



**საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა
შეთავსებადობისა და კონფლიქტის შესახებ
კანონის აღსრულების შეფასება (2016-2020)**

კვლევა მომზადდა ნორვეგიის სამეფოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს ფინანსური მხარდაჭერით.
ანგარიშის შინაარსზე პასუხისმგებელია „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო.“ შესაძლოა
ის არ ასახავდეს ნორვეგიის სამეფოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს შეხედულებებს.



Norwegian Ministry
of Foreign Affairs

მოკლე შეჯამება	4
ძირითადი მიგნებები	4
შესავალი	6
კორუფციული სამართალდარღვევის, ინტერესთა და თანამდებობრივი შეუთავსებლობის ფაქტების გამოვლენა	8
დარღვევების გამოვლენაზე პასუხისმგებელი ორგანოები	8
დარღვევების გამოვლენის სტატისტიკა	9
კანონის სხვა მოთხოვნების შესრულება	10
ანტიკორუფციული პოლიტიკის შემუშავება, განხორციელება და მონიტორინგი	12
ანტიკორუფციული საბჭო სამდივნოს გარეშე	12
შეჩერებული ანტიკორუფციული პოლიტიკა	14
ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციები და მათი მონიტორინგი	16
რისკის შემცველი საკანონმდებლო ხარვეზები	16
ხარვეზები წარსადგენი ინფორმაციის ნუსხაში	17
არაეფექტიანი მონიტორინგის სისტემა	18
დეკლარაციების შერჩევა მონიტორინგისათვის	19
მონიტორინგის მიზანი და შედეგები	21
მხილება საჯარო სამსახურში	23
ხარვეზები კანონმდებლობაში	23
მხილება პრაქტიკაში	24
საჩუქარი და მასთან დაკავშირებული შეზღუდვები	27
საჩუქრის პოლიტიკის საკანონმდებლო რეგულირება	27
საჩუქრის პოლიტიკა პრაქტიკაში	28
„საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს“ რეკომენდაციები საქართველოს მთავრობას	30

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველომ“ გააანალიზა „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ კანონის პრაქტიკაში მოქმედება საქართველოს სამინისტროების მაგალითზე, გამოკვეთა არსებული გამოწვევები და შეიმუშავა რეკომენდაციები ამ კანონისა და მისი პრაქტიკაში აღსრულების გაუმჯობესების მიმართულებით.



2016-2020 წლებში სამინისტროებში „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ კანონის დარღვევის გამოვლენილ შემთხვევათა რაოდენობა:



თანამდებობრივი შეუთავსებლობის მხოლოდ 1 შემთხვევა

*12 სამინისტროდან საჯარო ინფორმაცია არ გასცა 2-მა (ფინანსთა და კულტურის)

ძირითადი მიზნობები

- „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ კანონით გათვალისწინებული დარღვევების გამოვლენა სამინისტროებში პრაქტიკაში არ ხდება. უმეტეს შემთხვევაში კანონის მოთხოვნების შესრულებისთვის საჭირო მექანიზმები საერთოდ არ არის დანერგილი.
- ეროვნული ანტიკორუფციული პოლიტიკის შემუშავება, განხორციელების მონიტორინგი და კოორდინაცია, ასევე ანტიკორუფციული საბჭოს მუშაობა შეჩერებულია. ანტიკორუფციული საბჭოს სამდივნო რეალურად არ არსებობს. საქართველოს მთავრობას ამ ეტაპზე ანტიკორუფციული მიმართულებით რეფორმების განხორციელების ინტერესი არ აქვს.
- პრაქტიკა ცხადყოფს, რომ საქართველოში ქონებრივი დეკლარაციების მონიტორინგის სისტემა ვერ ჩამოყალიბდა კორუფციასა და ინტერესთა შეუთავსებლობასთან ბრძოლის მძლავრ ინსტრუმენტად. მონიტორინგის არსებული სისტემა ძირითადად ემსახურება დეკლარირებული მონაცემების სისრულისა და სისწორის შემოწმებას და

არა – კორუფციულ სამართალდარღვევათა შესაძლო შემთხვევების გამოვლენას და პრევენციას.

- ქონებრივი დეკლარაციის წარდგენის ვალდებულება არ ვრცელდება ყველა პროკურორზე, ანტიკორუფციულ საქმეთა გამომძიებლებსა და სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირთა მრჩეველებზე.**
- მამხილებელთა დაცვის მექანიზმი რეალურად პრაქტიკაში არ არსებობს.** საჯარო დაწესებულებებს დანერგილი არ აქვთ მხილების განცხადების იდენტიფიცირების, მასზე რეაგირებისა და მონაცემების შეგროვების ერთიანი სტანდარტი. **შინაგან საქმეთა და თავდაცვის სამინისტროს სისტემებზე დღემდე არ ვრცელდება მხილების მარეგულირებელი ნორმები; შესაბამისი რეგულაციები ჯერ კიდევ შვიდი წლის წინ უნდა შემუშავებულიყო.**
- საჩუქართან დაკავშირებულ შეზღუდვებს სათანადო ყურადღება არ ექცევა და, ხშირ შემთხვევაში, საერთოდ უგულებელყოფილია.**
- საჯარო დაწესებულებებისათვის ნორმად იქცა საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნის განცხადებების უპასუხოდ დატოვების არაკეთილსინდისიერი პრაქტიკა.** კვლევის ფარგლებში, პასუხი ვერ მივიღეთ 2 (ფინანსთა და კულტურის) სამინისტროდან და მთავრობის ადმინისტრაციიდან.

წინამდებარე კვლევის მიზანია საქართველოს მთავარი ანტიკორუფციული კანონის – „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ კანონის პრაქტიკაში განხორციელების შეფასება და რეკომენდაციების შემუშავება მისი შემდგომი გაუმჯობესებისთვის.

კვლევის ფარგლებში, საქართველოში არსებული ანტიკორუფციული სისტემის – კერძოდ, საჯარო სექტორში კეთილსინდისიერების მექანიზმების არსებობა და მათი პრაქტიკაში ფუნქციონირება გაანალიზებულია რამდენიმე მიმართულებით. პირველ რიგში, კვლევა აფასებს კანონის დარღვევის გამოვლენაზე პასუხისმგებელი ინსტიტუციური მექანიზმების ქმედითობას ხუთწლიან პერიოდში გამოვლენილი შემთხვევების ანალიზის საფუძველზე. ასევე, ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციების სისტემის ფუნქციონირებას, მათ შორის რისკის შემცველი საკანონმდებლო ხარვეზების გამოკვეთას, მონიტორინგის არსებული სისტემის შეფასებას, მხილებასთან დაკავშირებული საკითხების რეგულირებას და მათ პრაქტიკაში აღსრულებას, საჩუქრის მიღებასთან დაკავშირებულ საკანონმდებლო შეზღუდვებსა და მათ პრაქტიკაში განხორციელებას. გარდა ამისა, კვლევა აფასებს ქვეყნის ეროვნული ანტიკორუფციული პოლიტიკის შემუშავების, იმპლემენტაციისა და მონიტორინგის განხორციელებისთვის კრიტიკულად აუცილებელი ინსტიტუციური ინფრასტრუქტურის – ანტიკორუფციული საბჭოსა და მისი სამდივნოს ფუნქციონირებას და გამოკვეთს ამ მიმართულებით არსებულ გამოწვევებს.

„საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ კანონი არეგულირებს საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის თავიდან აცილების, გამოვლენისა და აღკვეთის, ასევე კორუფციული სამართალდარღვევის ჩამდენ პირთა პასუხისმგებლობის ძირითად პრინციპებს. კანონი ასევე აყალიბებს თანამდებობის პირთა ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციების წარდგენის, წარდგენილი დეკლარაციების მონიტორინგის პირობებსა და მექანიზმს, აგრეთვე მამხილებელთა დაცვის, ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების ძირითად საფუძვლებს.

ინტერესთა კონფლიქტის შემთხვევების გამოვლენა და მათი გადაჭრა კრიტიკულად მნიშვნელოვანია კარგი მმართველობისა და საჯარო დაწესებულებებისადმი ნდობის შესანარჩუნებლად. მსოფლიოში დღითიდღე იზრდება რიგითი მოქალაქეების, ბიზნესისა თუ სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენელთა მოლოდინი, რომ მთავრობებმა საჯარო სამსახურში, საჯარო დაწესებულებებში თუ სახელმწიფო საწარმოებში დანერგონ კეთილსინდისიერების მაღალი სტანდარტები.¹

სათანადო ყურადღებისა და კონტროლის მექანიზმების არ ქონამ, შესაძლოა, თანამდებობის პირების, მათ მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების, საჯარო უწყებების ან მთლიანად მთავრობის კეთილსინდისიერების ფუნდამენტური რღვევა გამოიწვიოს.²

კანონის პრაქტიკაში განხორციელება და არსებული საკანონმდებლო ჩარჩოს ხარვეზები ხუთი ძირითადი მიმართულებით არის შეფასებული:

1 Managing Conflict of Interest in the Public Sector: A Toolkit, Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD Publishing, Paris, 2005, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

2 იქვე.

☞ კორუფციული სამართალდარღვევების, ინტერესთა და თანამდებობრივი შეუთავსებლობის გამოვლენა

☞ ანტიკორუფციული პოლიტიკის შემუშავება, განხორციელება და მონიტორინგი

☞ ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციები და მათი მონიტორინგი

☞ მხილება საჯარო სამსახურში

☞ საჩუქარი და მასთან დაკავშირებული შეზღუდვები

კვლევის მასშტაბიდან გამომდინარე, თითოეული შერჩეული სფერო კრიტიკულად მნიშვნელოვან როლს ასრულებს საჯარო დანესებულებებში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის, ასევე ბოგადად, საჯარო სისტემაში კეთილსინდისიერების მშენებლობის მიმართულებით.

2016-2020 წლებში კანონის პრაქტიკაში განხორციელება შეფასებულია ცენტრალურ დონეზე, საქართველოს სამინისტროებში და სახელმწიფო მინისტრის აპარატში – სულ 12 უწყებაში. კვლევის ფარგლებში, კვლევის ფარგლებში, პასუხი ვერ მივიღეთ 2 სამინისტროდან (კულტურის, ფინანსთა).

კვლევა ეყრდნობა საქართველოს კანონმდებლობის ანალიზს, ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ გამოქვეყნებულ ანგარიშებს, ავტორიტეტული საერთაშორისო ანტიკორუფციული ორგანიზაციების კვლევებსა და საერთაშორისო პრაქტიკების შეფასებებს, ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის ანტიკორუფციული ქსელის (OECD/ACN) მონიტორინგის და ევროპის საბჭოს კორუფციის წინააღმდეგ სახელმწიფოთა ჯგუფის (GRECO) შეფასების ანგარიშებს. ასევე, საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნის საფუძველზე საქართველოს სამთავრობო უწყებებიდან (სამინისტროები, სსიპ საჯარო სამსახურის ბიურო, სსიპ სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტო, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური, სახალხო დამცველის აპარატი) მიღებულ სტატისტიკურ მონაცემებსა და ინფორმაციას.

ამასთან, კვლევა სამართლებრივი ჩარჩოსა და მისი პრაქტიკაში დანერგვის ანალიზის საფუძველზე, მთავრობას სთავაზობს რეკომენდაციებს თითოეული მიმართულებით.

კორუფციული საბანტადღარღვევის, ინსტრუქტა და თანამღებობრივი ჭეუთავსებლობის ფაქტების ზამოვღენა

„ინტერესთა ჭეუთავსებლობის და კორუფციის შესახებ“ კანონი განსაზღვრავს ძირითად ჭეზღუდვებს და, რიგ ჭემთხვევებში, მათი აღსრულებისა და დარღვევებზე რეაგირების მექანიზმებსაც. სამინისტროებიდან ზამოთხოვილი ოფიციალური მონაცემებიდან ირკვევა, რომ, **კანონით გათვალისწინებული დარღვევების ზამოვღენა პრაქტიკაში არ ხდება; კითხვის ნიშნის ქვეშ დგება კანონის მოთხოვნების შესრულებისთვის არსებული სათანადო მექანიზმების ეფექტიანობაც.**

ღარღვევის ზამოვღენაზე პასუხისმგებელი ორგანოები

„საჯარო დანესებულებაში ინტერესთა ჭეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ კანონის საფუძველზე, **საჯარო დანესებულებებში ინტერესთა ჭეუთავსებლობისა და კორუფციის ფაქტების ზამოვღენაზე, შესწავლასა და რეაგირებაზე, როგორც წესი, შიდა აუდიტის სამსახურები არიან პასუხისმგებლები.** სამინისტროებიდან ზამოთხოვილი საჯარო ინფორმაციის თანახმად, ზამონაკლისი მხოლოდ რამდენიმე უწყებაა. მაგალითად, შინაგან საქმეთა და იუსტიციის სამინისტროებში ეს ფუნქცია გენერალური ინსპექციას აქვს ჭეუთავსებული, თავდაცვის სამინისტროში - თავდაცვის სამინისტროს გენერალური ინსპექციას და თავდაცვის ძალების სამხედრო პოლიციის დეპარტამენტს, ხოლო სახელმწიფო მინისტრის აპარატში - ადმინისტრაციული და სამართლებრივი უზრუნველყოფის დეპარტამენტს.

