

მიღების თარიღი: 2024
წლის 22 მარტი
გამოქვეყნება : 2024 წლის
9 ივლისი

საჯრო
GrecoEval5Rep(2023)3

შეფასების მეხუთე რაუნდი

კორუფციის პრევენცია და კეთილსინდისიერების
ხელშეწყობა ცენტრალური ხელისუფლებისა (უმაღლესი
აღმასრულებელი ფუნქციები) და სამართალდამცველ
ორგანოებში

შეფასების ანგარიში

საქართველო

მიღებულია GRECO-ს 96-ე პლენარულ სხდომაზე
(სტრასბურგი, 2024 წლის 18-22 მარტი)



Group of States against Corruption
Groupe d'États contre la corruption



სარჩევი

I. მოკლე მიმოხილვა.....4

II. შესავალი და მეთოდოლოგია.....7

III. კონტექსტი9

IV. კორუფციის პრევენცია ცენტრალურ ხელისუფლებაში (უმაღლესი აღმასრულებელი ფუნქციები)
11

 ხელისუფლების სტრუქტურა 11

 მთავრობა..... 13

 უმაღლესი აღმასრულებელი ფუნქციების განმახორციელებელი სხვა პირები..... 16

 უმაღლესი აღმასრულებელი ფუნქციების განმახორციელებელი პირების ანაზღაურება 19

ანტიკორუფციული და კეთილსინდისიერების პოლიტიკა, მარეგულირებელი და ინსტიტუციური ჩარჩო..... 20

 ანტიკორუფციული და კეთილსინდისიერების პოლიტიკა 20

 ინსტიტუციური ჩარჩო..... 25

 ინფორმირებულობა..... 29

 ინფორმაციაზე წვდომა..... 31

 კანონშემოქმედებითი პროცესის გამჭვირვალობა..... 35

 მესამე მხარეები და ლობისტები..... 37

 კონტროლის მექანიზმები..... 39

ინტერესთა კონფლიქტი 42

გარკვეული საქმიანობის აკრძალვა ან შეზღუდვა 45

 შეუთავსებლობები, სამსახურსმილმა საქმიანობა და ფინანსური ინტერესები..... 45

 ხელშეკრულებები სახელმწიფო უწყებებთან..... 46

 საჩუქრები..... 47

 საჯარო რესურსების ბოროტად გამოყენება 50

 კონფიდენციალური ინფორმაციის ბოროტად გამოყენება..... 50

 დასაქმების შემდგომი შეზღუდვები..... 50

ქონების, შემოსავლების, ვალდებულებებისა და ინტერესების გაცხადება 52

დეკლარირების მოთხოვნები..... 52

მიმოხილვის მექანიზმები..... 55

ანგარიშვალდებულება და აღსრულების მექანიზმები 59

 სისხლის სამართლის პროცესი და იმუნიტეტები 59

 აღსრულების არასისხლის სამართლებრივი მექანიზმები..... 62

V. კორუფციის პრევენცია სამართალდამცველ ორგანოებში.....63

 სამართალდამცველი/საპოლიციო ორგანოების ორგანიზაციული მოწყობა და ანგარიშვალდებულება 65

 ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა..... 67

ანტიკორუფციული და კეთილსინდისიერების ამაღლების პოლიტიკა 69

 რისკების მართვის ღონისძიებები კორუფციისკენ მიდრეკილ სფეროებში..... 70

 ფარული მოქმედებების ჩატარება და კონტაქტი ინფორმატორებსა და მოწმებთან 71

 ეთიკის კოდექსი..... 72

სამსახურში აყვანა, კარიერა და სამუშაო პირობები..... 76

 სამსახურში აყვანის მოთხოვნები და დანიშვნის პროცედურა 76

 სამუშაოს შესრულების შეფასება და მაღალ თანამდებობაზე დაწინაურება, გადაყვანა, როტაცია და სამსახურის შეწყვეტა 78

 ხელფასები და შეღავათები..... 81

ინტერესთა კონფლიქტი, აკრძალვები და შეზღუდვები 85

 ზოგადი წესები და პროცედურები..... 85

 კონფლიქტი და სამსახურსმილმა საქმიანობა 85

 თვითაცხადი და აცილება..... 86

საჩუქრები.....	87
სახელმწიფო რესურსების ბოროტად გამოყენება.....	87
კონფიდენციალური ინფორმაციის ბოროტად გამოყენება.....	88
აქტივების, შემოსავლების, ვალდებულებებისა და ინტერესების გაცხადება	89
ზედამხედველობა და აღსრულება	89
შიდა ზედამხედველობის მექანიზმები	89
გარე ზედამხედველობის მექანიზმები.....	91
სამართლებრივი დაცვის პროცედურები ფართო საზოგადოებისთვის	96
განცხადების წარდგენის ვალდებულება და მამხილებელთა დაცვა	97
აღსრულება და სანქციები	101
ზოგადი ცნობები.....	101
დისციპლინური პროცედურა.....	101
VI. რეკომენდაციები და შემდგომი ქმედებები	103

