სამუშაო ბარათი

წარმოგიდგენთ „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ მეორე კვარტალურ დოკუმენტს სახელწოდებით „სამუშაო ბარათი“. დოკუმენტში მოკლედაა მიმოხილული ის თემები, რაც პირველ „სამუშაო ბარათში“ შევიდა. ასევე მოცემულია ქვეყნის იმ ძირითადი სფეროების შემაჯამებელი შეფასებები, რომელთა დახვეწა და განვითარება ქვეყნის დემოკრატიურ სახელმწიფოდ ჩამოყალიბების გარანტი იქნება. ჩვენს მეორე სამუშაო ბარათში შევიდა ისეთი თემები, როგორიცაა **ცვლილებები შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ კანონში, კონტროლის პალატის საქმიანობა და პროვატიზაცია საქართველოში.**

აღნიშნულ შეფასებებს თან სდევს კონკრეტული რეკომენდაციები. აღნიშნული რეკომენდაციები ზოგადია და ის შეიცავს იმ პრობლემების მოკლე მიმოხილვას, რომელთაც სამომავლოდ მეტი ყურადღების უნდა დაეთმოს.

დამატებითი კითხვების შემთხვევაში მოგვწერეთ შემდეგ მისამართზე nana@transparency.ge

ჩვენს მიერ წარმოებული ყველა კვლევა და ანალიზი, ასევე ბლოგები მიმდინარე განვითარებებზე ელექტრონულად ხელმისაწვდომია საიტზე: http://transparency.ge/en

ჩვენს საქმიანობას ასევე თვალყური შეგიძლიათ მიადევნოთ:

Twitter:http://twitter.com/TIGeorgiaEng

Facebook: http://www.facebook.com/TransparencyInternationalGeorgia

თბილისი 0108, რუსთაველის გამზ. 26, III სართ. • 26, Rustaveli Avenue, Third Floor, Tbilisi 0108, Georgia
ტელეფონი/Phone: + (995 32) 92 14 03; 93 21 29 • ფაქსი/Fax: + (995 32) 92 02 51
ელ-ფოსტა/E-mail: info@transparency.ge • www.transparency.ge

წინა სამუშაო ბარათში შესული თემების განახლება

საარჩევნო გარემო

- მმართველმა პარტიამ პარლამენტს წარუდგინა ახალი საარჩევნო კოდექსის პროექტი, რომლის თანახმადაც პარლამენტში დეპუტატთა როდენობის 150–დან 190–მდე გაიზრდება (107 პროპორციული, ხოლო 83 მაჟორიტარული წესით არჩეული დეპუტატი). „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის“ შემოთავაზების თანახმად, სისტემა კვლავაც დაფუძნებული იქნება პრინციპზე „ყველაფერი რჩება გამარჯვებულს“. იგი კვლავ საშუალებას აძლევს პარტიას, რომელსაც ამომრჩეველთა 35-40% უჭერს მხარს, მოიპოვოს პარლამენტში ადგილების 70–80%. გარდა ამისა, არსებული საპარლამენტო საარჩევნო სისტემა კვლავ ვერ უზრუნველყოფს მანდატების რაოდენობის თანაბრად გადანაწილებას საარჩევნო ოლქების მიხედვით, რითაც ირღვევა ხმების თანაბარი წონის პრინციპი. ახალი საარჩევნო კოდექსის პროექტის მიხედვით, აღარ განხორციელდება ამომრჩეველთა მარკირების პროცედურა და არჩევნების პროცესის ვიდეოდაკვირვება ვიდეოთვალის მეშვეობით. ამას გარდა, ცვლილებების შედეგად, პოლიტიკური გაერთიანებებისთვის ფიზიკური და იურიდიული პირებისგან შემოწირულობების ზედა ზღვარი გაორმაგდა და, შესაბამისად, 60 000 და 200 000 ლარი გახდა. დამატებით, შემოწირულებების განხორციელების შესაძლებლობა მიეცათ ისეთ კომპანიებსაც, რომლებშიც სახელმწიფოს წილი 50%-მდეა (აქამდე არსებულ კოდექსში სახელმწიფო წილის მქონე კომპანიებს საერთოდ ეკრძალებოდათ შემოწირულებების განხორციელება)
- ახალი საარჩევნო კოდექსის პროექტი ვერ უზრუნველყოფს კონკურენტუნარიან საარჩევნო გარემოს. მიუხედავად იმისა, რომ უწყებათაშორისი ჯგუფის შექმნის გზით იგეგმება წინასაარჩევნოდ ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენების შეზღუდვა, კანონმდებლობაში კვლავაც რჩება ხარვეზები ამ მიმართულებით. ამას გარდა, სხვა მნიშვნელოვან საკითხებთან ერთად, მასში არ არის ასახული ცვლილებები, რომლებიც უნდა გატარდეს პარტიების დაფინანსების სისტემის გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების გასაუმჯობესებლად. ევროპის საბჭოსა და გრეკოს მიერ 2011 წლის მაისში მომზადებული რეკომენდაციები სწორედ ამ საკითხების დარეგულირებას ურცევს საქართველოს.