ერთ უწყებაში - რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროში - ამ ფუნქციას არც ერთი სტრუქტურული ერთეული არ ასრულებს. **„საჭიროების ჭემთხვევაში, სამინისტრო იხელმძღვანელებს „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონისა და „საჯარო დანესებულებაში ინტერესთა ჭეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონის რეგულაციით და მინისტრის შესაბამისი სამართლებრივი აქტიო ჭექმნის კომისიას, რომელიც იმსჯელებს აღნიშნული საკითხის შესახებ,“** - აღნიშნულია სამინისტროს წერილში.³ როგორც უწყების პასუხიდან ირკვევა, სამინისტროში არ არსებობს კანონის დარღვევის ზამოვღენისა და პრევენციის მექანიზმი, კომისიის ჭექმნა გათვალისწინებულია „საჭიროების ჭემთხვევაში“, უკვე დამდგარი/ღამოვღენილი ფაქტის შესწავლისა და რეაგირების მიზნით. იმის გათვალისწინებით, რომ **თერთმეტწლიან პერიოდში (2010-2020 წლებში)⁴ სამინისტროში კანონის დარღვევის ფაქტს ადგილი არ ჰქონია,** ამ მიდგომის ეფექტიანობა კითხვის ნიშნის ქვეშ დგება.

საყურადღებოა, რომ ინფრასტრუქტურის სამინისტროს ჯერ კიდევ 2017 წელს ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI) დაეხმარა ზამჭვირვალობის და კეთილსინდისიერების ამალღების სტრატეგიისა და შესაბამისი სამოქმედო გეგმის

3 რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს წერილი № 01/3453, ოქტომბერი 5, 2021.

4 იქვე, 2016-2020 წლების სტატისტიკა; ასევე 2010-2015 წლების სტატისტიკური მონაცემებისათვის - საქართველოს ანტიკორუფციული კანონმდებლობის განხორციელება პრაქტიკაში, საერთაშორისო ზამჭვირვალობა - საქართველო, დეკემბერი 7, 2015, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

შემუშავებაში. 2017-2018 წლების სამოქმედო გეგმის ერთ-ერთი ამოცანა ეთიკისა და კეთილსინდისიერების მექანიზმების გაუმჯობესებას და კერძოდ, რეგულაციების იმპლემენტაციის კონტროლის მექანიზმების დანერგვას ითვალისწინებდა.⁵

მიუხედავად იმისა, რომ შინაგან საქმეთა სამინისტროში ინტერესთა შეუთავსებლობის ფაქტების გამოვლენა გენერალური ინსპექციის დეპარტამენტის ფუნქციაა,⁶ უწყების ინფორმაციით, „*წერილით მოთხოვნილი ფორმით, გენერალური ინსპექცია სტატისტიკური მონაცემების დამუშავებას არ ახორციელებს.*“⁷ ანალოგიური პასუხი მივიღეთ თავდაცვის სამინისტროსგანაც.⁸ რა იგულისხმება „*წერილით მოთხოვნილ ფორმა*“-ში გაუგებარია, რადგან მოთხოვნილი იყო კონკრეტული დარღვევების სტატისტიკა და ამასთან, სხვა სამინისტროებისთვის ამას პრობლემა არ შეუქმნია.

❑ **ღირწევების გამოვლენის სტატისტიკა**

როგორც ირკვევა, **2016-2020 წლებში სამინისტროებში „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ კანონის დარღვევის მხოლოდ ერთი შემთხვევა გამოვლინდა. ხუთწლიან პერიოდში მხოლოდ ერთ სამინისტროში – საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროში – 2017 წელს გამოვლინდა თანამდებობრივი შეუთავსებლობის ერთი შემთხვევა, რის გამოც გათავისუფლდა ერთი საჯარო მოსამსახურე.**⁹

საყურადღებოა, რომ **2016-2020 წლებში კორუფციული სამართალდარღვევის, საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობის და/ან დაუსაბუთებელი ქონების არც ერთი შემთხვევა არ დაფიქსირებულა.**

კანონის პრაქტიკაში აღსრულების შესაფასებლად, საყურადღებოა „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს“ მიერ 2015 წელს გამოქვეყნებული კვლევა, რომლის მიხედვითაც, „*ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ*“ კანონის დარღვევის **არც ერთი ფაქტი არ გამოვლენილა 2010-2015 წლებში.**¹⁰ ის, რომ **თერთმეტწლიან პერიოდში, 2010-2020 წლების მანძილზე, სამინისტროებში**¹¹ კანონის დარღვევის მხოლოდ 1 ფაქტი გამოვლინდა – ბადებს საფუძვლიან ეჭვს, რომ **უწყებებში სათანადოდ არ ხდება კანონის პრაქტიკაში აღსრულება და შესაბამისი მონიტორინგი.**

5 რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრომ გამჭვირვალობის და კეთილსინდისიერების ამაღლების სტრატეგია დაამტკიცა, ინფორმაციის თავისუფლებისა და განვითარების ინსტიტუტი (IDFI), მაისი 1, 2017, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

6 საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის 2015 წლის 23 თებერვლის ბრძანება №123, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს გენერალური ინსპექციის (დეპარტამენტი) დებულების დამტკიცების შესახებ, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

7 საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს პასუხი № MIA 5 21 02675746, ოქტომბერი 11, 2021.

8 საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს პასუხი № MOD 9 21 01240096, ნოემბერი 26, 2021.

9 საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს პასუხი № 08/7844, ნოემბერი 17, 2021.

10 საქართველოს ანტიკორუფციული კანონმდებლობის განხორციელება პრაქტიკაში, საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, დეკემბერი 7, 2015, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

11 2016-2020 წლების სტატისტიკური ინფორმაციის მოთხოვნის შესახებ „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს“ განცხადება საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნის შესახებ უპასუხოდ დატოვეს: ფინანსთა, კულტურის სამინისტროებმა.

ის ფაქტი, რომ სამინისტროებში დარღვევები ოფიციალურად არ გამოვლენილა, არ ნიშნავს, რომ კანონით გათვალისწინებულ დარღვევებს ადგილი არ ჰქონიათ. ბოლო წლების განმავლობაში, ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და ჟურნალისტების მიერ გამოვლენილია **ინტერესთა კონფლიქტისა და კორუფციის სავარაუდო შემთხვევების ათეულობით შემთხვევა**.¹²

გარდა ამისა, საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნის შესახებ განცხადების უპასუხოდ დატოვება,¹³ წინამდებარე კანონის მე-13³ მუხლის პირდაპირი დარღვევაა, რომლის შესაბამისადაც **საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი ვალდებულია უზრუნველყოს საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა და მისი შეუფერხებლად გაცემის მექანიზმის ფუნქციონირება**.

კანონის სხვა მოთხოვნების შესრულება

კანონი საჯარო მოსამსახურეებს ავალდებულებს თვითაცილების შესახებ განაცხადონ იმ შემთხვევაში, თუ მათ მიერ ერთპიროვნულად მისაღებ გადაწყვეტილებასთან მიმართებით ქონებრივი ან სხვა პირადი ინტერესი აქვთ (მუხლი 11, პუნქტი 2). როგორც სამინისტროებიდან მიღებული ინფორმაციის საფუძველზე ირკვევა, **2016-2020 წლებში საჯარო მოსამსახურეთა მიერ თვითაცილების არც ერთი განცხადება არ დაფიქსირებულა**.

აქვე უნდა ითქვას, რომ კანონის ეს მოთხოვნა არ ვრცელდება საქართველოს პრეზიდენტზე, პრემიერ-მინისტრზე, პარლამენტის წევრზე, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოების წევრებსა და აღმასრულებელი ორგანოების ხელმძღვანელების მიმართ (მუხლი 11, პუნქტი 4). კანონმდებლობის გაუმჯობესებისა და საერთაშორისო კარგ პრაქტიკასთან დაახლოების მიზნით, მნიშვნელოვანია მაღალი რანგის თანამდებობის პირებთან მიმართებით თვითაცილების რეგულირების მკაფიო მიდგომების ჩამოყალიბება კანონში განვირეცოთ რეგულაციის სახით.

კანონი **საჯარო მოსამსახურეებს ასევე ავალდებულებს თანამდებობაზე დანიშნვიდან (ან არჩევიდან) ერთი თვის ვადაში, ხოლო შემდეგ - ყოველი მომდევნო წლის 1 თებერვლამდე განაცხადოს მასთან დაკავშირებული იმ პირის შესახებ, რომელიც იმავე საჯარო დაწესებულებაში მუშაობს** (მუხლი 13⁴, პუნქტი 3). საჯარო მოსამსახურემ სათანადო წერილობითი განცხადებით უნდა მიმართოს ადამიანური რესურსების მართვის სტრუქტურულ ერთეულს და ამასთან, განცხადებაში მიუთითოს მასთან დაკავშირებული პირის საიდენტიფიკაციო ინფორმაცია და მათი კავშირის ამსახველი ინფორმაცია.

ამ ტიპის განცხადებების შესახებ ინფორმაცია მხოლოდ საგარეო საქმეთა სამინისტროსა და რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროში აღმოჩნდა ხელმისაწვდომი. ინფრასტრუქტურის სამინისტროში 2018 წელს 2-მა თანამშრომელმა განაცხადა მათთან დაკავშირებული, იმავე უწყებაში დასაქმებული პირების შესახებ, ხოლო საგარეო საქმეთა სამინისტროში ყოველ წელს 100-ზე მეტი ასეთი განცხადება ფიქსირდება. **სხვა სამინისტროებში 2016-2020 წლებში არცერთი ასეთი განცხადება**

12 მაღალი დონის სავარაუდო კორუფციის გამოუძიებელი შემთხვევები — განახლებადი სია, საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

13 „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს“ განცხადება საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნის შესახებ უპასუხოდ დატოვეს: ფინანსთა სამინისტრომ, კულტურის სამინისტრომ.


არ დაფიქსირებულა, რაც, შესაძლოა, მიუთითებდეს სუსტ მონიტორინგსა და კანონის ამ მოთხოვნის აღსრულების პრობლემაზე.

საგარეო საქმეთა სამინისტროში საჯარო მოხელეთა მიერ ამავე საჯარო დაწესებულებაში მომუშავე, მასთან დაკავშირებული პირის შესახებ გაკეთებული განცხადებების რაოდენობა

2016 წელი	2017 წელი	2018 წელი	2019 წელი	2020 წელი
110	112	108	106	108

გარდა ამისა, კანონი საჯარო მოსამსახურეებს ავალდებულებს **სამსახურებრივი უფლებამოსილების, სამსახურებრივი უფლებამოსილების დამადასტურებელი მოწმობების, სიმბოლოებისა და იდენტიფიკაციის** სხვა საშუალებების კეთილსინდისიერად გამოყენებას – მხოლოდ სამსახურებრივი მიზნით და არა რაიმე უპირატესობის მოსაპოვებლად (მუხლი 13², პუნქტი 7). როგორც სამინისტროებიდან მიღებული წერილებიდან ირკვევა, **2016-2020 წლებში არც ეს დარღვევა გამოვლენილა.**

კეთილსინდისიერების პრინციპის დარღვევა ყველაზე ხშირად სწორედ სამსახურებრივი უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენებით ვლინდება. ამის ნათელი გამოხატულებაა სამსახურებრივი მოწმობების ან/და საშვების პირადი მიზნებისა თუ სარგებლის მიღების მიზნით გამოყენება. მაგალითად, ავტოსაგზაო სამართალდარღვევის ჩადენისას, როდესაც საჯარო მოსამსახურე ცდილობს, თავისი სამსახურებრივი მდგომარეობა და კავშირები გამოიყენოს სარგებლის მიღების მიზნით და აირიდოს ამ სამართალდარღვევისათვის დადგენილი ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობა.¹⁴ მსგავსი დარღვევების შესახებ ინფორმაცია მედიაში არაერთხელ გავრცელებულა. მათ შორის, ბოლო დროის ერთ-ერთი ყველაზე გახმაურებული შემთხვევა მთავრობის ყოფილი მაღალჩინოსნის, ლევან იზორიას ძმას უკავშირდება.¹⁵



რაც შეეხება ძალოვან უწყებებს, **შინაგან საქმეთა და თავდაცვის სამინისტროების** პასუხი („წერილით მოთხოვილი ფორმით, არ ხდება სტატისტიკური მონაცემების დამუშავება“) კიდევ უფრო ამყარებს მოსაზრებას, რომ **ამ უწყებებში „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ კანონის აღსრულების ქმედითი შიდა მექანიზმი არ არის დანერგილი.**

მნიშვნელოვანია საჯარო მოხელეების პირად ინტერესებსა და საჯარო ინტერესს შორის არსებული კონფლიქტის სწორად იდენტიფიცირება, სათანადოდ მართვა და ეფექტურად გადაჭრა. წინააღმდეგ შემთხვევაში, გადაუჭრელმა ინტერესთა კონფლიქტმა შესაძლოა გამოიწვიოს კორუფციული ქმედება, უფლებამოსილების გადამეტება, გადაცდომა, ნდობის დაკარგვა ან სხვა უკანონო ქმედება.¹⁶

14 ალაპიშვილი. ი, ბესელია. გ, ცუხიშვილი. ნ, „საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების განსაზღვრის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილება: კომენტარები, გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის საზოგადოება (GIZ), თბილისი, 2018, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

15 ლევან იზორია და ვახტანგ გომელაური იზორიას ძმის საქმეს ეხმაურებიან, საინფორმაციო სააგენტო civil.ge, იანვარი 28, 2020, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

16 Managing Conflict of Interest in the Public Sector: A Toolkit, Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD Publishing, Paris, 2005, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

ანტიკორუფციული პოლიტიკის უზრუნველყოფის უზრუნველყოფა, განხორციელება და მონიტორინგი

2021 წლის ნოემბრის მდგომარეობით, საქართველოში ეროვნული ანტიკორუფციული პოლიტიკის შემუშავება, განხორციელების მონიტორინგი და კოორდინაცია, ასევე ანტიკორუფციული საბჭოს მუშაობა შეჩერებულია. ანტიკორუფციული პოლიტიკის შემუშავება და საჭირო რეფორმების განხორციელება საქართველოს მთავრობისთვის პრიორიტეტს არ წარმოადგენს.