I. მოკლე მიმოხილვა

1. აღნიშნულ ანგარიშში შეფასებულია საქართველოში არსებული კორუფციის პრევენციის სისტემის ეფექტურობა უმაღლესი აღმასრულებელი ფუნქციების მქონე პირებთან მიმართებით (პრემიერ-მინისტრი, მინისტრები და მინისტრის მოადგილეები, პრემიერ-მინისტრისა და მინისტრების მრჩეველები, ასევე მთავრობის ადმინისტრაციის უფროსი, მისი მოადგილეები და მთავრობის საპარლამენტო მდივანი, შემდგომში - PTEF-ები) და სამართალდამცველ ორგანოებში (შემდგომში - LEA-ები). მისი მიზანია, მხარი დაუჭიროს ქვეყნის საზოგადოებრივ ცხოვრებაში გამჭვირვალობის, კეთილსინდისიერებისა და ანგარიშვალდებულების განმტკიცებას GRECO-ს სტანდარტების შესაბამისად.

2. კანდიდატის სტატუსის მისაღებად ევროკავშირის კომისიის მიერ დადგენილი თორმეტი პრიორიტეტის შესრულების მიზნით, საქართველომ 2022 წლის 30 ნოემბერს ცვლილებები შეიტანა „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ“ საქართველოს კანონში და შექმნა ანტიკორუფციული ბიურო. თუმცა, ახლადშექმნილ სისტემაში გამოიკვეთა გარკვეული საფრთხეები და გამოითქვა შეშფოთება ახალი ორგანოს დამოუკიდებლობის შესახებ. ამრიგად, უნდა გადაიხედოს ანტიკორუფციული ბიუროს სამართლებრივი ჩარჩო, გაიზარდოს მისი ფუნქციური დამოუკიდებლობა და ეფექტური საქმიანობისთვის აღიჭურვოს სათანადო ფინანსური და ადამიანური რესურსებით.

3. ამჟამად, არ არსებობს კონკრეტული სტრატეგია PTEF-ებთან მიმართებით კორუფციის პრევენციისა და კეთილსინდისიერების ხელშეწყობის უზრუნველსაყოფად. წარსულში რეგულარულად მტკიცდებოდა ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიები და მათი სამოქმედო გეგმები, მაგრამ 2020 წლიდან არ შემუშავებულა ახალი ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა. მიუხედავად იმისა, რომ ეთიკისა და ქცევის კოდექსი ვრცელდება საჯარო სამსახურში დასაქმებულ საჯარო მოსამსახურეებზე, არ არსებობს ქცევის ზოგადი კოდექსი, რომელიც შეეხებოდა პრემიერ-მინისტრს, მინისტრებსა და მათ მოადგილეებს ან კონკრეტულად PTEF-ებს. ლობირების მარეგულირებელი ნორმები არსებობს, თუმცა არ ხდება მათი აღსრულება. დანერგილია ქონებისა და ფინანსური ინტერესების დეკლარირების საკმაოდ ყოვლისმომცველი სისტემა და ეს დეკლარაციები ქვეყნდება საჯაროდ. თუმცა, ბოლო წლებში მონიტორინგისთვის დეკლარაციების შერჩევის პროცესში არ გამოიყენება რისკზე დაფუძნებული მიდგომა და ამ პროცესს ჯერ კიდევ არ მოჰყოლია სისხლისსამართლებრივი სანქციების დაწესება. 2023 წლის სექტემბრიდან ანტიკორუფციულმა ბიურომ დაიწყო ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციების შეგროვებისა და მონიტორინგის ფუნქციის შესრულება.

4. ანტიკორუფციული პოლიტიკა, რომელიც მოიცავს ყველა PTEF-ს, მიღებულ უნდა იქნეს რისკის წინასწარი შეფასების საფუძველზე და უნდა გასაჯაროვდეს. ინტერესთა კონფლიქტის რისკის პრევენციისათვის, აღმასრულებელ ხელისუფლებაში უნდა შემოწმდეს კეთილსინდისიერება, როგორც დანიშვნის პროცედურის ნაწილი. გამჭვირვალობის მაღალი სტანდარტის უზრუნველსაყოფად

