ადგილობრივი და რეგიონული არჩეული

წარმომადგენლების პოლიტიკური კეთილსინდისიერების შესახებ

ევროპის საბჭოს ადგილობრივი და
რეგიონალური ხელმძღვანელობის კონგრესი

The Congress
Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

ევროპული ქცევის კოდექსი

ადგილობრივი და რეგიონული არჩეული წარმომადგენლების პოლიტიკური კეთილსინდისიერების შესახებ

შინაარსი

შესავალი ..... Error! Bookmark not defined.

ევროპული ქცევის კოდექსი ადგილობრივი და რეგიონული არჩეული წარმომადგენლების პოლიტიკური კეთილსინდისიერებისთვის ..... Error! Bookmark not defined.

პრეამბულა ..... **Error! Bookmark not defined.**
I – მიზანი 28
II – ზოგადი პრინციპები 29
III – კონკრეტული ვალდებულებები 30
IV – ზედამხედველობის საშუალებები 36
V – საზოგადოებასთან ურთიერთობა..... 38
VI – ურთიერთობა ადგილობრივი ხელისუფლების სტრუქტურებში მომუშავე პერსონალთან 40
VII – ურთიერთობა მედია საშუალებებთან..... 42
VIII – ინფორმაციის გავრცელება და ცნობიერების ამაღლება 42

განმარტებითი ანგარიშიError! Bookmark not defined.

განმარტებითი მემორანდუმი Error! Bookmark not defined.
შესავალი შენიშვნები **Error! Bookmark not defined.**
პოლიტიკური კეთილსინდისიერება**Error! Bookmark not d**
საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ
ჩატარებული თემატური სამუშაო**Error! Bookmark not defi**
დასკვნები..... **Error! Bookmark not defined.**

რეზოლუცია 79
ადგილობრივი და რეგიონული არჩეული
წარმომადგენლების პოლიტიკური
კეთილსინდისიერების შესახებ
..... 124

რეკომენდაცია 60
ადგილობრივი და რეგიონული არჩეული
წარმომადგენლების პოლიტიკური
კეთილსინდისიერების შესახებ
..... **Error! Bookmark not defined.**

შესავალი

ძალაუფლების დეცენტრალიზაციის პირობებში ადგილობრივი მმართველობის ხარისხმა განსაკუთრებული მნიშვნელობა შეიძინა. ამ მნიშვნელობაში ეთიკური განზომილებაც იგულისხმება. ამიტომ, კორუფციის წინააღმდეგ სისხლის სამართლის ზომების შემოღების პარალელურად მნიშვნელოვანია არსებობდეს ეთიკური სტანდარტები ევროპულ დონეზე, რომლებიც საერთო იქნება რეგიონული თუ ადგილობრივი ყველა არჩეული წარმომადგენლისათვის. ეს მნიშვნელოვანია როგორც კორუფციის რისკის შესამცირებლად, ასევე საზოგადოებრივი ნდობის ასამაღლებლად ადგილობრივი და რეგიონული პოლიტიკის განმსაზღვრელთა მიმართ. ამ სტანდარტებისადმი ნებისმიერი შეუსაბამობა არა მხოლოდ ადგილობრივი და რეგიონული არჩეული წარმომადგენლებისადმი ნდობას არყევს, არამედ ასუსტებს დემოკრატიას და ამგვარად, საძირკველს ურყევს კანონის უზენაესობის პრინციპს.

ათ წელზე მეტი გავიდა მას შემდეგ, რაც კონგრესმა პირველად წამოაყენა ეთიკური

მმართველობის საკითხი. ეს მოხდა 1999 წელს, როცა კონგრესმა მიიღო *ევროპული ქცევის კოდექსი ადგილობრივ და რეგიონულ არჩეულ წარმომადგენელთა პოლიტიკური კეთილსინდისიერებისთვის.*

ამ კოდექსის მიზანია მოქალაქეებსა და ადგილობრივი და რეგიონული პოლიტიკის განმსაზღვრელთა შორის კავშირის განმტკიცება. ამ მიზნით განისაზღვრა ის ეთიკური პრინციპები ევროპის მასშტაბით, რომლებსაც უნდა იზიარებდნენ ევროპის ადგილობრივი და რეგიონული არჩეული წარმომადგენლები. კონგრესი მოუწოდებს ევროპის საბჭოს წევრი ქვეყნების მთავრობებსა და ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფალთა ეროვნულ ასოციაციებს, კოდექსით დადგენილი სტანდარტები და პრინციპები ეროვნულ საკანონმდებლო ნორმებსა და ეთიკურ კოდექსებში გაიზიარონ.

კოდექსი ასრულებს სამმაგ ფუნქციას:

- ადგილობრივი და რეგიონული საბჭოების წევრების (და

კანდიდატების) ინფორმირება იმ ქცევის ნორმების შესახებ, რომლებიც მათ ყოველდღიურ საქმიანობაში, საკუთარი სამსახურეობრივი მოვალეობების შესრულებისას უნდა გამოიყენონ (საარჩევნო კამპანიების ჩათვლით);

- საზოგადოების (ადგილობრივი თემების, ამომრჩევლების, პრესის) ინფორმირება იმის შესახებ, თუ ქცევის რა ნორმები შეუძლიათ მოსთხოვონ არჩეულ წარმომადგენლებს და საარჩევნო პროცესში ჩართულ კანდიდატებს;
- ხელი შეუწყონ საზოგადოების ნდობის გამყარებას ადგილობრივი და რეგიონული არჩეული წარმომადგენლებისადმი და ამგვარად მხარი დაუჭირონ ხალხისა და ადგილობრივი და რეგიონული პოლიტიკის განმსაზღვრელების ერთმანეთთან დაახლოებას.

ამ კოდექსის მიღებით კონგრესმა დაადასტურა, რომ ადგილობრივი და რეგიონული ყველა არჩეული წარმომადგენელი უნდა

შეესაბამებოდეს ელექტორატის მიერ მინიჭებული მანდატის პირობებს. მათ ევალებათ ეთიკური ფასეულობების გათვალისწინება ქცევასა და სამსახურეობრივი მოვალეობების შესრულებაში.

კოდექსი განსაზღვრავს კანონის უზენაესობისა და საზოგადოებრივი ინტერესის ზოგად პრინციპებს საარჩევნო მანდატის შესრულების პროცესში და გულისხმობს, რომ არჩეული წარმომადგენლები იღებენ ვალდებულებას, შეასრულონ საკუთარი ფუნქცია-მოვალეობები პირნათლად, გამჭვირვალედ და სრული პასუხისმგებლობის გაცნობიერებით საკუთარი გადაწყვეტილებების გამო. კოდექსი ადგენს, რომ კერძო ინტერესით მოტივირებული ნებისმიერი ქცევა და ამა თუ იმ ქმედების მიზეზების დაფარვის მცდელობა საფრთხეს უქმნის (და ხელს უშლის) მანდატის კეთილსინდისიერად შესრულებას.

კოდექსი ასევე ადგენს წესებს, რომელთა მიხედვითაც უნდა წარიმართოს საარჩევნო კამპანიები; ის კრძალავს ფავორიტიზმს[1],

---

[1] ფავორიტიზმი - სახელმწიფო და საზოგადოებრივ სფეროში ფავორიტების მფარველობა და მათი დანიშვნა მაღალ

ძალაუფლების ბოროტად ან ვინმეს სასარგებლოდ გამოყენებას, პასიურ თუ აქტიურ მექრთამეობას, ინტერესთა კონფლიქტს და ერთდორულად ორი ან მეტი თანამდებობის დაკავების შესაძლებლობას. გარდა ამისა, კოდექსში ხაზგასმულია გამჭვირვალობისა და ობიექტურობის აუცილებლობა დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებისას, საბიუჯეტო და ფინანსური დისციპლინის დაცვის აუცილებლობა. კოდექსის თანახმად დაუშვებელია წარმომადგენლის მიერ მანდატის მოქმედების ვადაში ამა თუ იმ პირის თანამდებობაზე დანიშვნა იმ განზრახვით, რომ ეს თანამდებობა თავად დაიკავოს მანდატის ამოწურვის შემდეგ.

კოდექსი ასევე ითვალისწინებს ზედამხედველობის გარკვეული საშუალებების შემუშავებას, როგორიცაა, მაგალითად, კამპანიის ხარჯების დეკლარაციის წარმოდგენა (მოთხოვნის შემთხვევაში); კოდექსი ითვალისწინებს გარე და შიდა ზედამხედველობის ზომების შემუშავებას კომპეტენტური სტრუქტურების ჩართულობით. კონტროლის ამ პროცედურების შედეგების

თანამდებობებზე, მიუხედავად იმისა, რომ მათარაქვთამ სამსახურის შესაბამისი არც უნარი და არც ცოდნა

გათვალისწინება სავალდებულო იქნება იმ სუბიექტებისთვის, რომელთა შემოწმებაც განხორციელდება.
კოდექსის მოითხოვნაა საჯარო სამსახურში გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა, გადაწყვეტილებების მიღების საფუძვლის მაქსიმალური გასაჯაროება. კოდექსი მიიჩნევს, რომ საჯარო მოხელე ანგარიშვალდებულია საზოგადოების წინაშე თავისი მუშაობის ნებისმიერ ასპექტთან დაკავშირებით. კოდექსი მოუწოდებს მაქსიმალური გამჭვირვალობისაკენ და მიუთითებს მისი გაღრმავების გზებზეც. და ბოლოს, კოდექსში შემოთავაზებულია გარკვეული გზები ადგილობრივი ხელისუფლების სტრუქტურებში მომუშავე პერსონალთან ურთიერთობის საკითხებზე: განსაკუთრებით ეს ეხება თანამდებობებზე დანიშვნას, მუშაობასა და კარიერულ წინსვლას.

კონგრესი მოუწოდებს ევროპის საბჭოს წევრი ქვეყნების ადგილობრივი და რეგიონული არჩეული წარმომადგენლების ეროვნულ ასოციაციებს, თავიანთი ქვეყნების მთავრობებთან კონსულტაციების გზით შეიმუშაონ მსგავსი ქცევის კოდექსები და ამ პროცესში ნიმუშად გამოიყენონ წინამდებარე

ქცევის კოდექსი, ან პირდაპირ კონგრესის მიერ შემოთავაზებული სახით გაიზიარონ წინამდებარე კოდექსი. გარდა ამისა, სასურველია, შეიქმნას სამეთვალყურეო სტრუქტურებიც, რომლებიც გააკონტროლებენ ამ პროცესს და განსაზღვრავენ, შეესაბამება თუ არა კოდექსით დადგენილ სტანდარტებს ცალკეული არჩეული წარმომადგენლის ქცევა.

კონგრესის განსაკუთრებული რეკომენდაციაა, იმ ქვეყნებში, სადაც არსებობს ომბუდსმენის ინსტიტუტი, ომბუდსმენი უფლებამოსილი იყოს, ჩაატაროს გამოძიება და შეიმუშავოს რეკომენდაციები ეროვნული ასოციაციების მიერ შექმნილი სტრუქტურებისთვის. ადგილობრივი და რეგიონული არჩეული წარმომადგენლების პოლიტიკური კეთილსინდისიერების საკითხებთან დაკავშირებით კომპეტენტური ორგანოა კონგრესის ინსტიტუციური კომიტეტი.

ნებისმიერ ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფლებასა და მათ წარმომადგენლებს შეუძლიათ წინამდებარე კოდექსის უცვლელად მიღება ან მის საფუძველზე საკუთარი კოდექსის შემუშავება. შეიძლება ითქვას, რომ ევროპული კოდექსი განსაზღვრავს მინიმალურ სტანდარტს.

კოდექსის დებულებები წინააღმდეგობაში არ მოდის კორუფციასთან ბრძოლის საკითხებში ევროპის საბჭოს წევრ ქვეყნებში მოქმედ კანონმდებლობასთან ან ამ ქვეყნებში არჩეული წარმომადგენლებისთვის დადგენილ სავალდებულო ქცევის წესებთან.

კოდექსი მუშავდებოდა ევროპის საბჭოს, ევროკავშირის, ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციისა და გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის მნიშვნელოვანი ინიციატივების შედეგად დაგროვილი გამოცდილების საფუძველზე, რომლებიც მიზნად ისახავდა კორუფციისა და ორგანიზებული დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლისა და ეთიკური ღირებულებების მხარდაჭერას. სწორედ ამ პერიოდში დაამტკიცა ევროპის საბჭომ თავისი ანტიკორუფციული პროგრამა, დაიწყო მუშაობა კორუფციის შესახებ სისხლის სამართლისა და სამოქალაქო სამართლის კონვენციებზე (ამჟამად ორივე მათგანი ღიაა ხელმოწერებისთვის) და მოაწყო ევროპული კონფერენციები ძალაუფლებით ვაჭრობისა და პოლიტიკური პარტიების უკანონო დაფინანსების საკითებზე სპეციალური

ანტიკორუფციული სამსახურების მონაწილეობით.

ამავე პერიოდში ევროპის ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის საბჭომ დაამტკიცა ქცევის თორმეტი ეთიკური პრინციპი საჯარო მოხელეთათვის, ხოლო ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტმა - კორუფციასთან ბრძოლაში სახელმძღვანელო ოცი პრინციპი, რომლებიც აქტიურად მოუწოდებენ არჩეულ წარმომადგენლებს, შეიმუშაონ ქცევის კოდექსები პოლიტიკური პარტიებისთვის და საარჩევნო კამპანიების დაფინანსების წესები.

პარალელურად კონგრესმა ჩამოაყალიბა ადგილობრივ და რეგიონულ წარმომადგენელთა პოლიტიკური კეთილსინდისიერების საკითხებზე მომუშავე სამუშაო ჯგუფი, რომელმაც შეიმუშავა წინამდებარე კოდექსი, როგორც ევროპული სარეკომენდაციო ინსტრუმენტი.

ევროპული ქცევის კოდექსი ადგილობრივი და რეგიონული არჩეული წარმომადგენლების პოლიტიკური კეთილსინდისიერებისთვის

მიღებულია ევროპის საბჭოს ადგილობრივ და რეგიონულ
ხელისუფალთა კონგრესის მიერ 1999 წლის 17 ივნისს.

პრეამბულა

ევროპის საბჭოს ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფალთა კონგრესი:

მიიჩნევს, რომ ადგილობრივმა და რეგიონულმა არჩეულმა წარმომადგენლებმა უნდა შეასრულონ საკუთარი მოვალეობა კანონიერების ფარგლებში და ამომრჩეველთა მიერ მათთვის მინიჭებული მანდატის შესაბამისად; ისინი ანგარიშვალდებულნი არიან მთელი მოსახლეობის წინაშე ადგილობრივი და რეგიონული მასშტაბით, მათ შორის იმ ამომრჩევლის წინაშეც, ვისაც მათთვის ხმა არ მიუცია;

მიიჩნევს, რომ ამომრჩევლის მიერ მინიჭებული მანდატი უნდა შესრულდეს ეთიკური სტანდარტების დაცვით;

ღრმადაა შეშფოთებული გახმაურებული სასამართლო საქმეების მომრავლებით, რომლებიც თანამდებობაზე ყოფნის პერიოდში დანაშაულში მხილებულ პოლიტიკურ ფიგურებს ეხება და აღიარებს, რომ ამ ადამიანებს შორის

ადგილობრივი და რეგიონული არჩეული წარმომადგენლებიც არიან;

დაწმუნებულია, რომ ადგილობრივი და რეგიონული არჩეული წარმომადგენლებისთვის სავალდებულო ქცევის საერთო ნორმების შემუშავებით შესაძლებელია საზოგადოებრივი ნდობის განმტკიცება ადგილობრივი და რეგიონული პოლიტიკოსების მიმართ;

დაწმუნებულია, რომ ნდობაზე დამყარებული ურთიერთობა აუცილებელია იმისთვის, რომ არჩეულმა წარმომადგენლებმა ეფექტურად შეასრულონ საკუთარი მოვალეობა;

მიიჩნევს, რომ საკანონმდებლო ნორმების შესავსებად უკვე შემუშავებულია ეთიკის კოდექსები ისეთ სფეროებში, როგორებიცაა სავაჭრო ურთიერთობები, საბანკო ურთიერთობები და მართვა;

სწამს, რომ ადგილობრივი და რეგიონული არჩეული წარმომადგენლების მოვალეობაა, მათაც გადადგან მსგავსი ნაბიჯი საკუთარი კომპეტენციისა და პასუხისმგებლობის ფარგლებში;

დარწმუნებულია, რომ ადგილობრივი და რეგიონული არჩეული წარმომადგენლების ეთიკური ვალდებულებების განსაზღვრა ქცევის კოდექსის სახით უფრო მკაფიოდ წარმოაჩენს მათ როლს, მოვალეობებსა და მნიშვნელობას;

დარწმუნებულია, რომ ასეთი კოდექსი მაქსიმალურად უნდა მოიცავდეს არჩეულ წარმოამდეგენელთა საქმიანობის სფეროს;

მიიჩნევს, რომ ქცევის წესების დადგენა ეთიკური იმპერატივების დაცვას გულისხმობს;

მიიჩნევს, რომ სამოქალაქო საზოგადოება მთლიანად უნდა იყოს ჩართული საკუთარი წარმომადგენლებისადმი ნდობის აღდგენის პროცესში და ხაზს უსვამს მოქალაქეებისა და მედია საშუალებების როლს ამ პროცესში;

მიიჩნევს, რომ შესაბამისი გარანტიების გარეშე შეუძლებელია ადგილობრივი და რეგიონული არჩეული წარმომადგენელების იძულება, პირნათლად შეასრულონ საკუთარი ვალდებულებები; ამისთვის კონგრესი მოუწოდებს მხარეებს, გაითვალისწინონ

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიისა“ და „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის პროექტის“ დებულებები;

ითვალისწინებს წევრ ქვეყნებში მოქმედ კანონმდებლობებს, ამ საკითხთან დაკავშირებით საერთაშორისო მასშტაბით ჩატარებულ სამუშაოს და შეიმუშავებს ქვემოთ მოცემულ ქცევის კოდექსს „ადგილობრივი და რეგიონული არჩეული წარმომადგენლების პოლიტიკური კეთილსინდისიერების შესახებ“:

I – მიზანი

<u>მუხლი 1 – „არჩეული წარმომადგენლის“ განსაზღვრება</u>

წინამდებარე კოდექსის თანახმად ტერმინი „არჩეული წარმომადგენელი“ ნიშნავს პოლიტიკოსს, რომელსაც ძირითადი (პირდაპირი არჩევნები) ან მეორადი (ადგილობრივი ან რეგიონული საბჭოს აღმასრულებელი ორგანოს ფარგლებში ჩატარებული) არჩევნების შედეგად მინიჭებული აქვს ადგილობრივი ან რეგიონული ხელისუფლების მანდატი.

<u>მუხლი 2 – „ფუნქციების“ განსაზღვრება</u>

წინამდებარე კოდექსის თანახმად ტერმინი „ფუნქციები“ ნიშნავს პირველადი ან მეორადი საარჩევნო მანდატით გათვალისწინებულ ფუნქციებს და ყველა იმ უფლება-მოვალეობას, რომელსაც არჩეული წარმომადგენელი საკუთარი მანდატის ფარგლებში ასრულებს.

<u>მუხლი 3 - კოდექსის ამოცანა</u>

წინამდებარე კოდექსის ამოცანა გახლავთ, დაადგინოს ქცევის ის სტანდარტები, რომლებიც

სავალდებულოა არჩეული წარმომადგენლებისთვის თავიანთი უფლება-მოვალეობების შესრულების პროცესში; აგრეთვე - მოქალაქეთა ინფორმირება იმის შესახებ, თუ ქცევის რა ნორმები შეუძლიათ, მოსთხოვონ თავიანთ არჩეულ წარმომადგენლებს.

II – ზოგადი პრინციპები

<u>მუხლი 4 - კანონის უზენაესობა და საზოგადოებრივი ინტერესი</u>

არჩეული წარმომადგენლები თანამდებობას იკავებენ კანონის შესაბამისად და მოქმედებენ კანონიერების ფარგლებში.
თავიანთი უფლება-მოვალეობების შესრულებისას არჩეული წარმომადგენლები უნდა მოქმედებდნენ საზოგადოებრივი ინტერესების კარნახით და არა საკუთარი (პირდაპირი თუ არაპირდაპირი) ინტერესების, ინდივიდებისა თუ ინდივიდთა ჯგუფების კერძო ინტერესების შესაბამისად და ამ საქმიანობიდან პირდაპირი თუ არაპირდაპირი პირადი სარგებლის მიღების მიზნით.

