



საქართველოს ანტიკორუფციული კანონმდებლობის განხორციელება პრაქტიკაში

საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო
2015



ანგარიში მომზადდა შვედეთის საერთაშორისო განვითარების თანამშრომლობის
სააგენტოს ფინანსური მხარდაჭერით. ანგარიშში გამოხატული მოსაზრებები შეიძლება
არ გამოხატავდეს სააგენტოს პოზიციას. მხოლოდ საერთაშორისო გამჭვირვალობა -
საქართველოა პასუხისმგებელი ანგარიშის შინაარსზე.

სარჩევი

| | |
|--|----|
| I. შესავალი | 4 |
| II. შემაჯამებელი მიმოხილვა | 5 |
| III. ანტიკორუფციული კანონმდებლობის მიმოხილვა | 8 |
| “საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობის და კორუფციის შესახებ” კანონი ... | 8 |
| “საჯარო სამსახურის შესახებ” კანონი | 10 |
| სისხლის სამართლის კოდექსი..... | 12 |
| “ლობისტური საქმიანობის შესახებ” კანონი..... | 13 |
| „ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების შესახებ“ კანონი..... | 14 |
| IV. ანტიკორუფციული კანონმდებლობის შესრულება პრაქტიკაში..... | 15 |
| “საჯარო სამსახურის შესახებ” კანონი | 15 |
| “საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობის და კორუფციის შესახებ” კანონი . | 24 |
| საჯარო სამსახურის ბიურო | 35 |
| ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისია | 37 |
| საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისია..... | 38 |
| ლობისტების საქმიანობა | 41 |
| პარლამენტის საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტი | 42 |
| შსს და მთავარი პროკურატურა | 44 |
| V. დასკვნა | 46 |

I. შესავალი

ანტიკორუფციული კანონმდებლობის შემადგენელი სამართლებრივი დებულებები საქართველოში დიდი ხანია არსებობს და ამ დროის მანძილზე მუდმივად მიმდინარეობს მათში ცვლილებების შეტანისა და მათი დახვეწის პროცესი. მაგალითად, “საჯარო სამსახურის შესახებ”¹ და “საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ”² კანონები საქართველოში 1997 წლიდან არსებობს. პირველ მათგანში მიღების დღიდან 104-ჯერ, მეორეში კი 50-ჯერ იქნა სხვადასხვა სახის ცვლილება შეტანილი. საქართველოში 1998 წლიდან მოქმედებს “ლობისტური საქმიანობის შესახებ”³ კანონიც. ასევე, “სისხლის სამართლის კოდექსი” ითვალისწინებს სასჯელს კორუფციული და სამოხელეო დანაშაულებისთვის.⁴ გარდა ამისა, სხვადასხვა მარეგულირებელი ორგანოს მუშაობის, მისი თანამშრომლების ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კეთილსინდისიერების პრინციპები შესაძლოა სხვადასხვა კანონით რეგულირდებოდეს.

თუმცა, საკანონმდებლო ბაზის მოწესრიგებასთან ერთად, არანაკლებ მნიშვნელოვანია არსებული სამართლებრივი დებულებების პრაქტიკაში ეფექტიანად აღსრულება. სწორედ ამ საკითხის შესწავლას ისახავს მიზნად წინამდებარე ანგარიში.

კვლევის ფარგლებში “საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველომ” საჯარო უწყებებიდან გამოითხოვა ინფორმაცია, რომელიც ეხებოდა “საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ”, “საჯარო სამსახურის შესახებ” და “ლობისტური საქმიანობის შესახებ” კანონების დარღვევის და მათზე რეაგირების სტატისტიკას, ასევე, სისხლის სამართლის კოდექსის შესაბამისი მუხლებით დაწყებული გამოძიებისა და სისხლის სამართლებრივი დევნის მაჩვენებლებს.

ამასთან ერთად, წარმოდგენილ დოკუმენტში მოყვანილია ე.წ. “სამაგიდო კვლევით” (desk research) მოძიებული რამდენიმე შემთხვევა, რომელიც ანტიკორუფციული კანონმდებლობის პრაქტიკაში ეფექტიანი შესრულების ხარვეზებს ავლენს.

¹ “საჯარო სამსახურის შესახებ” კანონი, იხ: <https://goo.gl/Rkadtb>

² “საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ” კანონი, იხ: <https://goo.gl/lnF3IC>

³ “ლობისტური საქმიანობის შესახებ” კანონი, იხ.: <https://goo.gl/fn1NJ5>

⁴ “საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი,” იხ: <https://goo.gl/1sDWC>

II. შემაჯამებელი მიმოხილვა

საქართველოს საჯარო სექტორში ანტიკორუფციული კანონმდებლობის ეფექტიანად განხორციელება, დანაშაულის გამოვლენა თუ პრევენციური ზომების გატარება რიგ პრობლემებთან არის დაკავშირებული. პრობლემებს კომპლექსური ხასიათი აქვს და რამდენიმე ასპექტს მოიცავს. აქვე, აღსანიშნავია, რომ კვლევისას ერთ-ერთი მთავარი დაბრკოლება საჯარო უწყებების მიერ არასრულად მოწოდებული ინფორმაცია იყო. რამდენიმე საჯარო უწყებამ “საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს” მიერ დასმულ კითხვებს საერთოდ არ უპასუხა. ზოგიერთ შემთხვევაში, იქმნებოდა შთაბეჭდილება, რომ კონკრეტულ კითხვებზე პასუხისთვის თავის არიდება განზრახვნილი იყო.

კვლევის ძირითადი მიგნებები:

- სამინისტროების უმრავლესობაში არსებობს შიდა ორგანო (როგორც წესი, შიდა აუდიტის სამსახური) რომლის მოვალეობებში “საჯარო სამსახურის შესახებ” და “საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ” კანონებით დადგენილი ნორმების დარღვევის შემთხვევების გამოვლენა, შესწავლა და რეაგირება შედის.
- ხშირ შემთხვევაში ამ სტრუქტურების საქმიანობა არაეფექტიანია. ამ ვარაუდს ამყარებს მედიისა თუ არასამთავრობო ორგანიზაციების კვლევები, რომლებიც ინტერესთა კონფლიქტისა თუ კორუფციული სამართალდარღვევის შესახებ მიუთითებენ, მაშინ, როცა ზემოხსენებულ ორგანოებს შესაბამისი კანონის დარღვევის არც ერთი შემთხვევა არ გამოუვლენიათ.
- დამოუკიდებელ მარეგულირებელ კომისიებში ინტერესთა კონფლიქტის შესაძლო შემთხვევების შემსწავლელი შიდა ორგანოები არ არსებობს
- საჯარო უწყებების უმრავლესობას მხილების მკაფიო შიდა მექანიზმი შემუშავებული არ აქვს და მათ ეს არც კანონით ევალებათ, რაც მამხილების დაცვის მოქმედი კანონმდებლობის რეალობაში განხორციელების მხრივ მნიშვნელოვან ხარვეზს ქმნის და არ პასუხობს საუკეთესო პრაქტიკის მოთხოვნებს.
- შინაგან საქმეთა, თავდაცვის სამინისტროსა და უსაფრთხოების სამსახურს მამხილებელთა დაცვის სპეციალური კანონმდებლობის შემუშავება ევალებათ, რომელიც დღემდე არ არსებობს.

- სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ანტიკორუფციული დეპარტამენტის საქმიანობა გამჭვირვალე არ არის.
- პარლამენტის წევრთა ქონებრივ დეკლარაციებში ბოლო წლებში არაერთი უზუსტობა იქნა აღმოჩენილი
- “საჯარო სამსახურის შესახებ” კანონის ანტიკორუფციული დებულებებიდან ყველაზე მეტ კითხვას ე.წ. „მბრუნავი კარის“ მარეგულირებელი ნორმები (მუხლი 65. სამსახურში შესვლის შეზღუდვა) და მისი პრაქტიკაში აღსრულება ბადებს. კერძოდ, კანონი არ ვრცელდება ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეებზე და გაუგებარია, თუ რომელი ორგანოა პასუხისმგებელი მის აღსრულებაზე.

ძირითად მიგნებებზე დაყრდნობით “საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველომ” შემდეგი რეკომენდაციები შეიმუშავა:

- საჯარო უწყებებში “საჯარო სამსახურის შესახებ” და “საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობის და კორუფციის შესახებ” კანონების აღსრულებაზე პასუხისმგებელი ორგანოებისთვის უფრო მეტად პრიორიტეტული უნდა გახდეს ამ კუთხით დარღვევების გამოვლენა და მათზე რეაგირება. აუცილებელია, აგრეთვე, ამ ორგანოების შესაძლებლობების გაძლიერება, მათ შორის მათი თანამშრომლების გადამზადების გზით.
- დამოუკიდებელ მარეგულირებელ კომისიებს კანონით უნდა დაევალოთ ინტერესთა კონფლიქტის შესაძლო შემთხვევების შემსწავლელი შიდა ორგანოების შექმნა.
- საჯარო უწყებებს კანონით უნდა დაევალოთ მხილების მკაფიო და მარტივი შიდა პროცედურების შემუშავება, რომლის შესახებ ინფორმაციასაც საკუთარ თანამშრომლებს პროაქტიულად მიაწოდებენ.
- უნდა შეიქმნას ძალოვან უწყებებში მამხილებელთა დაცვის უზრუნველმყოფი ქმედითი და ეფექტური კანონმდებლობა ან არსებული კანონმდებლობა უნდა გავრცელდეს ამ უწყებების თანამშრომლებზე.
- “საჯარო სამსახურის შესახებ” კანონის 65-ე მუხლი (სამსახურში შესვლის შეზღუდვა), რომელიც “მბრუნავი კარის” მარეგულირებელ ნორმებს შეიცავს, ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეებზეც უნდა გავრცელდეს. უნდა გამოსწორდეს ამ ნორმის სხვა ხარვეზებიც (მაგალითად, მისი შესრულების მონიტორინგზე პასუხისმგებელი უწყების არარსებობა).

- უსაფრთხოების სამსახურის ანტიკორუფციული დეპარტამენტის საქმიანობა უფრო გამჭვირვალე უნდა გახდეს.
- პარლამენტის საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტმა მეტი ყურადღება უნდა დაუთმოს დეპუტატების ქონებრივი დეკლარაციების შესწავლას
- ანტიკორუფციული კანონმდებლობის ეფექტიანად აღსრულებისთვის აუცილებელია შეიქმნას დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სააგენტო, რომელიც სათანადო უფლებამოსილებებით, რესურსებით და პოლიტიკური დამოუკიდებლობით იქნება აღჭურვილი.

III. ანტიკორუფციული კანონმდებლობის მიმოხილვა

“საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობის და კორუფციის შესახებ” კანონი

“საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობის და კორუფციის შესახებ” კანონი ადგენს საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის თავიდან აცილების, გამოვლენისა და აღკვეთის, ასევე კორუფციული სამართალდარღვევის ჩამდენ პირთა პასუხისმგებლობის ძირითად პრინციპებს.⁵ ამავე კანონით რეგულირდება თანამდებობის პირთა ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციების წარდგენასთან და მამხილებლის დაცვასთან დაკავშირებული საკითხები.

კანონის თანახმად, საჯარო სამსახურში კორუფცია განიმარტება, როგორც “საჯარო მოსამსახურის მიერ თანამდებობის ან მასთან დაკავშირებული შესაძლებლობის გამოყენება კანონით აკრძალული ქონებრივი ან სხვა სიკეთის მიღების მიზნით, აგრეთვე მისთვის ამ სიკეთის გადაცემა ან მის მიღებასა და დაკანონებაში ხელის შეწყობა.”⁶ კანონის მიხედვით, კორუფციული სამართალდარღვევა შესაძლოა ითვალისწინებდეს დისციპლინურ, ადმინისტრაციულ და სისხლისსამართლებრივ პასუხისმგებლობას. ამავე კანონით განსაზღვრულია “საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობის” ცნებაც, რომელიც წარმოადგენს საჯარო მოსამსახურის ქონებრივი ან სხვა პირადი ინტერესების დაპირისპირებას სახელმწიფო სამსახურის ინტერესებთან.⁷ კანონით ასევე რეგულირდება საჯარო მოხელისა და მისი ოჯახის წევრისთვის საჩუქრის გადაცემის და მოხელის ქონების წარმომავლობის დასაბუთების საკითხები.⁸ საჯარო მოხელე ვალდებულია, აკრძალული საჩუქრის მიღების შემთხვევაში ის სამი სამუშაო დღის ვადაში გადასცეს სსიპ ფინანსთა სამინისტროს მომსახურების სააგენტოს.⁹

“საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობის და კორუფციის შესახებ” კანონი ადგენს შეზღუდვას თანამდებობის პირისთვის და უკრძალავს ქონებრივი გარიგება

⁵ “საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობის და კორუფციის შესახებ” კანონი, მუხლი 1

⁶ “საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობის და კორუფციის შესახებ” კანონი, მუხლი 3

⁷ “საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობის და კორუფციის შესახებ” კანონი, მუხლი 3

⁸ “საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობის და კორუფციის შესახებ” კანონი, მუხლი 5

⁹ “საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობის და კორუფციის შესახებ” კანონი, მუხლი 5²

დადოს იმ სახაზინო დაწესებულებასთან, რომელშიც მას თანამდებობა უკავია. თანამდებობის პირს ასევე ეკრძალება საჯარო მოხელის რანგში ქონებრივი გარიგების დადება ახლო ნათესავთან ან მის წარმომადგენელთან.¹⁰ გადაწყვეტილების მიღებისას მოხელის პირადი ან ქონებრივი ინტერესის არსებობის შემთხვევაში ის ვალდებულია თვითაცილების შესახებ განაცხადოს.¹¹ ამავე კანონით რეგულირდება საჯარო სამსახურში თანამდებობრივი შეუთავსებლობის საკითხები. კანონის თანახმად, თანამდებობის პირს და მისი ოჯახის წევრს უფლება არა აქვს ეკავოს რაიმე თანამდებობა, ასრულებდეს რაიმე სამუშაოს ან ფლობდეს აქციებსა და საწესდებო კაპიტალს იმ საწარმოში, რომლის საქმიანობის კონტროლიც ამ თანამდებობის პირის ან მისი სამსახურის უფლებამოსილებაში შედის. თანამდებობის პირს ასევე ეკრძალება, ეკავოს რაიმე თანამდებობა რომელიმე საწარმოში.¹²

კანონის თანახმად, თანამდებობის პირი ვალდებულია დატოვოს დაკავებული თანამდებობა თუ:

- თუ მან ან მისი ოჯახის წევრმა დაარღვია ამ კანონით გათვალისწინებული თანამდებობრივი შეუთავსებლობის მოთხოვნები;
- თუ სასამართლო გადაწყვეტილებით დადასტურდა, რომ თანამდებობის პირის მფლობელობაშია უკანონო ან/და დაუსაბუთებელი ქონება.¹³

“საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობის და კორუფციის შესახებ” კანონი საჯარო მოხელეებს საკუთარი და ოჯახის წევრების ეკონომიკური ინტერესების ყოველწლიურად დეკლარირების ვალდებულებასაც აკისრებს და მისი დარღვევის შემთხვევაში შესაბამის სანქციებსაც განსაზღვრავს.¹⁴

ამავე კანონით დგინდება მამხილებლის დაცვის სამართლებრივი მექანიზმები, მხილების პროცედურა და მხილებასთან დაკავშირებული სხვა საკითხები.¹⁵ კანონის მიხედვით, მხილება შეიძლება განხორციელდეს წერილობით, ზეპირად, ელექტრონულად, ტელეფონით, ფაქსით, ბიუროს მიერ ადმინისტრირებული ვებ-გვერდის მეშვეობით ან სხვა საშუალებით. ამავე დროს, მხილება შეიძლება იყოს ანონიმური. თუ არ არსებობს მამხილებლის მიერ მისი ვინაობის გამჟღავნების წერილობით გამოხატული ნება, კანონი განცხადების განმხილველ ორგანოს აკისრებს

¹⁰ “საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობის და კორუფციის შესახებ” კანონი, მუხლი 10

¹¹ “საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობის და კორუფციის შესახებ” კანონი, მუხლი 11

¹² “საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობის და კორუფციის შესახებ” კანონი, მუხლი 13

¹³ “საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობის და კორუფციის შესახებ” კანონი, მუხლი 13

¹⁴ “საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობის და კორუფციის შესახებ” კანონი, თავი IV

¹⁵ “საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობის და კორუფციის შესახებ” კანონი, თავი V

ვალდებულებას, არ გაამჟღავნოს მამხილებლის ვინაობა.¹⁶ კანონის მე-20⁴ მუხლი კი მამხილებლის დაცვის გარანტიებს აყალიბებს. მაგალითად, დაუშვებელია მამხილებლის, ან მისი ნათესავის დაშინება.