და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მათი როლის გათვალისწინებით, ხელისუფლებაში ყველა მრჩევლის სახელი, გვარი და ფუნქცია უნდა გახდეს საჯარო და ადვილად ხელმისაწვდომი. უფრო ზოგადად, PTEF-ების ქცევის კოდექსში უნდა დადგინდეს მკაფიო ინსტრუქციები ინტერესთა კონფლიქტსა და კეთილსინდისიერებასთან დაკავშირებული სხვა საკითხების შესახებ, რომელსაც თან უნდა ახლდეს შესაბამისი მონიტორინგისა და აღსრულების მექანიზმები. ამ სტანდარტებთან დაკავშირებით PTEF-ებისთვის უნდა ჩატარდეს სისტემატური და რეგულარული საინფორმაციო შეხვედრები და ტრენინგები. ასევე უნდა დაინერგოს PTEF-ების ლობისტებთან და სხვა მესამე პირებთან კომუნიკაციის წესები, რომლებიც ცდილობენ გავლენა მოახდინონ ხელისუფლების მიერ გადაწყვეტილების მიღებაზე.

5. უფრო მეტიც, უნდა ჩამოყალიბდეს უფრო მკაცრი წესები საჩუქრებთან და სხვა სარგებელთან დაკავშირებით, საჩუქრების მიღების მკაფიო ზღვრის დაწესებით, რომელიც გამოხატული იქნება ფულადი ღირებულებით და გავრცელდება ყველა PTEF-ზე. დასაქმების შემდგომი შეზღუდვის წესები უნდა გავრცელდეს ყველა PTEF-ზე, ხოლო ამ წესებისათვის უნდა შეიქმნას ანგარიშგების, მონიტორინგისა და აღსრულების ეფექტური მექანიზმები. უმაღლესი აღმასრულებელი ფუნქციისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში PTEF-ების როლის გათვალისწინებით, მათი ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციები უნდა დაექვემდებაროს რეგულარულ შინაარსობრივ შემოწმებას რისკზე დაფუძნებული მიდგომით, ხოლო წესების დარღვევის შემთხვევაში, უნდა დაწესდეს ეფექტური, პროპორციული და შემაკავებელი სანქციები. საბოლოოდ, საქართველოში არსებობს კორუფციული დანაშაულების გამოძიების კომპლექსური სისტემა. ეს იწვევს მაღალი თანამდებობის პირების სისხლისსამართლებრივი დევნისას არასაკმარის ეფექტურობას. პრაქტიკაში უზრუნველყოფილი უნდა იყოს კორუფციასთან დაკავშირებულ დანაშაულებებში ექვმიტანილი PTEF-ების მიმართ სისხლის სამართლის გამოძიებისა და დევნის დამოუკიდებლობა და ეფექტურობა.

6. რაც შეეხება ინფორმაციის ხელმისაწვდომობას, ბოლო წლებში გამჭვირვალობამ მკვეთრად იკლო და დაფიქსირდა ინფორმაციის თავისუფლების უფლების ხშირი დარღვევა. ასევე, აშკარაა აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ საჯარო დოკუმენტების პროაქტიული გამოქვეყნების სიმცირე. საჭიროა შემდგომი ნაბიჯების გადადგმა ინფორმაციის დროული ხელმისაწვდომობის უზრუნველსაყოფად, ასევე პროაქტიული გამჭვირვალობის გასაძლიერებლად. ამ სფეროში სათანადო უფლებამოსილებებითა და რესურსებით აღჭურვილმა დამოუკიდებელმა ზედამხედველობის მექანიზმმა უნდა უზრუნველყოს კანონმდებლობის ეფექტური აღსრულება.

7. რაც შეეხება სამართალდამცველებს, ანგარიში ყურადღებას ამახვილებს საპატრულო პოლიციაზე, ცენტრალურ კრიმინალურ პოლიციასა და სასაზღვრო პოლიციაზე, როგორც საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს სისტემაში შემაჯავალ ორგანოებზე, რომლებიც ასრულებენ ძირითად სამართალდამცავ ფუნქციებს საქართველოს ეროვნული კანონმდებლობისა და რეგულაციების შესაბამისად. კორუფციის პრევენციის მიმართულებით გაუმჯობესების შესაძლებლობა არსებობს: მიუხედავად იმისა, რომ საქართველო რისკის მართვის

ახალი მექანიზმების შექმნის პროცესშია, რომელიც ასევე გავრცელდება სამართალდამცველ უწყებებზე, ამჟამად არ არსებობს არც სპეციალური მოქმედი ანტიკორუფციული სტრატეგია პოლიციისთვის და არც კორუფციული რისკების ყოვლისმომცველი სურათი. ამასთან, არ შეფასებულა რისკები კონკრეტულ სამართალდამცველ ორგანოებში.