მედია გარემო

- სახელმწიფო საკუთრებაში მყოფი “ალფა–კომი”, რომელიც მთელი ქვეყნის მასშტაბით არსებულ ყველა სატელევიზიო ანძას ოპერირებს და რადიო, ტელევიზიისა და სატელეკომუნიკაციო კომპანიათა სიგნალებს გადასცემს, პრობლემური პრივატიზაციის პირობებში ოთხი წლის ვადით გაიყიდა (დამატებითი დეტალებისათვის, იხილეთ ქვემოთ პრივატიზაციის სექცია).
- ბოლო თვეების მანძილზე, ქვეყანაში მომხდარმა რამდენიმე მოვლენამ ჟურნალისტებისთვის რთული სამუშაო გარემოს არსებობა გამოკვეთა. 2011 წლის მაისის საპროტესტო აქციების დროს, პროფესიული მოვალეობების შესრულების პროცესში ჟურნალისტებზე თავსდასხმების ფაქტებს ჰქონდა ადგილი; დუშეთში ახლადდაარსებულ საინფორმაციო ცენტრზე ადგილობრივი ხელისუფლების მხრიდან ზეწოლა ხდება; ასევე დააკავეს სამი ფოტოჟურნალისტი რუსეთის სასარგებლოდ ჯაშუშობის ბრალდებით. ისინი რამდენიმე კვირის შემდეგ გაათავისუფლეს, საპროცესო შეთანხმების გაფორმების შედეგად.

საკუთრების უფლება

- კვალვაც ფერხდება მიწის საკუთრებაში დარეგისტრირება იმ რეგიონებში, სადაც სახელმწიფოს ინტერესი მაღალია. ეს ძირითადად ის ტურისტულ ზონებია, სადაც სახელწიფოს დაგეგმილი აქვს ან უკვე ახორციელებს სხვადასხვა ინფრასტრუქტურულ პროექტს.
- არ შემუშავებულა კომპენსაციის გაცემის ეფექტური და სამართლიანი სქემა იმ პირებისთვის, ვისაც საკუთრება ჩამოართვეს.

კონკურენცია საქართველოში

- მომავალი რამდენიმე კვირის განმავლობაში პარლამენტი განიხილავს კონკურენციის შესახებ ახალ კანონს საქართველოს მთავრობა მუშაობს ახალ კანონზე თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის შესახებ.
- საქართველოში ახალმა რეგულაციამ მონოპლიასთან მიახლოებული სისტემა შექმნა ხორცის წარმოებაში. ქვეყანაში ყველა ხორცით მოვაჭრეს მოთხოვნად წაუყენეს ხორცი მხოლოდ იმ ორი საყასბოსაგან შეეძინათ, რომლებმაც დააკმაყოფილეს ახალი ჰიგიენის სტანდარტები, რის შედეგადაც ხორცზე ფასების მკვეთრი ზრდა მოხდა. ზოგიერთი ოფიციალური პირის განცხადებით, მთავრობამ ეს გადაწყვეტილება ევროკავშირის მოთხოვნით მიიღო. ევროკომისია ამ ფაქტს უარყოფს.

