

საქართველო
სახელმძღვანელო ღია
ადგილობრივი
მმართველობის და
საჯარო სამსახურში
ეთიკის წესების შესახებ

ნაშრომის სახელწოდება ინგლისურ ენაზე:
Handbook on Open Local Government and Public
Ethics in Georgia.

სახელმძღვანელოს ქართული რედაქცია დაფუძნებულია
ინგლისურენოვან დოკუმენტზე და გამოიყენება ევროპის
საბჭოს თანხმობით. სახელმძღვანელო გამოიცემა ევროპის
საბჭოს მიერ, თუმცა ტექსტის თარგმანზე
პასუხისმგებლობას იღებენ თარჯიმნები.

ავტორებს ეკისრებათ პასუხისმგებლობა
სახელმძღვანელოში გამოთქმულ მოსაზრებებზე
და ისინი არ უნდა განიხილებოდეს როგორც
ევროპის საბჭოს ოფიციალური პოზიციის
გამომხატველი.

არაუმეტეს 500 სიტყვიანი ნაწყვეტების
რეპროდუცირება დაშვებულია გარდა იმ
შემთხვევებისა, როდესაც რეპროდუცირება
მიზნად ისახავს კომერციული სარგებლის
მიღებას, და იმ ფაქტის გათვალისწინებით თუ
დაცული იქნება დოკუმენტების მთლიანობა,
ნაწყვეტი არ იქნება გამოყენებული
კონტექსტიდან ამოვარდნილი ფორმით, არ
იქნება არასრული ინფორმაციის შემცველი ან არ
შეიყვანს მკითხველს შეცდომაში ტექსტის
ბუნებასთან, მოცულობასა და შინაარსთან
დაკავშირებით. წყარო ყოველთვის უნდა იყოს
მითითებული როგორც „© ევროპის საბჭო,
გამოცემის წელი“. ყველა სხვა თხოვნა
დოკუმენტის მთლიანი ტექსტის ან მისი ნაწილის
რეპროდუცირებასთან/თარგმნასთან
დაკავშირებით უნდა გაეგზავნოს ევროპის
საბჭოს კომუნიკაციების დირექტორატს (F-67075
Strasbourg Cedex ან publishing@coe.int).
გამოცემასთან დაკავშირებული ყველა სხვა
თხოვნა უნდა გაეგზავნოს ევროპის საბჭოს
ადგილობრივი და რეგიონული მმართველობის
ორგანოების კონგრესს.

ევროპის საბჭოს ადგილობრივი და რეგიონული
ხელისუფალთა კონგრესი
F 67075 Strasbourg Cedex
საფრანგეთი
ელ-ფოსტა: congress.adm@coe.int

დოკუმენტის დიზაინი:

© ევროპის საბჭო, ოქტომბერი 2021
(მესამე გამოცემა)

დაბეჭდილია ----

შესავლის ნაცვლად

სახელმძღვანელო საქართველოში ღია ადგილობრივი მმართველობის და საჯარო სამსახურში ეთიკის წესების შესახებ წარმოადგენს მესამე გამოცემას სახელმძღვანელოს გამჭვირვალობისა და მოქალაქეთა მონაწილეობის შესახებ. პირველი გამოცემა შემუშავდა ევროპის საბჭოს მიერ რეგიონული პროექტის „ადგილობრივი ხელისუფლებისთვის ინსტიტუციონალური ჩარჩოების გაძლიერება“ (2015-2017) ფარგლებში სომხეთის რესპუბლიკისთვის, აზერბაიჯანის რესპუბლიკისთვის, საქართველოსთვის, მოლდოვის რესპუბლიკისთვის, უკრაინისთვის და ბელარუსის რესპუბლიკისთვის. ეს პროექტი ევროსაბჭოსა და ევროკავშირის შორის კარგი მმართველობის პარტნიორობის ფარგლებში 2015-2017 წლებში განხორციელდა. სახელმძღვანელოს მეორე გამოცემა 2020 წლის ნოემბერს გამოქვეყნდა.

სახელმძღვანელოს განახლების მიზნით, კვლევითი სამუშაო განხორციელა არასამთავრობო ორგანიზაციამ - ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI), პროექტის “მონაწილეობითი დემოკრატიისა და ადამიანის უფლებების გაძლიერება ადგილობრივ დონეზე საქართველოში” ფარგლებში. სახელმძღვანელოს შემუშავების საერთო კოორდინაცია უზრუნველყო ევროპის საბჭოს ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფალთა კონგრესის სამდივნოს ურთიერთთანამშრომლობისა და საგარეო ურთიერთობების სამმართველომ.

2021 წელს ექვსი სახელმძღვანელო შემუშავდა ალბანეთის რესპუბლიკის, სომხეთის რესპუბლიკის, საქართველოს, მოლდოვის რესპუბლიკის, უკრაინისა და კოსოვოს* შესაბამისი კონტექსტის მიხედვით. აღნიშნული სახელმძღვანელოების მიზანია, შეკრიბოს და გაავრცელოს ევროპის საბჭოს ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფალთა კონგრესის მიერ თანამშრომლობით განხორციელებული პროექტების ფარგლებში დაგროვილი გამოცდილება და საუკეთესო პრაქტიკა. დამატებით უნდა აღინიშნოს, რომ სახელმძღვანელო ელექტრონული ფორმით წარმოდგენილია bE-Open პლატფორმაზე: <https://www.coe.int/en/web/congress/beopen>.

* ტექსტში ყველა მითითება კოსოვოს შესახებ, იქნება ეს ტერიტორია, ინსტიტუტები თუ მოსახლეობა, გაერო-ს უშიშროების საბჭოს 1244 რეზოლუციის სრული დაცვითა და კოსოვოს სტატუსის შეუზღუდავად უნდა იქნას გაგებული.

სარჩევი

წინასიტყვაობა	6
სახელმძღვანელოს მიზანი და სტრუქტურა	9
თავი 1. ეთიკის წესები საჯარო სამსახურში და ანგარიშგაღებულება	12
შესავალი	12
ზოგადი ადგილობრივი კონტექსტი	13
1.1. ეთიკის კოდექსი და პროფესიული ქცევა	16
1.2. გასაჩივრების მექანიზმები	18
1.3. საჩივრების მართვის მექანიზმები	21
1.4. მამხილებელთა დაცვა	25
1.5. ინტერესების გაცხადება: ქონებრივი დეკლარაციების წარდგენა და ინტერესთა კონფლიქტი	28
თავი 2. გამჭვირვალობა	32
შესავალი	32
ზოგადი ადგილობრივი კონტექსტი	34
2.1. ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა	35
2.2. ღია მონაცემები	39
2.3. სახელმწიფო შესყიდვები	42
2.4. გარე აუდიტი	46
2.5. პოლიტიკური პარტიების დაფინანსება	48
თავი 3. მოქალაქეთა ჩართულობა	51
შესავალი	51
ზოგადი ადგილობრივი კონტექსტი	52
3.1. ღია პოლიტიკის შემუშავება	53
3.2. მონაწილეობითი ბიუჯეტირება	57
3.3. საჯარო კონსულტაცია	61
3.4. პეტიციები	65
3.5. ადგილობრივი რეფერენდუმები	67
თავი 4. კორუფციის რისკები	70
შესავალი	70
ზოგადი ადგილობრივი კონტექსტი	71
4.1. ქრთამის აღება/მიცემა	73
4.2. ინტერესთა კონფლიქტი	74
4.3. სხვისი ქონების მითვისება/გაფლანგვა	78
4.4. თაღლითობა	79
4.5. ნეპოტიზმი	81
4.6. ადმინისტრაციული რესურსების არამიზნობრივად გამოყენება საარჩევნო კამპანიებში	82
4.7. გამოძალვა	85
4.8. კლიენტელიზმი	86

4.9. პატრონაჟი	87
დასკვნა	90
გამოყენებული წყაროები	91

წინასიტყვაობა

ბ

ელისუფლება მხოლოდ იმ შემთხვევაში იქნება ეფექტური, თუ მოქალაქეთა სასარგებლოდ სერვისების მიწოდებისა და პოლიტიკის შემუშავების კუთხით მას აქვს მოქალაქეთა ნდობა და მას ინარჩუნებს. ღია ადგილობრივი მმართველობა და საზოგადოებრივი ეთიკის მაღალი დონე მთავრობის ინსტიტუტებისადმი ნდობის გასაღებია. ადგილობრივი მთავრობა, მუნიციპალიტეტები და საჯარო მოსამსახურეები და არჩევითი თანამდებობის პირები საკვანძო როლს ასრულებენ სახელმწიფო უწყებების მიმართ მოქალაქეთა ნდობის ჩამოყალიბების, გაუმჯობესებისა და შენარჩუნების პროცესში. აღნიშნული გამომდინარეობს ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლების რესურსების განაწილების მიმართულებით არსებული დამოუკიდებლობის გარკვეული ხარისხისგან. ასევე, ისინი ცენტრალურ ხელისუფლებასთან ურთიერთობაში შუამავალ როლს თამაშობენ და მოქალაქეებსა და არჩეულ წარმომადგენლებს შორის ურთიერთობის პირველწყაროს წარმოადგენენ. ადგილობრივი მთავრობის არჩევითი თანამდებობის პირებისა და ადგილობრივი ადმინისტრაციების პროფესიონალიზმი, კეთილსინდისიერება, გამჭვირვალობა, პასუხისმგებლობა და ანგარიშვალდებულება მოქალაქეებისთვის დახვეწილი, კეთილსინდისიერი და სამართლიანი სერვისების მიწოდების წინაპირობაა. შესაბამისად, ადგილობრივი არჩევითი თანამდებობის პირები საჯარო დაწესებულებებში ეთიკის წესების შესრულების, გამჭვირვალობის დანერგვის, ანგარიშვალდებულებისა და მოქალაქეთა ჩართულობის მიმართულებით მაგალითს უნდა წარმოადგენდნენ.

ამ როლის შესასრულებლად არჩევითი თანამდებობის პირები კარგად უნდა იცვნენ გათვითცნობიერებულნი იმ პრინციპებსა და სტანდარტებში, რომლებსაც საჯარო სამსახურში ეთიკის წესები ემყარება. გარდა ამისა, მათ უნდა ესმოდათ მოქმედი კანონმდებლობა, მექანიზმები და ინსტიტუტები, რომელთა მეშვეობითაც კანონები ხორციელდება და აღსრულდება ადგილობრივ დონეზე. მთავრობის წარმომადგენლებმა ასევე უნდა იზრუნონ მოქალაქეთა ცნობიერების დონის გაზრდაზე, რათა მათ ასევე გააცნობიერონ თავიანთი კანონიერი უფლებები და იცოდნენ ვის მიმართონ საჩივრის შესატანად.

გასათვალისწინებელია ის გარემოებაც, რომ ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოები, როგორც ნებისმიერი საჯარო დაწესებულება, კორუფციის მიმართ მოწყვლადია, რაც როგორც დემოკრატიული ინსტიტუტების ლეგიტიმურობისათვის, ასევე არჩევითი თანამდებობის პირებისა და საჯარო მოხელეების მიერ მოქალაქეთა ნდობის შენარჩუნების კუთხით მთავარ საფრთხეს წარმოადგენს. გამჭვირვალობის ნაკლებობასა და ეთიკური ნორმების უგულებელყოფას ხელისუფლების ყველა დონეზე ვაწყდებით, ადგილობრივი და რეგიონული დონეების ჩათვლით. დასახელებული საფრთხეები გავლენას ახდენს როგორც მოქალაქეთათვის სერვისის მიწოდებაზე, ისე ბიზნესზე და ადგილობრივ განვითარებას უქმნის საფრთხეს. კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლა ადგილობრივი და რეგიონული მმართველობის ორგანოების გრძელვადიანი პრიორიტეტად უნდა იყოს. შეთანხმებული პრევენციული ქმედება და კორუფციული რისკების მონიტორინგი უაღრესად მნიშვნელოვანია ეკონომიკური ზრდის დაჩქარების, ცხოვრების დონის გაუმჯობესებისა და მოქალაქეთა ნდობის ამაღლების კუთხით.

სადაც უფლებამოსილებისა და ფინანსური რესურსების დეცენტრალიზაცია მიმდინარეობს, ადგილობრივი მმართველობის ხარისხი უფრო გადამწყვეტი ხდება. ამიტომ, კორუფციის წინააღმდეგ სისხლის სამართლის კანონმდებლობის განვითარებასა და ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლების ორგანოებისადმი ნდობის განმტკიცებასთან ერთად მნიშვნელოვანია საჯარო დაწესებულებების ეთიკის ნორმების დაცვა, გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფა, და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის მხარდაჭერა.

ევროპის საბჭოს ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფალთა კონგრესმა 1999 წელს კარგი მმართველობის ფარგლებში ეთიკის ნორმების განმტკიცების მიმართულებით მტკიცე ნაბიჯი გადადგა, როცა მიიღო ევროპული ქვეყნის კოდექსი ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლების არჩეული წარმომადგენლების პოლიტიკური კეთილსინდისიერების შესახებ. მრჩეველთა ჯგუფმა განაახლა აღნიშნული კოდექსი, რომელიც 2018 წელს დამტკიცდა, როგორც ევროპული ქვეყნის კოდექსი ადგილობრივ და რეგიონულ მმართველობაში ჩართული ყველა პირისთვის. განახლებული ტექსტი პასუხობს ახალ გამოწვევებს, მათ შორის, კომუნიკაციის ახალ ფორმებს, ციფრული ტექნოლოგიების ზეგავლენას, მონაცემთა კონფიდენციალურობის პატივისცემას და აფართოებს მისი გამოყენების ფარგლებს ადგილობრივ და რეგიონულ მმართველობაში ჩართულ ყველა პირზე და არა მხოლოდ არჩეულ თანამდებობის პირებზე.

კონგრესის 2021-2026 წლების პრიორიტეტები,¹ ხაზს უსვამს ადგილობრივ და რეგიონულ დონეებზე დემოკრატიისა და მოქალაქეთა ჩართულობის ხელშეწყობის მნიშვნელობას. ამავდროულად, კონგრესი ყურადღებას ამახვილებს კოვიდ-19 პანდემიის შედეგად არსებულ გამოწვევებზე და საქმიანობისა და აქტივობების ახალგარემოებებთან, სოციალურ, ეკონომიკურ და პოლიტიკურ ცვლილებებთან მისადაგების მნიშვნელობას უსვამს ხაზს. კონგრესის თემატური პრიორიტეტები მოიცავს სოციალური უთანასწორობის შემცირებასა და დიგიტალიზაციისა და ხელოვნური ინტელექტის გამოყენებით მოქალაქეთა ჩართულობის გაზრდის უზრუნველყოფას. კონგრესი ასევე მიუთითებს, რომ ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლება ცვლილებების ძირითად აქტორს წარმოადგენს და აქვე, მისი გამართული ფუნქციონირებისთვის ისეთი საკითხების მნიშვნელობას უსვამს ხაზს, როგორიცაა კორუფციისა და კლიენტელიზმთან ბრძოლა, და მოქალაქეთა ჩართულობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში.

კონგრესს კორუფციის პრევენციის მიმართულებით ყოვლისმომცველ, გრძელვადიან ჩართულობას შეინარჩუნებს. სწორედ ამ სულისკვეთებით დანიშნა წარმომადგენელი ადგილობრივ და რეგიონულ დონეებზე საჯარო დაწესებულებებში ეთიკის ნორმების დაცვის ხელშეწყობისა და კორუფციის პრევენციის მიზნით. წინამდებარე *სახელმძღვანელოს* გამოქვეყნება და ჩვენი განზრახვა, რომ აქტიურად შევუწყოთ ხელი მის გამოყენებას მორიგი მკაფიო ილუსტრაციაა, რომ ჩვენი მიზანია მომდევნო წლების განმავლობაში კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლა პრიორიტეტად იქცეს.

მოქალაქეთა მიდგომა და მოლოდინი საჯარო მმართველობასთან მიმართებით იცვლება. საჯარო ადმინისტრაციისადმი ნდობის განახლებისა და შენარჩუნების მიზნით საჭიროა შევქმნათ ქვეყნის სტანდარტების დანერგვისა და სტანდარტებთან შესაბამისობის ეფექტური მექანიზმები. კორუფციის პრევენცია, მისი რისკების შემცირება და ეფექტური,

ანგარიშვალდებული და გამჭვირვალე ინსტიტუციების ჩამოყალიბება მმართველობის ყველა დონეზე, სამართლიანი და ინკლუზიური საზოგადოებების ძირითადი კომპონენტებია.

აღნიშნულის გათვალისწინებით, სახელმძღვანელო საქართველოში ღია ადგილობრივი მმართველობისა და საჯარო სამსახურში ეთიკის წესების შესახებ გამიზნულია ადგილობრივ ხელისუფლებებში, მუნიციპალიტეტებსა და ადგილობრივ წარმომადგენლობით ორგანოებში დასაქმებული საჯარო მოხელეებისთვის, რათა ხელი შეუწყოს მათ ძალისხმევას, გააუმჯობესონ ადგილობრივი მმართველობის ხარისხი დიდ და პატარა ქალაქებსა და სოფლებში. სახელმძღვანელო წარმოადგენს პრაქტიკულ გზამკვლევს ადგილობრივი ხელისუფლებისათვის გამჭვირვალობასა და მოქალაქეთა ჩართულობის თაობაზე. სახელმძღვანელოში მითითებულია სათანადო საერთაშორისო სტანდარტების და ეროვნული კანონმდებლობა. ამავდროულად, სახელმძღვანელო ადგილობრივ ხელისუფლებას პრეცედენტებისა და საუკეთესო პრაქტიკის მაგალითების შესახებ აწვდის ინფორმაციას, რომელიც, შესაძლოა, ადგილობრივ მმართველობაში დაინერგოს.



ანდრეას კიფერი
გენერალური მდივანი
ევროპის საბჭოს ადგილობრივი და რეგიონული
მმართველობის ორგანოების კონგრესი

სახელმძღვანელოს მიზანი და სტრუქტურა

გამჭვირვალობა და მოქალაქეთა მონაწილეობა ძირითადი საშუალებაა კარგი მმართველობის განსახორციელებლად. ორივე მათგანი ხელს უწყობს მოქალაქეებს, შეაფასონ გადაწყვეტილებები რომლებსაც ხელისუფლება მათი სახელით იღებს. გამჭვირვალობა და მოქალაქეთა მონაწილეობა ასევე მოქალაქეთა საჭიროებების დაკმაყოფილებასა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მათი პოზიციების გათვალისწინებას უზრუნველყოფს.

გამჭვირვალობისა და მოქალაქეთა ჩართულობის მექანიზმების ეფექტური გამოყენება გვებმარება კორუფციისა და მთავრობის უკანონო მოქმედების აღმოფხვრაში. ამავდროულად, გამჭვირვალობისა და ჩართულობის მეშვეობით, შესაძლებელია მოქალაქეთა ნდობის გაზრდა. აგრეთვე, გამჭვირვალობა და ჩართულობა უზრუნველყოფს პოზიტიური და ხელშემწყობი გარემოს შექმნას საჯარო მმართველობის მიმართ ნდობის გაღრმავების მიმართულებით.

გარდა ამისა, გამჭვირვალობისა და ჩართულობის უზრუნველყოფით მთავრობებს მოქალაქეთა უნარების, ცოდნისა და გამოცდილების გამოყენების საშუალება ეძლევათ, რათა ინფორმირებული გადაწყვეტილებები მიიღონ, დაგეგმილი პოლიტიკის გადაწყვეტილებების ნეგატიური ზემოქმედება ადრეულად შეაფასონ, მიღებული გადაწყვეტილებების კუთვნილება მოქალაქეებს გაუზიარონ და საჯარო სერვისები უფრო ეფექტურად მიაწოდონ.

წინამდებარე სახელმძღვანელოს „საქართველოში ღია ადგილობრივი მმართველობისა და საჯარო სამსახურში ეთიკის წესების შესახებ“ მიზანია ადგილობრივი ხელისუფლების მხარდაჭერა მმართველობის ხარისხის გაუმჯობესების მიმართულებით, ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიისა (European Charter of Local Self-Government, EST No. 122) და ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის დამატებითი ოქმის ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობაში მონაწილეობის მიღების უფლების თაობაზე (Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority, CETS No. 207) პრინციპების შესაბამისად. სახელმძღვანელო მოიცავს პრაქტიკულ მითითებებს საჯარო სამსახურში ეთიკის წესებსა და ანგარიშვალდებულებაზე, გამჭვირვალობაზე, მოქალაქეთა მონაწილეობასა და კორუფციასთან ბრძოლაზე ევროსაბჭოს პრინციპებზე დაყრდნობით, საერთაშორისო სტანდარტებისა და სამოდელო კანონმდებლობის მაგალითების გათვალისწინებით.

სახელმძღვანელო - საქართველოში ღია ადგილობრივი მმართველობისა და საჯარო სამსახურში ეთიკის წესების შესახებ - წარმოადგენს პრაქტიკულ გზამკვლევს, რომლის მიზანია ყოველდღიურ საქმიანობაში ადგილობრივი მმართველობის ორგანოების მხარდაჭერა. აღნიშნული სახელმძღვანელო მოიცავს ინფორმაციას საქართველოში არსებული ანტიკორუფციული კანონმდებლობის, საჯარო სამსახურში ეთიკის წესებისა და ანგარიშვალდებულების, გამჭვირვალობის პოლიტიკისა და მოქალაქეთა ჩართულობის მექანიზმების შესახებ. *სახელმძღვანელო* ეროვნული კანონმდებლობის შესახებ ყველაზე გავრცელებული კორუფციული რისკების ზუსტ შეფასებას მოიცავს და საჯარო სამსახურში ეთიკის წესებისა და ღია მმართველობის მექანიზმების დანერგვის მიზნით არსებულ კარგ პრაქტიკას უსმევს ხაზს.

გარდა ამისა, ამ *სახელმძღვანელოში* მითითებული მექანიზმების დანერგვა ადგილობრივ ხელისუფლებას დაეხმარება წვლილი შეიტანოს მდგრადი განვითარების მიზნების² 2030 წლის დღის წესრიგის,³ კერძოდ მიზნების: 5 (გენდერული თანასწორობა), 11 (ქალაქებისა და დასახლებების მდგრადი განვითარება), 16 (მშვიდობა, სამართლიანობა, ძლიერი ინსტიტუტები) და 17 (თანამშრომლობა საერთო მიზნებისთვის) განხორციელებაში. აღნიშნული პერსპექტივიდან გამომდინარე, ღია ადგილობრივი მმართველობის დანერგვა მდგრადი განვითარების კონტექსტში კარგი მმართველობის ვალდებულებების გაღრმავების ძლიერი მამოძრავებელი ძალა იქნება.

სახელმძღვანელო დაყოფილია ოთხ მთავარ თავად:

- თავი 1 - საჯარო სამსახურში ეთიკის წესები და ანგარიშვალდებულება:

ეს თავი საქართველოში საჯარო ეთიკისა და ანგარიშვალდებულების მნიშვნელობასა და გამოწვევებზე ამახვილებს ყურადღებას. აქვე, მოცემულია საჯარო სამსახურში ეთიკის წესებისა და ანგარიშვალდებულების ძირითადი როლი ეფექტიანი, გამჭვირვალე და მონაწილეობითი მმართველობის ჩამოყალიბების პროცესში.

- თავი 2- გამჭვირვალობა:

ეს თავი წარმოგიდგენს გამჭვირვალობის ხუთ მექანიზმს, რომლებიც შერჩეულია, რათა ასახოს გამჭვირვალობისადმი მიდგომის მრავალფეროვნება. თითოეული მექანიზმი მოიცავს შესავალ აღწერას და საერთაშორისო სტანდარტების მონახაზს. აღნიშნული მექანიზმების განხილვისას მითითებულია საკვანძო საშინაო კანონები და საუკეთესო პრაქტიკა, რომლებიც ადგილობრივმა მმართველობის ორგანოებმა გამჭვირვალობის ამაღლების მიზნით მაგალითებად შეიძლება გამოიყენონ.

- თავი 3 - მოქალაქეთა ჩართულობა

აღნიშნული თავი მოიცავს მოქალაქეთა ჩართულობის ხუთ მექანიზმს, რომლებიც შერჩეულია იმისათვის, რათა მოქალაქეთა ჩართულობის მრავალმხრივი მეთოდები წარმოაჩინოს. წინა თავის სტრუქტურის მსგავსად, ის მოიცავს თითოეული მექანიზმის გაცნობით აღწერილობას და ხაზს უსვამს შესაბამის საერთაშორისო სტანდარტებს. აღნიშნულ თავშია გაერთიანებულია დასკვნითი ოთხი ქვეთავი, რომელიც განიხილავს საშინაო კანონმდებლობის ძირითად სამართლებრივ აქტებს და წარმოადგენს პრაქტიკულ

სახელმძღვანელოსა და საუკეთესო პრაქტიკის ერთობლიობას, რომელიც ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ მოქალაქეთა ინკლუზიური ჩართულობის გაუმჯობესებისა და გაძლიერების მიზნით შეიძლება იქნეს გამოყენებული.

- თავი 4 - კორუფციის რისკები

ეს თავი საქართველოში იდენტიფიცირებული კორუფციის ყველაზე გავრცელებულ რისკებს და კორუფციის თითოეული ფორმისთვის, საშინაო საკანონმდებლო ჩარჩოსთან ერთად, მიმოიხილავს შესაბამის საერთაშორისო ანტიკორუფციულ სტანდარტებს. დამატებით, ამ თავში მოცემულია თითოეულ კორუფციულ რისკთან დაკავშირებული მაგალითი და კარგი პრაქტიკა.

თავი 1

ეთიკის წესები საჯარო სამსახურში და ანგარიშვალდებულება

შესავალი

ეთიკა და საზოგადოების წინაშე ანგარიშვალდებულება ეფექტიანი ადგილობრივი თუ რეგიონული ხელისუფლების მნიშვნელოვანი მახასიათებლებია. აღნიშნული პრინციპები უკავშირდება კულტურას, პროცესებს, სტრუქტურებსა და წესებს, რომლებიც უზრუნველყოფენ, რომ საჯარო სამსახურში საზოგადოებრივი ინტერესებისთვის მოქმედებენ და არა საკუთარი ინტერესებისთვის. ისინი კარგი მმართველობის ძირითადი მახასიათებლებია და მნიშვნელოვანია, რომ მათი პატივისცემა და შესაბამისი ორგანიზაციების მიერ მონიტორინგის წარმოება.

ეთიკა წარმოადგენს წესებს, რომლებიც განსაზღვრავენ საჯარო მოხელეების⁴ ქმედებებს იმის უზრუნველსაყოფად, რომ საზოგადოების მიმართ სამართლიანი და თანასწორი მოპყრობის უზრუნველსაყოფად. ეთიკას შეუძლია დაეხმაროს საჯარო მოხელეებს, მიიღონ უკეთესი გადაწყვეტილებები საჯარო ინტერესების სასარგებლოდ და ამავე დროს, დაეხმაროს ხალხს, შეაფასონ საჯარო მოხელეების მიერ მათი სახელით მიღებული გადაწყვეტილებები.

საჯარო ანგარიშვალდებულება უზრუნველყოფს, რომ მოხელეები ღიად აგებენ პასუხს იმ გადაწყვეტილებებზე, რომელთაც იღებენ საზოგადოების სახელით.

ეთიკის და საზოგადოების მიმართ ანგარიშვალდებულების არარსებობა ნაყოფიერ ნიადაგს ქმნის კორუფციისა და უკანონო ქმედებებისთვის. როგორც ბოლო თავშია ხაზგასმული, კორუფცია ზიანს აყენებს ინდივიდებს, საზოგადოებას, ეკონომიკას და მთავრობას სხვადასხვა მხრივ. ეთიკასა და საზოგადოების მიმართ ანგარიშვალდებულების პრიორიტეტიზაციას შეუძლია, ალაგმოს ძალაუფლების გადამეტების ყველაზე უარესი შემთხვევები და ხელი შეუწყოს უფრო პასუხისმგებლიანი და სამართლიანი გადაწყვეტილებების მიღებას ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ.

მაშინაც კი, როცა კორუფცია ენდემური არ არის, ეთიკისა და საზოგადოების მიმართ ანგარიშვალდებულების არქონამ შესაძლოა ძირი გამოუთხაროს საზოგადოებაში მთავრობის, საჯარო ინსტიტუციებისა და მოხელეების ნდობის საკითხს. როგორც ეთიკა, ისე საზოგადოებრივი ანგარიშვალდებულება კომპლექსური საკითხებია, თუმცა, სწორად აღსრულების შემთხვევაში, მათ შეუძლიათ ჩამოაყალიბონ და გააძლიერონ ნდობა საზოგადოებასა და ხელისუფლებას შორის.

აგრეთვე, საჯარო სამსახურში ეთიკასა და ანგარიშვალდებულებას პოზიტიური გარემოს შექმნა შეუძლია, სადაც აღიარებულია, რომ მოქალაქეები და სხვა დაინტერესებული მხარეები ხელს უწყობენ გადაწყვეტილების მიღების პროცესის ხარისხს. მოქალაქეთა ჩართულობის ინსტრუმენტებთან ერთად, ეთიკასა და ანგარიშვალდებულებას შეუძლია უზრუნველყოს, რომ

მოქალაქეთა პირადი გამოცდილებები, ცოდნა და საგნის ყურადღებით შესწავლა ღირებულებას შემატებს და გაამყარებს ხელისუფლებისა და საჯარო მოხელეების გადაწყვეტილებებს.

არჩეულმა წარმომადგენლებმა უნდა იცოდნენ ის პროცესი, რომლის მიხედვითაც ხდება ქონების დეკლარაციის მონიტორინგი და რომელი ორგანო და რომელი სანქციები შეიძლება გამოყენებულ იქნეს და როგორ, იმ შემთხვევაში, თუ თანამდებობის პირი აკეთებს ცრუ ან არასრულ განცხადებას. მათ უნდა იცოდნენ მამხილებელი პოლიტიკის მარეგულირებელი წესები და რომელი თანამდებობის პირი ან პირები არიან პასუხისმგებელი მამხილებელთა საჩივრებისა და არასწორი ქმედებების შესახებ ანგარიშების განხილვაზე. ადგილობრივმა ხელისუფლებამ უნდა უზრუნველყოს ახლად არჩეული წარმომადგენლების შიდა ტრენინგი და უზრუნველყოს ყველა არჩეული თანამდებობის პირის რეგულარული გადამზადება. არჩეული წარმომადგენლების, როგორც პოლიტიკური კეთილსინდისიერების მისაბამი მოდელის წარმატებისთვის აუცილებელია სამართლებრივი და ინსტიტუციური ჩარჩოს ცოდნა და გაგება.

საბოლოოდ, საჯარო სამსახურში ეთიკის წესები და საზოგადოების მიმართ ანგარიშვალდებულება საჯარო სერვისის განვითარების გასაღებია, რადგან საჯარო სერვისები, რომელიც მოქალაქეთა მოთხოვნებს ეფუძნება, მათ წინაშე ანგარიშვალდებული და ხალხის მოსაზრებებით, იდეებით, ენერგიითა და საგნის ყურადღებით შესწავლის უნარით სარგებლობს, უკეთ იმუშავებს ხალხისთვის და მთლიანად საზოგადოებისთვის.

ერთად აღებული ეთიკა და საჯარო ანგარიშვალდებულება დაგვეხმარება უზრუნველყოთ, რომ გადაწყვეტილების მიღება და რესურსების გადანაწილება სამართლიანი, ნაყოფიერი და ეფექტური იყოს, რაც, თავის მხრივ, დემოკრატიის, ეკონომიკისა და საზოგადოების განვითარებას უწყობს ხელს. ამ მიზნით, ევროპის საბჭოს ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფალთა კონგრესმა მიიღო „ევროპული ქცევის კოდექსი ადგილობრივ და რეგიონულ მმართველობაში ჩართული ყველა პირისთვის“⁵, რაც წაახალისებს ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფლებასა და ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლების ასოციაციებს, შექმნან და დანერგონ შესაბამისი საგანმანათლებლო პროგრამები კეთილსინდისიერების მენეჯმენტისა და საკონსულტაციო სერვისების მიმართულებით, რათა დაეხმაროს თანამშრომლებს პოტენციური ეთიკური რისკისა და ინტერესთა კონფლიქტის იდენტიფიცირებასა და გამკლავებაში.

გამჭირვალობა და მოქალაქეთა მონაწილეობა ეთიკისა და საზოგადოებრივი ანგარიშვალდებულების მნიშვნელოვანი მასტიმულირებელი მექანიზმებია ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებაში. რეგიონების ევროპული კომიტეტის უახლესმა ანგარიშმა „ადმოსავლეთის თანამეგობრობის ქვეყნებში ადგილობრივ და რეგიონულ დონეზე კორუფციის პრევენცია და საჯარო ეთიკის ხელშეწყობა“ აღმოაჩინა, რომ გამჭირვალობის ნაკლებობა იყო მთავარი მოწყვლადი ფაქტორი ყველა შეფასებულ შემთხვევაში.⁶ ეს სახელმძღვანელო მიმოიხილავს გამჭირვალობისა და მოქალაქეთა თანამონაწილეობის მექანიზმებს, რაც შეიძლება გამოყენებული იქნეს ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლების მიერ.

ზოგადი ადგილობრივი კონტექსტი

ადგილობრივ დონეზე გამჭირვალობისა და კეთილსინდისიერების პოლიტიკის ეფექტიანი იმპლემენტაციისთვის არსებითია მუნიციპალიტეტების ჩართულობის გაზრდა პოლიტიკის შემუშავების პროცესში და ადგილობრივ დონეზე საჯარო მმართველობის რეფორმის

გადლიერება, რაც ევროკავშირთან ასოცირების დღის წესრიგის მიხედვით,⁷ ერთ-ერთ პრიორიტეტად არის დასახელებული და, ამასთანავე, დადებითად აისახება მდგრადი განვითარების მიზნების მიღწევაზე.

გამჭვირვალობისა და მოქალაქეთა ჩართულობის განხილვისას, აუცილებელია ხაზი გაესვას საერთაშორისო ინსტიტუტების როლს ეროვნულ რეგიონულ და ადგილობრივ დონეზე დიალობის ხელშეწყობაში. ამ თვალსაზრისით, ღია მმართველობის პარტნიორობა (OGP) არის მნიშვნელოვანი საერთაშორისო პლატფორმა, რომელიც საქართველოს ამღვს შესაძლებლობას შეიმუშაოს და განახორციელოს სამოქმედო გეგმები საჯარო ადმინისტრაციის ეფექტურობისა და გამჭვირვალობის დონის ამაღლების მიზნით, საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად. ღია მმართველობის პოლიტიკის წარმატებულ განხორციელება ქვეყნის მასშტაბით ასევე ძლიერი ინსტრუმენტია ადგილობრივი დემოკრატიის რიგი პრობლემების მოსაგვარებლად. აქედან გამომდინარე, ღია მმართველობის ეროვნული სამოქმედო გეგმები ასევე მოიცავს ადგილობრივ დონეზე აღებული ვალდებულებებს და უზრუნველყოფს ადგილობრივი ხელისუფლების ჩართულობას OGP პრინციპების განხორციელებაში; 2021 წლისთვის საქართველოში უკვე ოთხი ადგილობრივი ხელისუფლება (ახალციხე, ხონი, ოზურგეთი და თბილისი) მონაწილეობს ადგილობრივ OGP-ის პროგრამაში. ქვემოთ მოცემულ თავებში წარმოდგენილია საქართველოს მუნიციპალიტეტების გამოცდილება, ასევე ასახულია საერთაშორისო ინსტიტუტების მნიშვნელობა გამჭვირვალობისა და მოქალაქეთა მონაწილეობის გაზრდის მიზნით.

ბოლო წლებში მუნიციპალიტეტის ორგანოები ჩაერთვნენ ეროვნული ანტიკორუფციული საბჭოსა და ღია მმართველობის პარტნიორობის საბჭოს საქმიანობაში და შესასრულებლად აიღეს გარკვეული ვალდებულებები. 2019-2020 წლების ეროვნულ ანტიკორუფციულ სტრატეგიაში მუნიციპალიტეტებთან დაკავშირებულ რამდენიმე სხვა ამოცანასთან ერთად გვხვდება მუნიციპალური სერვისების შესახებ მოსახლეობის ცნობიერების ამაღლება, მუნიციპალიტეტის საქმიანობაში მოქალაქეთა ჩართულობის გაზრდა, კუთილსინდისიერების და გამჭვირვალობის განმტკიცება. მუნიციპალიტეტებში გამჭვირვალობის და კუთილსინდისიერების ამაღლების სტრატეგიების და სამოქმედო გეგმების შემუშავება ასევე წარმოადგენს ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის ანტიკორუფციული ქსელის (OECD-ACN) რეკომენდაციას.

ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების რეგულირების თვალსაზრისით მნიშვნელოვანია „საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების განსაზღვრის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილება,⁸ რომლითაც მუნიციპალური ინსტიტუტებიც ხელმძღვანელობენ. დოკუმენტი მიზნად ისახავს საჯარო სამსახურში აღიარებული პრინციპებისა და ღირებულებების პრაქტიკაში დანერგვას, ეთიკური გარემოს შექმნისა და საჯარო მოხელის პროფესიული სტანდარტების უზრუნველყოფის გზით.

ეთიკის ნორმების დარღვევის გამო დისციპლინური პასუხისმგებლობის საკითხებს „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი არეგულირებს.⁹ ამასთან, აღნიშნული ნორმატიული აქტი განსაზღვრავს პროფესიული საჯარო მოხელის თანამდებობაზე მიღების, კარიერის

მართვისა და სამსახურიდან გათავისუფლების პირობებს, საჯარო სამსახურის მართვის საკითხებს და სხვა.

ადგილობრივ დონეზე მაღალი ეთიკური კულტურისა და სტანდარტების დამკვიდრებისთვის მნიშვნელოვანია, არსებობდეს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების სპეციფიკაზე მორგებული ეთიკის კოდექსი და პრაქტიკული სახელმძღვანელო, სადაც კონკრეტული მაგალითები და პრაქტიკული რჩევები იქნება გათვალისწინებული ისეთ საკითხებზე, როგორიცაა აკრძალული საჩუქარი, ინტერესთა კონფლიქტი, თანამდებობრივი შეუთავსებლობა, ადმინისტრაციული რესურსების არამიზნობრივი გამოყენება და ა.შ. ამავდროულად, აუცილებელია ეთიკის საკითხებზე თანამშრომელთა და თანამდებობის პირთა ცნობიერების ამაღლების მიმართულებით ინტენსიური მუშაობა. მნიშვნელოვანია, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში გამოიყოს შესაბამისი საშტატო ერთეული, რომელიც ეთიკის კუთხით გარემოს გაუმჯობესებაზე, თანამშრომლებისთვის ეთიკის საკითხებზე რჩევის მიცემაზე იქნება პასუხისმგებელი. საჭიროა, უზრუნველყოფილი იქნეს ზედამხედველობაზე პასუხისმგებელი სამსახურების შესაძლებლობების განვითარება და დისციპლინური პასუხისმგებლობის საფუძვლებისა და დეტალური პროცედურის გაწერა.

ანგარიშვალდებულების თვალსაზრისით, საქართველოს მუნიციპალიტეტების 2019 წლის ეროვნული შეფასების შედეგებმა (LSG ინდექსი) აჩვენა, რომ მუნიციპალიტეტების საშუალო ქულა 100% სარიტინგო შკალაზე იყო 28%, რაც 7%-ით აღემატება 2017 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს (21%); თუმცა, ის ჯერ კიდევ ძალიან დაბალია. 2019 წელს, 2017 წელთან შედარებით, მერიის საშუალო შედეგი 19%-დან 25%-მდე გაიზარდა, ხოლო მუნიციპალიტეტების საკრებულოების - 24%-დან 31%-მდე. თვითმმართველობაში მოქალაქეთა მონაწილეობისა და ანგარიშვალდებულების საერთო მაჩვენებელი 2017 წლის შედეგებთან შედარებით გაიზარდა 6%-ით, ძირითადად ისეთი კრიტერიუმების გამო, როგორიცაა მუნიციპალიტეტის საკრებულოს სხდომებში მოქალაქეთა მონაწილეობის უზრუნველყოფად ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესება; მრჩეველთა საბჭოს ფუნქციონირება (ძირითადად, დიდ ქალაქებში); და საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა.¹⁰ მუნიციპალიტეტების აღმასრულებელმა და წარმომადგენლობითმა ორგანოებმა 2017 წლიდან მიაღწიეს გარკვეულ პროგრესს გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების თვალსაზრისით; თუმცა, საჭიროა რადიკალური ნაბიჯების გადადგმა ანგარიშვალდებულების მეტი სტანდარტების მისაღწევად. მუნიციპალიტეტების აბსოლუტური უმრავლესობა ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში ჯერ კიდევ არ ახორციელებს პროგრამებს მოქალაქეთა მონაწილეობის მხარდასაჭერად. მიუხედავად იმისა, რომ მერიის სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს შექმნა კანონიერი ვალდებულებაა, 11 მუნიციპალიტეტში ისინი ჯერ არ არის ჩამოყალიბებული და სადაც ისინი შექმნილია, უმეტესწილად ისინი მაინც ცუდად ფუნქციონირებენ. საზოგადოების შეხვედრების ჩატარების საკითხი კვლავ გამოწვევად რჩება, ისევე როგორც საზოგადოებრივი განხილვების ჩატარების პრაქტიკა მაღალი საზოგადოებრივი მნიშვნელობის მქონე საკითხებზე, მათ შორის ბიუჯეტის საკითხებთან დაკავშირებით. 2019 წელს მუნიციპალიტეტების 65%-ში ამგვარი დისკუსია საერთოდ არ ჩატარებულა.¹¹

1.1. ეთიკის კოდექსი და პროფესიული ქცევა

ეთიკის კოდექსები ადგენს ძირითად პრინციპებს, რომელიც საჯარო მოხელეებმა უნდა დაიცვან, მათ შორის კეთილსინდისიერება, მიუკერძოებლობა და ღიაობა. ქცევის კოდექსი ემყარება ეთიკის კოდექსს, და აყალიბებს სტანდარტებსა და პრაქტიკას, რომლებიც უნდა ინსტიტუტის კონკრეტულ გარემოებებს ეხება.

ქცევის კოდექსი ადგენს სხვადასხვა სიტუაციაში მოსალოდნელ პროფესიული ქცევის სპეციფიკურ სტანდარტებს, და საჯარო მოხელეებს მათთან გასამკლავებლად სახელმძღვანელო წესებს აწვდის. გარდა ამისა, ქცევის კოდექსები სამთავრობო ოპერაციებს გამჭვირვალობასა და საზოგადოების წინაშე ანგარიშვალდებულებას სძენს.

საერთაშორისო სტანდარტები

კარგად დაწერილი ეთიკისა და ქცევის კოდექსები ეხმარება საზოგადოების, ბიზნესისა და სამოქალაქო ორგანიზაციების მზარდი მოლოდინების დაკმაყოფილებას და მთავრობას აკისრებს თანამდებობის პირებისა და არჩეული წარმომადგენლების მიერ მაღალი ეთიკური სტანდარტების დაცვის პასუხისმგებლობას. საბოლოოდ, აღნიშნული კოდექსები ეხმარება საზოგადოებასა და სამთავრობო ინსტიტუტებს, თანამდებობის პირებს შორის ნდობის გაზრდას. მნიშვნელოვანია, რომ ქცევის კოდექსი არსებობდეს როგორც საჯარო მოხელეებისთვის, ასევე არჩეული თანამდებობის პირებისთვის და რომ ტრენინგი და მითითებები ყველა თანამდებობის პირის მიერ კოდექსების სრულყოფილად გაგებას უზრუნველყოფდეს. კოდექსებთან შეუსაბამობის შემთხვევაში დისციპლინური ზომები და სანქციები მკაფიოდ განსაზღვრული და თანმიმდევრულად გამოყენებული უნდა იყოს.

ეთიკისა და პროფესიული ქცევის კოდექსებს შემდეგი საერთაშორისო კონვენციები და სტანდარტები ეხება:

- ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია საჯარო მოსამსახურეთა ეთიკის კოდექსებთან დაკავშირებით¹² და ევროპული ქცევის კოდექსი ადგილობრივ და რეგიონულ მმართველობაში ჩართული ყველა პირისთვის¹³ წარმოადგენს სახელმძღვანელო დოკუმენტებს ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებისთვის ევროპაში პოლიტიკური კეთილსინდისიერების უზრუნველსაყოფად.
- ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის სახელმძღვანელო ადგილობრივ დონეზე საჯარო ეთიკასთან დაკავშირებით¹⁴ თავს უყრის საჯარო ეთიკის ძირითად პრინციპებს, სტანდარტებსა და რეკომენდაციებს ამ სფეროში. დოკუმენტი ეხება ოფიციალური პირის ყველა კატეგორიას - იქნება ეს არჩევითი, დანიშნული თუ დასაქმებული. გარდა ამისა, „სახელმძღვანელო საჯარო სექტორში ეთიკის წესების შესახებ: პრაქტიკული ნაბიჯები საჯარო სექტორში ეთიკის განსახორციელებლად“ ევროპის საბჭოს წევრი ქვეყნების მაგალითებს მოიცავს.¹⁵
- OECD-ის რეკომენდაციას საჯარო კეთილსინდისიერებასთან დაკავშირებით¹⁶ *ad hoc* კეთილსინდისიერების პოლიტიკიდან ფოკუსი გადააქვს კონტექსტზე დამოკიდებულ, ქცევაზე ორიენტირებულ, რისკზე დაფუძნებულ მიდგომაზე და აქცენტს აკეთებს კეთილსინდისიერების კულტურის დამკვიდრებაზე მთელი საზოგადოების მასშტაბით.

- საერთაშორისო გამჭვირვალობა-ს დოკუმენტი მთავრობასა და საჯარო სამსახურში ეფექტიანი ეთიკის სტანდარტების დანერგვასთან დაკავშირებით¹⁷ გვთავაზობს ეთიკური კეთილსინდისიერების მაღალი სტანდარტების ინსტიტუციონალიზაციის პრაქტიკულ მექანიზმს არჩეული თანამდებობის პირებისა და მოხელეებისთვის.

ადგილობრივი კონტექსტი

საჯარო ეთიკის სისტემის განვითარება დიდწილად უკავშირდება საქართველოში საჯარო მმართველობის რეფორმას, რომელიც 2014 წელს დაიწყო საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციის შემუშავებით. რეფორმის ერთ-ერთი მთავარი მიმართულება იყო ეთიკის კოდექსის¹⁸ შემუშავება საჯარო მოსამსახურეებისთვის, რომელიც მთავრობის დადგენილებით დამტკიცდა 2017 წლის 20 აპრილს. კოდექსი არეგულირებს სხვადასხვა საკითხს, პოლიტიკური ნეიტრალიტეტიდან დაწყებული, ანგარიშვალდებულებასა და საჩუქრებთან დაკავშირებული საკითხებით დამთავრებული. მართალია, კოდექსი ადეკვატურად ფარავს ეროვნულ საჯარო დაწესებულებებში არსებულ გამოწვევებს, მაგრამ კოდექსთან დაკავშირებით ცნობიერების დონე დაბალია, რაც მის გავლენას ამცირებს.

მიუხედავად იმისა, რომ მუნიციპალიტეტები ხელმძღვანელობენ აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ მიღებული დოკუმენტით, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს არ აქვთ საკუთარი ეთიკის კოდექსები, რომლებიც შესასრულებლად სავალდებულო და შესაბამისი დაწესებულების საჭიროებებს უკეთ მორგებული იქნებოდა.

კანონმდებლობა

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონში არსებულ ზოგიერთ დებულებასთან ერთად, ეთიკის საკითხებს უფრო დეტალურად არეგულირებს მთავრობის დადგენილებით დამტკიცებული საჯარო მოსამსახურეების ეთიკისა და ქცევის კოდექსი. კანონი საჯარო მოსამსახურეებზე (როგორც ბრძანებით დანიშნულ, ასევე ხელშეკრულებით აყვანილ პირებზე) ვრცელდება (როგორც ცენტრალურ, ასევე მუნიციპალურ დონეზე). „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 85-ე მუხლის მიხედვით, ეთიკის კოდექსის დარღვევა დისციპლინური წარმოების დაწყების საფუძველია, რაც შესაძლებელია დასრულდეს გაფრთხილებით, ხელფასის შემცირებით ან კონტრაქტის შეწყვეტით. ამავდროულად, მნიშვნელოვანია, მუნიციპალიტეტებისთვის არსებობდეს კონკრეტულად ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე მორგებული ეთიკის კოდექს(ებ)ი შესაბამისი აღსრულების მექანიზმთან ერთად.

სახელმძღვანელო პრინციპები

საჯარო სამსახურის ბიურომ 2015 წელს შეიმუშავა ეთიკისა და ქცევის კოდექსის განმარტებითი სახელმძღვანელო.¹⁹ დოკუმენტში მოცემულია პრაქტიკული ინფორმაცია ეთიკასთან დაკავშირებულ რეგულაციებსა და შემთხვევებზე, მათ შორის, ორგანიზაციულ კულტურაზე, მბრუნავ კარზე, ნეპოტიზმზე, სახელმწიფო შესყიდვებზე, დისციპლინურ სანქციებზე, საზოგადოებრივ ზედამხედველობასა და მამხილებელთა დაცვაზე. მართალია, დოკუმენტი სამართლებრივი აქტით დამტკიცებული არ არის, მაგრამ ის წარმოადგენს პრაქტიკულ დამხმარე სახელმძღვანელოს საჯარო მოსამსახურეებისთვის. რადგან ეთიკის კოდექსი განმარტებითი სახელმძღვანელოს მომზადების შემდეგ დამტკიცდა, მნიშვნელოვანია, რომ სახელმძღვანელო ეთიკის კოდექსის მიხედვით განახლდეს. მიუხედავად იმისა, რომ სახელმძღვანელო

დოკუმენტი 2015 წლის შემდეგ არ განახლებულა, მთავრობის დადგენილების კომენტარი საჯარო ეთიკის შესახებ მიღებულია 2018 წელს.