თუმცა, ამ კანონის მოქმედება არ ვრცელდება თავდაცვის სამინისტროს, შინაგან საქმეთა სამინისტროსა და სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის სისტემაზე, რადგან ამ უწყებებში მხილების საკითხები სპეციალური კანონმდებლობით უნდა დარეგულირდეს.¹⁷

“საჯარო სამსახურის შესახებ” კანონი

“საჯარო სამსახურის შესახებ” კანონი ადგენს საჯარო სამსახურის ორგანიზაციის სამართლებრივ საფუძვლებს, აწესრიგებს განხორციელებულ ურთიერთობებს და განსაზღვრავს საჯარო სამსახურში დასაქმებულთა სამართლებრივ სტატუსს. კანონი განასხვავებს საჯარო მოსამსახურის სახეებს: სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირი; მოხელე; დამხმარე მოსამსახურე; შტატგარეშე მოსამსახურე.

“საჯარო სამსახურის შესახებ” კანონით დადგენილია კრიტერიუმები, რომელთა მიხედვითაც პირი არ მიიღება საჯარო სამსახურში.¹⁸ ამავე კანონით ერთმანეთისგან გამიჯნულია პარტიული საქმიანობა და საჯარო მოსამსახურეობა, შესაბამისად სახელმწიფო მოსამსახურეს ეკრძალება საკუთარი სამსახურეობრივი მდგომარეობის პარტიული საქმიანობისთვის გამოყენება.¹⁹ “საჯარო სამსახურის შესახებ” კანონი აწესებს სამსახურეობრივ ზედამხედველობასთან დაკავშირებულ შეზღუდვებს. მაგალითად, საჯარო მოხელეს ეკრძალება იმ ორგანიზაციის ზედამხედველობა, რომელის ხელძღვანელ ორგანოებში მისი ოჯახის წევრები საქმიანობენ.²⁰ საჯარო მოხელეს ეზღუდება სამეწარმეო საქმიანობის უფლებაც, მას მხოლოდ წილის ან აქციათა პაკეტის ფლობის უფლება აქვს.²¹ ამასთან, სახელმწიფო მოსამსახურე არ უნდა იღებდეს შემოსავალს იმ ორგანიზაციებიდან, რომელთაც სამსახურეობრივ მოვალეობათა შესრულების წესით უწევს ზედამხედველობას.

¹⁶ “საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობის და კორუფციის შესახებ” კანონი, მუხლი 20⁴

¹⁷ “საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობის და კორუფციის შესახებ” კანონი, მუხლი 20¹¹

¹⁸ “საჯარო სამსახურის შესახებ” კანონი, მუხლი 17

¹⁹ “საჯარო სამსახურის შესახებ” კანონი, მუხლი 61

²⁰ “საჯარო სამსახურის შესახებ” კანონი, მუხლი 62

²¹ “საჯარო სამსახურის შესახებ” კანონი, მუხლი 63

საჯარო სამსახურის კანონს შემოაქვს სამსახურებრივი შეუთავსებლობის ცნება და სახელმწიფო მოსამსახურეს გარკვეულ შეზღუდვებს უწესებს დაკავებული თანამდებობის პარალელურად სხვა ანაზღაურებადი სამუშაოს შესრულებასთან დაკავშირებითაც.²²

გათავისუფლებულ სახელმწიფო მოხელეს მუშაობის დაწყება ეკრძალება იმ საჯარო უწყებაში, რომელსაც უკანასკნელი სამი წლის განმავლობაში უწევდა ზედამხედველობას. გარდა ამისა, სამი წლის განმავლობაში მას უფლება არ აქვს იმ დაწესებულებიდან ან ორგანიზაციიდან მიიღოს შემოსავალი, რომელსაც უკანასკნელი სამი წლის განმავლობაში ზედამხედველობდა.²³

სახელმწიფო მოხელეს აკრძალული აქვს გარიგების დადება პარტიებთან, მისი სამეწარმეო საქმიანობის სუბიექტებთან, ისევე როგორც სახელმწიფო მოხელეს აკრძალული აქვს გარიგება დადოს თავის ოჯახის წევრებთან და ნათესავებთან²⁴.

“საჯარო სამსახურის შესახებ” კანონის 73-ე მუხლი განსაზღვრავს ქცევის ზოგად წესებს, მიზნებსა და მოქმედების სფეროს, შესაბამისად სახელმწიფო მოხელეებისთვის გარკვეულ აკრძალვებსა და ვალდებულებებს აწესებს.²⁵ აღნიშნული მუხლი ადგენს ქცევის ზოგად წესებს საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობის და კორუფციული სამართალდარღვევის თავიდან ასაცილებლად.²⁶

73⁴-ე მუხლის მე-4 პუნქტი განსაზღვრავს საჯარო მოსამსახურესთან დაკავშირებული პირის ცნებას. ასეთ პირად მიიჩნევა, საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ კანონით გათვალისწინებული „ოჯახის წევრი“ და „ახლო ნათესავი“, აგრეთვე ნებისმიერი სხვა პირი, რომელთანაც საჯარო მოსამსახურეს აქვს ერთიანი საოჯახო (შინა) მეურნეობა, ანუ ისეთი განსაკუთრებული ურთიერთობა, რომელმაც შეიძლება გავლენა მოახდინოს მათი საქმიანობასა და ეკონომიკურ შედეგებზე. ამავე მუხლის მე-3 პუნქტი კი საჯარო მოსამსახურეს ავალდებულებს საჯარო სამსახურში შესვლიდან ერთი თვის ვადაში, შემდგომ კი ყოველი კალენდარული წლის 1 თებერვლამდე მიაწადოს ინფორმაცია შესაბამის სტრუქტურებს მის უწყებაში დასაქმებული “დაკავშირებული პირის შესახებ”.²⁷

²² “საჯარო სამსახურის შესახებ” კანონი, მუხლი 64

²³ “საჯარო სამსახურის შესახებ” კანონი, მუხლი 65

²⁴ “საჯარო სამსახურის შესახებ” კანონი, მუხლი 66

²⁵ “საჯარო სამსახურის შესახებ” კანონი, მუხლი 73¹, მუხლი 73²

²⁶ “საჯარო სამსახურის შესახებ” კანონი, მუხლი 73⁴, მუხლი 73⁵

²⁷ “საჯარო სამსახურის შესახებ” კანონი, მუხლი 73⁴ მე-4 პუნქტი

კორფციული სამართალდარღვევის თავიდან ასაცილებლად კანონის 73⁵ მუხლის მე-2 პუნქტი საჯარო მოსამსახურეს ავალდებულებს მიღებული საჩუქრის შესახებ აცნობოს საჯარო უწყების შესაბამის სტრუქტურას.²⁸ იმ შემთხვევაში კი, თუ საჯარო მოსამსახურეს სთავაზობენ არაჯეროვან სარგებელს, იგი ვალდებულია შემოთავაზების მცდელობის შესახებ 3 სამუშაო დღის ვადაში, წერილობითი ფორმით შეატყობინოს თავის უშუალო ხელმძღვანელს.²⁹

ამავე კანონის 78-ე და 79-ე მუხლებითაა დადგენილი დისციპლინარული გადაცდომის ნორმები და მათზე შესაბამისი პასუხისმგებლობის ზომები, კერძოდ:³⁰

- შენიშვნა;
- გაფრთხილება;
- არა უმეტეს ათი სამუშაო დღის ხელფასის დაკავება;
- სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებისაგან ჩამოშორება ხელფასის გაცემის შეჩერებით – არა უმეტეს ათი სამუშაო დღისა;
- უფრო დაბალი თანრიგის თანამდებობრივ სარგოზე გადაყვანა – არა უმეტეს ერთი წლისა;
- სამსახურიდან განთავისუფლება ამ კანონის საფუძველზე.³¹

სისხლის სამართლის კოდექსი

საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი ითვალისწინებს სხვადასხვა სიმძიმის პასუხისმგებლობას კორუფციულ ან კორუფციასთან დაკავშირებულ დანაშაულზე. საქართველოს კანონმდებლობით, სისხლის სამართლის წესით დასჯადია ამომრჩევლის მოსყიდვა³²; სამსახურებრივი მდგომარეობის გამოყენებით სხვისი ნივთის ან ქონებრივი უფლების მართლსაწინააღმდეგო მითვისება ან გაფლანგვა³³; დანაშაული სამეწარმეო ან სხვა ორგანიზაციაში სამსახურის ინტერესის წინააღმდეგ,

²⁸ "საჯარო სამსახურის შესახებ" კანონი, მუხლი 73⁵ მე-2 პუნქტი

²⁹ "საჯარო სამსახურის შესახებ" კანონი, მუხლი 73⁵ მე-3 პუნქტი, "ვ" ქვეპუნქტი.

³⁰ "საჯარო სამსახურის შესახებ" კანონი, მუხლი 79

³¹ "საჯარო სამსახურის შესახებ" კანონი, მუხლი 79

³² "საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი", მუხლი 164¹

³³ "საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი", მუხლი 182

როგორებიცაა უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენება³⁴ და კომერციული მოსყიდვა³⁵; სამონელეო დანაშაული, კერძოდ, სამსახურებრივი უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენება³⁶, სამსახურებრივი უფლებამოსილების გადამეტება³⁷, სამეწარმეო საქმიანობაში უკანონო მონაწილეობა³⁸, ქრთამის აღება³⁹, ქრთამის მიცემა⁴⁰, ზეგავლენით ვაჭრობა⁴¹, კანონით აკრძალული საჩუქრის მიღება⁴² და სამსახურებრივი სიყალბე⁴³.

“ლობისტური საქმიანობის შესახებ” კანონი

საქართველოს კანონმდებლობის თანახმად, ლობისტური საქმიანობა არის საკანონმდებლო ცვლილების განხორციელების მიზნით წარმომადგენლობით ან აღმასრულებელ ორგანოზე ლობისტად რეგისტრირებული პირის (ლობისტის) ისეთი ზემოქმედება, რომელიც არ არის აკრძალული კანონმდებლობით.⁴⁴ კანონის მიხედვით, საქართველოში ლობისტად დარეგისტრირება ქვეყნის ნებისმიერ ქმედუნარიან მოქალაქეს შეუძლია, გარდა რამდენიმე შემთხვევისა, მათ შორის, თუ მისი სამსახურებრივი მდგომარეობა შეუთავსებელია ლობისტური საქმიანობის განხორციელებასთან ან ნასამართლევა სახელმწიფოს წინააღმდეგ მიმართული ან თანამდებობრივი დანაშაულისთვის.⁴⁵

რეგისტრაციის შემდეგ ლობისტს ენიჭება ადმინისტრაციულ ორგანოში შესვლისა და გადაადგილების, შესაბამისი უწყების მიერ დავალებით გათვალისწინებული ნორმატიული აქტის პროექტის განხილვაში მონაწილეობის მიღების, საკუთარი შენიშვნების წერილობით წარდგენის, თავისი საქმიანობის განსახორციელებლად საჯარო უწყებიდან ინფორმაციის გამოთხოვის და წარმომადგენლობით ორგანოს

³⁴ "საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი", მუხლი 220

³⁵ "საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი", მუხლი 221

³⁶ "საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი", მუხლი 332

³⁷ "საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი", მუხლი 333

³⁸ "საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი", მუხლი 337

³⁹ "საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი", მუხლი 338

⁴⁰ "საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი", მუხლი 339

⁴¹ "საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი", მუხლი 339¹.

⁴² "საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი", მუხლი 340

⁴³ "საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი", მუხლი 341

⁴⁴ "ლობისტური საქმიანობის შესახებ" კანონი, მუხლი 2

⁴⁵ "ლობისტური საქმიანობის შესახებ" კანონი, მუხლი 6

წევრთან შეხვედრის უფლება.⁴⁶ ამავე დროს, იგი ვალდებულია, რეგისტრაციის დღიდან არა უგვიანეს ყოველი მომდევნო თვის პირველიდან ათ რიცხვამდე, აგრეთვე ლობისტის სამართლებრივი მდგომარეობის შეწყვეტის დღიდან არა უგვიანეს 10 დღის ვადაში წარადგინოს ანგარიში.⁴⁷

„ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების შესახებ“ კანონი

„ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების“ შესახებ კანონი უზრუნველყოფს ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების დამოუკიდებლობას პოლიტიკური ზეგავლენისგან და სახელმწიფო ორგანოთა თუ სხვა პირთა არასათანადო ზემოქმედებისა და არასამართლებრივი ჩარევისაგან. ასევე, ეს კანონი იცავს მარეგულირებელი ორგანოებს დამოუკიდებლობის და საქმიანობის სრულფასოვნად განხორციელების შეზღუდვის სხვა მცდელობებისგან.

ამავე კანონითაა განსაზღვრული ეროვნული მარეგულირებელი კომისიების წევრთა ეთიკის ნორმები და ინტერესთა კონფლიქტის საკითხები.⁴⁸ კანონის თანახმად, კომისიის წევრი ვალდებულია შეაჩეროს პოლიტიკური პარტიის წევრობა კომისიის წევრად ყოფნის მთელი პერიოდის განმავლობაში. ასევე, კომისიის წევრსა და მისი ოჯახის წევრს, აგრეთვე ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოს აპარატის თანამშრომელს უფლება არა აქვთ, ჰქონდეთ პირდაპირი ან არაპირდაპირი ეკონომიკური ინტერესი ლიცენზიის მფლობელის მიმართ, ან ეკავოთ თანამდებობა ლიცენზიის მფლობელ საწარმოში. ამავე დროს, კომისიის წევრსა და აპარატის თანამშრომელს უფლება არა აქვთ, მიიღონ საჩუქარი იმ პირისაგან ან ორგანიზაციისაგან, რომელზედაც ვრცელდება შესაბამისი ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოს უფლებამოსილება.

⁴⁶ „ლობისტური საქმიანობის შესახებ“ კანონი, მუხლი 10, მუხლი 11

⁴⁷ „ლობისტური საქმიანობის შესახებ“ კანონი, მუხლი 13

⁴⁸ „ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების შესახებ კანონი“, მუხლი 15; იხ: <https://goo.gl/3qwPs5>

IV. ანტიკორუფციული კანონმდებლობის შესრულება პრაქტიკაში

“საჯარო სამსახურის შესახებ” კანონი

შესწავლილი 19 უწყებიდან 15-ში არსებობს შიდა სტრუქტურული ერთეული, რომელიც “საჯარო სამსახურის შესახებ” კანონის დარღვევის ფაქტების გამოვლენაზე, შესწავლასა და რეაგირებაზეა პასუხისმგებელი. (დანარჩენი 4-დან 2-ზე ინფორმაცია არ გვაქვს მიღებული, ხოლო 2 უწყებას ასეთი სტრუქტურის ქონას კანონი არ ავალდებულებს).

უმეტეს შემთხვევაში ეს სტრუქტურა უწყების შიდა აუდიტის სამსახური/დეპარტამენტი, თუმცა ერთეულ შემთხვევებში ეს მოვალეობა გენერალურ ინსპექციას აბარია ან რამდენიმე სტრუქტურულ ერთეულს შორის ნაწილდება.