ანტიკორუფციული საბჭო სამდივნოს გაჩეუვა

კორუფციის წინააღმდეგ ეფექტიანი და კოორდინირებული ბრძოლის ხელშეწყობის მიზნით 2008 წელს საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებით¹⁷ კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭო (ანტიკორუფციული საბჭო) შეიქმნა. 2010 წლის 21 ივლისს განხორციელებული ცვლილებების შედეგად, ანტიკორუფციული საბჭოს მარეგულირებელი დებულებები „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ კანონის ნაწილი გახდა.¹⁸

საბჭოს ძირითად ამოცანად კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის ზოგადი პოლიტიკის განსაზღვრა, საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და მისი განხორციელების სამოქმედო გეგმის შემუშავება, პერიოდული განახლება და შესრულების მონიტორინგი განისაზღვრა.

ანტიკორუფციული საბჭოს შემადგენლობას საქართველოს მთავრობა განსაზღვრავს და მასში სახელმწიფო უწყებების წარმომადგენლებთან ერთად საერთაშორისო ორგანიზაციების წარმომადგენლები, დამოუკიდებელი ექსპერტები, ასევე შესაბამის სფეროში საქმიანობის განმახორციელებელი არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების წარმომადგენლები და მეცნიერები შეიძლება იღებდნენ მონაწილეობას.

საბჭოს მუშაობის ორგანიზაციულ უზრუნველყოფასა და საქმიანობის ადმინისტრირებას – სამდივნოს ფუნქციებს – საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს ანალიტიკური დეპარტამენტი ახორციელებდა, თუმცა 2021 წლის 16 მარტს საბჭოს სამდივნოდ საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია განისაზღვრა.

შესაბამისად, 2021 წლის მარტიდან ანტიკორუფციული საბჭოს მუშაობის კოორდინაციაზე, მის ფარგლებში შექმნილი სამუშაო ჯგუფების ანალიტიკურ და ორგანიზაციულ მხარდაჭერასა და საბჭოს საქმიანობის ადმინისტრირებაზე, ასევე ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიის, შესაბამისი სამოქმედო გეგმის შემუშავება/განახლებასა და შესრულების მონიტორინგზე პასუხისმგებელი უწყება საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია გახდა.

17 საქართველოს პრეზიდენტის 2008 წლის 26 დეკემბრის ბრძანებულება №622, კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭოს შემადგენლობისა და დებულების დამტკიცების შესახებ, საკანონმდებლო მაცნე, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

18 საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ საქართველოს კანონი, მუხლი 12¹, საკანონმდებლო მაცნე, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

აღსანიშნავია, რომ კონსულტაციები სამდივნოს ცვლილებასთან დაკავშირებით სამოქალაქო საზოგადოების წევრებთან ანტიკორუფციული საბჭოს შეხვედრის ფარგლებში ან სხვა სამუშაო ფორმატში არ გამართულა. კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე პარლამენტისთვის წარდგენილ განმარტებით ბარათში ვკითხულობთ:

„გამომდინარე იქედან, რომ [ანტიკორუფციული] საბჭოს საქმიანობის ძირითად ასპექტებში ჩართულია საქართველოს მთავრობა, ხოლო „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონის მუხლი 13-ის შესაბამისად, მთავრობის საქმიანობის ორგანიზაციული უზრუნველყოფის, ანალიტიკური, ინფორმაციული და სხვა მასალების მომზადების, აგრეთვე მთავრობის გადანყვეტილებათა შესრულების კონტროლის ხელშეწყობის მიზნით შექმნილია საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია, მიზანშეწონილია, რომ საბჭოს მუშაობის ორგანიზაციული უზრუნველყოფა და საქმიანობის ადმინისტრირება განახორციელოს საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციამ.“

აღნიშნული განმარტების მიხედვით, ქვეყანაში არსებული ყველა სხვა მულტისექტორული რეფორმისა თუ უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭოს საქმიანობის ადმინისტრირებას (სამდივნოს ფუნქციების განხორციელებას) მთავრობის ადმინისტრაცია უნდა ასრულებდეს, რაც თავის მხრივ, ამყარებს მოსაზრებას, რომ ანტიკორუფციული სამდივნოს ცვლილებას წინ არ უძღოდა სიტუაციის ანალიზი, სამდივნოს ფუნქციებისა და შესაძლებლობების ანალიზი, პრობლემების იდენტიფიცირება. ნათელია, რომ მიღებული გადანყვეტილება არ არის მტკიცებულებებზე დაფუძნებული (evidence-based). საგულისხმოა, რომ ცვლილების განხილვას პარლამენტში წამყვან კომიტეტზე¹⁹ თითოეულ მოსმენაზე 2 წუთზე ნაკლები დრო დასჭირდა და პარლამენტის წევრების მიერ არცერთი დამაბუსტებელი შეკითხვა არ დასმულა.²⁰

სამდივნოს გადატანა იუსტიციის სამინისტროდან მთავრობის ადმინისტრაციაში არც საერთაშორისო რეკომენდაცია ყოფილა. აქვე, უნდა აღინიშნოს, რომ ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის ანტიკორუფციული ქსელის (OECD/ACN) 2016 წლის მეოთხე რაუნდის მონიტორინგის ანგარიში საუბრობს²¹ არსებული სამდივნოს (საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს ანალიტიკური დეპარტამენტი) გაძლიერების აუცილებლობაზე, მის დამოუკიდებელ ქვე-სტრუქტურულ ერთეულად გამოყოფაზე, სათანადო ადამიანური რესურსის მობილიზებაზე და არა სამდივნოს სხვა უწყებაში გადატანაზე.

საყურადღებოა, რომ კანონში ცვლილების განხორციელებიდან მხოლოდ ოთხი თვის შემდეგ შეიქმნა ახალი სტრუქტურული ერთეული მთავრობის ადმინისტრაციაში - **ანტიკორუფციული სამდივნო**, რომელსაც ძირითად ამოცანად კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭოს სამდივნოს ფუნქციების განხორციელება განესაზღვრა.²² აღსანიშნავია, რომ მთავრობის ადმინისტრაციამ „საერთაშორისო

19 საქართველოს პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტი.
20 საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე, № 07-2/24/10, თებერვალი 10, 2021, ხელმისაწვდომია [აქ](#).
21 ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) ანტიკორუფციული ქსელის (ACN) საქართველოს მეოთხე რაუნდის მონიტორინგის ანგარიში, 2016 წელი, რეკომენდაციები 3.2 და 3.5, ხელმისაწვდომია [აქ](#).
22 საქართველოს მთავრობის 2021 წლის 9 ივნისის დადგენილება №279, „საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის დებულების დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 26 ივნისის

გამჭვირვალობა - საქართველოს“ საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნა სამდივნოს დაკომპლექტებასთან დაკავშირებით უპასუხოდ დატოვა,²³ რადგან სამდივნო ჯერ კიდევ არ არის დაკომპლექტებული, ახალ სტრუქტურულ ერთეულს არ ჰყავს ხელმძღვანელი.

რაც შეეხება საშტატო ნუსხით გათვალისწინებულ პოზიციებს, საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ ადმინისტრირებულ ვებგვერდ hr.gov.ge-ზე, 2021 წლის 12 ოქტომბერს მხოლოდ 1 პოზიციაზე (პირველი კატეგორიის უფროსი სპეციალისტი) დახურული კონკურსი გამოცხადდა 15 ოქტომბრამდე ვადით. საინტერესოა, რომ საკონკურსო თემატიკაში შაბლონურად გათვალისწინებული მოთხოვნების გარდა, არცერთ ეროვნულ თუ საერთაშორისო ანტიკორუფციულ დოკუმენტზე არ არის მითითება. მაგალითად, ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიები და სამოქმედო გეგმები, GRECO-ს, OECD/ACN-ის შეფასების ანგარიშები, UNCAC-ის²⁴ შესაბამისობის ანგარიში და ა.შ. თუმცა, საკონკურსო თემატიკაში მითითებულია საჯარო მმართველობის რეფორმის (PAR) ვადაგასული სტრატეგიის ცოდნა,²⁵ რაც კიდევ ერთხელ ადასტურებს, რომ მთავრობა არასერიოზულად ეკიდება სამდივნოს დაკომპლექტების საკითხს.

ის, რომ ანტიკორუფციული სამდივნოს სტრუქტურულს ერთეულს არ ჰყავს ხელმძღვანელი და კონკურსი შტატით გათვალისწინებული პოზიციებიდან მხოლოდ 1-ზე (და არა ყველაზე) გამოცხადდა, მიუთითებს იმაზე, რომ **ანტიკორუფციული საბჭოს სამდივნო რეალურად არ არსებობს, მისი მთავრობის ადმინისტრაციაში გადატანიდან 8 თვის თავზე.**

შეჯინებული ანტიკორუფციული პოლიტიკა

კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭოს დებულების შესაბამისად, საბჭოს სხდომები სულ მცირე წელიწადში ორჯერ უნდა იმართებოდეს.²⁶ თუმცა, **2020 და 2021 წლებში საბჭო არც ერთხელ არ შეკრებილა. ბოლო სხდომა 2019 წელს გაიმართა.** შედეგად, დღემდე არ არის დამტკიცებული ახალი ანტიკორუფციულ სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა, მაშინ, როდესაც ბოლო – 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმას მოქმედების ვადა 2020 წლის 31 დეკემბერს ამოწურა.

ის, რომ საბჭოს შეხვედრა ორი წელია არ გამართულა, მიუთითებს იმაზე, რომ სამთავრობო დონეზე არ ხდება „კორუფციის წინააღმდეგ ეფექტიანი და კოორდინირებული ბრძოლის ხელშეწყობა“ და საბჭო არ ემსახურება იმ ძირითადი ამოცანების შესრულებას, რისთვისაც ის 2008 წლიდან არსებობს. მათ შორის, ბოლო ორი წლის მანძილზე არ მომხდარა ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის განხორციელების მონიტორინგის ანგარიშების საბჭოს სხდომაზე წარდგენა და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებსა და დონორებთან ერთად განხილვა, არსებული გამოწვევების შეფასება და სამომავლო ნაბიჯების დაგეგმვა.

№340 დადგენილებაში ცვლილების შეტანის შესახებ, საკანონმდებლო მაცნე, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

23 განცხადება № 03-7565, სექტემბერი 17, 2021.

24 United Nations Convention against Corruption, Adopted by the UN General Assembly October 31, 2003 by resolution 58/4, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

25 ვაკანსია № 6745, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

26 საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 30 დეკემბრის დადგენილება №390, კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭოს შემადგენლობისა და დებულების დამტკიცების შესახებ, მუხლი 6, საკანონმდებლო მაცნე, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

უფრო მეტიც, მას შემდეგ რაც ანტიკორუფციული სამდივნო იუსტიციის სამინისტროდან მთავრობის ადმინისტრაციაში გადავიდა, არ განახლებულა საბჭოს შემადგენლობა და დებულება. მოქმედი დებულების მიხედვით, საბჭოს თავმჯდომარე ისევ საქართველოს იუსტიციის მინისტრია.²⁷

ეს გარემოებები ამყარებს მოსაზრებას, რომ **საქართველოს მთავრობას ამ ეტაპზე ანტიკორუფციული მიმართულებით რეფორმების განხორციელების ინტერესი არ აქვს.**

პრობლემაა ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიებისა და შესაბამისი სამოქმედო გეგმების შემუშავებისა და მათი განხორციელების მონიტორინგის ხარისხი. მაგალითად, 2019 წლის 4 ოქტომბერს საქართველოს მთავრობის დადგენილებით დამტკიცებული ანტიკორუფციული სტრატეგიის განხორციელების 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმა²⁸ სხვა სამთავრობო გეგმებით გათვალისწინებულ აქტივობებს იმეორებს, მათ შორის ჯერ კიდევ 2018 წლის ნოემბერში დამტკიცებულ ღია მმართველობა საქართველოს 2018-2019 წლების²⁹ და 2019 წლის ივნისში დამტკიცებულ საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების³⁰ სამოქმედო გეგმებით გათვალისწინებულ სხვადასხვა ვალდებულებას. ვალდებულებების გადაწერა ერთი გეგმიდან მეორეში ანტიკორუფციული გეგმების მოცულობის ხელოვნურ გაზრდაზე და ამ მიმართულებით რეალური, შედეგებზე ორიენტირებული რეფორმების განხორციელების ნაკლებობაზე მიუთითებს.

გარდა ამისა, სამოქმედო გეგმები ვერ აკმაყოფილებს პოლიტიკის დოკუმენტებისათვის დადგენილ მინიმალურ სტანდარტებს. OECD/ACN-ის 2016 წლის მეოთხე რაუნდის მონიტორინგის ანგარიშის³¹ ერთ-ერთი რეკომენდაცია ყურადღებას ამახვილებს ე.წ. გავლენის ინდიკატორების (impact indicators) შემუშავების აუცილებლობაზე. სამდივნოს მიერ მომზადებული მონიტორინგის ანგარიშები ყურადღებას უნდა ამახვილებდეს არა უბრალოდ აქტივობათა შესრულებაზე, არამედ აანალიზებდეს იმას, თუ რა რეალური გავლენა ჰქონდა ამა თუ იმ აქტივობის განხორციელებას. ეს ასევე უზრუნველყოფს ახალი სტრატეგიებისა და სამოქმედო გეგმების მტკიცებულებებზე-დაფუძნებული მიდგომით (არსებული გარემოს სრულყოფილი ანალიზისა და რეალური პრობლემის გამოკვეთა) მომზადებას. 2016 წლის შემდეგ შემუშავებულმა ორმა სამოქმედო გეგმამ (2017-2018 და 2019-2020 წლებისთვის) OECD/ACN-ის ეს რეკომენდაციები არ გაითვალისწინა.

