიც უზრუნველყოფს საკვები ნარჩენების შემცირებას მისი პრევენციის შესაძლო გზებით.

2015 წელს გაეროს წევრი ქვეყნები შეთანხმდნენ მდგრადი განვითარების დღის წესრიგის განმსაზღვრელ დოკუმენტზე – „ჩვენი სამყაროს გარდაქმნა: 2030 წლის დღის წესრიგი მდგრადი განვითარებისთვის“, რომელიც მოიცავს 17 მიზანს და 169 ამოცანას. მე-12

1 საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური; საარსებო შემწეობის მიმღები მოსახლეობა; 2017 წლის მდგომარეობით; www.geostat.ge/?action=page&p_id=199&lang=geo.
2 საქართველოს მთავრობის დადგენილება N160, ნარჩენების მართვის 2016-2030 წლების ეროვნული სტრატეგიისა და 2016-2020 წლების ეროვნული სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ, თბილისი, 2016; www.matsne.gov.ge/ka/document/view/3242506.

მიზანი ეხება მდგრად მოხმარებას და წარმოებას, ამ მიზნის მე-3 ამოცანა კი კონკრეტულად საკვები ნარჩენების და საკვები დანაკარგის პრევენციას. ამასთანავე, ევროკავშირთან ასოცირების შესახებ შეთანხმების დანართით გათვალისწინებულ 2008 წლის 19 ნოემბრის ევროპარლამენტისა და საბჭოს დირექტივა 2008/98/ECE ნარჩენების შესახებ ანესებს ნარჩენების იერარქიას, რის მიხედვითაც უპირატესობა ენიჭება ნარჩენების პრევენციას. აღნიშნულ იერარქიას ეფუძნება საქართველოს ნარჩენების მართვის პოლიტიკა და ნარჩენების მართვის სფეროში საქართველოს კანონმდებლობა. ევროკავშირის წევრი ქვეყნები საკვები ნარჩენების პრევენციაში აქტიურად არიან ჩართულები. ევროკავშირის ხედვა საკვები პროდუქტების ნარჩენებთან მიმართებით ნათლად ჩანს ევროკომისიის 2017 წლის გზამკვლევაში საკვების დონაციის შესახებ³. დოკუმენტის მიხედვით, უპირატესი საშუალება საკვები ნარჩენების პრევენციისათვის მისი წარმოშობისთანავე შემცირებაა, კერძოდ, ჭარბი საკვების ნარჩენად გარდაქმნის პრევენცია წარმოების, გადამუშავების, დისტრიბუციის თუ მოხმარების ეტაპებზე, ამის საუკეთესო საშუალება კი საკვები პროდუქტების ხელახალი გადანაწილებაა. ევროპის რიგ ქვეყნებში, მაგალითად, იტალიაში, ავსტრიაში, ესტონეთში, ლიტვაში, ბულგარეთში და ა.შ. საკვები პროდუქტების დონაციის პოლიტიკა წარმატებით ხორციელდება სურსათის ბანკების ჩართულობით.

კვლევის დროს შევისწავლეთ როგორც ეროვნული თუ საერთაშორისო სამართლებრივი და სტრატეგიული დოკუმენტები, ისე სხვადასხვა საერთაშორისო ორგანიზაციის კვლევები და გზამკვლევები. საკითხზე ზოგადი სურათის უკეთ წარმოსადგენად გავესაუბრეთ სხვადასხვა დაინტერესებულ მხარეს.

წინამდებარე კვლევის საგანია საკვები ნარჩენების მართვის პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებები და მის მიზნებია:

1. იმ ძირითადი პრობლემების წარმოჩენა, რომლებიც საკვები ნარჩენების მართვის კუთხით წარმოიქმნება;
2. ცნობიერების ამაღლება, სხვადასხვა დაინტერესებული მხარის მეტად ჩართულობა;
3. რეკომენდაციების შემუშავება, რაც ხელს შეუწყობს პრობლემის მოგვარებას.

პრობლემის აღწერა

გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის წევრი სახელმწიფოების მიერ შეთანხმებული დღის წესრიგი 2030-ის ფარგლებში საქართველომ მდგრადი განვითარების მიზნების ნაციონალიზაციის ვალდებულება იკისრა. ამ ეტაპზე საქართველოს ნაციონალიზებული აქვს 17-ვე მიზანი.

მდგრადი განვითარების მე-12 მიზანი შეეხება მდგრად მოხმარებას და წარმოებას. ის ამოცანად ისახავს საკვების მდგრად წარმოება-მოხმარებას და ნარჩენების გენერაციასა და მართვას (პრევენცია, შემცირება, გადამუშავება, ხელახალი გამოყენება)⁴.

დღეს საქართველოში საკვები ნარჩენების შესახებ დისკუსია ნაკლებად იმართება, თუმცა ევროკომისია აქტიურად არის ჩართული საკვები ნარჩენების პრევენციის თუ მართვის პოლიტიკის განსაზღვრაში. გარდა ევროკავშირისა, ამ საკითხზე მუშაობს გაე-

³ European Commission; EU Guidelines on food donation; Brussels, 16.10.2017; C(2017) 6872 final, 3-27.

⁴ გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია, მდგრადი განვითარების მიზნები, დღის წესრიგი 2030; www.ungeorgia.ge/geo/sustainable_development_goals#.Wowj0FSWbDd.

როს სურსათისა და სოფლის მეურნეობის ორგანიზაცია (FAO), რომელსაც არაერთი კვლევა აქვს გამოქვეყნებული აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით. გაეროს სურსათისა და სოფლის მეურნეობის ორგანიზაციის გაანგარიშებით, ყოველწლიურად ადამიანის საკვები პროდუქციის ერთი მესამედი სანამ მეურნეობიდან გადამამუშავებელ საწარმომდე, საბითუმო და საცალო ბაზრობამდე, კვების ობიექტებამდე ან ჩვენს სამზარეულომდე მოაღწევს, იკარგება ან იყრება. ეს ის 1,3 მილიარდი ტონაა, რომელიც 3 მილიარდ ადამიანს თავისუფლად გამოკვებავდა. აღნიშნული კვლევები აღწერს საერთაშორისო სიტუაციას და უშუალოდ საქართველოს არ ეხება⁵.

