



# სამუშაო ბარათი

## 2012 წლის ზამთარი

წინამდებარე დოკუმენტი წარმოადგენს „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ მესამე სამუშაო ბარათს საქართველოსთან დაკავშირებით. იგი შეიცავს განახლებულ ინფორმაციას წინა სამუშაო ბარათში აღნიშნული თემების ირგვლივ, ასევე მოკლე შეფასებას იმ საკვანძო მიმართულებებისა, რომელთაც გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს გამჭვირვალე, ანგარიშვალდებული და დემოკრატიული სახელმწიფოს განვითარებისათვის.

სამუშაო ბარათი ყოველკვარტალურად გამოქვეყნდება და მასში განხილული იქნება მოცემულ მონაკვეთში საკვანძო მნიშვნელობის საკითხები. მიმდინარე პერიოდისათვის ასეთ თემებად მიჩნეულია პარტნიორობა ღია მმართველობისათვის, ქართულ კანონმდებლობაში შეტანილი ცვლილებები ფინანსური რეგულირების კუთხით და პარტიათა დაფინანსების საკითხები.

შეფასებებს მოსდევს კონკრეტული რეკომენდაციები ვითარების გასაუმჯობესებლად. ისინი, რასაკვირველია, არ შეიძლება ჩაითვალოს ამომწურავად. რეკომენდაციები ხაზს უსვამს იმ საკითხებს, რომლებიც შემდგომ ყურადღებას საჭიროებს.

ჩვენს მიერ წარმოებული ყველა კვლევა და ანალიზი, ასევე ბლოგები მიმდინარე განვითარებებზე ელექტრონულად ხელმისაწვდომია ვებ-საიტზე: <http://transparency.ge>  
ჩვენს საქმიანობას ასევე თვალყური შეგიძლიათ მიადევნოთ:

Twitter: <http://twitter.com/TIGeorgiaGeo>

Facebook: <http://www.facebook.com/tigeorgia>



## წინა სამუშაო ბარათში შესული თემების განახლება

### *შეკრებისა და მანიფესტაციის თავისუფლება*

- შეკრებების და მანიფესტაციებისა და გამოხატვის უფლებასთან მიმართებაში საქართველოში არსებული მდგომარეობა არადამაკმაყოფილებელია, რაც ხაზგასმული იქნა გაეროს სპეციალური მომხსენებლის ანგარისშიც;
- სასამართლო მოსმენა 2011 წლის 22 მაისს ბათუმში გამართული მანიფესტაციისას დაკავებული შვიდი ადამიანის საქმესთან დაკავშირებით დღემდე გრძელდება და სასამართლო სისტემაში არსებული რთული პრობლემების მაგალითს წარმოადგენს. საპროტესტო მანიფესტაციის მონაწილეებს ბრალად ედებათ ადგილობრივი სამაუწყებლო კომპანიის „აჭარის რელევიზიის“ (რომელიც ბათუმის თვითმმართველობის ნაწილია) ბლოკირება. საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 222-ე მუხლის თანახმად, სამაუწყებლო კომპანიის ბლოკირებისათვის მანიფესტანტებს, შესაძლოა, 2-დან 4 წლამდე პატიმრობა მიესაჯოთ. 353-ე მუხლი პოლიციისათვის წინააღმდეგობის გაწევისათვის 4-დან 7 წლამდე პატიმრობას ითვალისწინებს.

### *კონტროლის პალატა*

ნოემბერში საქართველოს პარლამენტმა დაამტკიცა ცვლილებები კანონში „საქართველოს კონტროლის პალატის შესახებ“, რომლითაც ამ ინსტიტუტის საქმიანობაში რამდენიმე მნიშვნელოვანი ცვლილება შევიდა.