8. ასევე საჭიროა დამატებითი ზომები ბიოგრაფიული მონაცემების/თანამდებობასთან შესაბამისობის რეგულარულად შესამოწმებლად პოლიციელის მთელი კარიერის განმავლობაში, უფრო ხშირად კი მათ შესამოწმებლად, ვისაც საკუთარი მოვალეობების შესრულებისას აქვს წვდომა სენსიტიურ ინფორმაციაზე. ასევე აუცილებელია პოლიციელებისათვის კეთილსინდისიერების სავალდებულო ტრენინგის უზრუნველყოფა მთელი კარიერის განმავლობაში, ხოლო პოლიციის ეთიკის კოდექსი უნდა განახლდეს და შეივსოს პოლიციელების ყოველდღიურ პრაქტიკაში ქცევის შესახებ შესაბამისი რაოდენობის რეკომენდაციებით. ამჟამად არ არსებობს პროცედურა, რომელიც პოლიციელებს საშუალებას მისცემს, კონფიდენციალურად მიიღონ რჩევა ეთიკისა და კეთილსინდისიერების საკითხებზე, რაც საჭიროებს გამოსწორებას. პოლიციის ზედამხედველობისა და ანგარიშვალდებულების სისტემისათვის სასარგებლო იქნებოდა მკაფიო სახელმძღვანელო მითითებები, პროტოკოლები ან/და ცნობარები მის მუშაობასა და კოორდინირებასთან დაკავშირებით. საბოლოოდ, პოლიციაში აუცილებლად მისაღებია და პრაქტიკაში გასატარებელია ზომები მამხილებელთა დასაცავად, შესამუშავებელია სპეციალური გარე ინფორმირების არხები, ასევე პოლიციის ყველა დონეზე ჩასატარებელია მიზნობრივი და ცნობიერების ამაღლების ტრენინგები.

II. შესავალი და მეთოდოლოგია

9. საქართველო GRECO-ს 1999 წლის სექტემბერში შეუერთდა და GRECO-ს მიერ შეფასდა პირველ (2000 წლის ოქტომბერში), მეორე (2006 წლის ივლისში), მესამე (2010 წლის დეკემბერში) და მეოთხე (2016 წლის ივნისში) რაუნდებში. შედეგად მიღებული შეფასების ანგარიშები, ისევე როგორც შესაბამისობის შემდგომი ანგარიშები, ხელმისაწვდომია GRECO-ს ვებგვერდზე (www.coe.int/greco). შეფასების მეხუთე რაუნდი დაიწყო 2017 წლის 1 იანვარს¹.

10. ამ ანგარიშის მიზანია შეაფასოს საქართველოს ხელისუფლების მიერ კორუფციის პრევენციისა და კეთილსინდისიერების ხელშეწყობის მიზნით ცენტრალურ ხელისუფლებასა (უმაღლესი აღმასრულებელი ფუნქციები) და სამართალდამცველ ორგანოებში გატარებული ღონისძიებების ეფექტურობა. ანგარიშში მოცემულია სიტუაციის კრიტიკული ანალიზი, რომელიც ასახავს დაინტერესებული მხარეების მიერ გაწეულ ძალისხმევას და მიღწეულ შედეგებს. მასში განსაზღვრულია შესაძლო ხარვეზები და მოცემულია რეკომენდაციები გაუმჯობესებისთვის. GRECO-ს პრაქტიკის შესაბამისად, GRECO-ს დელეგაციის ხელმძღვანელის მეშვეობით რეკომენდაციები ეგზავნება საქართველოს ხელისუფლებას, რომელიც განსაზღვრავს იმ ეროვნულ ინსტიტუციებს/ორგანოებს, რომლებიც პასუხისმგებელი იქნებიან საჭირო ზომების გატარებაზე. ამ ანგარიშის მიღებიდან 18 თვის განმავლობაში საქართველომ უნდა წარმოადგინოს ანგარიში GRECO-ს რეკომენდაციების საპასუხოდ განხორციელებულ ქმედებებზე.