2017 წელს ევროკავშირისა და გაეროს სურსათისა და სოფლის მეურნეობის ორგანიზაცია FAO-ს ხელმძღვანელობით, პროექტ „ENPART“-ის ფარგლებში ჩატარდა კვლევა საკვები დანაკარგისა და ნარჩენების შესახებ. მიღებულმა შედეგებმა კიდევ ერთხელ დაადასტურა საკითხის პრობლემურობა და მასზე მუშაობის აუცილებლობა. კვლევამ აჩვენა, რომ საქართველოში საკვები დანაკარგი სერიოზულ პრობლემას წარმოადგენს, რაც გულისხმობს მოსავლის აღება/წარმოების დროს არასათანადო ტექნიკური აღჭურვილობის, ასევე პროდუქტის განთავსება-შენახვასთან დაკავშირებული სირთულეების და, რიგ შემთხვევაში, სტანდარტთან შეუსაბამობის გამო წარმოქმნილ დანაკარგს. კვლევის მიხედვით, საკვებ ნარჩენებთან დაკავშირებით მონაცემები ძალიან მწირია, ამასთან, დაბალია კერძო სექტორის და მომხმარებლის ცნობიერების დონე. კვლევის ფარგლებში ვერ მოხერხდა დადგენილიყო, თუ რა ზომებს მიმართავენ ჰიპერმარკეტები საკვები ნარჩენების წარმოქმნის თავიდან ასაცილებლად.

მიუხედავად განხორციელებული საკანონმდებლო ცვლილებებისა, საკვები ნარჩენების მართვა დღემდე პრობლემურ საკითხად რჩება შემდეგი მიზეზების გამო:

- საკვები ნარჩენების პრევენციისათვის არ არსებობს აუცილებელი ღონისძიებები;
- სამართლებრივი ჩარჩო არ არის სათანადო;
- ნარჩენები ნაგავსაყრელზე ხვდება სეპარირების გარეშე;
- ნაგავსაყრელები არ შეესაბამება საერთაშორისო სტანდარტებს, საქართველოში აღრიცხული 56-მდე ნაგავსაყრელიდან გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის მქონე მხოლოდ ოთხია;
- დაბალია მოსახლეობის და ბიზნესის ცნობიერების დონე;
- არასანდო და მწირია სტატისტიკური მონაცემები.

ევროპის ქვეყნებში ნარჩენების პრევენციისა და შემცირებისათვის მიღებული მეთოდიკა ჯანმრთელობისათვის უვნებელი საკვები პროდუქტების ხელახალი გადანაწილება, მათი გამოყენება ცხოველის საკვებად, ასევე მათი სხვა სახით აღდგენა, მათ შორის ენერჯის აღდგენა, კომპოსტირება. აღნიშნული ქმედებებით ნარჩენების მართვა შეესაბამება ნარჩენების იერარქიას და ნაკლებად მოქმედებს გარემოზე. ეს ხელს უწყობს სათბური გაზებისა და ნაგავსაყრელზე განთავსების შემცირებას.⁶

5 გაეროს სურსათისა და სოფლის მეურნეობის ორგანიზაცია, საკვები პროდუქტების გლობალური დანაკარგი და ნარჩენები, რომი, 2011.

6 ევროკომისია, ევროკავშირის სახელმძღვანელო დოკუმენტი საკვების დონაციასთან დაკავშირებით, ბრიუსელი, 16.10.2017 www.ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/fw_eu-actions_food-donation_eu-guidelines_en.pdf.

საკვები ნარჩენების პრევენციისა და მართვის სრულყოფას დიდი მნიშვნელობა აქვს როგორც გარემოს დაცვის, ისე სოციალური და ეკონომიკური თვალსაზრისით. ამ თემის წინ წამოწევა, მისი საკანონმდებლო ჩარჩოს და პოლიტიკის დახვეწა წინ გადადგმული ნაბიჯი იქნება საქართველოს კანონმდებლობის საერთაშორისო სტანდარტებთან ჰარმონიზაციისა და ნაკისრი ვალდებულებების შესრულებისათვის, დამატებით კი ხელი შეეწყობა მცირე და საშუალო ბიზნესის ჩართულობას. ნარჩენების პრევენციისა და მართვის სწორი დაგეგმვა დადებითად აისახება საკვები დანაკარგით გამოწვეული ეკონომიკური ზიანის შემცირებაზე, ნარჩენების სწორი მართვა კი ნაკლებ ზეგავლენას მოახდენს გარემოზე.

საქართველოს კანონმდებლობა, საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად ადგენს შემდეგ იერარქიას: 1) პრევენცია, 2) ხელახალი გამოყენებისთვის მომზადება, 3) რეციკლირება, 4) სხვა სახის აღდგენა (მათ შორის, ენერჯის აღდგენა), 5) განთავსება. ნარჩენებთან დაკავშირებული ქმედებები შეძლებისადაგვარად უნდა შეესაბამებოდეს დადგენილ იერარქიას⁷.

საქართველოში საკვებ ნარჩენებთან დაკავშირებით დაბალია ცნობიერება, ამასთანავე საკითხს არც სახელმწიფოს მხრიდან ექცევა სათანადო ყურადღება. დღეისათვის ბაზარზე უკვე არსებობს კომპანიები, რომლებიც უზრუნველყოფენ ნარჩენების მართვას, მათ შორის, საკვები ნარჩენების. აღნიშნული კომპანიები თავიანთ მომსახურებას სთავაზობენ რესტორნებს, სასადილოებს, კაფეებს, თუმცა მათ მომსახურებაზე მოთხოვნა ძალიან დაბალია. მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ ამ ეტაპზე საკვები ნარჩენები ხელახალი გამოყენებისთვის არ მზადდება, ძირითადად ხდება მათი ინსინერაცია (თერმული განადგურება), მეტწილად მშრალი საკვებისთვის, უფრო დიდი ნაწილი კი დაცალკავების გარეშე ხვდება ნაგავსაყრელზე.

მნიშვნელოვანია ხაზი გაესვას ნარჩენების პრევენციას, როგორც უპირატეს მიზანს კანონით დადგენილი იერარქიის მიხედვით. აუცილებელია სახელმწიფოს ჰქონდეს საკვები ნარჩენების პრევენციისა და მართვის სტრატეგია, რომელიც შეესაბამება გარემოსდაცვით პრინციპებსა და საერთაშორისო ვალდებულებებს. საკვები ნარჩენების პრევენციის ხელშემშლელი ფაქტორია ის საკანონმდებლო ბაზა, რის მიხედვითაც სავაჭრო ობიექტები (ჰიპერმარკეტები, მარკეტები) ფუნქციონირებენ. მინისტრის ბრძანებით დადგენილია განსაკუთრებით მალფუჭებადი საკვები პროდუქტების ვარგისიანობა საათების მიხედვით. მაგალითად, ბოსტნეულზე დანესებული ვადა 12-48 საათს შორის მერყეობს, ხოლო ფქვილეულის პროდუქტების – 3-72 საათამდე.⁸

საკვები ნარჩენების მართვა შესაძლოა დავეყოთ სამ ეტაპად: პირველი – სანამ საკვები პროდუქტები ბაზარზე განთავსდება, კერძოდ, დანაკარგები, რომლებიც აქვთ მწარმოებლებს, იმპორტიორებს და სხვა დაკავშირებულ პირებს; მეორე – ბაზარზე განთავსების შემდგომი პერიოდი – ვადის ამონურვის ან გარეგნული წუნის შედეგად მიღებული ნარჩენი და მესამე – მომხმარებლის ეტაპი, კერძოდ კი, სეპარაციის აუცილებლობა, საკვები ნარჩენების ხელახალი გამოყენებისთვის მომზადება, რეციკლირება, შედეგად კი ნაგავსაყრელზე განთავსებული რაოდენობის შემცირება.

