



საქართველოს  
ახალგაზრდა  
იურისტთა  
ასოციაცია

# საიდუმლო შესყიდვები



საქართველოს  
კანონმდებლობის ანალიზი  
და ევროკავშირის წევრი  
ქვეყნების პრაქტიკა

საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია

## **საიდუმლო შესყიდვები**

**საქართველოს კანონმდებლობის  
ანალიზი და ევროკავშირის წევრი  
ქვეყნების პრაქტიკა**

თბილისი  
2020

კვლევა მომზადებულია პროექტის - „უსაფრთხოების სექტორში საიდუმლო შესყიდვებზე საპარლამენტო ზედამხედველების ხელშეწყობა“ - ფარგლებში. პროექტი დაფინანსებულია საქართველოში ნიდერლანდების საელჩოს მიერ.

**კვლევის ხელმძღვანელები:** სულხან სალაძე  
ვახუშტი მენაბდე

**ავტორები:** სალომე სალარაძე  
ანა ზაბაძური

**რედაქტორი:** ხათუნა ყვირალაშვილი

**ტექ. რედაქტორი:** ირაკლი სვანიძე

აკრძალულია აქ მოყვანილი მასალების გადაბეჭდვა, გამრავლება ან გავრცელება კომერციული მიზნით, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის წერილობითი ნებართვის გარეშე.

ჯ. კახიძის ქ. #15, თბილისი, საქართველო  
(+995 32) 295 23 53, 293 61 01  
[www.gyla.ge](http://www.gyla.ge)

---

© 2020, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია

# ს ა რ ჩ ე ვ ი

შესავალი .....	5
მეთოდოლოგია .....	7
საქართველოსა და ევროკავშირის სამართალი თავდაცვისა და უსაფრთხოების სფეროში განხორციელებულ შემსყიდვებთან დაკავშირებით .....	10
ზედამხედველობა სახელმწიფო შემსყიდვებზე საქართველოსა და ევროკავშირის ცალკეულ ქვეყნებში .....	16
თავდაცვისა და უსაფრთხოების სფეროში განხორციელებული სახელმწიფო შემსყიდვები, როგორც გამონაკლისი სახელმწიფო შემსყიდვების ზოგადი წესიდან .....	23
შემსყიდვის ობიექტები .....	28
გასაიდუმლოებულ ინფორმაციაზე წვდომა და ტენდერში მონაწილე სუბიექტები .....	30
პროცედურული ასპექტები .....	31
საიდუმლო სახელმწიფო შემსყიდვების განმარტების დეტალები საქართველოში .....	36
შეჯამება .....	43

## შესავალი

სახელმწიფო შესყიდვების საკითხი მჭიდროდ არის დაკავშირებული ანტიკორუფციულ ზომებთან, რადგან მრავალ სხვა მიზეზთა შორის, სათანადო საპარლამენტო კონტროლის არარსებობის გამო, ხშირ შემთხვევაში ეს პროცედურები და განსაკუთრებით, მათი საიდუმლო ნაწილი, კორუფციის მაღალ რისკს შეიცავს.<sup>1</sup>

გასაიდუმლოებული ბუნებიდან გამომდინარე, თავდაცვისა და უსაფრთხოების სექტორში განხორციელებული შესყიდვები კორუფციული გარიგებების დადებისთვის ხელსაყრელ ნიადაგს ქმნის. მაგალითად, თუკი ის თანამდებობის პირები, რომლებიც ეროვნული უსაფრთხოების პოლიტიკას წარმართავენ, განზრახ დაასკვნიან, რომ კონკრეტული შენაძენის გაკეთება საჭიროა მაშინ, როდესაც ასე არ არის, იქმნება კორუფციისა და ბიუჯეტის არამიზანმიმართული ხარჯვის საფრთხე.<sup>2</sup> ერთ-ერთი კვლევის თანახმად, მექრთამეობასთან დაკავშირებული საჩივრების 50% თავდაცვის სფეროს განეკუთვნება, რაც მას საერთაშორისო დონეზე მეორე ყველაზე კორუმ-

<sup>1</sup> იხ. მაგალითად, David-Barrett E., Fazekas M., Anti-Corruption Interventions in Development Aid: Is Corruption Reduced or Money Displaced?, Government Transparency Institute Working Paper Series: GTI-WP/2018:02, September 2018, Budapest, Hungary, გვ. 2, 3, 6, 7. სახელმწიფო შესყიდვების დროს, ძირითადად, კორუფცია თავს ისეთ შემთხვევებში იჩენს, როდესაც ტენდერები იმგვარად იწერება, რომ მის ვინაობა ჩამოყალიბებულ მოთხოვნებს მხოლოდ ერთი კონკრეტული კომპანია აკმაყოფილებს, ანდა ტენდერისთვის ისეთი მცირე ვადების განსაზღვრისას, როდესაც საპასუხო წინადადების წარმოდგენა მხოლოდ იმ კომპანიებს შეუძლიათ, რომლებსაც ამ ტენდერის შესახებ წინასწარ ჰქონდათ ინფორმაცია. იხ. ასევე David-Barrett E., Fazekas M., Corrupt Contracting. Partisan Favouritism in Public Procurement, Government Transparency Institute Working Paper Series: GTI-WP/2016:02, April 2016, Budapest, Hungary, გვ. 3, სადაც ავტორები აღნიშნავენ, რომ კორუფციული განზრახვის მქონე პოლიტიკური ელიტებისთვის სახელმწიფო შესყიდვები საკვანძო ინსტრუმენტს წარმოადგენს; OECD, Preventing Corruption in Public Procurement, 2016, გვ. 6.

<sup>2</sup> Cover O., Meran S., Watchdogs? The quality of legislative oversight of defence in 82 countries, Transparency International UK, 2013, გვ. 40, ხელმისაწვდომია: <http://ti-defence.org/wp-content/uploads/2016/03/Watchdogs-low.pdf>, განახლებულია: 29.08.2019. იხ. იქვე: გასაიდუმლოებული ბიუჯეტი მოიცავს, inter alia, იარაღებთან, ფარულ კამპანიებთან, სენსიტიურ აღჭურვილობასთან, სამხედრო დანაყოფებს გასაიდუმლოებული ოპერაციებთან და დაზვერვის ორგანოების საიდუმლო ოპერაციებთან დაკავშირებულ ხარჯებს; იხ. ასევე Sandler S.R., Cross-border Competition in the European Union: Public Procurement and the European Defence Equipment Market, Washington University Global Studies Law Review, Vol. 7, No 3, 2008, გვ. 410, ხელმისაწვდომია: [https://openscholarship.wustl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1116&context=law\\_globalstudies](https://openscholarship.wustl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1116&context=law_globalstudies), განახლებულია: 26.10.2019.

პირებულ სექტორად აქცევს.<sup>3</sup>

საკანონმდებლო ორგანოები თავდაცვისა და უსაფრთხოების ინსტიტუტებში კორუფციის აღმოფხვრაში საკვანძო როლს თამაშობენ,<sup>4</sup> რადგან საზედამხედველო საქმიანობიდან გამომდინარე, მათ პრევენციული ფუნქციის შესრულება შეუძლიათ.<sup>5</sup> წინამდებარე კვლევაში მიმოხილულია ქართული და საერთაშორისო კანონმდებლობა საიღუმლო სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებით. საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია (შემდგომში საია) საიღუმლო სახელმწიფო შესყიდვებს 2015 წლიდან სწავლობს. მონიტორინგმა არაერთხელ გამოავლინა მნიშვნელოვანი დარღვევა.<sup>6</sup>

2015 წლიდან დღემდე საიღუმლო სახელმწიფო შესყიდვების მარეგულირებელი კანონმდებლობა მნიშვნელოვნად შეიცვალა. როგორც საიას მანამდე არსებულ კვლევებში გამოვლინდა, სახელმწიფო საიღუმლო შესყიდვები 2016 წლამდე წესის, ანუ რეგულირების გარეშე ხორციელდებოდა.<sup>7</sup> ხოლო 2016 წელს საქართველოს მთავრობამ მიიღო დადგენილება,<sup>8</sup> რომელმაც მეტნაკლებად განსაზღვრა შესყიდვის ტექნიკური მახასიათებლები. თუმცა, საიას 2017 წელს გამოქვეყნებულმა კვლევამ აჩვენა, რომ ის ვერ პასუხობს სახელმწიფო შესყიდვებში ელექტრონული, პირდაპირი ან ფასთა გამოკითხვის დროს არსებულ საჭიროებებს.<sup>9</sup> მიუხედავად იმისა, რომ საიამ შეიმუშავა რეკომენდაციები,<sup>10</sup> დღემდე დადგენილებაში არ შესულა არცერთი ცვლილება, რომელიც ამ პრობლემებს აღმოფხვრიდა.

<sup>3</sup> იქვე; იხ. ასევე Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces, Building Integrity and Reducing Corruption in Defence, 2010, გვ. 3-12, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2CAuWUy>, განახლებულია 17.02.2020.

<sup>4</sup> Cover O., Meran S., დასახელებული ნაშრომი, გვ. 6, 14.

<sup>5</sup> იქვე, გვ. 23.

<sup>6</sup> სალაძე ს., საიღუმლო სახელმწიფო შესყიდვები წესის გარეშე, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, თბილისი, 2015; სალარაძე ს., საიღუმლო სახელმწიფო შესყიდვების წესი, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, თბილისი, 2017.

<sup>7</sup> იქვე.

<sup>8</sup> საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 11 ივლისის #321 დადგენილება „სახელმწიფო საიღუმლოების შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრულ სახელმწიფო საიღუმლოებასთან დაკავშირებული სახელმწიფო შესყიდვების ობიექტების ნუსხისა და შესყიდვების განხორციელების წესის დამტკიცების თაობაზე.

<sup>9</sup> სალარაძე ს., დასახელებული ნაშრომი, გვ. 12-13.

<sup>10</sup> სალაძე ს., დასახელებული ნაშრომი, გვ. 28; სალარაძე ს., დასახელებული ნაშრომი, გვ. 12-13.

## მეთოდოლოგია

### კვლევის მიზნები

კვლევის მიზანია საქართველოსა და სხვა ქვეყნების საიღუმლო შესყიდვების კანონმდებლობის გაანალიზება. იმავდროულად, გასაიდუმლოებულ ინფორმაციასთან დაკავშირებული სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელებისას, კორუფციის პრევენციის მიზნებისთვის არსებითი მნიშვნელობა აქვს იმას, თუ ვინ და როგორ შედამხედველობს ამ პროცესს. საქართველოში „საიღუმლო სახელმწიფო შესყიდვებზე“ შედამხედველობა კანონმდებლებმა მთლიანად ნდობის ჯგუფს - 5 კაცისგან შემდგარ საპარლამენტო ინსტრუმენტს გადასცეს. საინტერესოა, ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში არსებობს თუ არა საიღუმლო სახელმწიფო შესყიდვებზე საზედამხედველოდ შექმნილი ასეთი მექანიზმები და როგორ აწესრიგებს მათი კანონმდებლობა განსახილველ საკითხს.

წინამდებარე კვლევაში საია ინტერესდება საიღუმლო შესყიდვების კანონმდებლობის იმპლემენტაციის საკითხით და ელექტრონულ შესყიდვებში უკვე დაგროვებული გამოცდილების საიღუმლო შესყიდვების პროცესში ასახვით.

### კვლევის ინსტრუმენტები და წყაროები

ზემოაღნიშნულისთვის, კვლევის მეთოდოლოგია ემყარება შემდეგ ინსტრუმენტებს:

- სახელმწიფო საიღუმლოებას მიკუთვნებული ინფორმაციისა და შესყიდვების საკანონმდებლო ჩარჩოს ანალიზი;
- საუკეთესო პრაქტიკის შესასწავლად ევროკავშირისა და მისი წევრი ქვეყნების კანონმდებლობის ანალიზი;
- აკადემიური ნაშრომებისა და სხვა რელევანტური მასალის შესწავლა.

კვლევა ეყრდნობა შემდეგ წყაროებს:

- ევროკავშირის ღირექტივები და ევროკავშირის სამართლის სხვა წყაროები;
- ევროკავშირის წევრი ქვეყნების კანონმდებლობა სახელმწიფო

შესყიდვებისა და საიდუმლო ინფორმაციის დაცვის შესახებ. კვლევითის 8 ქვეყანა შეირჩა. აქედან საპარლამენტო სისტემა 4 ქვეყანაში (გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკა, ნიდერლანდების სამეფო, ესტონეთი და უნგრეთი), ხოლო დანარჩენ 4-ში - ნახევრად საპრეზიდენტო, პრემიერი-პრეზიდენტის ქვეტიპი (ბულგარეთი, ხორვატია, პოლონეთი და ფინეთი);

- საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ შემუშავებული დოკუმენტები (ანგარიშები, შეფასებები, კვლევები და სხვა);
- აკადემიური ტექსტები სახელმწიფო შესყიდვებისა და საიდუმლო ინფორმაციის დაცვის შესახებ;
- საჯარო ინფორმაციის შესახებ უწყებების პასუხები. საიამ საჯარო ინფორმაცია გამოითხოვა მხოლოდ იმ უწყებებიდან, რომლებიც საიდუმლო სახელმწიფო შესყიდვებს ახორციელებენ. ისინი შეირჩა სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ საქართველოს კანონის შესაბამისად, მათი ოპერირებისა და ფუნქციების გათვალისწინებით, სახელმწიფო საიდუმლოების დაცვისა და მთავრობის 2016 წლის დადგენილების მოქმედების სფეროს<sup>11</sup> მიხედვით:

- საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაცია;
- საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია;
- საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტრო;
- საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო;
- საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო;
- საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო (მათ შორის, ენერგეტიკის საკითხებიც);
- საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო (მათ შორის, სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს მიერ განხორციელებული შესყიდვები);
- სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახური;

---

<sup>11</sup> საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 11 ივლისის #321 დადგენილების 1-ლი მუხლი.