<u>მუხლი 5 – მანდატის შესრულების ამოცანები</u>

არჩეული წარმომადგენლები საკუთარ მოვალეობას უნდა ასრულებდნენ პირნათლად, პატიოსნად და საკუთარ გადაწყვეტილებებზე ანგარიშვალდებულების სრული შეგრძნებით.

<u>მუხლი 6 – შეზღუდვები მანდატის განმავლობაში</u>

თავიანთი უფლება-მოვალეობების შესრულებისას არჩეულმა წარმომადგენლებმა პატივი უნდა სცენ სხვა პოლიტიკური პირებისა და საჯარო მოხელეების უფლებამოსილებასა და პრეროგატივებს. მანდატის განმავლობაში დაუშვებელია არჩეული წარმომადგენლის მიერ კერძო ნიშნით ვინმეს წახალისება ან თანამდებობაზე დანიშვნა: ეს მიდგომა წინამდებარე კოდექსით დადგენილი პრინციპების დარღვევაა.

III - კონკრეტული ვალდებულებები

1. თანამდებობის დაკავება

<u>მუხლი 7 – საარჩევნო კამპანიის წარმართვის წესები</u>

კანდიდატების საარჩევნო კამპანიებმა უნდა უზრუნველყონ ინფორმაციის საჯაროობა და

მაქსიმალური ინფორმაცია მიაწოდონ ამომრჩეველს თავიანთი პოლიტიკური პროგრამების შესახებ.
კანდიდატებმა არ უნდა მიმართონ ნებისმიერ საშუალებას ხმების მოსაპოვებლად. ამისთვის მათ მხოლოდ დამაჯერებელი არგუმენტაციისა და დებატების გზა უნდა გამოიყენონ.
კერძოდ, კანდიდატებმა არ უნდა სცადონ ხმების მოპოვება სხვა კანდიდატების ცილისწამებით, ძალადობის და/ან მუქარის გამოყენებით, ხმის მიცემის და/ან დათვლის პროცესში ჩარევით ან ამომრჩევლისთვის დაპირებების მიცემით.

2. თანამდებობაზე ყოფნა

<u>მუხლი 8 – ფავორიტიზმის აკრძალვა</u>
არჩეულმა წარმომადგენლებმა არ უნდა გამოყენონ თანამდებობით მინიჭებული ძალაუფლება ინდივიდების ან ინდივიდთა ჯგუფების პირადი ინტერესების სასარგებლოდ, ამ საქმიანობიდან პირდაპირი თუ არაპირდაპირი კერძო სარგებლის მიღების მიზნით.

<u>მუხლი 9 – კერძო სარგებლის მიღების მიზნით ძალაუფლების გამოყენების აკრძალვა</u>

არჩეულმა წარმომადგენლებმა არ უნდა გამოყენონ თანამდებობით მინიჭებული ძალაუფლება პირდაპირი ან არაპირდაპირი პირადი ინტერესების სასარგებლოდ.

<u>მუხლი 10 – ინტერესთა კონფლიქტი</u>

როცა ადგილობრივი ან რეგიონული საბჭო ან შესაბამისი აღმასრულებელი ორგანო განიხილავს ისეთ საკითხებს, სადაც არჩეულ წარმომადგენელს აქვს პირდაპირი ან არაპირდაპირი პირადი ინტერესი, ის ვალდებულია, აცნობოს ხსენებულ ორგანოებს საკუთარი ინტერესების შესახებ იქამდე, სანამ მოხდება გადაწყვეტილების მიღება ან კენჭისყრა. არჩეულმა წარმომადგენელმა თავი უნდა შეიკავოს ნებისმიერ დისკუსიაში, დადგენილების მიღების პროცესში ან კენჭისყრაში მონაწილეობისგან ისეთი საკითხების ირგვლივ, რომლებთან დაკავშირებითაც მას პირდაპირი ან არაპირდაპირი პირადი ინტერესი აქვს.

<u>მუხლი 11 – ორი ან მეტი თანამდებობის ერთდროულად დაკავების აკრძალვა</u>

არჩეულმა წარმომადგენლებმა უნდა შეასრულონ იმ რეგულაციების მოთხოვნები, რომლებიც

კრძალავს ორი ან ორზე მეტი პოლიტიკური თანამდებობის ერთდროულად_დაკავებას.
არჩეულმა წარმომადგენლებმა არ უნდა დაიკავონ სხვა პოლიტიკური თანამდებობები, რომლებიც ხელს შეუშლის არჩეული წარმომადგენლის ფუნქციების შესრულებას.
არჩეული წარმომადგენლები არ უნდა დათანხმდნენ თავიანთი მანდატის ზემდგომი ან დაქვემდებარებული ფუნქციების, საარჩევნო მანდატების, საქმიანობების შესრულებას ან ასეთი ოფიციალური თანამდებობების დაკავებას.

<u>მუხლი 12 – დისკრეციული ძალაუფლების გამოყენება</u>

დისკრეციული ძალაუფლების გამოყენებისას არჩეულმა წარმომადგენლებმა არ უნდა იხელმძღვანელოს საკუთარი, პირდაპირი თუ არაპირდაპირი, ინტერესით; რომელიმე ინდივიდისა თუ ინდივიდთა ჯგუფის პირდაპირი თუ არაპირდაპირი ინტერესით პირდაპირი ან არაპირდაპირი პირადი სარგებლის მიღების მიზნით.
არჩეულმა წარმომადგენელმა დეტალურად უნდა დაასაბუთოს ნებისმიერი გადაწყვეტილება, დააკონკრეტოს ფაქტორები, რომელთა

საფუძველზეც იქნა მიღებული ესა თუ ის გადაწყვეტილება, მიუთითოს შესაბამისი წესები და რეგულაციები და დაასაბუთოს, რომ მის მიერ მიღებული გადაწყვეტილება ამ წესებსა და რეგულაციებს შეესაბამება.
კონკრეტული წესების ან რეგულაციების არარსებობის შემთხვევაში გადაწყვეტილება უნდა დასაბუთდეს იმგვარად, რომ ჩანდეს მისი მიზანშეწონილობა, კეთილსინდისიერება და საზოგადოებრივ ინტერესებთან შესაბამისობა.

<u>მუხლი 13 – კორუფციის აღკვეთა</u>
საკუთარი მოვალეობის შესრულებისას არჩეულმა წარმომადგენლებმა თავი უნდა შეიკავონ ნებისმიერი ისეთი ქცევისაგან, რომელიც მოქმედი ეროვნული ან საერთაშორისო კანონმდებლობით შეიძლება კვალიფიცირდეს მექრთამეობად, მექრთამეობაზე თვალის დახუჭვად ან მის ხელშეწყობად.

<u>მუხლი 14 - საბიუჯეტო და საფინანსო წესების დაცვა</u>
არჩეულმა წარმომადგენლებმა უნდა დაიცვან ეროვნული კანონმდებლობით დადგენილი საბიუჯეტო და საფინანსო წესები, რაც საჯარო სახსრების სწორად განკარგვის გარანტიაა.

საკუთარი მოვალეობების შესრულებისას არჩეულმა წარმომადგენლებმა არ უნდა დაუშვან საჯარო სახსრების / გრანტების არასათანადოდ განკარგვა და არ უნდა ჩაიდინონ ქმედებები, რომელთა შედეგადაც საჯარო სახსრები / გრანტები პირდაპირ ან არაპირდაპირ იქნება გამოყენებული კერძო მიზნებისთვის.

3. თანამდებობის დატოვება

<u>მუხლი 15 – თანამდებობაზე დანიშვნის აკრძალვის შემთხვევები</u>

თავიანთი მოვალეობების შესრულებისას არჩეულმა წარმომადგენლებმა არ უნდა განახორციელონ ისეთი ქმედებები, რომლებიც მათ მიანიჭებს უფლებას მანდატის ამოწურვის შემდეგ შეინარჩუნონ ადგილი ქვემოთ ჩამოთვლილი სტრუქტურებიდან რომელიმეში:

- იმ საჯარო თუ კერძო სტრუქტურებში, რომლებზეც ვრცელდებოდა მათი უფლებამოსილება თანამდებობაზე ყოფნის პერიოდში;

- იმ საჯარო თუ კერძო სტრუქტურებში, რომლებთანაც მათ საკონტრაქტო ურთიერთობა ჰქონდათ თანამდებობაზე ყოფნის პერიოდში;
- იმ საჯარო თუ კერძო სტრუქტურებში, რომლებიც მათი თანამდებობაზე ყოფნის პერიოდში დაფუძნდა, მათი უფლებამოსილების სფეროში შემავალ საქმეებთან დაკავშირებით.

IV – ზედამხედველობის საშუალებები

1. მანდატით მინიჭებული თანამდებობის დაკავება

<u>მუხლი 16 – საარჩევნო კამპანიის დანახარჯების შეზღუდვები და დეკლარირება</u>

კანდიდატებმა საარჩევნო კამპანიასთან დაკავშირებული დანახარჯები უნდა აწარმოონ პროპორციულად და გონივრული ზღვარის ფარგლებში.

მათ ზედმიწევნით უნდა დაიცვან რეგულაციებით გათვალისწინებული ზომები, რომლებიც ითხოვს საარჩევნო კამპანიის

დაფინანსებაზე დახარჯული თანხების წარმომავლობის მითითებას და გაასაჯაროონ დახარჯული თანხის მოცულობაცა და წარმომავლობაც.
შესაბამისი წესების და რეგულაციების არარსებობის შემთხვევაში მათ ევალებათ, მოთხოვნის შემთხვევაში წარმოადგინონ ეს ინფორმაცია.

2. თანამდებობაზე ყოფნა

<u>მუხლი 17 – ინტერესთა დეკლარირება</u>
არჩეულმა წარმომადგენლებმა გულმოდგინედ უნდა შეასრულონ იმ რეგულაციების ყველა მოთხოვნა, რომლებიც ავალდებულებთ, გაასაჯაროონ ან ზედამხედველობის ორგანოებისთვის ხელმისაწვდომი გახადონ თავიანთი პირდაპირი და არაპირდაპირი კერძო ინტერესები, სხვა მანდატები, ფუნქციები თუ დაკავებული თანამდებობები ან სხვა ტიპის საქმიანობები და პასუხისმგებლობები.
შესაბამისი წესების და რეგულაციების არარსებობის შემთხვევაში მათ ევალებათ, მოთხოვნის შემთხვევაში წარმოადგინონ ეს ინფორმაცია.

<u>მუხლი 18 – შიდა და გარე მაკონტროლებელ ზომებთან შესაბამისობა</u>

თავიანთი მოვალეობების შესრულებისას არჩეულმა წარმომადგენლებმა არ უნდა შეუშალონ ხელი კომპეტენტური შიდა ან გარე სტრუქტურების მიერ ჩატარებული კოტროლის პროცედურებს, რომლებიც სათანადო დასაბუთებითა და გამჭვირვალობით უნდა წარიმართოს.

მათ გულმოდგინედ უნდა შეასრულონ ასეთ სტრუქტურების ნებისმიერი, მყისიერი თუ საბოლოო გადაწყვეტილება.

მაკონტროლებელი ორგანოების წინაშე საკუთარი ქმედებებისა თუ გადაწყვეტილებების დასაბუთებისას არჩეულმა წარმომადგენლებმა უნდა მიუთითონ არსებული მაკონტროლებელი მექანიზმები და დააკონკრეტონ ამ ზომების განმახორციელებელი სტრუქტურებიც.

V – საზოგადოებასთან ურთიერთობა

<u>მუხლი 19 – მიღებული გადაწყვეტილებების დასაბუთება</u>

არჩეული წარმომადგენლები მანდატის მოქმედების ვადაში ანგარიშვალდებულნი არიან

თავიანთი რეგიონის მთელი მოსახლეობის წინაშე.
არჩეულმა წარმომადგენლებმა დეტალურად უნდა დაასაბუთონ ნებისმიერი მიღებული გადაწყვეტილება, გაასაჯაროონ გადაწყვეტილების მიღების საფუძველიცა და ის წესები და რეგულაციებიც, რომლებსაც ეს გადაწყვეტილება ეფუძნება; ასევე უნდა აჩვენონ, თუ როგორ შეესაბამება მათ მიერ მიღებული გადაწყვეტილება ამ წესებსა და რეგულაციებს.
როდესაც ინფორმაცია კონფიდენციალურია, საჭიროა, დეტალურად განიმარტოს ამ კონფიდენციალურობის მიზეზები.

არჩეულმა წარმომადგენლებმა გულდასმით უნდა უპასუხონ ნებისმიერ მოთხოვნას და შეკითხვას მათ უფლება-მოვალეობებთან, გადაწყვეტილებათა საფუძვლიანობასთან ან მათდამი დაქვემდებარებული სამსახურებისა და სტრუქტურების საქმიანობასთან დაკავშირებით.
არჩეულმა წარმომადგენლებმა ხელი უნდა შეუწყონ საშუალებებს, რომლებიც უზრუნველყოფს მეტ გამჭვირვალობას მათი და მათდამი დაქვემდებარებული სამსახურებისა და სტრუქტურების უფლებამოსილებასა და საქმიანობასთან დაკავშირებით.

VI – ურთიერთობა ადგილობრივი ხელისუფლების სტრუქტურებში მომუშავე პერსონალთან

<u>მუხლი 20 - თანამდებობაზე დანიშვნა</u>

არჩეულმა წარმოამდგენლებმა უნდა იზრუნონ იმაზე, რომ ნებისმიერ ადმინიტრაციულ თანამდებობაზე დანიშვნა მოხდეს მხოლოდ და მხოლოდ ადამიანის დამსახურებისა და პროფესიული შესაბამისობის საფუძველზე და / ან სამსახურის სპეციფიკური საჭიროებების კარნახით.

თანამდებობაზე პერსონალის დანიშვნა-დაწინაურების საკითხებში არჩეულმა წარმომადგენლებმა უნდა მიიღონ ობიექტური, დასაბუთებული და კეთილსინდისიერი გადაწყვეტილება.

<u>მუხლი 21 – ადგილობრივი ხელისუფლების სტრუქტურებში მომუშავე პერსონალის როლის პატივისცემა</u>

საკუთარი მოვალეობების შესრულებისას არჩეულ წარმომადგენლებს ევალება მათდამი დაქვემდებარებულ სტრუქტურებში მომუშავე პერსონალის როლის პატივისცემა, იერარქიული

და თანამდებობრივი განსხვავებისა და წინასწარი განწყობის გარეშე.
არჩეულმა წარმომადგენლებმა არ უნდა მოსთხოვონ საჯარო მოხელეს, ისეთი რამის გაკეთება ან არ გაკეთება, რაც პირდაპირ თუ არაპირდაპირ პირად სარგებელს მოუტანს მათ; არ უნდა მიანიჭონ უპირატესობა ინდივიდებს ან ინდივიდთა ჯგუფებს პირადი პირდაპირი თუ არაპირდაპირი სარგებლის მიღების მიზნით.

<u>მუხლი 22 – ადგილობრივი ხელისუფლების სტრუქტურებში მომუშავე პერსონალის როლის დაფასება</u>

საკუთარი მოვალეობების შესრულებისას არჩეულმა წარმომადგენლებმა სათანადოდ უნდა დააფასონ მათდამი დაქვემდებარებული ადგილობრივი ხელისუფლების სტრუქტურებში მომუშავე მოხელეთა ფუნქციები და მოვალეობები.
არჩეული წარმომადგენლების ვალია, ყოველმხრივ იზრუნონ პერსონალის წაახალისებასა და მოტივაცის ამაღლებაზე, რათა გაუჯობესდეს მათ დაქვემდებარებაში მყოფი სამსახურებისა და სტრუქტურების მუშაობის ხარისხი.

VII – ურთიერთობა მედია საშუალებებთან

<u>მუხლი 23</u>

არჩეული წარმომადგენლების ვალია, დაუყოვნებლივ, პატიოსნად და სრულად მიაწოდონ მედიას თავიანთ საქმიანობასთან და უფლება-მოვალეობებთან დაკავშირებული ნებისმიერი ინფორმაცია, მაგრამ არ უნდა გასცენ კონფიდენციალური ინფორმაცია, რომელიც არჩეული წარმომადგენლების ან სხვა ადამიანების პირად ცხოვრებას ეხება.

არჩეულმა წარმომადგენლებმა უნდა უზრუნველყონ, რომ როგორც მათი, ასევე მათდამი დაქვემდებარებული სტრუქტურებისა და სამსახურების საქმიანობის შესახებ ინფორმაცია მაქსიმალურად ხელმისაწვდომი იყოს მედია საშუალებებისთვის.

VIII – ინფორმაციის გავრცელება და ცნობიერების ამაღლება

<u>მუხლი 24 – კოდექსის გავრცელება არჩეულ წარმომადგენელთა შორის</u>

არჩეული წარმომადგენლების ვალია, გაეცნონ წინამდებარე კოდექსის დებულებებს და იმ წესებსა და რეგულაციებს, რომლებსაც კოდექსი

ეყრდნობა. არჩეული წარმომადგენლები ადასტურებენ მზადყოფნას, იხელმძღვანელონ წინამდებარე კოდექსის დებულებებით.

<u>მუხლი 25 – კოდექსის გავრცელება საზოგადოებაში, ადგილობრივი ხელისუფლების სტრუქტურებში მომუშავე კადრებსა და მედია საშუალებებში</u>

არჩეული წარმომადგენლების ვალია, იზრუნონ წინამდებარე კოდექსის მაქსიმალურად გავრცელებაზე მათდამი დაქვემდებარებულ სტრუქტურებში, ფართო საზოგადოებასა და მედიაში, რათა ყველა ამ რგოლის წარმომადგენელები სიღრმისეულად გაეცნონ კოდექსში ჩადებულ პრინციპებს.

განმარტებითი ანგარიში

CG (6) 8 ნაწილი II – 1999
შემდგენელი: ვიორელ კოიფან (რუმინეთი)

წინამდებარე კოდექსის მიზანია იმ ეთიკური პრინციპების განსაზღვრა ევროპის მასშტაბით, რომლებსაც უნდა იზიარებდნენ ევროპის ადგილობრივი და რეგიონული არჩეული წარმომადგენლები. წევრი ქვეყნების მთავრობები და ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფალთა ეროვნული ასოციაციების მოვალეობა იქნება, წინამდებარე კოდექსით დადგენილი სტანდარტები და პრინციპები ეროვნულ საკანონმდებლო ნორმებსა და სხვა შესაბამის ეთიკურ ინსტრუქციასა და დოკუმენტში გადაიტანონ.

წინამდებარე ტექსტს მოდელის ფუნქცია აქვს და ის ერთნაირად ვერ მოიცავს ყველა, ერთმანეთისაგან უკიდურესად განსხვავებულ, ვითარებასა და სიტუაციას, რომელთან შეხებაც უწევთ ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფლებსა და არჩეულ წარმომადგენლებს. ეს კოდექსი განსაზღვრავს იმ ეთიკურ პრინციპებს, რომლებიც უნდა დაიცვან ევროპის ადგილობრივმა და რეგიონულმა არჩეულმა წარმომადგენლებმა, მაგრამ საშუალებას უტოვებს ადგილობრივ და რეგიონულ მთავრობებს, გაავრცელონ და გაიზიარონ ის. შემდგომი განვითარების პროცესში შეიძლება

წარმოიშვას ახალ სიტუაციები და პრობლემატური საკითხებიც, ასე რომ, ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლების წარმომადგენელთა ვალია, გამოიჩინონ ინიციატივა და მაქსიმალურად გაავრცელონ ამ კოდექსით დადგენილი პრინციპები.

ნებისმიერ ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფლებას და მათ წარმომადგენლებს შეუძლიათ, უცვლელად მიიღონ წინამდებარე კოდექსი ან მის საფუძველზე საკუთარი კოდექსი შეიმუშაონ. შეიძლება ითქვას, რომ ევროპული კოდექსი განსაზღვრავს მინიმალურ სტანდარტს. კოდექსის დებულებები წინააღმდეგობაში არ მოდის კორუფციასთან ბრძოლის საკითხებში ევროპის საბჭოს წევრ ქვეყნებში მოქმედ კანონმდებლობასთან ან ამ ქვეყნებში არჩეული წარმომადგენლებისთვის დადგენილ სავალდებულო ქცევის წესებთან.

კოდექსი ასრულებს სამმაგ ფუნქციას:

- ადგილობრივი და რეგიონული საბჭოების წევრების (და კანდიდატების) ინფორმირება იმ

ქცევის ნორმების შესახებ, რომლებიც მათ ყოველდღიურ საქმიანობაში, საკუთარი სამსახურეობრივი მოვალეობების შესრულებისას უნდა გამოიყენონ (საარჩევნო კამპანიების ჩათვლით);

- საზოგადოების (ადგილობრივი თემების, ამომრჩევლების, პრესის) ინფორმირება იმის შესახებ, თუ ქცევის რა ნორმები შეუძლიათ, მოსთხოვონ არჩეულ წარმომადგენლებს და საარჩევნო პროცესში ჩართულ კანდიდატებს;
- ხელი შეუწყონ საზოგადოების ნდობის გამყარებას ადგილობრივი და რეგიონული არჩეული წარმომადგენლებისადმი და ამგვარად მხარი დაუჭირონ ხალხისა და ადგილობრივი და რეგიონული პოლიტიკის განმსაზღვრელების ერთმანეთთან დაახლოებას.