1. შეკრების თავისუფლება

სამართლებრივი ბაზა

- **შეკრებისა და მანიფესტაციის თავისუფლება საქართველოში გარანტირებულია ქვეყნის კონსტიტუციით** (თავი II, მუხლი 25). აგრეთვე მოქმედებს კანონი შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ.
- კანონმა შეკრებებისა და მანიფესტაციების შესახებ რვა ცვლილება განიცადა 1997 წლიდან დღემდე. **2011 წელს მმართველი პარტიის მიერ ინიციირებული ბოლო შესწორება** მიზნად ისახავს საკონსტიტუციო სასამართლოს (რომელმაც 2009 წელს ცლილებების გზით კანონში შესული რიგი ნორმები არაკონსტიტუციურად ცნო) გადაწყვეტილების სისრულეში მოყვანას და ვენეციის კომისიის შესაბამისი მითითებების მხედველობაში მიღებას.
- მანიფესტაციების ჩატარებისას 20 მეტრის რადიუსის შეზღუდვა შეიძლება დააწესოს ადმინისტრაციულმა ორგანომ, თუ მისი შენობის წინ გამართული მიტინგი დაწესებულების საქმიანობას აფერხებს ან შენობის ბლოკირებას ახდენს. სამხედრო ნაწილებში შეზღუდვა 100 მეტრია. თუმცა, კანონში არაა განმარტებული რა ითვლება დაწესებულების ფუნქციონირების შეფერხებად. თუ მანიფესტაციის მსვლელობისას ირღვევა კანონი, უფლებამოსილი წარმომადგენლის გაფრთხილებიდან უახლოესი 15 წუთის განმავლობაში მანიფესტაციის ორგანიზატორი ვალდებულია დარღვევის აღმოსაფხვრელად მოუწოდოს შეკრების მონაწილეებს და მიმართოს ყველა გონივრულ ქმედებას.
- კანონი კრძალავს ისეთი ნივთების ქონას, რომლებმაც შეიძლება საფრთხე შეუქმნან ადამიანების ჯანმრთელობას. სისხლის სამართლის კოდექსში ბოლო შესწორებით დაწესდა სისხლის სამართლებრივი პასუხისმგებლობა უკანონო ჯგუფების შექმნის, ლიდერობისა და წევრობისათვის. ჯგუფი უკანონოა, თუ მისი წევრები შეიარაღებულნი არიან ისეთი

აღჭურვილობით/ნივთებით, რომლებიც შეიძლება გამოყენებულ იქნას ადამიანის ან ობიექტის დასაზიანებად ან გასანადგურებლად. იმის გათვალისწინებით, რომ ნივთისა და აღჭურვილობის განმარტება ფართოა, ეს რეგულაცია სახლემწიფოს მიანიჭებს ფართო დისკრეციულ უფლებამოსილებას ნებისმიერ გაერთიანებას სისხლის სამართლებრივი პასუხისმგებლობა დააკისროს.

.

შეკრებისა და მანიფესტაციის თავისუფლება პრაქტიკაში

- ოპოზიციურმა პარტიებმა 2007, 2009 და 2011 წლებში არაერთი ფართომასშტაბიანი მანიფესტაცია გამართეს, რომლის დროსაც პოლიციამ გამოიყენა გადამეტებული ძალა დემონსტრანტების წინააღმდეგ. პოლიციელების მხრიდან კანონის დარღვევაზე დღემდე არ ჩატარებულა სათანადო გამოძიება. სხვა შედარებით მცირემასშტაბიანი მანიფეტაციები გასულ წლებში ორგანიზებული იყო სხვადასხვა ჯგუფის მიერ. უმეტესწილად ეს მანიფესტაციები ექსცესების გარეშე წარიმართა, მაგრამ იყო შემთხვევებიც, როდესაც პოლიციამ დაარბია და დააკავა მანიფესტანტები.