- სსიპ სახელმწიფო უზრუნველყოფის სააგენტო;
- სსიპ დელტა;
- საგანგებო სიტუაციების მართვის სააგენტო;
- სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური.

ინფორმაციის გამოთხოვნის განცხადების შინაარსი ყველა შემთხვევაში იდენტური იყო. საიას აინტერესებდა: ა) საიდუმლო შესყიდვების განხორციელების მიზნით გაფორმებული ხელშეკრულებების რაოდენობა; ბ) საიდუმლო სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელების მიზნით გადახდილი თანხის ჯამური ოდენობა; გ) განსაიდუმლოებული საიდუმლო სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ გაფორმებული ხელშეკრულებების ასლები.

ვინაიდან სახელმწიფო საიდუმლო ინფორმაციის შესყიდვის წესი პირველად სწორედ 2016 წელს შემუშავდა და ამავე წლის 11 ივლისს შევიდა ძალაში, კვლევის პერიოდის ათვლის წერტილად 2016 წლის ივლისი განისაზღვრა (2018 წლის 31 ნოემბრამდე).

## საქართველოსა და ევროკავშირის სამართალი თავდაცვისა და უსაფრთხოების სფეროში განხორციელებულ შეწყობვებთან დაკავშირებით

საქართველოში სახელმწიფო შესყიდვებს ენიჭება კონფიდენციალობის გრიფი, შესყიდვის ობიექტისა და მის შესახებ ინფორმაციის საილუმლო ბუნებიდან გამომდინარე.<sup>12</sup> შესყიდვებსა და საილუმლო ინფორმაციას საქართველოში ორი მნიშვნელოვანი სამართლებრივი აქტი ეხება. მეორეზე საუბარია სახელმწიფო საილუმლოების შესახებ კანონში (აწესრიგებს ინფორმაციის სახელმწიფო საილუმლოებად მიჩნევასთან, ასევე, საილუმლოებასთან და დაცვასთან დაკავშირებულ სამართლებრივ ურთიერთობებს<sup>13</sup>), ხოლო პირველს არეგულირებს სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ კანონი (ადგენს სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელების ზოგადსამართლებრივ, ორგანიზაციულ და ეკონომიკურ პრინციპებს<sup>14</sup>). თუმცა, საილუმლო შესყიდვებს არცერთი ეს აქტი არ არეგულირებს. კანონის მიხედვით, საქართველოს მთავრობა ამტკიცებს „სახელმწიფო საილუმლოების შესახებ“ კანონით განსაზღვრულ სახელმწიფო საილუმლოებასთან დაკავშირებული სახელმწიფო შესყიდვების ობიექტების ნუსხას და შესყიდვების განხორციელების წესს.<sup>15</sup> მიუხედავად იმისა, რომ ეს ჩანაწერი კანონში მიღების დღიდანვეა, მთავრობამ საილუმლო შესყიდვის წესი მხოლოდ 11 წლის შემდეგ, 2016 წლის ივნისში დაამტკიცა.<sup>16</sup>

შესწავლილი ევროკავშირის ქვეყნების უმრავლესობა საკუთარ კანონმდებლობაში არ იყენებს ტერმინს „საილუმლო სახელმწიფო შესყიდვა“. ნაცვლად ამისა, სახელმწიფო შესყიდვების ზოგადი წესიდან დგინდება გამონაკლისები იმის მიხედვით, თუ რა სფეროში ხორციელდება შესყიდვები, მაგალითად, ელექტრო და წყალმომარაგების, ანდა თავდაცვისა და უსაფრთხოების სფეროში განხორციელებული შესყიდვები, რომლებიც წესრიგდება ან პარლამენტის მიერ მიღებული ცალკე კანონმდებლობით, ან აღმასრულებელი ხე-

<sup>12</sup> Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC, Art. 15, 21.

<sup>13</sup> სახელმწიფო საილუმლოების შესახებ საქართველოს კანონის პრეამბულა.

<sup>14</sup> სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ საქართველოს კანონის 1-ლი მუხლის 1-ლი პუნქტი.

<sup>15</sup> იქვე, 1-ლი მუხლის მე-3 პუნქტი.

<sup>16</sup> საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 11 ივლისის #321 დადგენილება.

ლისუფლებების მიერ მიღებული ნორმატიული აქტით.

თავდაცვისა და უსაფრთხოების სექტორში განხორციელებულ შესყიდვებთან დაკავშირებით, ევროკავშირის წევრი ქვეყნების კანონმდებლობა ჰარმონიზებულია ევროკავშირის სამართალთან. ამიტომ, წინამდებარე კვლევის მიზნებისთვის მნიშვნელოვანია ევროპული კომისიისა და ევროპის პარლამენტის შესაბამისი ღირებულებების მოკლე მიმოხილვა.

უპირველეს ყოვლისა, ხაზგასასმელია, რომ თავდაცვისთვის განკუთვნილი აღჭურვილობისა და შეიარაღების შესყიდვასთან დაკავშირებული წესები განსხვავდება იმ ზოგადი რეგულირებისგან, რომელიც ორდინალურ სახელმწიფო შესყიდვებზე ვრცელდება.<sup>17</sup> თავდაცვის სექტორთან დაკავშირებული მარაგებისა და ინფორმაციის დაცვის გარანტიის ჯერ კიდევ ევროპული ეკონომიკური თანამეგობრობის დამფუძნებელი ხელშეკრულება<sup>18</sup> იძლეოდა.<sup>19</sup> ამ ჩანაწერმა წარმატებით გაიარა მასტრისტის, ამსტერდამისა და ნიცის ხელშეკრულებების ეტაპები, რის შემდეგაც შეუცვლელი სახით გადაინაცვლა ლისაბონის ხელშეკრულებაში.<sup>20</sup> შესაბამისად, დღესდღეობით, ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულება (TFEU) შეიცავს შემდეგ დებულებას:<sup>21</sup>

1. არცერთი წევრი ქვეყანა არ არის ვალდებული გაამჟღავნოს ინფორმაცია, თუკი ეს საზიანოა მის უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული არსებითი ინტერესებისთვის;
2. ყველა წევრ სახელმწიფოს შეუძლია მიიღოს ზომები, რომლებსაც საჭიროდ თვლის უსაფრთხოების არსებითი ინტერესების დასაცავად, რაც დაკავშირებულია იარაღის, სამხედრო და საბრძოლო მასალის წარმოებასთან და ამ მასალებით ვაჭრობასთან. ეს ზომები საერთო ბაზარზე არ უნდა ცვლიდეს იმ კონკუ-

<sup>17</sup> Briani V., The Costs of Non-Europe in the Defence Field, April 2013, გვ. 19, ხელმისაწვდომია: [http://www.iai.it/sites/default/files/CSF-IAI\\_noneuropedefence\\_april2013.pdf](http://www.iai.it/sites/default/files/CSF-IAI_noneuropedefence_april2013.pdf), განახლებულია: 27.06.2020.

<sup>18</sup> Treaty establishing the European Economic Community, Art. 296.

<sup>19</sup> იქვე.

<sup>20</sup> იქვე.

<sup>21</sup> იხ. Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, 2012/C 326/01, Art. 346, ხელმისაწვდომია: [https://eur-lex.europa.eu/legal\\_content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT](https://eur-lex.europa.eu/legal_content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT), განახლებულია: 27.06.2020.

რენტულ პირობებს, რომლებიც კონკრეტულად არასამხედრო დანიშნულების საქონელზე ვრცელდება.

ეს ჩანაწერი წევრ ქვეყნებს საკმაოდ დიდ დისკრეციას ანიჭებს, რის გამოც ევროპის კომისიის მიერ თავდაცვისა და უსაფრთხოების სექტორში განხორციელებულ შესყიდვებთან დაკავშირებული კანონმდებლობის მიღებამდე, თეორიულად საკმაოდ მარტივი იყო პრიორიტეტის მინიჭება ეროვნული მწარმოებლისთვის. ეს კი თავდაცვის „ევროპული“ ბაზრის განვითარებას დააბრკოლებდა.<sup>22</sup> შესაბამისად, ევროპის კომისიამ, რამდენიმე წევრი სახელმწიფოს მსგავსად, დაიწყო გარკვეული ნაბიჯების გადადგმა, რაც მიზნად ისახავდა თავდაცვის ინდუსტრიასთან და ბაზართან დაკავშირებული ბუნდოვანების აღმოფხვრას და იმის უზრუნველყოფას, რომ წევრი სახელმწიფოები ევროკავშირის კანონმდებლობას გვერდს არ აუვლიდნენ.<sup>23</sup> კომისიამ ამ მიმართულებით რამდენიმე მნიშვნელოვანი დოკუმენტი შეიმუშავა, სფეროში მისი საქმიანობის კულმინაცია კი 2007 წლის ბოლოს ევროპის პარლამენტის მიერ კომისიის ორი დირექტივის მიღება იყო: ესენია დირექტივა 2009/81/EC<sup>24</sup> (Directive on public procurement in the fields of defence and security) და დირექტივა 2009/43/EC<sup>25</sup> (Directive on Intra-Community Transfers of defence goods).<sup>26</sup> ძალაში ორივე 2009 წელს შევიდა.

პირველი მათგანი მიზნად ისახავს კონკურენციის გარკვეული დონის შენარჩუნებას სახელმწიფო შესყიდვების პროცესში და, იმავედროულად, კონფიდენციალური ინფორმაციის დაცვას.<sup>27</sup> თუმცა, აღ-

---

<sup>22</sup> იხ. Briani V., დასახელებული ნაშრომი, გვ. 20, 22. იხ. ასევე Reedsmit, European Court of Justice Mandates Broader Use of Competitive Tendering in Defense Procurement, July 2012, გვ. 2, ხელმისაწვდომია: <https://www.globalregulatoryenforcementlawblog.com/wp-content/uploads/sites/11/2012/07/alert12152.pdf>, განახლებულია: 27.06.2020.

<sup>23</sup> Briani V., დასახელებული ნაშრომი, გვ. 22.

<sup>24</sup> Directive 2009/81 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 on the coordination of procedures for the award of certain works contracts, supply contracts and service contracts by contracting authorities or entities in the fields of defence and security, and amending Directives 2004/17/EC and 2004/18/EC, ხელმისაწვდომია: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32009L0081>, განახლებულია: 27.06.2020.

<sup>25</sup> Directive 2009/43/EC of the European Parliament and of the Council of 6 May 2009 simplifying terms and conditions of transfers of defence-related products within the Community, ხელმისაწვდომია: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32009L0043>, განახლებულია: 27.06.2020.

<sup>26</sup> იხ. Briani V., დასახელებული ნაშრომი, გვ. 23.

<sup>27</sup> იქვე.

სანიშნავია, რომ იგი არ ვრცელდება ისეთ შემთხვევებზე, როდესაც წევრი სახელმწიფო იყენებს TFEU-ს 346-ე მუხლს, ან როდესაც კონტრაქტს დებს საერთაშორისო ხელშეკრულებების ან შეთანხმებების საფუძველზე.<sup>28</sup> ღირექტივის იმპლემენტაციის ვადა 2011 წლის აგვისტოში ამოიწურა,<sup>29</sup> ამდენად ის უკვე შეადგენს „ევროკავშირის *acquis*-ის ნაწილს, რის გამოც რელევანტურია არა მხოლოდ წევრი სახელმწიფოებისთვის, არამედ წევრობის ყველა ახალი კანდიდატისთვისაც“.<sup>30</sup>

თავდაცვისა და უსაფრთხოების სფეროში სენსიტიური შესყიდვების შესახებ ევროკავშირის ღირექტივა 2009/81/EC<sup>31</sup> ადგენს თავდაცვის მიზნებისთვის შეიარაღების, სამხედრო აღჭურვილობის, საომარი მასალის და მასთან დაკავშირებული სამუშაოებისა და მომსახურების შესყიდვის წესებს.<sup>32</sup> ღირექტივა მოიცავს ორ ძირითად სფეროს: (ა) სამხედრო აღჭურვილობა, რომელიც დაკავშირებულია მომსახურებისა და სამუშაოების განხორციელების შესახებ ხელშეკრულებებთან; (ბ) თავდაცვის მიზნებისთვის განხორციელებული სენსიტიური შესყიდვები ან შესყიდვები, რომლებიც დაკავშირებულია გასაიდუმლოებულ ინფორმაციასთან.<sup>33</sup> როგორც აღინიშნა, დასახლებული ღირექტივა აწესებს გამონაკლისებს შესყიდვების

---

<sup>28</sup> იქვე.