კოდექსის პროექტი არის მცდელობა, მაქსიმალურად მოიცვას არჩეული წარმომადგენლების პოლიტიკური კარიერის

სხვადასხვა ეტაპი: საარჩევნო კამპანია, მანდატის შესრულების პერიოდი და მანდატის ამოწურვა.

I სექციის I მუხლი აცხადებს, რომ კოდექსი ეხება ყველა ადგილობრივ და რეგიონულ წარმომადგენელს. კოდექსის მიზნების უფრო მკვეთრად წარმოსაჩენად დაზუსტებულია, რომ მასში ჩადებული პრინციპები ეხება როგორც პირველადი არჩევნების (პირდაპირი არჩევნები) შედეგად მინიჭებულ მანდატს, ასევე მეორადი არჩევნების (ადგილობრივი ან რეგიონული საბჭოს აღმასრულებელი ორგანოს ფარგლებში ჩატარებული) გზით მინიჭებულ მანდატს.

იგივე მიზნით, 2-ე მუხლი განმარტავს, რომ არჩეულმა წარმომადგენლებმა უნდა დაიცვან კოდექსით დადგენილი პრინციპები როგორც უშუალოდ საარჩევნო მანდატით მინიჭებული უფლებამოსილების შესრულებისას (პირველადი არჩევნების გზით იქნება ის მინიჭებული თუ მეორადის), ასევე იმ ფუნქციების შესრულებისას, რომლებიც ამ მანდატიდან გამომიდინარეობს ან მას უკავშირდება. აქ იგულისხმება, რომ ეს ნორმები სავალდებულოა იმ ფუნქციების

შესრულების დროსაც, რომლებსაც არჩეული წარმომადგენლები ასრულებენ ადგილობრივ თუ რეგიონულ ასოციაციებში ან ადგილობრივ თუ რეგიონულ სამსახურებში, სადაც წარმოდგენილნი არიან ადგილობრივი ან რეგიონული არჩეული წარმომადგენლების როლში.

3-ე მუხლი განსაზღვრავს კოდექსის მიზანს და აზუსტებს, რომ არჩეულ წარმომადგენლებს ევალება წინამდებარე კოდექსით დადგენილი პრინციპების გაზიარება. როგორც უკვე ითქვა, კოდექსის მიზანია, დაადგინოს ქცევის ის სტანდარტები, რომლებიც სავალდებულოა არჩეული წარმომადგენლებისთვის საკუთარი უფლება-მოვალეობების შესრულების პროცესში; აგრეთვე - მოქალაქეთა ინფორმირება იმის შესახებ, თუ ქცევის რა ნორმები შეუძლიათ მოსთხოვონ თავიანთ არჩეულ წარმომადგენლებს.

II სექციაში განსაზღვრულია ზოგადი პრინციპები, რომლებითაც უნდა იხელმძღვანელონ არჩეულმა წარმომადგენლებმა თავიანთი მანდატის შესრულებისას. ეს პრინციპები ზოგადადაა ფორმულირებული და

გულისხმობს იმას, რომ არჩეულმა წარმომადგენელმა უნდა ჩადოს მაქსიმალური ძალისხმევა თავის საქმეში, თუმცა ეს მიდგომა არ ნიშნავს კონკრეტული შედეგების მოთხოვნას. ამ დებულებების წაკითხვა აუცილებელია III სექციაში ფორმულირებულ კონკრეტულ ვალდებულებებთან ერთად, სადაც მოცემულია იმ ზომების ჩამონათვალი, რომლებიც უნდა განხორციელდეს დადგენილი ზოგადი პრინციპების თანახმად. თუმცა ეს არაა შემაკავებელი ზომები.

4-ე მუხლი მიზნად ისახავს იმგვარი საკანონმდებლო ჩარჩოს უზენაესობის შექმნას, რომელშიც არჩეულმა წარმომადგენლებმა უნდა შეასრულონ საკუთარი მოვალეობები და პირად ინტერესებზე წინ დააყენონ საზოგადოებრივი ინტერესები. პირადი ინტერესები შეიძლება იყოს მატერიალური, პროფესიული ან არჩევნებთან დაკავშირებული. ისინი შეიძლება იყოს პირდაპირი ან არაპირდაპირი, იმის მიხედვით, ეხება პირადად არჩეულ წარმომადგენელს თუ მის ახლობელ პირს (ოჯახის წევრს, მეგობარს, პოლიტიკურ ჯგუფს). ეს ინტერესები შეიძლება განპირობებული იყოს იმითაც, რომ არჩეული წარმომადგენელი ან მისი ოჯახი ამა თუ იმ

კლუბის ან ასოციაციის წევრია. არჩეულ წარმომადგენელს ეკრძალება პირადი სარგებლის მიღების მიზნით ისეთი პირების მიმართ გამოჩენილი ფავორიტიზმიც, რომლებიც არ არიან მისი ახლობლები.

5-ე მუხლი განსაზღვრავს იმ მიზნებს, რომლებიც მიღწეული უნდა იყოს მანდატის შესრულების პერიოდში. მანდატის შესრულებისას გამჭვირვალობა და ეფექტურობა ეფექტურ მონიტორინგსაც უწყობს ხელს[1].

6-ე მუხლის მიზანია ძალაუფლებათა აღრევისა და ფუნქცია-მოვალეობათა შორის წინააღმდეგობის თავიდან აცილება, რათა არ დაირღვეს I სექციაში ჩამოყალიბებული პრინციპები, რაც საკმაოდ ხშირად ხდება. ამ მუხლის წაკითხვა აუცილებელია III და V სექციების დებულებების პარალელურად. მანდატის მფლობელმა პატივი უნდა სცეს სხვა მანდატის მფლობელებსა და საჯარო მოხელეებს, რათა მაკონტროლებელი მექანიზმი სრულყოფილად ფუნქციონირებდეს. მათ უნდა მოუწოდონ სხვებს, არც თავად დაარღვიონ I სექციაში განსაზღვრული ქცევის ნორმები და არც სხვებისაგან მიიღონ მსგავსი საქციელი.

მანდატის მფლობელი წინ უნდა აღუდგეს ქცევის კოდექსით დადგენილი ნორმების დარღვევას, თავადაც მკაცრად დაიცვას ეს პრინციპები და დაქვემდებარებულ სტრუქტურებსაც მოსთხოვოს მათი დაცვა.

III სექციაში ჩამოყალიბებულია სპეციფიკური ვალდებულებები არჩეული წარმომადგენლებისთვის. ეს ვალდებულებები განავრცობს 2-ე თავში ჩამოყალიბებულ ზოგად მიზნებს. ზოგადი პრინციპებისა და კონკრეტული ვალდებულებების ჩამოყალიბება და განსაზღვრა ფორმულირების ხარვეზების თავიდან აცილების საშუალებასაც იძლევა. ხარვეზების საშიშროება არსებობს მაშინაც, როცა ფორმულირება მეტისმეტად ზოგადია და მაშინაც, როცა ის მეტისმეტადაა დაკონკრეტებული. არჩეულმა წარმომადგენლება, ცხადია, უნდა დაიცვან II სექციაში ჩამოყალიბებული ზოგადი პრინციპები თავიანთი საქმიანობის ყველა ასპექტში და შეასრულონ მათთვის ფორმულირებული კონკრეტული ვალდებულებებიც.

7-ე მუხლი განსაზღვრავს პრინციპებს, რომლებიც გამოყენებული უნდა იყოს საარჩევნო

კამპანიების დროს. იმის გამო, რომ სერიოზულ დანახარჯებთან არის დაკავშირებული, საარჩევნო კამპანია კორუფციის მაღალი რისკის შემცველია. ხშირია შემთხვევები, როცა კანდიდატი გარკვეულ სამსახურს სთავაზობს ამომრჩეველს ხმების სანაცვლოდ. ამ მუხლის მიზანია, დადებითად (გზავნილის გადაცემის პროცესად) წარმოაჩინოს საარჩევნო კამპანია და დააზუსტოს, თუ რა ეკრძალება კანდიდატს (ხმების ყიდვა პირდაპირი ან არაპირდაპირი სარგებლის ან დაპირების სანაცვლოდ, რაც კანდიდატის მიერ ამომრჩევლის პირდაპირი ან არაპირდაპირი კერძო ინტერესის მომსახურებას ნიშნავს; ძალადობა; ცილისწამება; საარჩევნო პროცესის ან არჩევნების შედეგების გაყალბება).

8-ე მუხლის მიზანია, დაეხმაროს არჩეულ წარმომადგენლებს, თავიდან აიცილონ ე.წ. „კლიენტელიზმი“[2], ანუ ფავორიტიზმი ელექტორატის რომელიმე კონკრეტული ნაწილის მიზიდვის მიზნით. ამ კონცეფციის

[2] სოციალურ და პოლიტიკურ ფენომენთა ერთობლიობა, რომელიც ემყარება არასიმეტრიული ურთიერთობის ფორმის მქონე ორმხრივი გაცვლის მექანიზმებს პატრონსა და კლიენტს შორის

განსაზღვრა საკმაოდ რთულია და კოდექსში ის კლასიფიცირებულია, როგორც კერძო ინტერესების მხარდაჭერა. ამ ფენომენის თავიდან ასაცილებლად არჩეულ წარმომადგენლებს ეკრძალება გარკვეული პირებისგან საჩუქრების, მოგების, რჩევა-დარიგებებისა თუ სხვა ტიპის სარგებლის მიღება როგორც მანდატით დაკისრებული მოვალეობების შესრულებისას, ასევე ამ მანდატით მინიჭებული უფლებების გამოყენების დროს (თანამდებობაზე დანიშვნა, იმ ქონებით ან სერვისებით სარგებლობა, რომლებიც მათ ფუნქციებს უკავშირდება).

9-ე და 10-ე მუხლები ძირითადად ინტერესთა კონფლიქტის შემთხვევებს ეხება. საჯარო სამსახურის კეთილსინდისიერად შესრულებისთვის ინტერესთა კონფლიქტის პრობლემის გადაჭრას გადამწყვეტი როლი ენიჭება. მთავარი პრინციპი, რომელიც აქ უნდა იყოს დაცული, სრულიად ნათელია: საჯარო მოხელემ არანაირად არ უნდა დაუშვას, რომ მისი პირდაპირი ან ირიბი პირადი ინტერესები (რომლებიც ნახსენებია 4-ე მუხლში) გადაიკვეთოს საზოგადოებრივ, ამ შემთხვევაში - მუნიციპალიტეტისა თუ რეგიონის

ინტერესებთან. დაუშვებელია საჯარო გადაწყვეტილების მიღება გადაწყვეტილების მიმღები პირის (ან პირების) პირადი ინტერესების ზეგავლენით. ზოგადი პრინციპია, რომ ყველანაირი ასეთი ინტერესი წინასწარ უნდა იყოს დეკლარირებული. ამგვარი ინტერესების გასაჯაროება უფლებას აძლევს არჩეულ წარმომადგენლებს, გამოხატონ თავიანთი შეხედულებები ამათუიმ საკითხზე საწყისი განხილვების დროს, თუმცა გადაწყვეტილების მიღებისა და ხმის მიცემის პროცესში მათ მონაწილეობა არ უნდა მიიღონ. აქ მნიშვნელოვანია, მკაფიოდ გავმიჯნოთ ის სამი ეტაპი რომლის მიხედვითაც საბჭოები იღებენ გადაწყვეტილებას: საწყისი განხილვა, დადგენილება და ხმის მიცემა. ეს გამიჯვნა შესაძლებელს ხდის, შეთავსებადი იყოს ორივე არსებითი მოთხოვნა: საბჭოს თითოეული წევრის უფლება, გამოხატოს აზრი და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მიუკერძოებლობა. საკუთარი ინტერესების წინასწარ დეკლარირების შემთხვევაში არჩეულ წარმომადგენლებს შეუძლიათ, მონაწილეობა მიიღონ საწყის განხილვებში, გამოხატონ და დაასაბუთონ საკუთარი მოსაზრება, რომელიც შეიძლება სასარგებლო იყოს გადაწყვეტილების მიღების

პროცესისათვის. მაგრამ მნიშვნელოვანია, ბოლო ეტაპზე საბჭოს წევრებს საშუალება ჰქონდეთ, დაუბრკოლებლად მიიღონ გადაწყვეტილება და არ მოექცნენ ზეწოლის ქვეშ იმის გამო, რომ პროცესს ესწრება საბჭოს რომელიმე წევრი, რომელმაც წინასწარ განაცხადა საკუთარი ინტერესების შესახებ. თუმცა, ზოგიერთ ქვეყანაში მოქმედი კანონმდებლობა პირდაპირ უკრძალავს გადაწყვეტილების პროცესში ან კენჭისყრაში მონაწილეობას არჩეულ წარმომადგენლებს, რომლებმაც წინასწარ განაცხადეს საკუთარი ინტერესების შესახებ. ასეთ შემთხვევაში წინამდებარე კოდექსის დებულებები არ ეწინააღმდეგება მოქმედ საკანონმდებლო ზომებს.

ინტერესების დეკლარირების პრაქტიკა ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლების დონეზე განსაკუთრებულად კომპლექსურია. ნებისმიერ ადამიანს, რომელიც საჯარო ფუნქციებს ასრულებს, შეიძლება ჰქონდეს სხვადასხვა სფეროში პირადი ინტერესები. ადგილობრივი და რეგიონული საბჭოების წევრებს, რომლებიც საკუთარ ფუნქციებს არასრული სამუშაო განაკვეთით ან სულაც მოხალისეობრივ საწყისებზე ასრულებენ,

შეიძლება, ჰქონდეთ მსხვილი კერძო ინტერესები, იმაზე მასშტაბურიც კი, ვიდრე ამ თემის სხვა წარმომადგენლებს. ასე რომ, რთულია მოცემულ გეოგრაფიულ არეალში კერძო ინტერესების მქონე ყველა პირის გამორიცხვა ამათუიმ საკითხის განხილვიდან და ამ საკითხზე კენჭისყრის პროცესიდან. ამან შეიძლება გამოიწვიოს კომპეტენტური ადამიანების დატოვება პროცესის მიღმა, რაც საბოლოოდ უარყოფითად შეიძლება აისახოს გადაწყვეტილებაზე.

9-ე მუხლი უკრძალავს არჩეულ წარმომადგენლებს ძალაუფლების ბოროტად გამოყენებას პირდაპირი ან არაპირდაპირი სარგებლის მიღების მიზნით (თანამდებობაზე ოჯახის წევრების ან მეგობრების დანიშვნა; კერძო მიზნებით სამსახურეობრივი ქონების ან მომსახურების გამოყენება; პირადი სარგებლის მიღება; გამდიდრება).

ამიტომ, როგორც განმარტავს 9-ე მუხლი, როცა საქმე ეხება არჩეული წარმომადგენლის პირად ინტერესებს, მან თავი უნდა შეიკავოს ამ ინტერესებთან დაკავშირებული

გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობისგან[2].

ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლება მრავალ ფუნქციას ასრულებს და მრავალ საქმიანობას ახორციელებს განსაზღვრული გეოგრაფიულ არეალის ფარგლებში. მათ მართავენ მანდატის მფლობელები, რომელთა ამოცანაა ადგილობრივი თემის ინტერესების მხარდაჭერა და ამომრჩევლის მიერ მინიჭებული მანდატის პირობების შესრულება. თუმცა, ადგილობრივი და რეგიონული საბჭოების წევრები თავადაც არიან ადგილობრივი და რეგიონული თემის წევრები და ამრიგად, ყოფილან ან იქნებიან (არჩევნებამდე ან არჩევნების შემდეგ) კომერციულ ან სხვა ტიპის საქმიანობებში ჩართულები თავიანთი მუნიციპალიტეტის ან რეგიონის მასშტაბით. ამიტომ აშკარაა ინტერესთა კონფლიქტის რისკი და ყოველთვის ადვილი არაა მანდატის მფლობელის ინტერესების შეთავსება იმ ფუნქციებთან, რომელთა შესასრულებლადაც ის აირჩია მოსახლეობამ.

ინტერესთა კონფლიქტის თავიდან ასაცილებლად მანდატის მფლობელებმა

თანამდებობის დაკავებისას უნდა განაცხადონ იმ პირადი, პირდაპირი თუ არაპირდაპირი, ინტერესების შესახებ, რომლებიც საზოგადოების აზრით, შესაძლებელია, ზეგავლენას ახდენდეს მათ ქმედებებსა და გადაწყვეტილებებზე ადგილობრივ ან რეგიონულ საბჭოებსა თუ აღმასრულებელ ორგანოებში. ზოგიერთ შემთხვევაში, განსაკუთრებით ადგილობრივ დონეზე, საბჭოს ან აღმასრულებელი ორგანოს გადაწყვეტილება შეიძლება ეხებოდეს ისეთ ორგანიზაციას (მაგალითად, ასოციაციას, რომლის მიზნები მთელი თემისთვის სასარგებლოა), რომელსაც უკავშირდება ან უკავშირდებოდა არჩეული წარმომადგენლის პირდაპირი ან არაპირდაპირი კერძო ინტერესი. ამ შემთხვევაში გადაწყვეტილება შეიძლება მომგებიანი იყოს ორგანიზაციისთვის (მაგალითად, მან მიიღოს გრანტი ან კაპიტალი).

ამ ტიპის გადაწყვეტილება საზოგადოებრივი ინტერესის მატარებელია და არა კერძოსი; და ამ შემთხვევაში არჩეული წარმომადგენლის მონაწილეობა წინასწარ განხილვებში დაეხმარება მის კოლეგებს გადაწყვეტილების მიღებაში. მთავარია, თემმა (არჩეული წარმომადგენლები, მოსახლეობა, პრესა) იცოდეს, რომ არჩეულმა

წარმომადგენელმა წინასწარ ან განხილვის დაწყებისთანავე გაასაჯაროვა საკუთარი ინტერესი. ეს საშუალებას მისცემს საზოგადოებას, გააკონტროლოს, თუ რა პოზიციას დაიკავებს მანდატის მფლობელი თავისი წინა საქმიანობების გათვალისწინებით.

კიდევ ბევრია ისეთი საკითხი, რომელიც ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლების დონეზე წყდება და შეიძლება იკვეთებოდეს მანდატის მფლობელის ინტერესებთან: მანდატის მფლობელი უმეტესწილად იმავე თემის ნაწილია, სადაც ის აირჩიეს და შეიძლება, არაერთ კერძო საქმიანობაში იყოს ჩართული რეგიონის მასშტაბით. მაგალითად შეიძლება მოვიყვანოთ ქალაქების, გზების დაგეგმარებასთან, საგზაო მოძრაობის რეგულირებასთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებები. ეს განსაკუთრებით ეხება მცირე მუნიციპალიტეტებს. შემოთავაზებული უნდა იყოს გონივრული მიდგომა, რომლის მიზანია რეალური პოტენციური კონფლიქტების შეზღუდვა და რომელიც საშუალებას აძლევს ახლად არჩეულ წარმომადგენლებს, თავიდანვე განაცხადონ სპეციალურ რეესტრში პირადი ინტერესები, რომლებიც უკავშირდება ტერიტორიას, სადაც მათ მოუწევთ საარჩევნო

მანდატით დაკისრებული მოვალეობის შესრულება. ასეთი მიდგომა უზრუნველყოფს მეტ გამჭვირვალობას ადგილობრივი მართვის პროცესში.

11-ე მუხლი განსაზღვრავს პრინციპებს, რომლებიც უნდა იყოს გამოყენებული ორი ან მეტი თანამდებობის ერთდროულად დაკავების შეზღუდვის მიზნით. ზოგიერთი საარჩევნო მანდატის ერთდროულად დაკავება შესაძლებელია და ამის სათანადოდ დასაბუთებაც შეიძლება, მაგრამ სხვა შემთხვევებში ეს შეიძლება შემბოჭველი იყოს და აფერხებდეს ადგილობრივი ან რეგიონული არჩეული წარმომადგენლის მიერ მანდატის შესრულებას, განსაკუთრებით მაშინ, როცა საქმე ეხება აღმასრულებელ ფუნქციებს. სასურველია მანდატის მფლობელის დროის თვალსაზრისით შეზღუდვის (პარაგრაფი 2) თავიდან აცილებაც და ინტერესთა კონფლიქტის (პარაგრაფი 3) გამორიცხვაც. ისეთი ფუნქციები, რომლებიც შეიცავს ინტერესთა კონფლიქტის ელემენტებს ან ხელს უშლის არჩეულ წარმომადგენელს საარჩევნო მანდატით დაკისრებული ფუნქციების შესრულებაში, მიჩნეული იქნება, როგორც „არჩეული წარმომადგენლის ფუნქციების

ხელისშემშლელი“. სასურველია, ასეთ დროს მოქმედებდეს თვითკონტროლის მექანიზმი (პარაგრაფი 4).