კარგი პრაქტიკა

თელავისა და ლაგოდეხის,²⁰ სენაკის,²¹ ზუგდიდისა²² და ახალციხის²³ მუნიციპალიტეტებმა მოახდინეს აღნიშნული მუნიციპალიტეტების მერიებში გამჭვირვალობასა და კეთილსინდისიერებასთან დაკავშირებული სიტუაციის ანალიზი.²⁴ შედეგად, გამოიკვეთა ხარვეზები და გამოწვევები და მომზადდა ინდივიდუალური გამჭვირვალობისა და კეთილსინდისიერების სტრატეგიები და სამოქმედო გეგმები. სტრატეგიული დოკუმენტების ერთ-ერთი მიმართულება ეთიკა და დისციპლინური წარმოებაა. ამ მიმართულების ფარგლებში, მუნიციპალიტეტების მერიებმა ამოცანად დაისახეს ეთიკის სტანდარტების გაუმჯობესება, რისთვისაც 2020-2021 წლებში იგეგმება ეთიკის კოდექსების შემუშავება და დამტკიცება, ეთიკის კოდექსის სახელმძღვანელო დოკუმენტის მომზადება, საკონსულტაციო მექანიზმის შექმნა, ცნობიერების ამაღლების აქტივობების განხორციელება და დისციპლინური წარმოების პროცედურების ნათლად გაწერა. სტრატეგიული დოკუმენტების მომზადების პროცესში კონსულტაციები გაიმართა ადგილობრივ სამოქალაქო საზოგადოებასა და სტუდენტებთან. დოკუმენტები დამტკიცდა შესაბამისი მუნიციპალიტეტების მერის ბრძანებით და გამოქვეყნდა მათ ვებგვერდებზე. იგივე ინიციატივა იწერება ოთხ დამატებით მუნიციპალიტეტში (ახმეტა, ცაგერი, ამბროლაური და ლანჩხუთი) 2021 წლის განმავლობაში.

1.2. გასაჩივრების მექანიზმები

გასაჩივრების მექანიზმები საშუალებას აძლევს მოქალაქეებს, სერვისების შესახებ უკუკავშირი მიაწოდონ საჯარო მოხელეებს. უკუკავშირის მეშვეობით შესაძლებელია იმის გაგება, თუ რამდენად ეფექტიანად, ეფექტურად თუ თანასწორად ხდება სახელმწიფო სერვისების მიწოდება. პროაქტიულად და ნაყოფიერად გამოყენების შემთხვევაში, საჩივრების მექანიზმებს შეუძლიათ მოქალაქეების ნდობის გაზრდა მთავრობის ადმინისტრაციის მიმართ.

საერთაშორისო სტანდარტები

მექანიზმების მიმართ ნდობის უზრუნველსაყოფად, ადგილობრივმა ხელისუფლებამ თითოეული საჩივარი სწრაფად და ყოვლისმომცველად უნდა განიხილოს და გადაჭრას. საჩივრების მექანიზმები უფრო ხელმისაწვდომი გახდება მათი თავმოყრის საშუალებით, ისე რომ მოქალაქეებს არ დასჭირდეთ სხვადასხვა ოფისებსა და ვებ-გვერდებს შორის ძებნა.

თუ მთავრობა პროაქტიულ მიდგომას მიიღებს პრევენციის მიზნით ერთი და იმავე მიზეზების განმეორების თავიდან ასაცილებლად, საჩივრების მექანიზმები ასევე დაეხმარება მთავრობებს სერვისების მიწოდებისა და მოქალაქეთა მონაწილეობის გაზრდის კუთხით ახალი მიდგომების დანერგვაში. ამ მიზნით, საჩივრების მექანიზმები უნდა იყოს შერწყმული სერვისების მიწოდების პერიოდულ შეფასებასთან, მათ შორის საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვასთან და სხვა ადგილობრივ ხელისუფლებასთან გამოცდილებისა და ინსტრუმენტების გაცვლის პრაქტიკასთან, რათა ხელი შეეწყოს კარგი პრაქტიკის უფრო ფართოდ გამოყენებას.

საჯარო სამსახურებში საჩივრის მექანიზმებთან დაკავშირებით არ არსებობს კონკრეტული საერთაშორისო სტანდარტები. თუმცა, ადგილობრივი მმართველობაში მოქალაქეთა მონაწილეობის უფლების საერთაშორისო სამართლებრივი გარანტიები მოიცავს გასაჩივრების მექანიზმებსა და პროცედურების, აგრეთვე, არსებობს სამოქალაქო საზოგადოების რამდენიმე სასარგებლო გზამკვლევი და სახელმძღვანელო. კერძოდ, იხილეთ:

- **ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის დამატებითი ოქმი ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობაში მონაწილეობის მიღების უფლების თაობაზე**²⁵ (Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority, CETS No. 207) წარმოადგენს ასეთი უფლების საერთაშორისო სამართლებრივ გარანტიას, მათ შორის, მოქალაქეთა საჩივრების და მოსაზრებების განხილვის და მათზე რეაგირების პროცედურისა და მექანიზმის ჩამოყალიბების შესახებ.
- **საერთაშორისო გამჭვირვალობის გზამკვლევი გასაჩივრების მექანიზმებზე**²⁶ (Transparency International's Reference Guide on Complaints Mechanisms) მიუთითებს კარგ პრაქტიკაზე, რომელიც აუცილებელია საზოგადოებრივი საჩივრების მექანიზმის ჩამოსაყალიბებლად. ამავდროულად, ასეთი მექანიზმები წარმოადგენენ მოქალაქეების მიერ საჯარო და კერძო ორგანიზაციებისათვის კორუფციის რისკებსა და სხვა საკითხებთან დაკავშირებით მიმართვისთვის დაცულ საშუალებებს.
- **დანის ლტოლვილთა საბჭოს**²⁷ (Danish Refugee Council's Handbook) სახელმძღვანელო აღწერს, თუ როგორ ჩამოვაყალიბოთ და ვმართოთ საჩივრების მექანიზმი.
- **ვორლდ ვიჟენის** (World Vision) დოკუმენტი მიმოიხილავს საშუალებებს, რომლებიც გამოიყენება განვითარების სააგენტოების მიერ საჩივრების მისაღებად.²⁸

ადგილობრივი კონტექსტი

მომსახურების მიწოდება საქართველოში მიმდინარე საჯარო მმართველობის რეფორმის ერთ-ერთი განუყოფელი ნაწილია. იგი მიზნად ისახავს სახელმწიფო სერვისების ხარისხისა და ხელმისაწვდომობის გაზრდას ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეზე. მიუხედავად ამისა, ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსის 2019 წლის შედეგებმა აჩვენა, რომ მუნიციპალური სერვისების შესახებ ინფორმაციის პროაქტიულად გამოქვეყნება მუნიციპალიტეტების ერთ მესამედში კვლავ გამოწვევად რჩება. გარდა ამისა, არ არსებობს უკუკავშირის მექანიზმი, რომლის მეშვეობით მოქალაქეები სახელმწიფო სერვისების ხარისხს შეაფასებენ. მართალია თითოეულ მოქალაქეს საჯარო უწყებებთან კომუნიკაციის შესაძლებლობა აქვს, თუმცა საჩივრების მექანიზმი არ არის ინსტიტუციონალიზებული. საჩივრებისათვის განკუთვნილი მექანიზმები დიდ გავლენას მოახდენს სახელმწიფო სერვისების ხარისხზე და თავად დაწესებულების ანგარიშვალდებულებაზე. იგი ასევე საშუალებას მისცემს მერიებს, მუნიციპალური დაწესებულების სერვისები მოქალაქეთა საჭიროებებს მორგონ.

საჯარო სერვისების განვითარების ხელშეწყობა, რომლებიც როგორც ცენტრალურს, ისე ადგილობრივ დონეზე, მეტად რეაგირებენ პირთა საჭიროებებზე და მეტად ანგარიშვალდებულნი არიან მათ მიმართ, OGP-ის კიდევ ერთი ძირითადი ელემენტია. OGP სამოქმედო გეგმებით გათვალისწინებული ვალდებულებები მოქალაქეებს საშუალებას აძლევს, მიიღონ ინფორმაცია და ჩაერთონ ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების მხრიდან გადაწყვეტილებების მიღებისა და საჯარო ინსტიტუტების საქმიანობის მონიტორინგის პროცესში. მოსახლეობის ჩართულობის ამაღლება და სამოქალაქო კონტროლის გაძლიერება

თანამედროვე ტექნოლოგიებისა და ელექტრონული მექანიზმების განვითარების მეშვეობით, უდავოდ წარმოადგენს საჯარო მმართველობის ღიაობისა და ეფექტურობის გაძლიერების ინსტრუმენტს.

კანონმდებლობა

ამ დროისთვის, არ არსებობს ეროვნული ან შიდა რეგულაცია საჯარო დაწესებულებების მიერ მიწოდებული სერვისებთან მიმართებაში საჩივრების მექანიზმების შესახებ; თუმცა, როგორც ზემოთ აღინიშნა, არ არის აუცილებელი კანონმდებლობის არსებობა იმისათვის, რომ შეიქმნას მარტივი და მდგრადი მექანიზმები, რაც საშუალებას მისცემს მოქალაქეებს, დატოვონ უკუკავშირი სახელმწიფო სერვისების ხარისხის შესახებ. თუ მუნიციპალიტეტში ეფექტური მექანიზმი იქნება შემუშავებული, მას შეუძლია დადებითი გავლენა მოახდინოს საზოგადოების ჩართულობის მასშტაბსა და ხარისხზე, რადგანაც მოქალაქეებს საშუალება ექნებათ, ხელი შეუწყონ ცვლილებას, და ჩაერთონ ადგილობრივ დონეზე გადაწყვეტილების მიღების პროცესში.

სახელმძღვანელო პრინციპები

ამჟამად, არ არსებობს გზამკვლევი საჯარო მომსახურებაზე მოქალაქის მიერ უკუკავშირის მიწოდებასთან დაკავშირებით. თუმცა, სახეზეა მზარდი საჭიროება, რომ შეიქმნას მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს სისტემურ მიდგომას, თუ როგორ შეაფასოს საზოგადოებამ მუნიციპალური მომსახურება. ამასთან დაკავშირებით მუნიციპალიტეტის მიერ გადადგმული პირველი ნაბიჯები მიზნად უნდა ისახავდეს მოხდეს არსებული მუნიციპალური სამსახურების ანალიზი და შემუშავდეს შიდა რეგულაციები. მუნიციპალიტეტების აღნიშნული ქმედებები უზრუნველყოფს, ელექტრონული მექანიზმების საშუალებით, მოქალაქეთა ჩართვას სერვისების მიწოდებაზე სისტემატურ ზედამხედველობისა და მიწოდებული მომსახურების ხარისხის შეფასებაში. მნიშვნელოვანია, დაიგეგმოს პერიოდული გამოკითხვის სისტემის შემუშავება, რომელიც საშუალებას მისცემს ადგილობრივ საჯარო მოხელეებს, გააანალიზონ მომსახურების მიწოდების ხარისხის საზოგადოებრივი კვლევის საშუალებით. მსგავსი გამოკითხვის სისტემა შეიძლება მოიცავდეს მოქალაქეთა კმაყოფილების კვლევას საქართველოში სახელმწიფო სერვისებთან დაკავშირებით, რომელიც განხორციელდა 2015 და 2017 წლებში და რომლის ფინანსური მხარდაჭერი იყო UNDP. უფრო მეტიც, პარტნიორ მუნიციპალიტეტებთან თანამშრომლობა კარგი საშუალებაა რესურსების გაერთიანებისა და შედარებითი ანალიზის გასაკეთებლად, იმის გასაგებად, თუ რომელ მუნიციპალიტეტში რომელი მექანიზმები მუშაობენ.

ამ მიმართულებით მნიშვნელოვანი რეფორმების აუცილებლობაზე მეტყველებს ახლად მიღებული 2020-2025 წლების დეცენტრალიზაციის სტრატეგია, რომელიც სხვა აქტივობებთან ერთად მუნიციპალური სერვისების მინიმალური სტანდარტების დაწესებასაც ითვალისწინებს.²⁹

კარგი პრაქტიკა

საქართველოს იუსტიციის სახლის მიერ განხორციელებული პროექტი, „მომხმარებლის ხმა“,³⁰ საშუალებას აძლევს მოქალაქეს, გამოხატოს თავისი აზრი საქართველოს იუსტიციის სახლებში არსებული უკუკავშირის მექანიზმის მეშვეობით. მომხმარებელს აქვს შესაძლებლობა

გამოხატოს საკუთარი უკმაყოფილება სპეციალური ცხელი ხაზის საშუალებით. გამომხატურების მიღების შემდეგ, სააგენტოს სპეციალური პერსონალი განიხილავს და გადადგამს პრობლემის მოსაგვარებლად აუცილებელ ნაბიჯებს და მოქალაქეს პრეტენზიის თაობაზე დაუბრუნებს პასუხს.

ღია მმართველობა საქართველოს 2016-2017 წლების სამოქმედო გეგმა, მოიცავს რამდენიმე ვალდებულებას, რომელიც მიმართულია მუნიციპალიტეტების გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოქალაქეების ჩართულობის გაძლიერებისკენ. ადგილობრივი ორგანოების მხრიდან მოქალაქეებთან კომუნიკაციისა და უკუკავშირის მექანიზმების ნაკლებობიდან გამომდინარე, 2016-2017 წლების ღია მმართველობა საქართველოს სამოქმედო გეგმამ გაითვალისწინა ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს გამჭვირვალობის ამაღლებისკენ მიმართული ვალდებულება, რომელიც მოიაზრებს საკრებულოს შეხვედრების პირდაპირი ეთერის (ლაივ-სტრიმის) უზრუნველყოფას და შეხვედრების ვიდეო-ფაილების მუნიციპალიტეტის ვებ-გვერდებზე გამოქვეყნებას.³¹ ამას გარდა, მოქალაქეებს აქვთ ლაივ-სტრიმის მიმდინარეობისას საჯარო კომენტარების გაკეთებისა და კითხვების დასმის შესაძლებლობა.³² უნდა აღინიშნოს, რომ ოზურგეთის მუნიციპალიტეტს დანერგილი აქვს ელექტრონული პეტიციების პორტალი, რომელსაც აქტიურად იყენებენ მოქალაქეები.³³

ადგილობრივ დონეზე გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში მოქალაქეების ჩართულობის მხარდაჭერა, ასევე, წარმოადგენს ღია მმართველობა საქართველოს 2018-2019 წლების სამოქმედო გეგმის ერთ-ერთ პრიორიტეტს. აღსანიშნავია, რომ სამოქმედო გეგმის ფარგლებში, ზუგდიდის მუნიციპალიტეტმა აიღო ელექტრონული ჩართულობისა და მოქალაქეებთან თანამშრომლობის მექანიზმის - “თქვენი იდეა ზუგდიდის მერს” შემუშავების ვალდებულება. ელექტრონული პორტალი (idea.municipal.gov.ge) იძლევა მოსახლეობის მხრიდან ქალაქის მერთან დაკავშირებისა და კონკრეტული იდეის/ინიციატივის შეთავაზების შესაძლებლობას.³⁴

1.3. საჩივრების მართვის მექანიზმები

საჩივრების მართვის მექანიზმები (GRM) წარმოადგენს ინსტრუმენტებს, რომელიც ცდება გასაჩივრების მექანიზმებსა და სხვა უკუკავშირის არხებს, რადგანაც მოქალაქეები მას პოლიტიკის გავლენისა და მათი განხორციელების შესახებ სახელმწიფო დაწესებულებების, სამინისტროების, საჯარო უწყებებისა და ადგილობრივი მუნიციპალიტეტებისადმი მიმართვის მიზნით იყენებენ. იმ შემთხვევაში, თუ საჯარო უწყების პოლიტიკა გავლენას ახდენს მოქალაქეთა ინტერესებზე, ან ცენტრალური ან ადგილობრივი მმართველობის ორგანოების მიერ მიღებული გადაწყვეტილება ხდება მოქალაქეთა საჩივრის მიზეზი, დაინტერესებულ პირებს შეუძლიათ გამოიყენონ საჯარო უწყებებისა და ადგილობრივი მუნიციპალური ორგანოების მიერ შექმნილი სისტემა და მისი მეშვეობით წარმოადგინონ საჩივარი. საჩივრის განხილვის მექანიზმები არ წარმოადგენს სასამართლოს, აუდიტის ან ოფიციალური საგამომიებო პროცესის ჩანაცვლებას. არც შესაბამისი მექანიზმი პოტენციურად დანაშაულებრივ ქმედებებთან დაკავშირებით, როგორცაა კორუფციის შემთხვევები. GRM შექმნილია საჩივრების ერთობლივი გადაწყვეტისათვის.

მართვის მექანიზმები ემსახურება დავის არსებობის საწყის ეტაპზე პრობლემის გადაჭრის თავდაპირველ ინსტრუმენტს, რომელიც მოქალაქეებს აძლევს საჩივრების და/ან პრობლემების ეფექტურად გადაწყვეტის ბერკეტს. ასევე, უნდა აღინიშნოს, რომ GRM-ები აქტიურად გამოიყენება ბიზნეს ორგანიზაციების მიერ ბიზნეს ოპერაციების რისკის შესამცირებლად და დავის გადაწყვეტის ეფექტურ ალტერნატიულ მექანიზმს.

მართვის ეფექტურ მექანიზმებს კორუფციისა და უკანონო ქმედებებისა და კორუფციის პრევენციის პოლიტიკის უმოქმედობას გამოაშკარავება შეუძლია. მეტი წვდომის უზრუნველსაყოფად, მნიშვნელოვანია საზოგადოების ინფორმირებულობის გაზრდა GRM-ების შესახებ და მოქალაქეებისათვის უფასო რჩევების მიცემა საჩივრების ფორმულირებისა და კომპენსაციის მიღების შესახებ.

საჩივრების განხილვის მექანიზმებს უმეტესწილად ადგენენ საერთაშორისო ორგანიზაციები, როგორცაა მსოფლიო ბანკი, აზიის განვითარების ბანკი (ADB), ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია (OECD), გაეროს განვითარების პროგრამა (UNDP) და ევროკომისია. ეს სტანდარტები მეტწილად უკავშირდება მოქალაქეთა უფლებების დაცვის სამართლებრივი ჩარჩოს შექმნას. აღნიშნული სტანდარტები წარმოდგენილია შემდეგ სახელმძღვანელოებში:

- **OECD-ის დოკუმენტი - სახელმწიფო სერვისების სანდოობა: მოქალაქეების უფლებების დაცვა** (Reliability of public services: ensuring citizens' rights)³⁵ განიხილავს მოქალაქეთა უფლებების უზრუნველყოფას სახელმწიფო სტრუქტურების მიერ დადგენილი სამართლებრივი ჩარჩოს გამოყენებით.
- **OECD, რეკომენდაცია საჯარო სამსახურის ხელმძღვანელობისა და შესაძლებლობების შესახებ, OECD/LEGAL/0445** (OECD, Recommendation of the Council on Public Service Leadership and Capability, OECD/LEGAL/0445)³⁶ - რეკომენდაცია მოიცავს 14 პრინციპს და განსაზღვრავს სახელმწიფო სერვისების რეაგირების ეფექტიანობას. მოქალაქეები ენდობიან მხოლოდ პროფესიონალურ და ქმედუნარიან სახელმწიფო დაწესებულებებს. საბჭოს რეკომენდაცია OECD-ს სამართლებრივი ინსტრუმენტების შესახებ საჯარო სამსახურის ხელმძღვანელობისა და შესაძლებლობების თაობაზე.
- **ევროპული კომისიის მხრიდან ევროკავშირის წინაშე საჩივრის წარდგენის პროცედურის თაობაზე დოკუმენტი** (How to make a complaint at EU level by European Commission)³⁷ წარმოადგენს ბროშურას, რომელიც განიხილავს მოქალაქეების შესაძლებლობას კომისიისადმი მიმართვისა და საჩივრის წარდგენის თაობაზე.
- საერთაშორისო დოკუმენტები, რომელიც მიემართება და იცავს მოქალაქეთა უფლებებს ბიზნეს პროექტის განხორციელებისას, მაგალითად, **ADB-ის დოკუმენტი საჩივრების განხილვის მექანიზმების შესაძლებლობების განვითარების შესახებ**.³⁸

ადგილობრივი კონტექსტი

საჯარო სამსახურის ეფექტურობა და მისი სანდოობა არის საჯარო სამსახურის ერთ-ერთი მთავარი ასპექტი ეფექტური მომსახურების გაწევა უნდა ხორციელდებოდეს როგორც ცენტრალურ, ისე ადგილობრივ დონეზე, სამინისტროებსა და მუნიციპალიტეტებში. ამავდროულად, მომსახურების მიწოდების მთავარი ასპექტს წარმოადგენს მოქალაქის უფლება, მიმართოს ადმინისტრაციულ ორგანოს საჩივრით და მოითხოვოს დარღვეული უფლებების აღდგენა. რეაგირების მექანიზმები განიხილება, როგორც ეფექტური, ერთობლივი

პრობლემების გადაჭრის საშუალება მოქალაქეებისთვის. საქართველოში არსებობს რეაგირების რამდენიმე საინტერესო მაგალითი.

სასამართლოსადმი მიმართვამდე საქართველოს მოქალაქეებს აქვთ უფლება, მიმართონ ადმინისტრაციულ ორგანოებს როგორც ცენტრალურ, ისე ადგილობრივ დონეზე. მათ შეუძლიათ გაასაჩივრონ სახელმწიფო დაწესებულებებისა და ადგილობრივი მუნიციპალური ორგანოების გადაწყვეტილებები აღნიშნულ სახელმწიფო ინსტიტუტებში ან ზემდგომ ორგანოში. თუ გავითვალისწინებთ სასამართლოსადმი მიმართვასთან დაკავშირებული პროცესების ბიუროკრატias, ადმინისტრაციული ორგანოებისადმი მიმართვა ნაკლებ დროსა და რესურსს მოითხოვს. იმ შემთხვევაში, თუ მოქალაქეს სურს მიმართოს სასამართლოს, განსაკუთრებით ადმინისტრაციულ საქმეებთან დაკავშირებით, მან თავდაპირველად უნდა წარადგინოს საჩივარი იმავე ორგანოსადმი, რომელმაც გამოიტანა კონკრეტული გადაწყვეტილება. მაგალითად, სსიპ საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს გადაწყვეტილება თავდაპირველად უნდა გასაჩივრდეს აღნიშნულ სააგენტოში. მაგალითად, სსიპ სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოს გადაწყვეტილებები საწყის ეტაპზე საჩივრდება სსიპ სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოში. შემდგომ ეტაპზე, თუ გადაწყვეტილება არ იქნება დამაკმაყოფილებელი, შესაძლებელია სასამართლოში ადმინისტრაციული დავის დაწყება, მეტწილად, ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიაში.

არსებობს რამდენიმე სახელმწიფო დაწესებულება, რომელმაც შეძლო დავის გადაწყვეტის წარმატებული ერთეულის შექმნა, სადაც შესაძლებელია მოქალაქეთა და ორგანიზაციების მიმართვის საფუძველზე საკითხის განხილვა და შესაბამისი საფუძვლის არსებობის შემთხვევაში, საჩივრის დაკმაყოფილება. მსგავს სახელმწიფო დაწესებულებებს მიეკუთვნება საქართველოს ფინანსთა სამინისტროში ჩამოყალიბებული ე.წ. დავების განხილვის საბჭო. საბჭო წარმოადგენს საქართველოს ფინანსთა სამინისტროსადმი დაქვემდებარებული საგადასახადო დავების განმხილველ ორგანოს.³⁹ საბჭოს ხელმძღვანელობს ფინანსთა მინისტრი და მისი წევრები წარმოადგენენ სხვადასხვა სამთავრობო უწყებებსა და არასამთავრობო ორგანიზაციებს. ფინანსთა სამინისტროში არსებული საგადასახადო დავების გადაწყვეტის სისტემა შედგება ორი ეტაპისგან და იწყება შემოსავლების სამსახურისადმი საჩივრის წარდგენით. არასასურველი გადაწყვეტილების გამოტანის შემთხვევაში, გადასახადის გადამხდელი უფლებამოსილია, მიმართოს დავების განხილვის საბჭოს. გადასახადის გადამხდელი ასევე უფლებამოსილია, მიმართოს სასამართლოს ფინანსთა სამინისტროში დავის წარმოების ნებისმიერ ეტაპზე. 2019 წელს საგადასახადო სააპელაციო საბჭომ განიხილა საქმეები, რომელთა ჯამურმა ფინანსურმა ღირებულებამ შეადგინა 800 მილიონი ლარი. ზოგადად, საბჭო განიხილავს დაახლოებით 1000-3000 საქმეს წელიწადში. ბიზნეს ორგანიზაციების საჩივრების დაკმაყოფილებისა და საბჭოს მხრიდან ასეთი ორგანიზაციის სასარგებლოდ გადაწყვეტილებების გამოტანის ბევრი შემთხვევა არსებობს.

საჩივრების განხილვის კიდევ ერთ წარმატებულ ერთეულს წარმოადგენს სსიპ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს დავების საბჭო.⁴⁰ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო არის დამოუკიდებელი ადმინისტრაციული ორგანო, რომლის თავმჯდომარეც ინიშნება საქართველოს პრემიერ-მინისტრის მიერ. როგორც პრაქტიკა გვიჩვენებს, შესყიდვების სააგენტოს დავების საბჭო უმეტესწილად მხარს უჭერს ბიზნეს ორგანიზაციებისა და ინდივიდუალური პირების მიმართვებს, დავების განმხილველი საბჭოს გადაწყვეტილება კი თითქმის არასოდეს გასაჩივრებულა საქართველოს სასამართლოებში.

საქართველოში არსებულ საჯარო უწყებებს, ასევე სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს ხშირად ჰყავთ იურიდიული მრჩეველები, რომლებიც ამლევენ რჩევებს მოქალაქეებს საჩივრის წარდგენისა და უფლებრივი მდგომარეობის აღდგენის გზების შესახებ.

კანონმდებლობა

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-2 მუხლის პირველი ნაწილის „ი“ ქვეპუნქტის თანახმად, ადმინისტრაციული საჩივარი წარმოადგენს "დაინტერესებული მხარის მიერ უფლებამოსილ ადმინისტრაციულ ორგანოში ამ კოდექსით დადგენილი წესით წარდგენილ წერილობით მოთხოვნას დარღვეული უფლების აღდგენის მიზნით იმავე ან ქვემდგომი ორგანოს მიერ გამოცემული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად გამოცხადების, შეცვლის ან ახალი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის ან ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ისეთი მოქმედების განხორციელების ან ისეთი მოქმედების განხორციელებისაგან თავის შეკავების შესახებ, რომელიც არ გულისხმობს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემას"⁴¹. ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 178-ე მუხლის თანახმად, ადმინისტრაციული ორგანოს ხელმძღვანელი თანამდებობის პირის მიერ გამოცემული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის თაობაზე წარდგენილ საჩივარს განიხილავს და გადაწყვეტს, ასეთის არსებობის შემთხვევაში, ზემდგომი ადმინისტრაციული ორგანო. საჩივარი წარდგენილ უნდა იქნეს ადმინისტრაციული აქტის გამოქვეყნებიდან ერთი თვის ვადაში.

საჩივრის დაკმაყოფილების მექანიზმების მიმართულებით ასევე აღსანიშნავია სხვა სამართლებრივი აქტებიც, როგორებიცაა სამოქალაქო კოდექსი და საგადასახადო კოდექსი. ამავდროულად, საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი და საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსი ასევე გამოიყენება ადმინისტრაციული ორგანოს მიმართ საჩივრის უკეთ ფორმულირებისათვის.

საქართველოს ორგანული კანონის „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“⁴² 62-ე მუხლის თანახმად, მუნიციპალიტეტის ორგანოების, თანამდებობის პირებისა და სხვა მოხელეების ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტები საჩივრდება სასამართლოში ორგანული კანონითა და საქართველოს სხვა კანონებით დადგენილი წესით. მერიის თანამდებობის პირის (გარდა მერისა) და სხვა მოხელის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტები საჩივრდება მერთან და შემდგომ – სასამართლოში კანონით დადგენილი წესით.

სახელმძღვანელო პრინციპები

არ არსებობს მითითებები მოქალაქეებისთვის და დაინტერესებული მხარეებისთვის, თუ როგორ უნდა მიმართონ ადგილობრივ და ცენტრალურ ადმინისტრაციულ ორგანოებს, თუმცა, იზრდება მკაფიოდ სტრუქტურირებული დოკუმენტის შემუშავების აუცილებლობა, რომელთა მიხედვითაც, მოქალაქეებს ექნებათ საჩივრის შემუშავებისა და წარდგენის შესაძლებლობა.

საჯარო დაწესებულებების უმეტესობას, მათ შორის საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციას, გააჩნია საქართველოს მთავრობისათვის საჩივრის წარდგენის წესი და ფორმა, რომელიც გამოქვეყნებულია მის ოფიციალურ ვებგვერდზე.⁴³ ხსენებული წესი არ წარმოადგენს უშუალოდ სახელმძღვანელოს, არამედ ეს არის საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მუხლების მარტივი და ადაპტირებული ვერსია, რომელიც მოქალაქეებისათვის შედარებით მარტივად აღქმადი და გასაგებია.

კარგი პრაქტიკა

მიუხედავად საჩივრების წარდგენის თაობაზე სათანადო მითითებების ნაკლებობისა, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი განსაზღვრავს ადმინისტრაციულ ორგანოთა, მათ შორის ადგილობრივ თვითმმართველ ორგანოთა, გადაწყვეტილებების გასაჩივრების პრაქტიკას. როგორც ზემოთ აღინიშნა - ადმინისტრაციული აქტის გამომცემი ადმინისტრაციული ორგანო განიხილავს და გამოაქვს გადაწყვეტილება საჩივართან დაკავშირებით მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ადმინისტრაციულ ორგანოში არსებობს ადმინისტრაციული აქტის გამომცემი თანამდებობის პირის ან სტრუქტურული ქვედანაყოფის ზემდგომი თანამდებობის პირი. საჩივრის წარდგენა უნდა განხორციელდეს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოქვეყნებიდან 1 თვის ვადაში. კარგი პრაქტიკის კიდეც ერთ მაგალითის წარმოადგენს დავების გადაწყვეტის საბჭოები სახელმწიფო დაწესებულებებში, რომლებიც დაკომპლექტებულია სხვადასხვა სექტორის წარმომადგენლებითა და პროფესიონალებით. დავების განხილველი საბჭოების გადაწყვეტილებები თითქმის არასდროს საჩივრდება სასამართლოებში. დასასრულს, საჯარო დაწესებულებების უმრავლესობამ მოამზადა მარტივი ფორმები, რათა დაეხმაროს მოქალაქეებს საჩივრების წარდგენის პროცედურის გამარტივებაში. ამავდროულად, ამ დაწესებულებებს კანონმდებლობის შესაბამისად, მომზადებული აქვთ მცირე ზომის ბროშურები, რომელთა შესაბამისადაც, მოქალაქეებს ეძლევათ შესაძლებლობა, მიიღონ ინფორმაცია საჩივრების წარდგენის თაობაზე შედარებით ადვილად გასაგები ენით.

1.4. მამხილებელთა დაცვა

კორუფცია და საზოგადოებრივი ინტერესისათვის მავნე სხვა ქმედებები, მათ შორის საზოგადოებრივი ჯანმრთელობისთვის, უფრო მეტად გავრცელებულია იმ ორგანიზაციებში, რომლებსაც არ გააჩნიათ გამჭვირვალობისა და ზედამხედველობის კულტურა. მამხილებელი არის პირი, რომელიც ააშკარავებს ინფორმაციას არალეგალურ ან არაეთიკურ საქმიანობაზე კერძო ან საჯარო ორგანიზაციაში, ხოლო მამხილებელთა უფლებები, რომელიც ავლენს ბოროტმოქმედებას, ან საზოგადოებრივი ინტერესებისათვის მავნე ქმედებებს, დაცული უნდა იყოს „მამხილების“ კანონების საშუალებით. მიუხედავად იმისა, რომ ჩვეულებრივ თანამშრომელია, მამხილებელი ასევე შეიძლება იყოს ქვეკონტრაქტორი, მიმწოდებელი, უხელფასო სტაჟიორი ან მოხალისე. მამხილებლების დაცვა მნიშვნელოვანია კერძო სექტორშიც, განსაკუთრებით იქ, სადაც შეუძლიათ გამოავლინონ საჯარო მოხელეების მოსყიდვის ფაქტები, გარემოს, საზოგადოებრივი ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოებისთვის ზიანის მომტანი პრაქტიკა.

საერთაშორისო სტანდარტები

მამხილებელთა უმეტესობა საკითხს ორგანიზაციას ან მარეგულირებელ ან სამართალდამცავ ორგანოებს ატყობინეს, საჯარო განცხადების საპირისპიროდ. მამხილებელთა დაცვა და ორგანიზაციული კულტურა, რომელიც პრიორიტეტს ანიჭებს გამჭვირვალობასა და დიალოგს, ემსახურება ანგარიშვალდებულების ხელშეწყობას, აძლიერებს ნდობას მთავრობის კეთილსინდისიერებისადმი და ხელს უწყობს არასათანადო მოპყრობისა და კორუფციის შესახებ ანგარიშგებას. მამხილებელ პირთა დაცვას შეუძლია დანაშაულის შესახებ შეტყობინების შესახებ თანამშრომლების მოტივაცია ანგარიშსწორების შიშის გარეშე და გამჭვირვალობისა და ნდობის გამყარება ორგანიზაციის შიგნით, ისევე როგორც მოქალაქეების მიმართ, რომ ეთიკა დაცულია და არასათანადო საქციელი აღმოჩენილი და აღმოფხვრილია.

მამხილებელთა უფლებების გაძლიერება შესაძლებელია ზუსტი პროცედურის განსაზღვრითა და მხილების უსაფრთხო კონფიდენციალური არხების ჩამოყალიბებით. უნდა დაინერგოს და თანმიმდევრულად იქნას გამოყენებული დახმარების პირდაპირი საშუალებები, მათ შორის ჯარიმები, ანგარიშსწორების საწინააღმდეგო ქმედებები. ადგილობრივ მმართველობაში და სამთავრობო უწყებებში ადამიანური რესურსების პერსონალის ტრენინგები უნდა შეავსოს საზოგადოების ცნობიერების ამაღლების კამპანიებმა, რათა მოქალაქეებმა და მთავრობის თანამშრომლებმა მხილების პროცესის შედეგად მიღებული დადებითი შედეგების შესახებ აიმაღლოს ცნობიერება ფულის მდგრადი ღირებულების, საჯარო ხელისუფლებისადმი ნდობისა და მომსახურების ხარისხის თვალსაზრისით.

მამხილებლის დაცვას შემდეგი საერთაშორისო კონვენციები და სტანდარტები ეხება:

- ყოვლისმომცველი და ეფექტური მექანიზმების შექმნა, რათა დაიცვან ისინი, ვინც საზოგადოებრივი ინტერესებიდან გამომდინარე ავრცელებენ ინფორმაციას არის გაეროს და ევროპის საბჭოს,⁴⁴ ასევე ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის⁴⁵ რეკომენდაცია.
- **ევროპის საბჭოს კონგრესის რეზოლუცია და რეკომენდაცია მამხილებელთა დაცვის შესახებ, ადგილობრივი და რეგიონალური მთავრობის გამოწვევები და შესაძლებლობები** მოუწოდებს "ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფლებას, შექმნან და გაავრცელონ მამხილებელი პოლიტიკა შესაბამისი შიდა და ანონიმური ანგარიშგების არხებით და უზრუნველყონ დამოუკიდებელი დაწესებულებების არსებობა მხილების შედეგად მიღებული ინფორმაციის ზედამხედველობისა და დამუშავების მიზნით."⁴⁶
- **გაერთიანებული ერების კონვენცია კორუფციის წინააღმდეგ**⁴⁷ ერთადერთი სამართლებრივად სავალდებულო საერთაშორისო ანტიკორუფციული ინსტრუმენტია.
- **ზემოთ აღნიშნული კონვენციის ტექნიკური სახელმძღვანელო.**⁴⁸
- **ევროკავშირის დირექტივა იმ პირთა დაცვის შესახებ, რომლებიც აფიქსირებენ კავშირის კანონის დარღვევას,** მოითხოვს ევროკავშირის წევრი ქვეყნების მთავრობებს შეასრულონ მინიმალური სტანდარტები შესაბამისი არხების შესაქმნელად და უზრუნველყონ მამხილებლების სამართლებრივი დაცვა.⁴⁹
- **ევროსაბჭოს სისხლის სამართლის კონვენცია კორუფციის შესახებ (ETS No. 173)**⁵⁰ მიზნად ისახავს კორუფციული პრაქტიკის კრიმინალიზაციის კოორდინაციასა და საერთაშორისო თანამშრომლობის გაუმჯობესებას სამართლებრივი დევნის პროცესში.
- **ევროსაბჭოს სამოქალაქო სამართლის კონვენცია კორუფციის შესახებ (ETS No. 174)**⁵¹ განსაზღვრავს საერთაშორისო სტანდარტებს კორუფციით დაზარალებულ პირთა

ეფექტიანი ანაზღაურების საშუალებების შესახებ.

ადგილობრივი კონტექსტი

საქართველოში ხელმისაწვდომია მხილების ვებ-გვერდი (<https://mkhileba.gov.ge/>), რომლის საშუალებით, პირს შეუძლია საკუთარი ვინაობის გამხელის გარეშე მოახდინოს მხილება კანონისა თუ ეთიკის ნორმების დარღვევის შესახებ. მუხედავად ამისა, ვებგვერდის გამოყენება ფაქტიურად არ ხდება, არ ქვეყნდება სტატისტიკა შესული მხილების განაცხადებსა და მათზე რეაგირებასთან დაკავშირებით.

„საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, ვებ-გვერდის გარდა მხილება შესაძლებელია განხორციელდეს სამართალდამცავ ორგანოში ან სახალხო დამცველის აპარატში.⁵² მამხილებელთა დაცვის ეროვნული სისტემის ქმედითობა საეჭვოა. შესაბამისი დაწესებულებები არ აქვეყნებენ სტატისტიკას. ხოლო ხელისუფლებას დღემდე არ ჩაუტარებია მხილების არხების ეფექტიანობის შეფასება.

კანონმდებლობა

საქართველოს კანონმდებლობა მხილებას განმარტავს, როგორც პირის (მამხილებლის) მიერ განცხადების განმხილველი ორგანოს, გამომძიებლის, პროკურორის ან/და საქართველოს სახალხო დამცველის ინფორმირებას საჯარო მოსამსახურის (მხილებულის) მიერ საქართველოს კანონმდებლობის ან ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების შემცველი ნორმების დარღვევის შესახებ, რომელმაც ზიანი მიაყენა ან შეიძლება მიაყენოს საჯარო ინტერესს ან შესაბამისი საჯარო დაწესებულების რეპუტაციას. მხილებად ჩაითვლება აგრეთვე მამხილებლის მიერ ზემოაღნიშნული დარღვევის შესახებ სამოქალაქო საზოგადოების ან მასობრივი ინფორმაციის საშუალებების ინფორმირება განცხადების განმხილველი ორგანოს, გამომძიებლის, პროკურორის ან საქართველოს სახალხო დამცველის მიერ გადაწყვეტილების მიღების შემდეგ.⁵³ როგორც ვხედავთ, საქართველოს კანონის განმარტება სრულად არ შეესაბამება ევროსაბჭოს განმარტებას, რადგან ევროსაბჭოს განსხვავებით, საქართველოს კანონი საჯარო მხილებას უშვებს მხოლოდ მას შემდეგ, რაც განცხადების განმხილველი ორგანოს მიერ მოხდება გადაწყვეტილების მიღება. გარდა ამისა, ევროსაბჭოს განსხვავებით, საქართველოს კანონმდებლობა არ ფარავს კერძო სექტორს.

საქართველოს კანონი „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ არ აკონკრეტებს ვინ შეიძლება იყოს მამხილებელი. მართალია, „საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების განსაზღვრის შესახებ“ მთავრობის დადგენილება, განმარტავს მამხილებლის ცნებას, თუმცა, არც ის არ აზუსტებს, აუცილებელია თუ არა მამხილებელი საჯარო მოხელე იყოს; თუმცა, მხილების ფაქტი საჯარო სამსახურს უნდა უკავშირდებოდეს.⁵⁴ მხილება შესაძლებელია განხორციელდეს ანონიმურად.

საქართველოს კანონმდებლობა მამხილებელს იცავს შემდეგი ქმედებებისგან:⁵⁵

- მამხილებლის ან მისი ახლო ნათესავის დაშინება, შევიწროება, იძულება, დამცირება, მისთვის მორალური ან მატერიალური ზიანის მიყენება, მის მიმართ ძალადობის ან ძალადობის მუქარის გამოყენება, დისკრიმინაციული მოპყრობა ან სხვა უკანონო ქმედების განხორციელება მხილების ფაქტთან დაკავშირებით.

- მამხილებლის მიმართ ადმინისტრაციული ან სამოქალაქო სამართალწარმოების ან სისხლისსამართლებრივი დევნის დაწყება და მისთვის შესაბამისი პასუხისმგებლობის დაკისრება, აგრეთვე მის მიმართ იძულებითი ზომების გამოყენება მხილების ფაქტთან დაკავშირებული გარემოებების გამო.

კანონის თანახმად, მამხილებლის მიმართ ზემოთ აღნიშნული ზომების გამოყენების შემთხვევაში საჯარო დაწესებულება ვალდებულია, დაასაბუთოს, რომ ეს დაკავშირებული არ არის მხილების ფაქტთან და ამისათვის არსებობს საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული საფუძველი.⁵⁶ მამხილებელი დაცვის გარანტიებით სარგებლობს მიუხედავად იმისა, მხილების შედეგად გამჟღავნებული ინფორმაცია სწორია თუ მცდარი, იმის გათვალისწინებით, რომ მამხილებლისთვის წინასწარ არ იყო და ვერც იქნებოდა ცნობილი, რომ ინფორმაცია არასწორი იყო და მისი მიზანი არ არის გამორჩენის მიღება.

სახელმძღვანელო პრინციპები

საქართველოში არ არსებობს საჯარო მოხელეებისთვის ან კონკრეტულად ადგილობრივი ხელისუფლებისთვის შემუშავებული რაიმე სახელმძღვანელო დოკუმენტი მხილების საკითხებთან დაკავშირებით. მამხილებლის ელექტრონული გვერდი⁵⁷ მოიცავს „ხშირად დასმული კითხვები“-ს სექციას, რომელიც განმარტავს, ვინ შეიძლება იყოს მამხილებელი, როგორ ხდება მხილება და რა შეიძლება იქნეს მხილებული.

კარგი პრაქტიკა

2020 წელს IDFI-მ მიმართა 232 საჯარო უწყებას, რომ შეესწავლა საჯარო სექტორში მხილების მექანიზმის გამოყენების პრაქტიკა (მთავრობის ადმინისტრაცია, საქართველოს პარლამენტი, პრეზიდენტის ადმინისტრაცია, 10 სამინისტრო და სახელმწიფო მინისტრის აპარატი, 124 მერია/საკრებულო, 94 საჯარო სამართლის იურიდიული პირი და სხვა დამოუკიდებელი ინსტიტუტები) და მოითხოვა სტატისტიკური ინფორმაცია 2017 წლიდან 2020 წლამდე მიღებული მამხილებელი განცხადებების შესახებ. 232 საჯარო დაწესებულებიდან 142-მა IDFI-ს განუმარტა, რომ მათ უწყებას არ მიუღია მხილების შესახებ განცხადება ბოლო ოთხი წლის განმავლობაში და 72 სააგენტომ საერთოდ არ უპასუხა IDFI-ს მოთხოვნას საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნაზე. 159 საჯარო სააგენტოდან, რომლებიც გამოეხმაურნენ IDFI-ს, მხოლოდ 18 უწყებას ჰქონდა რეგისტრირებული მინიმუმ ერთი მხილების განცხადება 2017-2020 წლებში. საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნისას მიღებული პასუხები იძლევა დასკვნის გაკეთების საშუალებას, რომ საჯარო უწყებების უმეტესობა არ აღრიცხავს მხილების განცხადებებს და/ან არ გაცემს მათთან დაკავშირებულ ინფორმაციას. უწყებები, რომლებიც აღრიცხავენ მხილების განცხადებებს, ამუშავებენ სხვადასხვა სახის მონაცემებს და ვინაიდან არ არსებობს მონაცემების დამუშავების ერთიანი მეთოდოლოგია - შეუძლებელია მონაცემების ყოვლისმომცველი გაანალიზება სქესის, მამხილებლის/ მხილებული პირის პოზიციის და სხვა ნიშნების მიხედვით.

1.5. ინტერესების გაცხადება: ქონებრივი დეკლარაციების წარდგენა და ინტერესთა კონფლიქტი

ინტერესების გაცხადება არის ინფორმაციის ღიაობის სტანდარტის დაცვა, რასაც ზოგჯერ კანონი ითვალისწინებს, როგორცაც საჯარო მოხელეების ფინანსური ინტერესები. აღნიშნული

ანტიკორუფციული ზომების გატარებას უწყობს ხელს ქონებისა და ინტერესების რეგულარული გამოქვეყნების მოთხოვნით, რომლიც ინტერესთა კონფლიქტის მიზეზი შეიძლება გახდეს. ინტერესთა კონფლიქტი წარმოიქმნება ან შეიძლება ჩაითვალოს, რომ წარმოიქმნება მაშინ, როდესაც საჯარო მოხელეების კერძო ქონებასა ან ინტერესებს შეუძლიათ არასათანადოდ იმოქმედონ მათ სამსახურებრივი მოვალეობების განხორციელებისას მიღებულ გადაწყვეტილებებზე ან შემუშავებულ პოლიტიკაზე.

საერთაშორისო სტანდარტები

ინტერესთა განცხადების ვალდებულებებს შეუძლიათ განამტკიცონ მოქალაქეთა ნდობა ადგილობრივი დონეზე გადაწყვეტილებების მიღების გამჭვირვალობისა და კეთილსინდისიერების მიმართ. აღნიშნული ასევე საჯარო მოხელეებს ეხმარება რეგულარულად განახლებული ინფორმაცია მიიღონ, რაც ხელს უშლის თანამშრომლებს შორის ინტერესთა კონფლიქტს. ფინანსური ინფორმაციის გამჟღავნება ასევე წარმოადგენს მნიშვნელოვან წყაროს, არჩევითი თანამდებობის პირებისა ან საჯარო მოხელეების შემოსავლისა და ქონების პროპორციულობაზე, იცავს მათ ცრუ ბრალდებებისგან, და არის მტკიცებულება უკანონო გამდიდრების ეჭვის შემთხვევაში.

ადგილობრივი ხელისუფლების დონეზე მომსახურების მიწოდება, იქნება ეს ნარჩენების მართვის მენეჯმენტის ტენდერი თუ მშენებლობა, ხშირად არის ინტერესთა კონფლიქტის საფრთხის ქვეშ, რადგან ადგილობრივი მეწარმეები ახლო არიან მთავრობის წარმომადგენლებთან.

საზოგადოების და ბიზნესის ნდობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ტენდერების კონკურსი ღიაობაზე გაცილებით დიდი იქნება, თუ ტენდერების შემუშავებაში და სატენდერო დოკუმენტების შეფასებაში ჩართულმა არჩეულმა პირებმა და საჯარო მოხელეებმა წარადგინეს ქონების დეკლარაცია (მათ შორის ოჯახის ახლო წევრების).

მნიშვნელოვანია, რომ დეკლარაციების შეგროვებასა და მონიტორინგზე პასუხისმგებელი ინსტიტუტები პოლიტიკური ან სხვა სახის ჩარევისგან, მაგალითად, დამოუკიდებელი ეთიკის კომიტეტების ზედამხედველობა, თავისუფალნი იყვნენ. ანალოგიურად, ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლებს უნდა მიეცეთ მკაფიო მითითებები იმის შესახებ, თუ რა სახის ინფორმაცია უნდა იყოს მოცემული დეკლარაციებში და რას გულისხმობს მოქმედი ანტიკორუფციული კანონმდებლობა. კარგად დანერგილი, რეგულარულად განახლებული და მონიტორინგის ქვეშ მოქცეულ დეკლარაციის სისტემას შეუძლია შეავსოს ეფექტური პროკურატურის მუშაობა.

დეკლარირება წინამდებარე სახელმძღვანელოში მოცემული ანტიკორუფციული კონვენციების და სტანდარტების მნიშვნელოვანი ელემენტია. განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია:

- **ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია საჯარო მოსამსახურეთა ეთიკის კოდექსებთან დაკავშირებით**⁵⁸ (Committee of Ministers of the Council of Europe's Recommendation on Codes of Conduct for Public Officials) და **ევროპული ქვეყნების კოდექსი ადგილობრივ და რეგიონულ მმართველობაში ჩართული ყველა პირისთვის**⁵⁹ (European Code

of Conduct for all Persons Involved in Local and Regional Governance) ფარავნ ზოგად საკითხებს ინტერესთა კონფლიქტის თავიდან აცილებასთან დაკავშირებით.