7 საქართველოს კანონი „ნარჩენების მართვის კოდექსი“, მუხლი 4.

8 საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის ბრძანება №303/6 განსაკუთრებით მალფუჭებადი პროდუქტების შენახვის პირობებისა და ვადების დამტკიცების შესახებ, 2001 წლის 16 აგვისტო, ქ. თბილისი.

ამ საკითხის რეგულირებას ამარტივებს სხვა ქვეყნების გამოცდილება, რის მიხედვითაც შეგვიძლია ვიხელმძღვანელოთ, რომ არ დავუშვათ იგივე შეცდომები. ამასთანავე, ქვეყანაში უკვე არსებობს ნარჩენების მართვის კანონმდებლობა, რომელიც ევროკავშირის კანონმდებლობისა და ნარჩენების მართვის ძირითადი პრინციპების შესაბამისია და, ამდენად, ევროკავშირის წევრი ქვეყნების გამოცდილების მორგება საქართველოს რეალობისთვის რთული არ უნდა იყოს.

პრობლემის გადაჭრის გზები (ალტერნატივები)

ზემოთ დასმული პრობლემები მოგვარებას საჭიროებს, რისთვისაც განვიხილავთ სამ ალტერნატიულ გზას.

ალტერნატივა I. საკვები ნარჩენების მართვა ინსინერაცია/თანაინსინერაციის გზით ან/და კომპოსტირების გზით. იქ, სადაც ვერ ხდება საკვები ნარჩენის პრევენცია, აუცილებელია ამ საკვები ნარჩენების სწორი მართვა. ამისათვის საჭიროა ნარჩენების სეპარაცია წარმოშობის ადგილზევე (წყაროსთან სეპარაცია). წყაროსთან სეპარაციის სისტემას აქვს უფრო დაბალი სანცისი ღირებულება და ზომიერი ხარჯები ცენტრალიზებული დახარისხების ქარხნებთან შედარებით, ამასთანავე ნაკლებად ბინძურდება ჰაერი და წყალი, ხელს უწყობს ნარჩენების შემცირებას და საზოგადოების ცნობიერების ამაღლებას, რადგან ადამიანები თავად არიან პროცესის მონაწილეები. ევროპის ქვეყნებში მოქმედებს დახარისხებულად შეგროვების სისტემები, მოსახლეობა დახარისხებულად აგროვებს ორგანულ ნარჩენებს, ქაღალდს, შუშას და სხვ.

საქართველოში ნაგავსაყრელებზე ნარჩენების უკონტროლოდ განთავსების თავიდან ასარიდებლად აუცილებელია დაიწყოს ნარჩენების სეპარირებული შეგროვება. ნარჩენების მართვის სტრატეგიის მიხედვით, საქართველო ესწრაფვის, რომ გახდეს ნარჩენების პრევენციასა და რეციკლირებაზე ორიენტირებული ქვეყანა და 2025 წლისთვის უზრუნველყოს ნარჩენების მართვის კანონმდებლობის ეფექტიანი აღსრულება, შესაბამისად, აუცილებელია ქვეყანაში დაიწყოს ნარჩენების სეპარაცია. ნარჩენების სეპარაცია საჭიროებს როგორც ფინანსურ რესურსებს, ისე მოსახლეობის ცნობიერების მაღალ დონეს, ამიტომ სანცის ეტაპზე შესაძლებელია სახელმწიფომ ამოირჩიოს სამიზნე ჯგუფები, სადაც საპილოტე რეჟიმში მოხდება საკვები ნარჩენების სეპარაცია და შემდგომ მისი აღდგენა. კარგი იქნება სამიზნე ჯგუფად შეირჩეს საბიუჯეტო ორგანიზაციები, კერძოდ კი, სასტუმროები და რესტორნები თბილისის მასშტაბით. იმ შემთხვევაში, თუ აღნიშნული ორგანიზაციები საკვებ ნარჩენებს სეპარირებულად შეაგროვებენ, შემდგომ საკვები ნარჩენების აღდგენა უნდა უზრუნველყოს სახელმწიფომ. საკვები ნარჩენების მართვის ერთ-ერთი წარმატებული მეთოდია კომპოსტირების პროცესი, რის შედეგადაც მაღალი ხარისხის დაბალანსებული ორგანული სასუქი მიიღება და ბაზარზე იყიდება. ნარჩენების აღდგენის განსხვავებული მეთოდებია გავრცელებული ევროპაშიც. მაგალითად, ავსტრია წლების განმავლობაში კომპოსტირების მეთოდის გამოყენების მაღალი მაჩვენებლით ხასიათდებოდა, ხოლო გერმანია, ჰოლანდია, ბელგია კი ბიოდეგრადირებადი ნარჩენების ინსინერაციის მეთოდს მიმართვას.

მნიშვნელოვანია, რომ სახელმწიფომ საკვები ნარჩენების ინსინერაცია/თანაინსინერაციის ან/და კომპოსტირების საპილოტე ვერსიის განხორციელება უახლოესი 1 წლის განმავლობაში დაიწყოს, ვინაიდან ნარჩენების მართვა დაკავშირებულია არა მხოლოდ სახელმწიფოს მიერ გატარებულ პოლიტიკაზე, არამედ მეტწილად მოსახლეობის და კერძო სექტორის ცნობიერების დონეზე. სწორედ ამიტომ მნიშვნელოვანია ნარჩენების მართვის სხვადასხვა სახეობის კამპანიების დაგეგმვა, როგორც მოსახლეობის, ისე კერძო სექტორის ცნობიერების ასამაღლებლად. საზოგადოების დიდმა ნაწილმა არ იცის, რომ ნარჩენების სწორი მართვით არა მხოლოდ გარემოსდაცვითი საფრთხეების თავიდან არიდება შესაძლებელია, არამედ სარგებლის მიღებაც.