11. ამ ანგარიშის მოსამზადებლად GRECO-ს შემფასებელი ჯგუფი (შემდგომში - GET) ეწვია თბილისს, (საქართველო) 2023 წლის 19-23 ივნისს და გამოიყენა როგორც შეფასების კითხვარზე (Greco(2016)19) საქართველოს მიერ გაგზავნილი პასუხები, ასევე სხვა წყაროებისგან, მათ შორის სამოქალაქო საზოგადოებისგან, მიღებული ინფორმაცია. GET-ში შედიოდნენ ქალბატონი მარი-ლიის სეტი, იუსტიციის სამინისტროს (ესტონეთი) სისხლის სამართლის პოლიტიკის დეპარტამენტის ანალიტიკური განყოფილების ხელმძღვანელი, ბატონი რიჩარდ ჰაგედორნი, პოლიტიკის კოორდინაციის ოფიცერი, პოლიციისა და უსაფრთხოების რეგიონების გენერალური დირექტორატი, იუსტიციისა და უსაფრთხოების სამინისტრო (ნიდერლანდები), ბატონი ადნან დლაკიჩი, კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის ექსპერტ-მრჩეველი, უსაფრთხოების სამინისტრო, ორგანიზებული დანაშაულისა და კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის დეპარტამენტი (ბოსნია და ჰერცეგოვინა) და ქალბატონი კეტრინ ბრუნო, კეთილსინდისიერებისა და შესაბამისობის ოფისის დირექტორის მოადგილე, შესაბამისობის მთავარი ოფიცერი, ეთიკის საკითხებში გამოძიების ფედერალური ბიუროს (აშშ) პასუხისმგებელი ოფიცრის მოადგილის მოვალეობის შემსრულებელი. GET-ს მხარს უჭერდნენ ქალბატონი ტანია გერვინი და ქალბატონი ანა ვებერი GRECO-ს სამდივნოდან.

12. GET შეხვდა საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაციის საპარლამენტო მდივანს, პრეზიდენტის მრჩეველს, მთავრობის ადმინისტრაციის საპარლამენტო

¹ მეთოდოლოგიის შესახებ მეტი ინფორმაცია მოცემულია შეფასების კითხვარში, რომელიც ხელმისაწვდომია GRECO-ს ვებგვერდზე [website](http://www.coe.int/greco).

მდივანს, პარლამენტის თავმჯდომარის კაბინეტის უფროსის მოადგილეს, პარლამენტის თავმჯდომარის მრჩეველს, სახალხო დამცველის პირველ მოადგილეს და გაესაუბრა უწყებათშორისი ანტიკორუფციული საბჭოს, გენერალური პროკურატურის, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ანტიკორუფციული სააგენტოს, სპეციალური საგამომიებო სამსახურის, შინაგან საქმეთა სამინისტროს, ფინანსთა სამინისტროს სახელმწიფო შიდა კონტროლის დეპარტამენტის, იუსტიციის სამინისტროს გენერალური ინსპექციის, ფინანსური მონიტორინგის სამსახურის, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის, საჯარო სამსახურის ბიუროსა და ანტიკორუფციული ბიუროს წარმომადგენლებს. GET ასევე შეხვდა არასამთავრობო ორგანიზაციების, მედიისა და აკადემიური წრეების წარმომადგენლებს. გარდა ამისა, მან მოსაზრებები გაცვალა საქართველოში ევროკავშირის დელეგაციის წევრებთან და გაეროს მუდმივ კოორდინატორთან.

III. კონტექსტი

13. საქართველო GRECO-ს ერთ-ერთი დამფუძნებელი წევრია 1999 წლიდან. მას შემდეგ ის შეფასდა ოთხი რაუნდის ფარგლებში სხვადასხვა თემაზე ყურადღების გამახვილებით, რომელიც უკავშირდებოდა კორუფციის პრევენციასა და მის წინააღმდეგ ბრძოლას. საერთო ჯამში, რეკომენდაციების 72% დამაკმაყოფილებლად შესრულდა შეფასების პირველ რაუნდში, 92.8% - შეფასების მეორე რაუნდში და 60% - შეფასების მესამე რაუნდში². რაც შეეხება შეფასების მეოთხე რაუნდს, კორუფციის პრევენციას პარლამენტის წევრებთან, მოსამართლეებთან და პროკურორებთან მიმართებით, ამ რაუნდის ფარგლებში შესაბამისობის პროცედურა კვლავ გრძელდება.

14. საერთაშორისო გამჭვირვალობის (TI) მიერ გამოქვეყნებული 2023 წლის კორუფციის აღქმის ინდექსის (CPI) მიხედვით, საქართველო 180 ქვეყნიდან 49-ე ადგილზეა 53 ქულით, რაც 2022 წელთან შედარებით სამი ქულით ნაკლებია (ჯამური 100 ქულიდან, სადაც 0 შეესაბამება კორუფციის მაღალი დონის მქონე ქვეყნებს, ხოლო 100 – კორუფციის დაბალი დონის მქონე ქვეყნებს).