- **ევროპის საბჭოს კონგრესის რეზოლუცია და რეკომენდაცია ადგილობრივ და რეგიონულ მმართველობაში ინტერესთა კონფლიქტის შესახებ**⁶⁰ (Congress of the Council of Europe's Resolution and Recommendation on Conflicts of interest at local and regional level) ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფლებას მოუწოდებს, პროაქტიულად გაასაჯაროონ ქონებრივი მდგომარეობის ამსახველი დეკლარაციები და უზრუნველყონ, რომ დეკლარაციებთან დაკავშირებით არსებული პოლიტიკა ფარავნად ინტერესთა კონფლიქტის გადაწყვეტის საშუალებებს.
- **ეთგო-ს დოკუმენტი: საჯარო სამსახურში ინტერესთა კონფლიქტის მართვის შესახებ: გზამკვლევი და სახელმწიფოების გამოცდილება**⁶¹ (OECD's Managing Conflict of Interest in Public Service: Guidelines and Country Experiences) მოიცავს ინტერესთა კონფლიქტის მარეგულირებელი პოლიტიკის მოდიფიცირების პრაქტიკულ საშუალებებს.
- **ეთგო-ს დოკუმენტი: თანამდებობის პირთა ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციები: კორუფციის პრევენციის საშუალება**⁶² (OECD's Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption) განსაზღვრავს დეკლარაციების სისტემების ძირითად ელემენტებს.
- **კონსულტაცია, მონაწილეობა და დეკლარირება**, რეკონსტრუქციისა და განვითარების საერთაშორისო ბანკი / მსოფლიო ბანკი.⁶³

ადგილობრივი კონტექსტი

ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციები არის მექანიზმი, რომელიც მნიშვნელოვანია საქართველოში კორუფციისა და ინტერესთა კონფლიქტის თავიდან ასაცილებლად. თანამდებობის პირების ფართო სპექტრი წარადგენს ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციებს, რომლებიც საჯაროდ ხელმისაწვდომია სპეციალურად შექმნილ ვებგვერდზე (declaration.gov.ge). მოქალაქეებს შეუძლიათ ნახონ თანამდებობის პირთა ფინანსური შემოსავლები და ზედამხედველობა გაუწიონ ინტერესთა კონფლიქტის პოტენციურ შემთხვევებს.

კანონმდებლობა

„საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონი მოითხოვს საჯარო მოხელეების მიერ დეკლარაციების ყოველწლიურად წარდგენას, რიგი პოზიციების შემთხვევაში კი, თანამდებობის დატოვების შემდეგაც. ქონებრივი დეკლარაციების წარდგენისათვის საჭირო თანამდებობის პირთა ჩამონათვალი კანონით არის გათვალისწინებული.⁶⁴

2017 წელს ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციების მონიტორინგის სისტემა შეიქმნა მთავრობის დადგენილებით და შეიცავს მონიტორინგის განმახორციელებელ შემდეგ მექანიზმებს:

1. ელექტრონული სისტემის მიერ დეკლარაციების შემთხვევითი შერჩევა;
2. საჯარო სამსახურის ბიუროსთან ყოველწლიურად შექმნილი სპეციალური კომისიის (რომელიც, ასევე, მოიცავს არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლებს) მიერ „მაღალი რისკის“ მქონე დეკლარაციების შერჩევა; და
3. წერილობითი მოთხოვნა, მათ შორის გონივრული ეჭვის საფუძველზე, შესაძლო დარღვევის შესახებ.

საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურში კორუფციისა და ინტერესთა შეუთავსებლობის შესახებ“ ითვალისწინებს ჯარიმას 1 000 ლარის ოდენობით დადგენილ ვადაში დეკლარაციის წარუდგენლობის შემთხვევაში. ხოლო თუ დეკლარაცია შეიცავს არასწორ ინფორმაციას, ამ შემთხვევაში პირი დაჯარიმდება მისი ხელფასის 20%-ის ოდენობით, რაც არ უნდა იყოს 500 ლარზე ნაკლები. დეკლარაციასთან დაკავშირებულ უმნიშვნელო ხარვეზზე გაიცემა გაფრთხილება.

საქართველოს საჯარო სამსახურის ბიურო არის სააგენტო, რომელსაც ევალება დეკლარაციების ადმინისტრირება, გამოქვეყნება და მონიტორინგი.

სახელმძღვანელო პრინციპები

„საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონი იძლევა მითითებებს, თუ როგორ უნდა წარადგინონ საჯარო მოხელეებმა დეკლარაციები. თანამდებობაზე დანიშნვიდან ორი თვის ვადაში თანამდებობის პირებს მოეთხოვებათ საჯარო სამსახურის ბიუროსთვის ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციების წარდგენა, რომელიც მოიცავს თანამდებობის პირებისა და მათი ოჯახის წევრების საკუთრებაში არსებულ აქტივებსა და ფინანსურ ინტერესებს, მათ შორის: უძრავი ქონება; მოძრავი ქონება, რომელიც აჭარბებს 10 000 ლარს; აქციები; საბანკო დეპოზიტები; ნაღდი ფული, რომელიც აჭარბებს 4 000 ლარს; შემოსავალი, რომელიც აჭარბებს 3 000 ლარს ან/და გასავალი რომელიც აღემატება 5 000 ლარს; მიღებული საჩუქრები, რომელთა ოდენობა აღემატება 500 ლარს; დადებული ხელშეკრულება, რომლის საგნის ღირებულება აღემატება 10 000 ლარს. ოფიციალურმა პირებმა ყოველწლიურად უნდა წარადგინონ დეკლარაციები, მათ შორის თანამდებობიდან წასვლიდან ერთი წლის შემდეგ. აქტივების დეკლარაციების მონიტორინგის ინსტრუქციები, ასევე, დამტკიცებულია მთავრობის დადგენილებით და ასახავს დეტალურ პროცედურებს დეკლარაციების მონიტორინგის შესახებ. ამასთანავე, საჯარო სამსახურის ბიურომ გამოაქვეყნა შედარებითი კვლევა ამერიკის შეერთებულ შტატებსა და საქართველოში ქონებრივი დეკლარაციების წარდგენის წესზე.⁶⁵

კარგი პრაქტიკა

მიუხედავად იმისა, რომ არ არსებობს კონკრეტული საუკეთესო პრაქტიკა, რომელიც დაკავშირებულია საჯარო მოხელეების მიერ ინტერესთა გამჟღავნებაზე რომელიმე კონკრეტულ ინსტიტუტსა თუ მუნიციპალიტეტში, ქონებრივ დეკლარაციებზე მონიტორინგის სისტემის არსებობა შეიძლება ჩაითვალოს საუკეთესო პრაქტიკად. ღია მმართველობის პარტნიორობის 2014-2015 წლების ეროვნული სამოქმედო გეგმის ფარგლებში⁶⁶ საქართველოს საჯარო სამსახურის ბიურომ შეიმუშავა საჯარო მოხელეთა ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციების მონიტორინგის სისტემა. მიუხედავად იმისა, რომ დეკლარაციები საჯაროდ ხელმისაწვდომია უკვე რამდენიმე წელია, არ არსებობდა მექანიზმი, რომელიც მათი სიზუსტის მონიტორინგის საშუალებას მისცემდა. ახალი მექანიზმი იძლევა დეკლარაციების ფართო ზედამხედველობის საშუალებას და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებსა და მოქალაქეებს აძლევს საშუალებას მონაწილეობა მიიღონ მონიტორინგის პროცესში.⁶⁷ პირველი მონიტორინგის შედეგები 2017 წლის ბოლოს გახდა საჯარო. 2017 წლის შემდეგ, წლიური მონიტორინგის შედეგები ყოველწლიურად ქვეყნდება. აღსანიშნავია, რომ საჯარო მოხელეებმა დეკლარაციის

ფორმების შევსება უფრო დიდი სიფრთხილით დაიწყო. მონიტორინგის მექანიზმი ინოვაციური რეფორმა და ეს გამოცდილება მრავალი ქვეყნისთვის სიახლეს წარმოადგენს.

მიუხედავად იმისა, რომ ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციები კონკრეტული ონლაინ პლატფორმის საშუალებით შეიძლება იქნეს შერჩეული, მუნიციპალიტეტის საჯარო მოხელის დეკლარაციების გამოქვეყნდება მერიისა და საკრებულოს ვებ-გვერდზე უფრო მაღალ ანგარიშვალდებულებისა და გამჭვირვალობის სტანდარტს შექმნის. - ეს უზრუნველყოფს საზოგადოების მხრიდან ადგილობრივი თვითმმართველობის საჯარო მოხელეების ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციების პირდაპირ გაცნობას.

თავი 2

გამჭვირვალობა

შესავალი

გამჭვირვალობის პრინციპი აუცილებელია, იმის უზრუნველსაყოფად, რომ ისინი, რომლებზეც საჯარო დაწესებულებების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები პირდაპირ გავლენას ახდენენ, ფლობდნენ ყოვლისმომცველ ინფორმაციას ცალკეული პოლიტიკის შედეგების, ასევე, იმ პროცესების შესახებ, რომლითაც მიიღება ეს გადაწყვეტილებები. სამთავრობო პოლიტიკის, პროგრამებისა და საქმიანობის შესახებ საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა საშუალებას აძლევს მოქალაქეებს და ადგილობრივ თემებს მკაფიოდ ჰქონდეთ გააზრებული მთავრობის საქმიანობა, გააკეთონ ინფორმირებული არჩევანი, ხოლო შემდგომ ჩაერთონ ადგილობრივი გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში. აგრეთვე, გამჭვირვალობის პრინციპი არჩევითი თანამდებობის პირებს, მთავრობის წევრებსა და ოპოზიციას საშუალებას აძლევს, მიიღონ ინფორმირებული გადაწყვეტილებები, განახორციელონ ეფექტური კონტროლი და პასუხისმგებლობა დააკისროს მთავრობას მათ ქმედებებზე. გარდა ამისა, ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა მნიშვნელოვანია ჟურნალისტებისა და სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლებისთვის, რათა ეფექტურად განახორციელონ საზედამხედველო ფუნქციები და გახადონ მთავრობა ანგარიშვალდებული.

ადგილობრივმა ხელისუფლებამ უნდა უზრუნველყოს ინფორმაციის ხელმისაწვდომ ფორმატში არსებობა და საზოგადოებისთვის დროულად მიწოდება. საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის საკითხის განხილვისას ღია მონაცემების მნიშვნელობაც მკაფიოდ უნდა იყოს ხაზგასმული. ეს მოქალაქეებს და დაინტერესებულ მხარეებს საშუალებას აძლევს ინფორმირებული პოზიციიდან მიიღონ მონაწილეობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში და მთავრობის პოლიტიკისა და გადაწყვეტილებების განხორციელების მონიტორინგი და შეფასება აწარმოონ, რათა საჯარო მოხელეები პასუხისმგებელნი იყვნენ თავიანთ ქმედებებზე. გამჭვირვალობა მიიღწევა მექანიზმების მთელი რიგით, რაც ემყარება მოქალაქეთა ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლებას. ეს მოიცავს მაღალი თანამდებობის პირებისა და არჩევითი თანამდებობის პირების ქონებისა დეკლარაციისა და ინფორმაციის გამოქვეყნების სისტემას ხელმისაწვდომ და ღია მონაცემთა ფორმატებში.

Open Knowledge Foundation-ის განმარტების თანახმად, „ღია არის მონაცემები, რომელთა გამოყენება, ხელახალი შექმნა და გავრცელება შეუძლია ყველას.“⁶⁸ აქედან გამომდინარე, ღია მონაცემების კონცეფცია სცდება საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობას და აქცენტს მის

გამოყენებაზე აკეთებს, საიდანაც წარმოიქმნება დამატებითი ეკონომიკური, სოციალური და პოლიტიკური სარგებელი.⁶⁹ ამისათვის, გამოქვეყნებული მონაცემები უნდა იყოს სრული, მუდმივი, არა-ექსკლუზიური, დაუპატენტებელი და დისკრიმინაციისგან დაცლილი, ასევე - პირველადი წყაროს მიერ დროულად უზრუნველყოფილი და ელექტრონულად დამუშავებად ფორმატში წარმოდგენილი.⁷⁰

საჯარო ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის შეზღუდვა უარყოფითად აისახება საზოგადოების საჯარო დაწესებულებების მიმართ ნდობაზე, ზრდის პოტენციურ კორუფციულ რისკებს და ზღუდავს სხვადასხვა დაინტერესებული მხარეების მიერ მთავრობის საქმიანობის მონიტორინგის. ის ასევე აფერხებს მოქალაქეებისა და დაინტერესებული მხარეების ძალისხმევას მონაწილეობა მიიღონ პოლიტიკის შემუშავებაში და მტკიცებულებებზე დაფუძნებული - პოზიტიური ცვლილებებისთვის განკუთვნილი რეკომენდაციების შემუშავების შესაძლებლობას. პრაქტიკით დასტურდება, რომ ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის საკანონმდებლო ბაზისა და მისი სათანადოდ აღსრულების მექანიზმების არსებობა მოქალაქეთათვის ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის გარემოს შექმნის კრიტიკულ კომპონენტს წარმოადგენს.

სახელმწიფო შესყიდვები კორუფციის მიმართ ერთ-ერთ ყველაზე მოწყვლად სფეროდ განიხილება. ის გლობალური მთლიანი შიდა პროდუქტის დაახლოებით 12 პროცენტს შეადგენს,⁷¹ ხოლო მაღალი შემოსავლის მქონე ქვეყნებში საქონლისა და მომსახურების შესყიდვა შეადგენს მთლიანი სახელმწიფო ხარჯების მესამედს. ამრიგად, სახელმწიფო შესყიდვები კორუფციის, ფარული გარიგებებისა და სხვა უკანონო პრაქტიკის გავრცელების მნიშვნელოვანი არეალია. სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებული კორუფციული რისკების თავიდან ასაცილებლად, ასევე შესყიდვების სატენდერო პროცედურებისთვის, საჯარო უწყებები ხშირად ღია მონაცემთა პრინციპზე დაფუძნებულ ელექტრონულ საშუალებებსა და პლატფორმებს იყენებენ. ღია კონტრაქტებთან ერთად (სადაც ტენდერები და კონტრაქტები საჯაროა), შესყიდვების პროცესის ხელმისაწვდომობის ზრდა უფრო მეტ დაინტერესებულ პირს აძლევს მონაწილეობის საშუალებას და ამცირებს არაკონკურენტული პრაქტიკისა და ქრთამის აღების შესაძლებლობას.

გამჭვირვალობის კიდევ ერთ მნიშვნელოვან კომპონენტს პოლიტიკური პარტიებისა და საარჩევნო კამპანიის დაფინანსების ღიაობა წარმოადგენს, რამდენადაც ამომრჩევლისთვის ინფორმირებული გადაწყვეტილებების მისაღებად არსებითია იმის ცოდნა, თუ საიდან მოდის და როგორ იხარჯება არსებული რესურსი და თუ რომელი ფინანსური, პოლიტიკური თუ სხვა ინტერესები უჭერს მხარს კონკრეტულ კანდიდატებს ან პარტიებს. პოლიტიკური შემოწირულობების გამჭვირვალობა არჩევნებსა და პოლიტიკაში უკანონო შემოსავლების წინააღმდეგ პრევენციულ ხასიათს ატარებს.

დაბოლოს, სახელმწიფო რესურსების ეკონომიურად, ეფექტურად და ეფექტიანად გამოყენებისთვის საჭიროა გარე აუდიტზე პასუხისმგებელი ორგანოს დამოუკიდებლობისა და ინსტიტუციური შესაძლებლობების განვითარების უზრუნველყოფა. გარდა ამისა, ფართო საზოგადოებას უნდა მიეცეს აუდიტორის მიერ მომზადებული ანგარიშებისა და ძირითადი რეკომენდაციების გაცნობის შესაძლებლობა. გარე აუდიტის როლი კრიტიკულად მნიშვნელოვანია საჯარო სექტორში არსებული ძირითადი გამოწვევების დასაძგენად, საჯარო დაწესებულებების საქმიანობის - მათი გამჭვირვალობის გასაუმჯობესებლად, აგრეთვე, მტკიცებულებებზე დაფუძნებული პოლიტიკის შესამუშავებლად.

ზოგადი ადგილობრივი კონტექსტი

ბოლო ორი ათწლეულის მანძილზე, საქართველომ, კარგი მმართველობისა და გამჭვირვალობის რეფორმების თვალსაზრისით, მნიშვნელოვან პროგრესს მიაღწია. საერთაშორისო კვლევებიც ცხადყოფს, რომ ქვეყანამ ეფექტურად გაართვა თავი წვრილმან კორუფციასთან ბრძოლას და ამჟამად აგრძელებს საჭირო რეფორმების განხორციელებას მაღალი დონის კორუფციის აღმოსაფხვრელად, რაც დემოკრატიული სისტემების კონსოლიდაციას და გაძლიერებას უწყობს ხელს. ამ პროცესში უმნიშვნელოვანესია ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების ჩართულობა, მათ მიერ გაწეული ძალისხმევა, აქტიური მონაწილეობა და ადგილობრივი საჯარო მოხელეებისთვის, აგრეთვე გადაწყვეტილების მიმღები პირებისთვის გამოცდილების გაზიარება.

ადგილობრივ დონეზე კარგი მმართველობის სტანდარტების დანერგვა საქართველოს დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის (2020-2025)⁷² ერთ-ერთი მნიშვნელოვან კომპონენტს წარმოადგენს. დოკუმენტის მესამე სტრატეგიული მიზანი - სანდო, ანგარიშვალდებული, გამჭვირვალე და შედეგზე ორიენტირებული ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩამოყალიბება - შემდეგ მნიშვნელოვან ამოცანებს მოიცავს:

1. ადგილობრივ დონეზე მართვისა და ხარისხიანი მომსახურების მიწოდების ეფექტიანი და ინოვაციური სისტემების დანერგვა;
2. გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების მაღალი სტანდარტის დანერგვა;
3. ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ გადაწყვეტილებების მიღებისა და განხორციელების პროცესში მაღალი ხარისხის ჩართულობის ხელშეწყობა;
4. ადგილობრივი განვითარების დაგეგმვის და კოორდინაციის სისტემის შექმნა.

გარდა ამისა, ადგილობრივი თვითმმართველობის გაძლიერება საჯარო მმართველობის რეფორმის ერთ-ერთ ამოცანას წარმოადგენს, რომელიც ასევე თანხვედრაშია საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების დღის წესრიგთან.

ბოლო წლებში ადგილობრივი მუნიციპალიტეტები კარგი მმართველობის სხვადასხვა ადგილობრივ და საერთაშორისო ინიციატივებში აქტიურად ჩაერთნენ. კერძოდ, რამდენიმე მუნიციპალიტეტი ღია მმართველობის პარტნიორობას (OGP) შეუერთდა და ეროვნული სამოქმედო გეგმის ფარგლებში სხვადასხვა ვალდებულებაც აიღო. გარდა ამისა, 2016 წლიდან თბილისის მერია OGP-ის ლოკალური პროგრამის ფარგლებში ღია მმართველობის პარტნიორობის საკუთარ სამოქმედო გეგმებს ახორციელებს. დამატებით, 2020 წელს, OGP-ის ლოკალურ პროგრამას სამიმუნიციპალიტეტი - ახალციხემ, ხონმა და ოზურგეთმა - შეუერთდა, რომლებმაც ასევე აიღეს ვალდებულება შეიმუშაონ თავიანთი პირველი ღია მმართველობის პარტნიორობის სამოქმედო გეგმები. გარდა ამისა, 2015 წლიდან, საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიით განისაზღვრა მუნიციპალიტეტების ანტიკორუფციული პრიორიტეტები და ღონისძიებები. კერძოდ, 2019-2020 წლების ანტიკორუფციული სტრატეგია და მისი სამოქმედო გეგმა, სხვა ვალდებულებებთან ერთად, მიზნად ისახავს მუნიციპალიტეტებში კეთილსინდისიერების, ღიაობის, ანგარიშვალდებულების და გამჭვირვალობის პრინციპების გაძლიერებას. ამ მიზნით სამოქმედო გეგმა ადგენს სტრატეგიებისა და აქტივობების შემუშავებას, რაც ასევე ეხმიანება ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის ანტიკორუფციული ქსელის (OECD-ACN)

რეკომენდაციას, რომელიც ქვეყანაში კარგი მმართველობის პრინციპების გაუმჯობესებას ემსახურება.⁷³

2.1. ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა

ინფორმაციასთან წვდომა მოქალაქეთა მიერ საჯარო მოხელეებისგან ინფორმაციის მოთხოვნისა და მიღების იურიდიული უფლებაა. ის ხშირად რეგულირებულია ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ კანონმდებლობით. როგორც გამოხატვის თავისუფლების განუყოფელი ნაწილი, ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა ადამიანის უფლებაა.⁷⁴ ყველას უნდა ჰქონდეს უფლება მიიღოს ინფორმაცია საჯარო დაწესებულებებიდან და საჯარო უწყებებიდან მაქსიმალური გამჭვირვალების პრინციპის შესაბამისად, რომელიც ექვემდებარება მხოლოდ ვიწრო, მკაფიოდ განსაზღვრულ გამონაკლისებს. თავის მხრივ, გამონაკლისები მათი დაწესების ინტერესის პროპორციული უნდა იყოს (მაგ. უსაფრთხოების საფუძველი ან მონაცემთა კონფიდენციალურობა).

საერთაშორისო სტანდარტები

ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა ხელს უწყობს ანგარიშვალდებულებას, ხელისუფლების კონტროლსა და კორუფციის მონიტორინგს. ინფორმაციის ხელმისაწვდომობას დიდი მნიშვნელობა აქვს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოქალაქეთა ინფორმირებული მონაწილეობის უზრუნველყოფის კუთხით, შესაბამისად, ფუნდამენტურია დემოკრატიის ეფექტური ფუნქციონირებისთვის. ინფორმაციის თავისუფლება აძლიერებს სამოქალაქო საზოგადოებას ადგილობრივი ხელისუფლების მონიტორინგსა და კონტროლის კუთხით. ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა ემსახურება საჯარო მოხელეების მიერ უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების პრევენციას და ინფორმირებული საჯარო დებატების გამართვის საშუალებას.

ინფორმაციის მაქსიმალური მოცულობის პროაქტიული გამოქვეყნება ყველაზე ხელმისაწვდომ ფორმატებში მოქალაქეებისა და დაინტერესებული მხარეების მიერ ინფორმაციის გაცემის შესახებ ინდივიდუალური მოთხოვნის წარდგენის საჭიროების შემცირებას ემსახურება. გარდა იმისა, რომ ინფორმაციის მაქსიმალური რაოდენობა ელექტრონულად გამოქვეყნდეს, ადგილობრივმა ხელისუფლებამ პრიორიტეტი უნდა მიანიჭოს მუნიციპალიტეტებში ინფორმაციის თავისუფლების ოფიცრების დანიშვნას. ოფიცრებმა უნდა მოამზადონ და გამოაქვეყნონ დეტალური რეკომენდაციები როგორც მოქალაქეებისთვის, ასევე ადგილობრივი ხელისუფლებისთვის, მათ შორის გასაჩივრების პროცესის შესახებ იმ შემთხვევაში, თუ ინფორმაციის მოთხოვნა არ დაკმაყოფილდება. ასევე, მნიშვნელოვანია მოქალაქეებისა და დაინტერესებული მხარეების ინფორმაციის მოთხოვნის გაანალიზება, განსაკუთრებით ტენდენციებისა და დუბლირების გამოვლენა, რათა შემდგომში ხელისუფლებამ შეძლოს ასეთი ინფორმაციის პროაქტიულად გაცემა.

ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის მთელი რიგი კონვენციებისა და სტანდარტების ის ფუნდამენტური კომპონენტია, რომელიც წინამდებარე სახელმძღვანელოშია მოცემული. ის საფუძვლად უდევს ევროკავშირის ადამიანთა უფლებების დაცვის შესახებ მთელ რიგ დოკუმენტებს. ქვემოთ მოცემული ეხება კონკრეტულად ინფორმაციაზე წვდომას:

- **ევროპის საბჭოს კონვენცია ოფიციალური დოკუმენტების წვდომის შესახებ (CETS No. 205)⁷⁵** (Council of Europe Convention on Access to Official Documents) ადასტურებს ინფორმაციის გარანტირებულ წვდომას.
- **ევროპის საბჭოს კონგრესის რეზოლუცია და რეკომენდაცია გამჭვირვალობისა და ღია მმართველობის შესახებ⁷⁶** (Congress of the Council of Europe's Resolution and Recommendation on Transparency and open government) მოუწოდებს ადგილობრივ და რეგიონულ მმართველობის ორგანოებს ხელი შეუწყონ ღია მონაცემებისა და ჩანაწერების აქტიურ გამოყენებას და უზრუნველყონ მათი სრული, ადვილად წვდომადი და გამოყენებადი ფორმატით გამოქვეყნება.
- **ორჰუსის კონვენცია⁷⁷** (Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters) უზრუნველყოფს უფლებებს, ინფორმაციის წვდომის უფლების ჩათვლით, გარემოს დაცვის საკითხების შესახებ გადაწყვეტილებებისადმი.
- **ეთგო-ს საბჭოს რეკომენდაცია ღია მმართველობის შესახებ (OECD Recommendation of the Council on Open Government)⁷⁸** განსაზღვრავს მოთხოვნის საფუძველზე ინფორმაციის მიწოდებასა და მთავრობის მიერ მიღებულ პროაქტიულ ზომებს ინფორმაციის გავრცელების უზრუნველსაყოფად, რაც მოქალაქეთა ჩართულობის ხელშეწყობის პირველ ეტაპს წარმოადგენს.
- **1946 წელს მიღებული გაეროს გენერალური ასამბლეის 59-ე რეზოლუცია აღნიშნავს, რომ „ინფორმაციის თავისუფლება არის ადამიანის ძირითადი უფლება“** ასევე **ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციის მე-19 მუხლი (1948)** განსაზღვრავს, რომ გამოხატვის თავისუფლების ფუნდამენტური უფლება მოიცავს „ინფორმაციისა და იდეების მოძიების, მიღების და გავრცელების თავისუფლებას - ეძიოს, მიიღოს და გაავრცელოს ინფორმაცია და იდეები ყოველგვარი საშუალებებით და სახელმწიფო საზღვრებისაგან დამოუკიდებლად“.⁷⁹
- **2003/98/EC დირექტივა** - საჯარო სექტორში დაცული ინფორმაციის ხელახალი გამოყენების შესახებ, დღესდღეობით ცნობილი როგორც ღია მონაცემების დირექტივა⁸⁰, იქამდე ცნობილი როგორც PSI დირექტივა - ევროკავშირის წევრ ქვეყნებს მოუწოდებს, რაც შეიძლება მეტი საჯარო ინფორმაციაზე უზრუნველყონ ხელმისაწვდომობა, მათი ხელახალი გამოყენების მიზნით.

ადგილობრივი კონტექსტი

ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა, როგორც ადამიანის ფუნდამენტური უფლება საქართველოში აღიარებული და უზრუნველყოფილია სახელმწიფო ინსტიტუტებისა და სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციების მიერ. საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლება დაცულია როგორც საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლით,⁸¹ ასევე საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის III თავით. ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა არის გამჭვირვალობის უზრუნველყოფის ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი საშუალება. მიუხედავად ამისა, სახელმწიფო სერვისების კმაყოფილების კვლევის მიხედვით, 2017 წელს, ინფორმაცია საჯარო დაწესებულებებიდან გამოკითხულ მოქალაქეთა მხოლოდ 2%-მა მოითხოვა.⁸²

რამდენადაც გამჭვირვალობასა და ინფორმაციის ხელმისაწვდომობას გადამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება სამოქალაქო ჩართულობის წახალისებისა და კარგი მმართველობის პრინციპების განმტკიცების მიმართულებით, ღია მმართველობის პარტნიორობის (OGP)

საქართველოს 2018-2019 წლების სამოქმედო გეგმა უზრუნველყოფს ადგილობრივ დონეზე მოსახლეობის შეუზღუდავ წვდომას საჯარო ინფორმაციაზე.

საჯარო ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნება საქართველოს მხრიდან ღია მმართველობის პარტნიორობის ფარგლებში გათვალისწინებულ ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს ვალდებულებას წარმოადგენს. OGP-ის სამოქმედო გეგმების შესაბამისად, მუნიციპალიტეტების მხრიდან ელექტრონული მექანიზმების განვითარებისა და ინფორმაციის იოლად აღქმად ფორმატში გამოქვეყნების თვალსაზრისით აღებული ვალდებულებები, ხელს უწყობს ადგილობრივი ხელისუფლების გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების ამაღლებას. აღსანიშნავია, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსის თანახმად, 2019 წელს საქართველოს მუნიციპალიტეტების ერთიანი ეროვნული შეფასების შედეგები იყო საკმაოდ დაბალი. შეფასების 0-100%-იან სკალაზე, მუნიციპალიტეტების საშუალო შედეგი 28% გახლდათ (25% მერიების / მუნიციპალიტეტების საშუალო შედეგი; 31% საკრებულოების საშუალო შედეგი).⁸³

ამ თვალსაზრისით, მუნიციპალურ დონეზე ღიაობისა და საჯარო ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის გაძლიერების მიზნით, OGP თბილისის სამოქმედო გეგმა 2018-2020 ითვალისწინებს მუნიციპალური ელექტრონული რესურსების გაუმჯობესებას თბილისის მერიის ღია მონაცემების ვებ-პორტალის შექმნის მეშვეობით. განსაკუთრებით, თბილისის ღია მმართველობის პარტნიორობის 2018-2020 წლების სამოქმედო გეგმის მეხუთე ვალდებულება, რომელიც მიზნად ისახავს თბილისის მერიის ვებ-გვერდის განახლებას მოქალაქეებისათვის საჯარო მონაცემებზე ხელმისაწვდომობის ამაღლების მიზნით. ადგილობრივ დონეზე გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის ხელშეწყობისათვის, თბილისის ვებ-გვერდის ახალი ვერსია მოხმარებელს სთავაზობს პროაქტიული გამოქვეყნების პორტალსა და საჯარო ინფორმაციის გამოწერის ელექტრონულ მექანიზმს.⁸⁴

კანონმდებლობა

საქართველოს კონსტიტუციის 18-ე მუხლი ადგენს, რომ საქართველოს ყოველ მოქალაქეს გააჩნია იმ ოფიციალურ დოკუმენტაციასთან წვდომის უფლება, რომელიც შენახულია საჯარო დაწესებულებებში, თუ ისინი არ შეიცავენ საიდუმლო, პირად ან კომერციულ ინფორმაციას. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის III თავი ადგენს საჯარო დაწესებულებიდან ინფორმაციის გამოთხოვის პროცედურებს (როგორც ცენტრალური, ასევე მუნიციპალური უწყებებიდან). კოდექსის მიხედვით, საჯარო ინფორმაცია უნდა გაიცეს დაუყოვნებლივ ან არაუგვიანეს 10 კალენდარული დღისა - იმ შემთხვევებში, თუ მისი მოძიება დამატებით ძალისხმევას მოითხოვს. თუ ინფორმაციის გამოთხოვაზე არის მიღებული უარი, პირებს აქვთ უფლება, გაასაჩივრონ გადაწყვეტილება ორგანიზაციის შიგნით და შემდეგ სასამართლოში, გადაწყვეტილების მიღებიდან 30 დღის ვადაში.

2013 წლიდან ცენტრალურმა და მუნიციპალურმა საჯარო დაწესებულებებმა მიიღეს საჯარო ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნების პროცედურები და რეგულაციები და დაადგინეს დაწესებულების ვებგვერდზე სავალდებულო წესით გამოსაქვეყნებელი ინფორმაციის ჩამონათვალი რომელსაც პერიოდულად აახლებენ.

სახელმძღვანელო პრინციპები

ამჟამად, არ არსებობს ერთიანი ოფიციალური გზამკვლევი საქართველოში ინფორმაციის ხელმისაწვდომობაზე. მიუხედავად იმისა, რომ ცალკეულ საჯარო დაწესებულებებს ვებგვერდებზე განთავსებულია მოკლე ინსტრუქციები საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნასთან დაკავშირებით, აღნიშნული ძირითადად კანონის მოთხოვნების დუბლირებას წარმოადგენს. მიუხედავად ამისა, გზამკვლევები შექმნილია სამოქალაქო საზოგადოების მიერ, სადაც გათვალისწინებულია ისეთი ინფორმაცია როგორიცაა: საჯარო ინფორმაციის ბუნება, საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვის პროცედურები, უფლების დაცვის იურიდიული საშუალებები და პრაქტიკული რეკომენდაციები ინფორმაციის მოძიების თაობაზე.⁸⁵ გზამკვლევების ზოგიერთი რეკომენდაცია მოიცავს:

- რეგულაციების მიღებას საჯარო ინფორმაციის სამართავად;
- ელექტრონული მმართველობის სისტემების გამოყენებას;
- ისეთი ელექტრონული სისტემების შემუშავებას, რომლებიც უზრუნველყოფს საჯარო ინფორმაციაზე ელექტრონულ წვდომას;
- ინფორმაციის მოთხოვნის მიმართულებების ანალიზს; და
- საჯარო დაწესებულებაში ინფორმაციის თავისუფლების მზარდ როლზე ხაზგასმას.

კარგი პრაქტიკა

არსებობს მთელი რიგი საჯარო დაწესებულებები, რომლებსაც მუდმივად კარგი შედეგები აქვთ საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის რეიტინგში. ბოლო 10 წლის მანძილზე სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, საქართველოს სახალხო დამცველი და სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახური 100%-იანი ხელმისაწვდომობით ლიდერობენ საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის რეიტინგში. 2020 წლის ანგარიშის მიხედვით, 285 საჯარო დაწესებულებიდან 19-მა ორგანიზაციამ მიიღო 100%-იანი ქულა რეიტინგში. რაც შეეხება ადგილობრივი თვითმმართველი ორგანოების შედეგებს, მხოლოდ 7 მუნიციპალიტეტის საკრებულომ (ფოთი, ხობი, ქარელი, ჭიათურა, ხაშური, თელავი და ზუგდიდი) მიიღო უმაღლესი შეფასება (100%) მთელ რიგ მოთხოვნებში - პასუხის სრულყოფილად და შესაბამის დროში გაცემის გამო. აღსანიშნავია, რომ რეიტინგის პირველ ათეულში ვერცერთი მერია ვერ მოხვდა, შესაბამისად არცერთი მუნიციპალიტეტის მერიას 2020 წელს IDFI-ს ყველა მოთხოვნაზე სრულყოფილი პასუხი არ გაუცია. ანგარიშის თანახმად, 2020 წელს ქალაქ თბილისის საკრებულოს ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის მაჩვენებელი წინა წელთან შედარებით მცირედით გაუმჯობესდა და 91,67% შეადგინა, ხოლო თბილისის მერიის შემთხვევაში 7,1%-ით გაუარესდა და 70,45% შეადგინა.⁸⁶

გარდა ამისა, 2017 წელს, მუნიციპალიტეტების გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების შეფასების მიზნით, ადგილობრივი სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების⁸⁷ მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსი (LSG Index) დაინერგა. საქართველოს მუნიციპალიტეტების გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების 2019 წლის ეროვნული შეფასების შედეგების მიხედვით, შეფასების 100%-იან სკალაზე მუნიციპალიტეტების საშუალო შედეგი 28%-ია, რაც 7%-ით აღემატება 2017 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს (21%). ყველაზე მაღალი მაჩვენებელი ბათუმის მუნიციპალიტეტმა მიიღო - 61%, რაც 11%-ით აღემატება რუსთავის, როგორც 2017 წელს საუკეთესო შედეგის მქონე მუნიციპალიტეტის მაჩვენებელს. გარდა ბათუმისა, გამჭვირვალობის ყველაზე მაღალი შედეგის მქონე ხუთ მუნიციპალიტეტს შორის მოხვდნენ: რუსთავი (57%), ლაგოდეხი (56%), ზუგდიდი (55%) და თეთრიწყარო (52%).⁸⁸ გარდა თემატური ბლოკებისა, LSG ინდექსი მუნიციპალური ორგანოების მიერ თავიანთ ვებგვერდზე საჯარო ინფორმაციის პროაქტიულად გამოქვეყნების ხარისხსაც აფასებს. 2019

წლის შეფასებით, მუნიციპალიტეტების საჯარო ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნების საერთო მაჩვენებელი 25%-ს შეადგენს, რაც 6%-ით აღემატება 2017 წლის შეფასების ანალოგიურ მაჩვენებელს. წინა შეფასების მსგავსად (2017), ყველაზე ცუდი პრაქტიკა მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციული ხარჯების და წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებული ან მმართველობაში მყოფი იურიდიული პირების შესახებ ინფორმაციის გამოქვეყნების ნაწილში ფიქსირდება.⁸⁹

2.2. ღია მონაცემები

ღია მონაცემები არის მონაცემთა და ინფორმაციის გამოქვეყნება იმ ფორმატით, რომლის გამოყენება, მოდიფიცირება და გაზიარება თავისუფლად არის შესაძლებელი. ეთგო (OECD) აცხადებს, რომ ღია მონაცემები არის "პოლიტიკის დოკუმენტების ნაკრები, რომელიც ხელს უწყობს გამჭვირვალობას, ანგარიშვალდებულებას და ღირებულებების შექმნას სახელისუფლებო მონაცემების ყველასთვის ხელმისაწვდომობის გზით." მონაცემების გენერირების საშუალებით და თანამდებობის პირების ქმედებების ხელმისაწვდომობის გზით, ხელისუფლება მოქალაქეების მიმართ ხდება მეტად გამჭვირვალე და ანგარიშვალდებული. ეს ასევე ეხმარება ბიზნესის ზრდას, მოქალაქეებზე კონცენტრირებული სერვისების განვითარებას და უზრუნველყოფს კვლევისა და ინოვაციის მიზნით საჯარო დაწესებულებების, კერძო სექტორისა და სამოქალაქო სექტორისთვის მნიშვნელოვან მონაცემებზე წვდომას.

საერთაშორისო სტანდარტები

ერთი ფანჯრის სისტემით ღია მონაცემების პოპულარიზაციას შეუძლია კიდევ უფრო გაზარდოს მონაცემთა თავსებადობის ფარგლები მიებისა და ანალიზის თვალსაზრისით. შედეგად, შესაძლებელია მომსახურების მიწოდების ეფექტურობისა და ფარგლების გაუმჯობესება და კორუფციის შემცირება. დაინტერესებულ მხარეების, მედიას, ბიზნესსა და ფართო საზოგადოების ცნობიერების ამაღლების შედეგად შეიძლება გაძლიერდეს ეფექტური თანამშრომლობა სხვადასხვა დაინტერესებულ მხარეებს შორის და გააუმჯობესოს გადაწყვეტილებები ტრანსპორტის, რეკრეაციული ობიექტების, პარკების ზონების, ჯანდაცვის სერვისების და მრავალი სხვა მიმართულებით.

მნიშვნელოვანია თანმიმდევრული სტანდარტების მიღება ყველა ღია მონაცემისთვის, რათა უზრუნველყოს მონაცემთა მაქსიმალური თავსებადობა და მებნის შესაძლებლობა. ადგილობრივმა ხელისუფლებამ ასევე უნდა უზრუნველყოს მუნიციპალიტეტის ღია მონაცემების გამოქვეყნება კვალიფიციური პერსონალის მიერ და შესაბამისი თანამშრომლების ღია მონაცემთა სტანდარტებში გადამზადება.

ღია მონაცემები შედარებით ახალი მოვლენაა, რომლის უნივერსალური სტანდარტიც არ არსებობს. თუმცა, შესაძლოა რამდენიმე სასარგებლო გზამკვლევს დავეყრდნოთ:

- ევროპის საბჭოს რეკომენდაციები ღია მონაცემების გამოსაყენებლად უკეთესი საჯარო მომსახურებისთვის⁹⁰ (Open Data for Better Public Services) ხაზს უსვამს ღია მონაცემების მნიშვნელობას ადგილობრივი დემოკრატიის გაუმჯობესების საქმეში.

- ევროპის საბჭოს კონგრესის რეზოლუცია და რეკომენდაცია გამჭვირვალობისა და ღია მმართველობის შესახებ⁹¹ (Congress of the Council of Europe's Resolution and Recommendation on Transparency and open government) მოუწოდებს ადგილობრივ და რეგიონული მმართველობის ორგანოებს, რომ გაზარდონ ღია მონაცემებისა და ჩანაწერების გამოყენება.
- გაერთიანებული ერების გზამკვლევი ღია სახელისუფლებო მონაცემებზე მოქალაქეთა ჩართულობისთვის⁹² (Guidelines on Open Government Data for Citizen Engagement) წარმოადგენს შესაბამისი მიმართულებით პოლიტიკის სახელმძღვანელოსა და კარგი პრაქტიკის რეკომენდაციების კრებულს.
- მსოფლიო ბანკის დოკუმენტი⁹³ (World Bank Toolkit) იწყება ძირითადი პრინციპების განმარტებით, მოიცავს დაგეგმვას და დანერგვას, ისევე როგორც ზოგადი იურიდიული გამოწვევების გადაჭრისა და თავიდან აცილების საშუალებებს.
- ღია მონაცემების განთავსების სქემა⁹⁴ (Five Star Open Data Deployment Scheme) უთითებს მონაცემების სრულად ღიაობამდე მისაღწევ ხუთ საკითხზე და განიხილავს თითოეული მათგანის ღირებულებასა და ხარჯს.
- საერთაშორისო ღია მონაცემების ქარტია⁹⁵ (International Open Data Charter) აყალიბებს ექვს პრინციპს ღია სამთავრობო მონაცემების დროულად განთავსებისთვის, დროული და თავსებადი სახელისუფლებო მონაცემებისთვის.
- ეთგო-ს საბჭოს რეკომენდაცია ღია მმართველობის შესახებ⁹⁶ (OECD Recommendation of the Council on Open Government) განსაზღვრავს მოთხოვნის საფუძველზე ინფორმაციის მიწოდებასა და მთავრობის მიერ მიღებულ პროაქტიულ ზომებს ინფორმაციის გავრცელების უზრუნველსაყოფად, რაც მოქალაქეთა ჩართულობის ხელშეწყობის პირველ ეტაპს წარმოადგენს.

ადგილობრივი კონტექსტი

საქართველოში ღია მონაცემები მუშავდება როგორც საჯარო დაწესებულებების, ასევე, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მიერ. მიუხედავად ამისა, ღია მონაცემებს კვლავ ცალკეული ორგანიზაციები აწარმოებენ და მანქანა-კითხვადი მონაცემები შეზღუდულად არის წარმოდგენილი. საქართველოს მთავრობამ გარკვეული ნაბიჯები გადადგა ღია მონაცემების ხელმისაწვდომობის უზრუნველსაყოფად, მაგალითად, შექმნა ღია მონაცემთა პორტალი (data.gov.ge). პორტალში წარმოდგენილია ინფორმაცია სხვადასხვა საჯარო დაწესებულების შესახებ ღია მონაცემების სახით, მათ შორის შესყიდვებისა და სახელმწიფო ხარჯების შესახებ. პორტალს ადმინისტრირებას უწევს საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მმართველობის სფეროში მოქმედი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი - ციფრული მმართველობის სააგენტო (მანამდე, მონაცემთა გაცვლის სააგენტო). თუმცა, გამომდინარე იქიდან, რომ საჯარო დაწესებულებებს მათ საკუთრებაში არსებული მონაცემთა ბაზების განთავსების ვალდებულება არ გააჩნიათ, ბოლო ოთხი წლის მანძილზე პორტალზე მხოლოდ 173 მონაცემთა ბაზა გამოქვეყნდა.

ღია მონაცემების ფორმატმა საშუალება მისცა სამოქალაქო საზოგადოებას, რომ გამოიყენონ ინფორმაცია ანალიტიკური მიზნებისა და ფართო საზოგადოებისათვის სასარგებლო ინოვაციური ინსტრუმენტების შესაქმნელად; თუმცა, ღია მონაცემების ხელმისაწვდომობასთან დაკავშირებული ცნობიერება დაბალია, რაც წარმოადგენს ასეთი მონაცემების გამოყენებისათვის დამატებით შემზღუდველ გარემოებას.

ბოლო ორი წლის განმავლობაში მუნიციპალიტეტებმა მონაცემთა შეგროვებისა და გამოქვეყნების პრაქტიკის გასაუმჯობესებლად მნიშვნელოვანი ნაბიჯები გადადგეს. კერძოდ, ახალციხისა და ქუთაისის მუნიციპალიტეტებმა შეიმუშავეს და მიიღეს 2019-2020 წლების ღია მონაცემთა სტრატეგიები,⁹⁷ ამასთან, 6 მუნიციპალიტეტი (გორის, ლაგოდეხის, ოზურგეთის, სენაკის, თელავისა და ზუგდიდის მუნიციპალიტეტები) ღია მონაცემთა მართვის პრაქტიკის მნიშვნელოვნად გაუმჯობესებას ამ ეტაპისთვის გეგმავს. არსებული გამოწვევების იდენტიფიცირება, მონაცემთა მართვის შიდა პროცედურების შემუშავება და მონაცემთა დამუშავებასა და გამოქვეყნებაზე პასუხისმგებელი საჯარო მოხელეების კვალიფიკაციის ამაღლება აღნიშნული გეგმის ნაწილია.⁹⁸

კანონმდებლობა

ამჟამად, საქართველოში არ არსებობს ეროვნული ან ადგილობრივი კანონმდებლობა ღია მონაცემების წარმოებისა და გამოყენების შესახებ. ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ ახალი კანონპროექტი, რომლის საქართველოს პარლამენტში ინიცირებაც იგეგმება, ითვალისწინებს ღია მონაცემების განმარტების შემოტანას, რომლის საფუძველზეც საჯარო დაწესებულებებს მათ საკუთრებაში არსებული ღია მონაცემების ღია და მანქანა-კითხვად ფორმატში გამოქვეყნება დაევალებათ.

საერთო სტანდარტების არარსებობა არ ნიშნავს იმას, რომ ადგილობრივ ხელისუფლებას სჭირდება იურიდიული ჩარჩო მონაცემთა ღია მონაცემთა ფორმატში საწარმოებლად. ღია მონაცემების ფორმატით ინფორმაციის დამუშავება წახალისებულია ადგილობრივი საჯარო დაწესებულებების მეტი გამჭვირვალობისთვის და არ ეყრდნობა რეგულაციებს.

სახელმძღვანელო პრინციპები

არ არსებობს საქართველოს საჯარო დაწესებულებების მიერ წარმოებული ღია მონაცემთა სახელმძღვანელო პრინციპები. მიუხედავად ამისა, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები აქტიურად მუშაობენ ღია მონაცემთა ხელმისაწვდომობის გაზრდისთვის. 2016 წელს, საქართველოში ღია მონაცემების ხელმისაწვდომობის შესახებ ჩატარებული კვლევის ფარგლებში⁹⁹ შესწავლილ იქნა ღია მონაცემების როგორც ხელმისაწვდომობა, ისე მისი ხარისხი. კერძოდ, ადგილობრივ საჯარო ორგანიზაციებისთვის გაიცა რეკომენდაცია, რომ:

- მოახდინონ მონაცემთა ბაზებისა და რეესტრების იმგვარად ფორმირება და მართვა, რომ შესაძლებელი გახდეს მათი გამოქვეყნება ღია მონაცემთა პორტალზე;
- უზრუნველყონ განათლების, სოციალურ საკითხთა, ზონირების, რეკრეაციის, ტრანსპორტირების და ა.შ. მონაცემთა ბაზების ღია მონაცემების გამოქვეყნება;
- გაზარდონ ღია მონაცემების ხელმისაწვდომობა ღია მონაცემთა ეროვნული პორტალის მეშვეობით; და,
- შეიმუშაონ შიდა სასწავლო მოდული ღია მონაცემების წარმოებისა და გამოქვეყნების შესახებ.

ღია მონაცემების ხელმისაწვდომობისა და გამოყენების შესახებ 2018 წლის კვლევამ¹⁰⁰ აჩვენა, რომ ღია საჯარო მონაცემთა სიმწირეს შესაბამისი სამართლებრივი ჩარჩოს, აგრეთვე, საერთო სტანდარტებისა და აღსრულების ეფექტური მექანიზმების არარსებობა განაპირობებს.