- კონტროლის პალატის თავმჯდომარე დაადგენს კონტროლის პალატის აუდიტორების ხელფასს ქვეყნის წამყვან აუდიტორულ ფირმებში არსებული ანაზღაურების შესაბამისად. კონტროლის პალატა დააფუძნებს საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს – საჯარო აუდიტის ინსტიტუტს, რომელიც ტრენინგს ჩაუტარებს კონტროლის პალატის აუდიტორებს და გასცემს შესაბამის სერტიფიკატებს. ამავდროულად ინსტიტუტი ჩაატარებს კვლევებს საჯარო სექტორის აუდიტის სფეროში და განახორციელებს საექსპერტო მომსახურებას. საჯარო ინსტიტუტებში აუდიტის ჩატარების უფლება მხოლოდ იმ აუდიტორებს ექნება, რომლებიც ზემოთაღნიშნულ სპეციალიზებულ ტრენინგ კურსებს გაივლიან.
- კონტროლის პალატაში შეიქმნა ახალი სამსახური რომელსაც პარტიების დაფინანსების მონიტორინგი ევალება;



### პრევატიზაცია

- 2011 წლის 3 ოქტომბერს საქართველოს ენერგეტიკისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრომ მოაწყო აუციონი ბოლნისში, მარნეულში, დმანისში, წალკასა და თეთრიწყაროს მუნიციპალიტეტებში (187823, 59 ჰა საერთო ფართობის ტერიტორიაზე) მინერალების მოპოვების 30 წლიანი ლიცენზიის მოსაპოვებლად. საწყისი ფასი 30 მლნ ლარს შეადგენდა; ავანსის სახით გადასახდელი თანხა კი – დაახლოებით 6 მლნ ლარს. (საწყისი ფასის 20 %-ს). აუქციონში მონაწილეობა მხოლოდ ორმა კომპანიამ მიიღო: ინგლისურ ქართულმა მომპოვებელმა საწარმომ და კავკასიის მაღაროელთა ჯგუფმა. უკანასკნელმა საწარმომ აუციონში გამარჯვება მოიპოვა საწყის ფასთან შედარებით თითქმის 3 - ჯერ მაღალი ფასის შეთავაზების ხარჯზე (93.5 მლნ ლარი). „საერთაშორისო გამჭვირავლობა – საქართველომ“ დააკვირდა აუქციონის პროცესს. აუქციონის პირობების თანახმად, გამარჯვებულ საწარმოს მთავრობისათვის სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების სალიცენზიო მოსაკრებლის გადახდა არ მოეთხოვება. გარდა იმისა, რომ ეს მოსაკრებელი მთავრობისათვის თავისთავად ფასეული გრძელვადიანი შემოსავლის წყაროა, ამავე დროს, მან, შესაძლოა, შეამციროს მოპოვებასთან დაკავშირებული საოპერაციო და კაპიტალური ხარჯები მომპოვებელ საწარმოსა და მთავრობას შორის რისკების გადანაწილების ხარჯზე. გარდა ამისა, მოპოვებულ მინერალებთან დაკავშირებული შემოსავლების განაწილების შემთხვევაში, მათი ხელმისაწვდომობა გაიზრდება როგორც ადგილობრივ, ასევე საერთაშორისო ბაზარზე. ეს კი, თავის მხრივ, გაზრდის როგორც მთავრობის, ასევე საწარმოს მოგებას.