<sup>29</sup> მიუხედავად ამისა, მხოლოდ 3-მა წევრმა სახელმწიფომ მოახერხა დადგენილ ვადაზე ღირექტივის შიდა სამართალში ტრანსპოზიცია. 2012 წლის მარტისთვის, ეს კიდევ 19-მა წევრმა გააკეთა, ხოლო, 2013 წლის მაისისთვის ტრანსპოზიცია ყველა წევრ სახელმწიფოს დასრულებული ჰქონდა, - იხ. EU Monitor, Legal provisions of COM(2016)762 - Implementation of Directive 2009/81/EC on public procurement in the fields of defence and security, to comply with Article 73(2) of that Directive, ხელმისაწვდომია: [https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j4nvhdhfc8bljza\\_j9vvik7m1c3gyxp/vk9q8ek2flzz](https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j4nvhdhfc8bljza_j9vvik7m1c3gyxp/vk9q8ek2flzz), განახლებულია: 27.06.2020. იხ. ასევე Report From the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of Directive 2009/81/EC on public procurement in the fields of defence and security, to comply with Article 73(2) of that Directive, Brussels, 30.11.2016 COM(2016) 762 final, გვ.3, ხელმისაწვდომია: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/20376>, განახლებულია: 27.06.2020.

<sup>30</sup> Support for Improvement in Governance and Management (SIGMA), Defence Procurement, Brief 23, გვ. 6, 12, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3j42eMm>, განახლებულია 27.06.2020.

<sup>31</sup> იქვე.

<sup>32</sup> საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებში არსებული სახელმწიფო შესყიდვების რეგულაციების შედარებითი ანალიზი, თბილისი, 2017. გვ. 6.

<sup>33</sup> იქვე, გვ. 7.

ზოგადი წესიდან.<sup>34</sup> თუმცა, ჯერ კიდევ ამ დირექტივების ამოქმედებამდე, საჭირო გახდა თავდაცვისა და უსაფრთხოების სექტორში განხორციელებულ შესყიდვებთან დაკავშირებული გამონაკლისების ფარგლების დაზუსტება, რის გამოც ევროკომისიამ შეიმუშავა შესაბამისი განმარტებითი კომუნიკაცია,<sup>35</sup> სადაც შემდეგი სტანდარტები ჩამოყალიბდა:

- გამონაკლისების გამოყენება საჭირო უნდა იყოს წევრი სახელმწიფოების უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული არსებითი ინტერესების დასაცავად;
- გამონაკლისის გავრცელება გამართლებულია მხოლოდ უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული არსებითი ინტერესის საფუძველზე (სხვა ისეთი ინტერესები, როგორცაა ეკონომიკური და ინდუსტრიული ინტერესები, თავისთავად საკმარისი არ არის);
- უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული ინტერესი უნდა იყოს „არსებითი“, რაც გულისხმობს, რომ გამონაკლისი ვრცელდება მხოლოდ თავდაცვასთან დაკავშირებულ ისეთ კონტრაქტებზე, რომლებიც წევრი სახელმწიფოების სამხედრო შესაძლებლობის მიზნებისთვის უაღრესად მნიშვნელოვანია.<sup>36</sup>

ის, თუ რამდენად უნდა მოხდეს TFEU-ს 346-ე მუხლის გამოყენება, ყოველ ცალკეულ შემთხვევაში უნდა შეაფასოს იმ ეროვნულმა ორგანომ, რომელიც ხელშეკრულებას დებს. თუმცა, თუკი ეს უკანასკნელი საგამონაკლისო წესის გამოყენებას გადაწყვეტს, ევროკომისიას შეუძლია, ამ გადაწყვეტილებასთან დაკავშირებით მოსთხოვოს მას ახსნა-განმარტებები და ამასთან, ევროპის კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოსაც მიმართოს, თუ მიიჩნევს, რომ წევრმა სახელმწიფომ ნორმა არასათანადოდ გამოიყენა. ამ შემთხვევაში მტკიცების ტვირთი ეკისრება შემსყიდველ ორგანოს იმის წარმოსაჩენად, რომ გამონაკლისის გამოყენება მართლაც აუცილებელი იყო უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული არსებითი ინტერესების დასა-

<sup>34</sup> 2009/81/EC დირექტივის მე-13 მუხლი ჩამოთვლის გამონაკლისებს, რომლებზეც დირექტივის წესები არ ვრცელდება.

<sup>35</sup> Interpretative communication on the application of Article 296 of the Treaty in the field of defence procurement, ხელმისაწვდომია: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52006DC0779>, განახლებულია: 27.06.2020.

<sup>36</sup> იქვე; იხ. ასევე Reedsmit, დასახელებული ნაშრომი, გვ. 4.

ცავად.<sup>37</sup>

მიუხედავად იმისა, რომ შესაბამისი დირექტივების იმპლემენტაციის შემდეგ ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების ეროვნული კანონმდებლობები ერთმანეთს დაემსგავსა, მიდგომები იდენტური არ არის. კერძოდ, არსებობს გარკვეული გამონაკლისები: თავდაცვისა და უსაფრთხოების სფეროს ფარგლებში დადებული ზოგიერთი ხელშეკრულება იმდენად სენსიტიურ ინფორმაციას მოიცავს, რომ, სპეციფიკურობის მიუხედავად, მათზე დირექტივის გავრცელება მიზანშეწონილი არ იქნებოდა.<sup>38</sup> ასეთ შემთხვევებს განეკუთვნება დაზვერვის ორგანოების მიერ სადაზვერვო საქმიანობასთან დაკავშირებით განხორციელებული ყველა ტიპის შესყიდვა ისე, როგორც ეს განმარტებულია წევრი სახელმწიფოების შიდა სამართალში.<sup>39</sup>

გამონაკლისები ფარავს სხვა ტიპის განსაკუთრებით სენსიტიურ შესყიდვებსაც, რომლებიც კონფიდენციალობის დაცვის მაღალ დონეს მოითხოვს, მაგალითად, ისეთებს, რომლებიც დაკავშირებულია საზღვრის დაცვასთან, ტერორიზმისა და ორგანიზებული დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლასთან და სხვა.<sup>40</sup> თავად დირექტივა განსაზღვრავს, რომ სახელმწიფოები არ არიან შეზღუდულნი, ხელშეკრულებით გათვალისწინებული ლეგიტიმური ინტერესების (როგორცაა, მაგალითად, ეროვნული უსაფრთხოება) დასაცავად საჭიროებისმიერი ზომა მიიღონ.<sup>41</sup> შესაბამისად, გარკვეულ შემთხვევებში წევრი სახელმწიფოები თავად განსაზღვრავენ შესყიდვების წესებს. ეს გულისხმობს იმასაც, რომ მათ შეუძლიათ გადაწყვეტილების მიღება, ტენდერში დაუშვან უცხო ქვეყნის ეკონომიკური აგენტები.<sup>42</sup>

---

<sup>37</sup> Reedsmitth, დასახელებული ნაშრომი, გვ. 4.

<sup>38</sup> Palloni E., and Lizza P., DEFENSE PROCUREMENT REFORM IN THE EU, FROM AN ITALIAN PERSPECTIVE, გვ. 2975, ხელმისაწვდომია: <http://www.ipppa.org/images/PROCEEDINGS/IPPC5/Part13/PAPER13-1.pdf>, განახლებულია: 23.10.2019.

<sup>39</sup> იქვე.

<sup>40</sup> იქვე.

<sup>41</sup> იქვე, გვ. 2976.

<sup>42</sup> იქვე.

## ზედამხედველობა სახელმწიფო შესყიდვებზე საქართველოსა და ევროკავშირის ცალკეულ ქვეყნებში

როგორც ითქვა, კორუფციის რისკების დაზღვევის გამო საჭიროა პარლამენტებმა და კანონმდებლებმა მიიღონ სახელმწიფო შესყიდვების ფორმალიზებასთან დაკავშირებული კანონმდებლობა, უზრუნველყონ შესყიდვების გამჭვირვალობა და თავდაცვასთან დაკავშირებული შესყიდვების ნაწილში აკონტროლონ კომპლექსური და ფუნდამენტური ასპექტები.<sup>43</sup> მაგალითად, ისინი ასეთ დანახარჯებზე ზედა ზღვარს აწესებენ, ამისთვის კი, სულ მცირე, საჭიროა საილუმო მუნაძენებზე დახარჯული თანხის ღიაობა.<sup>44</sup> ზოგადად, თავდაცვასთან დაკავშირებული შესყიდვების ნაწილში სათანადო საპარლამენტო კონტროლის განხორციელება საკმაოდ რთულია.<sup>45</sup> თუმცა, საკანონმდებლო ორგანოს მაინც შეუძლია ამ პროცესებზე გავლენის მოხდენა როგორც საბიუჯეტო ძალაუფლებიდან გამომდინარე, ასევე მტკიცე სამართლებრივი ჩარჩოს შექმნით და შესყიდვის პროცედურების კანონიერებისა და გამჭვირვალობის *ex post* კონტროლით.<sup>46</sup>

ევროკავშირის ქვეყნების შიდა კანონმდებლობა საკმაოდ განსხვავებულია - არსებობს საბერძნეთის მსგავსი ქვეყნები, სადაც საპარლამენტო ზედამხედველობა თითქმის არ ხორციელდება, რასაც უპირისპირდება, მაგალითად, **გერმანია**, სადაც ასეთი კონტროლი საკმაოდ ინტენსიურია.<sup>47</sup> ბევრ ქვეყანაში, მათ შორის, **გერმანიაში, პოლონეთსა და ნიდერლანდებში**, შესყიდვაზე პარლამენტის თავდაცვის კომიტეტების თანხმობა სავალდებულოა იმ შემთხვევაში, თუ კონტრაქტის ღირებულება აღემატება კონკრეტულ ოდენობას.<sup>48</sup>

რაც უფრო მეტი ინფორმაცია ექნება პარლამენტს, მით უფრო უკეთესად შეძლებს იგი საკუთარი საკანონმდებლო, საბიუჯეტო და საზედამხედველო ფუნქციების განხორციელებას, თუმცა, საკანონმდებლო ორგანოს ინფორმირებულობა მკვეთრად იკლებს,

<sup>43</sup> Cover O., Meran S., დასახელებული ნაშრომი, გვ. 52.

<sup>44</sup> იქვე, გვ. 44.

<sup>45</sup> OPPD – Office for Promotion of Parliamentary Democracy, Parliamentary oversight of the security sector, 2013, გვ. 31, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2B3XXHL>, განახლებულია: 27.06.2020.

<sup>46</sup> იქვე.

<sup>47</sup> იქვე.

<sup>48</sup> იქვე.



როდესაც საქმე სენსიტიურ ინფორმაციას ეხება.<sup>49</sup> ამ პირობებში, დემოკრატიული სახელმწიფოები უნდა შეეცადონ ეროვნული უსაფრთხოების მიერ ნაკარნახევი კონფიდენციალობის მოთხოვნის შეთავსებას პარლამენტის უფლებასთან, ჰქონდეს სათანადო ინფორმაცია.<sup>50</sup>

სხვადასხვა ქვეყანაში შესაბამისი საზედამხედველო ფუნქციებით აღიჭურვება როგორც საპარლამენტო ორგანო, ისე კონკრეტული კომიტეტები, რომელთა კომპეტენციასაც განეკუთვნება თავდაცვის ანდა უსაფრთხოების სექტორში დახარჯული ფინანსების მონიტორინგი ან მათი *ex ante* ავტორიზაცია. შემდეგ ცხრილში ასახულია ინფორმაცია იმ უფლებამოსილებებთან დაკავშირებით, რომლებიც საკანონმდებლო ორგანოებსა და საპარლამენტო კომიტეტებს თავდაცვის სფეროში განხორციელებულ სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებით აქვთ.<sup>51</sup>

---

<sup>49</sup> იქვე.

<sup>50</sup> იქვე.

<sup>51</sup> Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Oversight and Guidance: The Relevance of Parliamentary Oversight for the Security Sector and Its Reform, გვ. 113, ხელმისაწვდომია: [https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/Vademecum\\_v2.pdf](https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/Vademecum_v2.pdf), განახლებულია: 29.10.2019.