ალტერნატივის დადებითი მხარეები: ნარჩენების მართვასთან ერთად შესაძლებელია სარგებლის მიღება ენერჯის და კომპოსტირების სახით, საჭიროებს უფრო ნაკლებ დანახარჯებს, რადგან ინსინერაცია/კომპოსტირების საკითხი შედარებით ცნობილია. მცირდება გარემოსათვის მიყენებული ზიანი.

უარყოფითი მხარეები: იმისათვის, რომ გარემოს ზიანი არ მიაღწეს, საჭიროა ინსინერაციის თანამედროვე ტექნოლოგიები, რაც მოითხოვს დიდ მატერიალურ რესურსს, უზრუნველყოფს მხოლოდ ნარჩენების მართვას და არა პრევენციას.

ალტერნატივა II. სურსათის ბანკების შექმნა ნარჩენების პრევენციისათვის და შემცირებული ნარჩენების მართვა. ევროპის ბევრ ქვეყანაში, ასევე აშშ-სა და კანადაში ნარჩენების პრევენციის გავრცელებული საშუალებაა სურსათის ბანკების შექმნა. სურსათის ბანკები ძირითადად დონაციით, გამონაკლის შემთხვევაში, შედარებით დაბალ ფასად იღებენ საკვებს ჰიპერმარკეტებიდან, კვების ობიექტებიდან, მწარმოებლებისგან, ფერმერებისგან, მომხმარებლებისგან და გასცემენ იმ პირებზე, ვისაც ამის საჭიროება აქვს.

დონაციის გზით მიღებული პროდუქცია ძირითად შემთხვევაში არის ვადის ამონურვასთან მიახლოებული ან იმგვარი, რომლის შესაფუთი დაზიანებული ან/და ნაკლიანია. ფერმერების, მწარმოებლების და იმპორტიორებისგან სურსათის ბანკები დონაციის გზით იღებენ პროდუქტს, რომლებიც სტანდარტთან შეუსაბამობის გამო მარკეტის დახლზე ვერ მოხვდა, თუმცა სრულიად უვნებელია ადამიანის ჯანმრთელობისათვის. ასევე შესაძლებელია, რომ კვებითმა ბანკებმა პროდუქცია მათგან შედარებით დაბალ ფასად იყიდონ და შემდგომ გასცენ დონაციით. საკვები პროდუქტები ვაუჩერების სახით გაიცემა. ალტერნატივის განხორციელება შეესაბამება ჯანდაცვის სტანდარტებს, კერძოდ, საკვები დონაციით მხოლოდ იმ შემთხვევაში გაიცემა, თუ ის სახიფათო არ არის ადამიანის ჯანმრთელობისათვის. ბანკს ჰყავს ადმინისტრაცია და პერსონალი, რომელთა ნაწილი მოხალისედ მუშაობს. ბანკები არ არიან სახელმწიფო სააგენტოები/ორგანოები, მათი შემოსავლის ძირითადი წყაროა დონაცია (მათ შორის ფულადი) ადგილობრივი ბიზნესიდან, არასამთავრობო სტრუქტურებიდან და სახელმწიფო ფონდებიდან. ესტონეთში, სადაც 14-მდე სურსათის ბანკი ფუნქციონირებს,⁹ საკვებს მხოლოდ სოციალურად დაუცველ პირებზე გასცემენ, ამიტომ ბანკი აწარმოებს სოციალურად დაუცველების რეესტრს შესაბამის სადინისტროსთან თანამშრომლობით.¹⁰

9 About the Estonian Food Bank, www.toidupank.ee/about-the-estonian-food-bank-in-tallinn/

10 Mr. Piet Boerefijn The managing director, Estonian Food Bank.

სურსათის ბანკის შექმნა მოიცავს რამდენიმე ფაზას:

- არსებული სიტუაციის შესწავლა – ვის სჭირდება საკვები პროდუქტები, რა რაოდენობის მოთხოვნა იქნება, შესაძლო პრობლემური საკითხების შესწავლა, რომელთაც, სავარაუდოდ, გავლენა ექნება ბანკების ფუნქციონირებაზე; ასევე არსებობს თუ არა რაიმე მსგავსი პროგრამა, რომელსაც მთავრობა, კერძო სექტორი ან სამოქალაქო საზოგადოება ახორციელებს;
- დაგეგმვის ეტაპი – არსებული სიტუაციის შესწავლის შემდეგ იწყება დაგეგმვის ეტაპი, სადაც ჩართულია ყველა დაინტერესებული მხარე, იქნება ეს სამთავრობო სტრუქტურის წარმომადგენლები, მწარმოებლები, კერძო სექტორის სხვადასხვა წარმომადგენელი, სამეცნიერო საზოგადოება თუ არასამთავრობო ორგანიზაციები. დაგეგმვის ეტაპის შედეგად შემუშავდება ბიზნესგეგმა და დაზუსტება ადმინისტრაციული დეტალები;
- კაპიტალიზაციის ეტაპი – ამ ეტაპზე ხდება ფინანსური წყაროების მოძიება;
- განხორციელების ეტაპი.

იმისათვის, რომ ბანკი შეუერთდეს კვებითი ბანკების გლობალურ ქსელს, პროექტს დასჭირდება 3-დან 9 თვემდე, ხოლო კიდევ დამატებით – 6-დან 12 თვემდე, რათა ბანკმა გამართულად შეძლოს ფუნქციონირება¹¹. ესტონური გამოცდილების გათვალისწინებით, 1-დან 2-წლამდე არის მოსამზადებელი პერიოდი, ამ დროს გაიმართება ცნობიერების ასამაღლებელი სხვადასხვა კამპანია, ასევე მოლაპარაკებები კერძო სექტორსა და სამთავრობო სტრუქტურებთან. ამ პერიოდიში აუცილებელია სხვადასხვა დონორთან თანამშრომლობა და ინფორმირებულობის გაზრდა.

ალტერნატივა ორიენტირებულია ნარჩენების პრევენციაზე, რაც ნარჩენების მართვის იერარქიის მიხედვით პირველ რიგში განსახორციელებელი ქმედებაა, თუმცა რთული წარმოსადგენია ნარჩენების იმგვარი პრევენცია, რომ მათი მართვა საჭირო აღარ იყოს. სწორედ ამიტომ ასევე აუცილებელი პროცესია ნარჩენების ინსინერაცია, კომპოსტირება. ამ ალტერნატივის განსახორციელებლად ცნობიერების ამაღლების კომპონენტს კიდევ უფრო დიდი მნიშვნელობა ენიჭება, რადგან სურსათის ბანკები საქართველოსთვის სიახლეა.