სამინისტროებიდან მიღებული წერილობითი პასუხების თანახმად, 2010-2015 წლებში “საჯარო სამსახურის შესახებ” კანონის დარღვევის ფაქტი მხოლოდ 3 სამინისტროში გამოვლინდა: საგარეო საქმეთა სამინისტროში - 25-ჯერ, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროში - 36-ჯერ, ხოლო გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროში - 4-ჯერ.

მიღებული ინფორმაციის თანახმად, შიდა სტრუქტურების მიერ გამოვლენილი დარღვევები უკავშირდება “საჯარო სამსახურის შესახებ” კანონის 52-ე (სამსახურებრივ მოვალეობათა შესრულება და სამართლებრივი აქტების დაცვის ვალდებულება), 66-ე (გარიგებათა დადების შეზღუდვა) და 73²-ე (ქცევის ზოგადი წესები) მუხლებს. აქედან, “საჯარო სამსახურის შესახებ” კანონის 73²-ე მუხლის 5, 66-ე მუხლის - 1, ხოლო 52-ე მუხლის 35 დარღვევა გამოვლინდა.

მოკვლეული 19 უწყებიდან საჯარო მოსამსახურესთან დაკავშირებული პირის შესახებ წარდგენილი განცხადებების რაოდენობაზე ინფორმაცია მოგვაწოდა 16-მა სამინისტრომ. აღნიშნული უწყებებიდან 14 სამინისტროში “საჯარო სამსახურის შესახებ” კანონის 73⁴-ე მუხლის მე-3 პუნქტის მიხედვით განცხადება არ წარდგენილა, ან ამ შინაარსის ინფორმაცია მათ მიერ მოწოდებულ წერილში შეტანილი არ არის.

აღსანიშნავია, რომ ამ მუხლით წარდგენილი განცხადებები მხოლოდ 2 სამინისტროში აღმოჩნდა: 422 განცხადება წარდგენილია საგარეო საქმეთა სამინისტროში, ხოლო 2 - რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროში.

მოკვლეული 19 უწყებიდან შემოთავაზებულ საჩუქრის მიღების ან მომსახურებით სარგებლობის უფლებასთან დაკავშირებით წარდგენილი განცხადებების შესახებ (“საჯარო სამსახურის შესახებ” კანონის 73⁵-ე მუხლის მე-2 პუნქტი) ინფორმაცია მივიღეთ 15-დან. აქედან ერთ უწყებაში ასეთი შემოწმება ჩატარებული არ არის, ხოლო ერთში შიდა აუდიტის დეპარტამენტი ინფორმირებული არ არის. აღსანიშნავია, რომ 12 უწყებაში ამ მუხლით მიხედვით არცერთი განცხადება არ არის წარდგენილი. განათლების სამინისტროში 2010-2015 წლებში ასეთი 1 განცხადება დაფიქსირდა.

გამოკითხული 19 უწყებიდან საჯარო მოსამსახურისთვის არაჯეროვანი სარგებლის შეთავაზების მცდელობის შესახებ (“საჯარო სამსახურის შესახებ” კანონის 73⁵-ე მუხლის მე-3 პუნქტის “ვ” ქვეპუნქტი) წარდგენილ განცხადებებზე ინფორმაცია 14-მა მოგვაწოდა. 11 სამინისტროში აღნიშნული ტიპის განცხადება წარდგენილი არ არის. სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროში მსგავსი შემოწმება არ ჩატარებულა, ხოლო გარემოს დაცვის სამინისტროს შიდა აუდიტის სამსახური ამ საკითხთან დაკავშირებით ინფორმაციას არ ფლობს. ამ მუხლის მიხედვით 1 განცხადება 2010-2015 წლებში მხოლოდ ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროშია წარდგენილი.

რაც შეეხება “საჯარო სამსახურის შესახებ” კანონის 79-ე მუხლით გათვალისწინებულ დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომების გამოყენებას, 2010-2015 წლებში გამოკვლეული 19 უწყებიდან ის მხოლოდ ერთ, ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატში არ ყოფილა არცერთხელ გამოყენებული.

“საჯარო სამსახურის შესახებ” კანონთან დაკავშირებული სტატისტიკა

| | | | | | | |
|--|--|--|--|---|---|---|
| | პასუხისმგებელი შიდა ორგანოს არსებობა | კანონის დარღვევის სტატისტიკა | 73 ⁴ -ე მუხლის მე-3 პუნქტით დაკავშირე ბული პირების შესახებ წარდგენი ლი განცხადებ ების რაოდენობა | 73 ⁵ -ე მუხლის მე- 2 პუნქტით საჩუქრის ან სარგებლის შესახებ წარდგენილ ი განცხადებე ბის რაოდენობა | 73 ⁵ -ე მუხლის მე-3 პუნქტის “ვ” ქვეპუნქტით საჩუქრის შეთავაზების მცდელობის შესახებ წარდგენილი განცხადებებ ის რაოდენობა | 79-ე მუხლი თ გათვალ ისწინებ ული დისციპ ლინურ ი პასუხის მგე- ბლობის ზომები ს გამოყენ ების სტატის ტიკა 2010- 2015 წ ლებში |
| საგარეო საქმეთა სამინისტრო | შიდა აუდიტის დეპარტამენტი | 25 | 422 | 0 | 0 | 46 |
| ენერგეტიკის სამინისტრო | შიდა აუდიტის დეპარტამენტი | 0 | 0 | 0 | 0 | 6 |
| ეკონომიკის და მდგრადი განვითარების სამინისტრო | ადამიანური რესურსების მართვისა და საქმისწარმოების დეპარტამენტის ადამიანური რესურსების სამმართველო | 0 | 0 | 0 | 1 | 28 |
| შრომის, ჯანმრთელო- ბის და სოციალური დაცვის სამინისტრო | შიდა აუდიტის დეპარტამენტი | საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის 66-ე და 73 ² -ე მუხლებით გათვალისწინებ ული მოთხოვნების შეუსრულებლო ბის გამო - 2015 წელს 1 შემთხვევაში. დანარჩენ შემთხვევაში ადგილი ჰქონდა | 0 | - | - | 36 |

| | | | | | | |
|---|--|--|---|---|---|-----|
| | | “საჯარო სამსახურის შესახებ” კანონის 52-ე მუხლის პირველი პუნქტით გათვალისწინებული მოთხოვნების შეუსრულებლობას. | | | | |
| ოკუპირებულ ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტრო | შიდა აუდიტის დეპარტამენტი ადამიანური რესურსების მართვისა და განვითარების სამმართველო | 0 | 0 | 0 | 0 | 105 |
| განათლების და მეცნიერების სამინისტრო | შიდა აუდიტის სამსახური და ადამიანური რესურსების მართვის სამმართველო | - | - | 1 | - | 7 |
| სოფლის მეურნეობის სამინისტრო | შიდა აუდიტის სამსახური | 0 | 0 | 0 | 0 | 19 |
| რეგიონული განვითარების და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო | ადმინისტრაციული დეპარტამენტი (კონკურსის ეტაპზე). გამოვლენა და რეაგირება ევალება შიდა აუდიტის დეპარტამენტს. | - | 2 | 0 | 0 | 16 |
| ფინანსთა სამინისტრო | შიდა აუდიტის სამსახური | 0 | 0 | - | - | 6 |
| კულტურის და ძეგლთა დაცვის სამინისტრო | შიდა აუდიტისა და მონიტორინგის დეპარტამენტი | 0 | - | 0 | 0 | 51 |
| სპორტის და ახალგაზრდობის | რამდენიმე შიდა ორგანო ითავსებს ერთად. | 0 | 0 | 0 | 0 | 16 |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|-----|
| საქმეთა სამინისტრო | | | | | | |
| თავდაცვის სამინისტრო | გენერალური ინსპექცია | 0 | 0 | 0 | 0 | 42 |
| იუსტიციის სამინისტრო | - | - | - | - | - | - |
| შსს | - | - | - | - | - | - |
| სასჯელ- აღსრულების და პრობაციის სამინისტრო | გენერალური ინსპექცია | 0 | 0 | 0 | 0 | 532 |
| გარემოს და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტრო | შიდა აუდიტის დეპარტამენტის ინსპექტირების სამმართველო | 4 | 0 | 0 | 0 | 61 |
| ევროპულ და ევროატლან- ტიკურ სტრუქტურებ- ში ინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატი | ადმინისტრაციული დეპარტამენტი, | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| შერიგების და სამოქალაქო თანასწორობი საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატი | ადმინისტრაციული დეპარტამენტი ითავსებს. | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| დიასპორის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატი | ასეთი სტრუქტურის არსებობას კანონი არ ავალდებულებს | 0 | 0 | 0 | 0 | 9 |

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის დარღვევასთან და დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრებასთან დაკავშირებით საჯარო უწყებებიდან მიღებული სტატისტიკის გარდა, აღნიშნული კანონის პრაქტიკაში აღსრულების მდგომარეობაზე მნიშვნელოვან ინფორმაციას გვაწვდის „სამაგიდო კვლევით“ მოპოვებული რამდენიმე შემთხვევა. კერძოდ, ამ ინფორმაციაზე დარყდნობით შეიძლება ითქვას, რომ

„მბრუნავი კარის“ მარეგულირებელი ნორმები და მისი პრაქტიკაში აღსრულება საკმაოდ სუსტია და ხშირ შემთხვევაში ვერ უზრუნველყოფს კორუფციული რისკების თავიდან არიდებას.

„მბრუნავი კარის“, ანუ კერძო და საჯარო სექტორებს, ან ზედამხედველობის განმახორციელებელ და ზედამხედველობას დაქვემდებარებულ უწყებებს შორის თანამდებობის პირთა ისეთ მოძრაობას, რომელიც ინტერესთა შეუთავსებლობის ან კორუფციის საფრთხეს წარმოშობს „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის 65-ე მუხლი (სამსახურში შესვლის შეზღუდვა) არეგულირებს.

„მუხლი 65. სამსახურში შესვლის შეზღუდვა

განთავისუფლებული სახელმწიფო მოსამსახურე განთავისუფლების დღიდან 3 წლის მანძილზე არ შეიძლება სამსახურში შევიდეს იმ დაწესებულებაში ან ეწეოდეს საქმიანობას იმ საწარმოში, რომელსაც იგი უკანასკნელი 3 წლის მანძილზე სისტემატურად ზედამხედველობდა სამსახურებრივად. ამ ხნის განმავლობაში მას აგრეთვე არ აქვს უფლება ასეთი დაწესებულებიდან ან საწარმოდან მიიღოს შემოსავალი.“

თუმცა კანონს, როგორც კვლევით გამოჩნდა, რამდენიმე მნიშვნელოვანი პრობლემა აქვს. პირველ რიგში, არ არის დადგენილი, რომელი უწყებაა პასუხისმგებელი იმის განსაზღვრაზე, ირღვევა თუ არა პირის მიერ სამსახურის დატოვების შემდეგ, ახალ სამსახურში შესვლისას ეს საკანონმდებლო დებულება. ეს განსაკუთრებით პრობლემურია, თუ აღნიშნული პირი საჯარო უწყებაში სამსახურის დატოვების შემდეგ ახალ სამსახურში კერძო სექტორში შედის, რადგან ასეთ შემთხვევაში გაურკვეველია, თუ რა რეაგირების მექანიზმები არსებობს კანონის 65-ე მუხლის დარღვევაზე.

უკანასკნელ წლებში, არასამთავრობო ორგანიზაციებმა და მედიის წარმომადგენლებმა ამ მუხლის არაერთი სავარაუდო დარღვევის შემთხვევა გამოავლინეს. მაგალითად:

- ბუნებრივი რესურსების მომპოვებელ კომპანია RMG-ში სხვადასხვა დროს მაღალი თანამდებობები ეკავათ და შესაძლოა, ახლაც უკავიათ იმ პიროვნებებს, რომლებიც საჯარო სამსახურში მუშაობისას პასუხისმგებელი იყვნენ ამ კომპანიისათვის ლიცენზიების მინიჭებასა და მისი პირობების შესრულების კონტროლზე. კერძოდ, კომპანიაში წამყვან თანამდებობებს იკავებდნენ ზურაბ

ქუთელია (გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროში წიადის დაცვისა და სამთო საქმის დეპარტამენტის ყოფილი უფროსი, სამინისტროსთან არსებული წიადით სარგებლობის ლიცენზიების უწყებათშორისო ექსპერტთა საბჭოს თავმჯდომარე 2004 წლამდე) და სოლომონ ცაბაძე (2003 წლამდე გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროში გარემოსდაცვითი ნებართვებისა და სახელმწიფო ეკოლოგიური ექსპერტიზის დეპარტამენტის უფროსი).⁴⁹

- შპს „დარიალი ენერჯის“ დირექტორს ზურაბ ალავიძეს 2009-2010 წლებში ეკონომიკური განვითარების მინისტრის მოადგილის პოსტი ეკავა. სწორედ ეკონომიკის სამინისტროსა საშუალო და დიდი ჰესების მშენებლობის ნებართვის გაცემასა და მათი პირობების შესრულების კონტროლზე პასუხისმგებელი უწყება.⁵⁰
- სახელმწიფო უწყებებში მაღალი თანამდებობები ეკავათ „წითელ ნუსხაში“ შეტანილ სახეობებზე ნადირობისათვის შექმნილი კომპანიასთან დაკავშირებულ პირებს საბა კიკნაძეს (საქართველოს ეკონომიკური განვითარების სამინისტროს სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულების – ტურიზმისა და კურორტების დეპარტამენტის ყოფილი თავმჯდომარე) და დათუნა რაქვიაშვილს (რეინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის ყოფილი მოადგილე, შემდგომ - ამერიკის შეერთებულ შტატებში საქართველოს ელჩის მოადგილე - დესპანი).⁵¹
- „აღსანიშნავია ზვიად ჭიშვილის „მოძრაობა“ ხე-ტყის ბიზნესით დაკავებულ უმსხვილეს კომპანიასა და ამავე სფეროს მარეგულირებელ მაღალ სახელმწიფო თანამდებობებს შორის (ლიცენზიებისა და ნებართვების დეპარტამენტის უფროსი, სატყეო დეპარტამენტის უფროსი, გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების მინისტრის მოადგილე, ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის მოადგილე).“⁵²

კიდევ ერთი პრობლემა, რომელიც კვლევით გამოიკვეთა, ეხება ზედამხედველობის განმახორციელებელ და ზედამხედველობას დაქვემდებარებულ უწყებებს შორის

⁴⁹ „ბუნებრივი რესურსების მართვა და ელიტური კორუფციის ხელშემწყობი ფაქტორები“, მწვანე ალტერნატივა, 2015 (განახლებული გამოცემა), იხ.: <http://goo.gl/ealm4t>

⁵⁰ „ბუნებრივი რესურსების მართვა და ელიტური კორუფციის ხელშემწყობი ფაქტორები“, მწვანე ალტერნატივა, 2015 (განახლებული გამოცემა), იხ.: <http://goo.gl/ealm4t>

⁵¹ „ბუნებრივი რესურსების მართვა და ელიტური კორუფციის ხელშემწყობი ფაქტორები“, მწვანე ალტერნატივა, 2015 (განახლებული გამოცემა), იხ.: <http://goo.gl/ealm4t>

⁵² „ბუნებრივი რესურსების მართვა და ელიტური კორუფციის ხელშემწყობი ფაქტორები“, მწვანე ალტერნატივა, 2015 (განახლებული გამოცემა), იხ.: <http://goo.gl/ealm4t>

თანამდებობის პირების მოძრაობისას გამოვლენილ დარღვევებზე რეაგირების მექანიზმს. თუკი პირი კანონით დადგენილი 3 წლის ვადის გასვლამდე ცდილობს სამსახურში შევიდეს იმ დაწესებულებაში, რომელსაც იგი საჯარო სამსახურში ყოფნისას სამსახურებრივად ზედამხედველობდა, მას 65-ე მუხლის საფუძველზე უარი სამსახურში მიმღებმა დაწესებულებამ უნდა უთხრას. მაგრამ გაუგებარია რეაგირების მექანიზმი ისეთი შემთხვევისთვის, როცა სამსახურში მიმღები საჯარო დაწესებულება კანონის ამ მოთხოვნას არღვევს, როგორც ეს, სავარაუდოდ, საზოგადოებრივი მაუწყებლის შემთხვევაში მოხდა. კერძოდ, საზოგადოებრივ მაუწყებელში აღნიშნული კანონის სავარაუდო დარღვევა ფინანსების დარგში გენერალური დირექტორის მოადგილის პოზიციაზე კახაბერ სონიშვილის დანიშვნასთან დაკავშირებით გამოიკვეთა.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურიდან მიღებული საჯარო ინფორმაციის თანახმად, 2010 წლის 6 მაისიდან 2012 წლის 20 სექტემბრამდე კახაბერ სონიშვილი მუშაობდა სახელმწიფო აუდიტის სამსახურში ეკონომიკური საქმიანობის სფეროს აუდიტის დეპარტამენტში ზედამხედველი აუდიტორის თანამდებობაზე. მათივე ცნობით, კახაბერ სონიშვილი მონაწილეობდა შავი ზღვის დაბინძურების წინააღმდეგ მიმართული ღონისძიებების შესაბამისობის აუდიტსა და სსიპ - „საზოგადოებრივი მაუწყებლის“ საქმიანობის შესაბამისობის აუდიტის ჩატარებაში.

„სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“ კანონის თანახმად, შესაბამისობის აუდიტი მოიცავს აუდიტის ობიექტის საქმიანობის კანონიერებისა და მიზნობრიობის შემოწმებას, შეფასებას და აუდიტის ანგარიშის გაცემას. ამავე კანონის 24-ე მუხლის მიხედვით, აუდიტის სამსახური უფლებამოსილია აუდიტის შედეგებზე შეიმუშაოს რეკომენდაცია, რომელიც ანგარიშთან ერთად წარედგინება აუდიტის ობიექტს. რეკომენდაციის შესაბამისად გატარებული ღონისძიებების შესახებ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს უნდა ეცნობოს 1 თვეში, თუ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ სხვა ვადა არ არის დადგენილი. შესაბამისად, სსიპ - „საზოგადოებრივი მაუწყებლის“ საქმიანობის შესაბამისობის აუდიტის ჩატარებაში მონაწილეობისას კახაბერ სონიშვილი ტელევიზიაზე სამსახურებრივ ზედამხედველობას ახორციელებდა, ხოლო მის მიერ 2013 წლის მარტში ამავე დაწესებულებაში ფინანსურ დარგში გენერალური დირექტორის მოადგილის პოსტის დაკავება წარმოადგენს „მბრუნავი კარის“ ნათელ მაგალითს, რაც „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის 65-ე მუხლის დარღვევაა.

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს“ მიერ ამ სავარაუდო კანონდარღვევის გამოაშკარავებას არავითარი რეაგირება და გამომხაურება არ მოჰყოლია საზოგადოებრივი მაუწყებლის მხრიდან, რაც ზემოთ აღნიშნულ საკანონმდებლო ხარვეზზე მიუთითებს.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის არსებული რედაქციიდან გამომდინარე შეიძლება ვივარაუდოთ, რომ 65-ე მუხლის მიერ დადგენილი შეზღუდვა მხოლოდ ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოების თანამშრომლებზე ვრცელდება და არა ადგილობრივი ხელისუფლებისა, რაც კიდევ ერთი პრობლემაა. კანონის თანახმად, 65-ე მუხლი „სახელმწიფო მოსამსახურეზე“ ვრცელდება, რაც ამავე კანონის მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, მოიცავს მოსამსახურეს, „რომელსაც აქვს სამსახურებრივი ურთიერთობა სახელმწიფოსთან“, „ხოლო პირი, რომელიც სამსახურებრივ ურთიერთობაშია ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულთან, არის ადგილობრივი თვითმმართველობის მოსამსახურე.“

არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ სხვადასხვა დროს მოძიებული, ქვემოთ წარმოდგენილი შემთხვევები ააშკარავებს ამ კანონის ადგილობრივი თვითმმართველობის მოსამსახურეებზე გავრცელების საჭიროებას. მაგალითად:

- „2009 წელს ქალაქის მერიიდან წასვლის შემდეგ, თბილისის მერის ყოფილმა მოადგილემ და ძველი თბილისის რაიონის ყოფილმა გამგებელმა ლაშა ფურცხვანიძემ და მისმა ყოფილმა მოადგილემ, კობა ხარშილაძემ, თითოეულმა 200 ლარად 50-პროცენტიანი წილი შეიძინეს შპს „გრინსერვისში“ 2010 წლის ნოემბერში. იმ დროისათვის „გრინსერვისის“ უკვე ჰქონდა მიღებული სოლიდური თანხები სახელმწიფო შესყიდვების გზით და მერიის დაკვეთით ქალაქში სხვადასხვა სამუშაოს ასრულებდა (მათ შორის, ფურცხვანიძისა და ხარშილაძის თანამდებობებზე ყოფნის დროსაც). ფურცხვანიძის მისამართით გამოითქვა ბრალდებები, რომ ის ამ კომპანიის ბენეფიციარი მესაკუთრე მერიაში მუშაობის პერიოდშიც იყო. მას შემდეგ, რაც მერიის ამ ორმა ყოფილმა თანამდებობის პირმა ფორმალურად შეიძინა „გრინსერვისი“, ეს კომპანია საჯარო ტენდერების მოგებას განაგრძობდა და 2010-2012 წლებში სახელმწიფო შესყიდვების საშუალებით სულ მცირე 4 მილიონი ლარი მიიღო. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო“ 2012 წლის აპრილში წერდა, რომ თბილისის მერიამ „გრინსერვისისგან“ ნერგები საეჭვოდ მაღალ ფასად შეიძინა. როდესაც ეს ამბავი მედიამ გააშუქა, ქალაქის მერმა პრესკონფერენცია გამართა, „გრინსერვისი“ არაკეთილსინდისიერ ქმედებაში დაადანაშაულა და განაცხადა,

რომ მერია ამ კომპანიასთან დადებულ ყველა კონტრაქტს გააუქმებდა. მართალია თბილისის მერიამ „გრინსერვისთან“ თანამშრომლობა შეწყვიტა, მაგრამ განაგრძო კონტრაქტების დადება კომპანიასთან „გრინსერვის+“, რომელიც ასევე ფურცხვანიძისა და ხარშილაძის საკუთრებაა და იგივე იურიდიული მისამართი აქვს, რაც „გრინსერვისს“. 2013 წლის მხოლოდ პირველ სამ თვეში მერიამ ამ კომპანიასთან ნახევარ მილიონ ლარზე მეტის ღირებულების ხელშეკრულებები გააფორმა.⁵³

ზემოთ წარმოდგენილი პრობლემები “საჯარო სამსახურის შესახებ” კანონით გათვალისწინებული ანტიკორუფციული რეგულაციების დახვეწასა და უკეთ აღსრულების საჭიროებაზე მიუთითებს.

“საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობის და კორუფციის შესახებ” კანონი

გამოკვლეული 19 უწყებიდან 15-ში არსებობს სამინისტროს შიდა სტრუქტურული ერთეული, რომელიც “საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობის და კორუფციის შესახებ” კანონის დარღვევის ფაქტების გამოვლენაზე, შესწავლასა და რეაგირებაზეა პასუხისმგებელი. “საჯარო სამსახურის შესახებ” კანონის მსგავსად, “საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობის და კორუფციის შესახებ” კანონის შემთხვევაშიც, უმეტესად ეს ფუნქცია უწყების შიდა აუდიტის სამსახურს/დეპარტამენტს აკისრია, თუმცა არის შემთხვევებიც, როცა ამ მოვალეობას გენერალური ინსპექცია ითავსებს ან ის რამდენიმე შიდა სტრუქტურულ ერთეულს შორის ნაწილდება. მაგალითად, სპორტისა და ახალგაზრდობის საქმეთა სამინისტროში არ არსებობს სპეციალური უწყება, რომელიც მხოლოდ ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის ფაქტების გამოვლენით, შესწავლითა და მათზე რეაგირებით იქნება დაკავებული. თუმცა, მათი განმარტებით, მოცემულ საკითხებთან დაკავშირებით, დამდგარი საჭიროებიდან გამომდინარე გარკვეული სახის ქმედების განხორციელება თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში შესაძლოა განახორციელოს სამინისტროს შიდა აუდიტისა და მონიტორინგის სამსახურმა და ასევე, ადმინისტრაციული დეპარტამენტის საორგანიზაციო უზრუნველყოფისა და

⁵³ “ბიზნესმენები პოლიტიკაში და პოლიტიკოსები ბიზნესში: მბრუნავი კარის პრობლემა საქართველოში”, საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, 2013, <http://goo.gl/mSzyBb>

რესურსების მართვის სამმართველომ, რომელიც საკანცელარიო საქმიანობასთან ერთად აგრეთვე აწარმოებს საკადრო საქმიანობასაც.

რაც შეეხება სახელმწიფო მინისტრის აპარატებს, მათი განმარტებით, ამ უწყებებს კანონით არ აქვთ განსაზღვრული ვალდებულება, რომ საკუთარ სისტემაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის ფაქტების შემსწავლელი სტრუქტურა შექმნან. თუმცა აღსანიშნავია, რომ ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციისა და შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის სახელმწიფო მინისტრის აპარატების ინფორმაციით, მათთან ამ ფუნქციას ადმინისტრაციული დეპარტამენტი ითავსებს. დიაპორის საკითხების სახელმწიფო მინისტრის აპარატის განცხადებით კი, მათ ამ საკითხების შემსწავლელი სტრუქტურული ერთეული არ აქვთ.

საყურადღებოა, რომ კვლევის ფარგლებში შერჩეულ არც ერთ საჯარო უწყებაში 2010-2015 წლებში “ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ” კანონის დარღვევის ფაქტი არ გამოვლენილა. გამონაკლისს შემთხვევას წარმოადგენს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო, რომელშიც ინტერესთა კონფლიქტის რისკების წარმოშობისას თავად უწყებაში დასაქმებულმა საჯარო მოსამსახურებმა ასეთი შემთხვევისთვის კანონით დადგენილი ნორმებით იხელმძღვანელეს და წერილობით განაცხადეს ინტერესთა კონფლიქტის შესახებ, შესაბამისად, კანონდარღვევას ადგილი არ ჰქონია. 2013 წელს, ინტერესთა კონფლიქტის ფაქტი, გაცხადებული იქნა ერთ შემთხვევაში, რა დროსაც სამინისტროს სათათბირო ორგანოს წევრმა - თანამდებობის პირმა, გააჩნდა რა პირადი ინტერესი კოლეგიური ორგანოს მიერ მისაღებ გადაწყვეტილებასთან დაკავშირებით, უარი განაცხადა გადაწყვეტილების მიღებაში მონაწილეობაზე. ასევე, 2015 წელს, ერთ შემთხვევაში, სამინისტროს საკონკურსო-საატესტაციო კომისიის წევრმა, პირადი ინტერესის არსებობის გამო, განაცხადა თვითაცილების შესახებ და არ მიიღო მონაწილეობა ვაკანტურ თანამდებობაზე ერთ-ერთი კანდიდატის შეფასებისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში.

აღსანიშნავია, რომ, ზოგიერთ შემთხვევაში, უწყებაში შესაბამისი დარღვევების გამოვლენასა და რეაგირებაზე პასუხისმგებელი სამსახურის არ არსებობის გამო არ ფლობენ ინფორმაციას მოხდა თუ არა “საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ” კანონის დარღვევა. შესაბამისად, შეკითხვაზე გამოვლენილა თუ არა ინტერესთა შეუთავსებლობის შემთხვევები, ასეთი უწყებებიდან უარყოფითი პასუხი მივიღეთ. მაგალითად სპორტისა და ახალგაზრდობის სამინისტროს მიერ მოწოდებულ წერილში ვკითხულობთ: “*კინაიდან ასეთი ცალკე შიდა ორგანო არ არსებობს და ჩვენს სამინისტროში 2010-2015 წლებში არ*

ფიქსირდება „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონის ზემოთ მითითებული მუხლებიდან გამომდინარე შემთხვევების სტატისტიკა.”

მსგავსი შინაარსის პასუხი აქვს დიასპორის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატსაც: “სახელმწიფო მინისტრის აპარატში არ არსებობს შიდა ორგანო, რომელიც პასუხისმგებელია “საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ” კანონით გათვალისწინებული ინტერესთა შეუთავსებლობის, თანამდებობრივი შეუთავსებლობის და სხვა კორუფციული დარღვევების მარეგულირებელი დებულებების შესრულების შესწავლასა და მათზე რეაგირებაზე, შესაბამისად 2010-2015 წლებში მინისტრის აპარატში “საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ” კანონით გათვალისწინებული არც ერთი დარღვევა არ გამოვლენილა.”

ასეთი პასუხებიდან შეიძლება დავასკვნათ, რომ ამ უწყებებში რეალურად არ ხდება კანონის ეფექტურად აღსრულება.

დანარჩენი სამინისტროების ინფორმაციით კი, იმ შიდა სტრუქტურებს, რომლებსაც ევალებათ ამ კანონით გათვალისწინებული სამართლებრივი დებულებების მონიტორინგი “ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ” კანონის დარღვევა ან არ გამოუვლენიათ, ან ასეთი ინფორმაცია მათთან დაცული არ არის.

“საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობის და კორუფციის შესახებ” კანონთან დაკავშირებული სტატისტიკა

| | პასუხისმგებელი შიდა ორგანოს არსებობა, | კანონის დარღვევის სტატისტიკა | მე-11 მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად წარგნილი თვითაცილების განცხადებების რაოდენობა | მე-13 მუხლის მიხედვით გამოვლენილი თანამდებობრივი შეუთავსებლობის ფაქტების | გამოვლენილი კორუფციული სამართალდარღვევის რაოდენობა | კორუფციული სამართალდარღვევის ჩადენის გამო დათხოვნილ თანამშრომელთა რაოდენობა |
|---|---------------------------------------|------------------------------|--|--|--|---|
| საგარეო საქმეთა სამინისტრო | შიდა აუდიტის დეპარტამენტი | 0 | - | - | 0 | 0 |
| ენერგეტიკის სამინისტრო | შიდა აუდიტის დეპარტამენტი | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| ეკონომიკის და მდგრადი განვითარების სამინისტრო | შიდა აუდიტის დეპარტამენტი; | 0 | - | 0 | 0 | 0 |
| შრომის, ჯანმრთელობის და სოციალური დაცვის სამინისტრო | შიდა აუდიტის დეპარტამენტი | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| ოკუპირებულ ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტრო | შიდა აუდიტის დეპარტამენტი ადამიანური რესურსების მართვისა და განვითარების სამმართველო | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| განათლების და მეცნიერების სამინისტრო | შიდა აუდიტის დეპარტამენტი | 0 | 0 | - | - | - |
| სოფლის მეურნეობის სამინისტრო | შიდა აუდიტის სამსახური | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| რეგიონული განვითარების და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო | შიდა აუდიტი | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 |
| ფინანსთა სამინისტრო | შიდა აუდიტის დეპარტამენტი | 0 | - | - | 0 | 0 |
| კულტურის და ძეგლთა დაცვის სამინისტრო | შიდა აუდიტის და მონიტორინგის დეპარტამენტი | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| სპორტის და ახალგაზრდობის საქმეთა სამინისტრო | შესაბამისი უწყება არ არსებობს, თუმცა რამდენიმე შიდასააუწყებო ორგანოში საჭიროების შემთხვევაში შეიძლება განახორციელოს მონიტორინგი | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| თავდაცვის სამინისტრო | გენერალური ინსპექცია | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| იუსტიციის სამინისტრო | - | - | - | - | - | - |
| შსს | - | - | - | - | - | - |
| სასჯელ-აღსრულების და პრობაციის სამინისტრო | გენერალური ინსპექცია | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| გარემოს და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტრო | შიდა აუდიტის დეპარტამენტის ინსპექტირების სამმართველო | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატი | ადმინისტრაციული და დეპარტამენტი ითავებს | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

| | | | | | | |
|--|--|---|---|---|---|---|
| შერიგების და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატი | ადმინისტრაციული დეპარტამენტი ითავსებს. | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| დიასპორის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატი | არ არსებობს | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