## თავდაცვის კომიტეტის/პლენარული სხდომის უფლებამოსილებები

	გერმ.	ესტ.	ბულგ.	ნიდერლ.	ფინ.	ხორვ.	უნგრ.	პოლ.
თავდაცვის მინისტრი ვალდებულია პარლამენტს მიაწოდოს დეტალური ინფორმაცია შესყიდვებთან დაკავშირებით, რომელიც აღემატება გარკვეულ თანხას.	25 მლნ. EUR			50.000 EUR				კომიტეტი
პარლამენტი იღებს გადაწყვეტილებას ყველა კონტრაქტზე, რომელიც აღემატება გარკვეულ თანხას.	25 მლნ. EUR			50.000 EUR				28 მლნ. EUR
პარლამენტი ჩართულია იმის განსაზღვრის პროცესში, რამდენად საჭიროა კონკრეტული აღჭურვილობა.	კომიტეტი			კომიტეტი				არც ერთი
პარლამენტი ჩართულია მწარმოებელთა შედარებისა და მათი შერჩევის პროცესში.				კომიტეტი				არც ერთი
პარლამენტი ჩართულია კომპენსაციის შეთავაზებებისა და offset-ების შეფასების პროცესში				კომიტეტი				არც ერთი

## თავდაცვისა და უსაფრთხოების სფეროში შემავალი ორგანოების ბიუჯეტის კონტროლი

საქართველოში თავდაცვისა და უსაფრთხოების სფეროში შემავალი ორგანოების კონტროლი ნდობის ჯგუფის მანდატშია მოქცეული.<sup>52</sup> სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის იმ ნაწილს, რომელიც სახელმწიფო საიდუმლოებას ეხება, ეს მექანიზმი განიხილავს.<sup>53</sup> სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის პროექტის განხილვისას, ნდობის ჯგუფი საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტს წარუდგენს დასკვნებს სპეციალური პროგრამებისა და მათთვის გასათვალისწინებელი თანხების შესახებ.<sup>54</sup> ეს გულისხმობს, რომ ნდობის ჯგუფის კომპეტენციაში შედის *inter alia* – საიდუმლო სახელმწიფო შესყიდვებისთვის გამოყოფილი ბიუჯეტის კონტროლი.

**მთავრობის მიერ 2016 წელს დამტკიცებული საიდუმლო შესყიდვების წესი წინასწარი საპარლამენტო ან სხვა სახის ქმედითი ზედამხედველობის მექანიზმს არ მოიცავს.** პარლამენტის რეგლამენტის მიხედვით, უწყება, რომელიც განახორციელებს ორ მილიონ ლარზე მეტი ღირებულების, სამშენებლო სამუშაოების შემთხვევაში კი - ოთხ მილიონ ლარზე მეტი ღირებულების საიდუმლო სახელმწიფო შესყიდვას, ვალდებულია, ინფორმაცია წარადგინოს ნდობის ჯგუფთან.<sup>55</sup> როგორც რეგლამენტიდან ჩანს, ნდობის ჯგუფი ინფორმაციას იღებს მხოლოდ გარკვეული თანხის შემთხვევაში განსახორციელებელი საიდუმლო შესყიდვების შესახებ და ის არ არის შესყიდვის დამადასტურებელი ორგანო.<sup>56</sup>

**გერმანიაში** დაზვერვის ორგანოების ბიუჯეტის გასაიდუმლოებუ-

<sup>52</sup> საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 156-ე მუხლი.

<sup>53</sup> საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 136-ე მუხლის მე-8 პუნქტი.

<sup>54</sup> იქვე.

<sup>55</sup> საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 159-ე მუხლის მე-5 პუნქტი: „შესაბამისი უწყებები ნდობის ჯგუფს წარუდგენენ დეტალურ ინფორმაციას განსახორციელებელი საიდუმლო სახელმწიფო შესყიდვის შესახებ, თუ შესასყიდი საქონლის ან მომსახურების სავარაუდო ღირებულება აღემატება 2 000 000 (ორ მილიონ) ლარს, ხოლო შესასყიდი სამშენებლო სამუშაოს სავარაუდო ღირებულება – 4 000 000 (ოთხ მილიონ) ლარს, აგრეთვე წელიწადში არანაკლებ ერთხელ წარუდგენენ ინფორმაციას განხორციელებული და მიმდინარე საიდუმლო სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“.

<sup>56</sup> მეტი ამ საკითხის შესახებ იხ.: Parliamentary oversight of the security: principles, mechanisms and practices, Published by: Inter-Parliamentary Union Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2003, გვ. 173-175.

ლი ნაწილი იშვიათად აჭარბებს თავდაცვისთვის განკუთვნილი ხარჯების 1%-ს.<sup>57</sup> აქ საპარლამენტო ზედამხედველობის პროცესი ტექნიკური ხასიათისაა, თუმცა მასში იკვეთება კარგი პრაქტიკის რამდენიმე მაგალითი.<sup>58</sup> იგი შედგება შემდეგი საფეხურებისგან: 1) ბუნდესტაგის საბიუჯეტო კომიტეტში შექმნილია „ნდობის ჯგუფი“ (committee of trusted members), რომლის კომპეტენციაშიც შედის საიღუმლო ხარჯების გაღებაზე თანხმობის განცხადება და მათი ავტორიზება.<sup>59</sup> კომიტეტის შემადგენლობა აერთიანებს ფრაქციების წარმომადგენლებს, რომლებიც საბიუჯეტო კომიტეტს აცნობებენ საიღუმლო დანახარჯების საერთო რაოდენობის შესახებ;<sup>60</sup> 2) აუდიტის ფედერალური სასამართლო უფლებამოსილია გასცეს განკარგულება გაწეულ დანახარჯებთან დაკავშირებით აუდიტის ჩატარების შესახებ.<sup>61</sup> გასაიღუმლოებულ საგნებთან დაკავშირებით აუდიტს ატარებს სასამართლოს თავმჯდომარე ან ვიცე-თავმჯდომარე და ნდობით აღჭურვილი თანამშრომლების ჯგუფი (collegium of trusted staff).<sup>62</sup> დასკვნა შესამოწმებლად გადაეცემა საბიუჯეტო კომიტეტში არსებულ ნდობის ჯგუფს.<sup>63</sup> ამდენად, გერმანიაში საკანონმდებლო ორგანო საკვანძო როლს თამაშობს საიღუმლო შენაძენებზე ზედამხედველობის პროცესში.<sup>64</sup>

ამასთან, **ბულგარეთში** საიღუმლო დანახარჯებთან დაკავშირებით ამომწურავი ინფორმაცია მიეწოდება ორ კომიტეტს:<sup>65</sup>

- საპარლამენტო ქვეკომიტეტს, რომელიც ზედამხედველობს ეროვნულ სამსახურს (National Service) - უშიშროების ეროვნულ სამსახურს (National Security Service) და „სამხედრო ინფორმაციის“ სამსახურს („Military Information“ Service);<sup>66</sup>
- საგარეო პოლიტიკისა და თავდაცვის საპარლამენტო კომიტეტს.

<sup>57</sup> Cover O., Meran S., დასახელებული ნაშრომი, გვ. 46.

<sup>58</sup> იქვე.

<sup>59</sup> იქვე.

<sup>60</sup> იქვე.

<sup>61</sup> იქვე.

<sup>62</sup> იხ. Federal Budget Code of Germany (Bundesrechnungshofgesetz), Art. 19, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2WqyF3>, განახლებულია: 2.09.2019

<sup>63</sup> Cover O., Meran S., დასახელებული ნაშრომი, გვ. 46.

<sup>64</sup> იქვე; იხ. Federal Budget Code of Germany, Art. 10.

<sup>65</sup> Cover O., Meran S., დასახელებული ნაშრომი, გვ. 46.

<sup>66</sup> იქვე.

2011 წლის ანგარიშში „საპარლამენტო ზედამხედველობა უსაფრთხოებისა და დაზვერვის სააგენტოებზე ევროკავშირში“ (‘Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union’) აღნიშნულია, რომ ამ კომიტეტის უფლებამოსილებები ბიუჯეტის საიდუმლო ნაწილზე წვდომის ასპექტში საკმაოდ ფართოა.<sup>67</sup> იგი მოიცავს შეუზღუდავ წვდომას ბიუჯეტზე, ისევე როგორც დაზვერვის ორგანოების სამომავლო და წარსულში გაწეულ დანახარჯებთან დაკავშირებით ინფორმაციაზე.<sup>68</sup> ამავე ანგარიშის თანახმად, ბულგარეთში ეროვნული უსაფრთხოების დაცვის მიზნით პარლამენტის ყველა წევრს აქვს წვდომა გასაიდუმლოებულ ინფორმაციაზე, რაც ამცირებს „ეროვნული უსაფრთხოების“ არგუმენტის კორუფციული გარიგებების დასამალად გამოყენებას.<sup>69</sup>

**ნიდერლანდებში** თავდაცვის სფეროში განხორციელებულ სახელმწიფო შესყიდვებზე საპარლამენტო ზედამხედველობის დიდი ტრადიცია არსებობს.<sup>70</sup> ნებისმიერ სახელმწიფო შესყიდვას, რომელიც 25 მილიონ ევროს აღემატება, პარლამენტმა უნდა გადახედოს.<sup>71</sup> ამისთვის განკუთვნილი მექანიზმია ე. წ. შეძენის პროცედურა (acquisition procedure). მთავრობა (ანუ State Secretary for Defence, რომლის პორტფოლიოც თავდაცვასთან დაკავშირებულ მასალებს მოიცავს) ირჩევს ოთხიდან ერთ-ერთ სახეობას - (A, B, C და D) იმის მიხედვით, თუ რა ეტაპზეა შესყიდვის პროცედურა.<sup>72</sup> პარლამენტს ნებისმიერ ეტაპზე შეუძლია გავლენის მოხდენა. შესაბამისად, როდესაც მთავრობა განახლებას ან ახალ შესყიდვას მოითხოვს, პარლამენტს შეუძლია ამაზე უარი განაცხადოს, ანდა წინადადებაში შესაბამისი ცვლილებები შეიტანოს, თუმცა, პრაქტიკაში ეს არცთუ ისე ხშირად ხდება.<sup>73</sup> დიდი პროექტებისთვის, რომელთა ხარჯებიც 100 მილიონ ევროს აღწარბებს, არსებობს სპეციალური პროცედურა, რომელიც გულისხმობს პარლამენტისადმი უფრო ხშირ და დეტალურ

---

<sup>67</sup> იქვე.

<sup>68</sup> იქვე.

<sup>69</sup> იქვე.

<sup>70</sup> Parliamentary oversight of the security sector: Principles, mechanisms and practices, eds. Flur P. and Johnsson A., გვ. 165-166. ხელმისაწვდომია: [https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/ipu\\_hb\\_english\\_corrected.pdf](https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/ipu_hb_english_corrected.pdf), განახლებულია: 5.05.2020.

<sup>71</sup> იქვე.

<sup>72</sup> იქვე.

<sup>73</sup> იქვე.

ანგარიშვალდებულებას.<sup>74</sup>

ამასთან, ნიდერლანდებში პირველადი კონტრაქტორები ვალდებულნი არიან, დარწმუნდნენ იმაში, რომ ქვეკონტრაქტორები არ არიან ნასამართლევნი ქრთამისა და კორუფციის დანაშაულებისთვის.<sup>75</sup>

---

<sup>74</sup> იქვე.

<sup>75</sup> Transparency International, Evaluation of the functioning and impact of the EU Defence and Security Public Procurement Directive (2009/81/EC) across 20 EU states, 2016, გვ. 25, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/32tmjpt>, განახლებულია: 15.07.2020.

## **თავდაცვისა და უსაფრთხოების სფეროში განხორციელებული სახელმწიფო შესყიდვები, როგორც გამონაკლისი სახელმწიფო შესყიდვების ზოგადი წესიდან**

**საქართველოს** სახელმწიფო შესყიდვების კანონმდებლობა არ იცნობს ტერმინს - თავდაცვისა და უსაფრთხოების სფეროში განხორციელებული სახელმწიფო შესყიდვები. კანონმდებლობა გამოწვევას მიიჩნევს ისეთ შესყიდვებს, რომლებიც თავისი არსით შესაძლოა საიდუმლო გრიფის მატარებელი იყოს. ამ შემთხვევაში აქტუალურია არა მხოლოდ თავდაცვის ან უსაფრთხოების, არამედ ეკონომიკის, საგარეო ურთიერთობის და სხვა სფეროებიც, სადაც შეიძლება საიდუმლო გრიფის მატარებელი ინფორმაცია არსებობდეს.

დამტკიცებული წესის მიხედვით, არსებობს ამ წესისგან გამონაკლისი შემთხვევებიც, რომლებზეც არათუ სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ კანონი, არამედ თავად ეს წესიც არ ვრცელდება.<sup>76</sup>

**ესტონეთის** სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ ზოგადი საკანონმდებლო დებულებები თავმოყრილია სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ კანონში, თუმცა ამავე კანონში მოცემულია გამონაკლისი შემთხვევების ჩამონათვალი, რომელთა დროსაც ეს წესები არ ვრცელდება.<sup>77</sup> ერთ-ერთი ასეთი გამონაკლისია ისეთი სახელმწიფო შესყიდვები, რომლებიც გასაიდუმლოებულ ინფორმაციას შეიცავს.<sup>78</sup>

დასახელებული კანონის<sup>79</sup> დებულებები ვრცელდება თავდაცვისა და უსაფრთხოების სფეროებში განხორციელებულ შესყიდვებზეც, გარდა ისეთი შემთხვევებისა, როდესაც კანონი ამას პირდაპირ გა-

---

<sup>76</sup> საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 11 ივლისის #321 დადგენილების 1-ლი მუხლის მე-2 პუნქტის მიხედვით ესენია: „ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობის შესახებ“, „სადაზვერვო საქმიანობის შესახებ“, „კონტრდაზვერვითი საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონებითა და საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის XVI თავით გათვალისწინებულ საქმიანობასთან დაკავშირებით შესაბამისი უფლებამოსილი დაწესებულებების მიერ გაწეულ ხარჯები.