## მიმდინარე საკითხები

### 1. „პარტნიორობა ღია მმართველობისათვის“

#### *არსებული მდგომარეობა*

- „პარტნიორობა ღია მმართველობისათვის“ არის აშშ-სა და ბრაზილიის ლიდერობით განხორციელებული ახალი საერთაშორისო ინიციატივა, რომელიც ითვალისწინებს მთავრობების მიერ კონკრეტული ვალდებულებების აღებას, საკუთარი გამჭვირვალობის, გაზრდილი სამოქალაქო ჩართულობის, კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლისა და თანამედროვე ტექნოლოგიების დანერგვის სფეროში, რათა გაიზარდოს მთავრობის ეფექტურობა და ანგარიშვალდებულება. 2011 წლის 30 აგვისტოს ჰილარი კლინტონისადმი მიმართულ წერილში საქართველოს მთავრობამ გამოხატა აღნიშნულ ინიციატივაში მონაწილეობის ინტერესი.
- „პარტნიორობა ღია მმართველობისათვის“ საქართველოში  
საქართველოს მთავრობის ვალდებულებათა სამოქმედო გეგმა ძირითადად, მანამდე არსებული საქართველოს ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმის საფუძველზე შეიქმნა, რითაც დაირღვა „პარტნიორობა ღია მმართველობისათვის“ მოთხოვნა, რომელიც ითვალისწინებს, რომ სამოქმედო გეგმა არსებული პრაქტიკის „გავრცობასა და დახვეწას“ უნდა ემსახურებოდეს. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა– საქართველომ“ წარმოადგინა მოსაზრებები სამოქმედო გეგმიდან „პარტნიორობა ღია მმართველობისათვის“ შეუსაბამო ელემენტების ამოღების, ასევე გეგმის გავრცობისა და დახვეწის თაობაზე. საქართველოს იუსტიციის სამინისტრომ განაახლა სამოქმედო გეგმა, მაგრამ შემოთავაზებების ძალზე მცირე ნაწილი გაითვალისწინა, ამავე დროს დაამატა სხვა მუხლები, რომლებიც არ შეესაბამება „პარტნიორობა ღია მმართველობისათვის“-ის მოთხოვნებს ან არ არის დაკავშირებული მის მიზნებთან.
- სამინისტროს არ გაუმართავს საჯარო კონსულტაციები გარდა არასამთავრობო ორგანიზაციების შეზღუდულ ჯგუფთან წინასწარ დაუგეგმავი შეხვედრებისა. შესაბამისად, დარღვა „პარტნიორობა ღია მმართველობისათვის“ მოთხოვნა იმის თაობაზე, რომ საჯარო კონსულტაციების პროცესთან დაკავშირებული დეტალური ინფორმაცია და განრიგი წინასწარ უნდა გამოქვეყნდეს. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა–საქართველომ“ ანტიკორუფციული საბჭოს შეხვედრაზე სამინისტროს წარმომადგენლების ყურადღება გაამახვილა ამ საკითხზე, მაგრამ ჯერ-ჯერობით ინფორმაცია კონსულტაციების პროცესთან ან განრიგთან დაკავშირებით არ გამოქვეყნებულა.



## რეკომენდაციები

- დაუყოვნებლივ გადაიდგას ნაბიჯები, რათა დაკმაყოფილდეს „ღია მმართველობისათვის პარტნიორობის“ წინაშე არსებული ვალდებულება საჯარო კონსულტაციებთან დაკავშირებით, მათ შორის: ინტერნეტში გამოქვეყნდეს საჯარო კონსულტაციების პროცესთან დაკავშირებული დეტალური ინფორმაცია და განრიგი, არასამთავრობო ორგანიზაციების გარდა კონსულტაციები მოწყოს კერძო სექტორსა და ცალკეულ მოქალაქეებთან, განხორციელდეს „პარტნიორობა ღია მმართველობისათვის“ შესახებ ცნობიერების ამაღლებისკენ მიმართული საქმიანობა, შეიქმნას ტრიბუნა რეგულარული კონსულტაციებისათვის ამ საერთაშორისო ინიციატივასთან დაკავშირებით.
- საქართველოს სამოქმედო გეგმის სამუშაო ვარიანტში სრულად აისახოს სამოქალაქო საზოგადოების მოსაზრებები. წინააღმდეგ შემთხვევაში გამოქვეყნდეს წერილობითი ახსნა-განმარტება, თუ რა მიზეზით არ აისახა ესა თუ ის შეთავაზება სამოქმედო გეგმაში.
- გამოქვეყნდეს სამოქმედო გეგმის სამუშაო ვერსიის გადამუშავებული ვარიანტი სამოქალაქო საზოგადოების საყურადღებოდ საკმაოდ ადრე, რათა შესაძლებელი იყოს განმეორებითი კომენტარებისა და მოსაზრებების წარმოდგენა სამოქმედო გეგმის საბოლოო ვერსიის მიღებამდე.

## 2. ქართული კანონმდებლობა ფინანსური რეგულირების შესახებ

### არსებული მდგომარეობა

- 2011 წელს, საქართველოს ეროვნული ბანკისა და ფინანსური მონიტორინგის სამსახურის უფლებათა გაზრდის მიზნით, შეიცვალა საქართველოს კანონმდებლობა ფინანსური რეგულირების შესახებ. კანონმდებლობაში ხაზი გაესვა ეროვნული ბანკის უფლებას მოითხოვოს და მიიღოს „ნებისმიერი“ კომერციული ინფორმაცია (კონფიდენციალური ინფორმაციის ჩათვლით) კომერციული ბანკებისაგან და ფინანსური ბაზარის ყველა წარმომადგენლისაგან. ამგვარი უფლებამოსილების მინიჭება ძალიან შორსმდგომი ინტერპრეტაციის საშუალებას იძლევა და შეიცავს საფრთხეს, რომ ნებისმიერ ფულის მიმღებს შეიძლება გაუჩნდეს ამა თუ იმ სახსრების წარმოშობის ახსნის ვალდებულება. შესაძლებელია, ფულის მიმღებს, რომელსაც არ შეიძლება სცოდნოდა თავისი პარტნიორის ან ამ უკანასკნელის პარტნიორებთან დანაშაულის გზით გენერირებული ფულის შესახებ, პასუხისმგებლობა დაეკისროს, რაც გაუმართლებელია და ეწინააღმდეგება კეთილსინდისიერი სუბიექტის (bona fide) პრინციპს.