11-ე მუხლი მოიცავს როგორც ერთდროულად სხვადასხვა პოლიტიკური თანამდებობების დაკავების საკითხს, ასევე - პოლიტიკური და კერძო საქმიანობის ერთდროულად განხორციელების საკითხსაც. ეს წესები არანაირად არ აბრკოლებს სხვა, უფრო მკაცრი წესების გამოყენებას ამ საკითხებთან დაკავშირებით (პარაგრაფი 1)[3].

12-ე მუხლში საუბარია დისკრეციულ ძალაუფლებაზე, რომლის ბოროტად გამოყენებამ შეიძლება შექმნას კორუფციის საფრთხე საკმაოდ ფართო გაგებით. ამ ძალაუფლების გამოყენებისას აუცილებელია თითოეული მიღებული გადაწყვეტილების დეტალური და ზუსტი არგუმენტაცია და შესაძლებელი უნდა იყოს მისი გადასინჯვა. ამ თემაზე კონკრეტული წესების ან რეგულაციების არარსებობის შემთხვევაში[4], 12-ე მუხლი ითხოვს, რომ არჩეული წარმომადგენლის მიერ დისკრეციული ძალაუფლებით მიღებული გადაწყვეტილება დასაბუთდეს ძალიან დეტალურად.

13-ე მუხლი კრძალავს ზოგადად კორუფციულ ქცევას. ვინაიდან კორუფციის დანაშაულის მრავალგვარი განსაზღვრება არსებობს[5], აქ კოდექსი ეყრდნობა არჩეული წარმომადგენლის მშობლიურ ქვეყანაში მოქმედ სისხლის სამართლის კანონმდებლობას და ამ სფეროში მოქმედ საერთაშორისო სამართლებრივ ინსტრუმენტებს.

14-ე მუხლის მოთხოვნაა არჩეული წარმომადგენლების მიერ საბიუჯეტო და ფინანსური რეგულაციების დაცვა. მათ ფუნქციებში შეიძლება შედიოდეს დიდი მოცულობით საჯარო სახსრების (ან გრანტების) განკარგვა. საჯარო სახსრების გამოყენება სხვა მიზნებით აზარალებს ადგილობრივ ეკონომიკას და ამგვარად, არყევს მოქალაქეთა ნდობას თავიანთი პოლიტიკოსების მიმართ. საჯარო სახსრების მკაცრი და გამჭვირვალე განკარგვა ძალაში მყოფი კანონმდებლობის მოთხოვნების შესაბამისად ამცირებს კორუფციის ალბათობას და ზრდის ელექტორატის ნდობას პოლიტიკოსების მიმართ.

არასათანადო ქცევის შემთხვევები, რომლებიც შეიძლება გამოვლინდეს მას შემდეგ, რაც არჩეულ წარმომადგენლებს ამოეწურებათ მანდატის ვადა, განხილულია 3-ე თავში. ამა თუ იმ თანამდებობაზე დარჩენის გარანტია მანდატის ამოწურვის შემდეგ საკმაოდ მოხშირებული პრაქტიკაა, განსაკუთრებით ეკონომიკური ცვლილებების კონტექსტში.

15-ე მუხლი კრძალავს ყველანაირ პრაქტიკას, რომელიც საშუალებას მისცემს არჩეულ წარმომადგენლებს, გამოიყენონ საარჩევნო სავარძელი მანდატის ამოწურვის შემდეგ ამა თუ იმ თანამდებობაზე დარჩენის გარანტიისთვის. ამ დებულების მიზანია, არ მისცეს შესაძლებლობა არჩეულ წარმომადგენელს, მანდატით მინიჭებული ძალაუფლება პირადი პროფესიული ინტერესებისთვის გამოიყენოს სამომავლოდ. 15-ე მუხლი ვრცელდება ნებისმიერ პროფესიულ „სარგებელზე“ საჯარო თუ კერძო სფეროში (დასაქმება, თანამდებობა, ანაზღაურება, ტიტული თუ პასუხისმგებლობა), რომლითაც შეიძლება არჩეულმა წარმომადგენელმა უზრუნველყოს საკუთარი თავი მომავალში (ეს შეიძლება უკავშირდებოდეს მაკონტროლებელ ფუნქციას, რომელსაც

არჩეული წარმომადგენელი მანდატის ვადაში ასრულებდა, მის საკონტრაქტო საქმიანობას ან ამა თუ იმ სტრუქტურას, რომელიც არჩეული წარმომადგენლის გადაწყვეტილებით დაფუძნდა მანდატის მოქმედების ვადაში).

IV სექციაში ჩამოთვლილია კონტროლის მექანიზმები, რომლებიც ვრცელდება მანდატის მფლობელებზე იმის გასაკონტროლებლად, თუ რამდენად იცავენ ისინი II სექციაში განსაზღვრულ ზოგად პრინციპებსა და III სექციაში ჩამოყალიბებულ კონკრეტულ ვალდებულებებს.

16-ე მუხლი მოითხოვს არჩეული წარმომადგენლებისგან საარჩევნო კამპანიის წესების პირნათლად დაცვას (ყველა დონეზე). მათ შესაბამისი წესების და რეგულაციების არარსებობის შემთხვევაშიც ევალებათ, საშუალება მისცენ მოქალაქეებს, ზედამხედველობა გაუწიონ ამ პროცესებს.

17-ე მუხლი ავალდებულებს არჩეულ წარმომადგენლებს, პირნათლად შეასრულონ იმ რეგულაციების მოთხოვნები, რომლებიც ითვალისწინებს მათი პირადი ინტერესების, სხვა

დაკავებული თანამდებობების ან ქონებრივ მდგომარეობაში მომხდარი ცვლილებების გასაჯაროებას. ინტერესთა კონფლიქტის რეგულირება საჯაროობისა და კონტროლის მექანიზმების შემოღებით ძალიან მნიშვნელოვანია, როგორც კორუფციასთან ბრძოლის ერთ-ერთ საშუალება[7].

შესაბამისი წესების და რეგულაციების არარსებობის შემთხვევაში[8] ნებისმიერ მოქალაქეს შეუძლია, უბრალოდ გამოითხოვოს ეს ინფორმაცია ვითარების მონიტორინგის მიზნით.

18-ე მუხლი განსაზღვრავს ურთიერთობას არჩეულ წარმომადგენელსა და შესაბამის შიდა და გარე მაკონტროლებელ ორგანოებს შორის. კორუფციის ფართო გავრცელება ადასტურებს, რომ უაღრესად მნიშვნელოვანია კონტროლის ეფექტური შიდა და გარე საშუალებების არსებობა. არჩეულმა წარმომადგენლებმა ხელი არ უნდა შეუშალონ ხელისუფლების ორგანოებს კონტროლის განხორციელებაში და ეფექტურად შეასრულონ მათი გადაწყვეტილებები. კონტროლის მეტი ეფექტურობისთვის მნიშვნელოვანია, რომ პირები, ვის მიმართაც ხორციელდება კონტროლი, არჩეული

წარმომადგენლების მიერ ინფორმირებული იყვნენ ამის შესახებ.

V სექცია ეხება არჩეულ წარმომადგენლებსა და საზოგადოებას შორის ურთიერთობას. საზოგადოებასა და პოლიტიკოსებს შორის ნდობაზე დამყარებული ურთიერთობა არჩევნებით მინიჭებული მანდატის ლეგიტიმურობის ერთ-ერთი საკვანძო ელემენტია. ამომრჩეველი არჩეულ წარმომადგენელს ანიჭებს მანდატს, რომლის პირობებიც მან პირნათლად და კეთილსინდისიერად უნდა შეასრულოს. არჩეული წარმომადგენელი მთელი თემის წინაშეა პასუხისმგებელი, იმ ამომრჩეველთა ჩათვლით, რომლებსაც მისთვის ხმა არ მიუციათ. გადაწყვეტილების მიღების პროცესში გამჭვირვალობა და საჯარო სამსახურზე საზოგადოებრივი კონტროლი ერთ-ერთ ყველაზე ეფექტურ საშუალებად ითვლება ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების პრევენციისთვის. არჩეული წარომადგენლებისთვის განსაზღვრულია კონკრეტული ვალდებულებებიც: საკუთარი გადაწყვეტილებების დასაბუთება და მათთან დაკავშირებით ინფორმაციის გასაჯაროება.

VI სექციაში განსაზღვრულია არჩეულ წარმომადგენელთა და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებში მომუშავე პერსონალის ურთიერთობა. ადგილობრივი ხელისუფლების სტრუქტურებში მომუშავეთა და საარჩევნო მანდატის ფლობელთა როლების აღრევა ხშირად ხდება კორუფციის მიზეზი. ეს არევა შეიძლება გამოწვეული იყოს საჯარო მოხელეების კორუფციული მიზნებით გამოყენებით ან იმით, რომ არჩეული წარმომადგენლები ახერხებენ ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებში ზეგავლენის მოპოვებას თანამდებობებზე არაკეთილსინდისიერად დანიშნული მხარდამჭერების დახმარებით. გარემო, სადაც ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებში მომუშავე ადამიანების როლი მკაფიოდ არაა დაცული, სერიოზული კორუფციის მიზეზიც შეიძლება გახდეს და შედეგიც.

მე-20-22-ე მუხლები ავალდებულებს არჩეულ წარმომადგენლებს, გამოიყენონ გარკვეული მიდგომები ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებში მომუშავე ადამიანების მიმართ: თანამდებობაზე დანიშვნისა და დაწინაურების პროცესის სრული დეპოლიტიზაცია;

ფავორიტიზმისაგან თავის შეკავება; ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებში მომუშავე ადამიანების შრომის დაფასება და აღიარება. ეს მუხლი კრძალავს ასევე არჩეული წარმომადგენლების ან მათი პოლიტიკური ჯგუფის წევრების, მეგობრებისა და ნათესავებისთვის ფიქტიური სამუშაო ადგილების შექმნას.

პრესას გადამწყვეტი როლი აქვს კორუფციის პრევენციასა და მის შეზღუდვაში. VII სექციაში ჩამოყალიბებულია არჩეული წარმომადგენლების მოვალეობები, რომელთა მიზანია პრესის ხელშეწყობა მაკონტროლებელი ფუნქციის შესრულებაში. თუმცა, არჩეული წარმომადგენლებისთვის პრესასთან თანამშრომლობის ვალდებულება გულისხმობს მანდატთან დაკავშირებული საკითხების გასაჯაროვებას და არა პირადი ცხოვრების შესახებ კონფიდენციალური ინფორმაციის გაცემას.

VIII სექცია გულისხმობს, რომ კოდექსი უნდა გავრცელდეს როგორც საჯარო მოხელეებს შორის, ასევე ფართო საზოგადოებაში. აუცილებელია, საზოგადოება გაეცნოს კოდექსში

განსაზღვრულ პრინციპებს. 24-ე მუხლი სთხოვს არჩეულ წარმომადგენლებს, განაცხადონ, რომ ეთანხმებიან წინამდებარე კოდექსის დებულებებს და იზიარებენ მასში ჩამოყალიბებულ ეთიკურ პრინციპებს. ეს განცხადება უნდა გაკეთდეს ახალშექმნილი მუნიციპალური თუ რეგიონული საბჭოს პირველივე სხდომაზე.

[1] ამ მოთხოვნების არსებითი მნიშვნელობისათვის იხილეთ კოდექსის პროექტის V და VI სექციები.

[2] წევრ ქვეყნებში მოქმედი რეგულაციების კვლევამ, რომელიც განახორციელა ადგილობრივი და რეგიონული არჩეული წარმომადგენლების პოლიტიკური კეთილსინდისიერების საკითხებზე სამუშაოდ შექმნილმა კონგრესის სამუშაო ჯგუფმა, აჩვენა, რომ ამ გარემოებებში ეროვნული რეგულაციების უმრავლესობა არჩეული წარმომადგენლისგან ითხოვს თავის შეკავებას.

[3] 15 ქვეყნის ნიმუშის საფუძველზე კონგრესის სამუშაო ჯგუფმა გამოარკვია, რომ წევრი ქვეყნების შიდა კანონმდებლობები შეიცავს მხოლოდ მცირე ზოგად შეზღუდვებს თანამდებობების ერთდროულად დაკავებასთან დაკავშირებით (გამონაკლისია ბელგია, საფრანგეთი და მალტა). უპირატესობა ენიჭება შეუთავსებელი ფუნქციების ზუსტი ჩამონათვალის ჩამოყალიბებას.

[4] სამუშაო ჯგუფის კვლევამ აჩვენა, რომ ბევრი ისეთი უფლებამოსილება, რომელიც კერძო სექტორთან საკონტრაქტო ურთიერთობას (პრივატიზაციები, საჯარო მიწოდების კონტრაქტები) ან მომსახურების გაწევას (ქალაქების დაგეგმარება, სოციალური განთავსება) გულისხმობს, არ ექვემდებარება ზოგად წესებს და, ამრიგად, დისკრეციულია.

[5] სრულიად აშკარაა, რომ ყველა ქვეყანას აქვს სისხლის სამართლის ზომების მთელი არსენალი კორუფციასთან ბრძოლისთვის (თუმცა, როგორც წესი, არ არსებობს კონკრეტული ინსტრუმენტები ამ მიმართულებით ადგილობრივი მთავრობის დონეზე).

[6] ხუთი ქვეყანა აცხადებს, რომ აქვს საგანგებო ადგილობრივი რეგულაციები საარჩევნო კამპანიის დანახარჯებსა და შემოსავლებთან დაკავშირებით (ბელგია, ბულგარეთი, საფრანგეთი, ესპანეთი და პორტუგალია).

[7] ნოლანის ანგარიში გვთავაზობს, შემოღებული იყოს მოთხოვნა ადგილობრივი მანდატის მფლობელებისთვის, განაცხადონ თავიანთი მატერიალური ინტერესების შესახებ და ეს ინფორმაცია ხელმისაწვდომი იყოს საჯარო რეესტრში, რომელსაც ადგილობრივი საბჭო აწარმოებს (რეკომენდაცია #8).

[8] ექვსმა ქვეყანამ (ავსტრია, ბელგია, მალტა, პორტუგალია, რუმინეთი და გაერთიანებული სამეფო) მიიღო რეგულაციები, რომლებიც სთხოვს საარჩევნო მანდატით თანამდებობაზე მყოფ პირებს თავიანთი მატერიალური ქონების და/ან ინტერესების დეკლარირებას. ეს დეკლარაციები ყოველთვის საჯარო არაა.

განმარტებითი მემორანდუმი

CG (6) 8 ნაწილი II – 1999
შემდგენელი: ვიორელ კოიფან (რუმინეთი)

<u>შესავალი შენიშვნები</u>

1. 1996 წლის 2 ივლისს ევროპის ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფალთა კონგრესმა განაცხადა,

რომ „ადგილობრივი ავტონომიის მაღალი დონის უზრუნველყოფა შესაძლებელია საზოგადოებრივი ინტერესებისადმი მტკიცე ერთგულებითა და შეუბღალავი პოლიტიკური სინდისით“, აღიარა, რომ „ამ პრინციპების ღალატმა შეიძლება არა მხოლოდ არჩეული ადგილობრივი და რეგიონული წარმომადგნელებისადმი ნდობა შეარყიოს, არამედ ზიანი მიაყენოს ზოგადად დემოკრატიას“ და მიიღო „რეზოლუცია ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფალთა კეთილსინდისიერების შესახებ“.

2. რეზოლუციის თანახმად იქმნება სამუშაო ჯგუფი „ევროპის ეთიკური კოდექსის (ან უფლებათა და მოვალეობათა ევროპული ქარტიის) მოსამზადებლად ადგილობრივი და რეგიონული არჩეული წარმომადგნელებისთვის. ჩამოყალიბდა საგანგებო ინსტრუქცია ადგილობრივი და რეგიონული არჩეული წარმომადგნელების პოლიტიკური კეთილსინდისიერების საკითხებზე მომუშავე სამუშაო ჯგუფისთვის,

რომელიც გულისხმობს ევროპული ეთიკის კოდექსის (უფლებათა და მოვალეობათა ევროპული ქარტიის) შემუშავებას ადგილობრივი და რეგიონული არჩეული წარმომადგნელებისთვის. ეს დოკუმენტი იქნება ევროპის საბჭოს სამართლებრივი ინსტრუმენტის პროექტი. კონგრესმა ასევე დაავალა სამუშაო ჯგუფს, გაეცნოს ევროპის საბჭოს კომპეტენციის სხვა სფეროებში ჩატარებულ რელევანტურ სამუშაოს, კერძოდ - კორუფციის საკითხებზე მომუშავე მრავალდარგობრივი ჯგუფისა (GMC) და ევროკავშირის მიერ განხორციელებულ სამუშაოს.

3. 1998 და 1999 წლებში ჯგუფი მუშაობდა ადგილობრივი და რეგიონული არჩეული წარმომადგენლების ქცევის კოდექსის პროექტზე. 1998 წლის 28 იანვრის სხდომაზე მოისმინეს კორუფციის საკითხებზე მომუშავე მრავალდარგობრივი ჯგუფის (GMC), ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD)

ადგილობრივი და რეგიონული დემოკრატიის მმართველი კომიტეტისა (CDLR) და ევროპის პარლამენტის სამდივნოების წარმომადგენლების გამოსვლები, რათა სამუშაო ჯგუფის წევრები გასცნობოდნენ ევროპის საბჭოსა და სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ ჩატარებულ სამუშაოს კორუფციასთან ბრძოლისა და ეთიკის თემებზე.

ჯგუფმა განაცხადა ევროპის საბჭოს სხვა სტრუქტურებთან თანამშრომლობისთვისა და კოორდინირებული მუშაობისთვის მზადყოფნა კორუფციასთან ბრძოლის საკითხებზე. ის მიესალმა აგრეთვე მინისტრების მოადგილეების გადაწყვეტილებას, ადგილობრივი და რეგიონული წარმომადგენლების ევროპული ქცევის კოდექსზე მუშაობის პროცესში კონგრესის (CLRAE) წარმომადგენელი ჩართული იყოს კორუფციის საკითხებზე მომუშავე მრავალდარგობრივი ჯგუფისა და მისი

სამუშაო ჯგუფების საქმიანობებში კონგრესის კომპეტენციების სფეროებში.

4. 1998 წლის 18 იანვრის შეხვედრაზე ჯგუფმა გადაწყვიტა, ვითარების გასაცნობად კითხვარები გაუგზავნოს წევრ ქვეყნებს შემდეგ საკითხებთან დაკავშირებით: ადგილობრივ და რეგიონულ დონეზე პოლიტიკური კეთილსინდისიერების უზრუნველყოფა, საარჩევნო კამპანიების განხორციელების წესები, არჩეული წარმომადგენლების ქონებრივი მდგომარეობა, ინტერესთა კონფლიქტი, ერთდროულად ერთზე მეტი თანამდებობის დაკავება, იმუნიტეტი, არჩეულ წარმომადგენელთა სარგო, პოლიტიკური პრაქტიკები, დისკრეციული ძალაუფლება და ადგილობრივ დონეზე კორუფციის პრევენცია. ჯგუფის მიზანი იყო იმ არეალების მკვეთრად იდენტიფიცირება, სადაც ეთიკური კოდექსების მოთხოვნებისა და ანტიკორუფციული რეგულაციების საწინააღმდეგო ქცევის გამოვლენის მაღალი რისკი არსებობდა.

5. ჯგუფის სამუშაო არსებითად ეთავსებოდა ევროპის საბჭოს ბევრ წევრ

ქვეყანაში პოლიტიკური გარემოს მოდერნიზების საგრძნობ ტენდენციას. ჯგუფს მიაჩნია, რომ ეს ტენდენცია უნდა გაღრმავდეს ადგილობრივ დონეზე იმ პრინციპების შექმნითა და განმტკიცებით, რომლებიც საერთო იქნება ადგილობრივი და რეგიონული ყველა არჩეული წარმომადგენლისთვის.