<sup>77</sup> Public Procurement Act, Art. 11, ხელმისაწვდომია: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/504072018004/consolide>, განახლებულია: 22.10.2019.

<sup>78</sup> იქვე, Art. 11, cl. 1.20.

<sup>79</sup> მე-6 თავი (168-179-ე მუხლები).

მორიცხავს.<sup>80</sup>

აქტის მიზნებისთვის „სახელმწიფო შესყიდვა თავდაცვისა და უსაფრთხოების სფეროში“ ნიშნავს:

1. სამხედრო ანდა სამხედრო მიზნებისთვის გამოსაყენებელი მარაგების შექმნას;<sup>81</sup>
2. უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული ისეთი მარაგების შექმნას, რომლებიც უკავშირდება სახელმწიფო საიდუმლოებას ანდა უცხო ქვეყნების საიდუმლო ინფორმაციას;<sup>82</sup>
3. მარაგების, სერვისების ან სამუშაოს შექმნას, რაც დაკავშირებულია და საჭიროა ზემოთ ჩამოთვლილი მასალების შესანარჩუნებლად;<sup>83</sup>
4. სერვისებისა და სამუშაოს შექმნას სამხედრო მიზნით ანდა უსაფრთხოებისთვის.<sup>84</sup>

ეს დებულებები ვრცელდება ისეთ კონტრაქტებზე, რომელთა საგანიც ზემოთ ჩამოთვლილი ნივთები, სერვისები და სამუშაოა. დებულებები ვრცელდება სხვა სახის კონტრაქტებზეც ისეთ შემთხვევებში, როდესაც ერთი კონტრაქტის დადება ობიექტურად გამართლებულია,<sup>85</sup> მაგრამ, კანონი ასევე ადგენს, რომ შემსყიდველი ორგანო ვალდებული არ არის, გამოიყენოს კანონის დებულებები, მათ შორის, ისეთ შემთხვევაში, როდესაც.<sup>86</sup>

1. კონტრაქტი დაკავშირებულია დაზვერვასთან ან კონტრდაზვერვასთან;
2. კონტრაქტი შემსყიდველ ორგანოს დაავალდებულებს ისეთი ინფორმაციის გამჟღავნებას, რომლის გაჟონვაც, შემსყიდველი ორგანოს აზრით, შეეწინააღმდეგება ქვეყნის უსაფრთხოების ძირითად ინტერესებს;
3. სახელმწიფო, წარმოდგენილი შემსყიდველი ორგანოს სახით,

<sup>80</sup> იქვე, 168-ე მუხლი.

<sup>81</sup> Public Procurement Act, Art. 169 (1.1.).

<sup>82</sup> იქვე, Art. 169 (1.2.).

<sup>83</sup> იქვე, Art. 169 (1.3.).

<sup>84</sup> იქვე, Art. 169 (1.4.).

<sup>85</sup> იქვე, 169-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

<sup>86</sup> იქვე, 170-ე მუხლის 1.1.-1.7. პუნქტები.



კონტრაქტს დებს სხვა ქვეყანასთან, რომლისგანაც იქნეს ზემოთ ჩამოთვლილ საგნებს ან მომსახურებას.<sup>87</sup>

**ბულგარეთის** სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ კანონი მხოლოდ ნაწილობრივ არეგულირებს თავდაცვისა და უსაფრთხოების სფეროში განხორციელებულ შესყიდვებს. მაგალითად, ქვემოთ მოცემულ შემთხვევებზე ვრცელდება მთავრობის მიერ თავდაცვისა და შს მინისტრების წარდგინების საფუძველზე მიღებული დადგენილება (ordinance):<sup>88</sup>

1. კონტრაქტები, რომლებიც დაკავშირებულია ისეთი ინფორმაციის განდობასთან, რომლის გამჟღავნებაც ქვეყნის უსაფრთხოების საბაზისო ინტერესებს ეწინააღმდეგება;
2. როდესაც ქვეყნის უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული საბაზისო ინტერესები უზრუნველყოფილი ვერ იქნება ისეთი მოთხოვნების დაწესებით, რომლებიც მიზნად ისახავს იმ ინფორმაციის დაცვას, რომელიც შემსყიდველმა ორგანომ უნდა გასცეს სახელმწიფო შესყიდვის განხორციელების პროცესში, ანდა სხვა უფრო დაბალი დონის ჩარევით;
3. კონტრაქტი, რომლის შესრულებაც დაკავშირებულია არსებული კანონმდებლობით გათვალისწინებულ სპეციალური უსაფრთხოების ზომებთან, რათა დაცული იყოს ქვეყნის უსაფრთხოების ბაზისური ინტერესი.

**ფინეთის** კანონმდებლობაში არსებობს სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებული 3 ძირითადი კანონი: აქტი სახელმწიფო კონტრაქტების შესახებ (Act on Public Contracts, 348/2007, as amended), სახელმწიფო კონტრაქტები წყალმომარაგების, ელექტრომომარაგების, ტრანსპორტირებისა და საფოსტო სერვისების სფეროში (Act on Public Contracts by Contracting Authorities in Water, Energy, Transport and Postal Services Sectors, 349/2007, as amended) და აქტი სახელმწიფო კონტრაქტებზე თავდაცვისა და უსაფრთხოების სფეროში (Act on Public Contracts in the Fields of Defence and Security, 1531/2011, as amended). ამ აქტების მიზანია ზემოაღნიშნული ღირეპტივების

<sup>87</sup> იქვე, 170-ე მუხლი.

<sup>88</sup> Public Procurement Act, მე-13 მუხლის მე-2 პუნქტი, ხელმისაწვდომია: [http://www.aop.bg/fckedit2/user/File/en/Normativna%20baza/ZOP\\_03\\_05\\_2016\\_EN.pdf](http://www.aop.bg/fckedit2/user/File/en/Normativna%20baza/ZOP_03_05_2016_EN.pdf), განახლებულია: 23.10.2019.

იმპლემენტაცია.<sup>89</sup> ფინეთში, ზოგადი წესისამებრ,<sup>90</sup> შესყიდვების შესახებ კანონი არ ვრცელდება, მათ შორის, ისეთ ოპერაციებზე, რომლებიც უკავშირდება თავდაცვასა და უსაფრთხოებას და რომლის დროსაც რეგულირება შემსყიდველ ორგანოს დაავალდებულებდა გამეჭვავნებინა ინფორმაცია, რომელიც ქვეყნის ძირითადი ინტერესების წინააღმდეგ იქნებოდა.<sup>91</sup> თუკი ობიექტი მოითხოვს, წარმოშობს ან სხვაგვარად უკავშირდება საიდუმლო ინფორმაციას, შემსყიდველმა ორგანომ შესაძლოა ტენდერში მონაწილეებს დაუწესოს ასეთი ინფორმაციის დაცვასთან დაკავშირებული ზომები.<sup>92</sup>

**ხორვატიაში** სფეროს არეგულირებს სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ კანონი.<sup>93</sup> ის თავდაცვისა და უსაფრთხოების სფეროში განხორციელებული სახელმწიფო შესყიდვების მომწესრიგებელი კანონმდებლობის მიღების უფლებამოსილების დელეგირებას ახდენს მთავრობაზე.<sup>94</sup> ამ აქტით შესყიდვის გეგმის საჯაროობა არ ვრცელდება ისეთ შესყიდვებზე, რომლებიც მოითხოვს/შეიცავს საიდუმლო ინფორმაციას.<sup>95</sup>

**უნგრეთში** სახელმწიფო შესყიდვებს აწესრიგებს კანონი სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ.<sup>96</sup> ის არ ვრცელდება თავდაცვისა და უსაფრთხოების სფეროზე<sup>97</sup> და ისეთ შემთხვევებზე, როდესაც ოპერაცია უშუალოდ არ ექვევა თავდაცვისა და უსაფრთხოების სფეროში, მაგრამ სახელმწიფო შესყიდვების ზოგადი წესები, ქვეყნის ფუნდამენტური უსაფრთხოებისა და ეროვნული ინტერესებიდან გამომდინარე, არ უზრუნველყოფს გასაიდუმლოებული ინფორმაციის დაცვისა და უსაფრთხოების სპეციალურ ზომებს. ასეთ შემ-

<sup>89</sup> Public procurement – Study on administrative capacity in the EU Finland Country Profile, გვ. 70, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3exvAzA>, განახლებულია: 23.10.2019.

<sup>90</sup> Act on Public Procurement in the Fields of Defence and Security, მე-7 მუხლი. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2CG8w48>, განახლებულია: 23.10.2019. გარდა კანონის 85-ე და 104 (2)-ე მუხლით გათვალისწინებული შემთხვევებისა.

<sup>91</sup> იქვე, მე-7 მუხლი.

<sup>92</sup> იქვე, 41-ე მუხლი.

<sup>93</sup> The Public Procurement Act, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/32oMoX4>, განახლებულია: 22.10.2019.

<sup>94</sup> იქვე, მე-11 მუხლის მე-4 პუნქტი.

<sup>95</sup> იქვე, მე-20 მუხლის მე-7(4) პუნქტი.

<sup>96</sup> Act CXLIII of 2015 on public procurement, ხელმისაწვდომია: [https://njt.hu/translated/doc/J2015T0143P\\_20180808\\_FIN.pdf](https://njt.hu/translated/doc/J2015T0143P_20180808_FIN.pdf), განახლებულია: 22.10.2019.

<sup>97</sup> იქვე, მე-9 (a) მუხლი. კანონი ასევე ჩამოთვლის იმ საგნებს/მასალებს, რომლებიც განეკუთვნება თავდაცვის სფეროს. იხ. იქვე, Annex 2 to Act CXLIII of 2015.

თხვევებში გამონაკლისის შესახებ გადაწყვეტილებას ეროვნული  
ასამბლეის შესაბამისი კომიტეტი იღებს.<sup>98</sup>

---

<sup>98</sup> იქვე, მე-9 (bb) მუხლი.

## შესყიდვის ობიექტები

**საქართველოს** მთავრობის მიერ დამტკიცებული საიდუმლო შესყიდვების წესი ჩამოთვლის იმ ობიექტებს, რომლებიც შესაძლოა მიეკუთვნოს სახელმწიფო საიდუმლო შესყიდვას. ეს შეიძლება იყოს მომსახურება, საქონელი და სამშენებლო სამუშაო.<sup>99</sup> აღნიშნული ეხება სტრატეგიულ და თავდაცვით სარეჟიმო შენობა-ნაგებობების სამშენებლო-სარემონტო სამუშაოებს, ასევე სამხედრო/თავდაცვის მიზნებისთვის შეიარაღების, საბრძოლო მასალების, სპეციალური და მატერიალურ-ტექნიკური უზრუნველყოფის საშუალებით აღჭურვასა და შენახვასთან დაკავშირებულ საქონელსა და მომსახურებას, მატერიალურ რეზერვებთან დაკავშირებულ ინფორმაციას, საცავების მშენებლობას და სარემონტო სამუშაოებს, სამეცნიერო-კვლევით მომსახურებას, რომელიც კავშირშია მნიშვნელოვან სახელმწიფო ინტერესებთან, ასევე სხვა საქონელს, მომსახურებასა და სამუშაოს, რომელიც შეიცავს მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრულ სახელმწიფო საიდუმლოებას მიკუთვნებულ ინფორმაციას.

თავდაცვისა და უსაფრთხოების სფეროში სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებული რეგულაციები<sup>100</sup> **ხორვატიამ** შემდეგ შესყიდვებზე ვრცელდება: (1) სამხედრო აღჭურვილობა და მათი შემადგენელი ნაწილები; (2) სენსიტიური აღჭურვილობა და მათი შემადგენელი ნაწილები; (3) სამუშაო, მარაგი და სერვისები, რომლებიც პირდაპირ უკავშირდება ზემოთ განსაზღვრული ორი ტიპის აღჭურვილობასა და მათ შენარჩუნებას; (4) სამუშაო და სერვისები სპეციალურად სამხედრო მიზნებისთვის; (5) სენსიტიური სამუშაო და სენსიტიური სერვისები.<sup>101</sup>

თავდაცვისა და უსაფრთხოების სფეროში სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ **ფინეთის** კანონის<sup>102</sup> თანახმად, თავდაცვის სფეროში განხორციელებული შესყიდვები მოიცავს: (1) თავდაცვის აღჭურვილობას; (2) სამუშაოს, პროდუქტს ან შესყიდვებს, რომლებიც პირდა-

<sup>99</sup> საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 11 ივლისის #321 დადგენილების მე-6 მუხლი.

<sup>100</sup> Regulation on Public Procurement for Defence and Security Purposes, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2B7r0ua>, განახლებულია: 22.10.2019.

<sup>101</sup> იქვე, 1-ლი მუხლი.

<sup>102</sup> Act on Public Procurement in the Fields of Defence and Security.