ალტერნატივის დადებითი მხარეებია: ნარჩენების მართვის სტანდარტებთან შესაბამისობა, კერძო სექტორის ჩართულობა და მათი ინფორმირებულობის გაზრდა გარემოსდაცვით საკითხებში. არანაკლებ მნიშვნელოვანია ალტერნატივის სოციალურ-ეკონომიკური მხარე, გარდა იმისა, რომ ნარჩენების პრევენციას დადებითი ეკონომიკური გავლენა აქვს, საკვები პროდუქტების დონაცია დადებითად აისახება მოსახლეობის სოციალურ მდგომარეობაზე.

ალტერნატივის უარყოფითი მხარეებია: ცნობიერების ამაღლების გრძელვადიანი კამპანიების საჭიროება, ვადის ამონურვასთან მიახლოებული პროდუქცია დიდ სუპერმარკეტებში ჩვეულ ფასად იყიდება, რესტორნის ქსელები არ აღრიცხავენ საკვებ ნარჩენებს, არც ნარჩენების მართვის სფეროში არსებული კერძო კომპანიების მომსახურებაზე აქვთ მოთხოვნა, შესაბამისად, გაურკვეველია, სად მიდის ნარჩენები. სიტუაცია კიდევ უფრო რთულდება და გაურკვეველია, როდესაც საქმე ეხება რესტორნებში წარმოქმნილ ადამიანის ჯანმრთელობისათვის უვნებელ საკვების ნარჩენებს.

ალტერნატივა III. სტატუს-კვოს შენარჩუნება. მესამე ალტერნატივა არსებული მდგომარეობის შენარჩუნებას გულისხმობს. ამ შემთხვევაში არსებული პრობლემა გადაუჭრე-

11 The Global FoodBanking Network, Feasibility Analysis: Starting a Food Bank System.

ლი დარჩება. ალტერნატივის დადებითი მხარეა ფინანსური რესურსების დაზოგვა, ხოლო უარყოფითი მხარეა პროცესის დაყოვნება, რაც კიდევ უფრო საეჭვოს გახდის ნარჩენების მართვისა და პრევენციის 2025 წლისათვის დასახული მიზნის მიღწევას.

მოცემულ ალტერნატივებს შორის ყველაზე მისაღების შერჩევის მიზნით ჩავატარეთ **ფექტიანობის მულტიფაქტორული და ხარჯთსარგებლიანობის ანალიზი:**

კრიტერიუმები	I ალტერნატივა (1-5 ქულა)	II ალტერნატივა (1-5 ქულა)	III ალტერნატივა (1-5 ქულა)
სპოლიტიკური მიზანშეწონილობა (განხორციელებადობა) (30%)	5X30=150	5X30=150	2X30=60
ცნობიერების ამაღლება (20%)	4X20=80	4X20=80	1X20=20
რესურსების დაზოგვა (10%)	3X10=30	2X10=20	5X10=50
განხორციელებისათვის საჭირო დრო (10%)	2X10=20	4X10=40	5X10=50
ინსტიტუციური შესაძლებლობა (30%)	4X30=120	4X30=120	2X30=60
ჯამური ქულა	400	410	240

	კომპონენტები	ხარჯები (ლარში)	სარგებელი
რესტორნები ¹²	თითო რესტორანში რომ დაიდგას 2 ურნა	345,420	1. კერძო სექტორის და საზოგადოების ჩართულობა ნარჩენების მართვის პროცესში. 2. მინიმალური ზენოლა ბიზნესზე. 3. ურნების განთავსების ხელსაყრელი ადგილმდებარეობა.
სასტუმროები რესტორნის მომსახურებით ¹³	თითო სასტუმროში 1 ურნა	19,095	1. კერძო სექტორის და საზოგადოების ჩართულობა ნარჩენების მართვის პროცესში. 2. მინიმალური ზენოლა ბიზნესზე. 3. ურნების განთავსების ხელსაყრელი ადგილმდებარეობა.
ინსინერაციისათვის საჭირო დანადგარი		72.111	ის ნარჩენი, რისი კომპოსტირებაც ვერ მოხერხდება, ინსინერაციის გზით დაიშლება და არ განთავსდება ნაგავსაყრელზე.
კომპოსტირების ადგილის მოწყობა		48074	1 ტონა ნარჩენი გვაძლევს 120 კგ. კომპოსტს.
დამატებითი ხარჯები ¹⁴		164, 344	
გაუთვალისწინებელი ხარჯები		მთლიანი ხარჯის 5%	

12 საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მონაცემთა მიხედვით, თბილისში რეგისტრირებულია 1213 რესტორანი. ხარჯთსარგებლიანობისთვის აღებულია რესტორნების 50% და გამოთვლილია რა დაჯდება ამ რაოდენობის რესტორნების მომარაგება სპეციალური ურნებით.

13 საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მონაცემთა მიხედვით, თბილისში რეგისტრირებულია 134 სასტუმრო რესტორნით. ხარჯთსარგებლიანობისთვის აღებულია რესტორნების 50% და გამოთვლილია რა დაჯდება ამ რაოდენობის რესტორნების მომარაგება სპეციალური ურნებით.

14 აღებულია ამჟამინდელი ნაგვის მანქანის ფასი, ერთი ცვლისთვის საჭირო სანჯავის რაოდენობა, ეკიპაჟის ხელფასი (მძღოლის და დამხმარის ხელფასები).

როგორც მულტიფაქტორული და ხარჯთსარგებლიანობის ანალიზიდან გამოვლინდა, II ალტერნატივას მეტი წონა აქვს. ნარჩენების მართვის სფეროდან გამომდინარე, ორივე ალტერნატივის განხორციელება დაკავშირებულია ფინანსურ რესურსებთან, სწორედ ამიტომაც რთული განვითარებადი ქვეყნებისათვის ევროპულ თუ საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობა. აღსანიშნავია, რომ ორივე ალტერნატივის განხორციელება აუცილებელია ნარჩენების მართვის იერარქიიდან გამომდინარე, თუმცა II ალტერნატივა უზრუნველყოფს როგორც ნარჩენების პრევენციას, ისე შემცირებულ გადასამუშავებელ ნარჩენებს. სწორედ ამიტომ II ალტერნატივა ოპტიმალური არჩევანია სფეროში არსებული ფინანსური რესურსების, ინსტიტუციური შესაძლებლობებისა და ცნობიერების დონის გათვალისწინებით. აღსანიშნავია, რომ საქართველოს მიერ ნაკისრი ვალდებულებების შესრულებისათვის, კერძოდ, ნარჩენების მართვის იერარქიის შესაბამისობისთვის აუცილებელია ორივე ალტერნატივის განხორციელება.