მიუხედავად იმისა, რომ საჯარო უწყებებში “ინტერესთა შეუთავსებლობის და კორუფციის შესახებ” კანონის აღსრულებაზე პასუხისმგებელ ორგანოებს ამ კანონის დარღვევა არც ერთხელ გამოუვლენიათ (როგორც ეს მათ მიერ მოწოდებული საჯარო ინფორმაციიდან ჩანს), ამ კანონის სხვადასხვა მუხლების დარღვევას არასამთავრობო სექტორის და მედიის წარმომადგენლები მონიტორინგისას თითქმის ყველა დონეზე, აღმასრულებელ, საკანონმდებლო და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში ავლენენ. მაგალითად:

- 2015 წლის 5 მაისის მდგომარეობით, იმერეთის გუბერნატორი თანამდებობას იკავებდა, მისსავე წილობრივ მფლობელობაში არსებულ საწარმოში, რაც „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ კანონის დაღვევაა;⁵⁴
- ენერგეტიკის მინისტრის მოადგილე მარიამ ვალიშვილი, წლების მანძილზე, „TOT ენერჯის“ დირექტორი იყო (ერთ-ერთი კომპანიისა, რომელშიც კ ა ხ ა კალაძეს წილი ჰქონდა) მიუხედავად იმისა, რომ 2008 წლიდან ენერგეტიკის მინისტრის მოადგილედ მუშაობს. ამით, ვალიშვილი “საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობის და კორუფციის შესახებ” კანონის მე-13 მუხლის მე-4 პუნქტს არღვევდა, რომლის თანახმადაც “თანამდებობის პირს უფლება არა აქვს ეკავოს რაიმე თანამდებობა რომელიმე საწარმოში.”⁵⁵
- ფოთის საკრებულოს თავჯდომარე ალექსანდრე თოფურიამ დეკლარაცია 2014 წლის 2 დეკემბერს შეავსო, თუმცა მას საკუთარი ოჯახის წევრთა ბიზნესწილები დეკლარაციაში სრულად არ ასახა. კერძოდ, კვლევის ჩატარების მომენტისთვის, მისი მეუღლე ეთერი თოფურია წილებს 3 კომპანიაში ფლობდა,

⁵⁴ “ვინ არიან და რა ქონებას ფლობენ გუბერნატორები”, საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, 2015, <http://goo.gl/cRVdsC>

⁵⁵ “ბიზნესმენები პოლიტიკაში და პოლიტიკოსები ბიზნესში: მბრუნავი კარის პრობლემა საქართველოში”, საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, 2013, <http://goo.gl/mSzyBb>

აქედან ორში 100 პროცენტის წილის მფლობელი იყო, ხოლო ერთში 50 პროცენტის.⁵⁶

- ბათუმის ვიცე-მერი, კვლევის ჩატარების დროს, თანამდებობაზე ყოფნის პარალელურად შპს ელიტ ფორმაში 100 პროცენტის წილს ფლობდა. გარდა ამისა ბათუმის მერის მოადგილემ დეკლარაციაში არ მიუთითა, რომ ორ კერძო კომპანიაში ფლობდა წილს, შესაბამისად დეკლარაციაში არ ჩანს რა ოდენობის შემოსავალი მიიღო მან ამ კომპანიებიდან.⁵⁷ მსგავსი შინაარსის დარღვევები გამოვლინდა ბათუმის საკრებულოს თავმჯდომარისა და რამედენიმე წევრის შემთხვევაშიც.⁵⁸

როგორც ვხედავთ, “საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობის და კორუფციის შესახებ” კანონის სხვადასხვა მუხლების დარღვევა საკმაოდ ხშირია, მათი გამოვლენის და პრევენციის მექანიზმები კი - სუსტი.

ასევე, მეტწილად არაეფექტურია გამოვლენილ დარღვევებზე რეაგირებაც. მაგალითად, “საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო” შსს-ს ანტიკორუფციული სააგენტოს მიაწოდა ინფორმაცია ერთ-ერთი გუბერნატორის მხრიდან დეკლარაციაში მონაცემების არასრულად შეტანის ფაქტის შესახებ, რაზეც სამართალდამცავებისგან პასუხად მივიღეთ, რომ სისხლის სამართლის კოდექსის 355-ე მუხლით გათვალისწინებულ ქმედებას - ინფორმაციის განზრახ არმითითებას ადგილი არ ჰქონია. თუმცა ბუნდოვანია, თუ რა შემთხვევაში რა გზებით დგინდება, დეკლარაციაში არაზუსტი ან არასრულყოფილი ინფორმაცია განზრახ არის შეტანილი თუ არა. რეაგირების მექანიზმების სისუსტესა და პოლიტიკური ნების ნაკლებობაზე მიუთითებს ის ფაქტიც, რომ შსს-ს ინფორმაციით, ანტიკორუფციულ სააგენტოს სსკ-ის 355-ე მუხლით გამოძიება არ დაუწყია.⁵⁹

შესაბამისად, მიუხედავად იმისა, რომ კანონის მოთხოვნები ხშირ შემთხვევაში არ სრულდება, მსგავს შემთხვევებზე რეაგირების მექანიზმები სუსტია ან არ არსებობს, რაც უდავოდ წარმოადგენს ერთ-ერთ მთავარ ანტიკორუფციულ გამოწვევას.

⁵⁶ "სამეგრელოს მუნიციპალიტეტების საკრებულოების თანამდებობის პირთა და მათი ოჯახის წევრების მონაწილეობა კომერციულ საქმიანობაში", საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, 2015, <http://goo.gl/m9zqC6>

⁵⁷ "ბათუმის მერიის თანამდებობის პირების მონაწილეობა კომერციულ საქმიანობაში", საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, 2015, <http://goo.gl/wu3Q4W>

⁵⁸ "ბათუმის საკრებულოს წევრების მონაწილეობა კომერციულ საქმიანობაში", საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, 2015, <http://goo.gl/3bWWYx>

⁵⁹ "შსს-ს ანტიკორუფციული სააგენტო თანამდებობის პირთა დეკლარაციებში სავარაუდო დარღვევის ფაქტებზე ეფექტურად არ რეაგირებს", საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, 2015, <http://goo.gl/yvkfa7>

კვლევის ფარგლებში გამოჩნდა, რომ საჯარო უწყებების დიდ უმრავლესობას შემუშავებული არ აქვს მხილებისთვის შიდა მექანიზმები და ისინი “საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის” შესახებ კანონში განსაზღვრული ნორმებით ხელმძღვანელობენ. მხოლოდ ერთეულმა უწყებებმა განმარტეს მხილების პროცედურასა და მექანიზმთან დაკავშირებული საკითხები. მაგალითად, ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს ინფორმაციით, მხილების მექანიზმის დებულებები მოცემულია მინისტრის 2014 წლის 28 აპრილის №1-1/130 ბრძანებით დამტკიცებულ „თანამშრომლის სახელმძღვანელოში“; ფინანსთა სამინისტროს განმარტებით კი, ფინანსთა სამინისტროს შიდა აუდიტის დეპარტამენტში მოქმედებს ელექტრონული საფოსტო ყუთი (internalaudit@mof.ge) და ცხელი ხაზი (226-22-22), რომლის გამოყენებითაც შესაძლებელია შიდა აუდიტის დეპარტამენტისთვის ინფორმაციის მიწოდება სამსახურეობრივი გადაცდომების ფაქტებთან დაკავშირებით და ეს ინფორმაცია გამოქვეყნებულია როგორც ფინანსთა სამინისტროს ოფიციალურ ვებ-გვერდზე, ასევე ფინანსთა სამინისტროს დაქვემდებარებულ ადმინისტრაციულ შენობაში. მათივე ცნობით, უწყებაში მხილების სხვა შიდა მექანიზმები არ შემუშავებულა და არც ცალკე სამართლებრივი აქტები გამოცემულა. თუმცა, სამინისტროს განცხადებით, მხილების განხორციელების ერთ-ერთი ტექნიკური საშუალება იქნება სსიპ საჯარო სამსახურის ბიურის მიერ ადმინისტრირებული ვებ-გვერდი, სადაც მამხილებლის შესაძლებლობა ექნება მხილება განხორციელოს და ეს ინფორმაცია ელექტრონულად ხელმისაწვდომი გახდეს შესაბამისი უწყებისათვის.

გარემოს და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს განმარტებით კი, ისინი მხილების ფაქტებთან დაკავშირების უწყების შიდა აუდიტის დეპარტამენტის დებულებას ეყრდნობიან. მათი ინფორმაციით, შიდა აუდიტის დეპარტამენტის ინსპექტირების სამმართველო სამინისტროს სისტემის თანამშრომელთა მიერ სამსახურეობრივი გადაცდომის ფაქტებზე ატარებს სამსახურებრივ შემოწმებას, მიღებული განცხადების, საჩივრის, შეტყობინების, ან სხვა ინფორმაციის საფუძველზე. მიღებული განცხადება შესაძლებელია იყოს როგორც სამინისტროს სისტემის თანამშრომლის, ასევე ყოფილი თანამშრომლის ან გარეშე პირის მიერ.

ის ფაქტი, რომ საჯარო უწყებებს არ ევალებათ მხილების მკაფიო შიდა მექანიზმების შექმნა, საქართველოში მოქმედი მამხილებლის დაცვის კანონმდებლობის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ხარვეზია. საუკეთესო პრაქტიკის ერთ-ერთი საყურადღებო ასპექტი სწორედ მხილების მკაფიო და მარტივი შიდა პროცედურების არსებობაა, რომლის

შესახებ დეტალური ინფორმაცია თანამშრომლებისთვის ხელმისაწვდომი უნდა იყოს.⁶⁰

2010-2015 წლებში მხილების ფაქტი გამოკვლეული 19 უწყებიდან მხოლოდ 3 სამინისტროში გამოვლინდა. საგარეო საქმეთა სამინისტროს ინფორმაციით, მათ უწყებაში აღნიშნულ პერიოდში მხილების მხოლოდ 1 ფაქტი მოხდა; რეგიონული განვითარების და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს ცნობით, უწყებაში 2011 წელს მხილების 1, 2012 წელს - 2, 2013 წელს - 1 და 2015 წელს 2 ფაქტი დაფიქსირდა. გარემოს და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს განცხადებით კი, შიდა აუდიტის დეპარტამენტის მიერ შემუშავებული 317 დასკვნა არის სამინისტროს სისტემის თანამშრომელთა ან ყოფილ თანამშრომელთა განცხადების საფუძველზე დაწყებული წარმოება. მათ შორის: 2013 წლის 4 მაისიდან - 2013 წლის 31 დეკემბრამდე - 151; 2014 წელს - 154; ხოლო 2015 წელს (დღემდე) – 12. უწყების განმარტებით, შიდა აუდიტის დეპარტამენტში შესულ მხილების განცხადებებთან დაკავშირებით არცერთ შემთხვევაში არ დამდგარა საჭიროება მამხილებლის დაცვის კანონმდებლობის გამოყენების თაობაზე. გამოთხოვილი საჯარო ინფორმაციის თანახმად, მამხილებლის დაცვის კანონმდებლობის მიღებიდან (2009 წ.) დღემდე აღნიშნული კანონმდებლობა არც სხვა რომელიმე საჯარო უწყებაში გამოყენებულა.

“საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობის და კორუფციის შესახებ” კანონთან (მამხილებლის დაცვის ნაწილთან) დაკავშირებული სტატისტიკა

| | მხილების შიდა მექანიზმის არსებობა | შიდა მხილების ფაქტების რაოდენობა | მამხილებლის დაცვის კანონმდებლობის გამოყენების რაოდენობა | ტრენინგის / საინფორმაციო შეხვედრების რაოდენობა მამხილებლის დაცვის თემაზე | მე-20 ³ , მე-20 ⁴ და მე-20 ⁵ მუხლების დარღვევის გამოვლენა |
|---|---|----------------------------------|---|--|--|
| საგარეო საქმეთა სამინისტრო | - | 1 | - | 2 | - |
| ენერგეტიკის სამინისტრო | - | 0 | 0 | 0 | 0 |
| ეკონომიკის და მდგრადი განვითარების სამინისტრო | თანამშრომლის სახელმძღვანელო (მინისტრის ბრძანებით) | 0 | 0 | 2 | 0 |

⁶⁰ http://www.transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/mamxilebelta_dacva_saertashoriso_praktika_da_rekomendaciebi_ivlisi_2015.pdf

| | | | | | |
|---|--|---|---|---|---|
| შრომის, ჯანმრთელო ბის და სოციალური დაცვის სამინისტრო | - | 0 | 0 | 1 | 0 |
| ოკუპირებუ ლ ტერიტორიებ იდან იძულებით გადაადგილე ბულ პირთა განსახლების ა და ლტოლვილთ ა სამინისტრო | - | 0 | 0 | 2 | 0 |
| განათლების და მეცნიერების სამინისტრო | - | - | 0 | 1 | - |
| სოფლის მეურნეობის სამინისტრო | - | - | - | 2 | - |
| რეგიონული განვითარები ს და ინფრასტრუქ ტურის სამინისტრო | - | 6 | 0 | 3 | 3 |
| ფინანსთა სამინისტრო | ელექტრონული საფოსტო ყუთი და ცხელი ხაზი | 0 | 0 | - | - |
| კულტურის და ძეგლთა დაცვის სამინისტრო | - | - | - | 1 | - |
| სპორტის და ახალგაზრ დობის საქმეთა სამინისტრო | - | 0 | 0 | 1 | - |
| თავდაცვის სამინისტრო | - | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | | | | - | |

| | | | | | |
|--|---|-----|---|---|---|
| იუსტიციის სამინისტრო | - | - | - | - | - |
| შსს | - | - | - | - | - |
| სასჯელაღსრ ულების და პრობაციის სამინისტრო | - | 0 | 0 | 0 | 0 |
| გარემოს და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტრო | შიდა აუდიტის დეპარტამენტის ინსპექტირების სამმართველო სამინისტროს სისტემის თანამშრომელთა მიერ სამსახურებრივი გადაცდომის ფაქტებზე ატარებს სამსახურებრივ შემოწმებას, მიღებული განცხადების, საჩივრის, შეტყობინების, ან სხვა ინფორმაციის საფუძველზე. მიღებული განცხადება შესაძლებელია იყოს როგორც სამინისტროს სისტემის თანამშრომლის, ასევე ყოფილი თანამშრომლის ან გარეშე პირის მიერ. | 317 | 0 | 1 | 0 |
| ევროპულ და ევროატლანტ იკურ სტრუქტურე ბ-ში ინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატი | - | 0 | 0 | 0 | 0 |
| შერიგების და სამოქალაქო თანასწორობ ის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატი | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| დიასპორის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატი | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
|---|---|---|---|---|---|

“საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ” კანონის მე-20¹¹-ე მუხლის თანახმად, თავდაცვის და შინაგან საქმეთა სამინისტროსა და სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის სისტემაში მხილების საკითხები რეგულირდება სპეციალური კანონმდებლობით. კვლევის ფარგლებში “საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველომ” საჯარო ინფორმაცია გამოითხოვა პარლამენტის თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტიდან, თავდაცვის და შს სამინისტროებიდან და სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურიდან, რათა გაერკვია, არსებობს თუ არა “საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ” კანონის მე-20¹¹ მუხლით განსაზღვრული სპეციალური კანონმდებლობა ან რა ეტაპზეა შემუშავების პროცესი.