პირ უკავშირდება ზემოთ დასახელებულ პროდუქტებს; (3) სამუშაოს და სერვისებს, რომლებიც უშუალოდ სამხედრო მიზნებისთვის გამოიყენება.<sup>103</sup> უსაფრთხოების სფეროში განხორციელებულ შესყიდვებს კი განეკუთვნება: (1) პროდუქტი, რომელიც გამიზნულია უსაფრთხოების მიზნებისთვის გამოსაყენებლად, ასევე მისი ნაწილები; (2) სამუშაო, პროდუქტი, სერვისი, რომელიც ზემოთ დასახელებულ ნივთებს პირდაპირ უკავშირდება; (3) სამუშაო და სერვისი, რომელიც გამიზნულია უსაფრთხოების სფეროში გამოსაყენებლად და რომლის სახელმწიფო შესყიდვის პროცედურისთვისაც არის წარმოდგენილი გასაიდუმლოებული ინფორმაცია. თავდაცვის აღჭურვილობა გულისხმობს პროდუქტებს, რომლებიც სპეციალურად განკუთვნილია სამხედრო მიზნებისთვის და ეს მიზანია მისი გამოყენება იარაღის, საბრძოლო მასალის ან თავდაცვის მასალის სახით.<sup>104</sup>

---

<sup>103</sup> იქვე, მე-5 მუხლი.

<sup>104</sup> იქვე.

## გასაიდუმლოებაზე ინფორმაციაზე წვდომა და ტენდერში მონაწილე სუბიექტები

იხილეთ შემთხვევებში, როდესაც თავდაცვისა და უსაფრთხოების სფეროში განსახორციელებელი სახელმწიფო შესყიდვები შეიცავს საიდუმლო ინფორმაციას, მნიშვნელოვანია იმის დადგენა, თუ ვის შეიძლება ჰქონდეს წვდომა ასეთ ინფორმაციაზე და, შესაბამისად, ვისთან შეიძლება სახელმწიფომ დადოს კონკრეტული კონტრაქტი.

**საქართველოში** საიდუმლო შესყიდვების წესის მიხედვით, შემსყიდველი შესაძლოა იყოს მხოლოდ ის ორგანიზაცია, ვისაც აქვს უფლება განახორციელოს სახელმწიფო საიდუმლო შესყიდვა, ხოლო პრეტენდენტი - შესაბამისი კატეგორიის სახელმწიფო საიდუმლოებასთან დაშვების მქონე პირი ან პირთა ჯგუფი, რომელსაც უნდა გააჩნდეს სახელმწიფო საიდუმლოებასთან დაკავშირებული საქმიანობის ნებართვა (ფორმა N4).<sup>105</sup>

ვინაიდან აღნიშნული სფერო, ევროკავშირის სამართლის თანახმად, მიეკუთვნება წევრ სახელმწიფოთა დისკრეციას, ევროკავშირის ქვეყნების კანონმდებლობებში საიდუმლო ინფორმაციაზე წვდომის საკითხი არ არის იდენტურად მოწესრიგებული.

მაგალითად, **უსტონეთში** სახელმწიფო ან საერთაშორისო შესყიდვებში მონაწილეობა წარმოადგენს ერთ-ერთ საფუძველს იმისთვის, რომ უცხო ქვეყნის მოქალაქეს, მოქალაქეობის არმქონე პირს ან უცხო ქვეყანაში დარეგისტრირებულ იურიდიულ პირს მიენიჭოს წვდომა სახელმწიფო საიდუმლოებაზე.<sup>106</sup> ამავე კანონის თანახმად, შესაბამისი ნებართვის (Facility Security Clearance) გახანგრძლივებას ან მის გაცემაზე უარი, შესაძლოა, ეთქვას იურიდიულ პირებს, რომლებმაც უკანასკნელი 3 წლის განმავლობაში დაარღვიეს სახელმწიფო ან საერთაშორისო შესყიდვებთან დაკავშირებული კონტრაქტები.<sup>107</sup>

<sup>105</sup> საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 11 ივლისის #321 დადგენილების მე-7 მუხლი.

<sup>106</sup> State Secrets and Classified Information of Foreign States Act, Art. 25, cl. 3.1, ხელმისაწვდომია: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/503072018009/consolide>, განახლებულია: 22.10.2019.

<sup>107</sup> იქვე, 42-ე მუხლის მე-3 (3) პუნქტი.

## პროცედურული ასპექტები

**საქართველოში** საიდუმლო შესყიდვების წესი არეგულირებს პროცედურულ საკითხებსაც. წესი განსაზღვრავს საიდუმლო სახელმწიფო შესყიდვის სამ სახეს:

1. ელექტრონული შესყიდვა;<sup>108</sup>
2. ფასთა გამოკითხვა;<sup>109</sup>
3. პირდაპირი შესყიდვა.<sup>110</sup>

ზოგადად, შესყიდვების სისტემაში პირველად მექანიზმს ელექტრონული ტენდერი წარმოადგენს, ხოლო სხვა დანარჩენი შესყიდვის ტიპი საგამონაკლისო შემთხვევაა,<sup>111</sup> თუმცა საიდუმლო სახელმწიფო შესყიდვების შემთხვევაში პირიქით ხდება. პირველ რიგში განისაზღვრება, ხომ არ არის პირდაპირი შესყიდვის საფუძველი. უარყოფითი დასკვნის შემთხვევაში ხდება ფასთა გამოკითხვა, ხოლო, ბოლო შემთხვევას წარმოადგენს ელექტრონული შესყიდვა.

შესყიდვის ელექტრონული პროცედურების განცხადებაში შესაძლებელია მიეთითოს:<sup>112</sup>

- მონაცემები, რომლებიც დაინტერესებულ პირებს ზოგად ინფორმაციას აწვდის ობიექტის შესახებ;
- დაინტერესებული პირის მიერ ინტერესის გამოხატვისა და წინადადების წარდგენისთვის საჭირო პროცედურების შესახებ ზუსტი ინფორმაცია;
- პრეტენდენტის მიერ სისტემაში ასატვირთი ინფორმაციისა და დოკუმენტების ზუსტი ჩამონათვალი;
- საჭიროების შემთხვევაში, სხვა დამატებითი ინფორმაცია.

შესყიდვის ელექტრონული პროცედურები (ტენდერი) გამოიყენება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როდესაც შესყიდვა არ ტარდება არც ფა-

<sup>108</sup> საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 11 ივლისის #321 დადგენილების მე-7 მუხლი.

<sup>109</sup> იქვე, მე-8 მუხლი.

<sup>110</sup> იქვე, მე-9 მუხლი.

<sup>111</sup> სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ საქართველოს კანონის მე-10 მუხლის 1-ლი პუნქტი.

<sup>112</sup> იქვე, მე-3 პუნქტი.

სთა გამოკითხვის და არც პირდაპირი შესყიდვის საფუძველზე.<sup>113</sup>

ზოგადად, პირდაპირი შესყიდვა გულისხმობს შემსყიდველი ორგანიზაციის მიერ ტენდერის გარეშე საქონლის/მომსახურების მიღებას.<sup>114</sup> ერთის შესყიდვა შეზღუდულია საქონლის/მომსახურების ღირებულებით (20000 ლარი),<sup>115</sup> თუმცა მეორე მხრივ, ტოვებს ნებისმიერი თანხის სანაცვლოდ ერთ პირთან მოლაპარაკების შესაძლებლობას.<sup>116</sup> პირდაპირი შესყიდვა ასევე გამოიყენება, როცა:<sup>117</sup>

- პირდაპირი შესყიდვა განპირობებულია მნიშვნელოვანი სახელმწიფოებრივი ან/და საჯარო ინტერესებით.

ეს საფუძველი ყველა შესყიდვაზე შეიძლება გავრცელდეს, ვინაიდან, საიღუმლო ინფორმაცია, რომლის გამოც შესყიდვა საიღუმლოდ მიიჩნევა, თავისი ბუნებიდან გამომდინარე, არის მნიშვნელოვანი სახელმწიფო და საჯარო ინტერესის მატარებელი.<sup>118</sup> ეს მიუთითებს, რომ ნორმატიული აქტის მიმღების ნებას ელექტრონული პროცედურების დამკვიდრება კი არ წარმოადგენდა, არამედ მხოლოდ ისეთ შემთხვევაში გამოყენება, როდესაც შესყიდვა მნიშვნელოვან საკითხს არ შეეხება.

**ხორვატიამი,** თუკი შემსყიდველი მხარე შესყიდვების პროცესში ეკონომიკურ საიღუმლო ინფორმაციას გადასცემს აგენტებს, მან ამ უკანასკნელებს უნდა წაუყენოს მოთხოვნები, რომლებიც მიმართულია საიღუმლო ინფორმაციის დაცვისკენ.<sup>119</sup> ისეთ ეკონომიკურ ოპერატორებს, რომლებიც ვერ აკმაყოფილებენ ინფორმაციის უსაფრთხოების დაცვის მოთხოვნებს, უარი უნდა ეთქვას საიღუმლო ინფორმაციის წვდომაზე, ისევე როგორც შესყიდვების პროცესში შემდგომ მონაწილეობაზე.<sup>120</sup>

თავდაცვისა და უსაფრთხოების სფეროში სახელმწიფო შესყიდ-

<sup>113</sup> საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 11 ივლისის #321 დადგენილების მე-7 მუხლის 1-ლი პუნქტი.

<sup>114</sup> იქვე, მე-9 მუხლის 1-ლი პუნქტი.

<sup>115</sup> იქვე, მე-9 მუხლის მე-2 პუნქტი.

<sup>116</sup> იქვე, მე-9 მუხლის მე-3 პუნქტი.

<sup>117</sup> იქვე, მე-9 მუხლის მე-3 პუნქტის “დ” და „ე“ ქვეპუნქტები.

<sup>118</sup> იხ. სქოლიო 7.

<sup>119</sup> Regulation on Public Procurement for Defence and Security Purposes, მე-19 მუხლის 1-ლი პუნქტი.

<sup>120</sup> იქვე, მე-19 მუხლის მე-2 პუნქტი.



ვების პროცესის დაწყებამდე საჭიროა გამოქვეყნდეს შეტყობინება ხელშეკრულებასთან დაკავშირებით contract notice თავდაცვისა და უსაფრთხოების სფეროში და წინასწარი შეტყობინება (prior (information notice) კონტრაქტებისთვის თავდაცვისა და უსაფრთხოების სფეროში, თუმცა ეს არ უნდა მოიცავდეს საიდუმლო ინფორმაციას.<sup>121</sup>

**უნგრეთის** კანონი სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ ადგენს, რომ გარდა სარეგისტრაციო მონაცემებისა, შემსყიდველმა ორგანომ შესყიდვასთან დაკავშირებული ყველა დოკუმენტი ეკონომიკური აგენტებისთვის ხელმისაწვდომი უნდა გახადოს ელექტრონულად, პირდაპირ, სრულად, შეზღუდვებისა და საფასურის გარეშე.<sup>122</sup> ისეთ შემთხვევაში, როდესაც დოკუმენტების ამგვარად გასაჯაროება შეუძლებელია, რადგან, სახელმწიფო უსაფრთხოების დაცვის მიზნით, გასაიდუმლოებულ ინფორმაციას შეიცავს და შეუძლებელია დაცვის ადეკვატური დონის უზრუნველყოფა, ეკონომიკური აგენტებისთვის ხელმისაწვდომი ელექტრონული კომუნიკაციის საშუალებების გამოყენებით, შემსყიდველმა დაწესებულებამ (contracting authority) ტენდერში შესაბამისი მითითება უნდა გააკეთოს.<sup>123</sup> იგი უნდა შეიცავდეს ინფორმაციას იმის შესახებ, ელექტრონული საშუალებების გარდა სხვა რა საშუალებით შეიძლება შესყიდვის მასალებზე წვდომის ქონა ეკონომიკური ოპერატორებისთვის ან იმის შესახებ, თუ რა ზომების მიღება საჭირო შესყიდვასთან დაკავშირებული დოკუმენტების კონფიდენციალურობის შესანარჩუნებლად.<sup>124</sup> ამასთან, მითითებული უნდა იყოს, როგორ შეიძლება დოკუმენტებზე წვდომის მოპოვება.<sup>125</sup>

აქტში დასახელებულ გამონაკლისებთან დაკავშირებული პროცედურების განმავლობაში, სახელმწიფო შესყიდვების საბჭოს (Public Procurement Arbitration Board) არ აქვს უფლება, განიხილოს ეროვნული ასამბლეის რელევანტური კომიტეტის გადაწყვეტილება აქტიდან გამონაკლისის დაშვების შესახებ.<sup>126</sup> კანონი ასევე განსაზღვრავს, რომ გამონაკლის შემთხვევებში (მათ შორის, გასაიდუმლოებუ-

<sup>121</sup> იქვე, მე-20 მუხლის მე-9 პუნქტი.

<sup>122</sup> Act CXLI of 2015 on public procurement, 39-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

<sup>123</sup> იქვე, 39-ე მუხლის მე-2 „დ“ პუნქტი.

<sup>124</sup> იქვე.

<sup>125</sup> იქვე.

<sup>126</sup> იქვე, 145-ე მუხლის მე-6 პუნქტი.