27 იქვე, მუხლი 1.

28 საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 4 ოქტომბრის დადგენილება №484, საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიის განხორციელების 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ, საკანონმდებლო მაცნე, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

29 საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 12 ნოემბრის დადგენილება №537, ღია მმართველობა საქართველოს 2018-2019 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ, საკანონმდებლო მაცნე, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

30 საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 10 ივნისის დადგენილება №274, საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ, საკანონმდებლო მაცნე, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

31 ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) ანტიკორუფციული ქსელის (ACN) საქართველოს მეოთხე რაუნდის მონიტორინგის ანგარიში, 2016 წელი, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

მიუხედავად იმისა, რომ კანონის საფუძველზე განსაზღვრულია ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციების წარდგენის წესი, დეკლარაციის წარმდგენ თანამდებობის პირთა ჩამონათვალი, წარსადგენი ინფორმაციის შინაარსი და ასევე წარდგენილი დეკლარაციების შემოწმების (მონიტორინგის) წესი - **პრაქტიკა ცხადყოფს, რომ საქართველოში დეკლარაციების მონიტორინგის სისტემა ვერ ჩამოყალიბდა კორუფციასა და ინტერესთა შეუთავსებლობასთან ბრძოლის მძლავრ ინსტრუმენტად.**

ჩისკის შემსველი საკანონმდებლო ხაზოვნებები

საქართველოში თანამდებობის პირის მიერ ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციის წარდგენის ვალდებულება 1998 წლიდან არსებობს,³² ელექტრონული ფორმით დეკლარაციების წარდგენა საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ ადმინისტრირებული ვებგვერდის - www.declaration.gov.ge-ის საშუალებით 2010 წლიდან არის შესაძლებელი, ხოლო წარდგენილი დეკლარაციების მონიტორინგის ვალდებულება 2017 წლიდან ამოქმედდა.

მოქმედი კანონმდებლობის თანახმად, „თანამდებობის პირის“ განმარტება ფართოა და სხვადასხვა სამართლებრივი სტატუსის მქონე პირს აერთიანებს. წლის განმავლობაში ქონებრივი დეკლარაციის წარდგენის ვალდებულება დაახლოებით 6000 პირს აქვს. მაგალითად, 2020 წლის მონაცემებით ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაცია 5700-მა პირმა წარადგინა.³³

საქართველოში ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციის წარდგენის ვალდებულებისგან გათავისუფლებული არიან ისეთი პირები, რომელთა თანამდებობებიც ინტერესთა კონფლიქტის ან/და პოტენციური კორუფციის, ასევე ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების მომეტებულ რისკს შეიცავს. მაგალითად, დეკლარაციის წარდგენის ვალდებულება არ ვრცელდება დაბალი რანგის პროკურორებზე.³⁴ ამ ხარვეზზე საქართველოს მთავრობას წლებია უთითებენ, როგორც ადგილობრივი (მაგალითად, „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს“ კვლევები³⁵), ასევე საერთაშორისო ორგანიზაციები.

ევროპის საბჭოს **კორუფციის წინააღმდეგ სახელმწიფოთა ჯგუფის (GRECO)** მეოთხე რაუნდის შეფასების ანგარიშის თანახმად, საქართველოში პროკურორთა მხოლოდ ძალიან მცირე ნაწილს [2016 წლის მონაცემებით 8%-ზე ნაკლებს] აქვს დეკლარაციის წარდგენის ვალდებულება - რაც პრობლემურია. „მისია ვერ ხედავს აღნიშნული შეზღუდვის არსებობის

32 საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ საქართველოს კანონი, თავი IV: ეკონომიკური ინტერესების განცხადება და გამოქვეყნება, საკანონმდებლო მაცნე, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

33 2020 წელს განხორციელებული დეკლარაციების მონიტორინგის შედეგების ანგარიში, საჯარო სამსახურის ბიურო, დეკემბერი 31, 2020, ხელმისაწვდომია [აქ](#).
შენიშვნა: ანგარიში არ მოიცავს საიდუმლო თანამდებობის პირთა მიერ შევსებულ დეკლარაციათა რაოდენობას, რომელიც 2020 წლის მონაცემებით 661 იყო.

34 საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ საქართველოს კანონი, თავი IV: ეკონომიკური ინტერესების განცხადება და გამოქვეყნება, საკანონმდებლო მაცნე, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

35 ქონებრივი დეკლარაციების სისტემა განახლების მოლოდინში, საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, სექტემბერი 29, 2020, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

დამაჯერებელ მიზეზს.“³⁶ გარდა ამისა, „საქართველოს კონტექსტის გათვალისწინებით, რომელიც სისხლის სამართლის სისტემის მიმართ, მათ შორის პროკურატურის საქმიანობისადმი, ნდობის დაბალი დონით გამოირჩევა, [GRECO-ს] შეფასების მისიას მტკიცედ მიაჩნია, რომ თანმიმდევრულობის, გამჭვირვალობისა და კორუფციის პრევენციის მიზნით, ყველა პროკურორი [პროკურორების 100%] უნდა იყოს დაფარული დეკლარაციის სისტემის მიერ.“³⁷ აღსანიშნავია, რომ 2021 წელს გამოქვეყნებულ შესაბამისობის ანგარიშში, GRECO-მ კიდევ ერთხელ მოუწოდა საქართველოს მთავრობას ზემოაღნიშნული რეკომენდაციის შესრულებისაკენ.³⁸

დეკლარანტ პირთა წრის გაფართოების აუცილებლობაზე და მათ შორის დეკლარაციების წარდგენის ვალდებულების ყველა დონის პროკურორზე გავრცელების რეკომენდაცია 2016 წელს OECD/ACN-ის მისიამაც გასცა.³⁹

გარდა პროკურორებისა, საქართველოში დეკლარაციების წარდგენის ვალდებულება არ ვრცელდება ანტიკორუფციულ საქმეთა გამომძიებლებზე, ასევე სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირთა მრჩევლებზე (მაგალითად, პრემიერ-მინისტრის მრჩევლები, საქართველოს პრეზიდენტის მრჩევლები და ა.შ.). საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკის შესაბამისად, მნიშვნელოვანია, დეკლარანტთა წრე მოიცავდეს ყველა იმ თანამდებობას, რომლებიც ინტერესთა კონფლიქტის ან/და კორუფციის მაღალი რისკის შემცველ ფუნქციებს ასრულებენ ან შესაძლოა გავლენას ახდენდნენ საზოგადოების ნდობაზე. აღსანიშნავია, რომ ანტიკორუფციულ საქმეთა გამომძიებლებზე, პროკურორებსა და სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირთა მრჩევლებზე დეკლარაციის წარდგენის ვალდებულება OECD/ACN-ის მონიტორინგის საპილოტე ინდიკატორების⁴⁰ ჩამონათვალშიც გვხვდება.

საჩვენებელი წარსაღბენი ინფორმაციის ნუსხაში

დეკლარაციის ფორმამ უნდა დაფაროს საკმაოდ ფართო ინფორმაციული არეალი, რათა მოხდეს როგორც ინტერესთა კონფლიქტის, ასევე შესაძლო უკანონო გამდიდრების შემთხვევების გამოაშკარავება. დეკლარაცია უნდა ასახავდეს ყველა სახის შემოსავალს მათი წყაროების მითითებით, ფინანსურ ვალდებულებებსა და დანახარჯებს, მათ შორის მოიცავდეს ბენეფიციარი მესაკუთრეობის შესახებ ინფორმაციას კომპანიებში, საინვესტიციო ფონდებსა და აქტივებზე.⁴¹

36 Fourth Evaluation Round Georgia: Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors, Group of States against Corruption (GRECO), Council of Europe, Adopted by GRECO 74th Plenary Meeting, December 2, 2016, published on January 17, 2017, p. 51.

37 იქვე.

38 Second Compliance Report Georgia, Fourth Evaluation Round: Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors, Group of States against Corruption (GRECO), Council of Europe, Adopted by GRECO 74th Plenary Meeting, March 25, 2021, published on April 12, 2021, p. 13.

39 ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) ანტიკორუფციული ქსელის (ACN) საქართველოს მეოთხე რაუნდის მონიტორინგის ანგარიში, 2016 წელი, რეკომენდაცია 9.1, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

40 Istanbul Anti-Corruption Action Plan 5th Round Monitoring: Pilot Performance Indicators, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia, 2021, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

41 Anti-corruption Reforms in Eastern Europe and Central Asia Progress and Challenges 2016-2019, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2020, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

მსოფლიო ბანკის 2020 წლის ანგარიშის მიხედვით, ქონებრივი და ინტერესთა გაცხადების თანამედროვე სისტემები უნდა ითვალისწინებდეს ფულის გათეთრებისა და კორუფციის ახალ ფორმებსაც. აუცილებელია, რომ დეკლარაციის სისტემამ გამოავლინოს საჯარო მოსამსახურის და მასთან დაკავშირებული პირების ბენეფიციარული მესაკუთრეობა.⁴² ბენეფიციარი მესაკუთრე არის ფიზიკური პირი, რომელიც პირდაპირი ან არაპირდაპირი სახით ფლობს კომპანიის შემოსავლის ან აქტივების გარკვეულ ნაწილს, ან ხელმძღვანელობს ან გავლენას ახდენს მის საქმიანობაზე.⁴³ მაგალითად, ბენეფიციარი მესაკუთრეობის საკითხი განსაკუთრებით აქტუალურია, როდესაც ოფშორებში დარეგისტრირებული კომპანიები სახელმწიფო შესყიდვებში იღებენ მონაწილეობას და არ ვიცით მათი საბოლოო [რეალური] მფლობელები ვინ არიან.

კარგი პრაქტიკის გათვალისწინებით, დეკლარაციის სისტემამ ასევე უნდა უზრუნველყოს ანაზღაურებადი და არა-ანაზღაურებადი საქმიანობის შესახებ ინფორმაციის წარდგენა, ასევე ონლაინ აქტივების (მაგალითად, კრიპტოვალუტების) დეკლარირება. მიუხედავად იმისა, რომ რამდენიმე დეკლარანტს ფასიანი ქაღალდების სექციაში მითითებული აქვს მათ საკუთრებაში არსებული კრიპტოვალუტების სახეობა და რაოდენობა, კანონი მკაფიოდ არ განსაზღვრავს ონლაინ აქტივების გაცხადების ვალდებულებას.

კანონის მნიშვნელოვანი ხარვეზია, რომ საჯაროდ ხელმისაწვდომი არ არის ინფორმაცია თანამდებობის პირის მიერ **თანამდებობაზე პირველად განმწესებამდე და ასევე გათავისუფლების შემდეგ** განეული ანაზღაურებადი საქმიანობის შესახებ.⁴⁴ ამ ტიპის ინფორმაციის საჯაროობა საერთაშორისო კარგი პრაქტიკის ნაწილია. გარდა ამისა, ეს შეზღუდვა სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლებსა და გამომძიებელ ჟურნალისტებს ინტერესთა კონფლიქტისა და კორუფციის ერთ-ერთი სახის – „მბრუნავი კარის“ შემთხვევების⁴⁵ გამოაშკარავების შესაძლებლობას უზღუდავს.

უარყოფითად უნდა შეფასდეს 2019 წელს კანონში განხორციელებული ცვლილება, რომლის თანახმად, დარღვევად აღარ ითვლება, თუ თანამდებობის პირი დეკლარაციაში არ მიუთითებს ისეთ საწარმოს, რომელსაც „დეკლარაციის შევსების თარიღამდე 6 წლის ან 6 წელზე მეტი ხნის განმავლობაში ბრუნვა არ ჰქონია და ტრანზაქცია არ განუხორციელებია, ან ფიქსირდება ბრუნვა წლის განმავლობაში არაუმეტეს 500 ლარისა.“⁴⁶

■ **ანაზღაურებადი მონიტორინგის სისტემა**

კანონის თანახმად, საქართველოში **ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციის მონიტორინგი** ორ ძირითად მიზანს ემსახურება: თანამდებობის პირის მიერ დეკლარირებული

42 Enhancing Government Effectiveness and Transparency: The Fight Against Corruption, World Bank, 2020, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

43 Beneficial ownership in law: Definitions and thresholds, Policy Briefing, Open Ownership, October 2020, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

44 საჯარო დანესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ საქართველოს კანონი, მუხლი 19 პუნქტი 1, საკანონმდებლო მაცნე, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

45 „მბრუნავი კარის“ პრობლემასთან დაკავშირებით დამატებითი ინფორმაციისათვის გთხოვთ იხილოთ „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს“ მიერ 2021 წლის ივნისში გამოქვეყნებული ბლოგი: კორუფციის რისკის შემცველი „მბრუნავი კარის“ შემთხვევების რეგულაცია პრაქტიკაში არ მუშაობს, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

46 „საჯარო დანესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე, აპრილი 4, 2019, საკანონმდებლო მაცნე, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

მონაცემების სისრულისა და სისწორის შემოწმება და ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციულ სამართალდარღვევათა გამოვლენა და პრევენცია.⁴⁷

დეკლარაციის მონიტორინგის პროცესის ორგანიზაციულ ბუნებრივ ფაქტორებზე პასუხისმგებელია საჯარო სამსახურის ბიურო. მონიტორინგის დაწყების საფუძველი შესაძლოა გახდეს:

- ▶ მონიტორინგის ელექტრონული სისტემის მიერ თანამდებობის პირების შემთხვევითი შერჩევა;
- ▶ ნებისმიერი დაინტერესებული პირის მიერ წარდგენილი დასაბუთებული წერილობითი განცხადება; და
- ▶ დამოუკიდებელი კომისიის მიერ სახელმწიფო-პოლიტიკური და განსაკუთრებული ფაქტორების გათვალისწინებით შერჩეული თანამდებობის პირები.