<u>**რეკომენდაციები**</u>

- სახელმწიფომ კონკრეტული შემთხვევებიდან გამომდინარე უნდა გადაწყვიტოს, თავისუფალი აზრის გამოხატვის უფლება უფრო მნიშვნელოვანია თუ დემონსტრანტების უფლებების ნაწილობრივი შეზღუდვით შესაძლებელი ესკალაციის თავიდან აცილება. იმ ნივთების განსაზღვრება, რომელთა თან ქონა აკრძალულია მანიფესტაციისას ნათლად უნდა განიმარტოს, ისევე როგორც არალეგალური ჯგუფის განსაზღვრება. ასევე, უნდა არსებობდეს ზუსტი კრიტერიუმები იმის შესაფასებლად, ხელი ეშელება თუ არა ადმინისტრაციული ორგანოს ფუნქციონირებას ამა თუ იმ შემთხვევაში.
- მთავრობამ უნდა აწარმოოს გამჭვირვალე და სათანადო გამოძიება ყველა იმ სავარაუდო კანონდარღვევაზე, რომლებიც მანიფესტაციის დაშლისას პოლიციელებმა ჩაიდინეს.

2. კონტროლის პალატა

- საქართველოს კონტროლის პალატა არის ქვეყნის უზენაესი აუდიტორული ინსტიტუტი, რომელიც ზედამხედველობას უწევს სახელმწიფოს ფინანსური სახრებისა და სხვა სახელმწოფო რესურსების გამოყენებას. ამ ინსტიტუტს უფლება აქვს წარადგინოს ცვლილებები საგადასახადო კოდექსში. საქართველოს კონტროლის პალატის ხელმძღვანელი ინიშნება პარლამენტის მიერ და ანგარიშვალდებულია საკანონმდებლო ორგანოს წინაშე. საქართველოს კონტროლის პალატა პარლამენტში წელიწადში ორჯერ წარადგენს ანგარიშს აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ ქვეყნის ბიუჯეტის განკარგვის შესახებ.

რეფორმა

- საქართველოს კონტროლის პალატის არსობრივი რეფორმირება 2003 წლის ვარდების რევოლუციის შემდეგ დაუყოვნებლივ არ განხორციელებულა. რეალური რეფორმა 2008

წელს დაიწყო, როდესაც ახალი ხელმძღვანელობა დაინიშნა და ახალი კანონი მიიღეს. რეფორმა მიზნად ისახავს საქართველოს კონტროლის პალატის საბჭოთა ტიპის სააგენტოდან თანამედროვე უზენაეს აუდიტორულ ინსტიტუტად გარდაქმნას. ეს პირველ რიგში ახალი მმართველობის სისტემის შემოღებით, ადამიანური რესურსების გაუმჯობესებით (პროფესიული ტრენინგების ჩატარება არსებული და ახალი თანამშრომლებისათვის, ასევე ახალი კადრების აყვანა) და ახალი სახელმძღვანელოების შემუშავებით (მათ შორის, ფინანსური აუდიტის სახელმძღვანელო და აუდიტორების ეთიკის კოდექსი) განხორციელდება.

- რეფორმამ უკვე აჩვენა რეალური შედეგები. 2010 წელს კონტროლის პალატის მიერ რამდენიმე სამინისტროში აღმოჩენილ დარღვევებს თან მოჰყვა სამართალდამცავი ორგანოების რეაგირება და სამინისტორების მაღალჩინოსნების დაკავება.

არსებული გამოწვევები

- საქართველოს კონტროლის პალატა კვლავაც საჭიროებს დამატებით მაღალკვალიფიციურ აუდიტორებს მთავრობის დანახარჯების შემოსამოწმებლად.
- **საქართველოს კონტროლის პალატას არ შეუძლია აწარმოოს სამთავრობო სააგენტოების შიდა აუდიტის ეფექტური შემოწმება, რადგან სააგენტოები ჯერ კიდევ შიდა აუდიტის დეპარტამენტების დაარსების პროცესში არიან.** ასევე, საქართველოს კონტროლის პალატის მიერ **ეფექტიანობის აუდიტის განხორციელება მხოლოდ 2012 წლიდან იგეგმება.**