რეკომენდაციები

II ალტერნატივის განხორციელებლად აუცილებელია აქტიური მოლაპარაკებები დაიწყოს დიდი სუპერმარკეტების ქსელებთან მნიშვნელოვანია კერძო სექტორი ინფორმირებული იყოს ნარჩენების მართვის პოლიტიკის შესახებ, ასევე იმ გარემოსდაცვითი პრობლემების შესახებ, რომლებსაც ნარჩენების არასწორი მართვა წარმოშობს. ამასთანავე, მნიშვნელოვანია სუპერმარკეტების, რესტორნების და საკითხთან დაკავშირებული სხვადასხვა მხარის ინფორმირება ევროკავშირის ქვეყნებში არსებული პრაქტიკის შესახებ, თუ როგორ ხდება ევროპის სხვადასხვა ქვეყანაში უვნებელი პროდუქციის მეორადი გამოყენებისათვის გადანაწილება და ამ გზით ნარჩენების შემცირება მისი წარმოშობის ეტაპზევე. შესაძლოა აუცილებელი გახდეს ევროპის სხვადასხვა ქვეყნის გამოცდილების გაზიარება, მაგალითად, საფრგანგეთის, სადაც 2016 წელს სუპერმარკეტებს საკანონმდებლო ცვლილებებით აეკრძალათ საკვები პროდუქტების გადაყრა. საწყის ეტაპზე უმჯობესია სუპერმარკეტების მოლაპარაკებით დარწმუნება, რომ არ გადაყარონ პროდუქტები და გასცენ დონაციით ან დააკლონ ფასი. ამასთან, ეროვნული კანონმდებლობა საკმაოდ მკაცრ ვადებს აწესებს სხვადასხვა საკვები პროდუქტის ვარგისიანობის ვადაზე, მაგალითად, ფქვილურ საკონდიტრო ნაწარმზე, ტკბილ კერძებზე, ბურღულეულის პროდუქტებზე და ა.შ. შესაძლოა, საჭირო გახდეს მათზე აღნიშნული ვადების გადახედვა, რომ ხელი შეეწყოს ნარჩენების პრევენციას.

თავდაპირველად რთული იქნება ჩვენი არჩეული ალტერნატივის მთელი საქართველოს მასშტაბით განხორციელება, რის გამოც უმჯობესია, თუ ინიციატივა თავიდან მხოლოდ თბილისში არსებულ ჰიპერმარკეტებს, მარკეტებს და რესტორნებს მოიცავს.

აუცილებელია ცნობიერების ამაღლების კამპანიების ჩატარება, რათა საზოგადოებამ უკეთ იცოდეს იმ ზიანის შესახებ, რაც ნარჩენების არასწორ მართვას მოსდევს.

კამპანიების დროს სასურველია ხაზი გაესვას იმ ჰიპერმარკეტებს, მარკეტებს და რესტორნებს, რომლებიც მონაწილეობას იღებენ ნარჩენების მართვის პროცესში – ეს დადებითად აისახება მათ რეპუტაციაზე.

დასკვნა

ევროპის სხვადასხვა ქვეყანაში ნარჩენების მართვის პოლიტიკა წლების განმავლობაში ყალიბდებოდა, ჩვენთან კი ამ საკითხს 2014 წლიდან აქცევენ ყურადღება, ასოცირების შესახებ შეთანხმების ფარგლებში, და დაიწყო რიგი პროცესებისა, რაც უკავშირდება ნარჩენების მართვის კოდექსის შექმნას და მასთან დაკავშირებული სხვა კანონების მიღებას თუ სტარტეგიული დოკუმენტების შექმნას.

მიუხედავად იმისა, რომ მეტი ყურადღება დღეს ნარჩენების რეციკლირებას, აღდგენას ეთმობა, აუცილებელია სახელმწიფომ გადადგას კონკრეტული ნაბიჯები, რაც ნარჩენების პრევენციას უზრუნველყოფს. გაეროს სურსათისა და სოფლის მეურნეობის ორგანიზაციის კვლევის მიხედვით, კერძო სექტორი, კერძოდ კი, სუპერმარკეტები, საკვებ ნარჩენებს არ მიიჩნევენ პრობლემატურად, არც ისაა გარკვეული, თუ სად მიდის პროდუქცია, რომელიც ვარგისიანობის წესს აღარ შეესაბამება და ვადაგასულია ან ვადის ამონურვასთან არის მიახლოებული, თუმცა ჯანმრთელობისათვის უვნებელია.

მნიშვნელოვანია სახელმწიფომაც და კერძო სექტორმაც გაიაზრონ, რომ ნარჩენების მართვა მხოლოდ რეციკლირებით და აღდგენით ვერ მოხდება, თუ მიდგომა კომპლექსური ხასიათის არ იქნება და ნარჩენების პრევენციას არ გაითვალისწინებს. საბოლოო ჯამში, საჭირო გახდება უფრო მეტი ფინანსური რესურსი იმისათვის, რომ დიდი რაოდენობით წარმოქმნილი ნარჩენები გადამუშავდეს, აღდგეს ან საბოლოოდ განთავსდეს ნაგავსაყრელზე. ამასთანავე, მნიშვნელოვანია პოლიტიკის სოციალური მხარეც, კერძოდ, იმის გააზრება, რომ განვითარებული ქვეყნებიც კი, რომლებსაც საქართველოსთან შედარებით უკეთესი სოციალური მდგომარეობა აქვთ, მაქსიმალურად ცდილობენ საკვები ნარჩენების პრევენციას.

ბოლო დროს პრესაშიც აქტიურად იწერება სუპერმარკეტების მიერ გადაყრილ პროდუქციაზე, რაც ხელს შეუწყობს საკითხის წინ წამოწევას და კერძო თუ საჯარო სექტორის უფრო ჩართულობას. საკითხის მოგვარების დადებითი მხარეა ევროკავშირის დიდი ინტერესი საკითხის მიმართ. მაგალითად, დღეს ესტონეთში უკვე სურსათის 14-მდე ბანკია. თავდაპირველად კი, 2010 წელს, პირველი სურსათის ბანკის გახსნაში მონაწილეობდნენ ესტონურ-პოლანდიური საქველმოქმედო ორგანიზაცია და სვიდბანკი (Swedbank). საჯარო სექტორის აქტიური ჩართულობის შემთხვევაში შესაძლებელია სხვადასხვა ფონდიდან საჭირო ინვესტიციების მოზიდვა საკვები ბანკების შესაქმნელად.