კანონის საფუძველზე, წლიური მონიტორინგის მიზნებისთვის საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ შემთხვევითი შერჩევის საფუძველზე იდენტიფიცირებულ და ასევე დამოუკიდებელი კომისიის მიერ შერჩეული თანამდებობის პირების რაოდენობა, თითოეულ შემთხვევაში, არ უნდა აღემატებოდეს თანამდებობის პირთა საერთო რაოდენობის 5%-ს. ამასთან, კომისია ნახევარს არჩევს სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირებიდან, ხოლო მეორე ნახევარს – განსაკუთრებული ფაქტორების (განსაკუთრებული კორუფციული რისკის, მაღალი საზოგადოებრივი ინტერესისა და განხორციელებული მონიტორინგით გამოვლენილი დარღვევების) გათვალისწინებით.⁴⁸

დეკლარაციების მონიტორინგის ვალდებულების ამოქმედებიდან (2017 წელი) საჯარო სამსახურის ბიურომ **1695 დეკლარაციის მონიტორინგი** განახორციელა.⁴⁹ ამასთან, მხოლოდ ერთხელ – 2018 წელს შეიქმნა არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და აკადემიური წრის წარმომადგენლებისგან დაკომპლექტებული **დამოუკიდებელი კომისია**.

არსებულ მონიტორინგის სისტემას რამდენიმე მიმართულებით აქვს ხარვეზი, რომელთა შესახებაც დეტალურ მოსაზრებებს „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო“ პერიოდულად აქვეყნებს.⁵⁰ თუმცა, წინამდებარე კვლევის მიზნებიდან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია კიდევ ერთხელ გავუსვათ ხაზი მოქმედი სისტემის მთავარ ნაკლოვანებებს.

დეკლარაციების შერჩევა მონიტორინგისათვის

ყოველწლიურად მონიტორინგს ექვემდებარება კანონით განსაზღვრული რაოდენობის მხოლოდ ნახევარი, ამასთან შემთხვევითი შერჩევისას უგულებელყოფილია რისკებზე დაფუძნებული მიდგომა. დამოუკიდებელი კომისიის ვერ შექმნის პირობებში, მოწმდება

47 საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 14 თებერვლის №81 დადგენილება, შესამოწმებელი თანამდებობის პირის ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციის მონიტორინგის ინსტრუქციის დამტკიცების შესახებ, საკანონმდებლო მაცნე, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

48 იქვე.

49 2017 წელს სულ შემოწმდა 287 დეკლარაცია, 2018 წელს - 449, 2019 წელს - 607, 2020 წელს - 352. წყარო: საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ განხორციელებული დეკლარაციების მონიტორინგის შედეგების ანგარიშები.

50 ქონებრივი დეკლარაციების 2020 წლის მონიტორინგი – გაუარესებული შედეგები და არარსებული ფოკუსი კორუფციის გამოვლენაზე, საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, მარტი 22, 2021, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

მხოლოდ ბიუროს მიერ ელექტრონულად, შემთხვევითი შერჩევის საფუძველზე გამოვლენილი დეკლარაციები. პროგრამა ვერ უზრუნველყოფს დეკლარანტთა რისკ-კატეგორიებად, მათი თანამდებობისა ან ფუნქციების გათვალისწინებით დაჯგუფებას და შემდეგ გადარჩევას. OECD-ის შეფასებით, აუცილებელია კანონის საფუძველზე მკაფიოდ განისაზღვროს კონკრეტული პოზიციები/ფუნქციები, რომლებიც აუცილებლად უნდა დაექვემდებაროს მონიტორინგს. აღნიშნული, რა თქმა უნდა, არ გულისხმობს მაღალი თანამდებობის ყველა პირის დეკლარაციის ყოველ ჯერზე შემოწმებას, თუმცა კანონმა უნდა დაადგინოს, თუ რომელი მოხელეების გადამოწმებაა აუცილებელი და პრიორიტეტი მიაჩნის მაღალი რისკის მქონე თანამდებობის პირებს.⁵¹

საერთაშორისო კარგი პრაქტიკის საპირისპიროდ, დღეს არსებული სისტემა, დამოუკიდებელი კომისიის ვერ დაკომპლექტების შემთხვევაში, სათანადო ყურადღების მიღმა ტოვებს სახელმწიფო-პოლიტიკური და განსაკუთრებული კორუფციული რისკის მქონე თანამდებობის პირებს. რაც შეეხება კომისიის ვერ შექმნას, „რეალური მიზეზები უნდა ვეძებოთ კომისიის დაკომპლექტების ხარვეზიან წესში და ასევე საჯარო სამსახურის ბიუროს მხრიდან არასაკმარის კომუნიკაციაში, და არა სამოქალაქო საზოგადოების ან აკადემიური წრეების დაბალ ინტერესში.“⁵²

გარდა ამისა, მნიშვნელოვანია, რომ დეკლარაციების სისტემა დაკავშირებული იყოს ძირითად სახელმწიფო ბაზებთან (მაგალითად, უძრავი ქონების რეესტრთან, შემოსავლების სამსახურის ბაზასთან და ა.შ) და ავტომატურად ახდენდეს სახელმწიფო ბაზებში დაცული და დეკლარანტის მიერ მითითებული მონაცემების შედარებას. საჯარო სამსახურის ბიუროს ცნობით, 2021 წლის ივნისიდან სისტემა დაკავშირებულია ძირითად სახელმწიფო ბაზებთან და დეკლარანტისთვის ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ავტომატურ რეჟიმში. თუმცა, საყურადღებოა, რომ განახლებული სისტემა **თანამდებობის პირს კვლავ უტოვებს შესაძლებლობას არ მიუთითოს სრულყოფილი ინფორმაცია, რადგან დეკლარაციაში აისახება მხოლოდ ინფორმაცია, რასაც დეკლარანტი გამოსაქვეყნებლად „მონიშნავს“ და არა სრული ინფორმაცია, რაც ინახება სამთავრობო ბაზებში.**⁵³

კანონი არ ითვალისწინებს მონიტორინგის დაწყებას **ანონიმური განცხადების საფუძველზე.** ამასთან **საჯარო სამსახურის ბიურო არც სხვადასხვა ღია წყაროებზე არსებული მონაცემების გადამოწმების, მათ შორის არც მედია საშუალებების მიერ შესაძლო დარღვევების შესახებ გავრცელებული ინფორმაციის საფუძველზე არ იწყებს დეკლარაციების მონიტორინგს.**

არსებული ელექტრონული სისტემა **არ უზრუნველყოფს რისკებზე-დაფუძნებულ ავტომატურ შერჩევას (Red Flag analysis),** რომელიც დარღვევის არსებობის მაღალი ალბათობის შემცველი დეკლარაციების გამოვლენაზეა ორიენტირებული. მსგავსი

51 Anti-corruption Reforms in Eastern Europe and Central Asia Progress and Challenges 2016-2019, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2020, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

52 ქონებრივი დეკლარაციების 2020 წლის მონიტორინგი – გაუარესებული შედეგები და არარსებული ფოკუსი კორუფციის გამოვლენაზე, საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, მარტი 22, 2021, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

53 თანამდებობის პირის ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციის წარდგენისა და მონიტორინგის სახელმძღვანელო, ნინო ცუხიშვილი, ევროკავშირის პროექტი „საჯარო მმართველობის რეფორმის მხარდაჭერა საქართველოში,“ მაისი, 2020, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

ინსტრუმენტი აადვილებს შემონმების პროცესს და ამ პროცესზე პასუხისმგებელი უწყების მუშაობასაც უფრო ეფექტურსა და მიზანმიმართულს ხდის.⁵⁴

მონიტორინგის მიზანი და შედეგები

საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ განხორციელებული დეკლარაციების მონიტორინგის შედეგების ანგარიშების გაანალიზების შედეგად შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ **მონიტორინგის არსებული სისტემა დეკლარირებული მონაცემების სისრულისა და სისწორის შემონმებაზეა ორიენტირებული**. 2020 წელს უარყოფითად შეფასებული 207 დეკლარაციიდან (შემონმებული დეკლარაციების 60%) დარღვევები უკავშირდებოდა უძრავი ქონების არ ან/და არასწორად მითითებას, ასევე საბანკო ანგარიშების, სამეწარმეო საქმიანობის, მიღებული შემოსავლის, ხელშეკრულებით მიღებული მატერიალური შედეგის არასრულად/არასწორად მითითებას.⁵⁵ 2020 წლის ანგარიშში **არაფერია ნათქვამი საჯარო დაწესებულებაში თანამდებობრივი შეუთავსებლობის, ინტერესთა შეუთავსებლობის ან/და დაუსაბუთებელი ქონების** გამოვლენილი შემთხვევების შესახებ. ასეთი შემთხვევების აღმოჩენაზე ან სავარაუდო ფაქტებზე არ საუბრობს არც 2017, 2018 და 2019 წლების ანგარიშები.

ამასთან, საინტერესოა, რომ „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს“ მიერ საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნის განცხადებაზე ბიუროს საპასუხო წერილში აღნიშნულია, რომ *„თანამდებობის პირთა ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციების მონიტორინგის ფარგლებში, თანამდებობრივი შეუთავსებლობის ფაქტი გამოვლინდა 2017 წელს - 4 დეკლარაციაში, 2018 წელს - 8 დეკლარაციაში, 2019 წელს - 2 დეკლარაციაში, 2020 წელს - 3 დეკლარაციაში. ასევე, გამოვლინდა დაუსაბუთებელი ქონების 3 შესაძლო ფაქტი.“*⁵⁶

ბიუროს 2017-2020 წლების **არც ერთი მონიტორინგის შემაჯამებელი ანგარიში არ ეხება თანამდებობრივი შეუთავსებლობის, ინტერესთა შეუთავსებლობის ან/და დაუსაბუთებელი ქონების გამოვლენილ/სავარაუდო შემთხვევებს**, მაშინ, როდესაც, რეალურად, მონიტორინგის უმთავრესი და უპირველესი მიზანი სწორედ ასეთი შემთხვევების აღმოჩენა და მათზე რეაგირება უნდა იყოს.

საქართველოში დღეს არსებული სისტემა ვერ უზრუნველყოფს ინტერესთა შეუთავსებლობის ან/და უკანონო გამდიდრების შემთხვევების გამოვლენას, რაზეც მეტყველებს მონიტორინგის შედეგად გამოვლენილ დარღვევათა შინაარსი და სამართალდამცავ უწყებებთან გადაგზავნილი შემთხვევების მცირე რაოდენობა.⁵⁷

საყურადღებოა, რომ თანამდებობის პირების საეჭვო გამდიდრების სავარაუდო შემთხვევების შესახებ ინფორმაცია მედიაში სულ უფრო და უფრო ხშირად ვრცელდება. მაგალითად, „რადიო თავისუფლების“ ჟურნალისტურ გამოძიებაში⁵⁸ დასახელებულია სამი

54 Anti-corruption Reforms in Eastern Europe and Central Asia Progress and Challenges 2016-2019, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2020, ხელმისაწვდომია [აქ](#);

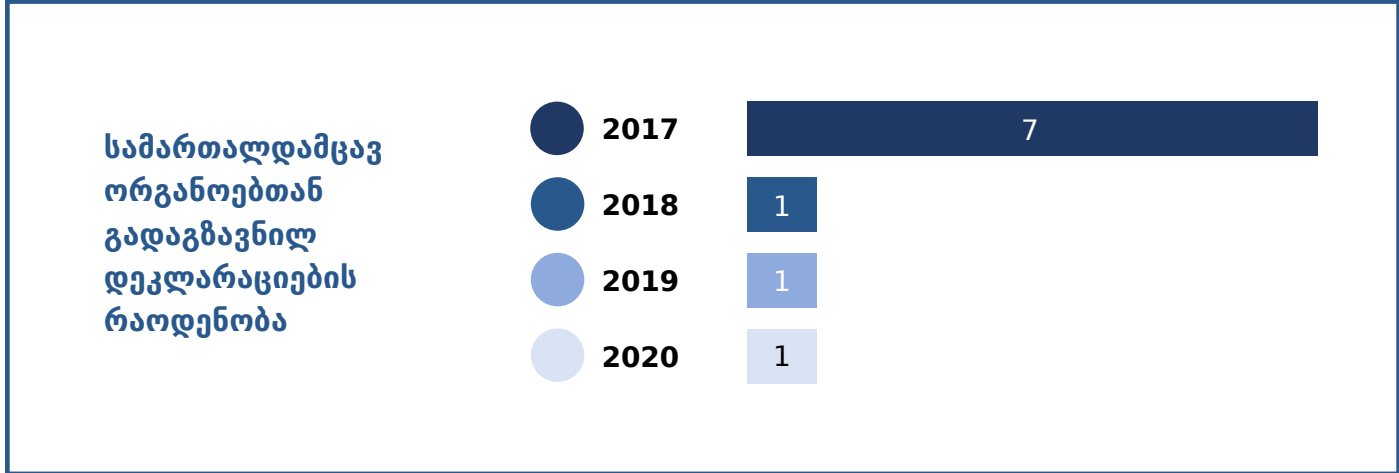
55 2020 წელს განხორციელებული დეკლარაციების მონიტორინგის შედეგების ანგარიში, საჯარო სამსახურის ბიურო, დეკემბერი 31, 2020, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

56 სსიპ საჯარო სამსახურის ბიუროს წერილი № გ11581, სექტემბერი 30, 2021.