დია მონაცემთა პორტალის - data.gov.ge-ს შემუშავება და გაშვება - შეიძლება შეფასდეს საუკეთესო ეროვნულ პრაქტიკად, რადგან ის უზრუნველყოფს დია მონაცემების ერთიან სივრცეში განთავსებას და ხელს უწყობს როგორც ცენტრალურ, ასევე, ადგილობრივ საჯარო დაწესებულებებს, წვლილი შეიტანონ პორტალის განვითარებაში. Data.gov.ge-ზე გამოქვეყნებულ დია მონაცემთა სიმწირიდან გამომდინარე პორტალის გავლენის შეფასების შესაძლებლობა შეზღუდულია. მუნიციპალურ ვებგვერდებზე არსებული ზოგიერთი ინფორმაცია ხელმისაწვდომია დია მონაცემთა ფორმატში - უმეტესწილად Excel-ში. თუმცა ძალზე მნიშვნელოვანია, რომ მუნიციპალიტეტის პროაქტიულად გამოქვეყნებული ყველა ინფორმაცია ხელმისაწვდომი იყოს დია მონაცემთა ფორმატში. გარდა ამისა, სასარგებლო იქნება შეფასების ჩატარება, თუ რა ინფორმაცია შეიძლება იყოს ხელმისაწვდომი დია მონაცემების გამოქვეყნებისათვის. კიდევ ერთ საუკეთესო პრაქტიკას საფუძველი სამოქალაქო საზოგადოების მხრიდან ჩაეყარა. კერძოდ, 2018 წელს შეიქმნა საქართველოს დია მონაცემთა პორტალი (Data Lab).¹⁰¹ Data Lab-ის მეშვეობით მომხმარებლებს ხელი მიუწვდებათ არა მხოლოდ მონაცემებსა და ვიზუალიზაციის ძირითად საშუალებებზე, არამედ იმ რესურსებზე, რომელიც გამოიყენება მონაცემთა გასაანალიზებლად, მონაცემთა ვიზუალიზაციის შესაქმნელად, კვლევის ჩასატარებლად, აგრეთვე მობილური და სხვა ტიპის აპლიკაციების შესაქმნელად. უფრო კონკრეტულად, ვებგვერდი შეიცავს 180-ზე მეტი ცენტრალური თუ ადგილობრივი საჯარო დაწესებულებიდან მიღებულ დამუშავებულ მონაცემებს. 2021 წლის ივლისის მდგომარეობით, 1,390-ზე მეტი მონაცემთა ბაზა ხელმისაწვდომია ელექტრონულად დამუშავებად ფორმატებში (ძირითადად, Excel და CSV) და მოიცავს საჯარო პოლიტიკის საკითხებს, მათ შორის: საჯარო ადმინისტრირება და ადმინისტრაციული ხარჯები, ადგილობრივი მთავრობა, ეკონომიკა, ფინანსები, ჯანდაცვა, დანაშაულის სტატისტიკა, სოციალური საკითხები, განათლება, გარემოს დაცვა, ტრანსპორტი და საზოგადოება. Data Lab-ის მომხმარებლებს შესაძლებლობა ეძლევათ:

- გაანალიზონ და დაამუშაონ მათთვის საინტერესო მონაცემები;
- შექმნან მარტივი ვიზუალიზაცია;
- დია ფორმატში ჩამოტვირთონ მონაცემთა ბაზები;
- მონაცემები გააზიარონ სოციალურ ქსელებსა და ვებგვერდებზე;
- შექმნან ახალი აპლიკაციები.

პლატფორმას აქტიურად იყენებენ ჟურნალისტები, მკვლევარები, აქტივისტები, სტუდენტები და დია მონაცემთა სპეციალისტები.

2.3. სახელმწიფო შესყიდვები

სახელმწიფო შესყიდვები წარმოადგენს პროცესს, რომლის გამოყენებითაც საჯარო დაწესებულებები, მათ შორის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები ახორციელებენ სამუშაოს, საქონლისა და მომსახურების შესყიდვას. იქიდან გამომდინარე, რომ სახელმწიფო შესყიდვები არის საჯარო სერვისების მიწოდების უმნიშვნელოვანესი ნაწილი ადგილობრივ და რეგიონულ დონეზე, ის პირდაპირ უკავშირდება კარგი მმართველობის პრინციპს.

ვინაიდან შესყიდვები მოიცავს სახელმწიფო ხარჯების დიდ ნაწილს და საჯარო რესურსების კრძოლ სექტორსა თუ არაკომერციულ ორგანიზაციებზე გადაცემას, ის განსაკუთრებით დაუცველია კორუფციის მიმართ. სახელმწიფო შესყიდვების გზით საჯარო დაწესებულებები განკარგავენ საჯარო ფინანსების მნიშვნელოვან ნაწილს, რომელიც მიეწოდება კრძოლ სექტორს ან არაკომერციულ იურიდიულ პირებს. შესაბამისად, სახელმწიფო შესყიდვების სფერო განსაკუთრებით მოწყვლადია კორუფციის წინაშე. აუცილებელია საჯარო დაწესებულებებმა გაზარდონ სახელმწიფო შესყიდვების გამჭვირვალობა ახალი ტექნოლოგიების გამოყენებით და ხელი შეუწყონ ახალი დაინტერესებული პირების სატენდერო პროცესში ჩართვას იმ დათქმით, რომ თავისუფალი და სამართლიანი კონკურენცია უზრუნველყოფილია. ყველა ტენდერის საერთაშორისო პლატფორმაზე გამოქვეყნებით, გამოქვეყნებული ტენდერების და პირდაპირი შესყიდვების შემთხვევები მინიმუმამდე შემცირდება. ღია შესყიდვებისა და ღია ტენდერის პროცედურების გამოყენება ასევე იძლევა პროცესზე უფრო დეტალურად დაკვირვების საშუალებას, რაც კიდევ უფრო ამცირებს კორუფციული პრაქტიკის ფარგლებს. შესყიდვების ღიაობა, ასევე, შეასრულებს პრევენციულ როლს, რადგან საჯარო მოხელეები თავს შეიკავებენ შესყიდვის პროცესის მანიპულირებისგან როდესაც ეცოდინებათ, რომ პროცესის ყველა დეტალი გასაჯაროებულია.

ადგილობრივმა ხელისუფლებამ უნდა უზრუნველყოს სახელმწიფო შესყიდვების კანონმდებლობის შესაბამისობის მონიტორინგის ყოვლისმომცველი სისტემისა და საჩივრების განხილვის საპასუხისმგებლო მექანიზმის არსებობა, მათ შორის სწრაფი და ამომწურავი პასუხების შესაძლებლობა. მათ ასევე უნდა გააკონტროლონ კონტრაქტების შესრულება, განსაკუთრებით, ვადების გახანგრძლივება და ხარჯების ზრდა, რათა დარწმუნდნენ, რომ ფასისა და ხარისხის თანაფარდობა დაცულია.

სახელმწიფო შესყიდვებს შემდეგი საერთაშორისო კონვენციები და სტანდარტები ეხება:

- **ევროპის საბჭოს კონგრესის რეზოლუცია სახელმწიფო შესყიდვების გამჭვირვალობის შესახებ ადგილობრივ და რეგიონულ დონეზე**¹⁰² (Congress of the Council of Europe's Resolution and Recommendation on Making public procurement transparent at local and regional levels) და **ეთგო-ს სახელმძღვანელო დოკუმენტი სახელმწიფო შესყიდვების პროცესში კეთილსინდისიერების განმტკიცების შესახებ**¹⁰³ (OECD Checklist for Enhancing Integrity in Public Procurement) იძლევა საჯარო შესყიდვების პროცესში გამჭვირვალობის გაზრდისა და კეთილსინდისიერების უზრუნველყოფისთვის აუცილებელ ძირითად სახელმძღვანელო პრინციპებს.
- **ეთგო-ს სახელმწიფო შესყიდვების საბჭოს რეკომენდაციები**¹⁰⁴ (OECD Recommendation of the Council on Public Procurement) მოუწოდებს შესაბამის დაწესებულებებს დანერგონ სახელმწიფო შესყიდვების სისტემები მმართველობის ყველა სფეროსა და სახელმწიფო საწარმოებში. **სახელმწიფო შესყიდვების ონლაინ მექანიზმები**¹⁰⁵ (Online Public Procurement Toolbox) მოიცავს საჯარო პოლიტიკის სტანდარტებს, კონკრეტული ქვეყნების მაგალითებს და სახელმწიფო შესყიდვების სისტემათა შეფასების ინდიკატორებს.
- **მსოფლიო ვაჭრობის ორგანიზაციის შეთანხმება სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ**¹⁰⁶ (WTO Agreement on Government Procurement) ადგენს წესებს შესყიდვების პროცესში ღია, სამართლიანი და გამჭვირვალე კონკურენციის უზრუნველსაყოფად.
- **ევროკავშირის დირექტივა სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ**¹⁰⁷ (EU Directive on Public Procurement) უზრუნველყოფს საჯარო ფინანსების ხარჯვის ეფექტურობასა და შესყიდვების პროცესში გამჭვირვალობისა და კონკურენციის მიმართულებით ევროკავშირის მიერ

დადგენილი პრინციპების დაცვას.

- გაეროს საერთაშორისო სავაჭრო სამართლის კომისიის მოდელური კანონი სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ¹⁰⁸ (UNCITRAL Model Law on Public Procurement) წარმოადგენს ერთადერთ მოდელურ დოკუმენტს იმ ხელისუფლებისათვის, რომელსაც სურს სახელმწიფო შესყიდვების მარეგულირებელი კანონმდებლობის მიღება ან არსებულის რეფორმირება.
- ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკის სახელმძღვანელო ელექტრონული სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ¹⁰⁹ (European Bank for Reconstruction and Development (ERBD) Guide to Electronic Procurement Reform) მოიცავს ძირითად მიმართულებებს ელექტრონული შესყიდვების სისტემათა დანერგვით დაინტერესებული ხელისუფლებისთვის.¹¹⁰
- ღია კონტრაქტების სტანდარტი (OCDS),¹¹¹ რომელიც ხელშეკრულების გაფორმების თითოეული ეტაპისთვის - დაგეგმვიდან განხორციელებამდე - ღია მონაცემთა სტრუქტურირებული სახით გამოქვეყნების სტანდარტს ადგენს.
- UNODC-ის (გაეროს ნარკოტიკების და დანაშაულის ოფისი) სახელმწიფო შესყიდვებისა და საჯარო ფინანსების მართვის ანტიკორუფციული სახელმძღვანელო,¹¹² რომელშიც, კორუფციის წინააღმდეგ გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის კონვენციის მე-9 მუხლის დაცვის უზრუნველყოფის მიზნით მოცემულია კარგი პრაქტიკის მაგალითები.
- მსოფლიო ბანკის წლიური ანგარიშები¹¹³ - შესყიდვების სისტემის შეფასება, რომელიც სხვადასხვა ქვეყნის მაგალითზე სახელმწიფო შესყიდვების მარეგულირებელ სისტემებს აფასებს.

ადგილობრივი კონტექსტი

სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო არის დამოუკიდებელი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი (სსიპ), რომელიც ახორციელებს სახელმძღვანელო ფუნქციებს სახელმწიფო შესყიდვების პროცესში სამართლიანობისა და ლეგიტიმურობის უზრუნველსაყოფად. სააგენტოს თავმჯდომარეს თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს საქართველოს პრემიერ-მინისტრი, საქართველოს მთავრობა კი ამტკიცებს სააგენტოს სტრუქტურას და ახორციელებს სახელმწიფო კონტროლს მის საქმიანობაზე.¹¹⁴ ადგილობრივ დონეზე სახელმწიფო შესყიდვები ხორციელდება მერიების მიერ სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემის მეშვეობით (tenders.procurement.gov.ge). მერიას ეკისრება ვალდებულება ყოველწლიურად წარუდგინოს საკრებულოს ანგარიშები სახელმწიფო შესყიდვების გეგმის გახორციელების შესახებ.

კანონმდებლობა

საქართველოს კონსტიტუციასთან ერთად, სახელმწიფო შესყიდვების მარეგულირებელ ძირითად საკანონმდებლო აქტებს წარმოადგენენ „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონი, სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს დებულება და სტრუქტურა,¹¹⁵ ისევე როგორც საერთაშორისო ხელშეკრულებები და შეთანხმებები. სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელებისას შეიძლება გამოყენებულ იქნეს მსოფლიო ბანკის, გაეროს, ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკის, აზიის განვითარების ბანკის, გერმანიის რეკონსტრუქციის საკრედიტო ბანკის (KfW) და ევროპის საინვესტიციო ბანკის (EIB) მიერ განსაზღვრული შესყიდვების პროცედურები, თუ ეს ორგანიზაციები არიან შესყიდვების განხორციელებასთან დაკავშირებული სამართლებრივი ურთიერთობის მონაწილენი. „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონი ადგენს სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელების ზოგად სამართლებრივ, ორგანიზაციულ და ეკონომიკურ პრინციპებს.

სააგენტო უზრუნველყოფს სახელმწიფო შესყიდვების მიზნებისთვის გამოყოფილი ფინანსების ეფექტიან გამოყენებას, ახალისებს ჯანსაღ კონკურენციას, ზედამხედველობს შესყიდვათა პროცედურების სამართლიანად და არადისკრიმინაციულად წარმართვას და უზრუნველყოფს სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ ინფორმაციის საჯაროობას, მათ შორის სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემის გამოყენების გზით. კანონმდებლობის თანახმად დავას სახელმწიფო შესყიდვების პროცესთან დაკავშირებით იხილავს დავების განხილვის საბჭო, რომელიც საკუთარ უფლებამოსილებას ახორციელებს დამოუკიდებლად და მიუკერძოებლად. საბჭოს მიზანია დავების სწრაფად, ეფექტიანად და სამართლიანად გადაწყვეტა.¹¹⁶ მუნიციპალურ დონეზე სახელმწიფო შესყიდვების ყოველწლიურ გეგმას ამტკიცებს მერია სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოსთან შეთანხმებით. გეგმის განხორციელების შესახებ მერია ანგარიშვალდებულია საკრებულოს წინაშე. ამ მიზნით ის ყოველწლიურად წარუდგენს საკრებულოს შესყიდვების გეგმის განხორციელების შესახებ ანგარიშს.¹¹⁷

სახელმძღვანელო პრინციპები

სახელმწიფო შესყიდვების ელექტრონული ფორმით განხორციელების ხელშეწყობის მიზნით სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტომ შეიმუშავა ელექტრონული შესყიდვების მომხმარებელთა სახელმძღვანელო. სახელმძღვანელო მოიცავს სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემის გამოყენების დეტალურ ინსტრუქციებს, მიმწოდებლების, შემსყიდველი ორგანიზაციებისა და სხვა დაინტერესებული მხარეებისთვის. სახელმძღვანელო განკუთვნილია როგორც სახელმწიფო, ასევე, მუნიციპალური ორგანოებისათვის.¹¹⁸ დონორის სახსრებით ლოტებად გამოცხადებული შესყიდვის ელექტრონული პროცედურის (DEP) სახელმძღვანელო, რომელიც UK Aid-ის მხარდაჭერით მომზადდა, მოიცავს დონორის ფინანსური სახსრებით ლოტებად გამოცხადებული შესყიდვის ელექტრონული პროცედურის აღწერას.¹¹⁹ ამასთან, 2018 წელს საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ მომზადდა სახელმძღვანელო კომენტარები საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების შესახებ. სახელმძღვანელოში გაერთიანებულია საჯარო მმართველობის სხვადასხვა სფეროსთან დაკავშირებული ინფორმაცია ისეთ საკითხებზე, როგორებიცაა სახელმწიფო შესყიდვები, დისციპლინური სანქციები, საჯარო ზედამხედველობა, მამხილებელთა დაცვა და სხვა.¹²⁰

სახელმძღვანელო დოკუმენტები შემუშავებულია, ასევე, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მიერ. სახელმძღვანელო Covid-19 პანდემიის პირობებში სახელმწიფო შესყიდვების გამჭვირვალობის შესახებ დაინტერესებულ პირებს ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეზე აწვდის მარტივად გასაგებ ინფორმაციას სახელმწიფო შესყიდვების გამჭვირვალობის უზრუნველყოფისათვის აუცილებელი ქმედებების განხორციელების შესახებ.¹²¹ ამასთან, გამჭვირვალე საჯარო შესყიდვების რეიტინგის (TPPR) მეთოდოლოგია მოიცავს შესყიდვების პროცესის გამჭვირვალობის შეფასების მარტივ ინდიკატორებს.¹²² რეიტინგის თანახმად სახელმწიფო შესყიდვების კანონმდებლობა საქართველოში 86.14%-ით არის შეფასებული.¹²³ შეფასების შედეგად მარტივად არის შესაძლებელი არსებული პრობლემების იდენტიფიცირება და მათი აღმოფხვრის მიზნით შესაბამისი ნაბიჯების დაგეგმვა. ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსი (LSG Index) შეიცავს სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნების ასპექტებს. აღნიშნული ინდექსის მეშვეობით მუნიციპალიტეტებს აქვთ ინფორმაცია სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებული შესაბამისი ინფორმაციის გამოქვეყნებასთან დაკავშირებით.¹²⁴

კარგი პრაქტიკა

ელექტრონული ინოვაციები საჯარო შესყიდვების მეტი გამჭვირვალობისა და ეფექტიანობისთვის ღია მმართველობა საქართველოს 2018-2019 წლების სამოქმედო გეგმის ერთ-ერთ ვალდებულებას წარმოადგენდა.¹²⁵ აღნიშნული ვალდებულების შესრულების მიზნით სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტომ შექმნა ახალი ვებ-გვერდი, სადაც განთავსებულია მონაცემები ღია ფორმატში (OCDS), ღია მონაცემების ბაზასთან პირდაპირი წვდომა კი შესაძლებელია პროგრამული ინტერფეისის აპლიკაციის (API) გამოყენებით (opendata.spa.ge).¹²⁶ მიუხედავად აღნიშნულისა ღია ფორმატში გამოქვეყნებული მონაცემები მოიცავს მხოლოდ 2019 წელს და არ არის განახლებადი. სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებული ვალდებულებები გათვალისწინებულია, ასევე, მუნიციპალურ დონეზე. ახალციხის მუნიციპალიტეტის მერიის „კეთილსინდისიერებისა და გამჭვირვალობის ამაღლების სტრატეგია“ მიზნად ისახავს ადგილობრივ დონეზე მიმწოდებელთა რაოდენობისა და სახელმწიფო შესყიდვებში კონკურენციის გაზრდას.¹²⁷ სტრატეგია მიღებულ იქნა ღია მმართველობა საქართველოს სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებულ ვალდებულებათა განხორციელების მიზნით. მსგავსი სამოქმედო გეგმა მიღებულ იქნა, ასევე, თელავის მუნიციპალიტეტში. გეგმა ითვალისწინებს პირდაპირი შესყიდვების წილის შემცირებასა და ხელშეკრულებათა შესრულების მონიტორინგის მექანიზმის დანერგვას. სახელმწიფო შესყიდვების გამჭვირვალობის მიმართულებით ვალდებულებათა აღება გაცხადებულია, ასევე, სენაკის მუნიციპალიტეტის მიერ.¹²⁸

2.4. გარე აუდიტი

გარე აუდიტი არის ანგარიშებისა და ფინანსური ინფორმაციის რეგულარული, დამოუკიდებელი, ზედმიწევნითი კვლევა, იმისთვის, რომ უზრუნველყოფილ იქნეს საჯარო ფინანსების სათანადოდ და ეფექტურად გამოყენება. გარე აუდიტები ხელმძღვანელობენ შესაბამისი კანონმდებლობითა და წესებით. გარე აუდიტს შეუძლია ფინანსური მხარის მიღმა განხორციელოს შემოწმება მთავრობის მიზნებისა და პროგრამების განხორციელებისა და სერვისების მიწოდების მიმართულებით.

საერთაშორისო სტანდარტები

- **საერთაშორისო საჯარო სექტორის ანგარიშვალდებულების სტანდარტები**¹²⁹ (International Public Sector Accounting Standards) ფოკუსირდება ეროვნული, რეგიონული და ადგილობრივი ხელისუფლებების, სახელმწიფო სააგენტოებისა და ამომრჩევლების საქმიანობებზე.
- **უმაღლესი აუდიტის ინსტიტუციების საერთაშორისო სტანდარტების**¹³⁰ (International Standards of Supreme Audit Institutions) ვებგვერდი შეიცავს საჯარო სექტორის აუდიტორებისთვის პროფესიული სტანდარტებისა და საუკეთესო პრაქტიკის გზამკვლევების კოლექციას.
- კორუფციასთან ბრძოლის კონვენციები და სტანდარტები მოიცავს გარე აუდიტთან დაკავშირებულ ნორმებსა და პირობებს.

ადგილობრივი კონტექსტი

საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური (შემდგომში - სამსახური) არის ინსტიტუციურად დამოუკიდებელი საჯარო დაწესებულება, რომელიც უზრუნველყოფს საჯარო ფინანსების გამოყენებისა და საჯარო დაწესებულებების მუშაობის ეფექტურობის მონიტორინგს. სამსახურს ფუნქციური და ფინანსური დამოუკიდებლობა გარანტირებულია კანონით და ის უზრუნველყოფს მნიშვნელოვან ინფორმაციას საჯარო დაწესებულებების გამჭვირვალობის, ანგარიშვალდებულებისა და კეთილსინდისიერების უზრუნველსაყოფად.

კანონმდებლობა

სამსახურის ფუნქციური და ფინანსური დამოუკიდებლობა გარანტირებულია საქართველოს კონსტიტუციის 69-ე მუხლით. ამასთანავე, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის საქმიანობა რეგულირდება საქართველოს ორგანული კანონით „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“, რომელიც განსაზღვრავს სამსახურის მანდატს, პასუხისმგებლობას და ორგანიზაციულ სტრუქტურას.¹³¹ საჯარო დაწესებულებებისა (მათ შორის, მუნიციპალური საჯარო დაწესებულებები) და საქართველოს სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული საწარმოების ფინანსების მონიტორინგის გარდა, სამსახური უფლებამოსილია განახორციელოს პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების მონიტორინგიც. სამსახურს მხოლოდ ზედამხედველობითი ფუნქცია აკისრია და არ გააჩნია მანდატი რაიმე სანქციების დასაწესებლად. მიუხედავად ამისა, „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“ ორგანული კანონის 24¹-ე მუხლის თანახმად, სამსახურს აქვს ვალდებულება, დაუყოვნებლივ გაუგზავნოს დანაშაულის ნიშნების შემცველი აუდიტის მასალები სამართალდამცავ ორგანოებს.

სახელმძღვანელო პრინციპები

სამსახური რეგულარულად აქვეყნებს აუდიტის შესახებ საუკეთესო პრაქტიკის შემცველ სახელმძღვანელოს საჯარო დაწესებულებებისთვის. ზოგადად, სამსახურის მიერ წარმოდგენილ მითითებებს არ გააჩნიათ იურიდიულად სავალდებულო ხასიათი, მაგრამ არსებობს გამოწვევის შემთხვევები, მაგალითად, გენერალური აუდიტორის ბრძანებაში „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის აუდიტორთა ეთიკის კოდექსის დამტკიცების შესახებ“ გათვალისწინებული დებულებები.¹³² გარდა ამისა, სამსახური აქვეყნებს გზამკვლევებს ბიუჯეტის შემუშავებასთან დაკავშირებით, რაც სასარგებლო იქნება. ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის მუნიციპალური ბიუჯეტის მომზადების პროცესში¹³³ აღნიშნული გზამკვლევებით გათვალისწინებული რეკომენდაციები მიუთითებს თუ როგორ უნდა დაუკავშიროთ კონკრეტული მიზანი და ბიუჯეტი ერთმანეთთან; მოიცავს რესურსების განაწილების გამოთვლის მეთოდს (*formula-funding*) და დაწესებულებების დონეზე ბიუჯეტის შესრულებისათვის გათვალისწინებულ წამახალისებელ ზომებს. დასახელებული გზამკვლევები და რეკომენდაციები შეიძლება გამოყენებულ იქნეს მუნიციპალური ბიუჯეტის სტრუქტურისა და შესრულების ხარისხის გასაუმჯობესებლად, რაც მოგვიანებით დადებით როლს ითამაშებს სამსახურის მიერ ჩატარებული აუდიტის დროს.

კარგი პრაქტიკა

ვინაიდან სამსახური არის ერთადერთი დამოუკიდებელი დაწესებულება, რომელიც მონიტორინგს უწევს ცენტრალური და ადგილობრივი საჯარო დაწესებულებების მუშაობას, იგი იძლევა მოქალაქეთა მონაწილეობის, გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების გარანტიას. ბოლო წლებში სამსახურის მიერ დანერგილ საუკეთესო პრაქტიკას წარმოადგენს მოქალაქეთა და დაწესებულებათა ელექტრონული პორტალის ამოქმედება (budgetmonitor.ge). ელექტრონული პორტალი უზრუნველყოფს სამსახურის ანგარიშების შესახებ მოქალაქეებისათვის ინფორმაციის ინტერაქტიული სახით მიწოდებას. ამავდროულად, პორტალის მეშვეობით საზოგადოებას აქვს შესაძლებლობა მონაწილეობა მიიღოს ბიუჯეტის დაგეგმვასა და მონიტორინგის განხორციელებაში. აღნიშნული პორტალის გავლენა დიდია საბიუჯეტო პროცესში საზოგადოების ჩართულობის გაზრდის თვალსაზრისით. ეს არის კარგი მეთოდი საქართველოს სხვადასხვა მუნიციპალიტეტის შემოსავლის და ხარჯების შესადარებლად. ამავდროულად, პორტალის მეშვეობით შესაძლებელია მოქალაქეებისა და მუნიციპალური თანამდებობის პირების/თანამშრომლების მიერ საბიუჯეტო პროცესზე გავლენის მოხდენა მუნიციპალიტეტის ზოგადი ფინანსური მდგომარეობისა და ეფექტიანობის შესაფასებლად.

2.5. პოლიტიკური პარტიების დაფინანსება

პოლიტიკური პარტიების დაფინანსება დემოკრატიული პროცესების ნაწილია და პოლიტიკური მხარდაჭერის გამოხატვის საშუალებას იძლევა. პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების მარეგულირებელი პრინციპები უნდა მოიცავდეს სახელმწიფო დაფინანსების განაწილების სამართლიანობის გარანტიებს, გამჭვირვალობისა და კერძო შემოწირულობების შეზღუდვის შესახებ მკაცრ წესებს, საარჩევნო კამპანიის ხარჯების ზღვარს, დაფინანსებისა და ხარჯების სრული გამჭვირვალობის სტანდარტებს, დამოუკიდებელ საარჩევნო კომისიებს, კამპანიის დაფინანსების დამოუკიდებელ აუდიტს, და კანდიდატებსა და წესების დარღვევის შემთხვევაში, პოლიტიკურ პარტიებსა და კანდიდატებზე პროპორციული სანქციების თანმიმდევრულად დაწესების რეგულაციებს (როგორცაა ჯარიმები ან მომავალი საარჩევნო კამპანიების სახელმწიფო დაფინანსების შემცირება).

საერთაშორისო სტანდარტები

პოლიტიკური კამპანიის დაფინანსებისა და ხარჯების მკაფიო წესები და გამჭვირვალე ანგარიშგება აუცილებელია პოლიტიკური კანდიდატების, პოლიტიკური პარტიებისა და სამთავრობო ინსტიტუტების მიმართ ნდობის შესანარჩუნებლად. პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების დისბალანსმა შეიძლება გამოიწვიოს უსამართლო უპირატესობა, ძლიერი ვიწრო ინტერესების არასათანადო გავლენა, პოლიტიკის ვიწრო კერძო ინტერესების ქვეშ "დატყვევების" რისკი, და პრიორიტეტების მინიჭება მათი მიზნების მიმართ, საჯარო ინტერესების ხარჯზე.

მექანიზმები და წესები პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების შეზღუდვებისა და პოლიტიკური კამპანიების სახელმწიფო დაფინანსების შესახებ უნდა შემუშავდეს ისე, რომ უზრუნველყოს თანაბარი პირობები სხვადასხვა პოლიტიკური კანდიდატებისა და პარტიებისათვის. აღნიშნული ემსახურება ფინანსური მხარდაჭერებისგან პოლიტიკური ძალების დამოუკიდებლობის შენარჩუნებას.

პოლიტიკური პარტიების დაფინანსებას შემდეგი საერთაშორისო კონვენციები და სტანდარტები ეხება:

- კონგრესის რეზოლუცია N402 (2016 წ.) „ადმინისტრაციული რესურსის ბოროტად გამოყენება საარჩევნო პროცესების დროს“;¹³⁴
- სახელმძღვანელო პრინციპები და ანგარიში პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების შესახებ (ევროპის საბჭო, ვენეციის კომისია, 2001);¹³⁵
- ვენეციის კომისიის მოსაზრებებისა და ანგარიშების ნაკრები პოლიტიკურ პარტიებთან დაკავშირებით (ევროპის საბჭო, ვენეციის კომისია, 2013);¹³⁶
- მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია Rec(2003)4 წვერი ქვეყნებისათვის პოლიტიკური პარტიების დაფინანსებასა და საარჩევნო კამპანიებში კორუფციის წინააღმდეგ საერთო წესების განსაზღვრის შესახებ.¹³⁷

ადგილობრივი კონტექსტი

პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების შესახებ დებულებები ძირითადად ორ სამართლებრივ აქტშია მოცემული, კერძოდ საქართველოს მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ ორგანული კანონი (LPUC) და საქართველოს საარჩევნო კოდექსი (EC), რაც იწვევს ტერმინოლოგიის გარკვეულ შეუსაბამობებს მათ შორის, რეგულირების სფეროს ბუნდოვან გამოიყენება, ურთიერთ-მითითების სიმრავლეს და ა.შ., რასაც ემატება საარჩევნო კოდექსის დებულება, რომელიც თანამდებობის პირებს შეუზღუდავი საარჩევნო კამპანიის განხორციელების უფლებას აძლევს. გარდა ამისა, ადმინისტრაციული რესურსების არამიზნობრივად გამოყენების სანქციას აკლია ეფექტურობა, რადგან ჯარიმა საკმაოდ დაბალია (დაახლოებით 800 ევრო). არჩევნებზე დამკვირვებელი სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლები ხშირად უჩივიან საარჩევნო კამპანიის დროს ფინანსური, საკანონმდებლო და ინსტიტუციური ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენებას.¹³⁸

კანონმდებლობა

პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების მარეგულირებელი წესები მოცემულია მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ ზემოხსენებულ ორგანულ კანონში. LPUC არეგულირებს პარტიების შექმნას, მათ დაფინანსებას და ფინანსურ მენეჯმენტს და ასევე მათი საქმიანობის შეწყვეტას. ის ითვალისწინებს დაფინანსების შერეულ სისტემას, რომლის დროსაც პოლიტიკური პარტიები უზრუნველყოფილი არიან სახელმწიფო დაფინანსებით და აგრეთვე შეუძლიათ დააფინანსონ მათი საქმიანობა გარკვეული კერძო წყაროებიდან. გარდა ამისა, საარჩევნო კოდექსი შეიცავს დებულებებს პოლიტიკური პარტიებისა და სხვა საარჩევნო კანდიდატების საარჩევნო კამპანიების დაფინანსების შესახებ.

სახელმძღვანელო პრინციპები

საქართველოს სახელმწიფო აუდიტორმა დაამტკიცა სახელმძღვანელო პრინციპები პოლიტიკური პარტიების დაფინანსებასთან დაკავშირებით. მაგალითად, გენერალური აუდიტორის 2012 წლის 17 აგვისტოს No142/37 ბრძანება ითვალისწინებს ფინანსური ანგარიშგების დამტკიცებულ ფორმებსა და ინსტრუქციებს პოლიტიკური საქმიანობის დაფინანსების გამჭვირვალობის უზრუნველსაყოფად. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა საქართველოს ქონების შეფასების ექსპერტთა ინსტიტუტისგან შეიძინა 2017 წლის შეფასების

საერთაშორისო სტანდარტები ქართულ ენაზე და მის საფუძველზე დაამტკიცა გენერალური აუდიტორის ბრძანება, რომელიც ასახავს სტანდარტებს და მეთოდოლოგიას, რომელიც გამოიყენება არამატერიალური შემოწირულობების შესაფასებლად, მათ შორის, არაფულადი საქონელი და მომსახურება, რომელსაც არ გააჩნია საბაზრო ღირებულება და პროფესიონალთა მიერ შესრულებული მოხალისეობრივი საქმიანობა.

კარგი პრაქტიკა

IDFI-მ შეისწავლა პოლიტიკური შემოწირულობების შემთხვევები, რომლებიც იწვევდნენ ეჭვებს შემომწირველების კეთილსინდისიერებასა და მმართველი პარტიის სასარგებლოდ მათი შეწირულობის კანონიერებასთან დაკავშირებით 2019 წლის განმავლობაში და 2020 წლის 3 ივნისამდე. ანალიზმა გამოავლინა, რომ პოლიტიკური დაფინანსების თვალსაზრისით მნიშვნელოვანი პრობლემაა ის ფაქტი, რომ ყველაზე აშკარა დარღვევები დაკავშირებულია კანონით დადგენილი მოთხოვნების გვერდის ავლასთან. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, ქმედება შეიძლება ფორმალურად შეესაბამებოდეს კანონის მოთხოვნებს, მაგრამ რეალურად შეიძლება ეწინააღმდეგებოდეს კანონის მიზნებს. ამ მიზეზით IDFI-მ მოუწოდა აუდიტის სამსახურს, გააძლიეროს მონიტორინგი, დროულად გამოავლინოს შესაძლო დარღვევები, მოითხოვოს შესაბამისი დასაბუთება და გამოიყენოს ჯარიმები დამრღვევ პირებზე.¹³⁹

თავი 3

მოქალაქეთა ჩართულობა

შესავალი

"მოქალაქეთა უფლება მონაწილეობა მიიღონ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში", მათ შორის ადგილობრივ დონეზე, ნათლად არის ასახული ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპულ ქარტიში.¹⁴⁰ მისი დამატებითი ოქმის თანახმად, „ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობაში მონაწილეობის უფლება ნიშნავს მოქალაქის უფლებას, განსაზღვროს ან გავლენა მოახდინოს ადგილობრივი ხელისუფლების უფლებამოსილებებისა და პასუხისმგებლობების განხორციელებაზე“.¹⁴¹ საჯარო სერვისების შემუშავებასა და შეფასებაში მოქალაქეების ჩართულობით, ადგილობრივი ხელისუფლება ქმნის პოლიტიკის უკეთესი შედეგების მიღების ნიადაგს და ხელს უწყობს ნდობის განმტკიცებას მოქალაქეებსა და ხელისუფლებას შორის.

მოქალაქეთა მონაწილეობა გულისხმობს კომუნიკაციას სხვადასხვა ადგილობრივ დაინტერესებულ მხარეებთან,

როგორცაა სამოქალაქო საზოგადოების აქტივისტები, ჟურნალისტები, აკადემიური წრეების წარმომადგენლები, ბიზნეს სექტორის წარმომადგენლები, ადგილობრივი თემი და აქტიური მოქალაქეები.

მნიშვნელოვანია, რომ პროცესი იყოს ინკლუზიური, რომელიც ითვალისწინებს ფართო საზოგადოების, ექსპერტებისა და წარმომადგენლობითი ჯგუფების, მათ შორის, მოწყვლადი და მარგინალიზებული ჯგუფების შეხედულებებს. უფრო მეტიც, დაინტერესებული მხარეების ჩართულობა გულისხმობს იმ პირთა ჩართულობას, რომელთა ცხოვრებასა და ინტერესებზე შესაძლოა გავლენა მოახდინოს მიღებულმა გადაწყვეტილებამ. დაინტერესებული მხარეების იდენტიფიცირების უზრუნველსაყოფად, საჯარო კონსულტაციები უნდა დაიწყოს მანამ, სანამ ხელისუფლება შესაბამის მოქმედებას დაიწყებს, ან სანამ მოამზადებს გადაწყვეტილების პროექტს. უფრო ღია საკონსულტაციო პროცესი პირველ ეტაპზე ითვალისწინებს დაინტერესებული მხარეების პრობლემების, გამოწვევებისა და შესაძლებლობების დადგენას, შემდეგ კი განიხილავს პოლიტიკის სხვადასხვა სცენარებს, სანამ რაიმე გადაწყვეტილება იქნება მიღებული.

მონაწილეობის ფორმები შეიძლება დაჯგუფდეს შემდეგ კატეგორიებად ჩართულობის დონის მიხედვით:

- საზოგადოების ინფორმირება ადგილობრივი პრიორიტეტების, სამთავრობო პროგრამებისა და გეგმების შესახებ;
- საზოგადოებასა და/ან ცალკეულ ჯგუფებთან კონსულტაციების გამართვა საჯარო პოლიტიკების შესახებ, მათი გამოცდილებისა და ექსპერტიზის გასაზიარებლად;
- ცალკეულ ჯგუფებთან თანამშრომლობა ადგილობრივი პრობლემების გადასაჭრელი გზების საძიებლად (მათ შორის, თანამონაწილეობითი პროცესები, როგორცაა ღია მმართველობის პარტნიორობის ფარგლებში შემუშავებული სამოქმედო გეგმები);

- ადგილობრივი თემების ჩართვა გადაწყვეტილების მიღების პროცესებში ხმის მიცემისა (როგორცაა მონაწილეობითი ბიუჯეტირება და რეფერენდუმი) და სხვა საშუალებებით.

დამატებითი ოქმის თანახმად, „კანონმა უნდა გაითვალისწინოს მოქალაქეთა მონაწილეობის უფლების განხორციელების საშუალებები“. მონაწილეობის ხსენებული ფორმების ეფექტური ამოქმედებისათვის, მნიშვნელოვანია შესაბამისი კანონების, რეგულაციებისა და სახელმძღვანელო პრინციპების, ისევე როგორც ძლიერი პოლიტიკური ნების არსებობა.

ინკლუზიური პოლიტიკის შემუშავება ამავედროულად უნდა იყოს ეფექტური და საზოგადოება კარგად უნდა იყოს ინფორმირებული მათი უფლებების, შესაძლებლობებისა და ადგილობრივი გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობის შესახებ. პოლიტიკის შემუშავების პროცესები წინასწარ უნდა იყოს მკაფიოდ გააჟღერებული, რათა მოქალაქეებსა და დაინტერესებულ მხარეებს მიეცეს საშუალება მოამზადონ თავიანთი წინადადებები და ინტერვენციები. არსებითი ჩართულობის მიზნით, უნდა გამოქვეყნდეს ზუსტი ვადები მოქალაქეთა ჩართულობისთვის; ამასთან, მნიშვნელოვანია ადგილობრივი ხელისუფლების უკუკავშირი იმ პირთა მიმართ, ვინც წარადგინა პოლიტიკის წინადადებები ან რეკომენდაციები. ადგილობრივმა ხელისუფლებამ უნდა უზრუნველყოს, რომ დაინტერესებული მხარეების შეხედულებები და პოზიციები სათანადოდ იყოს ასახული და გათვალისწინებული პოლიტიკის მიღებისას, ხოლო უკუკავშირის მეშვეობით ნათლად უნდა იყოს განმარტებული ის მიზეზები, თუ რატომ მოხდა, ან არ მოხდა წარდგენილი წინადადებების მიღება. ასეთი ინკლუზიური მიდგომა უზრუნველყოფს, რელევანტური, მტკიცებულებებზე დაფუძნებული და კომპლექსური პოლიტიკის შემუშავებას, ამავე დროს, იგი ითვალისწინებს საზოგადოების საჭიროებებს.

ადგილობრივი ხელისუფლება აღჭურვილი უნდა იყოს ისეთი კადრებით, რომლებიც გაწვრთნილნი არიან საჯარო კონსულტაციების მართვის პროცესში და მოქალაქეებს სთავაზობენ სწრაფ და ყოვლისმომცველ უკუკავშირს.

ამგვარი ინკლუზიური მიდგომები უზრუნველყოფს, რომ ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლები იღებენ უკეთეს და შესაფერის გადაწყვეტილებებს, რომლებიც ითვალისწინებენ საჯარო ინტერესებს და კარგად გააზრებულია მოქალაქეების მიერაც. ამასთან, ადგილობრივი თემები ივითარებენ შორეულ პერსპექტივაზე გათვლილ უნარებს, გააჟღერონ მათი წუხილები, ჩამოაყალიბონ პრობლემის გადაწყვეტის გზები და მონიტორინგი გაუწიონ მათ ეფექტურ განხორციელებას, რაც გამოიწვევს ადგილობრივი სერვისების მიწოდების მიმართ საზოგადოების ნდობის ზრდას.

ზოგადი ადგილობრივი კონტექსტი

2014 წლის თებერვალში შემუშავებული საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი - არა მხოლოდ ცალკე თავს უთმობს მოქალაქეთა ჩართულობას, როგორც პრინციპს, არამედ ავალდებულებს მუნიციპალურ დაწესებულებებს უზრუნველყონ ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობა. მეტიც, კოდექსი ჩართულობის ფორმებსა და მექანიზმებსაც განსაზღვრავს.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 85-ე მუხლის თანახმად, მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმებს წარმოადგენს: დასახლების საერთო კრება;¹⁴² პეტიცია;¹⁴³ სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო;¹⁴⁴ მუნიციპალიტეტის საკრებულოს და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს კომისიის სხდომებში მონაწილეობა;¹⁴⁵ მუნიციპალიტეტის მერის და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრის მიერ გაწეული მუშაობის შესახებ ანგარიშების მოსმენა;¹⁴⁶ და საბიუჯეტო პროცესებში მონაწილეობა.

მონაწილეობის აღნიშნული მექანიზმების მიღების მიუხედავად, კვლევებმა აჩვენა, რომ ისინი სათანადოდ არ არის აღსრულებული. კერძოდ, IDFI-ის ყველა ადგილობრივი მუნიციპალიტეტის ეროვნული შეფასების (LSG ინდექსი) მიხედვით, მრჩეველთა საბჭოები არ არის შექმნილი ყველა მუნიციპალიტეტში, მხოლოდ 26 მერმა გამართა საკუთარი საქმიანობის ანგარიშის მოსმენა, და ბიუჯეტში მონაწილეობის მხარდამჭერი პროგრამა დაფიქსირდა მხოლოდ ორ მუნიციპალიტეტში.¹⁴⁷ დეცენტრალიზაციის ახალი 2020-2025 წლების სტრატეგიის ხედვა ეხება ამ საკითხს და მიზნად ისახავს მოქალაქეთა ჩართულობის ახალი მექანიზმების დანერგვით, აქტიური მონაწილეობის გაძლიერებას.

3.1. ღია პოლიტიკის შემუშავება

ღია პოლიტიკის შემუშავება ფართო ცნებაა, რომელიც მოიცავს გამჭვირვალობას, უახლესი ინტერაქციული საშუალებების გამოყენებას, განსაკუთრებით ციფრულ სამყაროში, და პოლიტიკის შემუშავების პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობას. არ არსებობს ღია პოლიტიკის შემუშავების ერთი გზა, სხვადასხვა პოლიტიკურ გადაწყვეტილებებს სხვადასხვა მიდგომა ესაჭიროება.

საერთაშორისო სტანდარტები

ღია პოლიტიკის შემუშავების მიდგომები ხელისუფლებას საშუალებას აძლევს მიაღწიოს უფრო ინფორმირებულ და უკეთ შემუშავებულ პოლიტიკის შედეგებს თანამონაწილეობითი მიდგომებით, რომლებიც ეყრდნობა სხვადასხვა პერსპექტივებსა და გამოცდილებას. სხვადასხვა ციფრული ინსტრუმენტები და ანალიტიკური ტექნიკა გამოიყენება ისე, რომ პოლიტიკა უფრო მტკიცებულებებსა და მონაცემებზე დაფუძნებული იყოს. ჩართულობის მოდელები შეიძლება მოიცავდეს მოქალაქეთა წარმომადგენლობით პანელს, პოლიტიკის იდეების ირგვლივ ე.წ. „crowdsourcing“-ს, ან კოლექტიური ინტელექტის გამოყენებას მრავალფეროვანი საზოგადოების ცოდნისა და გამოცდილების გამოსაყენებლად.

ღია მონაცემებისა და მოქალაქეთა ჩართულობის საშუალებით, უფრო ინფორმირებული გადაწყვეტილებების მიღება შესაძლებელია; ასევე როგორც პოლიტიკის შემუშავების, ისე გადაწყვეტის პროცესებში, მეტი ინოვაციური მიდგომების გამოყენება შესაძლებელია. ღია პოლიტიკის შემუშავების სარგებელის მაქსიმალურად გაზრდის მიზნით, ადგილობრივმა ხელისუფლებამ შესაძლოა შექმნას ღია პოლიტიკის შემუშავებელი ჯგუფი, რომელიც აქვეყნებს პოლიტიკის გადაწყვეტილებების ფორმირებისთვის აუცილებელ მონაცემებს. აღნიშნული ჯგუფი ასევე ამზადებს საჯარო მოხელეებს მონაცემებთან მუშაობაში. რათა გადაწყვეტილებები მტკიცებულებაზე იყოს დაფუძნებული.

მიუხედავად იმისა, რომ არ არსებობს კონკრეტული ღია პოლიტიკის შემუშავების სტანდარტები, ქვემოთ ჩამოთვლილი მასალები მოიცავს მნიშვნელოვან და სასარგებლო ინფორმაციას:

- **ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის დამატებითი ოქმი ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობაში მონაწილეობის მიღების უფლების თაობაზე**¹⁴⁸ (Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority, CETS No. 207) წარმოადგენს ასეთი უფლების საერთაშორისო სამართლებრივ გარანტიას, მათ შორის, მოქალაქეთა ჩართულობის მექანიზმების დანერგვის თვალსაზრისით.
- **ევროპის საბჭოს გზამკვლევები სამოქალაქო მონაწილეობაზე პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღებისას**¹⁴⁹ (Council of Europe's Guidelines for Civil Participation in Political Decision Making) აყალიბებს სტანდარტებს მოქალაქეებისა და სამოქალაქო ორგანიზაციების ჩართულობაზე.
- **ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია მოქალაქეთა მონაწილეობის შესახებ ადგილობრივ საზოგადოებრივ ცხოვრებაში**¹⁵⁰ (Committee of Ministers of the Council of Europe's Recommendation on the participation of citizens in local public life).
- **ევროპის საბჭოს კონგრესის რეკომენდაცია გამჭვირვალობისა და ღია მმართველობის შესახებ**¹⁵¹ (The Congress of the Council of Europe's Resolution and Recommendation on Transparency and open government) უზრუნველყოფს სტანდარტებს და მექანიზმებს გამჭვირვალობის ასამაღლებლად და ხელს უწყობს ადგილობრივ საზოგადოებრივ ცხოვრებაში მოქალაქეთა მონაწილეობას.
- **ეთგო-ს რეკომენდაცია ღია მმართველობის შესახებ**¹⁵² (OECD Recommendation on Open Government) მხარს უჭერს ღია მთავრობის მიერ სტრატეგიებისა და ინიციატივების შემუშავებასა და განხორციელებას.
 - **გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობის კარგი პრაქტიკის დოკუმენტი**, მიღებული ევროპის საბჭოს საერთაშორისო არასამთავრობო ორგანიზაციების კონფერენციის მიერ.¹⁵³
 - **მოქალაქეთა მონაწილეობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. ევროპის საბჭოს წევრი სახელმწიფოების სტანდარტებისა და პრაქტიკის მიმოხილვა**, დემოკრატიისა და მმართველობის ევროპული კომიტეტის ევროპული ცენტრი (ECNL).¹⁵⁴
- **ეთგო-ს სახელმძღვანელო პრინციპები**¹⁵⁵ (OECD's Guiding Principles) მხარს უჭერს ღიაობის კულტურის განვითარებას.
- **ეთგო-ს კონცენტრაცია მოსახლეობაზე: საზოგადოებრივი ჩართულობა უკეთესი პოლიტიკისა და მომსახურებებისთვის**¹⁵⁶ (OECD's Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services) იკვლევს, თუ როგორ გავატაროთ ღია პოლიტიკა პრაქტიკაში.
- **ეთგო-ს საჯარო სექტორის ინოვაციის ობსერვატორია**¹⁵⁷ (OECD Observatory of Public Sector Innovation) მოიცავს ღია პოლიტიკის შემუშავებისათვის აუცილებელ საშუალებებს და რესურსებს.
- **ღია მმართველობის პარტნიორობის გზამკვლევი**¹⁵⁸ და **მეთოდოლოგია**¹⁵⁹ (Open Government Partnerships Guide and Toolbox) უზრუნველყოფს ღია პოლიტიკის განხორციელებისათვის მზად მხარდაჭერას.
- **ეთგო-ს დოკუმენტი საჯარო კონსულტაციების შესახებ** განსაზღვრავს კონსულტაციას და აჯამებს კონსულტაციის ინსტრუმენტებს.¹⁶⁰
- **ავსტრალიას**¹⁶¹ და **დიდ ბრიტანეთს**¹⁶² აქვთ ღია პოლიტიკის განხორციელებისათვის სასარგებლო გამოცდილებებისა და რეკომენდაციების ერთობლიობა (toolkit).