ლი ინფორმაციის დაცვის მიზნით) შესაძლოა საჯაროობის პრინციპიდან გადახვევა.<sup>127</sup>

უნგრეთის კანონმდებლობა აწესებს შეზღუდვებს საიდუმლო შესყიდვების ტენდერში მონაწილეობის უფლებასთან დაკავშირებითაც.<sup>128</sup>

**პოლონეთში** ამ საკითხის მარეგულირებელი ძირითადი კანონმდებლობა სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ კანონია.<sup>129</sup> სპეციალური წესები თავდაცვისა და უსაფრთხოების სფეროში განხორციელებულ სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებით<sup>130</sup> ამ კანონშია თავმოყრილი და 2009/81/EC დირექტივაში აღწერილ კონტრაქტებს მიემართება.<sup>131</sup> რეგულაციები ასევე გვხვდება ეროვნული თავდაცვის მინისტრის გადაწყვეტილებაში,<sup>132</sup> რომელიც ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 346-ე მუხლში ნაგულისხმევ ხელშეკრულებებს მიემართება<sup>133</sup> და რომელიც აწესებს გამონაკლისს ისეთი ინფორმაციის გამჟღავნებასთან დაკავშირებით, რომელიც ქვეყნის ეროვნულ უსაფრთხოებასთანაა დაკავშირებული.

პოლონეთში თავდაცვისა და უსაფრთხოების სფეროში კონტრაქტზე განაცხადი შეიძლება გააკეთონ მხოლოდ იმ ეკონომიკურმა აგენტებმა, რომლებიც არიან ან ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების, ან ევროპის ეკონომიკური არეალის ანდა იმ ქვეყნის რეზიდენტები, რომლებთანაც ევროკავშირმა ან პოლონეთმა დადო ხელშეკრულება.<sup>134</sup> შემსყიდველმა ორგანომ შესაძლოა გააკეთოს მითითება იმის შესახებ, რომ სხვა აგენტებსაც, გარდა ზემოაღნიშნულისა,

---

<sup>127</sup> იქვე, Art. 161 (4).

<sup>128</sup> Act CLV of 2009 on the Protection of Classified Information 1, s. 16 (1), ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/32lnLu6>, განახლებულია: 22.10.2019.

<sup>129</sup> Public Procurement Law, ხელმისაწვდომია: <https://www.fnp.org.pl/assets/Polish-Public-Procurement-Law-2017-consolidated.pdf>, განახლებულია: 22.10.2019.

<sup>130</sup> Contracts in the fields of defence and security in Polish law, SLS Seredyński Sandurski Kancelaria Radców Prawnych, გვ. 2, ხელმისაწვდომია: [https://www.paih.gov.pl/polish\\_law/contracts\\_in\\_the\\_fields\\_of\\_defence\\_and\\_security\\_in\\_Polish\\_law](https://www.paih.gov.pl/polish_law/contracts_in_the_fields_of_defence_and_security_in_Polish_law), განახლებულია: 20.10.2019.

<sup>131</sup> იქვე.

<sup>132</sup> იქვე. იხ. 2015 წლის 14 სექტემბრის N367 გადაწყვეტილება.

<sup>133</sup> იქვე.

<sup>134</sup> Contracts in the fields of defence and security in Polish law, SLS Seredyński Sandurski Kancelaria Radców Prawnych, გვ. 2-4.

შეუძლიათ კონკურსში მონაწილეობის მიღება.<sup>135</sup>

ტენდერში მონაწილე ეკონომიკურ აგენტთან, თავდაცვისა და უსაფრთხოების სფეროში სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ კანონის შესაბამისად, შესაძლოა ხელშეკრულება დაიდოს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუკი იკისრებს იმ საიდუმლო ინფორმაციის უსაფრთხოდ შენახვის ვალდებულებას, რომელსაც მას მეორე ხელშემკვრელი მხარე კონტრაქტის შესასრულებლად გადასცემს.<sup>136</sup> ეკონომიკურ აგენტებს ასევე ეკისრებათ პასუხისმგებლობა, რომ ქვეკონტრაქტორები საიდუმლო ინფორმაციის შენახვის შესახებ გააფრთხილონ.<sup>137</sup>

---

<sup>135</sup> იქვე.

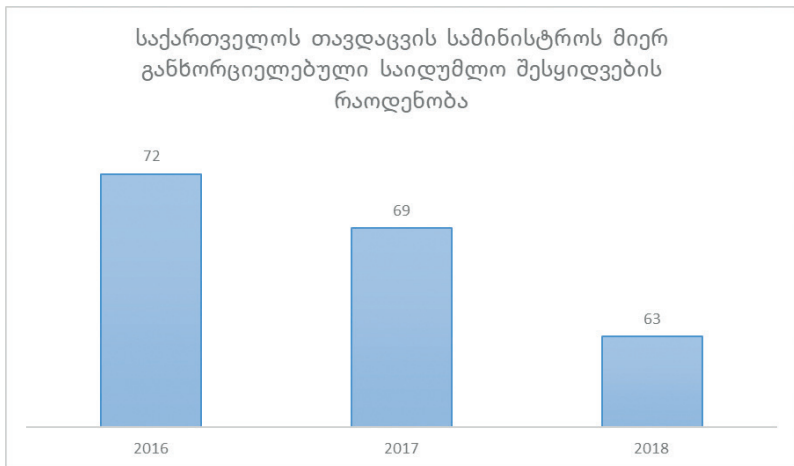
<sup>136</sup> იქვე, გვ. 5.

<sup>137</sup> იქვე.

## საიდუმლო სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელებელი უწყებები საქართველოში

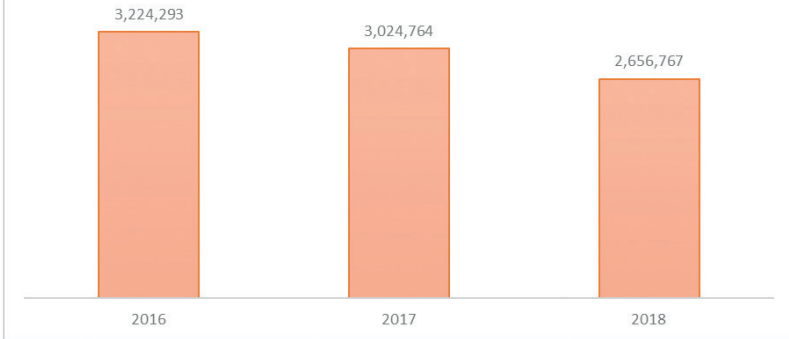
ამ თავში დეტალურად გაანალიზებულია საკვლევი უწყებების მიერ მოწოდებული ინფორმაცია. წარმოდგენილია საიდუმლო და განსაიდუმლოებული ხელშეკრულებების სტატისტიკური და შინაარსობრივი ანალიზი.

მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, ზემოთ ჩამოთვლილი 6 უწყების მიერ **2016-2018 წლებში განხორციელდა ჯამში 239,768,387 ლარის ღირებულების 933 შესყიდვა.**<sup>138</sup>

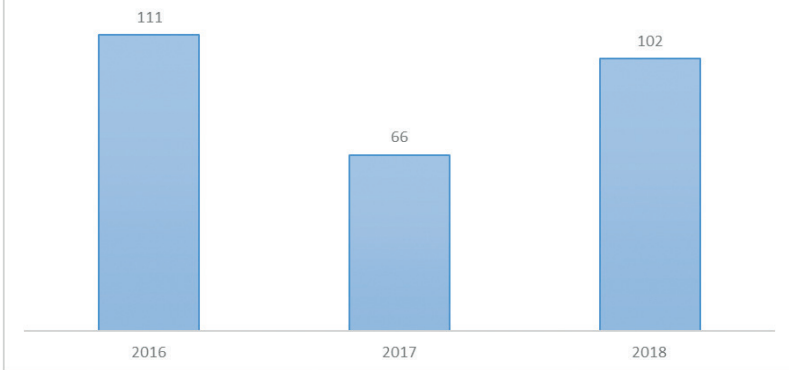


<sup>138</sup> აქ შედის ყველა ტიპის შესყიდვა, როგორც ელექტრონული ისე პირდაპირი და ფასთა გამოკითხვა.

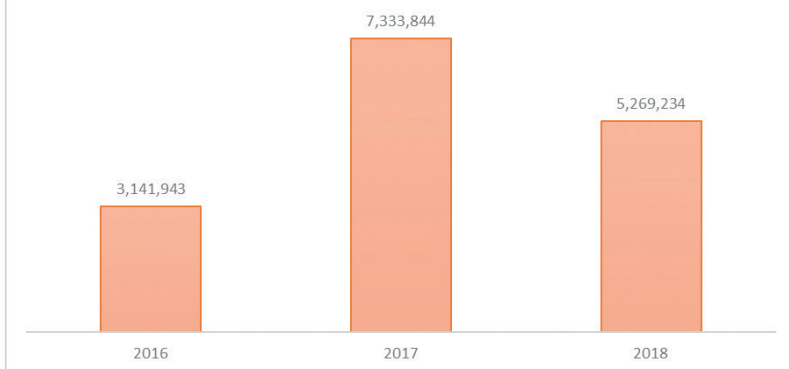
საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს მიერ  
განხორციელებული საიდუმლო შესყიდვების  
ღირებულება



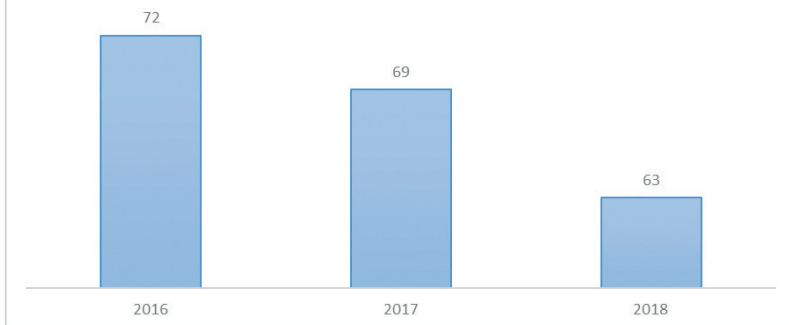
სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მიერ  
განხორციელებული შესყიდვების რაოდენობა



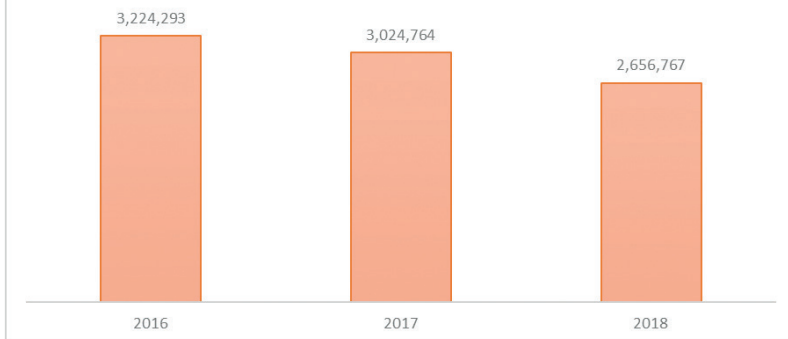
სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მიერ განხორციელებული შესყიდვების ღირებულება



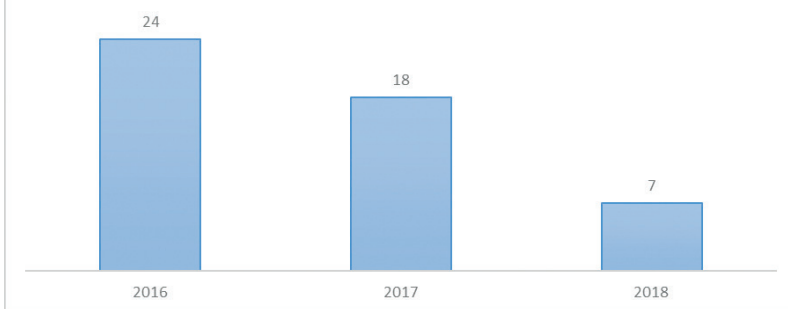
საქართველოს სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახურის მიერ განხორციელებული შესყიდვების რაოდენობა



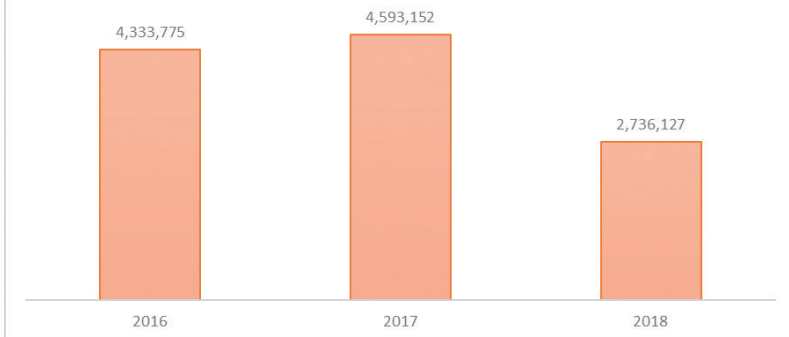
საქართველოს სახელმწიფო დაცვის სპეციალური  
სამსახურის მიერ განხორციელებული შესყიდვების  
ღირებულება