57 იქვე.

58 მაღალჩინოსნების დამალული ქონება, რადიო თავისუფლება, თავისუფლების მონიტორი, მარტი 9, 2019, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

მაღალჩინოსანი – ყოფილი ეკონომიკის მინისტრი და ვიცე-პრემიერი დიმიტრი ქუმსიშვილი; თბილისის სააპელაციო სასამართლოს თავმჯდომარე მიხეილ ჩინჩალაძე; და თავდაცვის მინისტრის მოადგილე ლელა ჩიქოვანი – რომლებმაც ერთი მხრივ, ქონებრივ დეკლარაციაში არ მიუთითეს უძრავი ქონება ან/და მასთან მცხოვრები ოჯახის წევრები, ხოლო მეორე მხრივ მათი ოჯახის წევრების მიერ შეძენილი ძვირადღირებული ქონება მინიმუმ კითხვებს ბადებს სავარაუდო უკანონო გამდიდრების შესახებ. გარდა ამისა, „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო“ შექმნა პერიოდულად განახლებადი საინფორმაციო რესურსი, რომელიც ამ ტიპის და ზოგადად, მაღალი დონის კორუფციის სავარაუდო არაერთ შემთხვევას უყრის თავს.⁵⁹



გაუმჯობესებას საჭიროებს თავად დეკლარაციების პლატფორმა - declaration.gov.ge. გარდა ამისა, სისტემა წარდგენილი დეკლარაციების საფუძველზე გენერირებული მონაცემების ეფექტურად გამოყენების საშუალებასაც არ იძლევა. დეკლარანტების მიერ წარმოდგენილი ინფორმაცია დამუშავებად (ღია მონაცემების) ფორმატში არ არის ხელმისაწვდომი, რაც OECD-ისა და მსოფლიო ბანკის განმარტებით,⁶⁰ დეკლარაციების ეფექტური მონიტორინგისთვის აუცილებელი ინსტრუმენტია.

59 მაღალი დონის სავარაუდო კორუფციის გამოუძიებელი შემთხვევები — განახლებადი სია, საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

60 Anti-corruption Reforms in Eastern Europe and Central Asia Progress and Challenges 2016-2019, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2020, ხელმისაწვდომია [აქ](#); Enhancing Government Effectiveness and Transparency: The Fight Against Corruption, World Bank, 2020, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

მიუხედავად იმისა, რომ კანონი ადგენს მამხილებელთა დაცვის ძირითად საფუძვლებს, **მამხილებელთა დაცვის მექანიზმი მხოლოდ ქალაქში არსებობს.** აუცილებელია როგორც **კანონმდებლობის შემდგომი გაუმჯობესება და სრულყოფა, ასევე პრაქტიკაში მისი გამოყენების მექანიზმების დანერგვა, შესრულების მონიტორინგი და ზედამხედველობა.**

საჩვენებელი კანონმდებლობა

საჯარო სამსახურში მხილებასთან და მამხილებელთა დაცვასთან დაკავშირებულ ძირითად საკითხებს „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ კანონის V¹ თავი არეგულირებს.⁶¹

კანონის შესაბამისად, მხილება არის ნებისმიერი პირის [მამხილებლის] განცხადება საჯარო მოსამსახურის მიერ საქართველოს კანონმდებლობის ან ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების დარღვევის შესახებ, რომელმაც ზიანი მიაყენა ან შესაძლოა მიაყენოს საჯარო ინტერესს ან შესაბამისი საჯარო დაწესებულების რეპუტაციას.⁶²

კანონის თანახმად, მამხილებელს შეუძლია განცხადებით მიმართოს როგორც საჯარო დაწესებულების შესაბამის შიდა სტრუქტურულ ქვედანაყოფს (როგორც წესი, შიდა აუდიტის სამსახურები ან გენერალური ინსპექცია), ასევე გამომძიებელს, პროკურორს ან/და საქართველოს სახალხო დამცველს. გარდა ამისა, მხილებად ჩაითვლება მამხილებლის მიერ სამოქალაქო საზოგადოების ან მასობრივი ინფორმაციის საშუალებების ინფორმირება, თუმცა მხოლოდ შესაბამისი საჯარო დაწესებულების, გამომძიებლის ან პროკურორის მიერ მხილების განცხადების განხილვისა და მასზე გადაწყვეტილების მიღების შემდეგ.

მნიშვნელოვანია, რომ მხილების ფაქტის შესახებ სამოქალაქო საზოგადოებისა და მედიის წარმომადგენლების ინფორმირება დაუბრკოლებლად, ზემოაღნიშნული გადაწყვეტილების მიღების გარეშე იყოს შესაძლებელი და ამასთან, მსგავსი ქმედება გავლენას არ ახდენდეს მამხილებლის სტატუსითა და დაცვის გარანტიებით სარგებლობაზე.

რაც შეეხება სახალხო დამცველს, მისი აპარატის განმარტებით,⁶³ „საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“ ორგანული კანონისა და სხვა საკანონმდებლო აქტებიდან გამომდინარე, სახალხო დამცველის აპარატში არ არის შექმნილი შიდა სტრუქტურული ქვედანაყოფი, რომელიც მამხილებელთა განცხადების მიღებას, შესწავლასა და მათზე რეაგირებაზე იქნებოდა პასუხისმგებელი. გამომდინარე იქიდან, რომ მოქმედი კანონმდებლობით მხილებასთან დაკავშირებული განცხადებების განხილვის წესი არ არის დადგენილი, სახალხო დამცველი აღნიშნული ტიპის განცხადებებს ცალკე არ აღრიცხავს.

კანონის ხარვეზია, ასევე, გამონაკლისის დაშვება სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის, საქართველოს თავდაცვისა და შინაგან საქმეთა სამინისტროების სისტემებში მხილების საკითხების სპეციალური კანონმდებლობით დარეგულირებასთან დაკავშირებით. „საჯარო

61 საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ საქართველოს კანონი, თავი V¹: მამხილებელთა დაცვა, საკანონმდებლო მაცნე, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

62 იქვე.

63 საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატის წერილი №24/9318, სექტემბერი 30, 2021.

დანესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ კანონში შესაბამისი ცვლილების ამოქმედებიდან⁶⁴ შვიდი წლის შემდეგაც კი შინაგან საქმეთა და თავდაცვის სამინისტროს სისტემებში მხილების საკითხები მონესრიგებული არ არის სპეციალური კანონმდებლობით. რაც შეეხება სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურს, მხილების საკითხები დარეგულირდა სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის 2021 წლის 13 აპრილის ბრძანების საფუძველზე.⁶⁵

მხილების განცხადებების იდენტიფიცირება, მათი შინაარსობრივი გამიჯვნა სხვა ტიპის განცხადებებისგან და შესაბამისი სტატისტიკის წარმოება კანონის პრაქტიკაში განხორციელების ერთ-ერთი ძირითადი ხელის შემშლელი ფაქტორია. **კანონმდებლობა არ აყალიბებს მხილების განცხადების იდენტიფიცირების, მასზე რეაგირებისა და მონაცემების შეგროვების ერთიან სტანდარტს.**

ამასთან, საქართველოში კანონი არ განსაზღვრავს სახელმწიფო სტრუქტურას, რომელიც ცენტრალურ დონეზე პასუხისმგებელი იქნება მხილებასთან დაკავშირებული კანონმდებლობის აღსრულების ზედამხედველობაზე, მხილების ფაქტებისა და მამხილებელთა დაცვის შესახებ დეტალური სტატისტიკისა და სხვა ინფორმაციის რეგულარულად შეგროვებაზე, დამუშავებაზე, გაანალიზებასა და მის პროაქტიულ გამოქვეყნებაზე; ასევე, აღნიშნული მიმართულებით, მოქმედი კანონმდებლობისა და პრაქტიკის რეგულარული შეფასების საფუძველზე, ანტიკორუფციული პოლიტიკის ფარგლებში შესაბამისი რეკომენდაციების მომზადებაზე. საუკეთესო პრაქტიკის გათვალისწინებით, მსგავსი ფუნქციით აღჭურვილი უნდა იყოს დამოუკიდებელი ინსტიტუტი ან, მაგალითად, სხვა ფუნქციებთან ერთად გაიწეროს დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სააგენტოს უფლებამოსილების ქვეშ.

ხარვეზები არსებობს მამხილებლის დაცვასთან დაკავშირებითაც. კერძოდ, კანონი იცავს მამხილებლის, მისი ახლო ნათესავის ან მხილების მოწმის სიცოცხლეს, ჯანმრთელობას ან ქონებას **მხოლოდ სისხლის სამართლის პროცესის მიმდინარეობის ეტაპზე**, საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსით გათვალისწინებული დაცვის სპეციალური ღონისძიების გამოყენებით. გარდა ამისა, საპროცესო კოდექსით სპეციალური ღონისძიების გამოყენების ამოქმედება გათვალისწინებულია პროცესის მონაწილეებთან მიმართებით და არ მოიცავს მამხილებლებს, რომლებსაც არ აქვთ პროცესის მონაწილე პირის (მაგალითად, მოწმის) სტატუსი. საერთაშორისო კარგი პრაქტიკის თანახმად, მოწმეთა დაცვის მექანიზმების არსებობა არ ათავისუფლებს ქვეყნებს მამხილებელთა დაცვის მექანიზმების დანერგვისაგან.⁶⁶

მხილება პრაქტიკაში

მხილების საკითხების საკანონმდებლო დონეზე არასათანადო რეგულირება პრაქტიკაში მის განხორციელებას კიდევ უფრო ნაკლოვანს ხდის.

64 „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე, აპრილი 2, 2014, საკანონმდებლო მაცნე, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

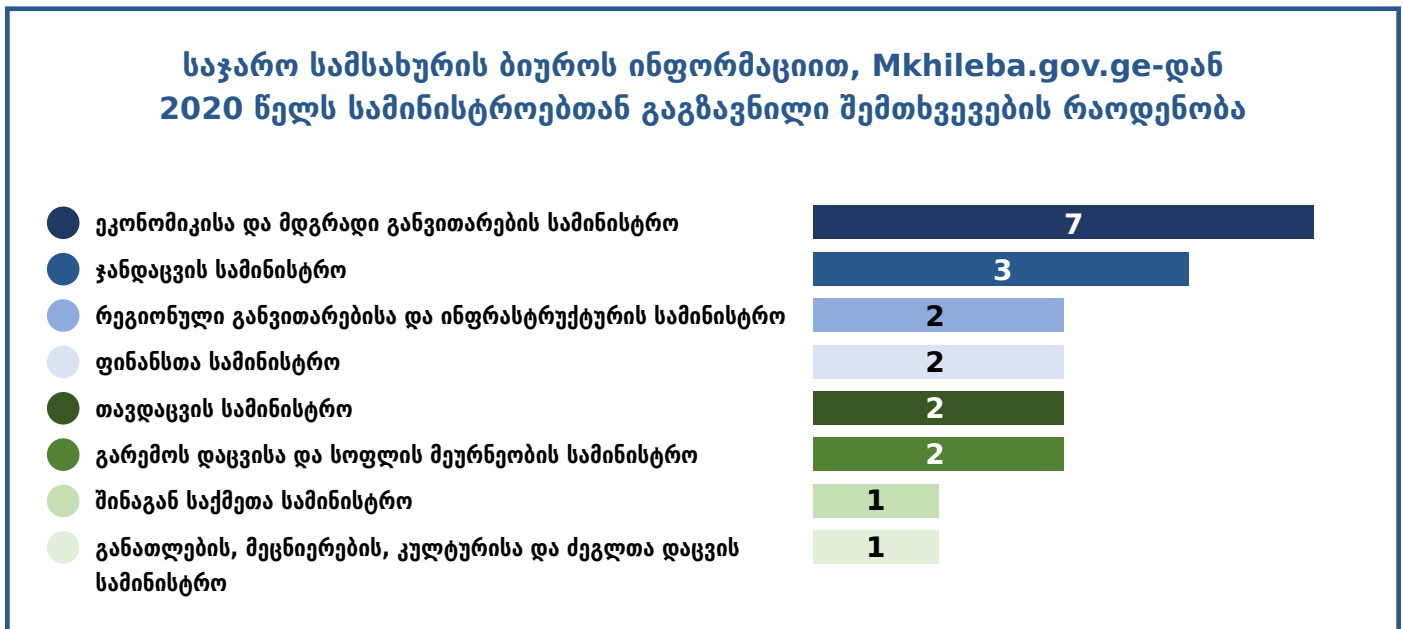
65 საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის 2015 წლის 1 აგვისტოს ბრძანება №5, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მოსამსახურეთა ეთიკის კოდექსის დამტკიცების შესახებ, დანართი 3: საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის 2021 წლის 13 აპრილის ბრძანება №14, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

66 A Best Practice Guide for Whistleblowing Legislation, Transparency International, 2018, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

ცენტრალურ დონეზე, მხილების შიდა პროცედურები არც ერთ სამინისტროში არ არის შემუშავებული.⁶⁷ გამომდინარე იქიდან, რომ არ არსებობს მხილების განცხადებების მიღების (იდენტიფიცირების) შიდა მექანიზმი, რთულია ვისაუბროთ მხილების რეალურ სტატისტიკაზე. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს“ მიერ 2020 წელს მხილებასთან დაკავშირებით გამოქვეყნებული კვლევა⁶⁸ ნათლად აჩვენებს ამ მიმართულებით არსებულ გამოწვევებს, მათ შორის მხილებასთან მიმართებით სტატისტიკის წარმოების სხვადასხვა მიდგომას, აცდენას სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისა და უწყებების მიერ მონოდებულ მონაცემებს შორის, საექვო განსხვავებებს თანაზომიერ საჯარო დაწესებულებებში, ანონიმური განცხადებების სიმცირე და სხვა.