15. საერთაშორისო გამჭვირვალობის (TI-ის) ანალიზის³ თანახმად, საქართველოში კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლა, როგორც ჩანს, სტაგნაციას განიცდის. 2012 წლის შემდეგ საქართველოს რეიტინგი მნიშვნელოვნად არ გაუმჯობესებულა, რაც იმის მანიშნებელია, რომ საქართველოს ბოლო 10 წლის განმავლობაში კორუფციის წინააღმდეგ ქმედითი ნაბიჯები არ გადაუდგამს. ანალიზის ფარგლებში გამოიკვეთა, რომ საქართველოს რეიტინგი განპირობებულია წვრილმანი კორუფციის დაბალი დონით, თუმცა, ამავე დროს, პრობლემად რჩება ელიტური კორუფცია და მასთან ბრძოლის პოლიტიკური ნების არარსებობა. TI-ის მონიტორინგმა გამოავლინა მაღალი დონის კორუფციის ათობით სავარაუდო შემთხვევა, რომლებიც არ არის გამოძიებული და დაადგინა, რომ ასეთი შემთხვევების ზრდა მიუთითებს მაღალი დონის კორუფციაზე, რომლის ფარგლებშიც საქართველოში თანამდებობის პირები სისტემატურად იყენებენ პოლიტიკურ ძალაუფლებას საქართველოს სიმდიდრის მისათვისებლად და, სხვა საკითხებთან ერთად, პოლიტიკური ოპოზიციის, მედიისა და სამოქალაქო საზოგადოების საქმიანობის დასაზიანებლად.

16. გავრცელებული ინფორმაციით, ინსტიტუციებისადმი საზოგადოების ნდობა მცირდება⁴. ამავდროულად, არსებობს საერთაშორისო ორგანიზაციებთან

² ეს მაჩვენებლები ასახავს სურათს GRECO-ს რეკომენდაციების შესრულებასთან დაკავშირებით შესაბამისობის პროცედურების ოფიციალური დასრულების დროს. შესაბამისად, ქვეყანამ შესაძლოა შეასრულა დარჩენილი რეკომენდაციები შესაბამისობის პროცედურის ოფიციალური დასრულების შემდგომ. განახლებული ინფორმაციის მისაღებად გთხოვთ, ეწვიოთ GRECO-ს ვებგვერდს <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/georgia>.

³ <https://transparency.ge/en/post/corruption-perception-index-2022-georgia-has-stagnated-fight-against-corruption-last-10-years>

⁴ ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკმა, მაგალითად, აღნიშნა, რომ „სამხელმწიფო ინსტიტუტების უმეტესობის მიმართ საზოგადოების დაბალი და კლებადი ნდობის ტენდენცია

თანამშრომლობის შესუსტების ნიშნები კორუფციასთან ბრძოლის თემაზე: ცოტა ხნის წინ, საქართველოს მთავრობამ უარი თქვა OECD-ის აღმოსავლეთ ევროპისა და ცენტრალური აზიის ანტიკორუფციული ქსელის (OECD/ACN) მონიტორინგის მე-5 რაუნდში მონაწილეობაზე იმ საფუძვლით, რომ ხელისუფლებამ შეფასების განახლებული მეთოდოლოგია მიიჩნია უსამართლოდ, რადგან იგი არ ითვალისწინებს შესაბამისობის სხვადასხვა დონეს და დააგვიანა თავისი ანგარიშგების ვალდებულებების შესრულება ღია მმართველობის პარტნიორობის (OGP) პროცესის ფარგლებში. მან ვერ შეძლო OGP-ის სამოქმედო გეგმის განხორციელება ორი თანმიმდევრული ციკლის განმავლობაში (2021-2023 წლებსა და 2022-2024 წლებში). 2023 წლის 29 დეკემბერს საქართველოს მთავრობამ დადგინებით დაამტკიცა 2024-2025 წლების OGP-ის მეხუთე სამოქმედო გეგმა⁵. სამოქმედო გეგმა მოიცავს მთავრობის მიერ აღებულ 10 ვალდებულებას და მიზნად ისახავს, „გაუმჯობესდეს ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობისა და გამჭვირვალობის ხარისხი, გაძლიერდეს საზოგადოების წინაშე სახელმწიფო უწყებების ანგარიშვალდებულების მექანიზმები და გაიზარდოს ჩართულობის შესაძლებლობები.“.