ქცევის კოდექსის პროექტში ჩამოყალიბებული პრინციპები მიზნად ისახავს ადგილობრივი პოლიტიკოსებისადმი მოქალაქეთა ნდობის განმტკიცებას პოლიტიკოსებისთვის სავალდებულო ქცევის საერთო სტანდარტების შექმნითა და მოქალაქეთა უფლების განსაზღვრით, ნათლად იცოდნენ, თუ რა უნდა მოსთხოვონ თავიანთ ადგილობრივ და რეგიონულ არჩეულ წარმომადგენლებს. კოდექსის მიზანია ასევე საჯარო სამსახურებსა და მოქალაქეებს შორის ურთიერთობის გაუმჯობესება.

<u>პოლიტიკური კეთილსინდისიერება</u>

6. სხვადასხვა ქვეყნებში ეროვნული თუ ადგილობრივი პოლიტიკური ფიგურებისა და მთავრობების სამართლებრივი დევნის შესახებ ინფორმაცია ხშირად ჩნდება ევროპული გამოცემების პირველ გვერდებზე. გახშირებული სკანდალების შედეგია ის, რომ ხალხი უნდობლადაა განწყობილი პოლიტიკოსთა კლასის მიმართ. საჯარო სახსრების განკარგვა ხშირად საზოგადოებრივი ინტერესების საზიანოდ და პირადი ან ჯგუფური ინტერესების სასარგებლოდ ხდება. კორუფცია სოციალურ ფენომენად იქცა, რაც დემოკრატიული ინსტიტუტების ეფექტურად ფუნქციონირებას აფერხებს.

7. პოლიტიკური კეთილსინდისიერების ცნების განმარტება უაღრესად რთულია. ზოგადად ის გულისხმობს სამსახურეობრივი ქცევის ისეთ სტანდარტებს, რომლებიც მოიცავს

პატიოსნების, უანგარობისა და ობიექტურობის ფასეულობებს (ამის დასტურია ისიც, რომ ხშირად ახსენებენ კონცეფციებს „პოლიტიკური მორალი“ ან „პოლიტიკური ეთიკა“) . იმისთვის, რომ მოხდეს ქცევის ამ სტანდარტების გავრცელება ზოგადი ტენდენციის სახით როგორც ეროვნულ, ასევე საერთაშორისო დონეზე, საჭიროა ახალი და მკაცრი ზომების შემოღება, რომლებიც გაკიცხავს და დასჯის პოლიტიკოსებს სამსახურეობრივი მოვალეობისთვის შეუფერებელი ქცევის შემთხვევაში. ამა თუ იმ ქცევის სერიოზულობის მიხედვით განისაზღვრება შესაბამისი რეგულაციებიც (ეთიკური, პროფესიული თუ სისხლის სამართლის) და სანქციებიც (მორალური, დისციპლინური თუ სისხლის სამართლის).

8. საერთაშორისო დონეზე საჯარო ცხოვრების გაუმჯობესება და მოდერნიზაციის მასშტაბური ტენდენცია 1980-ან წლებში დაიწყო. ბევრმა ქვეყანამ და საერთაშორისო ორგანიზაციამ დააყენა ეს საკითხი და სამუშაო ჯგუფმა

ყურადღებით შეისწავლა მათ მიერ ჩატარებული სამუშაო. მე, როგორც ანგარიშის შემდგენს, მიმაჩნია, რომ კონგრესმა მთელი ევროპის მასშტაბით უნდა იზრუნოს ამ სულისკვეთების გავრცელებაზე და მიაწოდოს ეს გზავნილი ადგილობრივ და რეგიონულ არჩეულ წარმომადგენლებს და გააცნოს მათ ამ თემაზე ჩატარებული სამუშაო.

9. სამუშაო ჯგუფის მიზანი არ იყო მხოლოდ იმ პოლიტიკური ფიგურების ქცევის შესწავლა, რომლებმაც დანაშაული ჩაიდინეს; მისი მიზანი არც მხოლოდ კორუფციის პრევენციისა და დასჯის ზომების შემუშავება ყოფილა, რაზეც კონკრეტული კვლევებია ჩატარებული[9]. ჯგუფის მიზანი იყო, შეემუშავებინა ინსტრუმენტი, რომელიც ადგილობრივ და რეგიონულ წარმომადგენლებს ეთიკური ქცევის მნიშვნელოვან სახელმძღვანელო ნაკრებს მისცემდა. ჯგუფი კარგად აცნობიერებდა, რომ ე.წ. „რუხი ლაქები“, რომლებიც სისხლის სამართლის კოდექსით არ კლასიფიცირდება,

არანაკლებ გასაკიცხია, ვიდრე სისხლის სამართლის დანაშაული და მათი აღმოფხვრა ისევე მნიშვნელოვანია, როგორც პირდაპირი კორუფციის გამოაშკარავება და დასჯა. ჯგუფის მიზანია, არჩეულ წარმომადგენლებს შესთავაზოს ინსტრუმენტი, რომელიც სახელმძღვანელოს როლს შეასრულებს მათთვის კონკრეტულ სიტუაციებში, არაკეთილსინდისიერი ქმედების გამოვლენამდე ან ისეთ შემთხვევებში, როცა ბუნდოვანია, თუ რა ტიპის ქმედებაა საჭირო.

10. კოდექსი კრძალავს ამომრჩეველთა ნაწილის წახალისებას, მანდატის ამოწურვის შემდეგ თანამდებობაზე დარჩენის გარანტიას კერძო სექტორში, საჯარო სახსრების მითვისებას, ფავორიტიზმით ვაჭრობას, პირადი ინტერესით ქსელებისა და კონტაქტების შექმნასა და კორუფციას ამ სიტყვის ვიწრო გაგებით[10]. ესაა სენი, რომელიც არღვევს დემოკრატიის კანონებს.

11. სამუშაო ჯგუფმა გამოიყენა სიღრმისეული ანალიტიკური მიდგომა, გაითვალისწინა სხვადასხვა გამოცდილება. კერძოდ, მან შეისწავლა ყველა ის მოვალეობა და შეზღუდვა, რომლებიც უწესდება პოლიტიკოსებს, რათა მათი საქმიანობა მიმართული იყოს საზოგადოების საკეთილდღეოდ და არა პირდაპირი თუ არაპირდაპირი კერძო (სამსახურებრივი, საარჩევნო, ფინანსური და ოჯახური) ინტერესების სასარგებლოდ; რათა საზოგადოებრივ ინტერესებზე წინ არ დადგეს პოლიტიკოსის პირადი ინტერესები.

პოლიტიკური კეთილსინდისიერება ადგილობრივ და რეგიონულ დონეზე

12. ადგილობრივ და რეგიონულ არჩეულ წარმომადგენლებს ხშირად მნიშვნელოვანი ძალაუფლება აქვთ სხვადასხვა სფეროში: მაგალითად, საჯარო სახსრების განკარგვაში ან მოქალაქეებთან და რეგიონული პოლიტიკის განმსაზღვრელებთან ურთიერთობაში. ვაცნობიერებ, რომ

ეთიკური სახელმძღვანელო აუცილებელი საპირწონეა, რომელმაც შეიძლება საგრძნობლად დაარეგულიროს პოლიტიკური ძალაუფლების არასწორი გამოყენება. ის უმნიშვნელოვანესია ასევე არჩეული წარმომადგენლების მიერ ადგილობრივი სტრუქტურების ხარისხიანი მართვისათვის. სხვადასხვა ქვეყნების გამოცდილება, ობიექტურ ფაქტორებთან ერთად, რომლებიც მსგავსია ადგილობრივ და რეგიონულ დონეზე, აჩვენებს, რომ პოლიტიკური ეთიკის საკითხების შესწავლა ძალაუფლების ამ რგოლებში უაღრესად მნიშვნელოვანია.

13. დღეს ადგილობრივ და რეგიონულ არჩეულ წარმომადგენლებს ახალი პასუხისმგებლობა და ფუნქციები ეკისრება, განსაკუთრებით ეკონომიკური ცვლილებების კონტექსტში. ძალაუფლების დეცენტრალიზაცია და უფრო ძლიერი ადგილობრივი თვითმმართველობა, კერძო სექტორის სულ უფრო მზარდი ჩართულობა და ხარისხიანი მომსახურების

აუცილებლობა უფრო და უფრო მწირი რესურსებით ის ფაქტორებია, რომლებიც ზრდის კორუფციისა და არაკეთილსინდისიერი ქმედების რისკს სამსახურეობრივი მოვალეობების შესრულებისას. ჯგუფმა შენიშნა, რომ ასეთი არაკეთილსინდისიერი ქმედება ან არაეთიკური ქცევა შეიძლება გამოვლინდეს მაშინ, როცა არჩეული წარმომადგენლები ბოროტად იყენებენ ვრცელ დისკრეციულ უფლებამოსილებას ისეთ სფეროებში, როგორიცაა სოციალური საცხოვრებლების განაწილება, პრივატიზაციები ან საჯარო კონტრაქტების გაფორმება. მაგალითად, გაერთიანებულ სამეფოში გამოაშკარავდა, რომ სოციალური საცხოვრებლების განაწილება ამა თუ იმ პოლიტიკური ჯგუფისთვის ხმის მიცემის დაპირების სანაცვლოდ[11] ხდებოდა და ამან სათავე დაუდო ეგრეთ წოდებულ „ნოლანის რეფორმებს“. ამ ტიპის ქცევა საკმაოდ ხშირია ეკონომიკური ცვლილებების კონტექსტში, ამას ემატება სისხლის

სამართლის სათანადო რეგულაციების არქონა და ადგილობრივი და რეგიონული არჩეული წარმომადგენლების მწირი ხელფასებიც. იგივე შეიძლება ითქვას „უწყებრივ ძალაუფლებებზე, სადაც საზიანო გადაწყვეტილება ძალიან ძვირი ჯდება“[12] (კორუფციის არაერთი მაგალითი არსებობს სოციალური საცხოვრებლების განაწილების, დაგეგმარების უფლებების გაცემის ან სოციალური შეღავათების სფეროებში).

14. ისევე, როგორც სხვადასხვა ტიპის ძალაუფლება, არსებობს კონკრეტული ფაქტორებიც, რომელთა გამოც ადგილობრივ დონეზე განსაკუთრებით მაღალია კორუფციის და პირადი „ურთიერთობებისა“ და „ქსელების“ შექმნის რისკი. ამ ფენომენების გამო კორუფცია სცდება იზოლირებული, ცალკეული შემთხვევების მასშტაბს და ფართო, სისტემურ სახეს იძენს. არაკეთილსინდისიერი საარჩევნო კამპანიები და პოლიტიკური თანამდებობიდან მომგებიან

თანამდებობებზე გადასვლა მნიშვნელოვნად არყევს ზოგადად პოლიტიკოსებისადმი ნდობას.

15. არსებობს სპეციფიკურად ლოკალური ფაქტორებიც, რომლებიც მხოლოდ იმასთანაა დაკავშირებული, რომ კონკრეტული ხელისუფლების უფლებამოსილება ძალიან ვიწრო, შეზღუდულ გეოგრაფიულ არეალზე ვრცელდება.

16. ძალაუფლების კონცენტრაცია (პოლიტიკური, ეკონომიკური და ინტელექტუალური) ხელს უწყობს კორუფციას, ამწვავებს ინტერესთა კონფლიქტს და ხელს უშლის კონტროლის განხორციელებას. ადგილობრივ დონეზე ხშირად ხდება „ელიტების“ ინტერესების გადაფარვა.

17. პოლიტიკური ძალის ერთ ხელში კონცენტრაცია კორუფციის ალბათობას ზრდის. ადგილობრივ მასშტაბში კი აღმასრულებელ თანამდებობებზე მყოფ

პირებს ხშირად სწორედ ამ ტიპის ძალაუფლება აქვთ.

18. წონასწორობის კონტროლის მასშტაბი ხშირად საკვანძო ფაქტორია კორუფციის პრევენციის ან დასჯისათვის, ერთჯერადი იქნება ის თუ სისტემატური. ადგილობრივ დონეზე მოვლენები ხშირად ერთგვარ „მიკროკოსმოსში“ ტრიალებს, სადაც, მრავალი ფაქტორის გამო, ძალაუფლების წონასწორობის კონტროლი სუსტია. აღსანიშნავია, რომ რეგიონებში, სადაც არაა ცენტრალური ხელისუფლება, ან იმდენად არაორგანიზებულია, რომ ვერ ახორციელებს მეთვალყურის ფუნქციას, ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედებები ხშირად „ფეოდალურ“ მიდგომებში გადაიზრდება ხოლმე, რაც კორუფციის საშიშროებას ზრდის.

19. და ბოლოს, ორი კონკრეტული ობიექტური ფაქტორით, რომლებიც ადგილობრივი წარმომადგენლების სტატუსს უკავშირდება, შეიძლება აიხნას კორუფციული პრაქტიკის განვითარება.

პირველი, ამომრჩევლები არიან ადამიანები, რომლებიც ადგილობრივი სერვისებით ან ადგილობრივი არჩეული წარმომადგენლის მიერ დისკრეციული ძალაუფლების გამოყენების შედეგად არსებული საქმიანობებით სარგებლობენ. ეს ზრდის პარტიულ-პოლიტიკური ნიშნით უპირატესობის მოპოვების შესაძლებლობას არჩეული წარმომადგენლისთვის[13]. მეორე ფაქტორი კი ისაა, რომ არჩეული წარმომადგენლები ღრმად არიან დაკავშირებულები თავიანთ რეგიონთან და დიდია ალბათობა, რომ მოისურვონ საკუთარი ელექტორატის მყარი ბირთვის შექმნა. ეს კი შეიძლება პოტენციური ამომრჩევლებისთვის გარკვეული შეღავათების დაპირების გზით გაკეთდეს.

20. ბევრი არსებული პრაქტიკა და რეგულაცია ძირეულ გადახედვას საჭიროებს, მაგალითად, პარტიების დაფინანსება, საარჩევნო კამპანიები და ორი ან მეტი თანამდებობის ერთდროულად დაკავება. ზოგიერთმა

ქვეყანამ ან საკანონმდებლო რეფორმაზე დაიწყო მუშაობა, ან დაფიქრდა იმაზე, თუ როგორ შეიძლება, უზრუნველყოს საარჩევნო ხარჯების მეტი გამჭვირვალობა და საშუალება არ მისცეს არჩეულ წარმომადგენლებს, ერთდროულად დაიკავონ ორი ან მეტი თანამდებობა (გარდა იმ შემთხვევებისა, როცა ეს აუცილებელია მათი მოვალეობების შესრულებისთვის). რაც არ უნდა სრულყოფილად იცნობდეს საკუთარ სფეროს არჩეული წარმომადგენელი, ორი თანამდებობის დაკავებამ შეიძლება უარყოფითი ზეგავლენა მოახდინოს მის სამუშაოზე ადგილობრივ, რეგიონულ, ეროვნულ ან ევროპულ დონეზე. საარჩევნო მანდატის შესრულება მოითხოვს დროის სერიოზული რესურსის დათმობას, ამრიგად, არჩეულ წარმომადგენელს შეიძლება ხელი შეეშალოს თავისი ძირითადი მოვალეობების შესრულებაში, თუ ის ერთდროულად რამდენიმე თანამდებობას იკავებს. ამ პრაქტიკის შეზღუდვა ან რეგულირება საშუალება მისცემს არჩეულ წარმომადგენლებს,

სათანადო დრო დაუთმონ თავიანთი ძირითადი ფუნქციების შესრულებას, რაც პრობლემის გადასაჭრის ეფექტური საშუალება იქნებოდა. რაც შეეხება პარტიის დაფინანსების სფეროში გამჭვირვალობას, სასწრაფო ცვლილებებია საჭირო და არჩეულმა წარმომადგენლებმა მხარი უნდა დაუჭირონ მეტ გამჭვირვალობას.

ქცევის კოდექსები

21. 1998 წლის 28 იანვრის შეხვედრაზე სამუშაო ჯგუფის წევრთა უმრავლესობამ მხარი დაუჭირა ადგილობრივი და რეგიონული არჩეული წარმომადგენლებისთვის ქცევის კოდექსის შემუშავებას. კოდექსის შექმნას მეტი უჭერდა მხარს, ვიდრე უფლებათა და მოვალეობათა ქარტიის შემუშავებას. ადგილობრივი და რეგიონული არჩეული წარმომადგენლების სტატუსის შესახებ სხვა სამართლებრივ ინსტრუმენტებშიც არის მოცემული მთელი რიგი განმარტებები.

22. იმისთვის, რომ ეთიკური პრინციპები სავალდებულო იყოს, საჭიროა, ისინი განყენებულად კი არ აღიქმებოდეს, არამედ ითვლებოდეს პოლიტიკური საქმიანობისა და ადგილობრივი მმართველობის სისტემის არსებით შემადგენელ ნაწილად. პოლიტიკური საქმიანობაში და ადგილობრივი მმართველობის სისტემაში ეთიკური განზომილების შეთვისების პროცესში უმთავრესი როლი პოლიტიკოსებს უჭირავთ, რომლებმაც პოლიტიკური სინდისიერების მაღალი ხარისხი უნდა აჩვენონ, დაადასტურონ ეთიკური განზომილების მნიშვნელობა და შეიმუშაონ ისეთი ქცევა, რომელიც ეთიკურ სტანდარტებს ეუძნება.

23. ამ თვალსაზრისით, ქცევის კოდექსი ინსტრუმენტია, საერთო ფასეულობათა დეკლარირების ერთგვარი ფორმა, ფასეულობებისა, რომლებსაც იზიარებს ადგილობრივი და რეგიონული ყველა არჩეული წარმომადგენელი წარმატებული მუშაობისთვის.

24. ქცევის კოდექსის შემუშავების მიზანი ყოველთვის არის ზოგადი წესების ან ქცევის სტანდარტების ჩამოყალიბება რომელიმე სამიზნე ჯგუფისათვის. ამ ჯგუფის წევრების ქცევა უნდა შეესაბამებოდეს დადგენილ წესებსა და სტანდარტებს.

25. ქცევის კოდექსის მიერ ნაკარნახევი წესები მეტია, ვიდრე ადამიანისთვის უბრალოდ სისხლის სამართლის ვალდებულებების ან სავალდებულო პროფესიული წესების შეხსენება. კოდექსი შეიძლება მიზნად ისახავდეს „რუხი ლაქების“, ანუ იმ ბუნდოვანი ადგილების აღმოფხვრასაც, რომლებიც არსებობს ხოლმე ამა თუ იმ ქცევის მიღებასთან ან არმიღებასთან მიმართებაში[14].

    ზოგადი წესები მარტივადაა ფორმულირებული და ქცევის კონკრეტულ სახეებს ეხება, ან ჩამოყალიბებულია მიზნების, მთავარი პრინციპების ან „ობიექტური ეთიკური სტანდარტების“ სახით. ქცევის კოდექსები ხშირად რეკომენდებულია,

როგორც კორუფციასთან ბრძოლის პრევენციული ზომა ფართო გაგებით. აღსანიშნავია, რომ ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტმა ეთიკის კოდექსის შემუშავება ადგილობრივი და ეროვნული არჩეული წარმომადგენლებისთვის და მთავრობების წევრებისთვის თავისი „ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმის“ ერთ-ერთ მთავარ პრიორიტეტად მიიჩნია[15].

ევროპის საბჭოს წევრი ქვეყნების ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფალთათვის ქცევის მოდელის შემუშავება შესაძლებელს გახდის არჩეული წარმომადგენლების პატიოსანი ქცევის ზუსტი ჩარჩოების დადგენას.

26. დღეს მრავალი ქცევის კოდექსი არსებობს პოლიტიკურ, ადმინისტრაციულ და ბიზნესის სფეროში. ზოგიერთ ქვეყანას აქვს ქცევის კოდექსები ადგილობრივ დონეზეც[16].

27. დიდ ბრიტანეთში ნოლანის ანგარიშის რეკომენდაცია ავალდებულებს ქალაქის

საბჭოებს, მიიღონ ადგილობრივი ქცევის კოდექსები, „ადგილობრივი მთავრობის ქცევის კოდექსზე“ დაყრდნობით და იმ ძირითადი პრინციპების გათვალისწინებით, რომლებიც ანგარიშშია ჩადებული. საბჭოებს შეუძლიათ საგანგებო კომიტეტების შექმნა ამ კოდექსების შესრულების მონიტორინგის მიზნით; გათვალისწინებულია ასევე ადგილობრივი სასამართლოების შექმნა რეგიონულ დონეზე, რომლებსაც ექნებათ უფლებამოსილება, ნებისმიერი საშუალებით მოითხოვონ კოდექსების შესრულება.

28. ბულგარეთში საბჭოები იყენებენ „ადგილობრივი საბჭოებისა და მუნიციპალური ადმინისტრაციების ორგანიზაციების რეგულაციების“ ფარგლებში დადგენილ ეთიკურ წესებს. წესები საკმაოდ განსხვავდება ერთმანეთისგან.