პარლამენტის თავდაცვის და უშიშროების კომიტეტმა ჩვენს კითხვებზე პასუხის გაცემა საკუთარ კომპეტენციად არ მიიჩნია და ისინი შს და თავდაცვის სამინისტროებსა და სუს-ში გადაამისამართა.

სუს-მა, ისევე როგორც კვლევის ფარგლებში მათთან გაგზავნილი ყველა სხვა წერილი, საჯარო ინფორმაციის აღნიშნული მოთხოვნაც უპასუხოდ დატოვა. თავდაცვის სამინისტროს ინფორმაციით, ამ ეტაპზე უწყებაში მამხილებლის დაცვის სპეციალური კანონმდებლობის მიზნით შესაბამისი პროცედურები ხორციელდება. რაც შეეხება შსს-ს, მათი ცნობით უწყების სისტემაში მიმდინარეობს სამართლებრივი აქტების პროექტებზე მუშაობა მხილების საკითხებთან დაკავშირებით. თუმცა კონკრეტულ ვადებთან დაკავშირებით სამინისტროებს ინფორმაცია არ მოუწოდებიათ.

შს და თავდაცვის სამინისტროებსა და სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურში მამხილებლის დაცვის კანონმდებლობის დროული შემუშავების მნიშვნელობა უკანასკნელ პერიოდში რამდენჯერმე ნათლად გამოჩნდა. მაგალითად, 2015 წლის 27 სექტემბერს მედიამ გაავრცელა პოლიციის ყოფილი უფროსი ლეიტენანტის გიორგი ბაბუნაშვილის მიერ შსს-დან წამოღებული ვიდეომასალა, რომელიც უწყებაში არსებულ სავარაუდო კანონდარღვევებს ეხებოდა. მედიაში გავრცელებული ცნობების თანახმად, პოლიციის ყოფილი თანამშრომელი კადრების გავრცელების შემდეგ ევროპაში იყო და პოლიტიკურ თავშესაფარს ითხოვდა. ასევე, 2015 წლის მარტში, შსს-მ სამსახურიდან დაითხოვა პოლიციის თანამშრომელი რუსლან ბაზიაშვილი,

რომელმაც „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის“ დეპუტატ გივი თარგამაძეს შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიერ ჩადენილი შესაძლო კანონდარღვევების შესახებ ინფორმაცია მიაწოდა. უფრო მეტიც, მთავარმა პროკურატურამ შინაგან საქმეთა სამინისტროს ცხრა თანამშრომლის წინააღმდეგ სამსახურებრივი უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების ბრალდებით გამოძიება დაიწყო.⁶¹ როგორც გიორგი ბაბუნაშვილის, ისე რუსლან ბაზიაშვილის შემთხვევაში პოლიციის ყოფილი თანამშრომლის მიერ გავრცელებული ინფორმაცია ეხება ისეთ სავარაუდო დარღვევას, რომელიც საჯარო ინტერესს ზიანს აყენებს. ამის მიუხედავად, აღნიშნული საკანონმდებლო ხარვეზების გამო ისინი მამხილებლის დაცვის კანონმდებლობით ვერ სარგებლობენ, რაც კორუფციული და სხვა გადაცდომების პრევენციისთვის ხელისშემშლელი ფაქტორია.

საჯარო სამსახურის ბიურო

კვლევის ფარგლებში “საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველომ” საჯარო სამსახურის ბიუროსგან გამოითხოვა ინფორმაცია, რომელიც 2010-2015 წლებში გამოვლენილ ინტერესთა შეუთავსებლობის შემთხვევებს ეხებოდა.

საჯარო სამსახურის ბიუროს ცნობით, მათ არ აქვთ ინფორმაცია ისეთი სახის დარღვევების შესახებ, რომელიც უკავშირდება საჯარო მოსამსახურის ქონებრივი ან სხვა პირადი ინტერესის სახელმწიფო სამსახურის ინტერესთან დაპირისპირების, დაუსაბუთებელი ქონების გამოვლენისა და თანამდებობრივი შეუთავსებლობის საკითხებს.

ბიურო ასევე არ ფლობს ინფორმაციას საჯარო მოსამსახურის ან მისი ოჯახის წევრის მიერ ისეთი სახის საჩუქრის მიღების ფაქტებზე, რომლის ღირებულებაც კანონით დადგენილ ზღვარს აღემატება.

საჯარო სამსახურის ბიურომ “საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს” მიაწოდა ინფორმაცია საჯარო მოხელეების მიერ ქონებრივი დეკლარაციების წარდგენის ვადის დარღვევის შესახებ და 2009-2015 წლებში უწყების მიერ მამხილებლის დაცვის კანონმდებლობის გაცნობის მიზნით გამართული შეხვედრების სტატისტიკა.

⁶¹ "ხელისუფლებამ შინაგან საქმეთა და თავდაცვის სამინისტროებში მამხილებელთა დაცვა უნდა უზრუნველყოს", საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, 2015, <http://goo.gl/knAFOp>

2010-2015 წლებში თანამდებობაზე დანიშნვიდან ორი თვის ვადაში ქონებრივი დეკლარაციის წარდგენის ვალდებულების (მე-14 მუხლის 1-ლი პუნქტი) დარღვევის 39 შემთხვევა დაფიქსირდა.

ამავე პერიოდში თანამდებობაზე ყოფნის განმავლობაში ქონებრივი დეკლარაციის წარდგენის ვალდებულების (მე-14 მე-2 პუნქტის) დარღვევის 5 შემთხვევა გამოვლინდა. რაც შეეხება თანამდებობის დატოვებიდან ორი თვის მანძილზე დეკლარაციის წარდგენის ვალდებულების (მე-14 მუხლის მე-3 პუნქტი) დარღვევას, ასეთი სულ 12 შემთხვევა გამოვლინდა.

საჯარო სამსახურის ბიუროს ინფორმაციით, ზემოთ მითითებულ სამართალდარღვევის ყველა ფაქტთან დაკავშირებით თანამდებობის პირთა მიმართ გამოიცა ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ - სამართლებრივი აქტი ჯარიმის (1000 ლარი) დაკისრების თაობაზე. ბიუროს ინფორმაციით, სასამართლოში გასაჩივრდა ჯარიმის დაკისრების შესახებ 15 ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი. ბიუროში წარმოდგენილი სასამართლოს კანონიერ ძალაში შესული გადაწყვეტილებების შესაბამისად:

- ა) სარჩელი სრულად დაკმაყოფილდა 7 შემთხვევაში;
- ბ) სარჩელი არ დაკმაყოფილდა 1 შემთხვევაში;
- გ) განუხილველად იქნა დატოვებული 1 სარჩელი;
- დ) მოსარჩელემ გაიხმო 1 სარჩელი.

ამასთან, მიმდინარე პერიოდში სასამართლო განხილვის ეტაპზეა 4 გასაჩივრებული გადაწყვეტილება ჯარიმის დაკისრების თაობაზე.

საჯარო სამსახურის ბიუროს ინფორმაციითვე, ჯარიმის დაკისრების შემდეგ ქონებრივი დეკლარაციის წარუდგენლობის გამო სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის დაკისრების (მე-20 მუხლის მე-4 პუნქტი) არცერთ ფაქტს არ ჰქონია ადგილი.

2015 წელს საჯარო სამსახურის ბიურომ 3 ჯერ ჩაუტარა ტრენინგი 19-ვე სამინისტროს თანამშრომლებსა და შიდა აუდიტის დეპარტამენტის საჯარო მოხელეებს ტრენინგი მამხილებელთა დაცვის ინსტიტუტის გაძლიერების შესახებ. თუმცა, ენერგეტიკის, სასჯელაღსრულების, ფინანსთა და დიასპორის სამინისტროებიდან მიღებულ წერილებში ამ ტრენინგის შესახებ აღნიშნული არ არის. ასევე, ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიის ფარგლებში 2015 წლის განმავლობაში განხორციელდა და დაგეგმილია ყველა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს 2 წარმომადგენლის გადამზადება ეთიკისა და მამხილებელთა დაცვის საკითხებში.

აქვე აღსანიშნავია, რომ ხშირ შემთხვევაში მამხილებლის დაცვის თემაზე გამართულ ტრენინგებს თითოეული საჯარო უწყებიდან საკმაოდ მცირე რაოდენობის თანამშრომლები ესწრებოდნენ, აქედან გამომდინარე შესაძლებელია მათი ეფექტიანობა არ იყოს მაღალი ხარისხის და შესაბამისად, ვერ უზრუნველყოს საჯარო სექტორში მამხილებლის დაცვის კანონმდებლობის ეფექტიანად განხორციელება. ამიტომ, აუცილებელია მსგავსი ტიპის საინფორმაციო შეხვედრების გაგრძელება და მასში მონაწილეთა რაოდენობის გაზრდა.

ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისია

კვლევის ფარგლებში „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო“ დაინტერესდა ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელ ეროვნულ კომისიაში “საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ” და “ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების შესახებ” კანონების თანახმად, კომისიაში დასაქმებული საჯარო მოხელეების ინტერესთა შეუთავსებლობის საკითხების შემსწავლელი ორგანოს არსებობითაც. ასევე ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების შესახებ” კანონით განსაზღვრული არასათანადო ზემოქმედებისა და არასამართლებრივი ჩარევის ან ამგვარი ზემოქმედების და ჩარევის მცდელობის შემთხვევების არსებობით.

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველომ“ ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისიიდან ასევე გამოითხოვა ინფორმაცია 2010-2015 წლებში “ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების შესახებ” კანონის მე-15 მუხლით განსაზღვრული ეთიკის ნორმების დარღვევის შემთხვევების შესახებ.

კომისიიდან მიღებული პასუხის თანახმად, კანონი სემეკს არ ავალდებულებს იმ ორგანოს შექმნას, რომელიც კომისიაში დასაქმებული მოხელეების ინტერესთა შეუთავსებლობის შესწავლით იქნება დაკავებული. ასევე ენერგეტიკის მარეგულირებელმა ეროვნულმა კომისიამ 2003 წლის 8 აპრილს N2 დადგენილებით დაამტკიცა “სემეკ-ის წევრებისა და აპარატის თანამშრომლების პროფესიული და ეთიკური ქცევის წესი”, რომლის მე-4 მუხლის მე-6 პუნქტიც კომისიის წევრსა და აპარატის თანამშრომელს აკისრებს ვალდებულებას, განაცხადოს თვითაცილების შესახებ, თუ არსებობს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 92-ე მუხლით (ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილეობის დაუშვებლობა) გათვალისწინებული

გარემოებები ან/და არსებობს სხვა გარემოებები, რაც გავლენას მოახდენს საქმის მიუკერძოებლად გადაწყვეტაზე.

ენერგეტიკის და წყალმომარაგების მარეგულირებელი ეროვნული კომისიის ინფორმაციით, 2010-2015 წლებში არასათანადო ზემოქმედების და არასამართლებრივი ჩარევის ან ამგვარი ზემოქმედების და ჩარევის მცდელობისა და ეთიკის ნორმების დარღვევის ფაქტები არ ყოფილა. შესაბამისად, მითითებულ პერიოდში კომისიის მიერ მიღებული არც ერთი გადაწყვეტილება არ გაუქმებულა არასათანადო ზემოქმედებისა და არასამართლებრივი ჩარევის შემთხვევების გამო.

კომისიის ამგვარი პასუხის მიუხედავად, არასამთავრობო ორგანიზაციებს გასულ პერიოდში ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების ეროვნული მარეგულირებელი კომისიის მიმართ ინტერესთა შეუთავსებლობის კუთხით გარკვეული კითხვები ჰქონდათ, კერძოდ კომისიის ყოფილი თავმჯდომარის, გურამ ჩალაგაშვილის, შემთხვევაში. მისი ქონებრივი დეკლარაციის მიხედვით, ჩალაგაშვილის მეუღლე თბილისის წყალმომარაგების კომპანია „ჯორჯიან უოთერ ენდ ფაუნდში“ მუშაობს, სადაც 2012 წელს მთლიანობაში 25 024 ლარი მიიღო ანაზღაურების სახით, რაც კანონის მოთხოვნის სავარაუდო დარღვევაა, რომელიც დამოუკიდებელი მარეგულირებელი კომისიის ოჯახის წევრებს კომისიის კონტროლს დაქვემდებარებული კერძო კომპანიის საქმიანობაში მონაწილეობას უკრძალავს.⁶² ეს შემთხვევა კანონის სათანადო მონიტორინგის და არსებული რეგულაციების ეფექტურად აღსრულების აუცილებლობაზე მეტყველებს.

საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისია

კომისიისგან მიღებული პასუხის თანახმად კომუნიკაციების ეროვნულ კომისიაში არ არსებობს საჯარო უწყებაში დასაქმებული საჯარო მოხელეების ინტერესთა შეუთავსებლობის საკითხების შესწავლით დაკავებული სტრუქტურული ერთეული, ვინაიდან კომისიაში დასაქმებული პირები (5 წევრი) საჯარო მოხელის სტატუსთან არიან გათანაბრებულები, ხოლო კომისიის აპარატში დასაქმებული პირები არ წარმოადგენენ საჯარო მოხელეებს. აქედან გამომდინარე კომისიას არც ვალდებულება და არც აუცილებლობა არ აქვს ინტერესთა შეუთავსებლობის საკითხების შესწავლით

⁶² “ბიზნესმენები პოლიტიკაში და პოლიტიკოსები ბიზნესში: მბრუნავი კარის პრობლემა საქართველოში”, საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, 2013, <http://goo.gl/mSzyBb>

იყოს დაინტერესებული. თავად კომისიის წევრების ინტერესთა კონფლიქტის საკითხები შეისწავლება მათ ამ თანამდებობაზე დანიშვნის ეტაპზე პრეზიდენტის, მთავრობისა და პარლამენტის მიერ.

ამასთან ერთად, კომისიის ინფორმაციით, მათთან “ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების შესახებ” კანონით განსაზღვრული მუხლები არ დარღვეულა.

ამ კონტექსტში საინტერესოა მარეგულირებელი კომისიის ყოფილი თავჯდომარის ირაკლი ჩიქოვანის შემთხვევა.⁶³ სხვადასხვა დროს მედიის და არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ მოპოვებული ინფორმაციით და შემდგომში პარლამენტის დროებითი საგამოძიებო კომისიის დასკვნის თანადმადაც, ირაკლი ჩიქოვანს კომისიის წევრობისა და თავჯდომარეობის პერიოდში ინტერესთა კონფლიქტი ჰქონდა, რასაც შპს “მაგი სტილი მედიას” საქმიანობა ადასტურებს. ამ კომპანიაში იგი 35%-იანი წილის მფლობელი იყო. “მაგი სტილი მედიას” საქმიანობის ძირითადი საგანი სატელევიზიო რეკლამების მომსახურება და ტელევიზიებში მათი განთავსებაა. პარლამენტის დროებითმა საგამოძიებო კომისიამ მიიჩნია, რომ ჩიქოვანი სამსახურებრივი უფლებამოსილების განხორციელების დროს არა კანონით, არამედ საკუთარი ბიზნეს-ინტერესებით ხელმძღვანელობდა. კერძოდ, საგამოძიებო კომისიის მიერ მოპოვებული ინფორმაციის თანახმად, ჩიქოვანის ბიზნესინტერესები სამაუწყებლო კომპანიებში რეკლამის განთავსებაზე აისახებოდა.