- ხელოვნების სამეფო საზოგადოებამ, გაერთიანებული სამეფო და ეთიკური ხელოვნური ინტელექტის ფორუმმა განიხილეს ხელოვნური ინტელექტის რიგი გამოწვევები, რომლებიც ახალი ტექნოლოგიებით არის გამოწვეული, **ტექნოლოგიების შესახებ დემოკრატიული გადაწყვეტილებების მიღების შესახებ რეკომენდაციები (toolkit)**.¹⁶³

ადგილობრივი კონტექსტი

საქართველოში ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეზე პოლიტიკის წარმოება გამჭვირვალობისა და მოქალაქეთა ჩართულობის ელემენტებს მოიცავს. მაგრამ ღიაობა ხშირად შეზღუდულია კონკრეტული პოლიტიკური პროცესების დროს. რამდენადაც საქართველოში არ არსებობს ღია პოლიტიკის შემუშავების ერთგვაროვანი სამართლებრივი ჩარჩო, გამჭვირვალობისა და მოქალაქის ჩართულობის ხარისხი განსხვავებულია ყველა ცენტრალურ და ადგილობრივ საჯარო დაწესებულებაში. გამჭვირვალობა, ჩართულობა და საერთო პოლიტიკის შემუშავება კრიტიკულად მნიშვნელოვანია საჯარო ადმინისტრირების რეფორმის განხორციელებისთვის. უკანასკნელ წლებში ღია პოლიტიკის შემუშავების პროცესში შეიმჩნევა მნიშვნელოვანი წარმატება, რამდენადაც მოქალაქეებმა და საჯარო დაწესებულების წარმომადგენლებმა ბევრი სარგებელი დაინახეს ერთობლივი პოლიტიკის შემუშავების პროცესში. ამ მხრივ ღია მმართველობის პარტნიორობამ (OGP) გავლენა მოახდინა ცენტრალური და ადგილობრივი პოლიტიკის შემუშავების მიდგომებზე. სამოქალაქო საზოგადოებისა და საჯარო დაწესებულებების მიერ OGP-ს სამოქმედო გეგმის წარმატებით შემუშავების შემდეგ, ცხადი გახდა, რომ ერთობლივად მუშაობის გამოცდილება შეიძლება გამოყენებული ყოფილიყო ადგილობრივ დონეზე. აღნიშნულმა, ასევე, ხელი შეუწყო OGP-ის რეგიონულ ინიციატივებს, რომელიც მიზნად ისახავს ხელი შეუწყონ ღია მმართველობის დანერგვას ადგილობრივ დონეზე. ქვეყნის მასშტაბით ამბიციური ვალდებულებების განხორციელებისა და მონაწილეობითი დემოკრატიის გაძლიერების მიზნით, OGP-ის ვალდებულებების შემუშავება, როგორც ეროვნულ, ასევე, ადგილობრივ დონეზე, მიმდინარეობს ადგილობრივი და სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლების აქტიური ჩართულობით.

კანონმდებლობა

ცენტრალურ დონეზე არ არსებობს სამართლებრივი ჩარჩო ღია პოლიტიკის შემუშავების უზრუნველსაყოფად; თუმცა, საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი უზრუნველყოფს ღია პოლიტიკის შემუშავებაში მოქალაქეთა ჩართულობის გარანტიებსა და ფორმებს.¹⁶⁴ კერძოდ, მუნიციპალურ საჯარო დაწესებულებებს და საჯარო მოსამსახურეებს მოეთხოვებათ, უზრუნველყონ ორგანიზაციული და ტექნიკური შესაძლებლობები, რაც მოქალაქეებს საშუალებას მისცემს, შეხვდნენ მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლებს, დაესწონ მუნიციპალიტეტის სხდომების საჯარო მოსმენებსა და მიიღონ მონაწილეობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. კანონით გათვალისწინებული ღია პოლიტიკის შემუშავების ზოგიერთი ფორმაა სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოების ჩამოყალიბება, საბიუჯეტო პრიორიტეტების განსაზღვრაში მონაწილეობა და ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით ითვალისწინებს ღია პოლიტიკის შემუშავების ისეთ ფორმების არსებობას როგორცაა: მოქალაქეებისთვის დასახლების საერთო კრება; პეტიცია; მუნიციპალიტეტის მერთან/რაიონის გამგებელთან სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოების შექმნა; მუნიციპალიტეტის საკრებულოს და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს

კომისიის სხდომებში მონაწილეობა; მუნიციპალიტეტის მერის და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრის მიერ გაწეული მუშაობის შესახებ ანგარიშების მოსმენა.¹⁶⁵

სახელმძღვანელო პრინციპები

OGP-ში ჩართულობის შედეგად დაგროვილი გამოცდილება აჩვენებს, რომ აუცილებელია ღია პოლიტიკის შემუშავების მუდმივი მექანიზმის ჩამოყალიბება საქართველოს მუნიციპალიტეტებში. იმ წარმატების გათვალისწინებით, რომელიც მიღწეულ იქნა 2017 წელს OGP-ის რეგიონული სამოქმედო გეგმის საპილოტე გაშვების შედეგად, აშკარა გახდა, რომ ღია სამთავრობო ინიციატივები წარმატებით მუშაობს არა მარტო ცენტრალურ, არამედ ადგილობრივ დონეზეც. აქედან გამომდინარე, რეკომენდებულია, გამოყენებულ იქნეს მოქალაქეთა ჩართულობის ისეთი საშუალებები, როგორიცაა სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო, იმისათვის, რომ დაიწყოს ადგილობრივი OGP სამოქმედო გეგმების შემუშავება. აღნიშნული სამოქმედო გეგმების მიზანია გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების გაზრდა, კორუფციის თავიდან აცილება, საჯარო მომსახურების გაუმჯობესება და ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე ინოვაციების პოპულარიზაცია.

კარგი პრაქტიკა

2016 წელს თბილისის მერია გახდა OGP-ის საპილოტე რეგიონული პროგრამის წევრი და პირველად შეიმუშავა OGP-ის რეგიონული სამოქმედო გეგმა.¹⁶⁶ მუნიციპალური მომსახურების გაუმჯობესების, კონკრეტული ვალდებულებების შემუშავებისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის გაზრდის მიზნით, სამოქმედო გეგმა შემუშავდა სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების ფართო მონაწილეობით და ხელმისაწვდომი გახდა საჯარო განხილვისთვის.¹⁶⁷ შეიქმნა თბილისის მერიის მუნიციპალიტეტისა და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების წარმომადგენლების გაერთიანებული სამუშაო ჯგუფი. სამოქმედო გეგმის შემუშავების პროცესში სამოქალაქო საზოგადოებას ჰქონდა სამოქმედო გეგმისათვის აქტივობების შეთავაზების შესაძლებლობა და სამოქალაქო საზოგადოებამ და თბილისის მერიამ აქტიურად იმუშავეს სამოქმედო გეგმის შემუშავებაზე. 2017 წლის თბილისის სამოქმედო გეგმა მოიცავს ხუთ ვალდებულებას, რომელიც მიზნად ისახავს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის გაუმჯობესებას, ასევე ადგილობრივი საჯარო დაწესებულებების გამჭვირვალობასა და ანგარიშვალდებულებას.

აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესმა საბჭომ გადაწყვიტა ღია მმართველობის პრინციპების განხორციელების ინსტიტუციონალიზაცია და შეიტანა ცვლილებები რეგლამენტში. ცვლილებების თანახმად, უმაღლეს საბჭოში შეიქმნა მუდმივმოქმედი ღია მმართველობის საბჭო.¹⁶⁸ ღია მმართველობის საბჭოს აქტივობების მხარდასაჭერად, დაფუძნდა საკონსულტაციო ჯგუფი,¹⁶⁹ რომელიც დაკომპლექტებულია აჭარაში მომუშავე ადგილობრივი სამოქალაქო საზოგადოებისა და საერთაშორისო ორგანიზაციების წარმომადგენლების მიერ. საკონსულტაციო ჯგუფმა, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს ღია მმართველობის საბჭოს, წარუდგინა წინადადებები და რეკომენდაციები OGP-ის სამოქმედო გეგმების შემუშავების პროცესში. საკონსულტაციო ჯგუფი მხარს უჭერს ღია მმართველობის საბჭოს მხრიდან ვალდებულებების ეფექტიან შესრულებას. 2020 წლის აგვისტოში დამტკიცდა აჭარის უმაღლესი საბჭოს ღია მმართველობის 2020-2021 წლების სამოქმედო გეგმა, რომელიც შედგება 15 ვალდებულებისგან და ითვალისწინებს მოქალაქეთა ჩართულობის გაზრდას,

3.2. მონაწილეობითი ბიუჯეტირება

მოქალაქეთა მონაწილეობის ერთ-ერთი ფორმა, მონაწილეობითი ბიუჯეტირება, ხელს უწყობს მოქალაქეებსა და სათემო ჯგუფებს, მოახდინონ ახალი ინიციატივების წარდგენა საჯარო სერვისების გაუმჯობესების მიზნით, რომლებიც უნდა დაფინანსდეს ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ. სხვადასხვა მოდელები მოიცავს არაერთი პროექტის მხარდაჭერას მოქალაქეთა მიერ ხმის მიცემის საშუალებით, მათ შორის ონლაინ რეჟიმში. მონაწილეობითი ბიუჯეტირება საზოგადოების წევრებს აძლევს საშუალებას, უშუალოდ თქვან, როგორ უნდა დაიხარჯოს საზოგადოებრივი ფული. ის ქმნის მოქალაქეების ჩართულობის, ცნობიერების ამაღლებისა და გაძლიერების შესაძლებლობებს. მას ასევე შეუძლია ხელი შეუწყოს გამჭვირვალობას, რაც თავის მხრივ ხელს უწყობს არაეფექტურობისა და კორუფციის შემცირებას.

საერთაშორისო სტანდარტები

მონაწილეობითი ბიუჯეტირება დაიწყო პორტო ალეგრეში, ბრაზილია, 1980-იანი წლების ბოლოს და გავრცელდა მთელ მსოფლიოში. იმის უზრუნველსაყოფად, რომ მონაწილეობითი ბიუჯეტირება იყოს ინკლუზიური და ეხებოდეს სხვადასხვა ჯგუფს, მათ შორის უმცირესობებს და მოწყვლად ჯგუფებს, აუცილებელია როგორც ონლაინ, ისე პირისპირ საინფორმაციო ღონისძიებების ორგანიზება. ამასთან, აუცილებელია მოქალაქეთა და საზოგადოების სხვადასხვა ჯგუფებისა და დაინტერესებული მხარეების მხარდაჭერა, თუ როგორ უნდა მოამზადონ წინადადებები განსახილველად. გენდერულად მგრძნობიარე თანამონაწილეობითი ბიუჯეტირების დანერგვამ შეიძლება ხელი შეუწყოს ხელმისაწვდომობას და ინკლუზიურობის გათვალისწინებით, იგი შესაძლოა დაიგეგმოს ადგილობრივ საზოგადოებრივ ჯგუფებთან მჭიდრო თანამშრომლობით.

მიუხედავად იმისა, რომ არ არსებობს კონკრეტული სტანდარტები მონაწილეობითი ბიუჯეტირების დასაწერად, ქვემოთ ჩამოთვლილი მასალები შეიძლება საინტერესო იყოს მკითხველისთვის:

- **ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის დამატებითი ოქმი ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობაში მონაწილეობის მიღების უფლების თაობაზე**¹⁷⁰ (Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority, CETS No. 207) წარმოადგენს ასეთი უფლების საერთაშორისო სამართლებრივ გარანტიას, მათ შორის, ისეთი მექანიზმების დანერგვის თვალსაზრისით, რომელიც ხელს უწყობს მის განხორციელებას.
- **ევროპის საბჭოს კონგრესის გენდერული ბიუჯეტირების შესახებ რეზოლუცია**¹⁷¹ (Congress of the Council of Europe's Resolution on Gender budgeting) რეკომენდაციას უწევს გენდერული ბიუჯეტირების დანერგვას ადგილობრივ და რეგიონულ ბიუჯეტებში.

- **ეთგო-ს მოკლე დოკუმენტი პოლიტიკის საკითხების შესახებ**¹⁷² (OECD Policy Brief No. 22) ითვალისწინებს პოლიტიკის მთელ რიგ რეკომენდაციებს, თუ როგორ შეუძლიათ დაინტერესებულ მხარეებს, წვლილი შეიტანონ ბიუჯეტირებაში.
- **მსოფლიო ბანკის დოკუმენტი ერთობლივი ბიუჯეტი**¹⁷³ (World Bank's book *Participatory Budgeting*) გვაწვდის პრინციპების მიმოხილვას, მიმდინარე პრაქტიკის ანალიზს და მოიცავს შვიდი ძირეული შემთხვევის კვლევას.
- **გაერთიანებული ერების დასახლებული პუნქტების პროგრამის 72 ხშირად დასმული შეკითხვები თანამონაწილეობის ბიუჯეტირების შესახებ**¹⁷⁴ (UN Habitat's 72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting) იკვლევს, თუ როგორ დავნერგოთ მონაწილეობითი ბიუჯეტირება.
- **მონაწილეობითი ბიუჯეტირების მსოფლიო ატლასი**¹⁷⁵ (World Atlas of Participatory Budgeting) წარმოადგენს ყველაზე უფრო ვრცელი მონაცემების კრებულს მონაწილეობით ბიუჯეტირებასთან დაკავშირებით.
- **დიდი ბრიტანეთის მონაწილეობითი ბიუჯეტირების ჯგუფს** (UK's Participatory Budgeting Unit) გააჩნია რესურსების და საშუალებების სასარგებლო ჩამონათვალი.¹⁷⁶
- **საერთაშორისო ბიუჯეტირების პარტნიორობის (International Budget Partnership) ადგილობრივი ღია ბიუჯეტირების კვლევის კითხვარი**¹⁷⁷ (Subnational Open Budget Survey Questionnaire) აყალიბებს მთელ რიგ საშუალებებს, რომლითაც შეიძლება გაიზომოს ადგილობრივი ხელისუფლების ბიუჯეტების ღიაობა.
- **გლობალური ინიციატივა ფისკალური გამჭვირვალობისთვის** (Global Initiative for Fiscal Transparency) დოკუმენტი სახელწოდებით **საზოგადოებრივი მონაწილეობის პრინციპები ფისკალურ პოლიტიკაში**¹⁷⁸ (Principles of Public Participation in Fiscal Policy).

ადგილობრივი კონტექსტი

მონაწილეობითი ბიუჯეტირება სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტია გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის უზრუნველსაყოფად; თუმცა საკანონმდებლო ჩარჩოსა და შესაბამისი მექანიზმების გაუმჯობესების საქმეში აღმასრულებელმა, საკანონმდებლო და ადგილობრივმა ხელისუფლებამ უნდა გადადგან დამატებითი ნაბიჯები. ამჟამად, საქართველოში არსებობს მონაწილეობითი ბიუჯეტირების შეზღუდული მექანიზმები. მიუხედავად იმისა, რომ საზოგადოება სათანადოდ ინფორმირებულია საბიუჯეტო პროცესის შესახებ და ბიუჯეტის პროექტები სისტემატურად ატვირთულია ფინანსთა სამინისტროსა და ადგილობრივი ხელისუფლების ვებგვერდებზე, საზოგადოებას არ აქვს გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე გავლენის მოხდენის შესაძლებლობა. მონაწილეობითი ბიუჯეტირება ხელს უწყობს კომუნიკაციის გაზრდას ადგილობრივ ხელისუფლებასა და მოსახლეობას შორის და ასევე პოზიტიურად მოქმედებს ადგილობრივ ინსტიტუტებში საზოგადოებრივი ნდობის გაზრდაზე. ადგილობრივი ბიუჯეტის დაგეგმვაში მონაწილეობა გააძლიერებს საზოგადოების ზედამხედველობას ბიუჯეტის ხარჯვის პროცესზე, რაც ხელს უწყობს მუნიციპალიტეტში საზოგადოებრივი კონტროლისა და ანგარიშვალდებულების გაზრდას.

ბოლო წლებში, ადგილობრივი თვითმმართველი ორგანოების გარკვეული ნაწილის მიერ მონაწილეობითი ბიუჯეტირების პრაქტიკის დანერგვა პოზიტიურ ტენდენციად შეიძლება შეფასდეს. 2019 წლისთვის, ქვეყნის მასშტაბით ჯამში ცხრა მუნიციპალიტეტი მონაწილეობითი ბიუჯეტირების პროგრამას ახორციელებს, კერძოდ: ბათუმის, ოზურგეთის, ზუგდიდის, მესტიის, წყალტუბოს, ქუთაისის, ახალციხის, გორისა და სიღნაღის მუნიციპალიტეტები.¹⁷⁹

ინიციატივის საფუძველზე, მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში საზოგადოებრივი ინიციატივებისთვის კონკრეტული ბიუჯეტია გამოყოფილი. მოქალაქეებსა და საინიციატივო ჯგუფებს შესაძლებლობა აქვთ თავიანთი იდეები მერიას წარუდგინონ. საბოლოო ჯამში, სპეციალური კომიტეტი იღებს გადაწყვეტილებას, თუ რომელ ინიციატივას დაუჭირონ მხარი.

მოქალაქეების ჩართულობა მნიშვნელოვანია საბიუჯეტო პროცესების გამჭვირვალობისთვის. ღია მმართველობის სამოქმედო გეგმები ითვალისწინებენ მონაწილეობითი ბიუჯეტების ხელშეწყობის ინსტიტუციონალური მექანიზმების განვითარებას. ღია მმართველობა საქართველოს 2016-2017 და 2018-2019 წლების სამოქმედო გეგმები მიზნად ისახავს საჯარო რესურსების უკეთესი მენეჯმენტის დანერგვას, საბიუჯეტო გამჭვირვალობის გაზრდას და ტექნოლოგიებისა და ინოვაციების მეშვეობით საბიუჯეტო პროცესებში მოქალაქეთა ჩართულობის ხელშეწყობას.

კანონმდებლობა

ამჟამად არ არსებობს კანონმდებლობა, რომელიც პირდაპირ არეგულირებს მონაწილეობით ბიუჯეტებას. დღევანდელი სისტემა მოქალაქეთა მიერ განსაზღვრული პრიორიტეტების მიხედვით პირდაპირ არ იძლევა ბიუჯეტის პროცენტული გადანაწილების საშუალებას. თუმცა, მუნიციპალიტეტების გარკვეულმა ნაწილმა მონაწილეობითი მექანიზმის შემუშავების ვალდებულება აიღო და ამისათვის წლიურ ბიუჯეტში გარკვეული რაოდენობის ფინანსური რესურსი გამოყო.

ამასთან, საბიუჯეტო პროცესში საზოგადოების მონაწილეობა შესაძლებელია ბიუჯეტის შემუშავების პროცესში მიმდინარე საჯარო დისკუსიების/შეხვედრების მეშვეობით. საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 91-ე მუხლის თანახმად, მერი ბიუჯეტის პროექტს ყოველწლიურად 15 ნოემბრამდე წარუდგენს საკრებულოს. საკრებულოს შემდეგ აქვს 5-დღიანი ვადა, ბიუჯეტის პროექტი წარადგინოს საჯარო განხილვისთვის და შემდეგ დაუბრუნოს ბიუჯეტის პროექტი მერიას შენიშვნებით, 25 ნოემბრამდე. მერია 10 დეკემბრამდე საკრებულოს უბრუნებს შესწორებულ ბიუჯეტს, რომელიც წლის ბოლომდე უნდა იქნეს მიღებული. კანონმდებლობის თანახმად, 20 ნოემბრიდან 25 ნოემბრის ჩათვლით, და შემდეგ 10 დეკემბრიდან 31 დეკემბრის ჩათვლით არის საჯარო განხილვისა და მიღების ორი შესაძლებლობა.¹⁸⁰ საბიუჯეტო კონსულტაციები და ზემოაღნიშნული ვადა მერიას ეხმარება ადგილობრივი საჭიროებების გააზრებასა და ყოველწლიურ მუნიციპალურ ბიუჯეტში მოქალაქეებისათვის პრიორიტეტების განსაზღვრაში.

სახელმძღვანელო პრინციპები

პარტნიორების მხარდაჭერით ფინანსთა სამინისტრომ შეიმუშავა მოქალაქის გზამკვლევი სახელმწიფო ბიუჯეტებისთვის. გზამკვლევი მოიცავს მნიშვნელოვან ინფორმაციას საბიუჯეტო პროცესის, ძირითადი ფისკალური პროცედურების, სახელმწიფო ბიუჯეტის პრიორიტეტების, ხარჯებისა და შუალედური ფისკალური პოლიტიკის დოკუმენტის მიმოხილვას. მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნული გზამკვლევი არ არის დამტკიცებული სამართლებრივი აქტით, მოქალაქის გზამკვლევი საქართველოში საბიუჯეტო პროცესების შესახებ ინფორმაციის მიღების მნიშვნელოვანი წყაროა.¹⁸¹

გარდა ამისა, გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის სააგენტოს (GIZ) დახმარებით მონაწილეობითი ბიუჯეტირების შესახებ დეტალური სახელმძღვანელო მომზადდა, რომელიც მიმოიხილავს მონაწილეობითი ბიუჯეტირების მიზანს, ისტორიულ კონტექსტს, საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკას, ძირითად მოდელებს, მარეგულირებელ ჩარჩოს, აგრეთვე ბიუჯეტირების სხვადასხვა გზებს, საშუალებებსა და ინსტრუმენტებს. სახელმძღვანელოში მოცემული ინფორმაცია შესაძლოა გამოყენებულ იქნას არა მხოლოდ ადგილობრივი ხელისუფლების, არამედ სხვა დაინტერესებული მხარეების მიერ, მონაწილეობითი ბიუჯეტირების პროცესში მნიშვნელოვანი წვლილის შეტანის მიზნით.

რამდენადაც საზოგადოების დამოკიდებულება და პრიორიტეტები განსხვავდება ჯგუფების მიხედვით და ასევე განსხვავებას ვხვდებით წლიდან წლამდე, მნიშვნელოვანია მდგრადი, ეფექტური და ინკლუზიური კონსულტაციის პროცესის დანერგვა, რომელსაც საფუძვლად დაედება მუნიციპალური საჯარო დაწესებულებების შიდა რეგულაციები.

კარგი პრაქტიკა

2020 წელს ზუგდიდის მუნიციპალიტეტმა სამოქალაქო ბიუჯეტირების პრაქტიკა წარმატებით დანერგა. მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტიდან სამოქალაქო ინიციატივებისთვის 1 მილიონი ლარი გამოიყო. თანხა 5 ადმინისტრაციულ ოლქში თანაბრად გაყოფილი (თითოეულში 200 000 ლარი). მოქალაქეებს შეუძლიათ თავიანთი ინიციატივები წარმოადგინონ. ამ დროისთვის, ადგილობრივმა მოსახლეობამ განსახილველად 39 სამოქალაქო იდეა წარადგინა.

2016-2017 წლების ღია მმართველობის სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული ვალდებულებები მიზნად ისახავდა ეპასუხა საჯარო ფინანსების ეფექტურ მენეჯმენტთან დაკავშირებული გამოწვევისათვის. მონაწილეობითი ბიუჯეტირების სისტემის განვითარების მიზნით, ადგილობრივი ხელისუფლების ვალდებულებები ითვალისწინებდა საჯარო რესურსების განკარგვის პროცესში გამჭვირვალობისა და ღიაობის გაძლიერებას. საჯარო ინფორმაციაზე წვდომის გაძლიერებისა და საბიუჯეტო პროცესების დაგეგმვაში სამოქალაქო ჩართულობის ამაღლების მიზნით, საქართველოს ოთხმა მუნიციპალიტეტმა აიღო ბიუჯეტის დაგეგმარების ელექტრონული მექანიზმების დანერგვის ვალდებულება. კერძოდ, სამოქმედო გეგმა ითვალისწინებდა ხსენებული ვალდებულების შესრულებას ახალციხის მუნიციპალიტეტის მერიის, ბათუმის მუნიციპალიტეტის მერიის, ქუთაისის მუნიციპალიტეტის მერიისა და ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მხრიდან. ამავდროულად, სამოქმედო გეგმის ფარგლებში დანერგა მონაწილეობითი ბიუჯეტირების მექანიზმი, “დაგეგმე მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი”. ვალდებულება მოიცავდა ქუთაისის (kutaishi.gov.ge) და ახალციხის (akhaltzikhe.gov.ge) მუნიციპალიტეტების ახალ ვებგვერდებზე მონაწილეობითი ბიუჯეტირების მექანიზმის იმპლემენტაციას.

საბიუჯეტო პროცესებში მოქალაქეების ჩართულობის ვალდებულება მოცემულია ღია მმართველობის 2018-2019 წლების სამოქმედო გეგმაშიც. კერძოდ, აღნიშნული სამოქმედო გეგმა მოიცავს ბათუმის მუნიციპალიტეტის ვალდებულებას მონაწილეობითი ბიუჯეტირების ინსტიტუციონალური მექანიზმის დანერგვის თაობაზე. OGP ვალდებულება¹⁸² ასევე ითვალისწინებს შესაბამისი საკანონმდებლო ჩარჩოს მიღებას მონაწილეობითი ბიუჯეტირების ინსტიტუციონალური მექანიზმის დანერგვასა და მოქალაქეთა ცნობიერების ამაღლებასთან დაკავშირებით. ბათუმის მუნიციპალიტეტის მონაწილეობითი ბიუჯეტირების მექანიზმი (idea.batumi.ge) აქტიურად გამოიყენება მუნიციპალიტეტის მაცხოვრებლების მიერ.¹⁸³

3.3. საჯარო კონსულტაცია

საჯარო კონსულტაცია ოფიციალური, ხშირად იურიდიულად მოთხოვნილი პროცესია მოქალაქეებისა და სხვა დაინტერესებული მხარეებისთვის, რომ პოლიტიკური პროცესის საკვანძო ეტაპების შესახებ გამოხატონ მოსაზრებები. ეს შეიძლება მოხდეს როგორც ელექტრონული ქსელის საშუალებით - ასევე, ასეთი ქსელის გარეშეც, ან ორივე დასახელებული მეთოდის გამოყენებით. მისი მთავარი მიზნებია ეფექტიანობის, გამჭვირვალობის და საზოგადოებრივი ჩართულობის გაუმჯობესება მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების მიღების დროს. დროულად განხორციელებულ საზოგადოებრივ კონსულტაციას შეუძლია გაზარდოს მიღებული გადაწყვეტილების ხარისხი, გააუმჯობესოს ხარჯთ-ეფექტიანობა, ხელი შეუწყოს მდგრადი პოლიტიკური გადაწყვეტის მოძიებას და უზრუნველყოს საზოგადოებრივი ნდობის გაძლიერება გადაწყვეტილების მიღებაში.

საერთაშორისო სტანდარტები

არსებობს კონსულტაციის სხვადასხვა ფორმა, როგორიცაა მოქალაქეთა ინფორმირება და კონსულტირება პოლიტიკის იდეების დაფინანსებისთვის, დებატები და შეხვედრები, სადაც მოქალაქეებს შეუძლიათ შეიმუშაონ საკითხის პოტენციური გადაწყვეტები, ასევე თანამშრომლობის ისეთი ფორმები, სადაც სოციალური საწარმოები, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები ან ექსპერტთა ჯგუფები მონაწილეობენ მომსახურების შემუშავებასა და მის მიწოდებაში.

საჯარო კონსულტაციების ინკლუზიურობისა და ეფექტურობის გასაუმჯობესებლად, თითოეულ ადგილობრივ ორგანოში უნდა არსებობდეს ერთეული, რომელიც აიღებს პასუხისმგებლობას საჯარო კონსულტაციების კანონმდებლობის შესაბამისად განხორციელებისთვის. ასეთმა განყოფილებამ ასევე უნდა მოამზადოს სხვადასხვა დეპარტამენტის თანამშრომლები საჯარო კონსულტაციების წარმართვაში. უფრო მეზღუდული რესურსების მქონე მცირე ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების შემთხვევაში, ცენტრალური ხელისუფლების პასუხისმგებელ სამინისტროს, როგორიცაა რეგიონული განვითარების სამინისტრო, შეუძლია უზრუნველყოს ასეთი ტრენინგი.

მიუხედავად იმისა, რომ არ არსებობს კონკრეტული სტანდარტები საზოგადოებრივი კონსულტაციების დასაწესად, ქვემოთ ჩამოთვლილი დოკუმენტები მნიშვნელოვანია ასეთი პროცესის დანერგვის დასაწყებად:

- **ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის დამატებითი ოქმი ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობაში მონაწილეობის მიღების უფლების თაობაზე**¹⁸⁴ (Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority, CETS No.207) წარმოადგენს ასეთი უფლების საერთაშორისო სამართლებრივ გარანტიას, მათ შორის, ისეთი მექანიზმების დანერგვის თვალსაზრისით, რომელიც უზრუნველყოფს მოქალაქეების მონაწილეობას საკონსულტაციო პროცესსა და რეფერენდუმში.
- **ეთგო-ს დოკუმენტი საჯარო კონსულტაციებთან დაკავშირებით**¹⁸⁵ (OECD Background Document on Public Consultation) განსაზღვრავს კონსულტაციის მნიშვნელობას და გვაწვდის კონსულტაციის საშუალებების მოკლე რეზიუმეს.

- ევროპის საბჭოს გზამკვლევებში პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღებისას სამოქალაქო მონაწილეობაზე¹⁸⁶ (Council of Europe's Guidelines for civil participation in political decision-making) მოცემულია ინფორმაცია გადაწყვეტილებების მიღებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის სხვადასხვა ფორმის შესახებ.
- ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია მოქალაქეთა მონაწილეობის შესახებ ადგილობრივ საზოგადოებრივ ცხოვრებაში¹⁸⁷ (Committee of Ministers of the Council of Europe's Recommendation on the participation of citizens in local public life).
- ეთგო-ს რეკომენდაცია ღია მმართველობის შესახებ¹⁸⁸ (OECD Recommendation of the Council on Open Government) მხარს უჭერს საჯარო პოლიტიკისა და სერვისების შემუშავებას და მიწოდებას ღია და ინკლუზიური ფორმატის გათვალისწინებით.
 - წვდომა: სახელმძღვანელო მითითებები საჯარო სექტორისთვის კონსულტაციების შესახებ - კარგი პრაქტიკის მაგალითები ირლანდიის რესპუბლიკაში.¹⁸⁹

ადგილობრივი კონტექსტი

საჯარო კონსულტაციები პოლიტიკის დოკუმენტებზე ფრაგმენტულად და საჯარო დაწესებულებების ინდივიდუალური შეხედულებებისამებრ ხდება. კანონპროექტები და პოლიტიკური დოკუმენტაცია ხშირად ვრცელდება სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლებსა და სხვადასხვა დაინტერესებულ მხარეებზე, თუმცა საჯარო დაწესებულებებს შორის არ არის დაცული სისტემურობა და ერთგვაროვანი მიდგომის პრინციპი. საჯარო კონსულტაციები საჯარო დაწესებულებების გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების გაზრდისა და საზოგადოებრივი პოლიტიკის სამოქალაქო ზედამხედველობის გასაუმჯობესებლად მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტია.

მუნიციპალიტეტებში გამართულ საჯარო კონსულტაციებს ხშირად არ გააჩნიათ ინსტიტუციური ფორმა და არ აქვთ კანონმდებლობით გათვალისწინებული მხარდაჭერა. კონსულტაციები იმართება ადგილობრივი ბიუჯეტის შემუშავების, მუნიციპალური ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელებაზე და ა. შ.¹⁹⁰

ღია მმართველობის პარტნიორობის ფარგლებში, საქართველო მიზნად ისახავს გაზარდოს ადგილობრივი ორგანოების ვალდებულებები, იმისათვის, რომ უზრუნველყოს თითოეული მოქალაქის მხრიდან ღია მმართველობის პარტნიორობის პრინციპებით გათვალისწინებული სარგებლის მიღება. სამოქალაქო ჩართულობისა და ადგილობრივი მმართველობის ანგარიშვალდებულების მექანიზმების გასამდიერებლად, ღია მმართველობის პარტნიორობის სამოქმედო გეგმების ფარგლებში ადგილობრივი ვალდებულებები ხელს უწყობს საზოგადოების ცნობიერების ზრდას და ინფორმაციის მიწოდების ეფექტურობას, რაც უკავშირდება ადგილობრივი ორგანოების მიერ გადაწყვეტილების მიღების პროცესს. სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული ვალდებულებების მიზანია ხელი შეუწყონ მოქალაქეებს მონაწილეობა მიიღონ ადგილობრივი ორგანოების საქმიანობაში, მხარი დაუჭირონ ონლაინ მექანიზმებისა და თანამედროვე ტექნოლოგიების განვითარებას და გაამარტივონ საჯარო ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობა.

კანონმდებლობა

ამ დროისთვის, არ არსებობს ეროვნული ან ადგილობრივი კანონმდებლობა, სადაც მითითებულია საჯარო კონსულტაციების ჩატარების პროცედურული მოთხოვნები. საქართველოს კანონის „გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსი“ 32-ე მუხლის თანახმად, საჯარო კონსულტაციები არის გარემოსდაცვითი ზემოქმედების შეფასების (EIA) სავალდებულო კომპონენტი და მისი დასკვნები უნდა დაერთოს შეფასების ანგარიშს.¹⁹¹ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი ითვალისწინებს სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს, როგორც სათათბირო ორგანოს შექმნას, რომელიც შედგება ადგილობრივი სამოქალაქო საზოგადოების, ბიზნესისა და მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის წარმომადგენლებისაგან. მრჩეველთა საბჭოს შემადგენლობა განისაზღვრება არანაკლებ 10 წევრით. სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს შემადგენლობას განსაზღვრავს მერი/რაიონის გამგებელი და ამ საბჭოს მინიმუმ ერთი მესამედი ქალი კანდიდატებისგან უნდა შედგებოდეს. მუნიციპალიტეტის მერი ოფიციალურად არის პასუხისმგებელი, სამოქალაქო მრჩეველების საბჭოში წარადგინოს სივრცითი დაგეგმარების დოკუმენტაცია, მუნიციპალური ბიუჯეტის პროექტი, ინფრასტრუქტურული განვითარებისა და სოციალურ საკითხებთან დაკავშირებული მნიშვნელოვანი სამართლებრივი აქტების პროექტები.

სახელმძღვანელო პრინციპები

საქართველოში არ არსებობს ერთიანი სახელმძღვანელო პრინციპები საჯარო კონსულტაციების ჩატარების შესახებ; თუმცა, პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემის რეფორმის სტრატეგიაში ჩამოთვლილია საჯარო კონსულტაციები, როგორც პოლიტიკის დოკუმენტების ხარისხის შეფასების ერთ-ერთი კრიტერიუმი.¹⁹²

2019 წლის 20 დეკემბერს საქართველოს მთავრობამ მიიღო #629 დადგენილება „საჯარო პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავების, მონიტორინგისა და შეფასების წესების შესახებ“. სხვა საკითხებთან ერთად, დადგენილება მოიცავს საჯარო პოლიტიკის შემუშავების ეტაპების აღწერას და რეგულაციებს შესაბამისი დაინტერესებული მხარეების მონაწილეობის უზრუნველსაყოფად. წესები ძალაში შევა 2021 წლის 1 იანვრიდან. მიუხედავად იმისა, რომ დოკუმენტი მდგომარეობის დადებითად შეცვლას ისახავს მიზნად, ის არ ასახავს მოქალაქეთა მონაწილეობის მაღალ სტანდარტებს. კერძოდ, მოქალაქეთა მონაწილეობა სავალდებულოა პოლიტიკის დოკუმენტის პირველადი სახით შემუშავების შემდეგ. შესაბამისად, საჯარო პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავების საწყის ეტაპზე მოქალაქეთა ჩართულობა მხოლოდ ნებაყოფლობით ხასიათს ატარებს.

მნიშვნელოვანია, რომ გააქტიურდეს საქართველოს მუნიციპალიტეტებში მოქალაქეთა ჩართულობის და საჯარო კონსულტაციების არსებული მექანიზმები. კერძოდ, მოქალაქეებმა საჯარო კონსულტაციებში მონაწილეობა უნდა მიიღონ სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს გაძლიერებით, პეტიციების მექანიზმის შესახებ ცნობიერების ამაღლებით, საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის გაზრდისა და საკრებულოების განხილვებში მონაწილეობის გზით. რეკომენდებულია შიდა ხედვის/რეგულაციის შემუშავება, რომელიც მიზნად ისახავს საზოგადოებრივი კონსულტაციების არსებული დონისა და პრაქტიკის შეფასებას და კონკრეტული ვალდებულებების შემუშავებას, რომლებიც იდენტიფიცირებულ გამოწვევებზე იქნება ორიენტირებული.

ქალაქ ბათუმის საკრებულოს სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო წარმატებული აღმოჩნდა მუნიციპალურ მუშაობაში საზოგადოების ჩართულობის ხელშეწყობის თვალსაზრისით. მრჩეველთა საბჭო შედგება 19 წევრისგან, რომლებიც შეირჩა სამოქალაქო საზოგადოებასთან და ადგილობრივ ბიზნესთან ფართო კონსულტაციების გზით. საბჭოს საქმიანობას ხელს უწყობს სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტი, არასამთავრობო ორგანიზაცია, რომელიც მუშაობს მოქალაქეთა ჩართულობის ხელშეწყობის მიმართულებით. საბჭოს შექმნის სამართლებრივ საფუძველს წარმოადგენს ქალაქ ბათუმის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს რეგლამენტი. საბჭო ფართო მანდატით სარგებლობს და მუშაობს ადგილობრივი პოლიტიკის პროცესში მოქალაქეების ჩართულობის გაზრდაზე, მოსახლეობის ინფორმირებულობაზე მუნიციპალიტეტის მუშაობის შესახებ და განიხილავს ინიციატივებს, სამართლებრივ აქტებსა და პოლიტიკურ წინადადებებს. აღნიშნული საბჭოს ჩამოყალიბება და ფუნქციონირება კარგი პრაქტიკის მაგალითია, რადგან სხვა საბჭოებისგან განსხვავებით, ის ძალიან აქტიურია და რეგულარულად ტარდება შეხვედრები სხვადასხვა საკითხის განხილვის მიზნით. საბჭოს აქვს საკუთარი ვებგვერდი, რომელსაც გააჩნია მონაწილეობითი ელემენტები და უზრუნველყოფს ინფორმაციის გავრცელებას მისი საქმიანობის შესახებ (marte.ge/sabcho).¹⁹³

აღსანიშნავია, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსის 2019 წლის რეიტინგის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის შესაბამისად, მონაწილეობითი მექანიზმის შემუშავების მხრივ ყველაზე მაღალი შეფასება ბათუმისა და რუსთავის მუნიციპალიტეტებმა მიიღეს (87% და 72%).¹⁹⁴

ცნობიერების ზრდა თვითმმართველი ორგანოების აქტივობებთან დაკავშირებით და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში სამოქალაქო ჩართულობის მხარდაჭერა იქცა ღია მმართველობის პარტნიორობის 2018-2019 წლების სამოქმედო გეგმის ერთ-ერთ მიმართულებად. სამოქმედო გეგმის ფარგლებში, გათვალისწინებულია სამოქალაქო ჩართულობის თანამედროვე ტექნოლოგიების განვითარების ხელშეწყობა. განსაკუთრებით აღსანიშნავია, რომ ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის საკრებულომ აიღო ვალდებულება განავითაროს მულტიფუნქციური მობილური აპლიკაცია - I.Gov.Zugdidi, მათ შორის აპლიკაციის ინფორმაციული და უკუკავშირის მექანიზმები. აპლიკაცია უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს საქმიანობაზე ფართო ხელმისაწვდომობას, მათ შორის, მუნიციპალიტეტის საქმიანობის განრიგზე, რეგულარულ სესიებსა და დღის წესრიგზე; ქალაქში სხვადასხვა კულტურული ან სპორტული ღონისძიებების ჩატარების თარიღებზე; ინფრასტრუქტურული პროექტების სავარაუდო დაწყებისა და დასრულების თარიღებსა და სხვა საკითხებზე. აპლიკაცია შესაძლებლობას აძლევს მოქალაქეებს მიიღონ ინფორმაცია ჯანდაცვისა და სოციალური კეთილდღეობის პროგრამების შესახებ და აღნიშნული სერვისებით სარგებლობისა და მერიისთვის წარსადგენი სპეციფიკური დოკუმენტაციის შესახებ.

მოქალაქეთა ჩართულობის ხელშეწყობა და ინფორმაციაზე წვდომის უზრუნველყოფა განმტკიცებულია თბილისის ღია მმართველობის პარტნიორობის 2018-2020 წლების სამოქმედო გეგმით. სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებულია თბილისის მერიის ვალდებულება შეიმუშაოს ინტეგრირებული ვებ-აპლიკაცია მოქალაქეებისათვის (ms.gov.ge).¹⁹⁵ აპლიკაცია, „ერთი ფანჯრის პრინციპის“ დანერგვის მიზნით, უზრუნველყოფს ონლაინ წვდომას თბილისის მერიის ერთმანეთთან დაკავშირებულ და ყველაზე მოთხოვნად სერვისებზე. აპლიკაცია, ასევე, ხელმისაწვდომი იქნება მობილური აპლიკაციის ფორმით. აპლიკაციის ფორმატი,

გაითვალისწინებს მოქალაქეების მხრიდან სერვისების მიწოდების პროცესში უკუკავშირის მიღებას. თბილისის მერია გაანალიზებს აღნიშნულ ინფორმაციას, და ანალიზის შედეგები იქნება საჯარო ხელმისაწვდომი და გამოყენებული იქნება არსებული სერვისების გაუმჯობესებისათვის.

3.4. პეტიციები

საზოგადოებრივი პეტიციები საშუალებას აძლევს მოქალაქეებს, სხვადასხვა საკითხთან დაკავშირებით მიმართონ საჯარო დაწესებულებებს შეგროვებული ხელმოწერების რაოდენობა მიუთითებს წამოჭრილი საკითხისთვის მხარდაჭერის დონეს. მათი მიზანია ან საკითხის მნიშვნელობის წამოწევა, ან ასევე კონკრეტული ქმედებების განხორციელების მოთხოვნა. პეტიციების ინიცირება ხშირად გამოწვეულია სამოქალაქო საზოგადოების აქტიურობით. თუმცა, ამავდროულად, იზრდება პეტიციების ოფიციალური, ონლაინ პლატფორმებით წარდგენის შესაძლებლობა, რადგან თუ პეტიცია მხარდაჭერილია ხმათა განსაზღვრული რაოდენობით, ასეთ პეტიციებზე ხდება ოფიციალური პასუხის გაცემა.

საერთაშორისო სტანდარტები

მნიშვნელოვანია, რომ ოფიციალური რეაგირება მოხდეს დაუყოვნებლივ, და წარმოდგენილ იქნეს მკაფიო და დასაბუთებული მიზეზები იმ გადაწყვეტილებებისათვის, რომლებიც მიღებულია ან არ არის მიღებული პეტიციის საპასუხოდ.

იმისათვის, რომ პეტიცია გახდეს ფართო საზოგადოების მიერ გამოყენებული ინსტრუმენტი, ადგილობრივმა ხელისუფლებამ და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებმა უნდა გაზარდონ ცნობიერება პეტიციების ხასიათის, ხელმოწერების შეგროვებისა და პეტიციების წარდგენის პროცედურების შესახებ. ასევე გასაგებად უნდა იყოს განმარტებული ელექტრონული ხელმოწერების სტატუსი, რათა უზრუნველყოფილ იქნას სრული გამჭვირვალობა იმ პირობების შესახებ, რომლებიც უნდა დააკმაყოფილოს პეტიციამ ოფიციალური პასუხის მისაღებად.

შემდეგი საერთაშორისო კონვენციები და სტანდარტები ეხება პეტიციებს:

- **ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის დამატებითი ოქმი ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობაში მონაწილეობის მიღების უფლების თაობაზე**¹⁹⁶ (Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority, CETS No. 207) წარმოადგენს ასეთი უფლების საერთაშორისო სამართლებრივ გარანტიას, მათ შორის, მოქალაქეთა საჩივრების და მოსაზრებების განხილვის და მათზე რეაგირების პროცედურისა და მექანიზმის ჩამოყალიბების შესახებ.
- **ეთგო-ს დაპირება და ინტერნეტ-დემოკრატიის პრობლემები**¹⁹⁷ (OECD's Promise and Problems of e-Democracy) განიხილავს პეტიციების ონლაინ პლატფორმის დაფუძნების შესახებ ღირებულებებსა და გამოწვევებს.

ადგილობრივი კონტექსტი

ამჟამად, საქართველოში პეტიციების წარდგენა სისტემატურად არ ხდება ცენტრალურ და ადგილობრივ საჯარო დაწესებულებებში. მიუხედავად ამისა, მოქალაქეები აქტიურად იყენებენ არაოფიციალურ საშუალებებს ონლაინ პეტიციების (მაგ. manifest.ge) წარდგენის მიზნით. არსებობს საკანონმდებლო ჩარჩო ადგილობრივ ხელისუფლებაში პეტიციების წარსადგენად; თუმცა, ეს მექანიზმი ადგილობრივი მოსახლეობის მიერ აქტიურად არ გამოიყენება, კანონმდებლობის შესახებ დაბალი ინფორმირებულობისა და შესაბამისი ონლაინ ინფრასტრუქტურის არარსებობის გამო.

ელექტრონული ჩართულობისა და ელექტრონული პეტიციის სტანდარტების განვითარება და გაუმჯობესება წარმოადგენდა საქართველოს ღია მმართველობის პარტნიორობის სამოქმედო გეგმების ერთ-ერთ ძირითად პრიორიტეტს. სამოქმედო გეგმებით გათვალისწინებული ვალდებულებები მხარს უჭერენ თანამედროვე ტექნოლოგიების განვითარებას იმისათვის, რომ განხორციელდეს და ამოქმედდეს პეტიციების სისტემები საჯარო ინსტიტუტებში ადგილობრივ ან ცენტრალურ დონეზე.

კანონმდებლობა

საქართველოს ორგანული კანონის „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ 85-ე და 86-ე მუხლები ითვალისწინებენ საკრებულოსთვის პეტიციების წარდგენის შესაძლებლობას. პეტიციები შეიძლება წარდგენილ იქნეს მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის მინიმუმ 1%-ის ან დასახლების საერთო კრების მიერ (ან 1%-ზე ნაკლები, როგორც მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მიერ იქნება განსაზღვრული). პეტიციის მიღების შემდეგ შესაბამისი კომისია იღებს გადაწყვეტილებას პეტიციის მუნიციპალიტეტის საკრებულოსთვის წარდგენის შესახებ, პეტიციის შესაბამისად მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილების პროექტის მომზადების თაობაზე ან მიიჩნევს, რომ პეტიციის განხილვა არ არის მიზანშეწონილი. პეტიციის წარდგენა შეიძლება როგორც განკარგულების პროექტის, ასევე, ზოგადი პრინციპებისა და საკრებულოს სხდომაზე საკითხის განხილვის ფორმით. პეტიციების წარდგენის შესახებ შესაბამისი პროცედურები დეტალურად არის მოცემული საქართველოს ორგანულ კანონში ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი. კოდექსი, ასევე, ადგენს, რომ შესაძლებელია ელექტრონული პეტიციების წარდგენა; თუმცა, ელექტრონული პეტიციების შესახებ შემდგომი პროცედურები ექვემდებარება ქალაქის საკრებულოს ინდივიდუალურ რეგულაციებს.¹⁹⁸

სახელმძღვანელო პრინციპები

იმის გამო, რომ სახელმწიფო და ადგილობრივი პეტიციები წარმოადგენს სიახლეს მოქალაქეთა ჩართულობის ხელშეწყობის მიმართულებით, შეზღუდული ოდენობით არსებობს გზამკვლევები, რომლებიც დამატებით ინფორმაციას მიაწოდებენ მოქალაქეებს პეტიციების წარდგენის შესახებ. მუნიციპალური პეტიციების გამოყენების პრაქტიკა შეისწავლეს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებმა.¹⁹⁹ კვლევა ასახავს პრაქტიკულ და სამართლებრივ გამოწვევებს, რომლებიც არსებობს ადგილობრივ დონეზე პეტიციების გამოყენების თვალსაზრისით და აყალიბებს ისეთ რეკომენდაციებს, როგორიცაა:

- უთითებს პეტიციის ავტორთა სათანადო და დროულ ინფორმირებულობაზე და პეტიციებთან დაკავშირებული ინფორმაციის პროაქტიულ გამოქვეყნებაზე;

- მუნიციპალიტეტებში პეტიციების მექანიზმის გააქტიურების მიზნით საზოგადოების ინფორმირებულობის გაზრდას პეტიციების ბუნებისა და მათი წარდგენის პროცედურებთან დაკავშირებით;
- საკრებულოს თავმჯდომარის განკარგულებით განისაზღვროს პასუხისმგებელი პირი, რომელიც დაეხმარება საზოგადოებას პეტიციების ინიცირებაში, რეგისტრაციასა და განხილვის პროცედურებში. აღნიშნულ პიროვნებას, ასევე, უნდა დაევალოს დაინტერესებულ მხარეთა ინფორმირებულობა, თუ რა გადაწყვეტილებას მიიღებენ შესაბამისი ორგანოები პეტიციებთან მიმართებაში.

კარგი პრაქტიკა

საქართველოში, მუნიციპალიტეტების დონეზე პეტიციების ინიცირების სხვადასხვა პრაქტიკა დამკვიდრდა. ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსის 2019 წლის შედეგების თანახმად, 16 მუნიციპალიტეტის შემთხვევაში მინიმუმ ერთი პეტიცია იქნა ინიცირებული, საიდანაც ექვსმა საკრებულომ გაითვალისწინა და დაიცვა სამოქალაქო ინიციატივების განხილვისა და შეფასების პროცედურული მოთხოვნები.

ფოთის შემთხვევა წარმატებული ინიციატივის მაგალითად შეგვიძლია განვიხილოთ. ადგილობრივმა სამოქალაქო აქტივისტებმა მერიის ვებგვერდზე დანერგილი ონლაინ პეტიციის მოდული გამოიყენეს და ჰაერის ხარისხის უწყვეტი მონიტორინგისთვის²⁰⁰ ონლაინ პეტიცია დაარეგისტრირეს. ადვოკატების წარმატებული კამპანიის შემდგომ ადგილობრივმა ხელისუფლებამ პეტიცია გაითვალისწინა.