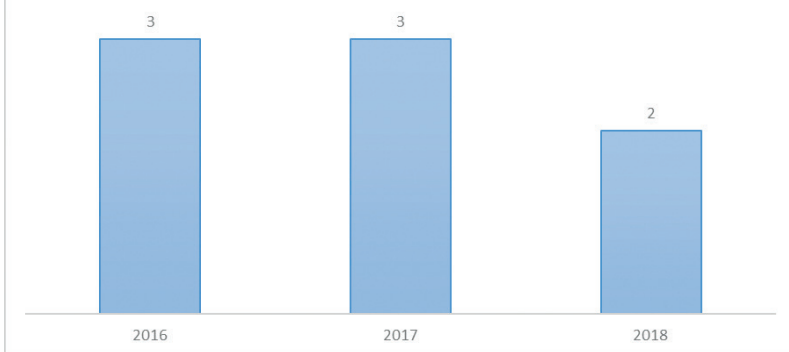
საქართველოს სახელმწიფო უზრუნველყოფის  
სააგენტოს მიერ განხორციელებული შესყიდვების  
რაოდენობა



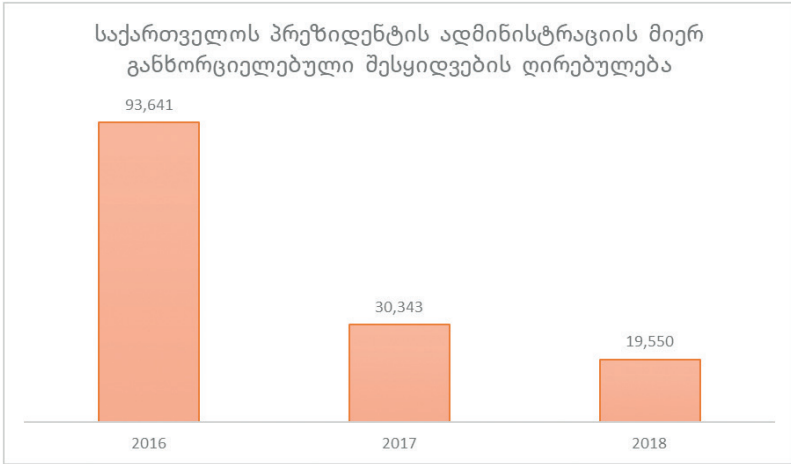
საქართველოს სახელმწიფო უზრუნველყოფის  
სააგენტოს მიერ განხორციელებული შესყიდვების  
ღირებულება



საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაციის მიერ  
განხორციელებული შესყიდვების რაოდენობა





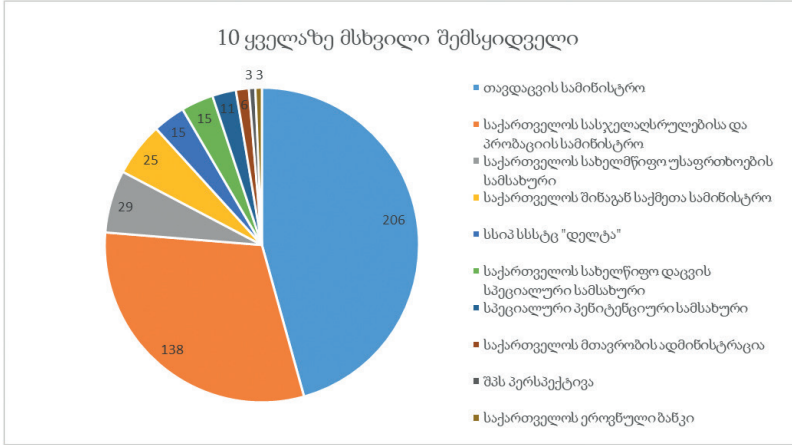


როგორც ზემოთ აღინიშნა, წესის მიხედვით, საიღუმლო შესყიდვების განმახორციელებელი უწყება ელექტრონულ პროცედურებს იყენებს ყველა იმ შემთხვევაში, როდესაც შესყიდვა არ ტარდება ფასთა გამოკითხვის ან პირდაპირი შესყიდვის საფუძველზე.<sup>139</sup> ამ ჩანაწერის თანახმად, ელექტრონული შესყიდვის მექანიზმი არის რიგით ბოლო ინსტრუმენტი, რომელიც ამ დროს გამოიყენება.

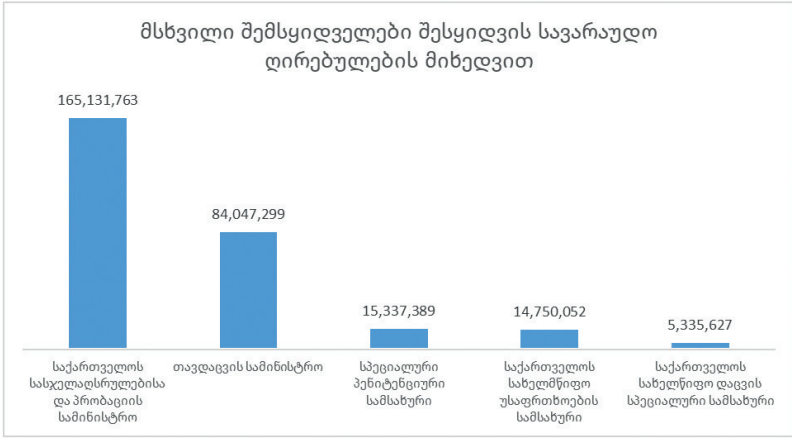
ელექტრონული შესყიდვების სისტემის ანალიზის შედეგად შეიძლება ითქვას, რომ შესყიდვის ამ პროცედურას ყველაზე ხშირად თავდაცვის სამინისტრო იყენებს.

სისტემაში დარეგისტრირებულია სულ 579 განცხადება, რომელიც ეხება მომსახურების ან საქონლის საიღუმლო წესით შესყიდვას. მოცემული დიაგრამა ასახავს 10 ყველაზე მსხვილ შემსყიდველ უწყებას. მონაცემებში საიას არ შეუტანია ის განცხადებები, რომლებიც დასრულებულია უარყოფითი შედეგით, არ შედგა ან შეწყდა.

<sup>139</sup> საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 11 ივლისის #321 დადგენილების მე-7 მუხლი.



ზემოაღნიშნული განცხადებების სავარაუდო შესყიდვის ღირებულებამ ჯამში **290 მილიონ ლარს გადაჭარბა**. აქედან შესყიდვის სავარაუდო ღირებულების მიხედვით, 5 ყველაზე მსხვილი შემსყიდველია:



უსაფრთხოების სექტორში საიდუმლო შესყიდვის ობიექტს, 50% შემთხვევაში, მთლიანი ან ნაწილობრივი სამშენებლო სამუშაოები და სამოქალაქო მშენებლობის სამუშაოები წარმოადგენდა.

## შეჯამება

ამ მცირე კვლევაში მიმოხილულია საქართველოსა და ევროკავშირის ქვეყნების კანონმდებლობა თავდაცვისა და უსაფრთხოების სფეროებში განხორციელებულ სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებით. როგორც გამოიკვეთა, თავდაცვისა და უსაფრთხოების სფეროში განხორციელებული ისეთი შესყიდვები, რომლებიც საიდუმლო ინფორმაციის გამჟღავნებას უკავშირდება, წარმოადგენს გამოწვევის როგორც ევროკავშირის თავდაცვის ღირებულებიდან, ისე შესყიდვების შესახებ ზოგადი ეროვნული კანონმდებლობიდან.

როგორც დასაწყისში აღინიშნა, გასაიდუმლოებული ბუნებიდან გამომდინარე, თავდაცვისა და უსაფრთხოების სფეროებში განხორციელებული შესყიდვები შესაძლოა კორუფციის დიდ წყაროდ გადაიქცეს. ამიტომ, მნიშვნელოვანია ამ სფეროზე საპარლამენტო კონტროლის გაძლიერება.

ერთი მხრივ, ევროკავშირის წევრი ყველა ქვეყანა არ გამოირჩევა საიდუმლო სახელმწიფო შესყიდვებზე ძლიერი საპარლამენტო კონტროლით, მაგრამ აღნიშნული პროცედურებიდან გამომდინარე რისკის გათვალისწინებით, საჭიროა სათანადო ზომების მიღება კორუფციის პრევენციის მიზნით. მაგალითად, შესაძლოა საპარლამენტო კომიტეტების შიგნით შეიქმნას თავდაცვასთან დაკავშირებული სპეციალური კომიტეტები,<sup>140</sup> რომლებიც ზედამხედველობას განხორციელებენ ბიუჯეტზე და თავდაცვის მიზნით განხორციელებულ სახელმწიფო შესყიდვებზე. თუმცა, რაც ყველაზე მნიშვნელოვანია, საჭიროა, საიდუმლო შენაძენებზე დახარჯული თანხის ღიაობა. ამ ინფორმაციის საჯაროობა საჭიროა ისეთ შემთხვევებშიც, როდესაც პარლამენტი ან მისი კომიტეტები აკონტროლებენ არა თავდაცვისა და უსაფრთხოების სფეროში განხორციელებულ ყველა სახელმწიფო შესყიდვას, არამედ მხოლოდ მათ, რომლებიც კონკრეტულ თანხას აჭარბებს. დახარჯული თანხის ღიაობის გარეშე ამგვარი მონიტორინგება თავის დანიშნულებას ვერ შეასრულებს.

თავდაცვისა და უსაფრთხოების სფეროში განხორციელებულ შესყიდვებზე ეფექტური საპარლამენტო კონტროლი ორი ეტაპისგან შედგება - პირველი გულისხმობს, რომ კანონმდებლობა პარლამენტს ან მის ცალკეულ კომიტეტებს შესყიდვების ასეთ პროცესზე

<sup>140</sup> Parliamentary oversight of the security sector: Principles, mechanisms and practices, გვ. 88, ხელმისაწვდომია: <http://archive.ipu.org/PDF/publications/decaf-e.pdf>, განახლებულია: 29.10.2019; იხ. ასევე Eden Cole, Philipp Fluri & Simon Lunn, Oversight and Guidance: Parliaments and Security Sector Governance, გვ. 75, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2ZuKpy>, განახლებულია: 5.05.2020.

ზედამხედველობის უფლებას აძლევდეს. მეორე ნაწილი კი გულისხმობს იმას, რომ პარლამენტარებს ხელი მიუწვდებოდათ საჭირო, თუნდაც გასაიდუმლოებულ ინფორმაციაზე. თუკი პარლამენტს არ ექნება შესაბამისი მონაცემები, შეუძლებელი ხდება კორუფციის რისკის თავიდან აცილება.

რაც შეეხება კორუფციულ გარიგებებს - ამის თავიდან ასაცილებლად საჭიროა არსებობდეს დებულებები როგორც კანონმდებლობაში, ისე კონტრაქტებში პირველად კონტრაქტორთან და ქვეკონტრაქტორებთან. პრევენციული ზომის სახით შესაძლოა დაწესდეს აკრძალვა, რომლის თანახმადაც, კონტრაქტორები (ან ქვეკონტრაქტორები) არ შეიძლება იყვნენ ის პირები, რომლებიც წარსულში ნასამართლევნი იყვნენ მექრთამეობისთვის ან კორუფციული დანაშაულისთვის.

გარდა ამისა, საჭიროა არსებობდეს გასაჩივრების დამოუკიდებელი და სათანადოდ დაკომპლექტებული სისტემა, რომლის ფარგლებშიც შესაძლებელი იქნება შესყიდვების ნაწილში არსებული მანკიერი პრაქტიკების აღმოფხვრა. აღნიშნულმა სისტემამ უნდა წაახალი-სოს ასეთი პრაქტიკის გამოძიება.<sup>141</sup>

ასევე მნიშვნელოვანია, რომ არაკონკურენტულ ტენდერებს ყოველთვის ახლდეს განმარტებები ასეთი ფორმის გამოყენების შესახებ.<sup>142</sup> დამოუკიდებელ ორგანოს უნდა ჰქონდეს შერჩეული პროცედურის გადახედვისა და მის გამოყენებაზე უარის თქმის შესაძლებლობა, ხოლო ტენდერთან დაკავშირებით ახსნა-განმარტებები საჯაროდ უნდა იყოს ხელმისაწვდომი.<sup>143</sup>

წინამდებარე კვლევაში განხილული ევროკავშირის წევრი ქვეყნებიდან, თავდაცვისა და უსაფრთხოების სფეროში განხორციელებულ შესყიდვებთან დაკავშირებით, საუკეთესო პრაქტიკის სახით შესაძლოა ნიდერლანდებისა და გერმანიის გამოყოფა, რომელთა მოდელიც გულისხმობს მთავრობის ანგარიშვალდებულებას პარლამენტის წინაშე სახელმწიფო შესყიდვების ნაწილში. ვინაიდან ევროკავშირის სამართალი წევრ ქვეყნებს გარკვეულ დისკრეციას ანიჭებს, საჭიროა სათანადო საპარლამენტო კონტროლის არსებობა, რათა შესაძლებელი იყოს საიდუმლო შესყიდვების პროცესში კორუფციის რისკის შემცირება.

<sup>141</sup> Transparency International, Evaluation of the functioning and impact of the EU Defence and Security Public Procurement Directive (2009/81/EC) across 20 EU states, 2016, გვ. 6.

<sup>142</sup> იქვე.

<sup>143</sup> იქვე.