სამინისტროების მიერ მონოდებული ინფორმაციის მიხედვით, 2020 წლის განმავლობაში მხილების ფაქტი დაფიქსირდა მხოლოდ ორ სამინისტროში.⁶⁹ ჯანდაცვის სამინისტროში ორი შიდა და ორიც გარე მხილების (mkhileba.gov.ge-დან მიღებული განაცხადი) ფაქტი იყო. უწყების ინფორმაციით, დარღვევა დადგინდა მხოლოდ ერთ შემთხვევაში.⁷⁰ **ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროში** 2020 წელს 3 განცხადება დაფიქსირდა: ერთი განცხადების საფუძველზე, ერთ თანამშრომელს (დეპარტამენტის უფროსს) განესაზღვრა დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომა - „გაფრთხილება“, ხოლო ერთ შემთხვევაში - დაკავებული თანამდებობიდან გათავისუფლდა ორი მთავარი სპეციალისტი. ერთი განცხადება მიღებული იყო Mkhileba.gov.ge-დან, რომელთან მიმართებითაც გადაცდომის ფაქტი არ დადგინდა.

საყურადღებოა, რომ მხილების განაცხადების დაფიქსირების სტატისტიკაში **სამინისტროებისა და საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ მონოდებულ ინფორმაციას შორის აცდენაა.** კერძოდ, ბიუროს წერილის მიხედვით, **2020 წელს 8 სამინისტროს mkhileba.gov.ge-დან 17 შეტყობინება** გაეგზავნა:



67 „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს“ განცხადება საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნის შესახებ უპასუხოდ დატოვებს: ფინანსთა სამინისტრომ, კულტურის სამინისტრომ.

68 საქართველოს საჯარო სამსახურში მოქმედი მხილების მექანიზმი დიდწილად უფუნქციოა, საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, ივნისი 25, 2020, ხელმისაწვდომია აქ.

69 იმ სამინისტროებიდან, რომლებმაც საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნის განცხადებაზე გვიპასუხეს.

70 ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს წერილი № 01/15124, სექტემბერი 30, 2021.

ჯანდაცვის სამინისტროს ინფორმაციით, mkhileba.gov.ge-დან მიიღეს 2 განცხადება, ბიუროს ინფორმაციით კი, პლატფორმის საშუალებით უწყებას 3 განცხადება უნდა მიეღო. ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს ცნობით, mkhileba.gov.ge-დან მიიღეს 1 განცხადება, ხოლო ბიუროს ცნობით - უწყებას 4 განცხადება გაეგზავნა. გარდა ამისა, რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის, შინაგან საქმეთა, გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის, ასევე განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტროების ინფორმაციით, მათ უწყებაში 2020 წელს მხილების შემთხვევები არ დაფიქსირებულა, მაშინ როცა ბიუროს ადმინისტრირებული ვებგვერდიდან ჩანს, რომ მათ სულ მცირე 1 განაცხადი მაინც გაეგზავნათ.

საგანგაშოა, რომ შინაგან საქმეთა სამინისტროსა და სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურში საერთოდ არ ხდება მხილების ფაქტების ცალკე აღრიცხვა, რის გამოც ძალოვან უწყებებში დასაქმებულ პირთა მიერ შიდა მხილების შემთხვევები არ აღირიცხება მხილების განცხადებებზე, შსს-ს შემთხვევაში მამხილებლები ვერც შესაბამისი სამართლებრივი დაცვის გარანტიებით ვერ სარგებლობენ.

გაერო-ს განვითარების პროგრამის (UNDP) მიერ 2019 წელს ჩატარებული კვლევის თანახმად, საქართველოს საჯარო მოსამსახურეთა 44%-ს სჯერა, რომ უწყების შიგნით დარღვევის გასაჩივრებისათვის შეიძლება დაისაჯოს.⁷¹ გარდა ამისა, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის (IDFI) კვლევის მიხედვით:

„საჯარო სამსახურში ეთიკის ნორმების დარღვევის შემთხვევებზე რეაგირების პრაქტიკის ანალიზი აჩვენებს, რომ ხშირ შემთხვევაში საჯარო მოსამსახურეები არ მიმართავენ მხილების სათანადო მექანიზმებს. მსგავს პრაქტიკას მნიშვნელოვნად განაპირობებს საჯარო მოსამსახურეთა დამოკიდებულება არსებულ მექანიზმებთან და კონკრეტულ ფაქტებთან დაკავშირებით. მაგალითად, იმ რესპონდენტების 52%, რომლებმაც ეთიკის ნორმათა დარღვევის ფაქტები რეაგირების გარეშე დატოვეს, მიიჩნევდა, რომ მისთვის ცნობილი დარღვევა არ იყო იმდენად სერიოზული, რომ რეაგირება მოეხდინა. გამოკითხულ საჯარო მოსამსახურეთა 25%-ის შემთხვევაში მიზეზი იყო განცდა, რომ შესაბამის ფაქტს სათანადო რეაგირება არ მოჰყვებოდა. მსგავსი პასუხის მქონე რესპონდენტებმა ცალკეულ შემთხვევებში დატოვეს კომენტარები: „აზრი არ აქვს, რადგან ამ სტრუქტურაში “უფროსი” ყოველთვის მართალია და ქვეშევრდომს უკმაყოფილების შემთხვევაში გათავისუფლებით ემუქრებიან.“⁷²

გარდა საკანონმდებლო ხარვეზების აღმოფხვრისა და კანონის სათანადო აღსრულებისა, მნიშვნელოვანია **მხილების საკითხებთან დაკავშირებით საჯარო მოხელეთა ცნობიერების ამაღლება**. ამასთან, საერთაშორისო კარგი პრაქტიკაც მიუთითებს, რომ აუცილებელია საკონსულტაციო მექანიზმის (მაგალითად, ცხელი ხაზის) დანერგვა, სადაც პოტენციურ მამხილებელს საშუალება ექნება კონფიდენციალურად და უფასოდ მიიღოს რჩევა მამხილებლისათვის კანონით გათვალისწინებული ქმედების, დაცვის საშუალებების, პროცედურებისა და მხილების არხების შესახებ.⁷³ ასეთ მექანიზმად ვერ ჩაითვლება ბიუროს მიერ ადმინისტრირებული პლატფორმა mkhileba.gov.ge.

71 საქართველოს საზოგადოებისა და საჯარო მოხელეების დამოკიდებულებები რეფორმის მიმართ, ნოემბერი, 2019, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

72 მხილების ინსტიტუტის გამონკვევები საქართველოში, კანონმდებლობა და პრაქტიკა, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი, 2021, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

73 Directive (EU) 2019/1937 of the European Parliament and of the Council on the protection of persons who report breaches of Union law, October 23, 2019, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

საჩუქართან დაკავშირებული სამართლებრივი ჩარჩოს პრაქტიკაში განხორციელების მონიტორინგი, შესაძლო დარღვევების გამოვლენა და მათზე სათანადო რეაგირება ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ანტიკორუფციული ინსტრუმენტია. **საქართველოში საჩუქრის პოლიტიკას სათანადო ყურადღება არ ექცევა და, ხშირ შემთხვევაში, საერთოდ უგულებელყოფილია. არ ხდება საჩუქრებთან დაკავშირებული შეზღუდვების ანალიზი, ერთიანი სტატისტიკის წარმოება.**

სარეჟანის კოლიზიის საკანონმდებლო რეგულირება

„საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ კანონი **საჯარო მოსამსახურეებისა და მათი ოჯახის წევრებისათვის** (მუდღე, არასრულწლოვანი შვილი და გერი, აგრეთვე მასთან მუდმივად მცხოვრები პირი) ერთჯერადად და წლის განმავლობაში მიღებული საჩუქრების ჯამური ღირებულების მაქსიმალურ ზღვარს ადგენს.

„საჩუქარი არის საჯარო მოსამსახურისათვის, მისი ოჯახის წევრისათვის უსასყიდლოდ ან შეღავათიანი პირობებით გადაცემული ქონება ან განუღებელი მომსახურება, ქონებრივი ვალდებულებისაგან სრულად ან ნაწილობრივ გათავისუფლება, რომელიც წარმოადგენს საერთო წესიდან გამონაკლისს“ (მუხლი 5, პუნქტი 1).

საჩუქრის პოლიტიკის რეგულირების მიზანია საჯარო მოსამსახურის მიერ სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებაზე გავლენის მოხდენის რისკების შემცირება. გავლენა შესაძლოა იყოს პირდაპირი ან ირიბი. პირდაპირი გავლენის რისკები არსებობს, როდესაც საჩუქარი უშუალოდ საჯარო მოსამსახურეს გადაეცემა, ხოლო ირიბი – როდესაც საჯარო მოსამსახურის ოჯახის წევრ(ებ)ს. საჯარო მოსამსახურის ან მისი ოჯახის წევრის მიერ მიღებულმა საჩუქარმა და/ან მომსახურებამ გავლენა არ უნდა მოახდინოს საჯარო მოსამსახურის მიერ სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებაზე, ეჭვქვეშ არ უნდა დააყენოს საჯარო მოსამსახურის კეთილსინდისიერება, ზიანი არ უნდა მიაყენოს და არ უნდა შელახოს მისი და საჯარო სამსახურის რეპუტაცია.

კანონის თანახმად, საჯარო მოსამსახურის მიერ წლის განმავლობაში მიღებული საჩუქრების ჯამური ღირებულება არ უნდა აღემატებოდეს წლიური ხელფასის 15%-ს, ხოლო ერთჯერადად მიღებული საჩუქრების შემთხვევაში – 5%-ს. რაც შეეხება ოჯახის წევრების მიერ მიღებულ საჩუქრებს, თითოეულ წევრზე ცალ-ცალკე, წლის განმავლობაში მიღებული საჩუქრების ჯამური ღირებულება არ უნდა აღემატებოდეს 1000 ლარს, ხოლო ერთჯერადად მიღებული საჩუქრების – 500 ლარს.⁷⁴

იმ შემთხვევაში თუ, საჩუქრის ღირებულება აღემატება კანონით დასაშვებ ოდენობას, საჯარო მოსამსახურე, ასევე მისი ოჯახის წევრი ვალდებულია, მიღებული საჩუქრის დასახელების, შეფასებითი ან ბუსტი ღირებულებისა და მიუქებლის ვინაობის შესახებ ინფორმაცია სსიპ საჯარო სამსახურის ბიუროს წარუდგინოს 3 სამუშაო დღის ვადაში, ხოლო აკრძალული

74 საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ საქართველოს კანონი, მუხლი 5, საკანონმდებლო მაცნე, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

საჩუქარი გადასცეს საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს სისტემაში შემავალ სსიპ სახელმწიფო ქონების ეროვნულ სააგენტოს.⁷⁵

გარდა ამისა, აკრძალული სარგებლის შეთავაზების შემთხვევაში საჯარო მოსამსახურე ვალდებულია ამის შესახებ თავის უშუალო ხელმძღვანელს და სსიპ საჯარო სამსახურის ბიუროს შეატყობინოს, ხოლო თუ საჩუქარზე უარის თქმა ან მისი დაბრუნება შეუძლებელია, სამი სამუშაო დღის ვადაში სსიპ სახელმწიფო ქონების ეროვნულ სააგენტოს ჩააბაროს.⁷⁶

საჩუქრის პოლიტიკა პრაქტიკაში

იმ 10 სამინისტროში, საიდანაც საჯარო ინფორმაცია მივიღეთ, **2016-2020 წლებში საჯარო მოსამსახურის ან მისი ოჯახის წევრის მიერ მიღებულ საჩუქრებთან დაკავშირებული დარღვევის არცერთი შემთხვევა არ დაფიქსირებულა.** ამასთან, ხუთი წლის განმავლობაში, არცერთ უწყებაში ასევე არ ყოფილა კანონით აკრძალული სარგებლის შეთავაზების შემთხვევები.

სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს მიერ მოწოდებული ინფორმაციით, 2016-2020 წლებში სააგენტოსთვის აკრძალული საჩუქრის გადაცემის მოთხოვნით არ მიუმართავს არცერთ საჯარო მოსამსახურეს.⁷⁷ თუმცა, საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით, „2018 წელს საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაციამ ბიუროს აცნობა საქართველოს პრეზიდენტის მიერ მიღებულ საჩუქართან დაკავშირებით. ბიუროს მიერ გაცემულ იქნა რეკომენდაცია, კანონმდებლობის მოქმედი რეგულაციის ფარგლებში, საჩუქრის შესაბამისი სამსახურისთვის გადაცემის თაობაზე.“ თუმცა სახელმწიფო ქონების ეროვნულ სააგენტოს 2018 წელს აღნიშნული საჩუქარი არ გადასცემია, რაც მკაფიოდ მიუთითებს, რომ ადგილი ჰქონდა კანონდარღვევას.