თბილისის მუნიციპალიტეტმა, გადაწყვეტილების მიღების პროცესში სამოქალაქო ჩართულობის გაზრდის მიზნით, დანერგა ელექტრონული პეტიციების სისტემა ღია მმართველობის პარტნიორობის სამოქმედო გეგმის მიხედვით. თბილისის ღია მმართველობის პარტნიორობის 2017 წლის სამოქმედო გეგმის ფარგლებში, მუნიციპალიტეტმა აიღო პასუხისმგებლობა მოეხდინა ელექტრონული პეტიციის მექანიზმის ინტეგრირება თბილისის მერიის ვებ-პორტალზე. ელექტრონული პეტიციების პორტალს (idea.municipal.gov.ge)²⁰¹ აქტიურად იყენებენ თბილისის მაცხოვრებლები. პორტალის ამოქმედების შემდეგ, წარდგენილ იქნა 1 000-ზე მეტი იდეა და 20-ზე მეტმა განცხადებამ შეაგროვა მერიის მხრიდან განხილვისათვის აუცილებელი ხელმოწერების საჭირო მინიმალური რაოდენობას.

3.5. ადგილობრივი რეფერენდუმები

ადგილობრივი რეფერენდუმები ყველაზე ფართოდ არის გავრცელებული ევროსაბჭოს წევრ სახელმწიფოებში. ადგილობრივი რეფერენდუმები აუცილებელია მოქალაქეთა ნების გამოსაკვეთად კონკრეტულ საკითხებზე, რომლებიც პირდაპირ გავლენას ახდენს მათ ყოველდღიურ ცხოვრებაზე²⁰²

საერთაშორისო სტანდარტები

როდესაც რეფერენდუმი ინიცირებულია მოქალაქეების ან დაინტერესებულ მხარეების მიერ, იგი შეიძლება იქცეს ერთგვარ კამპანიად ურბანული განვითარებისთვის, მათ შორის ახალი

ინდუსტრიული პარკის დაგეგმვის ან მანქანებისთვის მდინარის ქვეშ გვირაბის გაყვანის საშუალებით.

როდესაც არსებობს კანონმდებლობა, რომელიც ითვალისწინებს ადგილობრივ დონეზე რეფერენდუმებს და ასევე, სახელმძღვანელო მითითებები, თუ როგორ უნდა ჩატარდეს რეფერენდუმი, ისინი ძირითადად ითვალისწინებენ მინიმალურ პროცენტს იმ მოსახლეობისა, რომელთა ხელმოწერებიც აუცილებელია რეფერენდუმის ინიცირებისთვის. იმის მიხედვით, თუ როგორი სამართლებრივი ჩარჩოა სახეზე, რეფერენდუმი შეიძლება იყოს სავალდებულო ან საკონსულტაციო ხასიათის ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის.

მნიშვნელოვანია, რომ კანონმდებლობა და პროცედურები იყოს ნათელი, რათა მოქალაქეებმა იცოდნენ, რა ფარგლებში განხორციელდება რეფერენდუმის შედეგები და რა რეაგირებას მოითხოვს პროცესი ადგილობრივი ხელისუფლების აღმასრულებელი ორგანოს თუ საკრებულოს მიერ. როგორც პეტიციების შემთხვევაში, მნიშვნელოვანია ხელმოწერების შეგროვების პროცედურებისა და ელექტრონული ხელმოწერების სტატუსის შესახებ ცნობიერების ამაღლება, რათა უზრუნველყოფილი იყოს სრული გამჭვირვალობა იმ პირობების შესახებ, რომლებიც უნდა დაკმაყოფილდეს რეფერენდუმის ჩატარებამდე. პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების გამჭვირვალობის მოთხოვნა ასევე უნდა იქნას გამოყენებული რეფერენდუმის კამპანიის დაფინანსებაზე, ხარჯების ზღვრების განსაზღვრისა და დაფინანსებისა და ხარჯების დამოუკიდებელი აუდიტის ჩათვლით.

შემდეგი საერთაშორისო კონვენციები და სტანდარტები შეეხება ადგილობრივ რეფერენდუმს:

- **ვენეციის კომისია, რეფერენდუმების კარგი პრაქტიკის კოდექსი**²⁰³ - წარმოადგენს რეფერენდუმების ჩატარების პრინციპებს და პრაქტიკულ რჩევებს აღნიშნული პრინციპების დასაწერად.
- **ევროსაბჭოს მინისტრთა კომიტეტის დეკლარაცია რეფერენდუმზე კარგი პრაქტიკის კოდექსის შესახებ**²⁰⁴ - მოუწოდებს წევრ სახელმწიფოებს საჯარო უწყებებს, რომ იხელმძღვანელონ რეფერენდუმების შესახებ კარგი პრაქტიკის კოდექსით.
- **ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლების კონგრესის რეზოლუცია 472(2021) ადგილობრივ დონეზე რეფერენდუმის ჩატარების შესახებ**²⁰⁵ - წარმოადგენს სახელმძღვანელო მითითებებს წევრი სახელმწიფოებისათვის ადგილობრივი რეფერენდუმების პასუხისმგებლობითა და ევროპის საბჭოს სტანდარტების შესაბამისად გამოყენებას;
- **მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია Rec(2003)4 წევრი ქვეყნებისათვის პოლიტიკური პარტიების დაფინანსებასა და საარჩევნო კამპანიებში კორუფციის წინააღმდეგ საერთო წესების განსაზღვრის შესახებ;**
- **გაეროს მდგრადი განვითარების მიზანი 16:** მშვიდობა, სამართლიანობა და ძლიერი ინსტიტუტები; მიზანი 16.7:²⁰⁶ უზრუნველყოფს პასუხისმგებლიანი, ინკლუზიური, მონაწილეობითი და წარმომადგენლობითი გადაწყვეტილებების მიღებას ყველა დონეზე.

ადგილობრივი კონტექსტი

საქართველოში რეფერენდუმის ჩატარება შესაძლებელია მხოლოდ ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე. კანონით დაუშვებელია ადგილობრივი რეფერენდუმის ჩატარება.

რეფერენდუმი ტარდება განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი სახელმწიფო საკითხების საბოლოოდ მოსაგვარებლად და შეიძლება დაინიშნოს საქართველოს პრეზიდენტის მიერ, რაც მოითხოვს საქართველოს პრემიერ-მინისტრის ხელმოწერას, თუ რეფერენდუმი არ არის მოწვეული საქართველოს მთავრობის მოთხოვნით. საქართველოს პრეზიდენტს უფლება აქვს დაინიშნოს რეფერენდუმი საქართველოს პარლამენტის, საქართველოს მთავრობის ან არანაკლებ 200 000 ამომრჩევლის მოთხოვნით.

კანონის თანახმად, რეფერენდუმზე დასმულ საკითხი დადებითად გადაწყდება, თუ მას დადებითად დაუჭირა მხარი რეფერენდუმში მონაწილეთა ნახევარზე მეტმა. რეფერენდუმის შედეგად მიღებული გადაწყვეტილება შეიძლება შეიცვალოს ან გაუქმდეს მხოლოდ რეფერენდუმის საშუალებით. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლება აქვს გააუქმოს რეფერენდუმის შედეგები კანონით დადგენილი წესით.

საქართველოში რეფერენდუმის სხვა ფორმაა საკონსულტაციო რეფერენდუმი ან „პლემბისციტი“, რომელიც რეგულირდება ისევე, როგორც რეფერენდუმი, იმ გამონაკლისის გარდა, რომ შედეგი არ არის იურიდიულად სავალდებულო მთავრობისათვის.

კანონმდებლობა

რეფერენდუმის შესახებ საქართველოს კანონი არეგულირებს საქართველოში რეფერენდუმისა და პლემბისციტის ჩატარების წესსა და პროცედურას.²⁰⁷

კანონის თანახმად, რეფერენდუმი არ შეიძლება ჩატარდეს შემდეგ საკითხებზე:

- კანონის მიღების ან გაუქმების შესახებ;
- ამნისტიის ან შეწყალების შესახებ;
- საერთაშორისო ხელშეკრულების რატიფიკაციის ან დენონსირების შესახებ;
- საკითხზე, რომელიც ითვალისწინებს ადამიანის ფუნდამენტური უფლებების შეზღუდვას.

რეფერენდუმის მარეგულირებელ ნორმასა და ჩატარებული ან ჩასატარებელი რეფერენდუმის კონსტიტუციურობასთან დაკავშირებულ დავას განიხილავს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო ორგანული კანონის საფუძველზე.

სახელმძღვანელო პრინციპები

ცენტრალური საარჩევნო კომისიის ვებგვერდზე განთავსებულია ზოგადი ინფორმაცია რეფერენდუმის შესახებ - ძირითადად კანონის დებულებები. არ არსებობს სახელმძღვანელო ან პრინციპები ამ საკითხთან დაკავშირებით.

კარგი პრაქტიკა

ამ დროისთვის სასამართლო პრაქტიკის შესაბამისი მაგალითები არ არსებობს.

თავი 4

კორუფციის რისკები

შესავალი

ეთიკისა და საჯარო ანგარიშვალდებულების არარსებობისას ძლიერდება კორუფცია და სხვა უკანონო ქმედებები, რაც ზიანს აყენებს მშვიდობიანი, წარმატებული და სამართლიანი საზოგადოების ჩამოყალიბებას.

კორუფცია დემოკრატიისა და კანონის უზენაესობის მთავარი გამოწვევაა. კორუფციის შედეგად მიიღება ისეთი გადაწყვეტილებები, რომელიც არ შეესაბამება საზოგადოების ინტერესებს და ცალკეული პირების ხელში ხდება პოლიტიკური ძალაუფლების კონცენტრაცია. ეს, თავის მხრივ, იწვევს პოლიტიკური ლიდერებისა და ინსტიტუტების ლეგიტიმაციისა და საჯარო ნდობის დაკარგვას, რაც საფრთხეს უქმნის ეფექტიან მმართველობას.

კორუფცია დიდ საფრთხეს წარმოადგენს მდგრადი განვითარებისთვის, ზრდის სიღარიბეს და უთანასწორობას. შესაბამისად, ადგილობრივი თვითმმართველობის გაძლიერება და მათი აქტიური მონაწილეობა კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლაში ერთ-ერთი არსებითი წინაპირობაა დემოკრატიული განვითარებისთვის. ადგილობრივ დონეზე კორუფცია სპეციფიკური ფენომენია და მასთან ბრძოლა მუნიციპალიტეტის სპეციფიკაზე მორგებულ მიდგომას საჭიროებს.

კორუფციის შედეგად ადგილობრივი მოხელეები არაეფექტიანად ასრულებენ საკუთარ ვალდებულებებს. შედეგად, არ მიიღება საზოგადოების ინტერესების შესაბამისი გადაწყვეტილებები და ისინი გადაწყვეტილების მიმღები და მათთან დაკავშირებული პირების ინტერესების შესაბამისი უფროა. ამას მიეყვართ საჯარო ფინანსების არამიზნობრივ ხარჯვამდე, ნაკლებად კვალიფიციური მიმწოდებლებისთვის სახელმწიფო შესყიდვების კონტრაქტების გაფორმებამდე და ბიუჯეტის არასწორად განაწილებამდე. ყველაზე უარესი არის ის, რომ კორუფცია საშუალებას აძლევს საჯარო მოხელეებს, არასათანადოდ გამოიყენონ ფინანსები და გამდიდრდნენ მოქალაქეების ხარჯზე.

მსოფლიო მასშტაბით საზოგადოებათა ერთ-ერთი მთავარი გამოწვევა ანგარიშვალდებულები და გამჭვირვალე სისტემების ჩამოყალიბებაა, რაც შედეგად მოგვცემს ეფექტიან საჯარო სერვისებს. მოსახლეობასთან სიახლოვის გამო ადგილობრივი ხელისუფლებები უკეთეს პოზიციაში იმყოფებიან გამოწვევებთან გამკლავებისა და კორუფციის პრევენციისთვის.

დეცენტრალიზაციის თანამედროვე ტრენდის პირობებში, ადგილობრივი ხელისუფლებების ხელში თავს იყრის არა მხოლოდ რესურსები, არამედ აღნიშნული რესურსების გამოყენების ფართო დისკრეციული უფლებამოსილებაც. შესაბამისად, ადგილობრივ ხელისუფლებას გააჩნია პოტენციალი, რომ ან შეამციროს კორუფცია და გააუმჯობესოს

სახელმწიფო სერვისები ადგილობრივ დონეზე, ან პირიქით, გაზარდონ კორუფცია და გააუარესონ სახელმწიფო სერვისების ხარისხი.

კორუფციამ შეიძლება გამოიწვიოს საჯარო მოხელეთა დანიშვნა ფავორიტიზმის საფუძველზე და არა დამსახურების მიხედვით, რაც ნიშნავს, რომ ადგილობრივ და რეგიონულ დაწესებულებებს ერთმევათ ჰქვიათ და ნიჭიერი კადრების აყვანის შესაძლებლობა. ეს, თავის მხრივ, ქმნის ნაყოფიერ გარემოს კორუფციისთვის და კიდევ უფრო ამცირებს საჯარო მმართველობის ეფექტიანობას და მისგან მომდინარე შედეგებს.

არაეფექტური დაწესებულებები შევსებულია ისეთი ინდივიდებით, რომლებიც არ დაინიშნენ თანამდებობაზე დამსახურების მიხედვით. აღნიშნული იწვევს საჯარო სერვისების, და ამ სერვისებისათვის განკუთვნილი ინფრასტრუქტურის ხარისხის გაუარესებას, რითაც საფუძველს აცლის საჯარო დაწესებულებების მიმართ საზოგადოების ნდობასა და ლეგიტიმაციას. უფრო მეტიც, ეს იწვევს მნიშვნელოვან ადამიანურ დანაკარგს, სიღატაკს, სიკვდილიანობას, ცხოვრების შეზღუდულ შესაძლებლობას.

და ბოლოს, კორუფცია ზიანს აყენებს ეკონომიკურ განვითარებას და ხელს უწყობს არაკონკურენტუნარიანი გარემოს შექმნას, რაც ამცირებს საჯარო ფინანსების ინოვაციური ან უფრო იაფი პროდუქტებისა და სერვისების მისაღებად მიმართვის შესაძლებლობას. კორუფციის ზეგავლენა ბაზრებზე, ადგილობრივ სახელმწიფო სერვისებსა და ინფრასტრუქტურაზე ნიშნავს, რომ ბიზნესს არ აქვს არსებობის მყარი საფუძველი (პერსონალის, უსაფრთხოების, ინვესტიციის და სხვ). აღნიშნულმა შეიძლება გამოიწვიოს კრძოლ და საერთაშორისო ინვესტიორების მიერ ინვესტიციების განხორციელებისგან თავის შეკავება.

ზოგადი ადგილობრივი კონტექსტი

კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლაში საქართველომ ბოლო წლების განმავლობაში მნიშვნელოვან წარმატებას მიაღწია და დღემდე არსებული გამოწვევების მიუხედავად ლიდერად გვევლინება რეგიონში, რასაც სხვადასხვა საერთაშორისო კვლევა და რეიტინგი ადასტურებს. 2005 წელს საქართველო 158-დან 130-ე იყო საერთაშორისო გამჭვირვალობის კორუფციის აღქმის ინდექსში, ხოლო 2016 წელს მას იმავე კვლევაში 44-ე ადგილი ეჭირა.²⁰⁸ ინტენსიური ანტიკორუფციული ღონისძიებების გატარების შედეგად, გაიზარდა საქართველოს ეკონომიკის მიმართ ნდობა ადგილობრივი და საერთაშორისო ბიზნესების მხრიდან, რამაც მიგვიყვანა საზოგადოების მზარდი კეთილდღეობისკენ და მსოფლიოში საქართველოს, როგორც დემოკრატიული რეფორმების რეგიონულ ლიდერად, აღიარებისკენ. მიუხედავად ამისა, 2019-2020 წლების საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ გამოქვეყნებული რეიტინგები ქვეყანაში კორუფციის მდგომარეობის გაუარესებაზე მიუთითებს.²⁰⁹ აღნიშნული ხაზგასმულია ევროკავშირის პარლამენტის 2018 წლის რეზოლუციამაც,²¹⁰ რომლის მიხედვით მაღალი დონის კორუფცია ქვეყანაში სერიოზულ პრობლემას წარმოადგენს. ამასვე აღნიშნავს საერთაშორისო გამჭვირვალობა აღმოსავლეთ ევროპის და ცენტრალური აზიის ქვეყნებში ანტიკორუფციული მექანიზმების შესახებ კვლევაში და მიუთითებს, რომ საჭიროების მიუხედავად, ხელისუფლებამ დღემდე არ შექმნა დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სააგენტო.²¹¹

საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს მიერ 2020 წელს განხორციელებული ანტიკორუფციული სისტემის კვლევა მიუთითებს, რომ ქვეყანაში ანტიკორუფციული სისტემის ერთ-ერთი სერიოზული გამოწვევაა არაფორმალური გავლენა მთავრობის საქმიანობაზე, ასევე, ძალაუფლების კონცენტრაცია და მმართველი პარტიის ფაქტობრივად სრული კონტროლი საჯარო ინსტიტუტების დიდ ნაწილზე.²¹²

კორუფციის პრევენციის მიზნით, უმნიშვნელოვანესია საქართველომ პირნათლად შეასრულოს კორუფციის წინააღმდეგ მებრძოლი საერთაშორისო ინსტიტუტების რეკომენდაციები. 2021 წლის მდგომარეობით, ევროსაბჭოს კორუფციის წინააღმდეგ სახელმწიფოთა ჯგუფის კორუფციის პრევენციასთან დაკავშირებული რეკომენდაციების²¹³ თითქმის 70% საქართველოს მიერ არ არის სრულად შესრულებული.

ანტიკორუფციული პოლიტიკის ჩამოყალიბებასა და განხორციელებაში ადგილობრივი თვითმმართველობების როლის გაძლიერება ერთ-ერთ ვალდებულებად განისაზღვრა 2015 წელს დამტკიცებული ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიით, რასაც ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის ანტიკორუფციული ქსელი (OECD-ACN) საქართველოს ანტიკორუფციული რეფორმების მეოთხე რაუნდის შეფასების ანგარიშში დადებითად აფასებს. ამავდროულად, ადგილობრივ დონეზე კორუფცია განსაკუთრებულ ფენომენს წარმოადგენს და საჭიროებს სპეციალურ მიდგომას, რისთვისაც, OECD-ACN-მა საქართველოს მისცა რეკომენდაცია, ხელი შეეწყოს ადგილობრივ დონეზე ანტიკორუფციული სტრატეგიული დოკუმენტების შემუშავებისა და განხორციელებისთვის.²¹⁴

ანტიკორუფციული კანონმდებლობა საქართველოში რამდენიმე კანონისა და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტისგან შედგება. „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონი ადგენს საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის თავიდან აცილების, გამოვლენისა და აღკვეთის, ასევე, კორუფციული სამართალდარღვევის ჩამდენ პირთა პასუხისმგებლობის ძირითად პრინციპებს. კანონი ასევე არეგულირებს თანამდებობის პირთა ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციის წარდგენისა და მონიტორინგის პირობებსა და მექანიზმს, ისევე, როგორც მამხილებელთა დაცვის, ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების ძირითად საფუძვლებს.²¹⁵

ანტიკორუფციული კანონმდებლობის ფარგლებში „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონი²¹⁶ არეგულირებს სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის სისტემის დანერგვის წესსა და პრინციპებს, ფინანსური მართვისა და კონტროლის, ისევე, როგორც შიდა აუდიტის საკითხებს. საბიუჯეტო პროცესი რეგულირდება „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსით“, ²¹⁷ რომელიც განსაზღვრავს ბიუჯეტების პროექტების მომზადების, განხილვის, დამტკიცების, ბიუჯეტების შესრულების, ანგარიშგებისა და კონტროლის წესებს, საბიუჯეტო ურთიერთობებსა და პასუხისმგებლობის საკითხს.

„სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონი²¹⁸ ადგენს სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელების ზოგად სამართლებრივ, ორგანიზაციულ და ეკონომიკურ პრინციპებს. ნორმატიული აქტით რეგულირდება შესყიდვის საშუალებებთან, შესყიდვების მონიტორინგსა და კონტროლთან დაკავშირებული საკითხები.

4.1. ქრთამის აღება/მიცემა

მექრთამეობა არის დაპირება, შეთავაზება, მიღება ან შუამდგომლობა პირადი სარგებლობისთვის (მაგ. საჩუქარი, სესხი, ჯილდო, სარგებელი და სხვ.) არაეთიკური ან არალეგალური ქმედების საფასურად. მოქრთამვა იწვევს გადაწყვეტილებების მიუღებლობას საზოგადოებრივი ინტერესის გათვალისწინებით, რაც ამცირებს საზოგადოებრივ ნდობას ინსტიტუტების მიმართ და იწვევს ცუდ სახელმწიფო სერვისებს.

საერთაშორისო სტანდარტები

ქვემოთ ჩამოთვლილია საერთაშორისო კონვენციები და სტანდარტები მექრთამეობის შესახებ:

- **OECD-ის კონვენცია საერთაშორისო ბიზნეს-ტრანზაქციებში უცხოელი საჯარო მოხელეების მექრთამეობასთან ბრძოლის შესახებ**²¹⁹ აყალიბებს სავალდებულო სტანდარტებს ბიზნეს-ტრანზაქციებში უცხოელი საჯარო მოხელეების მოქრთამვის კრიმინალიზაციასთან დაკავშირებით. ეს არის პირველი და ერთადერთი საერთაშორისო ანტიკორუფციული ინსტრუმენტი, რომელიც მიმართულია მექრთამეობის "მომარაგების მხარეზე".
- **მექრთამეობის საწინააღმდეგო საერთაშორისო სტანდარტი 37001**²²⁰ განსაზღვრავს ღონისძიებების ერთობლიობას ორგანიზაციებისთვის მოქრთამვის პრევენციის, აღმოჩენისა და რეაგირებისთვის.
- **OECD-ის კარგი პრაქტიკის სახელმძღვანელო შიდა კონტროლზე, ეთიკასა და შესაბამისობაზე**,²²¹ რომელიც წარმოადგენს მექრთამეობასთან ბრძოლის კონვენციის დამატებით ინსტრუმენტს

ადგილობრივი კონტექსტი

2020 წელს ქრთამის აღება/მოთხოვნის 33 შემთხვევა დარეგისტრირდა შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიერ, საიდანაც და 55% გაიხსნა. 2019 წელს რეგისტრირებული 63 შემთხვევიდან გაიხსნა 41%. რაც შეეხება ქრთამის შეთავაზება/მიცემას, 2020 წელს შსს-მ დაარეგისტრირა 9 ასეთი შემთხვევა, საიდანაც ექვსი გახსნა, ხოლო 2019 წელს რეგისტრირებული 10 შემთხვევიდან გახსნა ექვსი შემთხვევა.²²²

[Trace International](#)-ის მიერ გამოქვეყნებული ბიზნესის კორუფციის რისკის ინდექსის მიხედვით, 2020 წელს საქართველო 200 ქვეყანას შორის 28-ე ადგილზე იყო, რომელიც ბიზნესის რისკს განსაზღვრავს. რისკის ქულა იგივე დარჩა, რაც 2019 წელს იყო, მაგრამ გაუარესდა 2017 წელთან შედარებით, როცა საქართველო 200 ქვეყანას შორის 25-ე ადგილზე იყო 100-დან 23 ქულით. შეფასებული ოთხი მიმართულებიდან (კორუფციის შესაძლებლობა, შეკავება, გამჭვირვალობა და ზედამხედველობა) საქართველოში ყველაზე ცუდი მდგომარეობა კორუფციული რისკების აღკვეთის კუთხით დაფიქსირდა.²²³

2020 წლის ბიზნესის აღქმის ინდექსის მიხედვით, რომელიც 2021 წლის იანვარში გამოქვეყნდა, საქართველო 180 ქვეყანას შორის 45-ე ადგილზე იყო 56 ქულით. ინდექსი გაუარესდა წინა წლებთან შედარებით, რადგანაც 2018 წელს საქართველო 41-ე ადგილზე იყო 58 ქულით.²²⁴

წვრილმანი კორუფციის წინააღმდეგ მიღწეული წარმატების მიუხედავად, საჯარო გამოკითხვის შედეგები აჩვენებს, რომ საქართველოს მოქალაქეები კორუფციის უფრო რთულ ფორმებს გამოწვევად მიიჩნევენ. კერძოდ, საქართველოს მოქალაქეების 63% ფიქრობს, რომ

ოფიციალური პირების მიერ ძალაუფლების ბოროტად გამოყენება ფართოდ გავრცელებულია.²²⁵ რაც შეეხება ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების მიზეზებს, საქართველოში სჯერათ, რომ ესენია ოჯახის წევრების და ნათესავების დასაქმება (92%), საკუთარი ბიზნესის დაცვა (90%), საჯარო ფინანსების მითვისება (81%) და ქრთამის აღება პრობლემების მოგვარების სანაცვლოდ (60%).²²⁶ გარდა ამისა, გამოკითხულთა 3% ასახელებს კორუფციას, როგორც ყველაზე მთავარ პრობლემას ქვეყანაში.²²⁷

კანონმდებლობა

საჯარო დაწესებულებასთან დაკავშირებული დანაშაულები რეგულირდება საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 39-ე თავით. კოდექსის 338-ე მუხლის მიხედვით, ქრთამის ფულადი ან სხვა ფორმით აღება/მოთხოვნა ისჯება ექვსიდან თხუთმეტ წლამდე პატიმრობით, ხანგრძლივობა დამოკიდებულია დანაშაულის სიმძიმესა და მისი ჩადენის გარემოებებზე. მნიშვნელოვანია აღვნიშნოთ, რომ ამ მუხლში დამამძიმებელ გარემოებებზეა ითვლება შემდეგი: მაღალი საჯარო თანამდებობის ქონა, დიდი ოდენობით თანხის აღება (10,000 ლარის ზემოთ), ჯგუფური განზრახვა, დანაშაულის გამეორება, მრავალჯერადი შემთხვევები, ქრთამის მიღება გამომალვით ან ორგანიზებული ჯგუფის მიერ.

სისხლის სამართლის კოდექსის 339-ე მუხლის მიხედვით, სასჯელი ქრთამის შეთავაზებისთვის/მიცემისთვის შეიძლება იყოს ჯარიმა, შინაპატიმრობა ან რვა წლამდე თავისუფლების აღკვეთა, რაც ასევე დამოკიდებულია დამამძიმებელ გარემოებებზე, როგორცაა სხვა სისხლის სამართლის ქმედების ხელშეწყობა ან ჯგუფური ქმედების ჩადენა.

სასამართლო პრაქტიკა

საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ანტიკორუფციული სააგენტოს თანამშრომლებმა დიდი ოდენობით ქრთამის მოთხოვნისა და აღების ფაქტზე, ქობულეთის მუნიციპალიტეტის გამგებლის წარმომადგენელი სოფელ მუხაესტატეში გ.გ. დააკავეს. გამოძიებამ დაადგინა, რომ გ.გ.-მ თურქეთის მოქალაქისაგან თხილის გადასამუშავებელი საამქროსათვის ფართის გამოყოფაში დახმარების სანაცვლოდ ქრთამის სახით 20 000 ლარი მოითხოვა. გამგებლის წარმომადგენელმა წინასწარ აიღო ქრთამის სახით მოთხოვნილი თანხის ნაწილი 4000 ლარი, რა დროსაც იგი დააკავეს. 2021 წლის ზაფხულის მდგომარეობით, გამოძიება დიდი ოდენობით ქრთამის მოთხოვნისა და აღების ფაქტზე მიმდინარეობს (სსკ-ს 338-ე მუხლის მეორე ნაწილით, რაც სასჯელის სახით თავისუფლების აღკვეთას ვადით 7 დან 11 წლამდე ითვალისწინებს).²²⁸

4.2. ინტერესთა კონფლიქტი

ინტერესთა კონფლიქტს ადგილი აქვს მაშინ, როცა ინდივიდს, თავისი მდგომარეობით, შეუძლია მიიღოს სარგებელი იმ ქმედებებიდან ან გადაწყვეტილებებიდან, რომელთაც ის იღებს, როგორც ოფიციალური პირი. ინტერესთა კონფლიქტს - იქნება ის რეალური, შესაძლო თუ პოტენციური²²⁹ - მიყვავართ ისეთ გადაწყვეტილებებამდე, რომლებიც არის, ან მოიაზრება უსამართლოდ და კერძო ინტერესებზე მორგებულად. ეს ამცირებს საზოგადოებრივ ნდობას დაწესებულების მიმართ და იწვევს საზოგადოებისთვის უარყოფით შედეგებს.

საერთაშორისო სტანდარტები

- **ევროსაბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია** საჯარო მოსამსახურეთა ეთიკის კოდექსებთან დაკავშირებით²³⁰ და **ევროპული ქცევის კოდექსი** ადგილობრივ და რეგიონულ მმართველობაში ჩართული ყველა პირისთვის²³¹ ფარავნ ზოგად საკითხებს ინტერესთა კონფლიქტის თავიდან არიდებასთან დაკავშირებით.
- **ევროსაბჭოს კონგრესის რეზოლუცია და რეკომენდაცია** ადგილობრივ და რეგიონულ დონეზე ინტერესთა კონფლიქტთან დაკავშირებით²³² ითვალისწინებს სხვადასხვა ღონისძიებას ინტერესთა კონფლიქტის რისკების შემცირებისა და მისი ადრეულ ეტაპზე იდენტიფიცირების მიზნით.
- **OECD-ის სახელმძღვანელო პრინციპები** საჯარო სამსახურში ინტერესთა კონფლიქტის მართვის შესახებ²³³ ახდენს გასატარებელი პოლიტიკის პრინციპებისა და სტანდარტების იდენტიფიცირებას.
- **ევროსაბჭოს კონგრესის რეზოლუცია და რეკომენდაცია** ადგილობრივ და რეგიონულ დონეზე სახელმწიფო შესყიდვების გამჭვირვალობის გაზრდასთან დაკავშირებით²³⁴ და OECD-ს ჩეკლისტი სახელმწიფო შესყიდვების კეთილსინდისიერების გაუმჯობესებისთვის²³⁵ წარმოადგენენ სახელმძღვანელო პრინციპებს სახელმწიფო შესყიდვებში გამჭვირვალობისა და კეთილსინდისიერების განმტკიცების მიზნით.

ზემოთ ჩამოთვლილის გარდა ინტერესთა კონფლიქტის საკითხს ასევე მოიცავს შემდეგი საერთაშორისო სტანდარტები და სახელმძღვანელო პრინციპები:

- **გაერთიანებული ერების კონვენცია კორუფციის წინააღმდეგ**²³⁶ არის ერთადერთი იურიდიულად სავალდებულო უნივერსალური ანტიკორუფციული ინსტრუმენტი.
- ზემოთ აღნიშნული კონვენციის დამატებას წარმოადგენს **კონვენციის ტექნიკური სახელმძღვანელო**.²³⁷
- **ევროსაბჭოს სისხლის სამართლის კანონმდებლობის კონვენცია კორუფციის შესახებ (ETS No. 173)**²³⁸ მიზნად ისახავს კორუფციული პრაქტიკის კრიმინალიზაციას და სამართლებრივ დევნაში საერთაშორისო ურთიერთთანამშრომლობის გაუმჯობესებას.
- **ევროსაბჭოს სამოქალაქო სამართლის კონვენცია კორუფციის შესახებ (ETS No. 174)**²³⁹ განსაზღვრავს ზოგად საერთაშორისო წესებს იმ პირებისთვის ზიანის ანაზღაურების შესახებ, რომლებიც დააზარალა კორუფციამ.
- **ევროკავშირის კონვენცია** კორუფციაში ჩართული თანამდებობის პირების შესახებ²⁴⁰ მიზნად ისახავს ევროკავშირის ან მისი წევრი ქვეყნების თანამდებობის პირების კორუფციაში ჩართულობასთან ბრძოლას.
- **OECD-ის რეკომენდაცია საჯარო კეთილსინდისიერებასთან დაკავშირებით**²⁴¹ *ad hoc* კეთილსინდისიერების პოლიტიკიდან ფოკუსი გადააქვს კონტექსტზე დამოკიდებულ, ქცევაზე ორიენტირებულ, რისკზე დაფუძნებულ მიდგომაზე და აქცენტს აკეთებს კეთილსინდისიერების კულტურის დამკვიდრებაზე მთელი საზოგადოების მასშტაბით.

ადგილობრივი კონტექსტი

მიუხედავად იმისა, რომ ინტერესთა კონფლიქტი წარმოადგენს მნიშვნელოვან გამოწვევას საქართველოში, პრაქტიკულად არ არსებობს ასეთი შემთხვევების შესახებ ოფიციალური

მონაცემები. სამოქალაქო საზოგადოება და საგამომიებო მედია ხშირად ინტერესდება სავარაუდო ინტერესთა კონფლიქტის შემთხვევებით, თუმცა, სამართალდამცავი ორგანოების მიერ არ ხდება ასეთი შემთხვევების გამოძიება.

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოში ინტერესთა შეუთავსებლობასთან დაკავშირებული საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვა არ ტარდება, მაინც არსებობს მნიშვნელოვანი საზოგადოებრივი ინტერესი ამ გამოწვევების მოსაგვარებლად. კერძოდ, ინტერესთა კონფლიქტთან და საზოგადოებრივ ორგანიზაციებში კორუფციასთან დაკავშირებული კანონმდებლობის გამოყენების სფერო ფართოვდება ყოველწლიურად და ახლა მოიცავს ცენტრალური, მუნიციპალური, საკანონმდებლო და დამოუკიდებელი საჯარო დაწესებულებების სხვადასხვა წარმომადგენლებს. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მიხედვით, მერების გარდა, მათი მოადგილეები და საკრებულოს წევრები, მერიების სტრუქტურული ერთეულების (დეპარტამენტების) უფროსებიც მოიაზრებიან თანამდებობის პირებად,²⁴² რის გამოც ისინიც ექვემდებარებიან საჯარო დაწესებულებებში ინტერესთა შეუთავსებლობის და კორუფციის შესახებ კანონის მოთხოვნებს.

გარდა ამისა, 2017 წელს შეიქმნა ქონებრივი დეკლარაციების მონიტორინგის მექანიზმი,²⁴³ შემუშავდა დეკლარაციების შემთხვევითი შერჩევის ელექტრონული სისტემა და შეიქმნა ქონებრივი დეკლარაციების მონიტორინგის პირველი კომისია. ელექტრონული სისტემის მიერ შემთხვევითი შერჩევის პრინციპით შერჩეული დეკლარაციების გარდა, კომისიის მიერ შეირჩევა მაღალი თანამდებობის პირთა შესამოწმებელი დეკლარაციები. კომისიის შემადგენლობა განისაზღვრება საჯარო სამსახურის ბიუროს ხელმძღვანელის მიერ. კომისიის წევრი არ შეიძლება იყოს საჯარო მოხელე. 2017 წლის შემდეგ კომისიის მიერ დეკლარაციების შერჩევა აღარ მომხდარა.²⁴⁴ მონიტორინგის შედეგები და ანგარიშები ხელმისაწვდომია საჯარო სამსახურის ბიუროს ვებგვერდზე (csb.gov.ge).

ამ მიმართულებით გადადგმული პოზიტიური ნაბიჯების მიუხედავად, გამოწვევები კვლავ რჩება. არ არსებობს სტრუქტურა, რომლის მთავარი ფუნქცია იქნება ინტერესთა კონფლიქტის მიმართულებით პოლიტიკის შემუშავება, კანონმდებლობის შესრულების ზედამხედველობა, მათ შორის, სანქციების გამოყენების უფლება, მეთოდოლოგიური ხელმძღვანელობა და ინდივიდუალური კონსულტირება. მიუხედავად მედიისა და არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ საჯაროდ გაცხადებული ბრალდებებისა, არ არსებობს მაღალი თანამდებობის პირთა მიმართ სანქციების გამოყენების პრაქტიკა.

კანონმდებლობა

საქართველოში არსებობს „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ კანონი. კანონის მოქმედება ვრცელდება ეკონომიკური ინტერესების გაცხადებაზე, მამხილებელთა დაცვაზე, საჩუქრების მიღებაზე, საზოგადოებრივი ეთიკის პრინციპებზე, ინტერესთა კონფლიქტსა და კორუფციაზე. ამ კანონით გათვალისწინებული სანქციები მხოლოდ ადმინისტრაციულია და მოიცავს ფულად ჯარიმებს 1 000 ლარამდე და ისეთ დისციპლინურ სანქციებს, როგორებიცაა გაფრთხილება და ხელშეკრულების შეწყვეტა. საქართველოს თანამდებობის პირთა ინტერესთა კონფლიქტის მონიტორინგი ხდება საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ დეკლარაციების მონიტორინგის სისტემის საშუალებით. კანონი „საჯარო სამსახურში ინტერესთა კონფლიქტისა და კორუფციის შესახებ“ ავალდებულებს საჯარო მოსამსახურეებს, აცნობონ ხელმძღვანელ პირებს *ad hoc* ინტერესთა კონფლიქტის

შესახებ; ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში, ხელმძღვანელის წერილობითი თანხმობით მიიღება გადაწყვეტილება ინტერესთა კონფლიქტის საკითხზე. საჯარო მოსამსახურემ უნდა განაცხადოს მასთან დაკავშირებული პირის შესახებ, რომელიც მუშაობს იმავე საჯარო დაწესებულებაში, დანიშნიდან ან/და შესაბამის თანამდებობაზე არჩევიდან ერთი თვის განმავლობაში, შემდეგ კი - ყოველი კალენდარული წლის 1 თებერვლამდე.

კანონი არ ითვალისწინებს სპეციალურ დებულებებს პარლამენტის წევრების, მოსამართლეების, პროკურორების, მთავრობის წევრების, ადგილობრივი და რეგიონული საბჭოების წევრების შესახებ. ამასთან, კანონი ათავისუფლებს პარლამენტის წევრებს, პრეზიდენტს, პრემიერ მინისტრს და პარლამენტების წევრებსა და ავტონომიური რესპუბლიკების მთავრობების მეთაურებს *ad hoc* ინტერესთა კონფლიქტის გაცხადების ვალდებულებისგან (მუხლი 11.4). რეგიონული და ადგილობრივი საბჭოების წევრებისთვის არ არსებობს სპეციალური ეთიკის კოდექსი ან სხვა სამართლებრივი აქტები, რომლებიც არეგულირებენ ინტერესთა კონფლიქტს.

საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი ადგენს სასჯელს თანამდებობის პირის მიერ უკანონო საჩუქრების მიღებისთვის. კოდექსის 340-ე მუხლის მიხედვით, ასეთი ქმედებები ისჯება ჯარიმით, საზოგადოებისათვის სასარგებლო შრომით, თანამდებობის დაკავების ან საქმიანობის უფლების ჩამორთმევით, შინაპატიმრობით ანდა თავისუფლების აღკვეთით ოთხ წლამდე.

სასამართლო პრაქტიკა

უკანასკნელ წლებში საჯარო მოსამსახურეთა ინტერესთა კონფლიქტთან დაკავშირებული სასამართლო პროცესები არ გამართულა. თუმცა, არსებობს ინტერესთა სავარაუდო კონფლიქტის მაგალითები, რაზეც არასამთავრობო ორგანიზაციები და მედია საუბრობს. ასეთი შემთხვევები მოიცავს, კულტურის სამინისტროს მაგალითს, სადაც მაღალი თანამდებობის პირებთან დაკავშირებულმა კომპანიებმა 2,421,743 ლარი მიიღეს სხვადასხვა საჯარო დაწესებულებებისგან გამარტივებული შესყიდვების ისევე, როგორც პირდაპირი დაფინანსების გზით და სხვა,²⁴⁵ ასევე გამოვლინდა მაღალი თანამდებობის პირების მიერ აკრძალული საჩუქრის სავარაუდო მიღების შემთხვევები,²⁴⁶ მინისტრების და მინისტრთა მოადგილეების ბიზნეს ინტერესები.²⁴⁷ გარდა ამისა, მედია საუბრობდა ისეთ შემთხვევაზეც, როცა პარლამენტის წევრმა შეიძინა (აუქციონის საშუალებით) უძრავი ქონება მუნიციპალიტეტიდან, რომელიც ეკუთვნის იმ ოლქს, რომელსაც თავად წარმოადგენდა საკანონმდებლო ორგანოში. გარდა ამისა, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებმა აღწერეს მუნიციპალურ საჯარო დაწესებულებებში ინტერესთა კონფლიქტის რამდენიმე სავარაუდო შემთხვევა. მაგალითად, პირი კომერციულ გარიგებაში შევიდა მერიასთან და შემდეგ დაინიშნა ინფრასტრუქტურის, ტრანსპორტისა და ტექნიკური საშუალებების დეპარტამენტის უფროსად გარიგების (ხელშეკრულების) ვადის ამოწურვამდე. მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნულმა პირმა დანიშვნამდე ერთი დღით ადრე მიიღო თანხა, მისი კონტრაქტი კვლავ ძალაში იყო და მის მიერ გაწეული მომსახურებისთვის ორწლიანი გარანტია იყო გათვალისწინებული.²⁴⁸

4.3. სხვისი ქონების მითვისება/გაფლანგვა

სხვისი ქონების მისაკუთრება არის ფულის, საქონლის ან სხვა რესურსების არასწორი მითვისება თანამდებობის პირი მიერ, რომელსაც ანდეს ეს ქონება. ეს იწვევს საზოგადოებრივი ფულის დაკარგვას, რაც ამცირებს საჯარო მოხელეთა უნარს, იმოქმედონ საზოგადოების ინტერესების მიხედვით, აუარესებს სერვისებს და შედეგებს ხალხისთვის. ის ასევე ძირს უთხრის საზოგადოების ნდობას ხელისუფლების მიმართ.

საერთაშორისო სტანდარტები

ნებისმიერი ტიპის კორუფციას, სხვისი ქონების მისაკუთრებას ფარავს შემდეგი საერთაშორისო სტანდარტები და სახელმძღვანელო პრინციპები:

- **გაერთიანებული ერების კონვენცია კორუფციის წინააღმდეგ**²⁴⁹ არის ერთადერთი იურიდიულად სავალდებულო უნივერსალური ანტიკორუფციული ინსტრუმენტი.
- ზემოთ აღნიშნული კონვენციის დამატებას წარმოადგენს **კონვენციის ტექნიკური სახელმძღვანელო**.²⁵⁰
- **ევროსაბჭოს სისხლის სამართლის კონვენცია კორუფციის შესახებ (ETS No. 173)**²⁵¹ მიზნად ისახავს კორუფციული პრაქტიკის კრიმინალიზაციას და სამართლებრივ დევნაში საერთაშორისო ურთიერთთანამშრომლობის გაუმჯობესებას.
- **ევროსაბჭოს სამოქალაქო სამართლის კონვენცია კორუფციის შესახებ (ETS No. 174)**²⁵² განსაზღვრავს ზოგად საერთაშორისო წესებს იმ პირებისთვის ზიანის ანაზღაურების შესახებ, რომლებიც დააზარალა კორუფციამ.
- **ევროკავშირის კონვენცია** კორუფციაში ჩართული თანამდებობის პირების შესახებ²⁵³ მიზნად ისახავს ევროკავშირის ან მისი წევრი ქვეყნების თანამდებობის პირების კორუფციაში ჩართულობასთან ბრძოლას.

ადგილობრივი კონტექსტი

მონაცემების თანახმად, საქართველოში 2004-დან 2014 წლამდე ყველაზე გავრცელებული ფინანსური დანაშაული იყო ქონების გაფლანგვა - მისი 2,155 შემთხვევა იყო აღრიცხული.²⁵⁴ აღნიშნული პერიოდის განმავლობაში ქონების გაფლანგვის ყველაზე მეტი - 386 შემთხვევა 2006 წელს დაფიქსირდა. ამის შემდეგ, რაოდენობა დაახლოებით 50%-ით შემცირდა და მოგვიანებით, 2012 წელს გაიზარდა 219 შემთხვევამდე. საზოგადოებრივი აზრი ქონების გაფლანგვასთან დაკავშირებით საქართველოში ჯერ არ არის გამოკვლეული. 2019 და 2020 წლების სტატისტიკაში აღნიშნული დანაშაულის რაოდენობა ცალკე მითითებული არ არის, ჯამურად კი ფინანსური სფეროს დანაშაულთა რაოდენობა 217-ა 2019 წელს და 232 - 2020 წელს.

2017 წელს ქონების გაფლანგვისთვის დამამძიმებელი გარემოებების გარეშე სასჯელის სახით ჯარიმასა და თავისუფლების აღკვეთას დაემატა შინაპატიმრობა 6 თვიდან 3 წლამდე.

კანონმდებლობა

საქართველოს კანონმდებლობა²⁵⁵ განმარტავს გაფლანგვას, როგორც სხვისი ნივთის ან ქონებრივი უფლების გაფლანგვას, თუ ეს ნივთი ან ქონებრივი უფლება გამფლანგველის მართლზომიერ მფლობელობაში ან გამგებლობაში იმყოფებოდა. დანაშაულის დამამძიმებელ

გარემოებებს წარმოადგენს მისი ჩადენა ჯგუფის მიერ, არაერთგზის, სამსახურებრივი მდგომარეობის გამოყენებით, დიდი ოდენობით და სხვა.

სასამართლო პრაქტიკა

საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ანტიკორუფციული სააგენტოს თანამშრომლებმა თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიასთან თანამშრომლობით სსიპ „მუნიციპალური სერვისების განვითარების სააგენტოს“ ადმინისტრაციის ყოფილი უფროსი მოტყუებით და სამსახურებრივი მდგომარეობის გამოყენებით, სხვისი ქონების დიდი ოდენობით მითვისების ფაქტზე დააკავეს; ასევე, დაკავებულ იქნა შპს „Techracer“-ის ფაქტობრივი მფლობელი სამსახურებრივი მდგომარეობის გამოყენებით სხვა პირის ქონების უკანონო მითვისებაში დახმარების გაწევის ფაქტზე.

გამოძიებამ დაადგინა, რომ სსიპ „მუნიციპალური სერვისების განვითარების სააგენტოს“ ადმინისტრაციის ყოფილმა უფროსმა შპს „Techracer-ისგან“ 23 კომპიუტერი გაძვირებულ ფასად შეიძინა, ხოლო უკანონოდ მითვისა გაზრდილი ფასის შედეგად დარჩენილი სხვაობა.

ამასთან, სააგენტოს ადმინისტრაციის ყოფილმა უფროსმა, საკუთარი რეკომენდაციით, 2019 წლის აგვისტოში სსიპ „მუნიციპალური სერვისების განვითარების სააგენტოში“ დაასაქმა ორი პირი, რომლებიც მასთან წინასწარი შეთანხმებით არ ასრულებდნენ დაკისრებულ მოვალეობას, არ მიდიოდნენ ოფისში და გადასცეს მათი სახელფასო ბარათები ადმინისტრაციის ყოფილ უფროსს; ამ უკანასკნელმა უკანონოდ მითვისა აღნიშნული პირების სახელზე გადარიცხული 29 000 ლარის ოდენობის თანხა.

გამოძიება მიმდინარეობს შემდეგ ფაქტებზე: თაღლითობა სამსახურებრივი მდგომარეობის გამოყენებითა და დიდი ოდენობით, სხვისი ქონების მითვისება სამსახურებრივი მდგომარეობის გამოყენებითა და დიდი ოდენობით, სხვისი ქონების მართლსაწინააღმდეგო მითვისებაში დახმარების გაწევა. (180-ე მუხლის III პუნქტის „ა“ და „ბ“ ქვეპუნქტები, 182-ე მუხლის II პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტი და ამავე მუხლის III პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტი, რაც ითვალისწინებს თავისუფლების აღკვეთას 7-დან 11 წლამდე). გამოძიებას აწარმოებს ანტიკორუფციული სააგენტო.²⁵⁶

4.4. თაღლითობა

თაღლითობა არის მოტყუების გზით უსამართლო ან არაკანონიერი უპირატესობის მოპოვება. თაღლითობა ძირს უთხრის საზოგადოების ნდობას ხელისუფლების მიმართ და ამცირებს ხელისუფლების მოქმედების უნარიანობას. ის ხშირად იწვევს სახელმწიფო სახსრების დაკარგვას, რაც ვნებს საჯარო სერვისებს და ხელისუფლების შესაძლებლობას, მოაგვაროს საზოგადოების საჭიროებები და მისწრაფებები.

საერთაშორისო სტანდარტები

ნებისმიერი ტიპის კორუფციას, თაღლითობას მოიცავს შემდეგი საერთაშორისო სტანდარტები და სახელმძღვანელო პრინციპები:

- გაერთიანებული ერების კონვენცია კორუფციის წინააღმდეგ²⁵⁷ არის ერთადერთი

იურიდიულად სავალდებულო უნივერსალური ანტიკორუფციული ინსტრუმენტი.

- ზემოთ აღნიშნული კონვენციის დამატებას წარმოადგენს **კონვენციის ტექნიკური სახელმძღვანელო**.²⁵⁸
- **ევროსაბჭოს სისხლის სამართლის კონვენცია კორუფციის შესახებ (ETS No. 173)**²⁵⁹ მიზნად ისახავს კორუფციული პრაქტიკის კრიმინალიზაციას და სამართლებრივ დევნაში საერთაშორისო ურთიერთთანამშრომლობის გაუმჯობესებას.
- **ევროსაბჭოს სამოქალაქო სამართლის კონვენცია კორუფციის შესახებ (ETS No. 174)**²⁶⁰ განსაზღვრავს ზოგად საერთაშორისო წესებს იმ პირებისთვის ზიანის ანაზღაურების შესახებ, რომლებიც დააზარალა კორუფციამ.
- **ევროკავშირის კონვენცია კორუფციაში ჩართული თანამდებობის პირების შესახებ**²⁶¹ მიზნად ისახავს ევროკავშირის ან მისი წევრი ქვეყნების თანამდებობის პირების კორუფციაში ჩართულობასთან ბრძოლას.