- ეროვნულ ბანკს გაუჩნდა ახალი უფლებამოსილება აწარმოოს ოპერაციები „ფასიანი ქაღალდების ბაზრის შესახებ“ საქართველოს კანონის ფარგლებს გარეთ. იმის გათვალისწინებით, რომ ფასიანი ქაღალდების ბაზარი საქართველოში ჯერ კიდევ ჩამოუყალიბებელია, მისი ხელოვნურად რეგულირება კიდევ უფრო დაამძიმებს მდგომარეობას (სავალუტო პუნქტებისგან ინფორმაციის მოთხოვნის წესის დადგენა კანონქვემდებარე აქტებით შეიძლება, მაგრამ ფასიანი ქაღალდების ბაზრის კანონქვემდებარე აქტით რეგულირება – არა).
- ფინანსური მონიტორინგის სამსახურს მიენიჭა უფლება მიიღოს ინფორმაცია არა მხოლოდ განხორციელებული გარიგებების, არამედ ფინანსური გარიგების მცდელობის შესახებაც. კანონის მიხედვით, ფინანსური მონიტორინგის სამსახურისთვის შეუტყობინებლობა დანაშაულად ჩაითვლება, თუ მოგვიანებით ეს უკანასკნელი ან სამართალდამცავი ორგანოები საკუთარი არხებით რომელიმე არშემდგარ გარიგებაში აღმოაჩენენ დანაშაულის ნიშნებს და გაარკვევენ, რომ გარიგების მხარეებს რომელიმე კომერციულ ბანკში ან საფინანსო სექტორის სხვა წარმომადგენელთან ჰქონდათ რაიმე ტრანსაქციის განხორციელების მცდელობა.
- ევროკავშირის ქვეყნებში, სადაც საბანკო სექტორი უფრო დახვეწილი რეგულაციების საგანია, არ მიმართავენ ზედამხედველობის ასეთ შორსმდევალ ღონისძიებებს. ეროვნულ ბანკებს ფინანსური ბაზრის ყველა მოთამაშის ან მოქალაქისაგან ნებირსმიერი სახის ინფორმაციის მოთხოვნის უფლება არ გააჩნია არც პოსტსოციალისტურ ევროპაში (ჩეხეთის რესპუბლიკა, ესტონეთი, სლოვენია, სლოვაკია), არც ძველ ევროპაში (ფინეთი, გერმანია). უფრო მეტიც, ამგვარი უფლებები ევროპის ცენტრალურ ბანკსაც კი არ აქვს.

#### რეკომენდაციები:

- საქართველოს ეროვნულმა ბანკმა და საქართველოს პარლამენტმა უნდა გადახედონ, გადაწონის თუ არა შესაძლო ეკონომიკური დანაშაულის შედეგები ბიზნესის კონფიდენციალობის შესაძლო შემცირებას. ასეთი მკაცრი ზედამხედველობა მხოლოდ იმ შემთხვევაშია დასაბუთებული, თუ პირველი მეორეს აღემატება. რამდენადაც ჩვენთვის ცნობილია, ამგვარი კვლევის ჩატრების მცდელობა არ ყოფილა.
- ეროვნულმა ბანკმა და ფინანსური მონიტორინგის სამსახურმა დეტალურად უნდა ახსნან, თუ როგორ უნდა მოახდინონ გარიგებების განხორციელების მცდელობების მონიტორინგი კომერციულმა ბანკებმა და ფინანსური ბაზრის სხვა მოთამაშეებმა. ეს ის შემთხვევაა, როდესაც კანონს უნდა ერთვოდეს სათანადო კანონქვემდებარე აქტი შესაბამისი პროცედურის აღწერით.
- „ფასიანი ქაღალდების ბაზრის შესახებ“ საქართველოს კანონი უნდა ადგენდეს იმ ჩარჩოებს, რომლის ფარგლებშიც უნდა მოქმედებდეს ეროვნული ბანკი ოქროს საკუთრების დამადასტურებელი ფასიანი ქაღალდებით ოპერაციების განხორციელებისას. ამავე დროს, ეროვნულმა ბანკმა თავისი კანონქვემდებარე აქტებით უნდა მოახდინოს „ფასიანი ქაღალდების შესახებ“ კანონის მუხლების მოქმედების პირობების ტექნიკური აღწერა