17. ევროკომისიამ 2022 წლის 17 ივნისის თავის მოსაზრებაში საქართველოს ევროკავშირში გაწევრების შესახებ განაცხადა⁶ აღნიშნა, რომ საქართველომ მნიშვნელოვანი ნაბიჯები გადადგა კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლაში, მაგრამ მეტი უნდა გაკეთდეს ანტიკორუფციული პროცესებისა და მათი ეფექტურობის გასაძლიერებლად. კერძოდ, მოსაზრებაში საუბარია მაღალი დონის კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის გააქტიურების აუცილებლობაზე და პირადი ინტერესების, მათ შორის ოლიგარქების ინტერესების აღმოფხვრაზე. ევროკომისიის დასკვნით, მიუხედავად იმისა, რომ საქართველო არის ევროპული სახელმწიფო, რომელიც პატივს სცემს და ხელს უწყობს იმ ღირებულებებს, რომლებზეც ევროკავშირია დაფუძნებული, საქართველოს კანდიდატის სტატუსი მიენიჭება მხოლოდ მას შემდეგ, რაც ის შეასრულებს თორმეტ პრიორიტეტს. ეს მოიცავს დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სააგენტოს შექმნას, რომელიც გააერთიანებს ყველა ძირითად ანტიკორუფციულ ფუნქციას, მათ შორის განსაკუთრებით მიმართულს მაღალი დონის კორუფციული საქმეებისკენ და განახორციელებს „დეოლიგარქიზაციის“ ფარგლებში შესასრულებელ ვალდებულებას ეკონომიკურ, პოლიტიკურ და საზოგადოებრივ ცხოვრებაში პირადი ინტერესების გადაჭარბებული გავლენის აღმოფხვრის გზით.

18. ევროკომისიის მიერ დასახული თორმეტი პრიორიტეტის შესრულების მიზნით, საქართველომ 2022 წლის 30 ნოემბერს „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ“ საქართველოს კანონში განახორციელა ცვლილებები და შექმნა ანტიკორუფციული ბიურო. საქართველომ ასევე შეიმუშავა კანონპროექტი „დეოლიგარქიზაციის“ შესახებ, რომელიც ვენეციის კომისიის (სამართლის მეშვეობით დემოკრატიისათვის

მიუთითებს მმართველობის რეფორმის გაგრძელების საჭიროებაზე“ <https://www.ebrd.com/georgia-country-diagnostic.pdf>.

⁵ იხ. <https://www.opengovpartnership.org/documents/georgia-action-plan-2023-2025-december/>

⁶ https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/opinion-georgias-application-membership-european-union_en

ევროპული კომისია)⁷ დასკვნის საგანი გახდა. 2023 წლის ნოემბერში ევროკომისიამ გასცა საქართველოსთვის კანდიდატის სტატუსის მინიჭების რეკომენდაცია და აღნიშნა, რომ ქვეყანამ გარკვეული პროგრესი განიცადა კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლაში. 2023 წლის დეკემბერში ევროსაბჭომ საქართველოს კანდიდატის სტატუსი მიანიჭა იმ პირობით, რომ კომისიის 2023 წლის ნოემბრის რეკომენდაციაში ასახული შესაბამისი ნაბიჯები გადაიდგმებოდა.

IV. კორუფციის პრევენცია ცენტრალურ ხელისუფლებაში (უმაღლესი აღმასრულებელი ფუნქციები)

ხელისუფლების სტრუქტურა და უმაღლესი აღმასრულებელი ფუნქციები

ხელისუფლების სტრუქტურა

19. საქართველო არის დემოკრატიული რესპუბლიკა მმართველობის საპარლამენტო სისტემითა და პრეზიდენტით სახელმწიფოს მეთაურად. 1995 წლის კონსტიტუციაში 2010 წელს შეტანილი ცვლილებების შემდეგ, რომელიც ძალაში შევიდა 2013 წლის ნოემბერში, პრეზიდენტის უფლებამოსილებები შემცირდა მთავრობისა (რომელსაც ხელმძღვანელობს პრემიერ-მინისტრი) და პარლამენტის სასარგებლოდ. საკანონმდებლო ძალაუფლება ენიჭება ერთპალატიან პარლამენტს, რომელიც შედგება 150 წევრისაგან, არჩეული ოთხი წლის ვადით საყოველთაო, თანასწორი და პირდაპირი საარჩევნო უფლების საფუძველზე ფარული კენჭისყრით, შერეული საარჩევნო სისტემით⁸.

პრეზიდენტი

20. საქართველოს კონსტიტუციის 49-ე მუხლის თანახმად, პრეზიდენტი არის სახელმწიფოს მეთაური და ქვეყნის ერთიანობისა და ეროვნული დამოუკიდებლობის გარანტი. ის არის თავდაცვის ძალების უმაღლესი მთავარსარდალი და წარმოადგენს საქართველოს საგარეო ურთიერთობებში. იგი აირჩევა პირდაპირი წესით ექვსწლიანი ვადით, რომელიც შეიძლება განახლდეს მხოლოდ ერთხელ⁹. პრეზიდენტის თანამდებობიდან გადაყენება შესაძლებელია მხოლოდ იმპიჩმენტის გზით. საქართველოს პარლამენტის წევრთა (შემდგომში - პარლამენტის წევრი) მინიმუმ ერთ მესამედს უფლება აქვს, დასვას პრეზიდენტის თანამდებობიდან გადაყენების საკითხი კონსტიტუციის დარღვევის ან მის ქმედებებში დანაშაულის ნიშნების არსებობის გამო.