ადგილობრივი კონტექსტი

2014 წელს რეგისტრირებული იყო თაღლითობის 974 შემთხვევა, რომელთაგან ბრალის წაყენება მოხდა 639 შემთხვევაში. თაღლითობის რეგისტრირებული შემთხვევები 12.22%-ით შემცირდა 2015 წელს, როცა 855 შემთხვევა იქნა აღწერილი. 2015 წელს, აღწერილი შემთხვევების შემცირების მიუხედავად, ბრალის წაყენება მხოლოდ 477 შემთხვევაში მოხდა.²⁶² შსს-ს მიერ გამოქვეყნებული მონაცემების მიხედვით 2020 წელს დარეგისტრირდა თაღლითობის 1493 შემთხვევა, საიდანაც 314 (21.03%) იქნა გახსნილი 2019 წელს დარეგისტრირებული თაღლითობის 1846 შემთხვევასთან შედარებით, საიდანაც წარმატებით გაიხსნა 29%.²⁶³ როგორც ვხედავთ, აღნიშნულმა დანაშაულმა მკვეთრად მოიმატა, მისი გახსნის მაჩვენებელი კი მნიშვნელოვნად შემცირდა.

არ არის ცნობილი, თუ რა ქმედებები ხორციელდება სამართალდამცავი ორგანოების მიერ თაღლითობის აღსაკვეთად. გარდა ამისა, 2019-2020 წლების ეროვნული ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმა არ შეიცავს თაღლითობასთან ბრძოლის რაიმე ქმედებებს. 2021-2022 წლების ეროვნული ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმა ჯერ კიდევ არ შემუშავებულია.

კანონმდებლობა

საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 180-ე მუხლის მიხედვით, თაღლითობა განმარტებულია, როგორც მართლსაწინააღმდეგო მისაკუთრების მიზნით სხვისი ნივთის დაუფლება ან ქონებრივი უფლების მიღება მოტყუებით. სისხლის სამართლის სანქციები თაღლითობისთვის მოიცავს ჯარიმას, საზოგადოებისთვის სასარგებლო შრომას, შინაპატიმრობას და თავისუფლების აღკვეთას 10 წლამდე, შემთხვევის სიმძიმიდან გამომდინარე.

არსებობს რამდენიმე სამართალდამცავი ორგანო, რომლის იურისდიქციაშიც შედის თაღლითობის შემთხვევების დევნა, მათ შორის, შინაგან საქმეთა სამინისტრო (საგამომძიებო და კრიმინალური დანაყოფები), ფინანსთა სამინისტროს საგამომძიებო სამსახური და საქართველოს პროკურატურა.

სასამართლო პრაქტიკა

2020 წლის 24 ივნისს, საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ანტიკორუფციული სააგენტოს თანამშრომლებმა დააკავეს ქუთაისის მერიის სსიპ „კულტურის, ხელოვნებისა და საგანმანათლებლო დაწესებულებების კავშირის“ მეცნიერ-თანამშრომელი. გამოძიებამ დაადგინა, რომ დაკავებულმა ქუთაისის მერიაში დასაქმების სანაცვლოდ მოქალაქეს 800 ლარი მოსთხოვა და წინასწარ აიღო 400 ლარი. გამოძიება მნიშვნელოვანი ზიანის მიყენებით თაღლითობის მცდელობის ფაქტზე მიმდინარეობს, რაც ითვალისწინებს თავისუფლების აღკვეთას 4-დან 7 წლამდე ვადით.²⁶⁴

4.5. ნეპოტიზმი

ნეპოტიზმი არის ოფიციალური თანამდებობის ექსპლუატაცია ოჯახის წევრის ან მეგობრის სასარგებლოდ (მაგ. სამსახურში დასაქმებით ან უპირატესობის მიცემით). ნეპოტიზმი და ფავორიტიზმის სხვა ფორმები იწვევს იმას, რომ ადგილობრივი და რეგიონული მმართველობის ორგანოები მოკლებული არიან საუკეთესო შესაძლებლობების მქონე კადრებს. ეს, თავის მხრივ, ქმნის ნოყიერ გარემოს კორუფციისთვის და ამცირებს ადმინისტრაციის მუშაობის ეფექტიანობასა და ნაყოფიერებას.

საერთაშორისო სტანდარტები

ნებისმიერი ტიპის კორუფცია, ნეპოტიზმი, განხილულია შემდეგ საერთაშორისო სტანდარტებსა და სახელმძღვანელო დოკუმენტებში:

- **გაერთიანებული ერების კონვენცია კორუფციის წინააღმდეგ**²⁶⁵ არის ერთადერთი იურიდიულად სავალდებულო უნივერსალური ანტიკორუფციული ინსტრუმენტი.
- ზემოთ აღნიშნული კონვენციის დამატებას წარმოადგენს **კონვენციის ტექნიკური სახელმძღვანელო**.²⁶⁶
- **ევროსაბჭოს სისხლის სამართლის კონვენცია კორუფციის შესახებ (ETS No. 173)**²⁶⁷ მიზნად ისახავს კორუფციული პრაქტიკის კრიმინალიზაციას და სამართლებრივ დევნაში საერთაშორისო ურთიერთთანამშრომლობის გაუმჯობესებას.
- **ევროსაბჭოს სამოქალაქო სამართლის კონვენცია კორუფციის შესახებ (ETS No. 174)**²⁶⁸ განსაზღვრავს ზოგად საერთაშორისო წესებს იმ პირებისთვის ზიანის ანაზღაურების შესახებ, რომლებიც დააზარალა კორუფციამ.
- **ევროსაბჭოს კონგრესის რეზოლუცია და რეკომენდაცია ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფლებაში ნეპოტიზმის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ**²⁶⁹ ადგენს სტანდარტებს კარგი პრაქტიკისთვის და წარმოადგენს სტრატეგიას რეგიონულ და ადგილობრივ ხელისუფლებაში კადრის აყვანისას კორუფციის აღკვეთის მიზნით.
- **ევროკავშირის კონვენცია კორუფციაში ჩართული თანამდებობის პირების შესახებ**²⁷⁰ მიზნად ისახავს ევროკავშირის ან მისი წევრი ქვეყნების თანამდებობის პირების კორუფციაში ჩართულობასთან ბრძოლას.

ადგილობრივი კონტექსტი

ნეპოტიზმი ყოველთვის იყო მნიშვნელოვანი გამოწვევა საქართველოს საჯარო დაწესებულებების უმრავლესობაში. ხშირ შემთხვევაში თანამდებობის პირები ასაქმებენ

თავიანთ ნათესავებს სხვადასხვა საჯარო დაწესებულებაში როგორც ცენტრალურ, ასევე ადგილობრივ დონეზე. სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციები ხშირად აღნიშნავენ კონკრეტულ შემთხვევებს, როცა მაღალი რანგის თანამდებობის პირების ოჯახის წევრები და მეგობრები საქმეებიან საჯარო დაწესებულებებში. 2019 წელს ჩატარებული კვლევის თანახმად, გამოკითხულთა 59% ფიქრობს, რომ თანამდებობის პირები ბოროტად იყენებენ თავიანთ მდგომარეობას, ხოლო მათი 91 პროცენტი, ვინც ამ მოსაზრებას იზიარებს, მიიჩნევს, რომ ისინი ამას ნათესავებისა და ახლობლების დასაქმებისთვის აკეთებენ.²⁷¹

კანონმდებლობა

კანონმდებლობა არ ახდენს ნეპოტიზმის კრიმინალიზაციას. სამართლიანი დასაქმების პრაქტიკა განისაზღვრება „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით²⁷² და ასევე რეგულირდება ეთიკის ნორმებით, რომელიც 2017 წელს იქნა მიღებული მთავრობის დადგენილებით.²⁷³

სასამართლო პრაქტიკა

პარლამენტის რამდენიმე წევრის ნათესავები დასაქმებული იყვნენ საქართველოს ეროვნული კომუნიკაციების კომისიაში (GNCC) პარლამენტის წევრების უფლებამოსილების ძალაში შესვლის შემდეგ.²⁷⁴ საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველომ მოახდინა ნეპოტიზმის 70 სავარაუდო შემთხვევის იდენტიფიცირება საქართველოს მუნიციპალიტეტებში - საჯარო მოხელეთა მეუღლეები, შვილები და მშობლები დასაქმებულები იყვნენ ან იმავე საჯარო დაწესებულებაში, ან ამ საჯარო მოხელეებთან დაკავშირებულ მუნიციპალურ სააგენტოებში. მაგალითად, 2017 წელს, ონის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თავმჯდომარის მეუღლე დანიშნული იყო ამავე მუნიციპალიტეტის მმართველობაში შემავალ იურიდიულ პირში სპორტულ კლუბებთან ურთიერთობების მენეჯერად.²⁷⁵

4.6. ადმინისტრაციული რესურსების არამიზნობრივად გამოყენება საარჩევნო კამპანიებში

ადმინისტრაციული რესურსების არამიზნობრივად გამოყენება²⁷⁶ საარჩევნო კამპანიებში გულისხმობს პოლიტიკოსებისა და საჯარო მოსამსახურეების მიერ ადამიანური, ფინანსური, მატერიალური, in natura და არამატერიალური რესურსების უკანონოდ და ბოროტად გამოყენებას იმისთვის, რომ გავლენა მოახდინონ არჩევნების შედეგებზე და შესაბამისად, დააზიანონ არჩევნების სამართლიანობა.

საერთაშორისო სტანდარტები

საქართველოს მიერ რატიფიცირებული და შესასრულებლად სავალდებულოა შემდეგი საერთაშორისო ხელშეკრულებები და ინსტრუმენტები:

- გაერთიანებული ერების სამოქალაქო და პოლიტიკურ უფლებათა პაქტი²⁷⁷ (მუხლები: 19, 21, 22 და 25) გარდა ამისა, ადამიანის უფლებათა კომიტეტის ზოგადი კომენტარი N5, პარ:25.²⁷⁸

- ევროსაბჭოს ადამიანის უფლებების კონვენცია (ETS No. 5). კერძოდ მუხლები 10, 11 და დამატებითი ოქმის მუხლი 3 (ETS No 9).²⁷⁹
- გაერთიანებული ერების კონვენცია კორუფციის წინააღმდეგ²⁸⁰ კერძოდ მუხლები 7, 17 და 19.
- ევროსაბჭოს სისხლის სამართლის კონვენცია კორუფციის შესახებ (ETS No. 173).²⁸¹
- ევროსაბჭოს სამოქალაქო სამართლის კონვენცია კორუფციის შესახებ (ETS No. 174).²⁸²

გარდა ამისა, ადმინისტრაციული რესურსების უკანონოდ გამოყენება საარჩევნო კამპანიებში დარეგულირებულია შემდეგი სტანდარტებითა და სახელმძღვანელო პრინციპებით:

- ევროსაბჭოსა და OSCE/ODHIR-ის ერთობლივი სახელმძღვანელო საარჩევნო პროცესებში ადმინისტრაციული რესურსების უკანონო გამოყენების პრევენციის და მასზე რეაგირების შესახებ²⁸³ აკონკრეტებს იმ ზომებს, რომლებიც უნდა განხორციელდეს შესაბამისი მიზნით.
- ევროსაბჭოს ვენეციის კომისიის ანგარიში საარჩევნო პროცესებში ადმინისტრაციული რესურსების არამიზნობრივად გამოყენების შესახებ.²⁸⁴
- ევროსაბჭოს კონგრესის რეზოლუცია საარჩევნო პროცესებში ადმინისტრაციული რესურსის არამიზნობრივად გამოყენების შესახებ: ადგილობრივი და რეგიონული არჩევითი თანამდებობის პირების და წარმომადგენლების როლი²⁸⁵ და მისი განმარტებითი ბარათი.
- ევროსაბჭოს კონგრესის ჩეკლისტი საერთაშორისო სტანდარტებსა და კარ პრაქტიკასთან შესაბამისობისთვის საარჩევნო პროცესებში ადმინისტრაციული რესურსების არამიზნობრივი გამოყენების პრევენციის მიზნით ადგილობრივ და რეგიონულ დონეზე.²⁸⁶
- ევროსაბჭოს კონგრესის ბუკლეტი ადმინისტრაციულ რესურსებსა და სამართლიან არჩევნებზე გვთავაზობს პრაქტიკულ მაგალითებსა და სახელმძღვანელო პრინციპებს.²⁸⁷

ადგილობრივი კონტექსტი

საქართველოში ჩატარებული არჩევნების კონტექსტში, ადმინისტრაციული რესურსების არამიზნობრივად გამოყენება, როგორც ადგილობრივი, ისე საერთაშორისო დამკვირვებლების მიერ ბოლო წლებში დაფიქსირებულ ერთ-ერთ ყველაზე მკაფიო პრობლემას წარმოადგენს.²⁸⁸ მსგავს შემთხვევებზე საუბრისას ადგილობრივი დამკვირვებლები ხაზგასმით გამოყოფენ ბოლო არჩევნებთან დაკავშირებულ შემდეგ დარღვევებს:

- აღსრულებითი ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენება;
- სამართლებრივი ადმინისტრაციული რესურსების საარჩევნო მიზნით გამოყენება;
- ინსტიტუციური ადმინისტრაციული რესურსების საარჩევნო მიზნით გამოყენება;
- ფინანსური ადმინისტრაციული რესურსების საარჩევნო მიზნით გამოყენება;
- მუნიციპალურ/სახელმწიფო ბიუჯეტში წინასაარჩევნო ცვლილებები სოციალური, ჯანდაცვისა და ინფრასტრუქტურული პროექტების გაფართოების მიზნით წინასაარჩევნო ცვლილება.²⁸⁹

აღნიშნული გამოწვევების დასაძლევად საჭიროა საკანონმდებლო ცვლილებების განხორციელება და პრაქტიკაში მათი სათანადოდ აღსრულება, რაც მმართველი პარტიის პოლიტიკურ ნებას მოითხოვს.

კანონმდებლობა

საქართველოს საარჩევნო კოდექსის 48-ე მუხლის თანახმად, წინასაარჩევნო აგიტაციისა და კამპანიის პროცესში საარჩევნო სუბიექტის მხარდასაჭერად ან საწინააღმდეგოდ ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენება იკრძალება. აღნიშნული აკრძალვა ვრცელდება ადმინისტრაციული შენობების, საკომუნიკაციო საშუალებების, საინფორმაციო მომსახურებისა და სხვადასხვა სახის ტექნიკის, აგრეთვე სახელმწიფო ინსტიტუტების საკუთრებაში არსებული სატრანსპორტო საშუალებების გამოყენებაზეც. აღნიშნული კოდექსის 49-ე მუხლი ითვალისწინებს საბიუჯეტო თანხების, თანამდებობრივი ან სამსახურებრივი მდგომარეობის გამოყენების აკრძალვას, რაც შემდეგ გარემოებებს მოიცავს:

- ა) სამსახურებრივად დაქვემდებარებული ან სხვაგვარად დამოკიდებული პირის ჩაბმას ისეთ საქმიანობაში, რომელიც ხელს უწყობს კანდიდატის წარდგენას ან/და არჩევას;
- ბ) სახელმწიფო ხელისუფლების ან მუნიციპალიტეტის ორგანოს მიერ დაფინანსებული სამსახურებრივი მივლინებების დროს ხელმოწერების შეგროვებას და წინასაარჩევნო აგიტაციის გაწევას;
- გ) წინასაარჩევნო აგიტაციის გაწევას სამუშაო საათების განმავლობაში ან/და სამსახურებრივი ფუნქციების შესრულებისას.

ამასთან, არჩევნების დღემდე მე-60 დღიდან არჩევნების დღის ჩათვლით აკრძალულია ისეთი პროექტების/პროგრამების განხორციელება, რომლებიც მანამდე არ იყო გათვალისწინებული სახელმწიფო ბიუჯეტში. გარდა ამისა, აკრძალულია სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული სოციალური გასაცემლების (პენსია, სოციალური დახმარება, შემწეობა და სხვა) ოდენობების ზრდა.²⁹⁰

ადგილობრივი სადამკვირვებლო არასამთავრობო ორგანიზაციების თანახმად, საქართველოს კანონმდებლობა ძალიან ვიწროდ განმარტავს ადმინისტრაციული რესურსების საარჩევნო მიზნით გამოყენებას და ხშირ შემთხვევაში ბევრი საკითხი რეგულირების გარეშე რჩება. კერძოდ, ადმინისტრაციულმა ორგანომ შესაძლოა განახორციელოს რიგი ქმედებები, რითაც იგი კანონს არ დაარღვევს, თუმცა მის მიერ საზოგადოებისთვის გაწეული კონკრეტული სიკეთეები შეიძლება ისეთი სახით იქნეს მიწოდებული, რომ მას დიდი გავლენა ჰქონდეს ამომრჩევლის ნებაზე.²⁹¹

სასამართლო პრაქტიკა

დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისმა (OSCE) 2017 წლის ადგილობრივი არჩევნების დროს ადმინისტრაციული რესურსის არამიზნობრივი გამოყენების რამდენიმე შემთხვევაზე გაამახვილა ყურადღება. კერძოდ, ბათუმის შემთხვევით დასტურდება, რომ ბათუმის საქალაქო სასამართლომ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტროს თანამშრომელი „ქართული ოცნების“ (მმართველი პარტია) წინასაარჩევნო ღონისძიების ამსახველი ფოტოების აღნიშნული სამინისტროს ოფიციალურ ფეისბუქ გვერდზე გამოქვეყნების გამო გააფრთხილა. ამასთან, თბილისის მერიამ სოციალური რეკლამა გადასცა ეთერში, რომელშიც არსებული ადმინისტრაციის მიღწევები იყო ასახული. უფრო მეტიც, მერიის მიერ ორგანიზებულ გახსნით ღონისძიებებზე მხოლოდ „ქართული ოცნების“ მერობის კანდიდატი იყო მიწვეული.²⁹²

გარდა ამისა, საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო (TI-G) მმართველი პარტიის საარჩევნო ღონისძიებებზე საბიუჯეტო ორგანიზაციებში დასაქმებული ადამიანების მასშტაბური მობილიზებას უსვამს ხაზს. ორგანიზაციაში მიაჩნიათ, რომ საჯარო მოსამსახურეთა მსგავსი მობილიზება, კანონის პირდაპირი დარღვევაც რომ არ იყოს, სამოქალაქო სექტორის პოლარიზებასა და პოლიტიზებას უწყობს ხელს.²⁹³ საერთო ჯამში, საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველომ ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების შემთხვევებზე სულ 16 საჩივარი შეიტანა ცენტრალურ და სხვადასხვა საოლქო საარჩევნო კომისიებში, საიდანაც მხოლოდ ორი დაკმაყოფილდა. ორგანიზაციის მიერ მომზადებული ანგარიშის თანახმად, შემთხვევათა უმეტესობა საჯარო მოხელეების მხრიდან სამუშაო საათებში გაწეულ უკანონო აგიტაციასა და სხვადასხვა მუნიციპალიტეტების მხრიდან თანამდებობრივი მდგომარეობის გამოყენებას უკავშირდება.²⁹⁴

გარდა ამისა, სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება (ISFED) - კიდევ ერთი სადამკვირვებლო არასამთავრობო ორგანიზაცია აღნიშნავს, რომ კანონით დაწესებული შეზღუდვების მიუხედავად, მუნიციპალიტეტების დიდმა ნაწილმა ბიუჯეტებში ცვლილებები შეიტანა, რომლის საფუძველზეც გაიზარდა სოციალური, ჯანდაცვის და ინფრასტრუქტურული პროექტები.²⁹⁵

4.7. გამომძალვა

გამომძალვა არის იძულების გამოყენება ინდივიდისგან ან დაწესებულებიდან ფულის, საქონლის, მომსახურების ან სხვა უპირატესობის მისაღებად. გამომძალვა მსხვერპლისთვის ზიანის მიყენების გარდა, ამცირებს საზოგადოების ნდობას ხელისუფლების მიმართ და შეუძლია ხელი შეუშალოს ბიზნესის განვითარებასა და ინვესტიციებს ამ სფეროში.

საერთაშორისო სტანდარტები

როგორც კორუფციის ერთ-ერთი სახეობა, გამომძალვა დაფარულია შემდეგი საერთაშორისო სტანდარტებითა და სახელმძღვანელო დოკუმენტებით:

- გაერთიანებული ერების კონვენცია კორუფციის წინააღმდეგ²⁹⁶ ერთადერთი შესასრულებლად სავალდებულო საერთაშორისო ანტიკორუფციული ინსტრუმენტია.
- ზემოთ აღნიშნული კონვენციის ტექნიკური სახელმძღვანელო.²⁹⁷
- ევროსაბჭოს სისხლის სამართლის კონვენცია კორუფციის შესახებ (ETS No. 173)²⁹⁸ მიზნად ისახავს კორუფციული პრაქტიკის კრიმინალიზაციის კოორდინაციასა და საერთაშორისო თანამშრომლობის გაუმჯობესებას სამართლებრივი დევნის პროცესში.
- ევროსაბჭოს სამოქალაქო სამართლის კონვენცია კორუფციის შესახებ (ETS No. 174)²⁹⁹ განსაზღვრავს საერთაშორისო სტანდარტებს კორუფციით დაზარალებულ პირთა ეფექტიანი ანაზღაურების საშუალებების შესახებ.
- ევროკავშირის კონვენცია თანამდებობის პირთა კორუფციის წინააღმდეგ³⁰⁰ მიზნად ისახავს მაღალი თანამდებობის პირთა ჩართულობით კორუფციული ქმედებების წინააღმდეგ ბრძოლას ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში.

ადგილობრივი კონტექსტი

გამოძალა საქართველოში ყველაზე ნაკლებად გავრცელებული დანაშაულია.³⁰¹ შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიერ გამოქვეყნებული ინფორმაციის მიხედვით, 2020 წელს საქართველოში სავარაუდო გამოძალის 79 შემთხვევა დაფიქსირდა, საიდანაც 20 (25%) წარმატებით გაიხსნა 2019 წელთან შედარებით, როცა 113 რეგისტრირებული სავარაუდო შემთხვევიდან 51 (45%) იქნა წარმატებით გახსნილი.³⁰² როგორც ციფრები გვაჩვენებს, რეგისტრირებული გამოძალის შემთხვევები მნიშვნელოვნად შემცირდა 2020 წელს წინა წელთან შედარებით, თუმცა, ამავდროულად შემცირდა წარმატებით გახსნილი საქმეების პროცენტული მაჩვენებელიც.

კანონმდებლობა

სისხლის სამართლის კოდექსის 181-ე მუხლი განმარტავს გამოძალას, როგორც სხვისი ნივთის ან ქონებრივი უფლების გადაცემის ან ქონებრივი სარგებლობის მოთხოვნას, რასაც ერთვის დაზარალებულის ან მისი ახლო ნათესავის მიმართ ძალადობის გამოყენების ან მათი ნივთის განადგურების ან დაზიანების ანდა მათთვის სახელის გამტეხი ცნობის გახმაურების ან სხვა ისეთი ცნობის გავრცელების მუქარა, რომელმაც შეიძლება არსებითად დააზიანოს მათი უფლებები. დანაშაული დასჯადია ჯარიმით ან თავისუფლების აღკვეთით ორიდან ოთხ წლამდე. დამამძიმებელ გარემოებებში ჩადენილი გამოძალისთვის მაქსიმალურ სასჯელად გათვალისწინებულია ცხრა წლამდე თავისუფლების აღკვეთა.

სასამართლო პრაქტიკა

ამ დროისთვის სასამართლო პრაქტიკის შესაბამისი მაგალითები არ არსებობს.

4.8. კლიენტელიზმი

კლიენტელიზმი არის პირადი სარგებლის დაპირება და მიღება (მაგალითად, საჩუქარი, სესხი, ჯილდო, კეთილდღეობა, სამუშაო და ა.შ.) პოლიტიკური მხარდაჭერის სანაცვლოდ. ის ხშირად ემყარება არათანაბარ ურთიერთობას "პატრონსა" (მაგალითად, პოლიტიკურ ლიდერს) და კლიენტს (მაგალითად, ამომრჩეველს) შორის. კლიენტელიზმი იწვევს გადაწყვეტილებებს, რომლებიც ემსახურება რამდენიმე ადამიანის განსაკუთრებულ და არა ფართო საზოგადოების ინტერესებს, რასაც მოჰყვება უსამართლო და არალეგიტიმური შედეგები.

საერთაშორისო სტანდარტები

როგორც კორუფციის ერთ-ერთი სახეობა, კლიენტელიზმი დაფარულია შემდეგი საერთაშორისო სტანდარტებითა და სახელმძღვანელო დოკუმენტებით:

- გაერთიანებული ერების კონვენცია კორუფციის წინააღმდეგ³⁰³ ერთადერთი შესასრულებლად სავალდებულო საერთაშორისო ანტიკორუფციული ინსტრუმენტი.
- ზემოთ აღნიშნული კონვენციის ტექნიკური სახელმძღვანელო.³⁰⁴
- ევროსაბჭოს სისხლის სამართლის კონვენცია კორუფციის შესახებ (ETS No. 173)³⁰⁵ მიზნად ისახავს კორუფციული პრაქტიკის კრიმინალიზაციის კოორდინაციასა და საერთაშორისო თანამშრომლობის გაუმჯობესებას სამართლებრივი დევნის პროცესში.
- ევროსაბჭოს სამოქალაქო სამართლის კონვენცია კორუფციის შესახებ (ETS No. 174)³⁰⁶ განსაზღვრავს საერთაშორისო სტანდარტებს კორუფციით დაზარალებულ პირთა

ეფექტიანი ანაზღაურების საშუალებების შესახებ.

- **ევროსაზოგადოების კონგრესის რეზოლუცია და რეკომენდაცია ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფლებებში ნეპოტიზმთან ბრძოლის შესახებ**³⁰⁷ მოიცავს საუკეთესო პრაქტიკის სტანდარტებს და წარმოადგენს ევროპის ადგილობრივ და რეგიონულ მთავრობებში დასაქმების პროცესებში კორუფციის პრევენციის სტრატეგიას.
- **ევროკავშირის კონვენცია თანამდებობის პირთა კორუფციის წინააღმდეგ**³⁰⁸ მიზნად ისახავს მაღალი თანამდებობის პირთა ჩართულობით კორუფციული ქმედებების წინააღმდეგ ბრძოლას ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში.

ადგილობრივი კონტექსტი

კლიენტელიზმი არ არის ფართოდ გავრცელებული ტერმინი საქართველოში. ამავდროულად, სამართალდამცავი უწყებები არ აქცევენ ადეკვატურ ყურადღებას კლიენტელიზმის პრობლემას. მიუხედავად სამოქალაქო საზოგადოების მხრიდან არაერთი ბრალდების, რომ ხდებოდა ამომრჩეველთა მოსყიდვა თითქმის ყველა არჩევნების დროს, ამ საკითხზე გამოძიება არ განხორციელებულა. შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიერ ბოლო წლებში მსგავსი დანაშაული არ დაფიქსირებულა (ბოლო არჩევნები ჩატარდა 2018 წელს და 2020 წელს).

კანონმდებლობა

სისხლის სამართლის კოდექსის 164¹ მუხლის მიხედვით ფულის, ფასიანი ქაღალდების (მათ შორის, ფინანსური ინსტრუმენტის), სხვა ქონების, საკუთრების უფლებების, მომსახურების ან სხვა უპირატესობის შეთავაზება, დაპირება, გადაცემა ან გაცემა საარჩევნო მიზნებისთვის, პირდაპირ ან არაპირდაპირ, ან წინასწარი შეცნობით მისი მიღება, ან ფიქტიური, თვალთმაქცური ან სხვა გარიგება სამართლებრივი შეზღუდვების თავიდან აცილების მიზნით, თუ ასეთი გარიგების ღირებულება არ აღემატება 100 ლარს, ისჯება ჯარიმით, თუ ასეთი გარიგების ღირებულება აღემატება 100 ლარს, მაშინ ისჯება სამ წლამდე თავისუფლების აღკვეთით ან ჯარიმით.

სასამართლო პრაქტიკა

ამ დროისთვის სასამართლო პრაქტიკის შესაბამისი მაგალითები არ არსებობს.

4.9. პატრონაჟი

პატრონაჟი წარმოადგენს ოფიციალური პოზიციის გამოყენებას საჯარო სამსახურში ფავორიტიზმის საფუძველზე პირის დანიშვნის მიზნით, ხშირად პოლიტიკური მხარდაჭერის სანაცვლოდ. ის შეიძლება მჭიდროდ იყოს დაკავშირებული კლიენტელიზმის, ქრონიზმისა და ნეპოტიზმის ცნებებთან. პატრონაჟი იწვევს გადაწყვეტილებების მიღებას არა საზოგადოების ინტერესების, არამედ გადაწყვეტილების მიმღების და მათი თანამოაზრეების ინტერესებს საფუძველზე. ის არღვევს ლეგიტიმური პოლიტიკური გავლენის საზღვრებს და დამსახურების პრინციპებს და იწვევს საჯარო ფინანსების ფლანგვას.

საერთაშორისო სტანდარტები

როგორც კორუფციის ერთ-ერთი სახეობა, პატრონაჟი დაფარულია შემდეგი საერთაშორისო სტანდარტებითა და სახელმძღვანელო დოკუმენტებით:

- გაერთიანებული ერების კონვენცია კორუფციის წინააღმდეგ³⁰⁹ ერთადერთი შესასრულებლად სავალდებულო საერთაშორისო ანტიკორუფციული ინსტრუმენტია.
- ზემოთ აღნიშნული კონვენციის ტექნიკური სახელმძღვანელო.³¹⁰
- ევროსაბჭოს სისხლის სამართლის კონვენცია კორუფციის შესახებ (ETS No. 173)³¹¹ მიზნად ისახავს კორუფციული პრაქტიკის კრიმინალიზაციის კოორდინაციასა და საერთაშორისო თანამშრომლობის გაუმჯობესებას სამართლებრივი დევნის პროცესში.
- ევროსაბჭოს სამოქალაქო სამართლის კონვენცია კორუფციის შესახებ (ETS No. 174)³¹² განსაზღვრავს საერთაშორისო სტანდარტებს კორუფციით დაზარალებულ პირთა ეფექტიანი ანაზღაურების საშუალებების შესახებ.
- ევროსაბჭოს კონგრესის რეზოლუცია და რეკომენდაცია ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფლებებში ნეპოტიზმთან ბრძოლის შესახებ³¹³ მოიცავს საუკეთესო პრაქტიკის სტანდარტებს და წარმოადგენს ევროპის ადგილობრივ და რეგიონულ მთავრობებში დასაქმების პროცესებში კორუფციის პრევენციის სტრატეგიას.
- ევროკავშირის კონვენცია თანამდებობის პირთა კორუფციის წინააღმდეგ³¹⁴ მიზნად ისახავს მაღალი თანამდებობის პირთა ჩართულობით კორუფციული ქმედებების წინააღმდეგ ბრძოლას ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში.

ვინაიდან ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენება საარჩევნო პროცესებში არის პატრონაჟის ყველაზე ფართოდ გავრცელებული, როგორც კორუფციის ფორმა, მასთან დაკავშირებით აქტუალურია შემდეგი საერთაშორისო სტანდარტები:

- ევროპის საბჭოს კონგრესის რეზოლუცია საარჩევნო პროცესებში ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენების შესახებ: ადგილობრივ და რეგიონულ დონეზე არჩეული წარმომადგენლებისა და საჯარო მოხელეების როლი³¹⁵ მოიცავს საერთაშორისო სტანდარტებსა და საუკეთესო პრაქტიკას ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენების წინააღმდეგ.
- ევროპის საბჭოსა და OSCE/ODHIR-ის ერთობლივი სახელმძღვანელო საარჩევნო პროცესებში ადმინისტრაციული რესურსების უკანონო გამოყენების პრევენციის და მასზე რეაგირების შესახებ³¹⁶ მიზნად ისახავს გადაწყვეტილების მიმღებთა დახმარებას კანონების მიღებასა და კონკრეტული ღონისძიებების გატარებაში ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენების თავიდან ასაცილებლად.

ადგილობრივი კონტექსტი

2017 წელს „საჯარო სამსახურის შესახებ“ ახალი კანონის ძალაში შესვლის შემდეგ მნიშვნელოვნად გაუმჯობესდა საჯარო სამსახურის სისტემა საქართველოში. ახალმა კანონმა დანერგა თვისებრივად ახალი მიდგომები პრაქტიკაში, რაც მიზნად ისახავს ქვეყანაში ერთიანი საჯარო სამსახურის დამკვიდრებას კარიერული წინსვლის, დამსახურების, პოლიტიკური ნეიტრალიტეტისა და მიუკერძოებლობის საფუძველზე. საჯარო სამსახურში პატრონაჟის წინააღმდეგ საბრძოლველად, კანონით არის გათვალისწინებული თანამშრომელთა აყვანის გამჭვირვალე წესები. მიუკერძოებელი კარიერული წინსვლის უზრუნველსაყოფად დამკვიდრდა თანამშრომელთა შეფასების სისტემა.

კანონმდებლობა

პატრონაჟი, როგორც ასეთი, ნახსენები არ არის ეროვნულ ანტიკორუფციულ კანონმდებლობაში, თუმცა, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონი არეგულირებს საჯარო მოსამსახურის დანიშვნას, კარიერულ განვითარებას, თანამდებობიდან გათავისუფლებას, წახალისებას და დისციპლინურ პასუხისმგებლობას. „საჯარო სამსახურში ინტერესთა კონფლიქტისა და კორუფციის შესახებ“ კანონი ითვალისწინებს გარკვეულ დებულებებს ეთიკისა და კეთილსინდისიერების შესახებ. მთავრობის განკარგულებით, რომლითაც დამტკიცდა საჯარო მოსამსახურეთა ეთიკის წესები, შემოღებულია პრინციპები, როგორიცაა მიუკერძოებლობა, პროფესიონალიზმი, დამოუკიდებლობა და საჯარო მოსამსახურის ანგარიშვალდებულება.

სასამართლო პრაქტიკა

საქართველოში არ არის რეგისტრირებული პატრონაჟის შემთხვევები, თუმცა, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები წინა წლებში მიუთითებდნენ საჯარო მოხელეების ოჯახის წევრების საჯარო სამსახურში დასაქმების შემთხვევებზე, რაც მოიცავდა ნეპოტიზმის მაღალ რისკებს.³¹⁷ აღნიშნულ შემთხვევათა უმეტესობა გამოვლინდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში, მაგალითად, საჯარო მოხელეების (მათ შორის, ბორჯომის მუნიციპალიტეტის, ქუთაისის საკრებულოს, ასევე ამბროლაურის მუნიციპალიტეტის თანამდებობის პირების) ოჯახის წევრების დასაქმება მუნიციპალურ არასამეწარმეო (არაკომერციულ) იურიდიულ პირებში.³¹⁸

დასკვნა

ადგილობრივი ხელისუფლება მნიშვნელოვან როლს ასრულებს მოქალაქეების კეთილდღეობის შენარჩუნების, მომსახურების გაწევის და ხალხსა და საჯარო დაწესებულებებს შორის ურთიერთობის თვალსაზრისით. მოქალაქეების ჩართულობას შეუძლია უზრუნველყოს საჯარო ხელისუფლებისა და მომსახურების განხორციელების ანგარიშვალდებულების გაზრდა მოსახლეობის საჭიროებებისა და მიზნების შესაბამისად, ხალხის ცხოვრების გაუმჯობესება და ადგილობრივი ინსტიტუტების მიმართ მოქალაქეების ნდობის გაზრდა.

ადგილობრივი თვითმმართველობები საქართველოში მნიშვნელოვან ნაბიჯებს დგამენ უფრო ღია და ინკლუზიური გადაწყვეტილების მისაღებად. აუცილებელია მოქალაქეებისა და სხვა მაცხოვრებლების გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ჩართვა პოლიტიკის შემუშავების პროცესის ადრეული ეტაპიდან. ადგილობრივი ორგანოებმა უნდა უზრუნველყონ კანონებისა და პოლიტიკის დანერგვა პრაქტიკაში და ხელი შეუწყონ გამჭვირვალობას, ანგარიშვალდებულებასა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობას. გამჭვირვალობა და მოქალაქეთა მონაწილეობა არის მნიშვნელოვანი ადგილობრივი დემოკრატიისთვის და ხელს უწყობს საჯარო სერვისების მიწოდებას, კორუფციასთან ბრძოლას და მის პრევენციას, და მთავრობის მიმართ მოქალაქეების ნდობის ჩამოყალიბებას.

ამ სახელმძღვანელოში აღწერილი მექანიზმები წარმოადგენს ადგილობრივი და რეგიონული ორგანოებისათვის კორუფციის თავიდან აცილების, მისი რისკების შემცირების და ყველა დონეზე ეფექტური და ანგარიშვალდებული დაწესებულებების განვითარების შესაძლებლობას. სხვა რეფორმები, როგორიცაა მამხილებლების დაცვა და დამოუკიდებელი მედიისა და სამოქალაქო საზოგადოების მხარდაჭერა, ასევე, მნიშვნელოვანია გამჭვირვალე მთავრობის, საჯარო დაწესებულებებში ეთიკის წესებისა და ანგარიშვალდებულების დასანერგად.

ევროპის საბჭოს ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფალთა კონგრესი მხარს უჭერს ადგილობრივ ხელისუფლებას გააუმჯობესოს დემოკრატიის ხარისხი, აიცილოს თავიდან კორუფცია, დანერგოს ეთიკის წესები საჯარო დაწესებულებების ანგარიშვალდებულების გაზრდის, გამჭვირვალობისა და მოქალაქეთა ჩართულობის უზრუნველყოფის მიზნით.

გამოყენებული წყაროები

- ¹ ევროპის საბჭოს ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფალთა კონგრესი (მარტი 2021), 2021-2026 წწ. პრიორიტეტები, სტრასბურგი, ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/2021-2026-priorities-of-the-congress-of-local-and-regional-authorities/1680a1b0bd>
- ² მდგრადი განვითარების მიზნები, ხელმისაწვდომია: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>
- ³ გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია, გენერალური ასამბლეა, *ჩვენი სამყაროს ტრანსფორმირება: 2030 წლის დღის წესრიგი მდგრადი განვითარებისთვის*, A/RES/70/1, 21 ოქტომბერი 2015. ხელმისაწვდომია: <https://undocs.org/A/RES/70/1>
- ⁴ ამ პუბლიკაციაში, ტერმინი საჯარო მოხელეები მიუთითებს არჩეულ წარმომადგენლებს, საჯარო ხელისუფლებას და საჯარო მოხელეებს (ადგილობრივ, რეგიონულ თუ ეროვნულ დონეზე) ვისაც უკავია საკანონმდებლო, ადმინისტრაციული ან სამართლებრივი თანამდებობა და ყველა ის ადამიანი ვინც ასრულებს საჯარო ფუნქციას, მათ შორის საჯარო სააგენტოები და საწარმოები, რომლებიც შედის მთავრობის საკუთრებაში.
- ⁵ ევროპის საბჭოს ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფალთა კონგრესი (2018), *რეზოლუცია 433 (2018) ადგილობრივ და რეგიონულ მმართველობაში ჩართული ყველა პირის ქცევის ევროპული კოდექსის შესახებ*, ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/16808d3295>
- ⁶ კორუფციის პრევენცია და საზოგადოებრივი ეთიკის ხელშეწყობა ადგილობრივ და რეგიონულ დონეზე აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებში, ევროკავშირის რეგიონების კომიტეტი, 2017. დოკუმენტი იხილეთ მომდევნო ბმულზე: <https://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/Preventing-Corruption.pdf>
- ⁷ საქართველოსა და ევროკავშირის შორის ასოცირების ხელშეკრულება, რომელიც ძალაში შევიდა 2016 წლის 1 ივლისს. იხილეთ თავი 21 (რეგიონული განვითარება, თანამშრომლობა საზღვრისპირა და რეგიონულ დონეზე), ხელმისაწვდომია: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/association_agreement.pdf
- ⁸ საქართველოს მთავრობის №200 დადგენილება საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების განსაზღვრის შესახებ, 20 აპრილი 2017, ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/document/view/3645402?publication=1>
- ⁹ საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, 27 ოქტომბერი 2015, ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/document/view/3031098?publication=29>
- ¹⁰ საქართველოს მუნიციპალიტეტების ეროვნული შეფასება 2019 (LSG Index). ხელმისაწვდომია: <http://www.lsgindex.org/ge/outcome/view/2/>
- ¹¹ იქვე.
- ¹² რეკომენდაცია No. R (2000) მინისტრთა კომიტეტის 10 წევრ სახელმწიფოებს საჯარო მოხელეთა ქცევის კოდექსის შესახებ, ევროპის საბჭო. ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/16806cc1ec>
- ¹³ ევროპის საბჭოს ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფალთა კონგრესი (2018), *რეზოლუცია 433 (2018) ადგილობრივ და რეგიონულ მმართველობაში ჩართული ყველა პირის ქცევის ევროპული კოდექსის შესახებ*, ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/16808d3295>
- ¹⁴ შემოკლებული სახელმძღვანელო საზოგადოებრივი ეთიკის შესახებ ადგილობრივ დონეზე, ევროპის საბჭო. ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/1680748013>
- ¹⁵ დემოკრატიისა და მმართველობის ევროპული კომიტეტი CDDG, ევროპის საბჭოს COE (2020), გზამკვლევი საზოგადოებრივი ეთიკის შესახებ: ნაბიჯები საზოგადოებრივი ეთიკის დანერგვისაკენ საჯარო ორგანიზაციებში, ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/16809a4ae7>
- ¹⁶ OECD-ის რეკომენდაცია საზოგადოებრივი კეთილსინდისიერების შესახებ, OECD, 2017. ხელმისაწვდომია: <http://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity/>
- ¹⁷ ეფექტური ეთიკის სტანდარტების დანერგვა მთავრობასა და საჯარო სამსახურში, საერთაშორისო გამჭვირვალობა, 2001. ხელმისაწვდომია: <https://www.oecd.org/mena/governance/35521740.pdf>
- ¹⁸ მთავრობის დადგენილება №200 საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების განსაზღვრის შესახებ, 20 აპრილი 2017, ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3645402>
- ¹⁹ *საჯარო მოსამსახურეთა ეთიკისა და ქცევის წესები*, 2015, სსიპ - საჯარო სამსახურის ბიურო.
- ²⁰ პროექტი “კეთილსინდისიერებისა და გამჭვირვალობის სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შემუშავება თელავისა და ლაგოდეხის მუნიციპალიტეტების მერიებისთვის.” (2020). ხელმისაწვდომია:

https://idfi.ge/en/develop_integrity_and_transparency_strategy_and_action_plan_for_the_city-halls_of_telavi_and_lagodekhi_municipalities

²¹ პროექტი “სენაკის მუნიციპალიტეტის მერიის კეთილსინდისიერებისა და გამჭვირვალობის სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შემუშავება.” (2020). ხელმისაწვდომია:

https://idfi.ge/en/develop_building_integrity_and_transparency_strategy_and_action_plan_for_the_city_hall_of_senaki_municipality

²² პროექტი “ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის მერიის კეთილსინდისიერებისა და გამჭვირვალობის სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შემუშავება.” (2020). ხელმისაწვდომია:

https://idfi.ge/en/develop_building_integrity_and_transparency_strategy_and_action_plan_for_the_city_hall_of_zugdidi_municipality

²³ პროექტი “ახალციხის მუნიციპალიტეტის მერიის კეთილსინდისიერებისა და გამჭვირვალობის სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შემუშავება.” (2018-2019). ხელმისაწვდომია:

https://idfi.ge/en/developing_transparency_and_integrity_building_strategy_and_action_plan_for_akhaltsikhe_municipality

²⁴ პროექტი დაფინანსდა USAID Good Governance Initiative (GGI) Programme-ის მიერ

²⁵ ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის დამატებითი ოქმი ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობაში მონაწილეობის მიღების უფლების თაობაზე (CETS No. 207), ევროპის საბჭო. ხელმისაწვდომია: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/207>

²⁶ საერთაშორისო გამჭვირვალობა, *საჩივრის მექანიზმები: გზამკვლევი კარგი პრაქტიკისთვის*, 2016, ხელმისაწვდომია: <https://knowledgehub.transparency.org/product/complaint-mechanisms-reference-guide-for-good-practice>

²⁷ დანიის ლტოლვილთა საბჭო, *საჩივრების მექანიზმის სახელმძღვანელო*, 2008, ხელმისაწვდომია: <https://www.alnap.org/help-library/complaints-mechanism-handbook>

²⁸ World Vision, *არასამთავრობო ორგანიზაციების საჩივრების მექანიზმების მიმოხილვა*, 2011, ხელმისაწვდომია: <https://www.alnap.org/help-library/overview-of-ngo-community-complaints-mechanisms-global-accountability-discussion-series>

²⁹ საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 31 დეკემბრის N 678 დადგენილება დეცენტრალიზაციის 2020–2025 წლების სტრატეგიისა და დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის განხორციელების 2020-2021 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ, საკანონმდებლო მაცნე, გამოქვეყნების თარიღი: 31/12/2019.

³⁰ მომხმარებლის ხმა, სსიპ - იუსტიციის სახლი, ხელმისაწვდომია: <http://www.psh.gov.ge/main/page/7/503>

³¹ ოზურგეთის საკრებულოს ონლაინ შეხვედრები, ხელმისაწვდომია: http://ozurgeti.mun.gov.ge/?page_id=3090

³² ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს ვიდეო-არქივი, ხელმისაწვდომია: <https://www.youtube.com/channel/UC00D3Rorze8jsiG9ptej6Q/videos>

³³ ოზურგეთის ელექტრონული პეტიციების პორტალი, ხელმისაწვდომია: http://ozurgeti.mun.gov.ge/?page_id=301

³⁴ თქვენი იდეა ზუგდიდის მერს, ხელმისაწვდომია: <https://idea.municipal.gov.ge/>. ამ პორტალში ინტეგრირებულია საქართველოს თითქმის ყველა მუნიციპალიტეტი და გამოიყენება მუნიციპალიტეტების მერებისთვის მოქალაქეთა იდეების წარსადგენად.

³⁵ ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) დოკუმენტი - სახელმწიფო სერვისების სანდოობა: მოქალაქეების უფლებების დაცვა, 2013, ხელმისაწვდომია: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2013/reliability-of-public-services-ensuring-citizens-rights_gov_glance-2013-55-en

³⁶ ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) რეკომენდაცია საჯარო სამსახურის ხელმძღვანელობა და შესაძლებლობების თაობაზე, 2019, ხელმისაწვდომია: <https://www.oecd.org/gov/pem/recommendation-on-public-service-leadership-and-capability-en.pdf>

³⁷ როგორ წარვადგინოთ საჩივარი ევროკავშირის დონეზე, ხელმისაწვდომია: https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/contact/problems-and-complaints/complaints-about-breaches-eu-law/how-make-complaint-eu-level_en

³⁸ ADB, საჩივრის განხილვის მექანიზმების განვითარება, ხელმისაწვდომია: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/29677/building-capacity-grievance-redress-mechanisms.pdf>

³⁹ საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, საგადასახადო დავების განმხილველი საბჭო, ხელმისაწვდომია: <https://taxdisputes.gov.ge/en>

⁴⁰ სსიპ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს დავების საბჭო, იხ.: <http://www.procurement.gov.ge/Davebi.aspx>

- ⁴¹ საქართველოს კანონი, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი მუხლი 2, 25/06/1999, ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/en/document/view/16270?publication=33>
- ⁴² საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლი 62, ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/en/document/view/2244429?publication=44>
- ⁴³ საქართველოს მთავრობა, ადმინისტრაციული საჩივრის ფორმა და ინფორმაცია გასაჩივრების წესის შესახებ, ხელმისაწვდომია: http://gov.ge/index.php?lang_id=geo&sec_id=400.
- ⁴⁴ ევროპის საბჭო, *მამხილებელთა დაცვა, რეკომენდაცია CM/Rec(2014)7 და განმარტებითი მემორანდუმი* (30 აპრილი 2014), ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/16807096c7>; აგრეთვე, ევროპის საბჭოს ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფალთა კონგრესის რეკომენდაცია 435 (2019) *მამხილებელთა დაცვა - გამოწვევები და შესაძლებლობები ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებისთვის* (2019), ხელმისაწვდომია: https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016809f740e
- ⁴⁵ OECD, 1998 *Recommendation on Improving Ethical Conduct in the Public Service, Including Principles for Managing Ethics in the Public Service*; OECD, 2003 *Recommendation on Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service*; OECD, 2009 *Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*; OECD, *Committing to Effective Whistleblower Protection*, 2016. Resources available at: <https://www.oecd.org/governance/ethics/whistleblower-protection/>
- ⁴⁶ Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe COE (2019), *The protection of whistleblowers. Challenges and opportunities for local and regional government*, available at https://search.coe.int/congress/pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016809312bd
- ⁴⁷ <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>
- ⁴⁸ კონვენციის ტექნიკური სახელმძღვანელო. ხელმისაწვდომია: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html>
- ⁴⁹ European Parliament and EU Council, *Directive (EU) 2019/1937 of the European Parliament and of (EU) Council of 23 October 2019 on the Protection of Persons who Report Breaches of Union Law* (2019), available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1937>
- ⁵⁰ ხელმისაწვდომია: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173>
- ⁵¹ ხელმისაწვდომია: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174>
- ⁵² საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ, მუხლი 201.
- ⁵³ საქართველოს კანონი „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ მუხლი 20¹.
- ⁵⁴ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 20 აპრილის დადგენილება №200 „საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების განსაზღვრის შესახებ“.
- ⁵⁵ საქართველოს კანონი „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ მუხლი 204.
- ⁵⁶ საქართველოს კანონი „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ მუხლი 204.
- ⁵⁷ www.mkhileba.gov.ge
- ⁵⁸ Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers to member States on Codes of Conduct for Public Officials, Council of Europe. ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/16806cc1ec>
- ⁵⁹ Resolution 433 (2018) on the European Code of Conduct for all Persons Involved in Local and Regional Governance, Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/16808d3295>
- ⁶⁰ Resolution 434 (2018) and Recommendation 423 (2018) on Conflicts of interest at local and regional level, Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/16808d33d0>.
- ⁶¹ Managing Conflict of Interest, OECD, ხელმისაწვდომია: <http://www.oecd.org/gov/ethics/managingconflictinterestinthepublicservice.htm>
- ⁶² *Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption*, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2011. ხელმისაწვდომია: <http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/47489446.pdf>
- ⁶³ International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, Consultation, *Participation & Disclosure of Information* (2017), International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, available at: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/28895/121756-WP-PUBLIC-ADD-SERIES-IPNConsultationReportFinalwebwithlinks.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- ⁶⁴ საქართველოს კანონი საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ, საკანონმდებლო მაცნე, მუხლი 14, გამოქვეყნების თარიღი: 11/11/1997.