ბიბლიოგრაფია

ნორმატიული აქტები:

1. საქართველოს კანონი „ნარჩენების მართვის კოდექსი“.
2. საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობის და სოციალური დაცვის მინისტრის ბრძანება №303/6 განსაკუთრებით მალფუჭებადი პროდუქტების შენახვის პირობებისა და ვადების დამტკიცების შესახებ; 2001 წლის 16 აგვისტო, თბილისი.
3. Directive of the European Parliament and of the Council Amending Directive 2008/98/EC on Waste.

ოფიციალური დოკუმენტები:

1. საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო; საქართველოს გარემოს დაცვის მოქმედებათა მესამე ეროვნული პროგრამა; 2017-2021წ.წ., სამუშაო ვერსია, თბილისი 2017.
2. საქართველოს მთავრობის დადგენილება 160, ნარჩენების მართვის 2016-2030 წლების ეროვნული სტრატეგიისა და 2016-2020 წლების ეროვნული სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ.
3. გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია, მდგრადი განვითარების მიზნები, დღის წესრიგი 2030, www.ungeorgia.ge/geo/sustainable_development_goals#.Wowj0FSWbDd.
4. საქართველოს სტატისტიკური ეროვნული სამსახური; სტატისტიკური ბიზნესრეესტრი, ეკონომიკური სუბიექტების ჩამონათვალი (რესტორნები, სასტუმროები რესტორნების მომსახურებით), 2018 წლის მაისის მდგომარეობით; www.br.geostat.ge/register_geo/index.php?action=enterprizes&start=0&srch1=&srch2=null&srch3=&srch4=null&srch5=null&srch5_hidden=&srch6=undefined&srch6_hidden=undefined&srch7=undefined&srch7_hidden=&srch8=&srch9=&srch10=&srch9txt=1124&srch10txt=1124&srch16=&srch17=&srch16txt=null&srch17txt=null&srch11=null&srch11_hidden=&srch12=&srch13=null&srch13_hidden=&srch14=null&srch14_hidden=&srch15=&order=Legal_Code&direction=ASC
5. საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური; საარსებო შემწეობის მიმღები მოსახლეობა; 2017 წლის მდგომარეობით; www.geostat.ge/?action=page&p_id=199&lang=geo.
6. გაეროს სურსათისა და სოფლის მეურნეობის ორგანიზაცია, საკვები პროდუქტების გლობალური დანაკარგი და ნარჩენები, რომი, 2011.
7. European Commission, EU guidelines on food donation, Brussels, 16.10.2017, www.ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/fw_eu-actions_food-donation_eu-guidelines_en.pdf.
8. The Global FoodBanking Network, Feasibility Analysis: Starting a Food Bank System
9. European Commission; Closing the loop - An EU action plan for the Circular Economy; Brussels, 2.12.2015; COM(2015) 614 final
10. Estimates of European food waste levels; Reducing food waste through social innovation; www.eu-fusions.org/phocadownload/Publications/Estimates%20of%20European%20food%20waste%20levels.pdf.
11. Food and Agriculture Organization of the United Nations; Global Initiative on Food Loss and Waste Reduction.

კვლევები:

1. Maryam Rezaei, ENPARD III project GCP/GEO/010/EC: Technical Assistance to the Ministry of Agriculture of Georgia; Food loss and waste in Georgia; Findings and Results;
2. ნარჩენების მართვა ევროკავშირის ქვეყნებში; USAID კავკასია; კავკასიის გარემოსდაცვითი არასამთავრობო ორგანიზაციების ქსელი (CENN);
3. ნინო ჩხობაძე, ნარჩენები; www.gfsis.org/files/my-world/14/07.pdf.

ინტერნეტრესურსები:

1. შპს „ეკომედი“; ნარჩენების უტილიზაციის კომპანია; www.ecomed.ge/?page_id=3736.

**Main Directions of Cooperation between International Donor Organizations and the
Government of Georgia in the Environmental Protection Sector**

S U M M A R Y

The last few decades have shown that environmental issues are becoming one of the most important topics in the whole world. Environmental disasters, global warming, land desertification, air pollution, loss of biodiversity and many others are showing us that if no action is taken, mankind will face irreversible consequences.

Global warming is now an undisputed fact. Our planet is warming and we humans are definitely a part of this problem. Our planet is now poised at the brink of a severe environmental crisis. Current environmental problems make us vulnerable to disasters and tragedies, now and in the future.

Therefore, mankind has acknowledged the fact that steps should be taken in order to tackle the existing disasters. Among the many mechanisms to this end, we have the Sustainable Development Goals, the Paris Agreement on Climate Change and dozens of relevant conventions.

The main trend in the world is that every country has to take part in the global fight to save our planet. Georgia, as a part of the modern world, is no different and also has to play its role in the endeavor. It is true that every great journey starts with a small step. Before tackling the bigger problems, Georgia first needs to solve its many local issues.

Practice shows that Georgia does not pay enough attention to environmental issues, especially at the local level, financing is scarce and many ideas only remain on paper and are not executed. The policy paper describes the current situation in Georgia vis-à-vis the environment and we compare it to other countries, describing the situation with donor organizations and donor support and highlighting both progress achieved and issues that need to be resolved.

Considering the fact that Georgia relies on donor support in almost 90% of the cases, we will try to determine a logical solution for the environmental problem and highlight the best ways for steering the country to sustainable development and a more responsible attitude toward environmental protection. The environmental sector should become more flexible and depend less on support from international organizations. The government must also play its role in fostering the process of putting Georgia on a more sustainable path than it is now.

**Main Directions of the Influence of Food Safety Regulations on Human Health
and the Market Economy**

S U M M A R Y

Food safety regulation is one of the biggest challenges in the contemporary world.

Strengthening regulations designed to ensure food safety is a highly important mechanism for reducing risk factors for diseases caused by food and avoiding food-related human deaths as much as possible. However, the toughening of regulations is invariably followed by a risk that it could negatively influence the market economy and increase the costs for producers and/or consumers.

This policy paper surveys the main problems and challenges for food safety regulation facing Georgia today and presents some ways for resolving them.

The policy paper describes the problem of food safety regulation using statistics vis-à-vis illness and disease caused by consuming harmful food, both in the world as well as in Georgia, and calculates the costs for the country in treating such health-related cases. It also identifies two main factors which are influenced by the strengthening or weakening of food safety regulations – human health and the market economy.

The policy paper presents three major alternatives which can resolve the challenges facing the country in terms of food safety. A cost-benefit analysis is done for each of these alternatives, ultimately selecting the best alternative by means of a multifactorial analysis.

The policy paper's conclusion formulates recommendations about the kinds of actions Georgia should take in order to implement the selected best alternative in reality and is followed by a final conclusion.