### 3. პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების საკითხი

#### არსებული მდგომარეობა

- 2011 წლის დეკემბერში საქართველოს პარლამენტმა მიიღო ცვლილებები კანონში მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ. ამ ცვლილებათაგან ზოგიერთი მიუღებლად მიჩნეული, რადგან ისინი: ზღუდავენ სამოქალაქო აქტივობას; საკუთრების უფლებას; გამოხატვის თავისუფლებასა და პოლიტიკურ აქტივობას; აფერხებენ დემოკრატიის გავითარებას ქვეყანაში; მკაცრ და დაუსაბუთებელ პასუხიმგებლობას აკისრებენ ამომრჩევლებს; შეუზღუდავ და არაკონსტიტუციურ ძალაუფლებას ანიჭებენ კონტროლის პალატას, რომელიც პარტიების დაფინანსების მთავარი მკონტროლებელია; შეიცავენ საფრთხეებს, როგორც მოქალაქეების, ისე სამოქალაქო საზოგადოებისათვის, მედიის ჩათვლით; აუარესებენ საარჩევნო გარემოს ქვეყანაში.
- ახალი მუხლები აწესებს იურიდიული პირისათვის შემოწირულობების აკმაღლვას; იურიდიული და ფიზიკური პირების ფართო და ბუნდოვან სიას, რომლებიც პოლიტიკური პარტიების მსგავს ფინანსურ აკმაღლებს ექვემდებარებიან; ფართო უფლებებსა და შესაძლებლობებს ანიჭებს კონტროლი პალატას, რომელიც პოლიტიკური პარტიების მეთვალყურე ორგანოა; უსამართლოდ აკისრებს კრიმინალურ სანქციებს ინდივიდებისათვის პოლიტიკური მიზნით რაიმე სახის მოთხოვნის წამოყენების გამო.

#### რეკომენდაციები

- „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველომ“ რამდენიმე სხვა აქტიურ ორგანიზაციასთან ერთად წამოიწყო კამპანია პარტიებთან დაკავშირებულ ფინანსურ რეგულირებებში მეტი სიცხადისა და ობიექტურობის შესატანად. კანონმდებლებისაგან მოვითხოვეთ იურიდიული გარემოს შემდგომი გაუმჯობესება, რათა კანონი უფრო განჭვრეტადი გამხდარიყო.
- საქართველოს პარლამენტმა უნდა გაითვალისწინოს სამოქალაქო საზოგადოების მიერ გამოთქმული შეშფოთება და გამოაქვეყნოს კონკრეტული სია იმ შესაძლო შემთხვევებისა, როდესაც სანქციები ან შეზღუდვები იქნება გამოყენებული; ზედმიწევნით ზუსტად განისაზღვროს კონტროლის პალატის ფუნქციები და მათი გამოყენების საკითხები; გაუქმდეს არაობიექტური და უსამართლო კრიმინალური სანქციები პარტიის მიერ მხარეებისაგან სარგებლის მოთხოვნისა და მიღებისათვის; გადაისინჯოს პარტიებისათვის არარელევანტური შეღავათების მინიჭებისათვის დაწესებული საქნციების საკითხი; გადაიხედოს პარტიების დაფინანსებასთან დაკავშირებით კანონმდებლობაში არსებული აკრძალვები, რათა პოლიტიკურმა პარტიებმა შეძლონ მიღებული წესების დაცვა და არ შეექმნათ სირთულეები ფონდების მოძიების პროცესში.
- კონტროლის პალატამ უნდა წარმოადგინოს დეტალური და სპეციფიური პროცედურები საკუთარი იურიდიული უფლებებისა და ვალდებულებების, ასევე მათი გამოყენების შესახებ.