- ⁶⁵ თანამდებობის პირთა ქონებრივი დეკლარაციების წარდგენის წესი ამერიკის შეერთებულ შტატებსა და საქართველოში, სსიპ - საქართველოს საჯარო სამსახურის ბიურო, ხელმისაწვდომია: <http://www.csb.gov.ge/media/1668/asset-declaration-disclosure-system.pdf>
- ⁶⁶ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 18 სექტემბრის N 557 დადგენილება ღია მმართველობის პარტნიორობის საქართველოს 2014-2015 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ, საკანონმდებლო მაცნე, გამოქვეყნების თარიღი: 22/09/2014.
- ⁶⁷ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 14 თებერვლის N 81 დადგენილება შესამოწმებელი თანამდებობის პირის ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციის მონიტორინგის ინსტრუქციის დამტკიცების შესახებ, საკანონმდებლო მაცნე, გამოქვეყნების თარიღი: 15/02/2017.
- ⁶⁸ <http://opendatahandbook.org/guide/en/what-is-open-data/>
- ⁶⁹ Creating Value through Open Data (2015). Capgemini Consulting. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2IXSiUE>
- ⁷⁰ დამატებითი ინფორმაციისთვის, გთხოვთ, გაეცნოთ შემდეგ პუბლიკაციებს:
Larry Lessig, Open Government Data principles. ხელმისაწვდომია: <https://opengovdata.org/>
Vivek Kundra, 10 Principles for Improving Federal Transparency. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/37b8Y4o> United Kingdom's Public Data Principles. ხელმისაწვდომია: <http://data.gov.uk/library/public-data-principles>
- ⁷¹ Erica Bosio, Simeon Djankov. "How large is public procurement?" (2020). ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3k1QZHh>
- ⁷² დეცენტრალიზაციის სტრატეგია 2020-2025. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3ysrgw7>
- ⁷³ OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia (OECD-ACN), Anti-Corruption Reforms in Georgia - Fourth Round of Monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan, 2016, გვ. 23, Recommendation 1. ხელმისაწვდომია: <https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Georgia-Round-4-Monitoring-Report-ENG.pdf>.
- ⁷⁴ In its first session in 1946, the UN General Assembly adopted Resolution 59(I), stating that "freedom of information is a fundamental human right and is the touchstone of all the freedoms to which the United Nations is consecrated." Available at: [https://undocs.org/en/A/RES/59\(I\)](https://undocs.org/en/A/RES/59(I))
Article 19 of the Universal Declaration of Human Rights (1948) states that the fundamental right of freedom of expression encompasses the freedom to "to seek, receive and impart information and ideas through any media and regardless of frontiers". Available at: https://www.un.org/en/udhrbook/pdf/udhr_booklet_en_web.pdf
According to the International Covenant on Civil and Political Rights (1966), "everyone shall have the right to freedom of expression; this right shall include freedom to seek, receive and impart information and ideas of all kinds, regardless of frontiers, either orally, in writing or in print, in the form of art, or through any other media of his choice. Available at: <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>
- ⁷⁵ Council of Europe Convention on Access to Official Documents, Council of Europe, 2009, ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/1680084826>
- ⁷⁶ Resolution 435 (2018) and Recommendation 424 (2018) on Transparency and open government, Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/16808d341c>
- ⁷⁷ Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters. UNECE, 1998, ხელმისაწვდომია: <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>
- ⁷⁸ OECD Recommendation of the Council on Open Government, 2015. ხელმისაწვდომია: <https://www.oecd.org/gov/Recommendation-Open-Government-Approved-Council-141217.pdf>
- ⁷⁹ United Nations, Calling of an International Conference on Freedom of Information [1946] UNGA 87; A/RES/59 (I) (14 December 1946), available at: <http://www.worldlii.org/int/other/UNGA/1946/87.pdf>; *Universal Declaration of Human Rights* (1948), available at: <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- ⁸⁰ Directive (EU) 2019/1024 of the European Parliament and of the Council: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2019/1024/oj>
- ⁸¹ საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 18, საკანონმდებლო მაცნე, გამოქვეყნების თარიღი: 24/08/1995.
- ⁸² საზოგადოებრივი მომსახურებით საქართველოს მოსახლეობის კმაყოფილებისკვლევა, 2017, გაეროს განვითარების პროგრამა (UNDP), ხელმისაწვდომია: https://www.ge.undp.org/content/georgia/ka/home/library/democratic_governance/citizen-satisfaction-with-public-services-in-georgia--2017.html
- ⁸³ ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსი, 2019 წლის ანგარიში, ხელმისაწვდომია: <http://www.lsgindex.org/ge/outcome/view/2/>

⁸⁴ The portal was prepared following the concept developed by IDFI in order to allow the publication of public sector data in an open and accessible format, 2014. Available at: <https://idfi.ge/public/upload/pdf/city-best-practice-new.pdf>

⁸⁵ ინფორმაციის თავისუფლება გზამკვლევი - საჯარო დაწესებულებებისთვის, მეორე გამოცემა, 21 იანვარი 2016, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI), ხელმისაწვდომია: <https://idfi.ge/ge/freedom-of-information-guidebook-second-edition>

⁸⁶ საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა საქართველოში 2020. ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI), ხელმისაწვდომია: https://idfi.ge/ge/access_to_public_information_in_georgia_2020

⁸⁷ ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსის პლატფორმა შეიქმნა - პროექტის „ღია და ანგარიშვალდებული თვითმმართველობებისთვის - მუნიციპალიტეტებში გამჭვირვალობისა და მოქალაქეთა ჩართულობის ეროვნული შეფასება“ - ფარგლებში, კონსულტაციის და ტრენინგის ცენტრის (CTC), ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტისა (IDFI) და მმართველობითი სისტემების განვითარების ცენტრის (MSDC) მიერ, ფონდი ღია საზოგადოება საქართველოს (OSGF) ფინანსური მხარდაჭერით, ხელმისაწვდომია: <https://idfi.ge/ge/for-open-and-accountable-local-government-national-assessment-of-transparency-and-public-participation-of-georgian-municipalities>

⁸⁸ ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსის 2019 წლის შეფასების შედეგები, ხელმისაწვდომია: https://idfi.ge/ge/ldg_index_2019_results. ვიზუალიზაცია ეფუძნება ძირითად მიგნებებს, ხელმისაწვდომია: https://idfi.ge/ge/lsg_index_assessment_results_2019_visualization

⁸⁹ იქვე.

⁹⁰ Open data for better public services, Council of Europe, 2017, ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/1680703fd3>

⁹¹ Resolution 435 (2018) and Recommendation 424 (2018) on Transparency and open government, Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/16808d341c>

⁹² Open government data and services, UN, ხელმისაწვდომია: <https://publicadministration.un.org/en/ogd>

⁹³ Open Government Data Toolkit, World Bank, ხელმისაწვდომია: <http://opendatatoolkit.worldbank.org/en/>

⁹⁴ Five Star Open Data, ხელმისაწვდომია: <http://5stardata.info/en/>

⁹⁵ International Open Data Charter, 2015, ხელმისაწვდომია: http://opendatacharter.net/wp-content/uploads/2015/10/opendatacharter-charter_F.pdf

⁹⁶ OECD Recommendation of the Council on Open Government, 14 დეკემბერი 2017, ხელმისაწვდომია: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438>

⁹⁷ საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 12 ნოემბრის N 537 დადგენილება საქართველოს ღია მმართველობის 2018-2019 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ, საკანონმდებლო მაცნე, გამოქვეყნების თარიღი: 13/11/2018.

⁹⁸ საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 4 ოქტომბრის N 484 დადგენილება საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიის განხორციელების 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ, საკანონმდებლო მაცნე, გამოქვეყნების თარიღი: 09/10/2019.

⁹⁹ ღია მონაცემების ხელმისაწვდომობა საქართველოში, 15 იანვარი 2016, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI), ხელმისაწვდომია: <https://idfi.ge/ge/access-to-open-data-in-georgia>

¹⁰⁰ ღია მონაცემების ხელმისაწვდომობა საქართველოსა და ვიშეგრადის ქვეყნებში, 15 იანვარი 2016, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI), ხელმისაწვდომია: <https://idfi.ge/ge/access-to-open-data-in-georgia-and-visegrad-countries>

¹⁰¹ Georgia's Open Data Lab is created and run by the Institute for Development of Freedom of Information: <https://www.datalab.ge/en/>.

¹⁰² Resolution 421 (2017) and Recommendation 405 (2017) on Making public procurement transparent at local and regional levels, Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/168074cf72>

¹⁰³ Enhancing integrity in public procurement: a checklist, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2008. ხელმისაწვდომია: <http://www.oecd.org/gov/ethics/enhancingintegrityinpublicprocurementchecklist.htm>

¹⁰⁴ OECD Recommendation of the Council on Public Procurement, 18 თებერვალი 2015, ხელმისაწვდომია: <http://www.oecd.org/gov/public-procurement/recommendation/>

¹⁰⁵ OECD Public Procurement Toolbox: <http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/>

- ¹⁰⁶ World Trade Organization, Revised Agreement on Government Procurement, 2014. ხელმისაწვდომია: https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_revised_gpa_e.htm
- ¹⁰⁷ European Union, (2014), Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement. ხელმისაწვდომია: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:02014L0024-20180101>
- ¹⁰⁸ United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL), UNCITRAL Model Law on Public Procurement, 2011. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3Ccj3OW>
- ¹⁰⁹ European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), *Are you ready for eProcurement? Guide to Electronic Procurement Reform*, 2015. ხელმისაწვდომია: <https://www.ebrd.com/documents/legal-reform/guide-to-e-procurement-reform.pdf>
- ¹¹⁰ European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), *Are you ready for eProcurement? Guide to Electronic Procurement Reform*, 2015. ხელმისაწვდომია: <https://www.ebrd.com/documents/legal-reform/guide-to-e-procurement-reform.pdf>
- ¹¹¹ Open Contracting Data Standard (OCDS). ხელმისაწვდომია: https://standard.open-contracting.org/latest/en/getting_started/
- ¹¹² UNODC. Guidebook on anti-corruption in public procurement and the management of public finances. 2013. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3BkP1Ij>
- ¹¹³ World Bank. Benchmarking Public Procurement 2017: Assessing Public Procurement Regulatory Systems in 180 Economies. 2018. ხელმისაწვდომია: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32500>
- ¹¹⁴ საქართველოს კანონი სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ, მუხლი 4, საკანონმდებლო მაცნე, გამოქვეყნების თარიღი: 18/05/2005.
- ¹¹⁵ საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოში რეორგანიზაციისა და საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს დებულებისა და სტრუქტურის დამტკიცების თაობაზე საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 23 აპრილის №306 დადგენილება, საკანონმდებლო მაცნე, გამოქვეყნების თარიღი: 23/04/2014.
- ¹¹⁶ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, მუხლი 23, საკანონმდებლო მაცნე, გამოქვეყნების თარიღი: 18/05/2005.
- ¹¹⁷ საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 54, საკანონმდებლო მაცნე, გამოქვეყნების თარიღი: 19/02/2014.
- ¹¹⁸ სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემის მომხმარებლის სახელმძღვანელო, სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო, 2016, ხელმისაწვდომია: <http://procurement.gov.ge/getattachment/ELibrary/Manuals/UG-5-02.pdf.aspx>
- ¹¹⁹ დონორის სახსრებით ლოტებად გამოცხადებული შესყიდვის ელექტრონული პროცედურის (DEP) სახელმძღვანელო, სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო, 2020, ხელმისაწვდომია: http://procurement.gov.ge/getattachment/ELibrary/Manuals/WB_E_BOOK_DEP-Geo_2020_v3.pdf.aspx
- ¹²⁰ ქარდავა, ე (რედ)., საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და ქვეყნის ზოგადი წესების განსაზღვრის შესახებ საქართველოს მთავრობის დადგენილების კომენტარები, 2018, ხელმისაწვდომია: <http://www.csb.gov.ge/media/2797/ethiks-comm.pdf>
- ¹²¹ კოვიდ-19 კრიზისის დროს მთავრობების მიერ პროაქტიულად გამოსაქვეყნებელი ინფორმაციის ნუსხა და რეკომენდაციები კორონა ვირუსთან დაკავშირებული სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელების შესახებ, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI), 2020. ხელმისაწვდომია: https://idfi.ge/ge/guidelines_on_the_proactive_publication_of_information_by_governments_during_the_covid-19_crisis_and_on_covid-19_related_public_procurement
- ¹²² გამჭვირვალე სახელმწიფო შესყიდვების რეიტინგი (TPPR) - მეთოდოლოგია, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI). 31 მაისი 2018, ხელმისაწვდომია: <https://www.tpp-rating.org/page/eng/methodology>
- ¹²³ საქართველოს შეფასება გამჭვირვალე სახელმწიფო შესყიდვების რეიტინგში (TPPR), ხელმისაწვდომია: <https://www.tpp-rating.org/page/eng/country/georgia>
- ¹²⁴ ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსი (LSG), ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI). ხელმისაწვდომია: <http://www.lsgindex.org/ge/pages/methodology>
- ¹²⁵ აღნიშნულ ვალდებულებას საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 12 ნოემბრის N 537 დადგენილება საქართველოს ღია მმართველობის 2018-2019 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ, საკანონმდებლო მაცნე, გამოქვეყნების თარიღი: 13/11/2018.
- ¹²⁶ სახელმწიფო შესყიდვების მონაცემები ღია ფორმატში, ხელმისაწვდომია: <http://opendata.spa.ge/>

- ¹²⁷ ახალციხის მუნიციპალიტეტის მერიის კეთილსინდისიერების და გამჭვირვალობის ამაღლების სამოქმედო გეგმა, ხელმისაწვდომია: <https://www.akhaltsikhe.ge/ge/strategiakoncepciagegma>
- ¹²⁸ სენაკის მუნიციპალიტეტის მერიისთვის გამჭვირვალობის, ანგარიშვალდებულების და კეთილსინდისიერების სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შემუშავება, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI) ხელმისაწვდომია: https://idfi.ge/ge/develop_building_integrity_and_transparency_strategy_and_action_plan_for_the_city_hall_of_senaki_municipality.
- ¹²⁹ International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB), ხელმისაწვდომია: <https://www.iasplus.com/en/resources/global-organisations/ipsasb>
- ¹³⁰ ხელმისაწვდომია: <http://www.issai.org/>
- ¹³¹ საქართველოს ორგანული კანონი სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ, საკანონმდებლო მაცნე, გამოქვეყნების თარიღი: 15/01/2009.
- ¹³² სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის გენერალური აუდიტორის 2019 წლის 26 ნოემბრის ბრძანება N 009746/21 სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის აუდიტორთა ეთიკის კოდექსის დამტკიცების შესახებ, საკანონმდებლო მაცნე, გამოქვეყნების თარიღი: 28/11/2019.
- ¹³³ შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტირება, საჯარო აუდიტის ინსტიტუტი, 2015, ხელმისაწვდომია: <https://sao.ge/files/kanonmdebloba/pubnication/biujetireba-2016.pdf>
- ¹³⁴ The Congress Resolution 402 (2016) on “The misuse of administrative resources during electoral processes”, ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/1680719382>
- ¹³⁵ Guidelines and report on the financing of political parties (Council of Europe, Venice Commission, 2001), ხელმისაწვდომია: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(2001\)008-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(2001)008-e)
- ¹³⁶ Compilation of Venice Commission Opinions and Reports concerning Political Parties (Council of Europe, Venice Commission, 2013), ხელმისაწვდომია: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2013\)045-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2013)045-e)
- ¹³⁷ Recommendation Rec(2003)4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns, ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/16806cc1f1>
- ¹³⁸ დაწვრილებითი ინფორმაციისთვის იხილეთ: <https://transparency.ge/en/post/second-interim-report-monitoring-campaign-finances-and-administrative-resources>
- ¹³⁹ დაწვრილებითი ინფორმაციისთვის იხილეთ: <https://idfi.ge/en/idfis-research-political-donations>
- ¹⁴⁰ Council of Europe COE, *European Charter of Local Self-Government*. Council of Europe (1985), available at: <https://rm.coe.int/168007a088>
- ¹⁴¹ Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe COE (2009), *Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority*, available at <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=207>
- ¹⁴² სოფლის/დაბის/ქალაქის მოსახლეობის თვითორგანიზაციისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმა, რომელიც უზრუნველყოფს შესაბამის დასახლებაში რეგისტრირებული ამომრჩევლის ამ დასახლებისა და მუნიციპალიტეტისათვის მნიშვნელოვანი საკითხების განხილვის, გადაწყვეტისა და აღნიშნული მუნიციპალიტეტის ორგანოების წინაშე ინიცირების პროცესებში ქმედით ჩართულობას.
- ¹⁴³ მონაწილეობის ფორმა, რომლის მიხედვითაც, მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა არანაკლებ 1%-ს ან საერთო კრებას შეუძლია შეიტანოს ერთობლივი განცხადება საკრებულოში.
- ¹⁴⁴ მუნიციპალიტეტის მერის სათათბირო ორგანო, რომლის შემადგენლობაში შედიან მეწარმე იურიდიული პირების, არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის წარმომადგენლები. სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს შემადგენლობას ამტკიცებს მუნიციპალიტეტის მერი და მისი შემადგენლობა განისაზღვრება არანაკლებ 10 წევრით.
- ¹⁴⁵ სხდომები საჯაროა, გარდა საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული შემთხვევებისა. ნებისმიერ პირს აქვს უფლება, წინასწარი შეტყობინების ან/და წინასწარი ნებართვის გარეშე დაესწროს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს და მისი კომისიის საჯარო სხდომებს. საჯარო სხდომებზე დამსწრე პირებს უფლება აქვთ, დაუსვან შეკითხვები თავმჯდომარეს, მომხსენებელს და თანამომხსენებელს.
- ¹⁴⁶ მუნიციპალიტეტის მერი და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრი ვალდებული არიან, წელიწადში ერთხელ მაინც, არაუგვიანეს 1 ნოემბრისა, მოაწყონ საჯარო შეხვედრები მუნიციპალიტეტის ამომრჩევლებთან და წარუდგინონ მათ ანგარიში გაწეული მუშაობის შესახებ, ანგარიშის განხილვისას უპასუხონ მუნიციპალიტეტის ამომრჩეველთა მიერ დასმულ შეკითხვებს.
- ¹⁴⁷ საქართველოს მუნიციპალიტეტების ერთიანი ეროვნული შეფასება (LSG ინდექსი), 2019. ხელმისაწვდომია: <http://www.lsgindex.org/ge/outcome/view/2/>

- ¹⁴⁸ Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority (CETS No. 207), Council of Europe. ხელმისაწვდომია: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/207>
- ¹⁴⁹ Guidelines for civil participation in political decision making, Council of Europe, 2017. ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/guidelines-for-civil-participation-in-political-decision-making-en/16807626cf>
- ¹⁵⁰ Recommendation CM/Rec(2018)4 of the Committee of Ministers to member States on the participation of citizens in local public life, Council of Europe. ხელმისაწვდომია: <http://rm.coe.int/16807954c3>
- ¹⁵¹ Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe COE (2018), *Resolution 435 (2018) and Recommendation 424 (2018) on Transparency and open government*, ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/16808d341c>
- ¹⁵² OECD Recommendation of the Council on Open Government, 14 December 2017. ხელმისაწვდომია: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438>
- ¹⁵³ Conference of International NGOs of the Council of Europe COE, *Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision-Making Process*, adopted by the Conference of International NGOs of the Council of Europe (2009), available at: <http://www.coe.int/en/web/ingo/civil-participation>
- ¹⁵⁴ European Center for Not-for-profit Law (ECNL) for the European Committee on Democracy and Governance, Council of Europe COE, *Civil Participation in Decision-Making Processes. An Overview of Standards and Practices in Council of Europe Member States*, European Center for Not-for-profit Law (ECNL) for the European Committee on Democracy and Governance, Council of Europe COE (2016), available at: http://ecnl.org/wp-content/uploads/2016/10/Civil-participation-in-decision-making-processes_EN-An-Overview-of-Standards-and-Practices-in-CoE-Member-States.pdf
- ¹⁵⁵ OECD Guiding Principles for Open and Inclusive Policy Making, 2010, ხელმისაწვდომია: <http://www.oecd.org/gov/46560128.pdf>
- ¹⁵⁶ Public Engagement for Better Policy and Services, ხელმისაწვდომია: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264048874-en>
- ¹⁵⁷ Observatory of Public Sector Innovation, ხელმისაწვდომია: <https://www.oecd.org/governance/observatory-public-sector-innovation/blog/page/findingtherighttools.htm>
- ¹⁵⁸ The Open Government Guide, ხელმისაწვდომია: <https://www.opengovpartnership.org/documents/the-open-government-guide/>
- ¹⁵⁹ OGP Toolbox: Global hackathon & beyond, Paula Forteza and Johan Richer, 2017, ხელმისაწვდომია: <https://www.opengovpartnership.org/resources/ogp-toolbox>
- ¹⁶⁰ Rodrigo D. and Andrés Amo P (2006)., *Background Document on Public Consultation*, Organisation for Economic Co-operation and Development OECD, available at <https://www.oecd.org/mena/governance/36785341.pdf>
- ¹⁶¹ Public Sector Innovation Network, Australian Government, ხელმისაწვდომია: <https://innovation.govspace.gov.au>.
- ¹⁶² ხელმისაწვდომია: <https://www.gov.uk/guidance/open-policy-making-toolkit>
- ¹⁶³ The Forum for Ethical AI, *Democratising decisions about technology. A toolkit* (2019), Royal Society of the Arts, United Kingdom, available at: <https://www.thersa.org/globalassets/reports/2019/democratising-decisions-tech-report.pdf>
- ¹⁶⁴ საქართველოს ორგანული კანონი საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლი 85, საკანონმდებლო მაცნე, გამოქვეყნების თარიღი: 19/02/2014.
- ¹⁶⁵ საქართველოს ორგანული კანონი საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლი 85-88, საკანონმდებლო მაცნე, გამოქვეყნების თარიღი: 19/02/2014.
- ¹⁶⁶ ღია მმართველობის პარტნიორობის (OGP) საპილოტე პროგრამა, ინფორმაცია ქალაქ თბილისის მონაწილეობის შესახებ ხელმისაწვდომია: <https://www.opengovpartnership.org/members/tbilisi-georgia/>
- ¹⁶⁷ ღია მმართველობის პარტნიორობის (OGP) ფარგლებში თბილისის 2017 წლის სამოქმედო გეგმა, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2Lu0DmR>
- ¹⁶⁸ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს ღია მმართველობის საბჭო, ხელმისაწვდომია: <http://www.sca.ge/geo/static/326>
- ¹⁶⁹ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოში ღია მმართველობის საბჭოს საკონსულტაციო ჯგუფი შეიქმნა, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI), 2020, ხელმისაწვდომია: https://idfi.ge/ge/open_governance_council_of_the_supreme_council_of_the_autonomous_republic_of_ajara_established_the_consultative_group

- ¹⁷⁰ Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority (CETS No. 207), Council of Europe. ხელმისაწვდომია: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/207>
- ¹⁷¹ Resolution 405 (2016) on Gender budgeting, Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/1680718ce9>
- ¹⁷² Heimans J., Strengthening Participation in Public Expenditure Management: Policy Recommendations for Key Stakeholders, Policy Brief No. 22, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2002. ხელმისაწვდომია: http://www.oecd-ilibrary.org/development/strengthening-participation-in-public-expenditure-management_640564834060
- ¹⁷³ Shah A. (ed.), Participatory Budgeting, Public Sector Governance and Accountability Series, The World Bank, 2007, Washington DC. ხელმისაწვდომია: <https://documents.worldbank.org/curated/en/635011468330986995/pdf/394980REVISED0101OFFICIAL0USE00NLY1.pdf>
- ¹⁷⁴ 72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting, Urban Governance Toolkit Series, UN Habitat, ივლისი 2004, Quito. ხელმისაწვდომია: <https://unhabitat.org/books/72-frequently-asked-questions-about-participatory-budgeting/>
- ¹⁷⁵ Dias N., Enríquez S. and Júlio S. (eds.), *The World Atlas of Participatory Budgeting*, 2019. ხელმისაწვდომია: <https://www.oficina.org.pt/participatory-budgeting-world-atlas-2019.html>
- ¹⁷⁶ Participatory Budgeting Unit toolkits and how to guides, 2010-2013. ხელმისაწვდომია: <https://pbnetwork.org.uk/participatory-budgeting-toolkits-and-how-to-guides/>
- ¹⁷⁷ Subnational Open Budget Survey Questionnaire, International Budget Partnership, ოქტომბერი, 2013. ხელმისაწვდომია: <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/SN-OBS-Questionnaire-final020514vrquestions-em.pdf>
- ¹⁷⁸ Principles of Public Participation in Fiscal Policies, GIFT. ხელმისაწვდომია: http://www.fiscaltransparency.net/pp_principles/
- ¹⁷⁹ სალამაძე, ვ (რედ.), მონაწილეობითი ბიუჯეტირების გზამკვლევი, 2020. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3mfEvt5>
- ¹⁸⁰ მოქალაქეთა ჩართულობის პრაქტიკის შეფასება ბათუმის, ქუთაისის და ახალციხის მუნიციპალიტეტებში, მარტი 2017, გვ. 7, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI). ხელმისაწვდომია: https://idfi.ge/public/upload/IDFI_Photos_2017/idfi_general/Engagement_Practice_Assessment_in_Municipalities_of_Georgia_Final_geo.pdf
- ¹⁸¹ მოქალაქის გზამკვლევი 2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონზე, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, ხელმისაწვდომია: <https://www.mof.ge/4786>
- ¹⁸² Commitment 4: Improving citizen engagement in budgetary processes in Batumi City through introduction of an institutional mechanism of participatory budgeting, Georgia OGP Action Plan 2018-2019: available at: <https://www.opengovpartnership.org/documents/georgia-action-plan-2018-2019/>
- ¹⁸³ ღია მმართველობა საქართველო, მონაწილეობითი ბიუჯეტირება, ხელმისაწვდომია: <https://ogpgeorgia.gov.ge/projects/idea-batumi/>
- ¹⁸⁴ Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority (CETS No. 207), Council of Europe. ხელმისაწვდომია: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/207>
- ¹⁸⁵ Background Document on Public Consultation, OECD, ხელმისაწვდომია: <https://www.oecd.org/mena/governance/36785341.pdf>
- ¹⁸⁶ Guidelines for civil participation in political decision making, Council of Europe, ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/16807626cf>
- ¹⁸⁷ Recommendation CM/Rec(2018)4 of the Committee of Ministers to member States on the participation of citizens in local public life, Council of Europe. ხელმისაწვდომია: <http://rm.coe.int/16807954c3>
- ¹⁸⁸ OECD Recommendation of the Council on Open Government, 14 დეკემბერი 2017. ხელმისაწვდომია: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438>
- ¹⁸⁹ *Reaching Out: Guidelines on Consultation for Public Sector Bodies (2016)*, Republic of Ireland, available at: https://www.hpra.ie/docs/default-source/publications-forms/corporate-policy-documents/reaching_out_-_guidelines_on_consultation_for_public_sector_bodies.pdf?sfvrsn=2

- ¹⁹⁰ Kyiv City Council, ხელმისაწვდომია: <http://kmr.gov.ua/uk/comisii/26/public-hearings>
- ¹⁹¹ საქართველოს კანონი „გარემოს დაცვითი შეფასების კოდექსი“, საკანონმდებლო მაცნე, მუხლი 32, გამოქვეყნების თარიღი: 21/06/2017.
- ¹⁹² პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემის რეფორმის სტრატეგია, საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია, 23 მაისი, 2015, ხელმისაწვდომია: http://www.gov.ge/files/425_49310_540377_PolicyPlanningSystemReformStrategyandActionPlan.pdf
- ¹⁹³ მართე შენი ქალაქი, ხელმისაწვდომია: <http://marte.ge/ge/sabcho>
- ¹⁹⁴ ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსის 2019 წლის შეფასების შედეგები, ხელმისაწვდომია: https://idfi.ge/ge/ldg_index_2019_results
- ¹⁹⁵ ხელმისაწვდომია: <https://ms.gov.ge/home>
- ¹⁹⁶ Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority (CETS No. 207), Council of Europe. ხელმისაწვდომია: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/207>
- ¹⁹⁷ Promise and Problems of E-Democracy: Challenges of Online Citizen Engagement, OECD, 2003, ხელმისაწვდომია: <http://www.oecd.org/gov/digital-government/35176328.pdf>
- ¹⁹⁸ საქართველოს ორგანული კანონი საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლი 86, საკანონმდებლო მაცნე, გამოქვეყნების თარიღი: 19/02/2014.
- ¹⁹⁹ მოქალაქეთა მონაწილეობა ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში, მმართველობითი სისტემების განვითარების ცენტრი, 2017, გვ. 39-66, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/37YNMRo>
- ²⁰⁰ ჰაერის ხარისხის უწყვეტი მონიტორინგისთვის ფოთში პეტიცია შეიქმნა, 30 ივნისი 2020, ხელმისაწვდომია: <https://droa.ge/?p=76998>
- ²⁰¹ შენი იდეა ქალაქის მერს, ხელმისაწვდომია: <https://idea.municipal.gov.ge/idea-list>
- ²⁰² Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by member States of the European Charter of Local Self-Government (Monitoring Committee), Holding Referendums at Local Level (2021), available at: [file:///C:/Users/m.maisuradze/Downloads/CG-MON\(2021\)18-08_EN_Draft-Report%20Local%20Referendums.pdf](file:///C:/Users/m.maisuradze/Downloads/CG-MON(2021)18-08_EN_Draft-Report%20Local%20Referendums.pdf)
- ²⁰³ EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION), - CODE OF GOOD PRACTICE ON REFERENDUMS, available here: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)008rev-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)008rev-cor-e)
- ²⁰⁴ Council of Europe Committee of Ministers' Declaration on the Code of Good Practice on Referendums, available here: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)008rev-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)008rev-cor-e)
- ²⁰⁵ The Congress of Local and Regional Authorities, Resolution 472 (2021) on Holding referendums at local level, available here: <https://rm.coe.int/res-472-2021-en-local-referendums-monitoring-committee-rapporteur-vlad/1680a2dfdf>
- ²⁰⁶ გაეროს მდგრადი განვითარების მიზნები. ხელმისაწვდომია: <https://sdgs.un.org/goals>
- ²⁰⁷ რეფერენდუმის შესახებ საქართველოს კანონი, ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/document/view/33028?publication=12>
- ²⁰⁸ საქართველოს მიერ გამოვლენილი პროგრესი ასევე აღიარებულია სხვადასხვა საერთაშორისო მაჩვენებლების, კვლევებისა და ანგარიშების მიერ: საერთაშორისო გამჭვირვალობა - Global Corruption Barometer; ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკი (EBRD) - Life In Transition Survey; საერთაშორისო საფინანსო კორპორაცია (IFC) - Business Perception Survey; მსოფლიო ბანკი - Ease of Doing Business Survey, კანონის უზენაესობის ინდექსი და მონიტორინგის ანგარიშები GRECO-სა და ოესგ-ს (OCDE) ანტიკორუფციული ქსელიდან.
- ²⁰⁹ IDFI საქართველოს ანტიკორუფციული მაჩვენებლები უარესდება, ხელმისაწვდომია ბმულზე: https://idfi.ge/ge/article_on_anticorruption_rankings.
- ²¹⁰ European Parliament resolution of 14 November 2018 on the implementation of the EU Association Agreement with Georgia (2017/2282(INI))
- ²¹¹ Eastern Europe & Central Asia: Weak Checks and Balances Threaten Anti-Corruption Efforts, 2019.
- ²¹² საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასება (2020), ხელმისაწვდომია ბმულზე: https://transparency.ge/sites/default/files/nis_report_ge_0.pdf
- ²¹³ Fourth Evaluation Round - Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors, GRECO (2019), ხელმისაწვდომია ბმულზე: <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/168095529a>
- ²¹⁴ Anti-Corruption Reforms in Georgia - Fourth Round of Monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan, OECD-CAN 2016, გვ. 23, რეკომენდაცია 1, ხელმისაწვდომია ბმულზე: <https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Georgia-Round-4-Monitoring-Report-ENG.pdf>.

- ²¹⁵ საქართველოს კანონი საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ, 17 ოქტომბერი 1997, ხელმისაწვდომია ბმულზე: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/33550?publication=72>.
- ²¹⁶ საქართველოს კანონი სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ, 26 მარტი 2010, ხელმისაწვდომია ბმულზე: <https://matsne.gov.ge/document/view/91618?publication=9>.
- ²¹⁷ საქართველოს კანონი საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, 18 დეკემბერი 2009, ხელმისაწვდომია ბმულზე: <https://matsne.gov.ge/document/view/91006>.
- ²¹⁸ საქართველოს კანონი სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ, 20 აპრილი 2005, ხელმისაწვდომია ბმულზე: <https://matsne.gov.ge/document/view/31252?publication=73>.
- ²¹⁹ <http://www.oecd.org/corruption/oecdantibriberyconvention.htm>
- ²²⁰ <https://www.iso.org/iso-37001-anti-bribery-management.html>
- ²²¹ <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/44884389.pdf>
- ²²² შსს- დანაშაულის სტატისტიკა, ხელმისაწვდომია ბმულზე: <https://info.police.ge/uploads/5e3a6b603887b.pdf>
- ²²³ Business bribery risk index 2020, IDFI, available at: https://idfi.ge/en/business_bribery_risk_index_2020.
- ²²⁴ Corruption Perception Index ,Transparency International (January 2021), available at: <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/geo>
- ²²⁵ "Corruption in Georgia: Results of Public Opinion Survey", Caucasus Research Resource Centers (CRRC) and Transparency International Georgia, 10 ივნისი, 2020. ხელმისაწვდომია: <https://transparency.ge/en/post/corruption-georgia-results-public-opinion-survey>
- ²²⁶ "Corruption in Georgia: Results of Public Opinion Survey", ibid.
- ²²⁷ "NDI: Public attitudes in Georgia, August 2020", Caucasus Research Resource Center Georgia. ხელმისაწვდომია: <http://caucasusbarometer.org>
- ²²⁸ ინფორმაცია ხელმისაწვდომია: [ანტიკორუფციულმა სააგენტომ ქრთამის აღების ფაქტზე ერთი პირი დააკავა \(ssg.gov.ge\)](http://ssg.gov.ge).
- ²²⁹ *Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences*, ოესგ, 2003, გვ. 24. დოკუმენტი იხილეთ მომდევნო ბმულზე : <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994419.pdf>
- ²³⁰ Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers to member States on Codes of Conduct for Public Officials, Council of Europe. ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/16806cc1ec>
- ²³¹ [Resolution 433 \(2018\) on the European Code of Conduct for all Persons Involved in Local and Regional Governance, Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. Available at: https://rm.coe.int/16808d3295](https://rm.coe.int/16808d3295)
- ²³² Resolution 434 (2018) and Recommendation 423 (2018) on Conflicts of interest at local and regional level, Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/16808d33d0>
- ²³³ <http://www.oecd.org/gov/ethics/managingconflictinterestinthepublicservice.htm>
- ²³⁴ Resolution 421 (2017) and Recommendation 405 (2017) on Making public procurement transparent at local and regional levels, Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/168074cf72>
- ²³⁵ Enhancing integrity in public procurement: a checklist, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2008. ხელმისაწვდომია: <http://www.oecd.org/gov/ethics/enhancingintegrityinpublicprocurementchecklist.htm>
- ²³⁶ <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>
- ²³⁷ <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html>
- ²³⁸ <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173>
- ²³⁹ <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174>
- ²⁴⁰ Convention against Corruption Involving Officials, European Union, Official Journal C 195 , 25/06/1997 P. 0002 – 0011. ხელმისაწვდომია: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:133027>
- ²⁴¹ OECD Recommendation on Public Integrity, OECD, 2017. ხელმისაწვდომია: <http://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity/>.
- ²⁴² საქართველოს თვითმმართველობის კოდექსის 52-ე მუხლი, იხილეთ ბმული <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2244429>

²⁴³ ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი, “IDFI Evaluates New Mechanism of Monitoring of Asset Declarations”, 11 April 2017. Available at: https://idfi.ge/en/new_system_property_declaration_idfi_evaluation

²⁴⁴ 2017 წელს 284 კონკრეტული დეკლარაცია შემოწმდა; 2018 წელს - 448; და 2019 წელს რაოდენობა გაიზარდა 607-მდე.

²⁴⁵ ინფორმაცია ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2RiMhou>

²⁴⁶ ინფორმაცია ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2FKYcer>.

²⁴⁷ ინფორმაცია ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/37oerWk>.

²⁴⁸ შესაძლო ინტერესთა კონფლიქტი საჩხერის მუნიციპალიტეტის გამგეობაში, 2016 წლის 20 იანვარი, საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, იხილეთ ბმული <http://www.transparency.ge/ge/blog/shesadzlo-interesta-konplikt-i-sachkheris-munitsipalitetis-gamgeobashi>

²⁴⁹ <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>

²⁵⁰ <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html>

²⁵¹ <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173>

²⁵² <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174>

²⁵³ Convention against Corruption Involving Officials, European Union, Official Journal C 195, 25/06/1997 P. 0002 – 0011. ხელმისაწვდომია: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:I33027>

²⁵⁴ მითვისება-გაფლანგვა და სხვა ყველაზე ხშირი ფინანსური დანაშაულები საქართველოში, 2014 წლის 7 აპრილი, IDFI

²⁵⁵ საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 182 მუხლი

²⁵⁶ ინფორმაცია ხელმისაწვდომია: [საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო - შინაგან საქმეთა სამინისტრომ დიდი ოდენობით თანხების თაღლითურად დაუფლებისა და უკანონო შემოსავლის ლეგალიზაციის მასშტაბური საერთაშორისო სქემა გამოავლინა - დაკავებულია 11 პირი \(police.ge\)](https://police.ge/ge/shinagan-saqmeta-saministrom-didi-odenobit-tankhebis-taghliturdauflebisa-da-ukanono-shemosavlis-legalizatsiis-masshtaburi-saertashoriso-sqema-gamoavlina-dakavebulia-11-piri/14515) ხელმისაწვდომია: <https://police.ge/ge/shinagan-saqmeta-saministrom-didi-odenobit-tankhebis-taghliturdauflebisa-da-ukanono-shemosavlis-legalizatsiis-masshtaburi-saertashoriso-sqema-gamoavlina-dakavebulia-11-piri/14515>

²⁵⁷ <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>

²⁵⁸ <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html>

²⁵⁹ <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173>

²⁶⁰ <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174>

²⁶¹ Convention against Corruption Involving Officials, European Union, Official Journal C 195, 25/06/1997 P. 0002 – 0011. ხელმისაწვდომია: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:I33027>

²⁶² დანაშაულის სტატისტიკა 2014-2015 , საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო

²⁶³ Ministry of Internal Affairs, Registered Crime Statistics. Available at: https://info.police.ge/page?id=329&parent_id=115

²⁶⁴ ინფორმაცია ხელმისაწვდომია სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ვებგვერდზე: <https://ssg.gov.ge/en/news/604/saxeltsifo-usaftrxoebis-samsaxuris-antikoruftsiuli-saagentos-tanamshromlebma-erti-piri-daakaves>

²⁶⁵ <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>

²⁶⁶ <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html>

²⁶⁷ <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173>

²⁶⁸ <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174>

²⁶⁹ Resolution 434 (2018) and Recommendation 423 (2018) on Fighting nepotism within local and regional authorities, Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/16809312c3>

²⁷⁰ Convention against Corruption Involving Officials, European Union, Official Journal C 195, 25/06/1997 P. 0002 – 0011. ხელმისაწვდომია: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:I33027>

²⁷¹ საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, „კორუფცია საქართველოში მნიშვნელოვან გამოწვევად რჩება“, 12 აპრილი, 2019, ხელმისაწვდომია ბმულზე: <https://www.transparency.ge/en/post/corruption-remains-significant-challenge-georgia>

²⁷² საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, 34-ე პუნქტი, 2015 წლის 27 ოქტომბერი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე

²⁷³ საქართველოს მთავრობის დადგენილება № 200 ეთიკასა და ქცევის წესებზე საჯარო ინსტიტუციებში, 2017 წლის 20 აპრილი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე

²⁷⁴ ნეპოტიზმის ნიშნები GNCC - ში, 2015 წლის 27 მარტი, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI)

²⁷⁵ თანამდებობის პირების ოჯახის წევრები საჯარო სამსახურში, 2019 წლის 11 ნოემბერი, საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, იხილეთ ბმული: <https://transparency.ge/en/blog/family-members-public-officials-public-service>

²⁷⁶ სახელმძღვანელოს მიზნებისთვის, "ადმინისტრაციული რესურსები არის ადამიანური, ფინანსური, მატერიალური, in natura და სხვა არამატერიალური რესურსები, რომლებსაც არჩევნებში იყენებენ საჯარო მოსამსახურეები მათი საჯარო სამსახურის ადამიანურ რესურსებზე, ფინანსებზე და ასიგნებებზე კონტროლიდან, საჯარო დაწესებულებების შენობებზე ხელმისაწვდომობიდან და რესურსებიდან გამომდინარე, რაც გამოხატულია პრესტიჟით ან საზოგადოებრივი პოზიციით, როგორც მათი არჩევითი თანამდებობიდან გამომდინარე და რომელიც შეიძლება იქცეს პოლიტიკურ წინსვლად ან მხარდაჭერის სხვა ფორმებად », როგორც ეს განსაზღვრულია „ანგარიშიში საარჩევნო პროცესებში ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენების შესახებ ", კვლევა No. 585/2010, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Council of Europe, 16 დეკემბერი, 2013, სტრასბურგი, ხელმისაწვდომია: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl-ad\(2013\)033-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl-ad(2013)033-e)

²⁷⁷ <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>

²⁷⁸ General Comment No. 25, Addendum to the General Comment adopted by the Human Rights Committee under Article 40, Paragraph 4, of the International Covenant on Civil and Political Rights, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, United Nations, 27 აგვისტო, 1996. ხელმისაწვდომია: <https://undocs.org/CCPR/C/21/Rev.1/Add.7>

²⁷⁹ Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ETS No. 5), Council of Europe. ხელმისაწვდომია: <http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=basictexts/convention>

²⁸⁰ United Nations Convention against Corruption. ხელმისაწვდომია: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>

²⁸¹ <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173>

²⁸² <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174>

²⁸³ "Joint Guidelines for Preventing and Responding to the Misuse of Administrative Resources During Electoral Processes", CDL-AD(2016)004, European Commission for Democracy through Law of the Council of Europe and OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, 4 მარტი, 2016. ხელმისაწვდომია: <http://www.osce.org/odihr/elections/227506>

²⁸⁴ Report on the Misuse of Administrative Resources during Electoral Processes", CDL-AD(2013)033, European Commission for Democracy through Law of the Council of Europe. ხელმისაწვდომია: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl-ad\(2013\)033-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl-ad(2013)033-e)

²⁸⁵ Resolution 402 (2016) on the misuse of administrative resources during electoral processes: the role of local and regional elected representatives and public officials, Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/168071a562>

²⁸⁶ Checklist for compliance with international standards and good practices preventing misuse of administrative resources during electoral processes at local and regional level, Report CG32(2017)12, Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/16807000d1>

²⁸⁷ Administrative resources and fair elections: A practical guide for local and regional politicians and public officials, Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, აპრილი, 2018, Strasbourg. ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/16807b6b94>

²⁸⁸ ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენება 2017 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებისთვის საქართველოში. საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო. დეკემბერი, 2017. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2TTBZ3O>

ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენება საქართველოს პარლამენტის 2020 წლის არჩევნებისთვის - საბოლოო ანგარიში. საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო. დეკემბერი, 2020. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3fnj1lp>

ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნები 2017 წლის 21 ოქტომბერი და 12 ნოემბერი: საბოლოო ანგარიში. დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისი (OSCE) თებერვალი, 2018. ხელმისაწვდომია: <https://www.osce.org/odihr/elections/georgia/373600>

²⁸⁹ 2017 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების მონიტორინგის საბოლოო ანგარიში. სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება (ISFED). მარტი, 2018. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3xfUYTD>

²⁹⁰ საქართველოს საარჩევნო კოდექსი. ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1557168?publication=69>

- ²⁹¹ ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენება საქართველოს პარლამენტის 2020 წლის არჩევნებისთვის (საბოლოო ანგარიში). საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო. დეკემბერი, 2020. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3ljYuKv>
- ²⁹² ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნები 2017 წლის 21 ოქტომბერი და 12 ნოემბერი: საბოლოო ანგარიში. დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისი (OSCE) თებერვალი, 2018. ხელმისაწვდომია: <https://www.osce.org/odihr/elections/georgia/373600>
- ²⁹³ ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენება საქართველოს პარლამენტის 2020 წლის არჩევნებისთვის - საბოლოო ანგარიში. საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო. დეკემბერი, 2020. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3fnJiIp>
- ²⁹⁴ იქვე.
- ²⁹⁵ 2017 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების მონიტორინგის საბოლოო ანგარიში. სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება (ISFED). მარტი, 2018. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3xfUYTD>
- ²⁹⁶ <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>
- ²⁹⁷ კონვენციის ტექნიკური სახელმძღვანელო. ხელმისაწვდომია: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html>
- ²⁹⁸ ხელმისაწვდომია: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173>
- ²⁹⁹ ხელმისაწვდომია: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174>
- ³⁰⁰ ევროკავშირის კონვენცია თანამდებობის პირთა ჩართულობით კორუფციასთან ბრძოლის შესახებ, ხელმისაწვდომია: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:133027>
- ³⁰¹ შინაგან საქმეთა სამინისტრო, რეგისტრირებულ საქმეთა სტატისტიკა. ხელმისაწვდომია: https://info.police.ge/page?id=329&parent_id=115
- ³⁰² შინაგან საქმეთა სამინისტრო, რეგისტრირებულ საქმეთა სტატისტიკა. ხელმისაწვდომია: https://info.police.ge/page?id=329&parent_id=115
- ³⁰³ <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>
- ³⁰⁴ კონვენციის ტექნიკური სახელმძღვანელო. ხელმისაწვდომია: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html>
- ³⁰⁵ ხელმისაწვდომია: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173>
- ³⁰⁶ ხელმისაწვდომია: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174>
- ³⁰⁷ Resolution 441 (2019) and Recommendation 428 (2019) on Fighting nepotism within local and regional authorities, Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. Available at: <https://rm.coe.int/16809312c3>
- ³⁰⁸ ევროკავშირის კონვენცია თანამდებობის პირთა ჩართულობით კორუფციასთან ბრძოლის შესახებ, ხელმისაწვდომია: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:133027>
- ³⁰⁹ <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>
- ³¹⁰ კონვენციის ტექნიკური სახელმძღვანელო. ხელმისაწვდომია: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html>
- ³¹¹ ხელმისაწვდომია: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173>
- ³¹² ხელმისაწვდომია: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174>
- ³¹³ Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe COE, Resolution 441 (2019) and Recommendation 428 (2019) on Fighting nepotism within local and regional authorities (2019), Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, available at: <https://rm.coe.int/16809312c3>
- ³¹⁴ ევროკავშირის კონვენცია თანამდებობის პირთა ჩართულობით კორუფციასთან ბრძოლის შესახებ, ხელმისაწვდომია: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:133027>
- ³¹⁵ Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe COE, Resolution 402 (2016) on The misuse of administrative resources during electoral processes: the role of local and regional elected representatives and public officials (2016), Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, available at: <https://rm.coe.int/168071a562>
- ³¹⁶ “Joint Guidelines for Preventing and Responding to the Misuse of Administrative Resources During Electoral Processes”, CDL-AD(2016)004, European Commission for Democracy through Law of the Council of Europe and OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, 4 მარტი, 2016, ხელმისაწვდომია: <http://www.osce.org/odihr/elections/227506>
- ³¹⁷ ინფორმაცია ხელმისაწვდომია: <https://transparency.ge/en/blog/family-members-public-officials-public-service>.
- ³¹⁸ იქვე.