Increasing the Accessibility to Theatres for Persons with Disabilities

S U M M A R Y

The civilized world recognizes the equality between humans with regard to the protection and utilization of their rights. The issue of the equal involvement of persons with disabilities in the fields of culture, education, entertainment and recreation is especially important. The rights of persons with disabilities, the conditions for their protection and utilization as well as response actions for the violation of these rights are determined by international as well as national regulations which are further strengthened by conventions, pacts, laws, subordinate legal acts and other normative documents.

This policy paper discusses the problems that arise when persons with disabilities have no access to theaters: entrances and exits of theaters, mobility within theater buildings, the ability to receive vital services and not having sufficient information about available services constitute issues of important concern for infrastructure adaptation.

The policy paper presents the main tenets of the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities and the equivalent national legislative norms regarding these issues in Georgia. It includes an analysis of the situation in our country. The problems as well as their causes in terms of the incompatibility of the overall public infrastructure of theaters for persons with disabilities and the incorrect attitude of the public towards them are identified. The problems include a deficit of inclusive theatrical art and the employment of persons with disabilities in creative as well as administrative and technical positions in theaters. Further, it is virtually impossible for persons with disabilities to receive a proper education required for working in a theater. Additionally, theater personnel are generally not properly trained for interaction with persons with disabilities in order to offer them appropriate services.

The best experiences of synchronization with international standards, highlighting the examples of the United Kingdom and the Federal Republic of Germany, are presented in the policy paper.

The ways for resolving the aforementioned problems in the form of various alternatives are discussed and assessed. From the three proposed alternatives, the first alternative – an adaptation of theater buildings to the maximum extent possible for wheelchair users, albeit in recognition of the often limited abilities for changing the physical infrastructures of theaters, is deemed to be the best one based upon an objective analysis of the existing realities by means of a multifactorial matrix. Recommendations are put forward for successfully implementing this alternative, making it significantly easier for persons with disabilities; more specifically, those with mobility challenges, to gain access to theaters through the optimization of financial, human and time resources.

Preventing the Dishonest Utilization of the Shelter System in Georgia

S U M M A R Y

The policy paper, "Preventing the Dishonest Utilization of the Shelter System in Georgia," discusses the dishonest usage of the shelter system in Georgia as well as the ways for resolving the problem at hand. More specifically, it focuses on repeat applications for international defense as one of the methods of the dishonest utilization of the system. The repeat applications for international defense are a serious challenge and a problem for the Ministry of Internal Affairs as its human and technical resources are being used, together with state resources, given the fact that the individuals in question are able to utilize the rights granted to asylum seekers including all of the benefits.

In order to resolve the issue as posed in the policy paper, two alternatives were analyzed – a) when submitting a repeat application for international defense, a citizen of a foreign country or a stateless person will not be given the status of an asylum seeker unless the Ministry makes a decision to examine the application and b) keeping the existing status quo. The alternatives were evaluated based on their positive and negative sides; the paper also includes a matrix depicting the expected results of utilizing these two alternatives. Based on all of the aforementioned, a superior alternative is selected.

The final part of the policy paper presents recommendations in the form of legislative changes whose adoption will facilitate the successful and efficient implementation of the selected alternative.

Establishing a Whistleblowing Mechanism in the Georgian Private Sector

S U M M A R Y

This policy paper discusses the challenges facing Georgia in terms of private sector honesty. Ensuring honesty and good faith in the private sector plays an important role in protecting public interest. The main problem as identified and discussed in this policy paper is the non-existence of whistleblowing in the private sector. Whistleblowing serves the purpose of putting the public interest above one's own as well as private company interests and protecting the public good.

The cause of the problem is identified as the lack of a consensus between representatives of the business sector and the state, the negative public attitude towards whistleblowing and also the lack of a legislative framework and the non-existence of a respective independent institute. As a result of this, various problems arise, including: large-scale damage to public interest caused by the lack of a means for immediate response, the danger of persecution and harassment for whistleblowers, high indicators of human rights violations and fertile ground for striking corrupt deals.

Given the aforementioned problems, an important goal is the creation of a legislative framework for regulating whistleblowing in the private sector as well as equipping the structure examining the cases of whistleblowing with necessary financial, human and institutional resources. To this end, we have identified three alternatives for resolving the problem: zero alternative – maintaining the status quo, formulating sectorial legislation for the private sector, increasing the powers of the business-ombudsman and giving this office investigative and supervisory functions; and formulating a unified legislative act, creating an independent investigative and consultation structure.

A cost-benefit and multifactorial analysis revealed that the alternative targeting the creation of sectorial legislation is the least costly, meets international standards and entails the least amount of risks upon implementation.

Flaws in the International Transfer of Personal Data by Law Enforcement Structures

S U M M A R Y

The new regulations for the protection of personal data, the obligations taken by the state and the pursuit of establishing high standards of freedom of information have, in practice, revealed a multitude of problematic issues. This policy paper seeks to discuss one of these problems.

The importance of ensuring the highest standards of personal data protection is determined by one of the elements of the Georgia-EU partnership and the visa liberalization action plan. This policy paper discusses the particular issue of improving and simplifying the practices of the international transfer (transferring personal data to a foreign state or international organization) of personal data by the Ministry of Internal Affairs of Georgia in accordance with the standards established by the Law of Georgia on Personal Data Protection. Further, it analyzes the ways for resolving the problems connected to personal data protection and puts forward three alternatives for improving the situation: maintaining the status quo, making legislative changes and studying the guarantees offered by those countries to which personal information is being transferred.

On the basis of analyzing these three alternatives, the assessment of their positive and negative sides as well as making a multifactorial analysis of their efficiency, we offer the best way for solving the problematic issues surrounding personal data protection in the form of legislative changes. Recommendations are also proposed for the efficient implementation of the selected best alternative.

Main Directions for Optimizing Food Waste Regulation Policy

S U M M A R Y

Hunger remains the world's greatest challenge; however, 33%-50% of food is wasted and this is a problem which needs to be assessed in line with both environmental and social issues. Although under the EU-Georgia Association Agreement legislation regarding waste has been adopted, Georgia's food waste policy is not comprehensive enough with most supermarkets, other markets and restaurants either not having food waste management plans or their actions in this regard are unknown or unclear. This policy paper aims to assess Georgia's current food waste management policy and highlights that there are insufficient mechanisms for preventing food waste in the country. The policy paper further presents that awareness regarding food waste among citizens and in the private sector is rather low. Moreover, food waste among other waste streams is one of the least discussed topics.

This policy paper presents some ways for improving food waste management – policy alternatives, which are assessed based upon their strengths and weaknesses as well through the use of multifactorial effectiveness and cost-benefit analyses. The most compelling of the alternatives is singled out and recommendations are offered which will ensure its successful implementation.