ეს მონაცემები პირდაპირ მიანიშნებს იმაზე, რომ საჩუქრის მიღებასთან დაკავშირებული რეგულაციები და შეზღუდვები მხოლოდ კანონის დონეზე რჩება და პრაქტიკაში მათი აღსრულება არ ხდება.

საყურადღებოა, რომ კანონი საჩუქართან დაკავშირებულ რეგულაციას თანამდებობის პირის მიერ ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციის წარდგენის ნაწილშიც ითვალისწინებს. კერძოდ, თანამდებობის პირი ვალდებულია ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციაში მიუთითოს მისი ან მისი ოჯახის წევრის მიერ საანგარიშო პერიოდში მიღებული ნებისმიერი საჩუქარი (მათ შორის კანონით ნებადართული), რომლის ღირებულებაც 500 ლარს აღემატება. ამასთან, თანამდებობის პირმა დეკლარაციაში ასევე უნდა მიუთითოს საჩუქრის მიმღების ვინაობა, საჩუქრის გადამცემის ვინაობა,⁷⁸ საჩუქრის გადამცემის საჩუქრის მიმღებთან კავშირი, საჩუქრის სახეობა და მისი საბაზრო ღირებულება.⁷⁹

საჩუქარი შემოსავლის ერთ-ერთი სახეობაა, რომლის ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციაში მითითება თანამდებობის პირის მხრიდან ინტერესთა კონფლიქტის შესაძლო

75 იქვე, მუხლი 5².

76 იქვე, მუხლი 13⁵.

77 სსიპ ქონების ეროვნული სააგენტოს წერილი № 14/61654, სექტემბერი 29, 2021.

78 მიუხედავად კანონის მოთხოვნისა, დეკლარაციის ფორმა საჩუქრის გადამცემის ვინაობის გაცხადებას არ ითვალისწინებს.

79 იქვე, მუხლი 15 (მ).

შემთხვევების გამოვლენის მიზანს ემსახურება. მიუხედავად იმისა, რომ ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციები თუ მედიის წარმომადგენლები ხშირად მიუთითებენ საჩუქრებთან მიმართებით კანონის დარღვევის ფაქტებზე, ამ საკითხზე სათანადო პოლიტიკის წარმოება ხელისუფლების ინტერესის საგანს არ წარმოადგენს. მაგალითად, 2020 წლის აპრილში რადიო თავისუფლებამ⁸⁰ გამოაქვეყნა ჟურნალისტური გამოძიება მაშინდელ თავდაცვის მინისტრ ირაკლი ღარიბაშვილის მაჯის საათების კოლექციასთან დაკავშირებით, რომლებიც ღარიბაშვილის არც ერთ ქონებრივ დეკლარაციაში არ იყო შეტანილი, მათ შორის არც საჩუქრების და არც შეძენილი (10 ათას ლარზე მაღალი ღირებულების) ნივთების გრაფაში.

80 ირაკლი ღარიბაშვილი და მისი მაჯის საათები, რადიო თავისუფლება, გიორგი მგელაძე, აპრილი 22, 2020, ხელმისაწვდომია [აქ](#); დამოუკიდებლობის დღეს პრემიერს და მის მეუღლეს ძვირფასი არადეკლარირებული საათები ეკეთათ, რადიო თავისუფლება, გიორგი მგელაძე, ივნისი 7, 2021, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო“ ჩაკომენდაციები საქართველოს მთავრობას

გარდაქვემოთჩამოთვლილი კონკრეტული რეკომენდაციებისა, კვლევაში განხილული მთელი რიგი პრობლემების მოგვარებისთვის აუცილებელია **დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სააგენტოს** შექმნა. საერთაშორისო პრაქტიკით დასტურდება, რომ **დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სამსახური არის სისტემურ კორუფციასთან ბრძოლის ეფექტური მექანიზმი**. ეს მოდელი წარმატებით არის დანერგილი არაერთ ევროპულ ქვეყანაში და მისი საქართველოში დანერგვა ანტიკორუფციული სისტემის გაძლიერებისკენ მიმართული კრიტიკულად მნიშვნელოვანი ინსტიტუციური ნაბიჯი იქნება.

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო“ და მისი პარტნიორი ორგანიზაციები წლებია მოუწოდებენ საქართველოს მთავრობას, გაატაროს ეს რეფორმა. შესაბამისი საკანონმდებლო პაკეტი ამჟამად პარლამენტშია ინიცირებული.⁸¹

კორუფციული სამართალდარღვევების, ინტერესთა და თანამდებობრივი შეუთავსებლობის გამოვლენა

„საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ კანონის პრაქტიკაში აღსრულების მიზნით:

1. **ინსტიტუციურ დონეზე** - შიდა მექანიზმების დანერგვა და პრაქტიკაში ამოქმედება კანონის დარღვევის სავარაუდო ფაქტების გამოვლენის, შესწავლისა და მათზე რეაგირებისათვის.
2. **ცენტრალურ დონეზე** - სახელმწიფო სტრუქტურის განსაზღვრა, რომელიც პასუხისმგებელი იქნება კანონის აღსრულების ზედამხედველობაზე, სტატისტიკური მონაცემების შეგროვებაზე, დამუშავებაზე, გაანალიზებასა და პროაქტიულ გამოქვეყნებაზე.

ანტიკორუფციული პოლიტიკის შემუშავება, განხორციელება და მონიტორინგი

3. **კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭოს** დებულების განახლება, სამუშაო პროცესის აღდგენა და მასში სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციათა რეალური მონაწილეობის უზრუნველყოფა.
4. **ანტიკორუფციული სამდივნოს** სრულად დაკომპლექტება და სათანადო რესურსებით აღჭურვა. საბჭოსთვის რეკომენდაციების წარდგენა ანტიკორუფციული პოლიტიკის განხორციელების მიმართულებით - არსებული გამოწვევებისა და საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკის ანალიზის საფუძველზე.

81 საკანონმდებლო პაკეტი ხელმისაწვდომია აქ.

5. **ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და შესაბამისი სამოქმედო გეგმის** შემუშავების პროცესის დაუყოვნებლივ დაწყება:
 - მტკიცებულებებზე დაფუძნებული და შედეგზე ორიენტირებული პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავება;
 - ამ პროცესში არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და აკადემიური წრეების წარმომადგენელთა რეალური მონაწილეობის ხელშეწყობა;
 - პოლიტიკის დოკუმენტებში საერთაშორისო რეკომენდაციებისა და შეფასებების ასახვა.
6. სტრატეგიებისა და სამოქმედო გეგმების **რეგულარული მონიტორინგი და შეფასება**. საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 20 დეკემბრის №629 დადგენილებით დამტკიცებული პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავების, მონიტორინგისა და შეფასების წესით გათვალისწინებული მინიმალური სტანდარტების დაკმაყოფილება.
7. **საერთაშორისო რეკომენდაციების** ეროვნულ დონეზე დანერგვის კოორდინაცია და შესრულების მონიტორინგი.

ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციები და მათი მონიტორინგი

თანამდებობის პირთა **ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარირებისა და დეკლარაციების მონიტორინგის სისტემის გაუმჯობესება**, კერძოდ:

8. ქონებრივი დეკლარაციების წარდგენის ვალდებულების გავრცელება **ყველა დონის პროკურორზე, ანტიკორუფციულ საქმეთა გამომძიებლებზე, სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირთა მრჩევლებზე**.
9. დეკლარაციის ფორმით გათვალისწინებული **ინფორმაციის ნუსხის გაფართოება**:
 - საჯარო მოსამსახურის და მასთან დაკავშირებული პირების მიერ **ბენეფიციარი მესაკუთრეობის** გაცხადება;
 - **ონლაინაქტივების** (მაგალითად, კრიპტოვალუტების) გაცხადების ვალდებულება;
 - **თანამდებობაზე პირველად განმწესებამდე** და ასევე **გათავისუფლების შემდეგ** განეული ანაზღაურებადი და არა-ანაზღაურებადი საქმიანობის შესახებ ინფორმაციის საჯაროობა;
 - **არა-ანაზღაურებადი საქმიანობის შესახებ** ინფორმაციის წარდგენა.
10. დეკლარაციების მონიტორინგისათვის **დამოუკიდებელი კომისიის არ-შექმნის შესაძლებლობის მაქსიმალურად აღმოფხვრა**. ამ მიზნით:
 - სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებთან და აკადემიური წრეების წარმომადგენლებთან კონსულტაციის დაწყება და ქმედითი მექანიზმის შემუშავება;
 - კომისიის დაკომპლექტების წესისა და წევრობისათვის დადგენილი კრიტერიუმების გადახედვა და გაუმჯობესება.

11. **დამოუკიდებელი კომისიის ვერ დაკომპლექტების შემთხვევაში**, კომისიის მიერ შესარჩევი 5%-იანი კვოტის სახელმწიფო-პოლიტიკური და განსაკუთრებული კორუფციული რისკის მქონე თანამდებობის პირების მონიტორინგისათვის გამოყენება.
12. ქონებრივი დეკლარაციების მონიტორინგის **ინტერესთა შეუთავსებლობის, კორუფციულ სამართალდარღვევათა გამოვლენისა და პრევენციის** მექანიზმად გამოყენება.
13. **საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ** დეკლარაციების მონიტორინგის დაწყება:
 - **ანონიმური განცხადების** საფუძველზე;
 - **სხვადასხვა ღია წყაროებზე არსებული მონაცემების გადამონშების**, მათ შორის მედია საშუალებების მიერ შესაძლო დარღვევების შესახებ **გავრცელებული ინფორმაციის** საფუძველზე.
14. **დეკლარაციის პლატფორმის განახლება**:
 - **რისკებზე დაფუძნებული ავტომატური შერჩევის მექანიზმის დანერგვა**;
 - დეკლარაციების მიერ წარმოდგენილი ინფორმაციის **დამუშავებად (ღია მონაცემების) ფორმატში** გამოქვეყნება.

მხილება საჯარო სამსახურში

კორუფციული დანაშაულის მხილებისა და მამხილებელთა დაცვის სისტემის დახვეწა და პრაქტიკაში ამუშავება, კერძოდ:

15. კანონის საფუძველზე, **ცენტრალურ დონეზე სახელმწიფო სტრუქტურის განსაზღვრა**, რომელიც პასუხისმგებელი იქნება:
 - მხილებასთან დაკავშირებული **კანონმდებლობის აღსრულების ზედამხედველობაზე**;
 - მხილების ფაქტებისა და მამხილებელთა დაცვის შესახებ **დეტალური სტატისტიკისა და სხვა ინფორმაციის რეგულარულ** შეგროვებაზე, დამუშავებაზე, გაანალიზებაზე; ასევე მათ **პროაქტიულ გამოქვეყნებაზე**.
16. მხილების განცხადების იდენტიფიცირების, მასზე რეაგირებისა და მონაცემების შეგროვების **ერთიანი სახელმწიფო სტანდარტის შემუშავება**.
17. საქართველოს შინაგან საქმეთა და თავდაცვის სამინისტროების მიერ საერთაშორისო კარგ პრაქტიკაზე დაფუძნებული მამხილებლის დაცვის **სპეციალური კანონმდებლობის დაუყოვნებლივ მიღება და პრაქტიკაში სრულად ამოქმედება**.
18. **სახალხო დამცველის აპარატის** მიერ მხილების განცხადებათა იდენტიფიცირებისა და მათზე რეაგირების მექანიზმის დანერგვა.

19. **OECD/ACN-ის რეკომენდაციის შესაბამისად, სამართალდამცავი უწყებების მხილების არხებისა და მხილების ფაქტებზე რეაგირების პრაქტიკის შეფასება.**
20. **მამხილებლის დაცვასთან დაკავშირებული არსებული საკანონმდებლო ჩარჩოს ანალიზი და მისი შემდგომი გაუმჯობესების მიზნით შესაბამისი ცვლილებების ინიცირება და დამტკიცება.**
21. **მხილებასთან და მამხილებელთა დაცვასთან დაკავშირებით ისეთი საკონსულტაციო მექანიზმის (მაგალითად, ცხელი ხაზის) დანერგვა, რომელიც პოტენციურ მამხილებელს საშუალებას მისცემს კონფიდენციალურად და უფასოდ მიიღოს რჩევა მამხილებლებისათვის კანონით გათვალისწინებული ქმედების, დაცვის საშუალებების, პროცედურებისა და მხილების არხების შესახებ.**
22. **მხილების საკითხებთან დაკავშირებით საჯარო მოხელეთა ცნობიერების ამაღლება.**

საჩუქრის პოლიტიკა

23. **სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების ჩართულობით საჩუქრებთან დაკავშირებული შეზღუდვების პრაქტიკაში აღსრულების მონიტორინგის არსებული მექანიზმის შეფასება; საჭიროების შემთხვევაში საკანონმდებლო ცვლილებების მომზადება, მისი ინიცირება, დამტკიცება და პრაქტიკაში ამოქმედება.**
24. **საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ დეკლარაციების მონიტორინგის ფარგლებში საჩუქართან დაკავშირებული შეზღუდვების სათანადო მონიტორინგი.**
25. **საჩუქართან დაკავშირებული შეზღუდვების აღსრულებაზე პასუხისმგებელი უწყების იდენტიფიცირება, რომელიც პასუხისმგებელი იქნება:**
 - **საჩუქართან დაკავშირებული შეზღუდვების აღსრულების ზედამხედველობაზე;**
 - **დეტალური სტატისტიკისა და სხვა ინფორმაციის რეგულარულ შეგროვებაზე, დამუშავებაზე, გაანალიზებაზე; ასევე მათ პროაქტიულ გამოქვეყნებაზე.**