29. ისლანდიაში თითოეულ საბჭოს ქცევის საკუთარი კოდექსი აქვს შემუშავებული და ისინი ძალიან განსხვავდებიან ერთმანეთისგან.

30. მალტაში მიღებულია და მუშაობს „ეთიკის კოდექსი“, რომელიც განსაზღვრავს ადგილობრივი საბჭოების ქცევას.

31. სამუშაო ჯგუფის კვლევა აჩვენებს, რომ ქვეყნების უმრავლესობას არ გააჩნია ქცევის კოდექსები ადგილობრივი და რეგიონული არჩეული წარმომადგენლებისთვის. ამრიგად, ევროპული ქცევის კოდექსი ადგილობრივი და რეგიონული არჩეული წარმომადგენლებისთვის წარმოადგენს მოდელს იმ ცენტრალური, ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებებისთვის, რომლებსაც სურთ ეთიკური ღირებულებების მხარდაჭერა. კოდექსის ტექსტი არ უნდა იყოს მეტისმეტად დეტალიზებული, რათა წევრ ქვეყნებში კოდექსებზე მომუშავე ადამიანებს დაუტოვოს სივრცე,

გაითვალისწინონ ადგილობრივი და რეგიონული მთავრობების გეოგრაფიული, ადამიანური, კულტურული, ინსტიტუციური და სამართლებრივი მრავალფეროვნება. ჩემი აზრით, ეს მრავალფეროვნება შეიძლება დაბრკოლებად იქცეს, თუ ქცევის კოდექსის მოდელის ტექსტი მეტისმეტად დეტალიზებული იქნება. ამან შეიძლება კოდექსის იგნორირება გამოიწვიოს. ქცევის კოდექსის მამოძრავებელი ძალა თავად ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებაა, მისი სურვილი, მაქსიმალურად შეინარჩუნოს საკუთარ ხალხთან სიახლოვე და ხელი შეუწყოს პოლიტიკოსებისადმი საზოგადობრივი ნდობის განმტკიცებას.

32. ასეთი, მოდელის ფუნქციის მქონე კოდექსი წესებისა და რეგულაციების მინიმალურ კომპლექტს წარმოადგენს, რომელსაც უნდა იზიარებდეს ყველა არჩეული წარმომადგენელი. ის იქნება მინიმალური ეთიკური საზომი ადგილობრივი და რეგიონული

ხელისუფლებებისთვის, რომლის ცვლილებაც შესაძლებელი იქნება სფეციფიკური მოთხოვნების მიხედვით.

33. ქცევის კოდექსის სიზუსტე და განსაკუთრებით - სანქციები, რომლებსაც ის განსაზღვრავს, ხშირად პრობლემებს წარმოშობს. სანქციები კოდექსის ეფექტურად შესრულების გარანტიაა. თუმცა, ჩემი აზრით, ეს სანქციები არ უნდა იყოს სისხლის სამართლის სანქციების მსგავსი. თუ არჩეული წარმომადგენელი კანონს დაარღვევს, საჭიროა სასამართლო პროცედურის წამოწყება, მაგრამ თუ წარმომადგენელი ეთიკის კოდექსს დაარღვევს, ამაზე ყურადღება უნდა გაამახვილონ მისმა თანამებრძოლებმა. ამიტომ, მოვუწოდებ ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფალთა ეროვნულ ასოციაციებს, ჩამოაყალიბონ საგანგებო ორგანოები, რომლებსაც დაევალება ასეთ შემთხვევებში რეაგირება. მათ უნდა ეხმარებოდეს ადგილობრივი ომბუდსმენი, იმ ქვეყნებში, სადაც არსებობს ომბუდსმენის ფიგურა.

<u>საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ ჩატარებული თემატური სამუშაო</u>

34. ანტიკორუფციულ საკითხებზე ჩატარებული სამუშაო ადასტურებს ადგილობრივი და რეგიონული არჩეული წარმომადგენლების ქცევის კოდექსის შემუშავების აუცილებლობას. ამჟამად არაერთი საერთაშორისო ორგანიზაცია მუშაობს ანტიკორუფციულ საერთაშორისო სტანდარტებსა და ზომებზე. ევროპული და საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ ჩატარებული სამუშაო ამ თემაზე აჩვენებს კორუფციის მასშტაბებს. ეს სამუშაო მარტო იმიტომ არ ხორციელდება, რომ ეროვნული რეგულაციები აღარაა ეფექტური და საჭიროა მათი გადასინჯვა საერთაშორისო სტანდარტებთან მათი დაახლოების მიზნით, არამედ იმიტომაც, რომ კორუფციის აღმოფხვრა დღეს შეუძლებელია მხოლოდ ეროვნულ დონეზე. ის გასცდა ქვეყნების საზღვრებს და მის აღმოსაფხვრელად საჭიროა

ქვეყნებს შორის თანამშრომლობა და სოლიდარობა.

ევროპის საბჭოს სამუშაო

35. ეჭვგარეშეა, რომ ანტიკორუფციული საქმიანობა ევროპის საბჭოს ყველაზე მრავალდარგობრივი სფეროა, რადგან ის აერთიანებს საბჭოს საქმიანობის სხვადასხვა მიმართულებებს. სამუშაო ჯგუფი სწორედ ამ მიდგომას დაეფუძნა და ერთგვარად შეავსო „კორუფციის საკითხებზე მომუშავე მრავალდარგობრივი ჯგუფის" მიერ გაწეული სამუშაო. ამ საქმიანობათა მოკლე კვლევა უკეთ წარმოაჩენს კონგრესის როლს ამ სფეროში.

სისხლის სამართლის კონვენცია კორუფციის შესახებ

36. 1997 წლის 6 ნოემბერს, 101-ე სესიაზე მინისტრთა კომიტეტმა მიიღო რეზოლუცია (97)24, რომელიც აყალიბებს კორუფციის აღმოფხვრის ოც მთავარ

პრინციპს და მოითხოვს წევრი ქვეყნების ეროვნული მთავრობებისგან ამ პრინციპების გაზიარებას შიდა კანონმდებლობასა და პრაქტიკაში. რეზოლუცია მიღებული იყო ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმის პასუხად, რომელიც მინისტრთა კომიტეტმა 578-ე სესიაზე (1996 წლის 18-21 ნოემბერი) დაამტკიცა და ეხმაურებოდა ევროპის საბჭოს სახელმწიფოსა და მთავრობის მეთაურების 2-ე სამიტზე შემუშავებულ სამოქმედო გეგმას.

37. როგორც პრიორიტეტული საკითხი, „კორუფციის საკითხებზე მომუშავე მრავალდარგობრივმა ჯგუფმა" შეიმუშავა სისხლის სამართლის კონვენცია, რომლის ძირითადი მიზანია ეროვნული კანონმდებლობების ჰარმონიზება კორუფციის ზოგიერთ დანაშაულთან დაკავშირებით, თუმცა კონვენცია კორუფციის ზოგად განმარტებას არ იძლევა. კონვენცია მნიშვნელოვანია ამ სფეროში საერთაშორისო თანამშრომლობის

გაღრმავებისთვისაც. კონვენციის წარმატებით შესრულებისთვის უდიდესი მნიშვნელობა აქვს მისი შესრულების მონიტორინგს და კონვენციის 24-ე მუხლი ამ პასუხისმგებლობას „კორუფციის წინააღმდეგ ქვეყნების ჯგუფს“ (GRECO) აკისრებს. ამ სტრუქტურის დამფუძნებელი შეთანხმების I მუხლი აცხადებს, რომ „კორუფციის წინააღმდეგ ქვეყნების ჯგუფის“ მიზანია ურთიერთშეფასების დინამიური პროცესისა და ურთიერთკონტროლის გზით იბრძოლოს კორუფციის აღმოსაფხვრელად და თან აკონტროლოს ამ სფეროში ნაკისრი საკუთარი ვალდებულებების შესრულება.

38. აღსანიშნავია, რომ ევროპის საბჭოს კონვენციამ გააფართოვა ამ სფეროში ადრე მოქმედი კონვენციების, მაგალითად, ევროპის ეკონომიკური თანამშრომლობის და განვითარების ორგანიზაციის კონვენციის, ფარგლები. მისი მიზანია ადამიანის უფლებების, თანასწორობის, კანონის უზენაესობის

დაცვა, დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ეკონომიკური და სოციალური განვითარების მხარდაჭერა. ის გულისხმობს კორუფციის ყველაზე საშიში სახეების პრევენციას, რაშიც არ უნდა ვლინდებოდეს ისინი და მხარს უჭერს კეთილსინდისიერების, გამჭვირვალობისა და პატიოსნების ფასეულობებს. კონვენცია შემუშავებულია სხვადასხვა ტიპის ადამიანებისთვის, ძალაუფლების ან თანამდებობის ბოროტად გამოყენების სხვადასხვაგვარი შემთხვევებისთვის (კონვენცია იყენებს ტერმინს „საჯარო მოხელე“). ის ეხება ეროვნული საჯარო მოხელეების, არჩეული ეროვნული წარმომადგენლების, უცხოელი საჯარო მოხელეებისა და უცხოელი არჩეული წარმომადგენლების კორუფციულ ქმედებებს, კორუფციას კერძო სექტორში (საერთაშორისო და ეროვნულ დონეზე), საერთაშორისო ორგანიზაციების წარმომადგენლებისა და მოხელეების კორუფციას და ძალაუფლებით ვაჭრობას.

39. კონვენციის განმარტებითი ანგარიშის ავტორებს მიაჩნიათ, რომ ის ეხება საჯარო მოხელეების ფართო სპექტრს, ქალაქის მერების ჩათვლით (რომლებიც ბევრ ქვეყანაში საჯარო მოხელეებად ითვლებიან) და კლასიფიკაციას აძლევს მათ მიერ სამსახურეობრივი მოვალეობის შესრულებისას ჩადენილ დანაშაულებრივ ქმედებებს. ძალიან მნიშვნელოვნად მიმაჩნია მერის როლზე მინიშნება, რომელზეც ამ დოკუმენტის I მუხლში (ა) არის საუბარი. ამრიგად, კონვენციის ტექსტი ეხება უკლებლივ ყველა საჯარო მოხელეს.

40. რაც შეეხება არჩეული წარმომადგენლების მიერ კონვენციის შესრულებას: შევნიშნავდი, რომ ავტორების აზრით, 2-ე და 3-ე მუხლების დებულებები აქტიური და პასიური კორუფციის დანაშაულის თაობაზე ეხება არა მხოლოდ ეროვნული მასშტაბის სახელმწიფო სამსახურებს, არამედ ადგილობრივ და რეგიონულ სტრუქტურებსაც, იმისდა მიუხედავად,

არჩეულია წარმომადგენელი თუ დანიშნული.

41. ევროპის საბჭოს ეს კონვენცია, რომელიც ღიაა წევრი ქვეყნების ხელმოწერებისთვის 1999 იანვრის საპარლამენტო ასამბლეის სესიის შემდეგ, მნიშვნელოვანი ნაბიჯია კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის საქმეში ეროვნულ, რეგიონულ და ადგილობრივ დონეზე. ამიტომ მოვუწოდებ წევრ ქვეყნებს, სწრაფად მოაწერონ ხელი კონვენციას და უზრუნველყონ მისი რატიფიცირება.

42. გარდა ამისა, როგორც სარეკომენდაციო განმარტებებშია დაზუსტებული, „კორუფციის საკითხებზე მომუშავე მრავალდარგობრივი ჯგუფი“ პასუხისმგებელია კიდევ ერთი ანტიკორუფციული ინსტრუმენტის შემუშავებაზე: ესაა ევროპული კონვენცია „კორუფციული ქმედებით მიყენებული ზარალის ასანაზღაურებლად სამოქალაქო სამართლის ზომების შესახებ“. კონვენციის მიზანი იქნება,

გამოიყენოს სამოქალაქო სამართლის პროცედურები კორუფციის ყველა ფორმის აღმოსაფხვრელად.

ქცევის კოდექსის ნიმუში საჯარო მოხელეთათვის

43. იმ ფუნქციების ფარგლებში, რომლებიც მინისტრთა კომიტეტმა დაუდგინა „კორუფციის საკითხებზე მომუშავე მრავალდარგობრივ ჯგუფს“, შეიქმნა „კორუფციის ადმინისტრაციულ და სამართლებრივ ასპექტებზე მომუშავე სამუშაო ჯგუფი“ (GMCA) საჯარო მოხელეთა ქცევის კოდექსის შემუშავების მიზნით. ამ კოდექსს მალე მიიღებს „კორუფციის საკითხებზე მომუშავე მრავალდარგობრივი ჯგუფი“. სპეციალიზებული ანტიკორუფციული სამსახურების, ძალაუფლებით ვაჭრობისა და პოლიტიკური პარტიების უკანონო დაფინანსების საკითხებისადმი მიძღვნილ მესამე ევროპულ კონფერენციაზე (მადრიდი, 28-30 ნოემბერი, 1998) ხაზი გაესვა არჩეული

წარმომადგენლების ქცევის კოდექსის სწრაფად მიღების აუცილებლობას.

ევროკავშირი

44. დიდი ხანია, ევროკავშირი აქტიურად მუშაობს ანტიკორუფციული პოლიტიკის გაძლიერებაზე. ევროკავშირის ქმედებების მამოძრავებელი ძალა იყო ევროპარლამენტი, რომელმაც 1995 წლის 15 დეკემბრით დათარიღებული რეზოლუციით კორუფციის შესახებ (ანგარიშის ავტორი ქ.ნი სალიში) მოუწოდა კომისიას და წევრ ქვეყნებს კორუფციის წინააღმდეგ ფართომასშტაბიანი ქმედებისაკენ. ამ ანგარიშში, რომელიც მხოლოდ ევროკომისიის ფინანსურ ინტერესებთან დაკავშირებული კორუფციით არ შემოიფარგლებოდა, ხაზგასმული იყო კორუფციით გამოწვეული საფრთხეები, მისი კავშირი ორგანიზებულ დანაშაულთან და ერთიანი ევროპული ანტიკორუფციული პოლიტიკის ჩამოყალიბების აუცილებლობა.

45. 1997 წლის მაისში ევროპის კომისიამ მიიღო „კომუნიკაცია ევროკავშირის მინისტრთა საბჭოსა და ევროპის პარლამენტისათვის

ევროკავშირის ანტიკორუფციული პოლიტიკის შესახებ“. მასში დეტალურადაა აღწერილი ევროკავშირის ყოვლისმომცველი ანტიკორუფციული პოლიტიკა კავშირის საზღვრების შიგნითაც და არა წევრ ქვეყნებთან მიმართებაშიც. უფრო ფართომასშტაბიანი მოქმედებების ფარგლებში მოხდა ისეთი კონვენციების რატიფიცირება, რომლებიც, სხვა საკითხებთან ერთად, განიხილავდა ევროკავშირის სტრუქტურებისა და ევროკავშირის წევრი ქვეყნების მოხელეთა კორუფციას, როგორც სისხლის სამართლის დანაშაულს; გაუქმდა ქრთამის დაბეგვრა და დადგა საჯარო შესყიდვების პროცედურებისა და საბუღალტრო / აუდიტორული სისტემების რეფორმირების საჭიროება.

46. შემუშავდა სისხლის სამართლის ორი კონვენცია ანტიკორუფციული პოლიტიკის განვითარებასთან დაკავშირებით. ესენია 1996 წლის 27 სექტემბერს მიღებული „კონვენცია ევროპის თემების ფინანსური ინტერესების დაცვის შესახებ“ და 1997 წლის 26 მაისს მიღებული „კონვენცია ევროპის თემების ან

ევროკავშირის წევრი ქვეყნების საჯარო მოხელეთა კორუფციასთან ბრძოლის შესახებ“.

47. ზემოთხსენებული კონვენციებიდან მეორე შემუშავდა იტალიის წინადადების საფუძველზე იმ მიზნით, რომ ევროკავშირის ინსტიტუციების ან ევროკავშირის წევრი ქვეყნების საჯარო მოხელეთა მიერ ან მათდამი ჩადენილ კორუფციას მიეცეს სისხლის სამართლის დანაშაულის კვალიფიკაცია, მაშინაც კი, როცა ეს ქმედებები არ ეხება ევროკავშირის ფინანსურ ინტერესებს. ამ კონვენციის შინაარსზე შეთანხმება ძალიან სწრაფად მოხდა.

48. კომისია სთავაზობს წევრ ქვეყნებს, სწრაფად უზრუნველყონ კონვენციის რატიფიკაცია კორუფციასთან ბრძოლის გააქტიურების მიზნით.

<u>ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია</u>

49. ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის გამოცდილება კერძო და საჯარო სფეროში ეთიკური ქცევის ხელშეწყობის თვალსაზრისით განსაკუთრებით საინტერესოა.

50. ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია 1980-ანი წლების ბოლოდან ადევნებს თვალყურს კორუფციის ფენომენს საერთაშორისო საქმიან ტრანზაქციებში. ორგანიზაცია ყურადღებას ამახვილებს საერთაშორისო სავაჭრო ოპერაციებში კომერციული ინტერესების დაცვაზე არაჯანსაღი კონკურენციის პრევენციისა და შეზღუდვის მიზნით. კონვენცია „უცხოელი საჯარო მოხელეების მექრთამეობის აღკვეთის შესახებ“, რომელიც ხელმოწერილია 1997 წლის დეკემბერში, ითვალისწინებს კონკურენციის გაჯანსაღებას, ისეთი გარემოს შექმნას, სადაც საერთაშორისო სავაჭრო ურთიერთობები, განსაკუთრებით - საჯარო შესყიდვების სფეროში, ჯანსაღ პრინციპებს დაემყარება და არა ქრთამებსა და კერძო კომპანიების შეთავაზებულ სხვა უკანონო გარიგებებს.

საერთაშორისო ბიზნესის ქცევის საკითხებში კონვენცია ეხება კორუფციის სპეფიციკურ ფორმას - მექრთამეობას, რომლის მიზანია ბაზრების მოპოვება ან შენარჩუნება ან მათზე უკანონო უპირატესობის დამკვიდრება. კონვენცია ძალაში შევიდა 1999 წლის 15 თებერვალს.

51. მნიშვნელოვანია, რომ ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციამ „საჯარო მართვის მომსახურების“ (PUMA) ფარგლებში განახორციელა არაერთი ინიციატივა საჯარო სექტორში ეთიკური სტანდარტების ხელშეწყობის მიზნით. ამ ინიციატივებს 1998 წლის აპრილში შესაბამისი რეკომენდაციების მიღება მოჰყვა.

52. წევრი ქვეყნების მიერ განხორციელებული კვლევების საფუძველზე, კეთილსინდისიერების დასაცავად და კორუფციის აღმოსაფხვრელად „საჯარო მართვის მომსახურების“ ფარგლებში შემუშავდა ინსტრუმენტების პაკეტი საჯარო სტრუქტურებისთვის. ეს ნაკრები „ეთიკის ინფრასტრუქტურის“ სახელითაა ცნობილი

და მისი ძირითადი მიზანია საჯარო თანამდებობებზე მყოფი პირების ხელშეწყობა ეთიკისა და კეთილსინდისიერების მაღალი სტანდარტების დაცვაში, სამუშაოს ეფექტურობის შენარჩუნებით.

53. ინფრასტრუქტურა გულისხმობს საჯარო მომსახურების ქსელის ჩამოყალიბებას, რომელიც იზრუნებს ქცევის გარკვეული სტანდარტის ხელშეწყობაზე. თავისთავად მნიშვნელოვანია ინფრასტრუქტურის თითოეული კომპონენტი, მაგრამ ამავე დროს თითოეული მათგანი ავსებს და აძლიერებს დანარჩენებს. მათი ურთიერთზეგავლენა განაპირობებს სისტემის ეფექტურობას და აყალიბებს მას თანმიმდევრულ, ინტეგრირებულ ინსფრასტრუქტურად. ამ ინფრასტრუქტურის სხვადასხვა კომპონენტები განაწილებულია იმ ძირითადი ფუნქციის მიხედვით, რომელსაც ემსახურებიან: გაძღოლა, მართვა და კონტროლი. თუმცა, ზოგიერთი კომპონენტი რამდენიმე ფუნქციასაც ასრულებს.

54. გაძღოლა ხორციელდება პოლიტიკური ლიდერების მაქსიმალური ჩართულობითა და ქცევის კოდექსის სახით ფასეულობათა განსაზღვრით. ადგილობრივი და რეგიონული არჩეული წარმომადგენლებისთვის ქცევის კოდექსის მოდელის შემოღება ადგილობრივი და რეგიონული მასშტაბითაც ეთიკის იგივე ნიშნულს დააწესებს მთელ ევროპაში.

55. მართვა შეიძლება განხორციელდეს სპეციალური სტრუქტურის შექმნის ან არსებული მართვის ორგანოსთან თანამშრომლობის გზით, ასევე საჯარო სფეროში დასაქმების პირობებისა და მართვის პოლიტიკისა და პრაქტიკის გზით.