<u>რეკომენდაციები</u>

- საქართველოს კონტროლის პალატამ საკუთარი კომპეტენცია ადამიანური რესურსის გაუმჯობესებით უნდა გაზარდოს. ეს აუცილებელია 2012 წლისათვის დაგეგმილი ეფექტურობის აუდიტის გათვალისწინებით.
- მთავრობამ უნდა უზრუნველყოს საჯარო დაწესებულებებში შიდა აუდიტის სამსახურების სათანადო ფუნქციონირება.
- **დონორებმა უნდა განაგრძონ საქართველოს კონტროლის პალატისათვის დახმარების გაწევა.**

3. პრივატიზაცია

- საქართველოს მთავრობა აგრძელებს სახელმწიფოს საკუთრებაში მყოფი კომპანიების, უძრავი ქონებისა და მიწის ნაკვეთების პრივატიზაციას. ობიექტების გასხვისება ხშირად კონკურენტული პროცესია და განთავსებულია ელექტრონული აუქციონის ვებ-გვერდზე eauction.ge. დღეისათვის, 1,100 – ზე მეტი კომპანია კვლავაც სახელმწიფოს საკუთრებაშია.
- რამდენიმე ობიექტის პრივატიზაციისას ისეთი პრობლემები დაფიქსირდა, როგორიცაა აუქციონში სულ რამდენიმე მსურველის მონაწილეობა, სატენდერო განაცხადების შესატანად გამოყოფილი დროის მოკლე პერიოდი, არასაკმარისი ინფორმაცია საკონტრაქტო ვალდებულებებისა და ობიექტის გაყიდვის შედეგად შემოსულ აქტივების შესახებ. ამის ერთ–ერთი მაგალითია სულ ახლახანს ალფა კომის პრივატიზაცია. აუქციონში გამარჯვებული, “გოლდენ კომი”, პრივატიზაციის პროცესის დაწყებამდე მხოლოდ და

მხოლოდ ერთი კვირით ადრე დაარსდა და ამასთან, აუქციონში ერთადერთი მონაწილე იყო.

- არის შემთხვევები, როდესაც სახელმწიფო ქონება საკუთრებაში გადაეცემა ისეთ კომპანიას, რომელსაც საჯარო მოხელეები ფლობენ. მაგალითად, თბილისის მერიამ, ქალაქის პარკებზე კერძო კომპანიებისათვის გრძელვადიანი მენეჯმენტის ლიცენზიის მინიჭების გეგმის ფარგლებში, უკვე გადასცა მუშტაიდის პარკი კერძო კომპანიას (ჯეო გოლდს), რომელსაც მთლიანად ფლობს ქალაქ თბილისის საკრებულოს წევრი.
- მაღალპროფილიანი და სტრატეგიული პროვატიზაციის პროექტების შემთხვევაში, შეუძლებელია ამომწურავი ინფორმაციის მოპოვება პრივატიზაციის კონტრაქტებისა და შესაბამისი ორგანოების მიერ ინვესტორების მიმართ წაყენებული მოთხოვნების შესახებ.

<u>რეკომენდაციები</u>

- მთავრობის მიერ განხორციელებული ყველა პრივატიზაცია უნდა მიმდინარეობდეს კონკურსის პირობებში. პოტენციურ მოპაექრეებს უნდა დაეთმოთ საკმარისი დრო, იმისათვის, რომ შეიმუშაონ პროექტი, განავითარონ ბიზნესგეგმა და მოიპოვონ საჭირო ფინანსები (4–6 კვირა პროექტის მასშტაბებიდან გამომდინარე), ასევე წარმოდგენილ უნდა იქნას შესაბამისი დოკუმენტაცია საპრივატიზაციო აქტივების შესახებ.
- საჯარო სამსახურში ინტერესთა კონფლიქტისა და კორუფციის შესახებ კანონით განმტკიცებული საერთო წესები უნდა შეეხოს ქალაქის საკრებულოს წევრებსაც.
- კონტროლის პალატამ აქტიურად უნდა შეისწავლოს თუ რამდენად ახორციელებს საქართველოს ეკონომიკის სამინისტრო მეთვალყურეობას ინვესტორების სახელშეკრულებო ვალდებულებებზე