ასევე, დროებითი საგამოძიებო კომისიის დასკვნის თანხმად, კომუნიკაციების მარეგულირებელი კომისიის ყოფილი თავჯდომარის კარლო კვიტაიშვილის ინტერესთა კონფლიქტი პოლიტიკური შეუთავსებლობის თვალსაზრისით გამოიკვეთა. კარლო კვიტაიშვილი 2005 წლის 6 აგვისტოდან 2013 წლის 24 აპრილამდე იყო საარჩევნო კომისიაში პოლიტიკური გაერთიანება “ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის” წარმომადგენელი იყო. აღნიშნულს ადასტურებს “ერთიანი ნაციონალური მოძრაობაც”. შესაბამისად, კომისიის დასკვნით, კვიტაიშვილი მარეგულირებელ ორგანოში წევრობის მთელი პერიოდის განმავლობაში პარალელურად სხვა სახელმწიფო ორგანოში, კონკრეტული პოლიტიკური პარტიის წარმომადგენლის ფუნქციებს ითავსებდა.⁶⁴

⁶³ “ბიზნესმენები პოლიტიკაში და პოლიტიკოსები ბიზნესში: მბრუნავი კარის პრობლემა საქართველოში”, საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, 2013, <http://goo.gl/mSzyBb>

⁶⁴ “საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის საქმიანობის შემსწავლელი საქართველოს პარლამენტის დროებითი საგამოძიებო კომისიის დასკვნა”, საქართველოს პარლამენტი, საანგარიშო პერიოდი: 2013 წლის 01 მაისი - 2013 წლის 01 ნოემბერი, <http://goo.gl/WUvWU>

“ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის” კვლევის თანახმად, კომუნიკაციების ეროვნულ კომისიაში ნეპოტიზმის ნიშნები იკვეთება. როგორც არასამთავრობო ორგანიზაციაში აცხადებენ, კომუნიკაციების ეროვნულ კომისიაში (GNCC) ვაკანტურ ადგილებზე კონკურსი საჯაროდ თითქმის არასდროს ცხადდებოდა. IDFI-ის ვარაუდით, როგორც ჩანს, კანონმდებლობაში შესული ცვლილებების გამო, რომლის მიხედვითაც ვაკანტური საშტატო ადგილების დაკომპლექტება მხოლოდ კონკურსის გზით არის შესაძლებელი, ბოლო პერიოდში კომისიაში კადრები ძირითადად როგორც არასაშტატო სპეციალისტები, ისე ინიშნებიან. ამავე დროს, კომუნიკაციების ეროვნულ კომისიას არ აქვს დაწესებული არასაშტატო პოზიციებზე პირთა დასაქმების კვოტა. შესაბამისად, შესაძლებელია შეუზღუდავად გაიზარდოს კომისიაში შტატგარეშედ დასაქმებულ პირთა რაოდენობა, მათი მიღების პროცესი კი გაუმჭვირვალედ მოხდეს. კვლევის თანახმად, 2012-2015 კომისიის აპარატში მიიღეს 51 ახალი თანამშრომელი. აღმოჩნდა, რომ დასაქმებულთაგან რამდენიმე პარლამენტის წევრის ნათესავია. მაგალითად, კვლევის ფარგლებში გამოიკვეთა, რომ უმრავლესობის დეპუტატების ნათესავებმა, ანა მიროტაძის ძმის ცოლმა და ირაკლი ტრიპოლსკის სიძემ კომუნიკაციის მარეგულირებელ კომისიაში არჩევნების შემდეგ არასაშტატო სპეციალისტებად დაიწყეს მუშაობა. კითხვებს ბაღებს თამთა ტეფნაძის საზოგადოებრივი დამცველის თანამდებობაზე დანიშვნაც, რომელიც მანამდე პარლამენტის ეკონომიკის კომიტეტში მუშაობდა. მნიშვნელოვანია, რომ სწორედ ამ კომიტეტის თავმჯდომარე, ზურაბ ტყემალაძე ხელმძღვანელობდა საზოგადოებრივი დამცველის შესარჩევ კომისიას. ტეფნაძის ამ თანამდებობაზე დანიშვნის შემდეგ დამცველის აპარატში დაასაქმა უმრავლესობის დეპუტატის, ჯანმრთელობის დაცვისა და სოციალურ საკითხთა თავმჯდომარე დიმიტრი ხუნდაძის შვილი, საკუთარი მეჯვარე და ზურაბ ტყემალაძის შვილიშვილი.⁶⁵ კომისიის ასეთი საკადრო პოლიტიკა არ ტოვებს შთაბეჭდილებას, რომ ის წარმართულია გარე ზეგავლენის გარეშე, რაც მთლიანობაში მისი მუშაობის დამოუკიდებლობის ხარისხთან დაკავშირებით კითხვებს აჩენს.

უკანასკნელ წლებში პარლამენტის, მედიისა და არასამთავრობო სექტორის მხრიდან კომუნიკაციების მარეგულირებელი ეროვნული კომისიის წევრების ინტერესთა კონფლიქტისა და ნეპოტიზმის სავარაუდო შემთხვევები იქნა გამოვლენილი. არსებული მექანიზმები და საკანონმდებლო ჩარჩო ეფექტიანად ვერ უზრუნველყოფდა ინტერესთა შეუთავსებლობის, კორუფციისა და ნეპოტიზმის შემთხვევებისაგან თავის არიდებას.

⁶⁵ "ნეპოტიზმის ნიშნები კომუნიკაციების ეროვნულ კომისიაში", ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI), 2015 <https://goo.gl/f4PTny>

ლობისტების საქმიანობა

“საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველომ” კვლევის ფარგლებში 1999 წლიდან დღემდე რეგისტრირებული ლობისტების შესახებ მთავრობის ადმინისტრაციიდან, პარლამენტიდან, ქუთაისის, ბათუმის და თბილისის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებიდან საჯარო ინფორმაცია გამოითხოვა.

პარლამენტიდან მიღებული ინფორმაციით, 2003-2015 წლებში პარლამენტში ლობისტად რეგისტრაციის 27 შემთხვევაა დაფიქსირებული, 7 შემთხვევაში კი პირს რეგისტრაციაზე უარი ეთქვა. ამ დროის მანძილზე საკანონმდებლო ორგანოში ლობისტად რეგისტრაციის უფლება სულ 19 პირს აქვს გამოყენებული.

თბილისის საკრებულოს ინფორმაციით, აღნიშნულ პერიოდში მათთან, 2014 წელს, ლობისტად 1 პირია რეგისტრირებული. ამავე დროს, თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოში ლობისტად რეგისტრაციაზე უარის თქმისა და ლობისტის სამართლებრივი მდგომარეობის ჩამორთმევის ფაქტს ადგილი არ ჰქონია.

თბილისის მერიის ცნობით კი, მათ მონაცემთა ბაზაში რეგისტრირებული ლობისტების შესახებ ჩვენ მიერ მოთხოვნილი ინფორმაცია არ იწახება. ლობისტად რეგისტრაციის შემთხვევები არ ჰქონიათ ქუთაისისა და ბათუმის თვითმმართველობების ორგანოებშიც.

გამოთხოვნილი საჯარო ინფორმაციით ჩანს, რომ საქართველოში ლობიზმის პრაქტიკა ჯერჯერობით ფართოდ გავრცელებული არაა. მიუხედავად ამისა, ეს საკითხი მაინც საჭიროებს ყურადღებას, ვინაიდან სათანადო საკანონმდებლო რეგულაციების და მათ აღსრულებაზე ეფექტური კონტროლის გარეშე ის, შესაძლოა, სერიოზულ კორუფციულ რისკებს შეიცავდეს, განსაკუთრებით, ე.წ. “მბრუნავი კარის” კონტექსტში.

კორუფციული რისკების თავიდან ასარიდებლად, “ლობისტური საქმიანობის შესახებ” კანონი ლობისტად რეგისტრაციის უარის თქმის ერთ-ერთ საფუძვლად “სამსახურებრივ მდგომარეობას” ითვალისწინებს. კერძოდ, კანონის მე-6 მუხლის (ლობისტად რეგისტრაციაზე უარის თქმა) 1-ლი პუნქტის “ა” ქვეპუნქტის თანახმად, “პირს ლობისტად რეგისტრაციაზე უარი ეთქმება, თუ: ა) მისი სამსახურებრივი მდგომარეობა შეუთავსებელია ლობისტური საქმიანობის განხორციელებასთან.”⁶⁶ “საჯარო სამსახურის შესახებ” კანონის 65-ე მუხლის (სამსახურში შესვლის შეზღუდვა)

⁶⁶ “ლობისტური საქმიანობის შესახებ” კანონი, მუხლი 6

თანახმად კი, “განთავისუფლებული სახელმწიფო მოსამსახურე განთავისუფლების დღიდან 3 წლის მანძილზე არ შეიძლება სამსახურში შევიდეს იმ დაწესებულებაში ან ეწეოდეს საქმიანობას იმ საწარმოში, რომელსაც იგი უკანასკნელი 3 წლის მანძილზე სისტემატურად ზედამხედველობდა სამსახურებრივად. ამ ხნის განმავლობაში მას აგრეთვე არ აქვს უფლება ასეთი დაწესებულებიდან ან საწარმოდან მიიღოს შემოსავალი.”⁶⁷

რეგისტრაციისას სათანადო ყურადღება მიექცეს აღნიშნულ საკანონმდებლო რეგულაციებს და იმ შემთხვევაში, თუ “მბრუნავი კარის” საფრთხე გამოიკვეთება, პირს ლობისტად რეგისტრაციაზე უარი ეთქვას და შესაბამისად, თავიდან იქნეს აცილებული კორუფციული რისკები.

პარლამენტის საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტი

დებულების თანახმად, კომიტეტი შეისწავლის პარლამენტის წევრის სტატუსთან პარლამენტის წევრის თანამდებობრივი და სამეწარმეო საქმიანობის შეუთავსებლობის საკითხებს და შესაბამისად რეაგირებს მათზე. 2012-2015 წლებში საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტმა განიხილა პარლამენტის წევრების მიერ შეუთავსებელი თანამდებობის დაკავების 19 შემთხვევა და ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში მიმართა პარლამენტის ბიუროს პარლამენტის წევრისთვის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის თხოვნით, რაზეც პარლამენტის მიერ მიღებულ იქნა შესაბამისი გადაწყვეტილება.

საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტის ინფორმაციით, ისინი სისტემატურად აკონტროლებენ პარლამენტის წევრთა მონაწილეობის მდგომარეობას სამეწარმეო საქმიანობაში, თუმცა კომიტეტმა ჩვენი კითხვები კონკრეტულ პროცედურებსა და შემოწმების პერიოდულობასთან დაკავშირებით უპასუხოდ დატოვა. მათი ცნობით, აღნიშნული მიზნით კომიტეტის მიერ გატარებული ღონისძიებების შედეგად, 2012-2015 წლების განმავლობაში 69 შემთხვევაში განხორციელდა პარლამენტის წევრების მიერ სამეწარმეო საქმიანობის სუბიექტებში მათი კუთვნილი წილების მართვის უფლებით გადაცემა, ხოლო 10 შემთხვევაში პარლამენტის წევრების მიერ დატოვებული იქნა სამეწარმეო საქმიანობის სუბიექტის დირექტორის თანამდებობა.

⁶⁷ “საჯარო სამსახურის შესახებ” კანონი, 65-ე მუხლი

კომიტეტის ინფორმაციით, ისინი პარლამენტის რეგლამენტის და კომიტეტის დებულების თანახმად, პერიოდულად და საჭიროების შემთხვევაში აანალიზებენ სათანადო ორგანოების მიერ წარმოდგენილ ინფორმაციას პარლამენტის წევრის ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციის შესახებ. საანგარიშო პერიოდში ასეთ მიმართვას ადგილი არ ჰქონია, თუმცა კონკრეტული კომპეტენციის ფარგლებში, მაგალითად, პარლამენტის წევრის სტატუსთან სამეწარმეო საქმიანობის შეუთავსებლობის თუ პარლამენტის წევრის საცხოვრებელი ფართობით უზრუნველყოფასთან დაკავშირებული საკითხების განხილვის მიზნით საპროცედურო საკითხთა და წესების კომიტეტი საჯარო სამსახურის ბიუროსგან გამოითხოვს პარლამენტის წევრის ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციებს და შეისწავლის მათ. ამ მიზნით შესწავლილი იქნა თითქმის ყველა პარლამენტარის ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაცია.

კომიტეტი აკონტროლებს პარლამენტის წევრების მიერ რეგლამენტით გათვალისწინებული ვალდებულებების დაცვას.

ვინაიდან კომიტეტის ძირითადი მიმართულებაა აღნიშნული დარღვევების თავიდან აცილება და ხშირ შემთხვევაში რეაგირება ხდება არა მხოლოდ წერილობითი ფორმით, აღნიშნული ინფორმაციის აღრიცხვა შეუძლებელია და შესაბამისად, არ ხორციელდება.

მიუხედავად იმისა რომ პარლამენტის საპროცედურო საკითხთა კომიტეტი პერიოდულად ახორციელებს დეკლარაციების მონიტორინგს, “საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს” კვლევის შედეგად დეპუტატების მიერ დეკლარაციებში არაზუსტი ან/და არასრულყოფილი ინფორმაციის შეტანის რამდენიმე შემთხვევა გამოვლინდა. მაგალითად, 2014 წლის 27 იანვრის მდგომარეობით პარლამენტის წევრთა ნაწილის მიერ წარდგენილ ქონებრივ დეკლარაციებში მათი მიმდინარე და წარსული ბიზნესსაქმიანობა არასრულად იყო ასახული ასახული.⁶⁸ ასევე, 2014 წლის დეკემბერში ორგანიზაციის მიერ ჩატარებული კვლევის შედეგად დადგინდა, რომ სამეგრელო-ზემო სვანეთის მაჟორიტარი დეპუტატების ნაწილის მიერ წარდგენილ წლიურ დეკლარაციებში მათი ქონება და ბიზნესსაქმიანობა არასრულად იყო ასახული.⁶⁹ ასეთი შემთხვევები კიდევ ერთხელ ადასტურებს, ანტიკოროფციული კანონმდებლობით დადგენილი ნორმების ეფექტიანი აღსრულების ხარვეზებს. გარდა

⁶⁸ "პარლამენტის წევრების არადეკლარირებული სამეწარმეო ინტერესები", საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, 2014, <http://goo.gl/Pn0aJv>

⁶⁹ "სამეგრელო-ზემო სვანეთის მუნიციპალიტეტების მაჟორიტარი დეპუტატების არადეკლარირებული ქონება", საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, 2014, <http://goo.gl/KuenCq>

ამისა, გამოვლენილი დარღვევები ხშირ შემთხვევაში შესაბამისი ორგანოების მიერ სათანადო რეაგირების გარეშე რჩება.