56. კონტროლი ძირითადად ხორციელდება სამართლებრივი ჩარჩოს ფარგლებში, რომელიც ადგენს წესებს დამოუკიდებელი გამოძიებისა და პროცედურებისთვის კონტროლის ეფექტური მექანიზმების შემუშავებით და საზოგადოებრივი მეთვალყურეობის გზით.

57. 1998 წლის 23 აპრილს ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის საბჭომ დაამტკიცა 12 ეთიკური პრინციპისაგან შემდგარი ნაკრები და გასცა რეკომენდაცია, რომ წევრ ქვეყნებს ეზრუნათ ეთიკური ქცევის ხელშეწყობაზე საჯარო სამსახურში. ამ პრინციპებში ასახულია გაძღოლის, მართვისა და კონტროლის ფუნქციები, რომლებზე დაყრდნობითაც შესაძლებელია საჯარო ეთიკის მართვის სისტემების მონიტორინგი. მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის რეკომენდაციით ეს პრინციპები დაცული უნდა იყოს როგორც ქვე-ეროვნულ (რეგიონულ და ადგილობრივ) დონეზე, ასევე ეროვნულ დონეზე. პოლიტიკურ ლიდერებს შეუძლიათ, დაეყრდნონ ამ პრინციპებს ეთიკური მართვის რეჟიმებზე დასაკვირვებლად და ხელისუფლების მიერ ეთიკური სტანდარტების დაცვის მასშტაბის შესაფასებლად.

58. ამ პრინციპების თანახმად, საჯარო სამსახურის ეთიკური სტანდარტები უნდა

იყოს ნათელი; შესაძლებელი უნდა იყოს მათი წარმოჩენაც და გავრცელებაც მკაფიოდ ფორმულირებული ქცევის კოდექსების სახით, რათა ჩამოყალიბდეს საერთო ეთიკური ფასეულობების ერთნაირი აღქმა.

59. პოლიტიკურ ლიდერებს მოეთხოვება მაღალი ეთიკური სტანდარტის შენარჩუნება მაშინაც, როცა ისინი აღარ ასრულებენ ოფიციალურ ფუნქციებს. ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის რეკომენდაციაა საჯარო გადაწყვეტილების მიღების პროცესის მეტი გამჭვირვალობისა და დამოკრატიულობის უზრუნველყოფა, საჯარო და კერძო სექტორს შორის გამჭვირვალე, გახსნილი ურთიერთობის ჩამოყალიბება და საჯარო სტრუქტურების საქმიანობაზე საზოგადოებრივი კონტროლის მექანიზმების რეფორმირება.

<u>დასკვნები</u>

60. დასკვნის სახით, მივიჩნევ, რომ:

- ქცევის კოდექსი ადგილობრივი და რეგიონული არჩეული წარმომადგნელებისთვის არა მხოლოდ შეესაბამება ეროვნულ დონეზე პოლიტიკური სცენის მოდერნიზების აშკარა ტენდენციასა და საერთაშორისო ანტიკორუფციულ ინიციატივებს, არამედ მიზნად ისახავს ადგილობრივ პოლიტიკოსებსა და მოქალაქეებს შორის ურთიერთობის გაუმჯობესებასაც. არჩეული წარმომადგენლების მოვალეობების ეფექტურად შესასრულებლად აუცილებელია მოქალაქეთა ნდობა; ნდობა კი, სხვა მრავალი ფაქტორის გარდა, კეთილსინდისიერებასაც ემყარება;

- ქცევის კოდექსების მიღებამ ხელი უნდა შეუწყოს საზოგადოებრივი ცხოვრების გამჭვირვალობის ზრდას და გაუადვილოს ადამიანებს ინფორმაციაზე წვდომა;

- ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფალთა კონგრესმა ევროპის საბჭოს ანტიკორუფციული საქმიანობის შედეგები უნდა მიაწოდოს ადგილობრივ და რეგიონულ მთავრობებს მთელი ევროპის მასშტაბით;

- მან მხარი უნდა დაუჭიროს სისხლის სამართლის კონვენციას კორუფციის შესახებ,

როგორც ევროპულ დონეზე კორუფციის სენის აღმოფხვრის ინსტრუმენტს;

- ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფალთა ასოციაციებმა, ევროპის საბჭოს წევრ ქვეყნებში თავიანთი ინსტიტუციური როლის დახმარებით, ხელი უნდა შეუწყონ კეთილსინდისიერებისა და პატიოსნების ფასეულობების ხელშეწყობას მუნიციპალური და რეგიონული საბჭოების ქცევის კოდექსების მიღების გზით. ეს კოდექსები, რომლებიც დაეფუძნება ევროპული კოდექსის მოდელს, საშუალებას მისცემს არჩეულ წარმომადგენლებს, იხელმძღვანელონ რთული საკითხების მოგვარებისას და ყველა იმ შემთხვევაში, როცა წარმოიქმნება საშიშროება, რომ საზოგადოებრივი ინტერესები დაჩრდილოს პირადმა ინტერესებმა;

- მრავალრიცხოვანი სკანდალების შედეგად შელახული საზოგადოებრივი ნდობის აღსადგენად არჩეულმა წარმომადგენლებმა უნდა დაიცვან ეთიკური პრინციპები და ამრიგად, მკაფიო გზავნილი მიაწოდონ ხალხს, რომ ისინი საზოგადოებრივი ინტერესების სადარაჯოზე დგანან მკაცრ ეთიკურ პრინციპებზე დაყრდნობით;

[9] კერძოდ - კორუფციის საკითხებზე მომუშავე ევროპის საბჭოს მრავალდარგოვანი ჯგუფის მიერ. იხილე ქვემოთ.

[10] ივ მენი განმარტავს კორუფციას, როგორც „ფარულ ოპერაციას „ბაზრებს“ შორის: პოლიტიკურ და/ან ადმინისტრაციულ ბაზარსა და ეკონომიკურ და სოციალურ ბაზრებს შორის. ტრანზაქცია ფარულია, რადგან ის არღვევს საზოგადოებრივ, სამართლებრივ და ეთიკურ სტანდარტებს და თმობს საერთო კეთილდღეობას კერძო (პირადი, ჯგუფური, პარტიული და სხვა) ინტერესების სასარგებლოდ. და ბოლოს: ეს ოპერაცია საშუალებას აძლევს კერძო პირებს, ისარგებლონ საჯარო რესურსებით (კონტრაქტები, დაფინანსება, გადაწყვეტილებები და სხვა) პრივილეგირებული და მიკერძოებული ფორმით (გამჭვირვალობის ან კონკურენციის ნაკლებობა); აძლევს მატერიალურ სარგებელს, აწმყოში ან მომავალში, პირადად კორუმპირებულ საჯარო პირებს ან იმ ორგანიზაციებს, რომლებსაც ისინი ეკუთვნიან“. მდიდარი ევროპული გამოცდილების ფონზე მენი დამატებით გამოკვეთს შემდეგ მახასიათებლებს, როგორც ზემოთაღწერილი კორუფციის მუდმივ ფაქტორებს: კერძო

ინტერესები ანაცვლებს საჯარო კეთილდღეობას; პრაქტიკა არღვევს კანონის უზენაესობის პრინციპს; უგულებელყოფილია თანასწორობისა და გამჭვირვალობის პრინციპები ზოგიერთი ინდივიდის პრივილეგირებული და ფარული წვდომით საჯარო რესურსებზე (ი. მენი, შესავალი, „დემოკრატია და კორუფცია ევროპაში“, პარიზი, La Découverte, 1995, გვ. 13-14. ავტორები ი. მენი და დ. დელა პორტა). „კორუფციის შესახებ სისხლის სამართლის ევროპული კონვენციის“ 2-ე და 3-ე მუხლები ასე განმარტავს კორუფციას: შიდა პოლიტიკური ფიგურების აქტიური მექრთამეობა: „...ნებისმიერი დაუმსახურებელი სარგებლის პირდაპირი ან არაპირდაპირი დაპირება, შეთავაზება ან მიცემა ნებისმიერი საჯარო მოხელისთვის [პარტიისთვის]; პირადად მისთვის ან მესამე პირისთვის, იმ მიზნით, რომ მან [ან მესამე პირმა] არ შეასრულოს საკუთარი მოვალეობა“; შიდა პოლიტიკური ფიგურების პასიური მექრთამეობა: „ნებისმიერი დაუმსახურებელი სარგებლის პირდაპირი ან არაპირდაპირი მოთხოვნა ნებისმიერი საჯარო მოხელის მიერ (პირადად მის ან მესამე პირის მიერ) ან რამე სარგებლის / უპირატესობის შეთავაზებაზე ან დაპირებაზე დათანხმება

საკუთარი მოვალეობის შესრულებისაგან თავის შეკავების სანაცვლოდ.“

[11] კ. გეიმი, „საჯარო სამსახურის ეთიკა და ბრიტანეთის ადგილობრივი ხელისუფლება: იქცევა თუ არა ნოლანის კომიტეტი იქსმინსტერიდან უესტმინსტერად“, „ადმინისტრირების მეცნიერებათა საერთაშორისო ინსტიტუტის“ სემინარი „პროფესიონალიზმი და ეთიკური ქცევა საჯარო მოხელისათვის: 21 საუკუნის გამოწვევები“. დურბანი, 1996 წლის 30 ივნისი-5 ივლისი.

[12] მენი, ციტირებული ნაშრომი, 17. გეიმი (ციტირებული ნაშრომი, 38) შენიშნავს, რომ გაერთიანებულ სამეფოში ადგილობრივ საბჭოებს კორუპციის მეტი სივრცე აქვთ, რადგან, პარლამენტის წევრებისაგან განსხვავებით, მათ ხელშია „აღმასრულებელი ძალაუფლება“ დაგეგმარების უფლებების გაცემის, სოციალური საცხოვრებლების განაწილების, ადგილობრივი მოხალისე ორგანიზაციებისთვის გრანტების მინიჭებისა და სხვა საკითხებში.

[13] უნდა აღინიშნოს, რომ ეს ორი ფაქტორი ყველა მანდატს არ ეხება. ეროვნული საარჩევნო

მანდატის შემთხვევაში, რომელსაც ამომრჩეველთა დიდი რაოდენობა ჰყავს, არჩეული წარმომადგენლის გადაწყვეტილება ზეგავლენას მოახდენს ისეთ მოქალაქეებზეც, რომლებიც არ არიან მისი პირდაპირი ამომრჩევლები.

[14] სამოქმედო გეგმა კორუფციის წინააღმდეგ, დამტკიცებული მინისტრთა კომიტეტის მიერ. ციტირებული ნაშრომი, გვ. 44.

[15] იქვე, გვ. 46 და 47.

[16] იხილე ცხრილი, CG (6) 8 ნაწილი II, დამატება 1.

რეზოლუცია 79

ადგილობრივ და რეგიონულ არჩეულ

წარმომადგენელთა პოლიტიკური
კეთილსინდისიერების შესახებ

განხილულია და მიღებულია კონგრესის მესამე სხდომაზე 1999 წლის 17 ივნისს (იხ. დოკ. CG (6) 8 რეზოლუციის პროექტი, წარმოდგენილი ბატონ ვიორელ კოიფანის, ანგარიშის ავტორის, მიერ).

იღებს ბატონ ვიორელ კოიფანის (რუმინეთი) ანგარიშს წინამდებარე სესიაზე;

ეყრდნობა კონგრესის მიერ „რეგიონული და არჩეული წარმომადგენლების პოლიტიკური კეთილსინდისიერების საკითხებზე“ მომუშავე სამუშაო ჯგუფისთვის დადგენილ მითითებებს;

ითვალისწინებს ევროპის საბჭოს 40 ქვეყნის სახელმწიფოსა და მთავრობის მეთაურთა მეორე სამიტზე დამტკიცებული სამოქმედო გეგმის III, 2-ე პარაგრაფს ,,კორუფციისა და ორგანიზებული დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლა“, განსაკუთრებით კი 2-ე ქვე-პარაგრაფს ევროპის საბჭოს ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული საერთაშორისო სამართლებრივი ინსტრუმენტების სწრაფად შემუშავების შესახებ;

იმოწმებს ევროპის საბჭოს ანტიკორუფციულ სამოქმედო გეგმას, რომელიც მიიღო მინისტრთა კომიტეტმა 1996 წლის ნოემბერში და რომელშიც განსაკუთრებულ პრიორიტეტად არის მიჩნეული

არჩეული წარმომადგენლების ქცევის კოდექსების შემუშავება, როგორც კორუფციასთან ბრძოლის ერთ-ერთი საშუალება;

ითვალისწინებს ევროპის საბჭოს, ევროკავშირის, ევროპის ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციისა და გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის მიერ კორუფციასთან ბრძოლისა და ეთიკური ფასეულობების პრომოციის საკითხებზე ჩატარებულ თემატურ სამუშაოს;

განსაკუთრებულად მნიშვნელოვნად მიიჩნევს „კორუფციის საკითხებზე მომუშავე მრავალდარგობრივი ჯგუფის“ მიერ ჩატარებულ სამუშაოს „კორუფციის შესახებ სისხლის სამართლის კონვენციის“ შემუშავების პროცესში, რომელზე ხელმოწერაც დაიწყო 1999 წლის იანვარში, ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეის სხდომის შემდეგ;

ითვალისწინებს ასევე სპეციალიზებული ანტიკორუფციული სამსახურების მონაწილეობით ჩატარებული, ძალაუფლებით ვაჭრობისა და პოლიტიკური პარტიების უკანონო დაფინანსების საკითხებისადმი მიძღვნილი

მესამე ევროპული კონფერენციის დასკვნებს (მადრიდი, 28-30 ოქტომბერი, 1998 წელი), სადაც, 18-ე პარაგრაფში აღნიშნულია არჩეული წარმომადგენლებისთვის ქცევის კოდექსების შემუშავების აუცილებლობა ევროპის მასშტაბით;

1. მიესალმება ევროპის საბჭოსა და სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ გადადგმულ ნაბიჯებს კორუფციასთან ბრძოლისა და მისი აღმოფხვრის მიმართულებით;

2. წუხილს გამოთქვამს იმ მრავალი „უსიამოვნო“ შემთხვევის გამო, რომლებშიც ჩართულები იყვნენ ადგილობრივი და რეგიონული არჩეული წარმომადგენლები;

3. მტკიცედ მიიჩნევს, რომ ადგილობრივი და რეგიონული არჩეული წარმომადგენლები მკაცრად უნდა ასრულებდნენ მათთვის ამომრჩევლის მიერ მინიჭებული მანდატის მოთხოვნებს და ეთიკური

ფასეულობების კარნახით ხელმძღვანელობდნენ თავიანთი უფლება-მოვალეობის შესრულებისას;

4. სრულად უჭერს მხარს რეზოლუცია (97)24-ში ჩამოყალიბებულ, კორუფციის აღმოფხვრის ოც მთავარ პრინციპს, რომელიც ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტმა დაამტკიცა და ხაზს უსვამს ამ რეზოლუციის 15-ე პარაგრაფის შინაარსს, რომელიც საგანგებოდ აღნიშნავს ადგილობრივი და რეგიონული არჩეული წარმომადგენლების მიერ ქცევის კოდექსებისა და წესების მიღების მნიშვნელობას პოლიტიკური პარტიების დაფინანსებისა და საარჩევნო კამპანიების წარმართვის პროცესებში;

5. განსაკუთრებულ მნიშვნელობას ანიჭებს ევროპის ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის მიერ ჩატარებულ

სამუშაოს საჯარო სამსახურში ეთიკური ფასეულობების ხელშეწყობის საკითხებში და ე.წ. „ეთიკის ინფრასტრუქტურის“ შემუშავებაში. ამასთან დაკავშირებით კონგრესი ადასტურებს, რომ ყველა არჩეული წარმომადგენელი ვალდებულია, აჩვენოს ეთიკური ფასეულობებისადმი საკუთარი ერთგულება ქცევის კოდექსში ჩადებული პრინციპების დაცვით;

6. აღნიშნავს ევროპის ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის საბჭოს მიერ 1998 წლის 23 აპრილს მიღებული თორმეტი ეთიკური პრინციპის მნიშვნელობას საჯარო სამსახურში ეთიკური ფასეულობების ხელშეწყობისათვის;

7. დარწმუნებულია, რომ კორუფციის წინააღმდეგ სისხლის სამართლის ზომების შემოღების გარდა, ძალიან მნიშვნელოვანია მინიმალური

ეთიკური სტანდარტების ხელშეწყობა ევროპულ დონეზე, რომლებიც საერთო იქნება რეგიონული თუ ადგილობრივი ყველა არჩეული წარმომადგენლისთვის მთელ ევროპაში. ეს მნიშვნელოვანია როგორც კორუფციის რისკის შესამცირებლად, ასევე საზოგადოებრივი ნდობის აღსადგენად ადგილობრივი და რეგიონული პოლიტიკის განმსაზღვრელთა მიმართ.

8. აღნიშნავს, რომ ევროპის საბჭოს ზოგიერთ ქვეყანაში უკვე დაწყებულია ეთიკური ფასეულობების ხელშეწყობა ადგილობრივ ხელისუფლებაში და ეს საკითხი აღიარებულია ერთ-ერთ პრიორიტეტად საჯარო სფეროს გაჯანსაღებისქთვის.
9. მეორე მხრივ, შენიშნავს, რომ ზოგიერთ ქვეყანაში არ არსებობს არანაირი სამართლებრივი ან ეთიკური გამაფრთხილებელი ზომა იმისთვის,

რომ შეახსენონ ადგილობრივ და რეგიონულ არჩეულ წარმომადგენლებს იმ ქცევის ნორმების შესახებ, რომლებიც მათ მუდმივად მოეთხოვებათ საკუთარი მოვალეობის შესრულების პროცესში;

10. ამრიგად, მოუწოდებს ამ ქვეყნებს, გადადგან ნაბიჯები ადგილობრივი და რეგიონული არჩეული წარმომადგენლების ეთიკის კოდექსების ხელშეწყობისათვის, რომლებიც იმ პრინციპების მიხედვით იქნება შემუშავებული, რომლებიც განსაზღვრულია „ევროპული ქცევის კოდექსში ადგილობრივი და რეგიონული არჩეული წარმომადგენლების პოლიტიკური კეთილსინდისიერებისთვის“ (შემდგომ მოხსენიებული, როგორც „ქცევის კოდექსი“), CG (6) 8 რეკომენდაციის დანართის თანახმად;

11. ამტკიცებს ქცევის კოდექსის პროექტს და თანდართული განმარტებითი ანგარიშის პროექტს, CG (6) 8 ანგარიშის I და II დანართების თანახმად;

12. მოუწოდებს ადგილობრივი და რეგიონული არჩეული წარმომადგენლების ასოციაციებს ევროპის საბჭოს წევრ ქვეყნებში, თავიანთი ქვეყნების ეროვნულ მთავრობებთან კონსულტაციების გზით შეიმუშაონ მსგავსი ქცევის კოდექსები და ამ პროცესში ნიმუშად გამოიყენონ წინამდებარე ქცევის კოდექსი, ან პირდაპირ კონგრესის მიერ შემოთავაზებული სახით გაიზიარონ წინამდებარე კოდექსი;

13. ასევე მოუწოდებს ადგილობრივი და რეგიონული არჩეული წარმომადგენლების ასოციაციებს ევროპის საბჭოს წევრ ქვეყნებში, ჩამოაყალიბონ შესაბამისი სტრუქტურები, რომლებიც გააკონტროლებენ კოდექსებისა და

ქცევის წესების დაცვის პროცესს და განსაზღვრავენ, შეესაბამება თუ არა კოდექსით დადგენილ სტანდარტებს ცალკეული არჩეული წარმომადგენლის ქცევა. იმ ქვეყნებში, სადაც არსებობს ომბუდსმენის ინსტიტუტი, ომბუდსმენი უფლებამოსილი უნდა იყოს, ჩაატაროს გამოძიება და შეიმუშავოს რეკომენდაციები ეროვნული ასოციაციების მიერ შექმნილი სტრუქტურებისთვის.

14. ევროპის მასშტაბით ეთიკური ფასეულობების პრომოციის პროცესზე ზედამხედველობის მიზნით სასურველია, ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფალთა კონგრესის ქარტიის რევიზიის საფუძველზე, კონგრესის ინსტიტუციურ საქმეთა მომავალმა კომიტეტმა იმუშაოს ადგილობრივი და რეგიონული არჩეული წარმომადგენლების პოლიტიკური კეთილსინდისიერების საკითხებზე.