შსს და მთავარი პროკურატურა

შსს-ს სტატისტიკის თანახმად, 2010 წლიდან კანონით აკრძალული საჩუქრის მიღების (სსკ მუხლი 340) და სამეწარმეო საქმიანობაში უკანონო მონაწილეობის (სსკ მუხლი 337) მხოლოდ თითო საქმეზეა გამოძიება დაწყებული, პროკურატურის ინფორმაციით კი, სსკ 340-ე მუხლით სისხლის სამართლებრივი დევნა 2010 წლიდან 7 შემთხვევაშია დაწყებული, 337-ე მუხლით კი 9 შემთხვევაში. აქვე აღსანიშნავია, რომ შინაგან საქმეთა სამინისტროსა და პროკურატურის მიერ მოწოდებული ინფორმაცია მოიცავს საქართველოში მოქმედ ყველა საჯარო უწყებაში დაფიქსირებულ დარღვევებს და არა კონკრეტულად ჩვენ მიერ გამოკვლეულ სამინისტროებს. ასევე, შსს-ს ცნობით, ანტიკორუფციულ სააგენტოს სსკ-ის 355-ე მუხლით, რაც ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციის წარუდგენლობას ან დეკლარაციაში არასრული ან არასწორი მონაცემის შეტანას გულისხმობს, გამოძიება არ დაუწყია.

| სსსკ მუხლი | გამოძიების დაწყების მაჩვენებელი 2010-2015 წწ. | სს დევნის დაწყების მაჩვენებელი 2010-2015 წწ. |
|--|--|---|
| 164 ¹ (ამომრჩევლის მოსყიდვა) | | 11 |
| 182 (სამსახურებრივი მდგომარეობის გამოყენებით სხვისი ნივთის ან ქონებრივი უფლების მართლსაწინააღმდეგო მითვისება ან გაფლანგვა) | 1818 | 1533 |
| 192 (უკანონო სამეწარმეო საქმიანობა) | 193 | |
| 194 (უკანონო შემოსავლის ლეგალიზაცია (ფულის გათეთრება)) | 216 | 7 |
| 194 ¹ (უკანონო შემოსავლის ლეგალიზაციის გზით მოპოვებული ქონებით სარგებლობა, ქონების შეძენა, ფლობა ან გასაღება) | 1 | |
| 205 ¹ (ქონების გადაძალადო მოჩვენებითი ან/და თვალთმაქცური გარიგებით) | 8 | |
| 220 (უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენება) | 79 | 68 |
| 220 ¹ (გულგრილობა) | 1 | |

| | | |
|---|-----|-----|
| 221(კომერციული მოსყიდვა) | 98 | 81 |
| 332 (სამსახურებრივი უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენება) | 825 | 356 |
| 333 (სამსახურებრივი უფლებამოსილების გადამეტება) | | 205 |
| 337 (სამეწარმეო საქმიანობაში უკანონო მონაწილეობა) | 1 | 9 |
| 338 (ქრთამის აღება) | 520 | 456 |
| 339 (ქრთამის მიცემა) | 136 | 159 |
| 339' (ზეგავლენით ვაჭრობა) | 23 | 25 |
| 340 (კანონით აკრძალული საჩუქრის მიღება) | 1 | 7 |
| 341 (სამსახურებრივი სიყალბე) | 180 | 287 |
| 355 (ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციის წარუდგენლობა ან დეკლარაციაში არასრული ან არასწორი მონაცემის შეტანა) | | 0 |

მხოლოდ ამ სტატისტიკის საფუძველზე, რთულია კანონმდებლობის აღსრულების ეფექტიანობაზე მსჯელობა, თუმცა წარმოდგენილ პოლიტიკის დოკუმენტში განხილული შემთხვევები, განსაკუთრებით, “მბრუნავ კართან” და ქონებრივ დეკლარაციებთან დაკავშირებული, მიუთითებს, რომ ანტიკორუფციული კანონმდებლობა პრაქტიკაში აღსრულების კუთხით მეტ ყურადღებას საჭიროებს. ეს შეიძლება განხორციელდეს როგორც არსებული კონტროლის მექანიზმების გაძლიერებით, მაგალითად, პასუხისმგებელი შიდა ორგანოების მიერ შესაბამისი საჯარო მოხელეების გადამოწმებით, ასევე ახალი მექანიზმების, მაგალითად, დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სააგენტოს შექმნით.

V. დასკვნა

ანტიკორუფციული კანონმდებლობის შემადგენელი სამართლებრივი დებულებები საქართველოში დიდი ხანია არსებობს და ამ დროის მანძილზე მუდმივად მიმდინარეობს მათში ცვლილებების შეტანისა და დახვეწის პროცესი. მიუხედავად ამისა, საჯარო სექტორში ანტიკორუფციული კანონმდებლობის ეფექტიანად განხორციელება და შესაძლო დარღვევების გამოვლენა და პრევენცია კვალავ სირთულეს წარმოადგენს. ჩვენი კვლევის ფარგლებში რამდენიმე პრობლემური მიმართულება გამოიკვეთა. აღსანიშნავია, რომ კვლევისას ერთ-ერთი მთავარი პრობლემა ჩვენ მიერ დასმული კითხვების პასუხად საჯარო უწყებების მხრიდან არასრულყოფილად მოწოდებული ინფორმაცია იყო. ეს ტენდენცია ტოვებდა შთაბეჭდილებას, რომ, ზოგიერთ შემთხვევაში, განზრახ ხდებოდა კონკრეტულ კითხვებზე პასუხისგან თავის არიდება. ქვემოთ წარმოდგენილია კვლევის საფუძველზე გამოვლენილი ძირითადი მიგნებები და მომზადებული რეკომენდაციები:

მიგნებები:

- გამოკვლეული სამინისტროების უმრავლესობაში არსებობს შიდა უწყება, რომლის მოვალეობებში “საჯარო სამსახურის შესახებ” და “საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ” კანონებით დადგენილი ნორმების დაღვევის შემთხვევების გამოვლენა, შესწავლა და მათზე რეაგირება შედის. როგორც წესი, ასეთი უწყება შესაბამისი სამინისტროს შიდა აუდიტის სამსახური/დეპარტამენტი არის. თუმცა, ხშირ შემთხვევაში, მკაფიოდ არაა გაწერილი ამ უწყებების მიერ შემოწმების განხორციელების პერიოდულობა და მასშტაბები, რის გამოც ამ კუთხით მათი საქმიანობის ეფექტურობა კითხვებს ბადებს.
- დარღვევების გამოვლენაზე პასუხისმგებელი ორგანოების ეფექტურობასთან დაკავშირებით ეჭვებს ამყარებს ის ფაქტი, რომ შერჩეულ უწყებებში, მათგან მიღებული საჯარო ინფორმაციის თანახმად, “ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ” კანონი არცერთხელ არ დარღვეულა. თუმცა, სხვადასხვა დროს არასამთავრობო და მედია ორგანიზაციების მიერ დამოუკიდებლად ჩატარებულმა კვლევებმა არაერთგზის აჩვენა, რომ ხელისუფლების ფაქტობრივად ყველა დონეზე, საკანონმდებლო, აღმასრულებელ თუ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში ამ კანონის სხვადასხვა მუხლის დარღვევა საკმაოდ ხშირია.

- აღსანიშნავია, რომ ზოგიერთ შემთხვევაში, შესაბამისი დარღვევების გამოვლენასა და რეაგირებაზე პასუხისმგებელი სამსახურის არარსებობის გამო, უწყებაში არ ფლობენ ინფორმაციას მოხდა თუ არა “საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ” კანონის დარღვევა. შესაბამისად, შეკითხვაზე გამოვლენილა თუ არა ინტერესთა შეუთავსებლობის შემთხვევები, ასეთი უწყებებიდან უარყოფითი პასუხი მივიღეთ.
- მოქმედი კანონმდებლობით, არც ერთი საჯარო უწყება არ არის პასუხისმგებელი საჯარო მოხელეების მიერ შესვებული ყოველწლიური დეკლარაციების გადამოწმებასა და მონიტორინგზე. კვლევაში მოყვანილი ფაქტები მიუთითებს, რომ ინტერესთა შეუთავსებლობისა და ანტიკორუფციული პოლიტიკის ეფექტიანად განხორციელების მიზნით სისტემატურად ხდებოდა საჯარო პირების დეკლარაციების მონიტორინგი და მითითებული მონაცემების გადამოწმება. მისასალმებელია, რომ “საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ” კანონში შესული ცვლილებებით, 2017 წლის 1 იანვრიდან საჯარო სამსახურის ბიუროს ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციაში სრული და სწორი მონაცემების შეტანის და დეკლარაციის საქართველოს კანონმდებლობასთან შესაბამისობის მონიტორინგი დაევალება, თუმცა იქამდე დარჩენილი ერთწლიანი პერიოდის მანძილზე არსებული პრობლემა უცვლელად დარჩება.
- საჯარო უწყებების უმრავლესობას მხილების მკაფიო შიდა მექანიზმი შემუშავებული არ აქვს და მათ ეს არც კანონით ევალებათ. ასეთი მდგომარეობა მამხილების დაცვის მოქმედი კანონმდებლობის რეალობაში განხორციელებაში მნიშვნელოვან ხარვეზს ქმნის.
- იმ უწყებებს (თავდაცვის, შს და სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური), რომლებსაც მხილების სპეციალური კანონმდებლობის შემუშავება ევალებათ, ასეთი რეგულაცია ამ დრომდე არ აქვთ შემუშავებული. თავდაცვისა და შს სამინისტროების ინფორმაციით, მათთან კანონმდებლობის შესაქმნელად შესაბამისი პროცედურები მიმდინარეობს, თუმცა უწყებებს კონკრეტულ ვადებთან და სამუშაო პროცესის დეტალებთან დაკავშირებით ინფორმაცია არ მოუწოდებიათ;
- საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ მამხილებლის დაცვის კანონმდებლობასთან დაკავშირებით ჩატარებულ სემინარებსა და საინფორმაციო შეხვედრებს საჯარო უწყებებიდან მხოლოდ ერთეული თანამშრომლები ესწრებიან, რაც სათანადოდ

ვერ უზრუნველყოფს კონკრეტული საჯარო უწყების თანამშრომლების საფუძვლიანად ინფორმირებულობას ამ თემასთან დაკავშირებით;

- “საჯარო სამსახურის შესახებ” კანონის ანტიკორუფციული დებულებებიდან ყველაზე მეტ კითხვას ე.წ. „მბრუნავი კარის“ მარეგულირებელი ნორმები (მუხლი 65. სამსახურში შესვლის შეზღუდვა) და მისი პრაქტიკაში აღსრულება ბადებს. კერძოდ, არსებული რეგულაციები საკმაოდ სუსტია და ხშირ შემთხვევაში ვერ უზრუნველყოფს კორუფციული რისკების თავიდან არიდებას. კერძოდ, კანონის პრობლემებს შორისაა:
 - არ არის დადგენილი, თუ რომელი უწყებაა პასუხისმგებელი იმის განსაზღვრაზე, ირღვევა თუ არა პირის მიერ სამსახურის დატოვების შემდეგ, ახალ სამსახურში შესვლისას “საჯარო სამსახურის შესახებ” კანონის 65-ე მუხლი. ეს განსაკუთრებით პრობლემურია, თუ აღნიშნული პირი საჯარო უწყებაში სამსახურის დატოვების შემდეგ ახალ სამსახურში კერძო სექტორში შედის, რადგან ასეთ შემთხვევაში გაურკვეველია, თუ რა რეაგირების მექანიზმები არსებობს კანონის 65-ე მუხლის დარღვევაზე.
 - კიდევ ერთი პრობლემა, რომელიც კვლევით გამოიკვეთა, ეხება ზედამხედველობის განმახორციელებელ და ზედამხედველობას დაქვემდებარებულ უწყებებს შორის თანამდებობის პირების მოძრაობისას გამოვლენილ დარღვევებზე რეაგირების მექანიზმს. თუკი პირი კანონით დადგენილი 3 წლის ვადის გასვლამდე ცდილობს სამსახურში შევიდეს იმ დაწესებულებაში, რომელსაც იგი საჯარო სამსახურში ყოფნისას სამსახურებრივად ზედამხედველობდა, მას 65-ე მუხლის საფუძველზე უარი სამსახურში მიმღებმა დაწესებულებამ უნდა უთხრას. მაგრამ ბუნდოვანია რეაგირების მექანიზმი ისეთი შემთხვევისთვის, როცა სამსახურში მიმღები საჯარო დაწესებულება კანონის ამ მოთხოვნას არღვევს;
 - „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის არსებული რედაქციიდან გამომდინარე შეიძლება ვივარაუდოთ, რომ 65-ე მუხლის მიერ დადგენილი შეზღუდვა მხოლოდ ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოების თანამშრომლებზე ვრცელდება და არა ადგილობრივი ხელისუფლებისა, რაც კიდევ ერთი პრობლემაა.

- სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურმა კვლევის ფარგლებში მათთან საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნაზე გაგზავნილი ყველა წერილი უპასუხოდ დატოვა, რაც უწყების გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების ნაკლებობაზე მიუთითებს. ეს განსაკუთრებით პრობლემაურია იმ გარემოების გათვალისწინებით, რომ ანტიკორუფციული სააგენტო სწორედ სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შემადგენელი ორგანოა;

წარმოდგენილი ძირითადი მიგნებების საფუძველზე “საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველომ” შეიმუშავა შემდეგი რეკომენდაციები:

- საჯარო უწყებებში “საჯარო სამსახურის შესახებ” და “საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ” კანონებით დადგენილი ნორმების გამოვლენაზე, შესწავლასა და რეაგირებაზე პასუხისმგებელი ორგანოებისთვის უფრო მეტად პრიორიტეტული უნდა გახდეს ამ კანონების დარღვევის გამოვლენა და რეაგირება. მათ მკაფიოდ უნდა განესაზღვროთ აღნიშნული ვალდებულება, ისევე როგორც შესაბამისი შემოწმების განხორციელების პერიოდულობა და მასშტაბები. აუცილებელია, აგრეთვე, ამ ორგანოების შესაძლებლობების გაძლიერება, მათ შორის მათი თანამშრომლების გადამზადების გზით.
- “საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ” კანონში შესული ცვლილების თანახმად, 2017 წლის 1 იანვრიდან საჯარო სამსახურის ბიუროს ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციაში სრული და სწორი მონაცემების შეტანის და დეკლარაციის საქართველოს კანონმდებლობასთან შესაბამისობის მონიტორინგი დაევალება, თუმცა იქამდე დარჩენილი ერთწლიანი პერიოდის მანძილზე არსებული პრობლემა უცვლელად დარჩება. სასრუველია, რომ დეკლარაციაში გამოვლენილ დარღვევაზე რეაგირების შესახებ საჯარო სამსახურის ბიუროსთვის საკანონმდებლო ცვლილებებით მინიჭებული უფლება 2017 წლის 1 იანვრამდე ამოქმედდეს, რათა არსებობდეს რეაგირების მექანიზმი იმ შემთხვევებისთვის, როცა დეკლარაციაში უზუსტობას არასამთავრობო ან მედია ორგანიზაციები გამოავლენენ;
- მამახილელის დაცვის კანონმდებლობასთან დაკავშირებით საუკეთესო პრაქტიკის ერთ-ერთი საყურადღებო ასპექტი მხილების მკაფიო და მარტივი შიდა პროცედურების არსებობაა, რომლის შესახებ დეტალური ინფორმაცია თანამშრომლებისთვის ხელმისაწვდომი უნდა იყოს. შესაბამისად, საჯარო

უწყებებმა უნდა შექმნან ასეთი მექანიზმები და მიაწოდონ მათ შესახებ ინფორმაცია საკუთარ თანამშრომლებს;

- შს და თავდაცვის სამინისტროებმა და სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურმა დროულად უნდა მიიღონ საუკეთესო პრაქტიკაზე დაფუძნებული, ქმედითი და ეფექტური მამხილებლის დაცვის კანონმდებლობა, ან არსებული კანონმდებლობა უნდა გავრცელდეს ამ უწყებების თანამშრომლებზე;
- საჯარო სამსახურის ბიურომ უნდა განაგრძოს მამხილებლის დაცვის კანონმდებლობასთან დაკავშირებით საინფორმაციო კამპანია, შეძლებისდაგვარად გააფართოვოს საინფორმაციო შეხვედრებსა და სემინარებში მონაწილე საჯარო მოხელეთა წრე. საინფორმაციო კამპანიის ფარგლებში შესაძლებელია საინფორმაციო ბუკლეტების, ვიდეო-რგოლების, ფლაერებისა და სახელმძღვანელო წიგნების მომზადება და გავრცელება.
- “საჯარო სამსახურის შესახებ” კანონის 65-ე მუხლი (სამსახურში შესვლის შეზღუდვა), რომელიც “მბრუნავი კარის” მარეგულირებელ ნორმებს შეიცავს, ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეებზეც უნდა გავრცელდეს. ამავე დროს, უნდა აღმოიფხვრას ამ ნორმის ამჟამინდელი ხარვეზები.
- “საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს” მიაჩნია, რომ ანტიკორუფციული კანონმდებლობის ეფექტიანად აღსრულებისთვის აუცილებელია შეიქმნას დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სააგენტო, რომელიც, სხვა საკითხებთან ერთად, კანონმდებლობის შესრულების მონიტორინგის და მისი გაუმჯობესების ფუნქციებს შეითავსებდა. ასეთი სააგენტოს შექმნა, რაც კორუფციასთან ბრძოლის საუკეთესო გამოცდილების ნაწილია, აღმოფხვრიდა ანტიკორუფციული სამართლებრივი დებულებების შესრულებაზე პასუხისმგებელი ორგანოს არარსებობის გამო წარმოშობილ პრობლემებს, რომლებიც წარმოდგენილ პოლიტიკის დოკუმენტშიც არის განხილული.