რეკომენდაცია 60
ადგილობრივ და რეგიონულ არჩეულ წარმომადგენელთა პოლიტიკური კეთილსინდისიერების შესახებ

განხილულია და მიღებულია კონგრესის მიერ 1999 წლის 17 ივნისს, მესამე სხდომაზე (იხ. დოკ. CG (6) 8 რეკომენდაციის პროექტი, წარმოდგენილი ბატონ ვიორელ კოიფანის, ანგარიშის ავტორის, მიერ).

კონგრესი

1. ითვალისწინებს კონგრესის 3-ე სესიაზე განხილულ წინადადებას ადგილობრივ და რეგიონულ არჩეულ წარმომადგენელთა პოლიტიკური

კეთილსინდისიერების შესახებ რეზოლუციის მიღების თაობაზე;

2. ითვალისწინებს ამ სესიაზე ბატონ ვიორელ კოიფანის (რუმინეთი) მიერ წარმოდგენილ ანგარიშს;

3. ითვალისწინებს სუბსიდიურობის პრინციპს, იმ განმარტების მიხედვით, რომელიც მოცემულია „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპულ ქარტიაში“: „საჯარო პასუხისმგებლობის ფუნქციებს, უპირველეს ყოვლისა, უნდა ასრულებდნენ ის სტრუქტურები, რომლებიც ყველაზე ახლოს არიან მოქალაქეებთან“;

4. დარწმუნებულია, რომ ადგილობრივმა და რეგიონულმა წარმომადგენლებმა, რომლებიც არჩეული არიან პოლიტიკურ თანამდებობაზე, უნდა იკისრონ ეს პასუხისმგებლობები მთელი (ადგილობრივი თუ რეგიონული) მოსახლეობის სახელით, კანონის

მოთხოვნათა შესაბამისად და საერთო ინტერესის საკეთილდღეოდ;

5. მიიჩნევს, რომ ადგილობრივმა და რეგიონულმა არჩეულმა წარმომადგენლებმა მთელი ევროპის მასშტაბით უნდა შეასრულონ საკუთარი ვალდებულებები ეთიკური პრინციპების დაცვითა და უკომპრომისო კეთილსინდისიერებით;

6. აღიარებს, რომ ამ პრინციპების უპატივცემულობა არა მხოლოდ ადგილობრივი და რეგიონული არჩეული წარმომადგენლებისადმი ნდობას არყევს მოსახლეობაში, არამედ ასუსტებს ზოგადად დემოკრატიას და ამგვარად, საძირკველს ურყევს კანონის უზენაესობის პრინციპს.

7. წუხილს გამოთქვამს იმ მრავალი „სკანდალის“

გამო, რომლებშიც ჩართულები იყვნენ ადგილობრივი და რეგიონული არჩეული წარმომადგენლები და რომლებმაც საგრძნობლად შეარყია ადგილობრივი და რეგიონული არჩეული წარმომადგენლებისადმი ნდობა;

8. შენიშნავს, რომ კორუფციის პრობლემამ განსაკუთრებით მძიმე ფორმები შეიძლება მიიღოს ეკონომიკური ცვლილებების კონტექსტში;

9. დარწმუნებულია, რომ ადგილობრივი და რეგიონული არჩეული წარმომადგენლების ქცევის კოდექსი, როგორც ის ჩამოყალიბებულია წინამდებარე რეკომენდაციის დანართში, დაეხმარება არჩეულ წარმომადგენლებს თავიანთი პირდაპირი მოვალეობების უკეთ შესრულებაში ეთიკური პრინციპების დაცვით და ამავე დროს პრევენციული ზომის ფუნქციასაც შეასრულებს კორუფციის რისკის შესამცირებლად;

10. დაწმუნებულია, რომ ადგილობრივი და რეგიონული არჩეული წარმომადგენლებისთვის ქცევის კოდექსის მიღება და მისი ხელშეწყობა მნიშვნელოვანია საზოგადოებასა და ადგილობრივ და რეგიონულ არჩეულ წარმომადგენლებს შორის ნდობის განსამტკიცებლად;

11. ითვალისწინებს ევროპის საბჭოს, ევროკავშირის, ევროპის ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის და გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის მიერ კორუფციასთან ბრძოლის საკითხებზე ჩატარებულ თემატურ სამუშაოს;

12. ითვალისწინებს ევროპის საბჭოს 40 ქვეყნის სახელმწიფოსა და მთავრობის მეთაურთა მეორე სამიტზე დამტკიცებული სამოქმედო გეგმის III,2-ე პარაგრაფს „კორუფციისა და ორგანიზებული დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლა“, განსაკუთრებით კი 2-ე ქვე-პარაგრაფს, რომელიც

მოუწოდებს საერთაშორისო სამართლებრივი ინსტრუმენტების სწრაფად შემუშავებისაკენ, რომლებიც გათვალისწინებულია ევროპის საბჭოს ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმის თანახმად;

13. იმოწმებს ევროპის საბჭოს ანტიკორუფციულ სამოქმედო გეგმას, რომელიც მიიღო მინისტრთა კომიტეტმა 1996 წლის ნოემბერში და რომელიც განსაკუთრებულ პრიორიტეტად მიიჩნევს არჩეული წარმომადგენლების ქცევის კოდექსების შემუშავებას, როგორც კორუფციასთან ბრძოლის ერთ-ერთ საშუალებას;

14. იმოწმებს ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის მიერ დამტკიცებული რეზოლუცია (97)24-ის ტექსტში ჩამოყალიბებულ კორუფციის აღმოფხვრის ოც მთავარ პრინციპს და კონკრეტულად ხაზს უსვამს ამ რეზოლუციის 15-ე პარაგრაფის შინაარსს,

რომელიც საგანგებოდ აღნიშნავს ადგილობრივი და რეგიონული არჩეული წარმომადგენლების მიერ ქცევის კოდექსებისა და წესების მიღების მნიშვნელობას პოლიტიკური პარტიების დაფინანსებისა და საარჩევნო კამპანიების წარმართვის პროცესებში;

15. განსაკუთრებულად მნიშვნელოვნად მიიჩნევს „კორუფციის საკითხებზე მომუშავე მრავალდარგობრივი ჯგუფის“ მიერ ჩატარებულ სამუშაოს „კორუფციის შესახებ სისხლის სამართლის კონვენციის“ შემუშავების პროცესში, რომელიც ხელმოწერებისთვის გაიხსნა ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეის სხდომაზე 1999 წლის იანვარში;

16. ასევე ითვალისწინებს სპეციალიზებული ანტიკორუფციული სამსახურების მონაწილეობით ჩატარებული, ძალაუფლებით ვაჭრობისა და პოლიტიკური პარტიების უკანონო დაფინანსების საკითხებისადმი

მიძღვნილ მესამე ევროპული კონფერენციის დასკვნებს (მადრიდი, 28-30 ოქტომბერი, 1998 წელი), სადაც აღნიშნულია არჩეული წარმომადგენლების ქცევის კოდექსების შემუშავების აუცილებლობა ევროპის მასშტაბით;

17. განსაკუთრებულ მნიშვნელობას ანიჭებს ევროპის ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის მიერ ჩატარებულ სამუშაოს საჯარო სამსახურში ეთიკური ფასეულობების პრომოციის საკითხებში და ე.წ. „ეთიკის ინფრასტრუქტურის“ შემუშავებაში;

18. აღნიშნავს ევროპის ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის საბჭოს მიერ 1998 წლის 23 აპრილს მიღებული თორმეტი ეთიკური პრინციპის მნიშვნელობას საჯარო სამსახურში სათანადო ეთიკური ქცევის ხელშეწყობისათვის;

19. აღნიშნავს, რომ ევროპის საბჭოს ზოგიერთ ქვეყანაში დაწყებულია ეთიკური ფასეულობების ხელშეწყობა ადგილობრივ დონეზე და ამ ქვეყნებმა ეს საკითხი პრიორიტეტად აღიარეს საჯარო სფეროს გაჯანსაღების საქმეში;

20. მოუწოდებს ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეას:

- მხარი დაუჭიროს ევროპულ ქცევის კოდექსს ადგილობრივ და რეგიონულ არჩეულ წარმომადგენელთა პოლიტიკური კეთილსინდისიერების შესახებ;

21. მოუწოდებს ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტს:

- გაითვალისწინოს კოდექსის ტექსტი „კორუფციის საკითხებზე მომუშავე მრავალდარგობრივი ჯგუფის“ მუშაობაში;
- მჭიდროდ ჩართოს კონგრესი „კორუფციის საკითხებზე მომუშავე

მრავალდარგობრივი ჯგუფთან“ თანამშრომლობაში და უფლება მისცეს კონგრესის წარმომადგენლებს, მონაწილეობა მიიღონ ჯგუფის განხილვებში ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფლებასთან დაკავშირებულ საკითხებზე;

- გადაუგზავნოს რეკომენდაცია 60 (1999), რომელსაც ერთვის ქცევის კოდექსი ადგილობრივ და რეგიონულ არჩეულ წარმომადგენელთა პოლიტიკური კეთილსინდისიერების შესახებ, წევრი ქვეყნების ეროვნულ მთავრობებს, რათა მათ გაითვალისწინონ ეს დოკუმენტები ეთიკური ფასეულობების მხარდამჭერი კამპანიების დროს ან კანონმდებლობაში ისეთი ცვლილებების შეტანისას, რომლებიც ეხება ეროვნულ დონეზე ეთიკური ფასეულობების ხელშეწყობას.

ევროპის საბჭოს პუბლიკაციების გაყიდვის აგენტები
Agents de vente des publications du Conseil de l'Europe

BELGIUM/BELGIQUE
La Librairie Européenne -
The European Bookshop
Rue de l'Orme, 1
BE-1040 BRUXELLES
Tel.: +32 (0)2 231 04 35
Fax: +32 (0)2 735 08 60
E-mail: order@libeurop.be
http://www.libeurop.be

Jean De Lannoy/DL Services
Avenue du Roi 202 Koningslaan
BE-1190 BRUXELLES
Tel.: +32 (0)2 538 43 08
Fax: +32 (0)2 538 08 41
E-mail: jean.de.lannoy@dl-servi.com
http://www.jean-de-lannoy.be

BOSNIA AND HERZEGOVINA/
BOSNIE-HERZÉGOVINE
Robert's Plus d.o.o.
Marka Maruliça 2/V
BA-71000, SARAJEVO
Tel.: + 387 33 640 818
Fax: + 387 33 640 818
E-mail: robertsplus@bih.net.ba

CANADA
Renouf Publishing Co. Ltd.
1-5369 Canotek Road
CA-OTTAWA, Ontario K1J 9J3
Tel.: +1 613 745 2665
Fax: +1 613 745 7660

France
La Documentation française
(diffusion/distribution France entière)
124, rue Henri Barbusse
FR-93308 AUBERVILLIERS CEDEX
Tél.: +33 (0)1 40 15 70 00
Fax: +33 (0)1 40 15 68 00
E-mail:
commande@ladocumentationfrancaise.fr
http://www.ladocumentationfrancaise.fr

Librairie Kléber
1 rue des Francs Bourgeois
FR-67000 STRASBOURG
Tel.: +33 (0)3 88 15 78 88
Fax: +33 (0)3 88 15 78 80
E-mail: librairie-kleber@coe.int
http://www.librairie-kleber.com

GERMANY/ALLEMAGNE
AUSTRIA/AUTRICHE
UNO Verlag GmbH
August-Bebel-Allee 6
DE-53175 BONN
Tel.: +49 (0)228 94 90 20
Fax: +49 (0)228 94 90 222
E-mail: bestellung@uno-verlag.de
http://www.uno-verlag.de

GREECE/GRÈCE
Librairie Kauffmann s.a.
Stadiou 28
GR-105 64 ATHINAI

NORW
Akade
Postb
NO-0
Tel.: +
Fax: +
E-mai
http:/

POLA
Ars Po
25 Ob
PL-03
Tel.: +
Fax: +
E-mai
http:/

PORT
Livrar
(Dias
Rua d
PT-12
Tel.: +
Fax: +
E-mai
http:/

RUSS
FÉDÉ
Ves M
17b, B
RU-11

Toll-Free Tel.: (866) 767-6766
E-mail: order.dept@renoufbooks.com
http://www.renoufbooks.com

CROATIA/CROATIE
Robert's Plus d.o.o.
Marasoviçeva 67
HR-21000, SPLIT
Tel.: + 385 21 315 800, 801, 802, 803
Fax: + 385 21 315 804
E-mail: robertsplus@robertsplus.hr

CZECH REPUBLIC/
RÉPUBLIQUE TCHÈQUE
Suweco CZ, s.r.o.
Klecakova 347
CZ-180 21 PRAHA 9
Tel.: +420 2 424 59 204
Fax: +420 2 848 21 646
E-mail: import@suweco.cz
http://www.suweco.cz

DENMARK/DANEMARK
GAD
Vimmelskaftet 32
DK-1161 KØBENHAVN K
Tel.: +45 77 66 60 00
Fax: +45 77 66 60 01
E-mail: gad@gad.dk
http://www.gad.dk

FINLAND/FINLANDE
Akateeminen Kirjakauppa
PO Box 128
Keskuskatu 1
FI-00100 HELSINKI
Tel.: +358 (0)9 121 4430
Fax: +358 (0)9 121 4242
E-mail: akatilaus@akateeminen.com
http://www.akateeminen.com

Tel.: +30 210 32 55 321
Fax.: +30 210 32 30 320
E-mail: ord@otenet.gr
http://www.kauffmann.gr

HUNGARY/HONGRIE
Euro Info Service
Pannónia u. 58.
PF. 1039
HU-1136 BUDAPEST
Tel.: +36 1 329 2170
Fax: +36 1 349 2053
E-mail: euroinfo@euroinfo.hu
http://www.euroinfo.hu

ITALY/ITALIE
Licosa SpA
Via Duca di Calabria, 1/1
IT-50125 FIRENZE
Tel.: +39 0556 483215
Fax: +39 0556 41257
E-mail: licosa@licosa.com
http://www.licosa.com

MEXICO/MEXIQUE
Mundi-Prensa México, S.A. De C.V.
Río Pánuco, 141 Delegacíon Cuauhtémoc
MX-06500 MÉXICO, D.F.
Tel.: +52 (01)55 55 33 56 58
Fax: +52 (01)55 55 14 67 99
E-mail:
mundiprensa@mundiprensa.com.mx
http://www.mundiprensa.com.mx

NETHERLANDS/PAYS-BAS
Roodveldt Import BV
Nieuwe Hemweg 50
NL-1013 CX AMSTERDAM
Tel.: + 31 20 622 8035
Fax.: + 31 20 625 5493

Tel.: +
Fax: +
E-mai
http:/

SPAIN
Mund
Caste
ES-28
Tel.: +
Fax: +
E-mai
http:/

SWITZ
Plane
16 ch
CH-12
Tel.: +
Fax: +
E-mai

UNITE
The S
PO Bo
GB-N
Tel.: +
Fax: +
E-mai
http:/

UNITE
ÉTATS
Manh
468 A
US-CH
Tel.: +
Fax: +
E-mai
http:/

Website: www.publidis.org
Email: orders@publidis.org

Council of Europe Publishing/Editions du Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
Tel.: +33 (0)3 88 41 25 81 – Fax: +33 (0)3 88 41 39 10 – E-mail: publishing@coe.int – Website: http:/

ძალაუფლების დეცენტრალიზაციის პირობებში ადგილობრივი მმართველობის ხარისხმა განსაკუთრებული მნიშვნელობა შეიძინა. კორუფციის წინააღმდეგ სისხლის სამართლის ზომების შემოღების მიუხედავად, ძალიან მნიშვნელოვანია, არსებობდეს ეთიკური სტანდარტები ევროპულ დონეზე, რომლებიც საერთო იქნება რეგიონული თუ ადგილობრივი ყველა არჩეული წარმომადგენლისათვის. ეს მნიშვნელოვანია როგორც კორუფციის რისკის შესამცირებლად, ასევე საზოგადოებრივი ნდობის ასამაღლებლად ადგილობრივი და რეგიონული პოლიტიკის განმსაზღვრელთა მიმართ. ამ სტანდარტებისადმი ნებისმიერი შეუსაბამობა არა მხოლოდ ადგილობრივი და რეგიონული არჩეული წარმომადგენლებისადმი ნდობას არყევს, არამედ ასუსტებს ზოგადად დემოკრატიას და ამგვარად, საძირკველს ურყევს კანონის უზენაესობის პრინციპს.

ათ წელზე მეტი გავიდა მას შემდეგ, რაც კონგრესმა პირველად წამოაყენა ეთიკური მმართველობის საკითხი. ეს მოხდა 1999 წელს, როცა კონგრესმა მიიღო *ევროპული ქცევის*

კოდექსი ადგილობრივ და რეგიონულ არჩეულ წარმომადგენელთა პოლიტიკური კეთილსინდისიერებისთვის.

ამ კოდექსის მიზანია მოქალაქეებსა და ადგილობრივი და რეგიონული პოლიტიკის განმსაზღვრელთა შორის კავშირის განმტკიცება. ამ მიზნით განისაზღვრა ის ეთიკური პრინციპები ევროპის მასშტაბით, რომლებსაც უნდა იზიარებდნენ ევროპის ადგილობრივი და რეგიონული არჩეული წარმომადგენლები, დელეგატები. კონგრესი მოუწოდებს წევრი ქვეყნების მთავრობებსა და ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფალთა ეროვნულ ასოციაციებს, კოდექსით დადგენილი სტანდარტები და პრინციპები ეროვნულ საკანონმდებლო ნორმებსა და ეთიკურ კოდექსებში გაიზიარონ.

ძალაუფლების დეცენტრალიზაციის პირობებში ადგილობრივი მმართველობის ხარისხმა განსაკუთრებული მნიშვნელობა შეიძინა. კორუფციის წინააღმდეგ სისხლის სამართლის ზომების შემოღების მიუხედავად, ძალიან მნიშვნელოვანია, არსებობდეს ეთიკური სტანდარტები ევროპულ დონეზე, რომლებიც საერთო იქნება რეგიონული თუ ადგილობრივი ყველა არჩეული წარმომადგენლისათვის. ეს მნიშვნელოვანია როგორც კორუფციის რისკის შესამცირებლად, ასევე საზოგადოებრივი ნდობის ასამაღლებლად ადგილობრივი და რეგიონული პოლიტიკის განმსაზღვრელთა მიმართ. ამ სტანდარტებისადმი ნებისმიერი შეუსაბამობა არა მხოლოდ ადგილობრივი და რეგიონული არჩეული წარმომადგენლებისადმი ნდობას არყევს, არამედ ასუსტებს ზოგადად დემოკრატიას და ამგვარად, საძირკველს ურყევს კანონის უზენაესობის პრინციპს. ათ წელზე მეტი გავიდა მას შემდეგ, რაც კონგრესმა პირველად წამოაყენა ეთიკური მმართველობის საკითხი. ეს მოხდა 1999 წელს, როცა კონგრესმა მიიღო ევროპული ქცევის კოდექსი ადგილობრივ და რეგიონულ არჩეულ წარმომადგენელთა პოლიტიკური კეთილსინდისიერებისთვის. ამ კოდექსის მიზანია მოქალაქეებსა და ადგილობრივი და რეგიონული პოლიტიკის განმსაზღვრელთა შორის კავშირის განმტკიცება. ამ მიზნით განისაზღვრა ის ეთიკური პრინციპები ევროპის მასშტაბით, რომლებსაც უნდა იზიარებდნენ ევროპის ადგილობრივი და რეგიონული არჩეული წარმომადგენლები, დელეგატები. კონგრესი მოუწოდებს წევრი ქვეყნების მთავრობებსა და ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფალთა ეროვნულ ასოციაციებს, კოდექსით დადგენილი სტანდარტები და პრინციპები ეროვნულ საკანონმდებლო ნორმებსა და ეთიკურ კოდექსებში გაიზიარონ.

Prems 135715

KAT

www.coe.int

ევროპის საბჭო ადამიანის უფლებათა წამყვანი ორგანიზაციაა კონტინენტზე. იგი შედგება 47 წევრი სახელმწიფოსაგან, რომელთაგან 28 ევროკავშირის წევრიცაა. ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლების ორგანოთა კონგრესი არის ევროპის საბჭოს ინსტიტუცია, რომელიც პასუხისმგებელია ადგილობრივი და რეგიონული დემოკრატიის გაძლიერებაზე მის 47 წევრ სახელმწიფოში. კონგრესი შედგება ორი პალატისა - ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოთა პალატა და რეგიონების პალატა - და სამი კომიტეტისაგან. იგი აერთიანებს 648 არჩეულ ოფიციალურ პირს, რომლებიც 200 000-ზე მეტ ადგილობრივ თუ რეგიონულ ხელისუფლების ორგანოს წარმოადგენენ.