⁷ ვენეციის კომისია, საბოლოო დასკვნა „დეოლიგარქიზაციის“ შესახებ კანონის პროექტზე, მიღებულია 135-ე პლენარულ სხდომაზე, 2023 წლის 9-10 ივნისს, [CDL-AD\(2023\)017](#). 2023 წლის 27 ნოემბერს მთავრობამ №465-ე დადგენილებით დაამტკიცა „საქართველოში ეკონომიკურ, პოლიტიკურ და საზოგადოებრივ ცხოვრებაში ინტერესების გადაჭარბებული გავლენის თავიდან არიდების სამოქმედო გეგმა (დეოლიგარქიზაცია)“.

⁸ დამატებითი ინფორმაციისთვის იხილეთ საქართველოს მეოთხე რაუნდის შეფასების ანგარიში, პარაგრაფი 19.

⁹ 2024 წლიდან 300 წევრისგან შემდგარი საარჩევნო კოლეგია ხუთი წლის ვადით აირჩევს პრეზიდენტს ღია კენჭისყრით, დებატების გარეშე.

21. პრეზიდენტის უფლებამოსილებები და პასუხისმგებლობა განისაზღვრება საქართველოს კონსტიტუციის 52-ე მუხლით, რომელიც, მათ შორის ითვალისწინებს, რომ იგი მთავრობის თანხმობით ახორციელებს წარმომადგენლობით უფლებამოსილებებს საგარეო ურთიერთობებში და აწარმოებს მოლაპარაკებებს სხვა სახელმწიფოებთან და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან, დებს საერთაშორისო ხელშეკრულებებს, იღებს სხვა სახელმწიფოებისა და საერთაშორისო ორგანიზაციების ელჩების და სხვა დიპლომატიური წარმომადგენლების აკრედიტაციას. ის ასევე იწყებს მსჯავრდადებულებს, ნიშნავს პარლამენტისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევნებს კონსტიტუციითა და ორგანული კანონით დადგენილი წესით, ასევე მთავრობის წარდგინებით თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს საქართველოს თავდაცვის ძალების მეთაურს; ნიშნავს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს ერთ წევრს, ასევე საკონსტიტუციო სასამართლოს სამ წევრს, მონაწილეობს საქართველოს ცენტრალური საარჩევნო კომისიის თავმჯდომარისა და წევრების თანამდებობაზე განწესებაში. პრეზიდენტს ასევე უფლება აქვს კონსტიტუციითა და კანონით განსაზღვრულ საკითხებზე პარლამენტის, მთავრობის ან არანაკლებ 200 000 ამომრჩევლის მოთხოვნით დანიშნოს რეფერენდუმი ასეთი მოთხოვნის მიღებიდან 30 დღის ვადაში. პრეზიდენტის სამართლებრივი აქტი საჭიროებს პრემიერ-მინისტრის თანახმობას, გარკვეული გამონაკლისების გარდა (საქართველოს კონსტიტუციის 53-ე მუხლი). საბოლოოდ, პრეზიდენტი ყოველწლიურად სიტყვით გამოდის პარლამენტში ქვეყნის მდგომარეობის უმნიშვნელოვანეს საკითხებზე, მათ შორის ანგარიშვალდებულებაზე, გამჭვირვალობასა და კარგ მმართველობაზე.

22. პარლამენტის მიერ მიღებული კანონი პრეზიდენტს გადაეცემა 10 დღის ვადაში. ამის შემდეგ პრეზიდენტი ორი კვირის ვადაში ხელს აწერს და აქვეყნებს კანონს ან მოტივირებული შენიშვნებით უბრუნებს პარლამენტს (საქართველოს კონსტიტუციის 46-ე მუხლი). თუმცა, პრეზიდენტის ვეტო პარლამენტმა შეიძლება დაძლიოს.

23. GRECO დათანხმდა იმას, რომ სახელმწიფოს მეთაური მოხვდებოდა შეფასების მეხუთე რაუნდში „ცენტრალური ხელისუფლების (უმაღლესი აღმასრულებელი ფუნქციები)“ ფარგლებში, თუ ის რეგულარულად მონაწილეობს ხელისუფლების ფუნქციების შემუშავებასა ან/და შესრულებაში ან ხელისუფლებას მისცემს რჩევებს ასეთ ფუნქციებთან დაკავშირებით. ეს შეიძლება მოიცავდეს პოლიტიკის განსაზღვრას და განხორციელებას, კანონების აღსრულებას, კანონმდებლობის შეთავაზებას ან/და განხორციელებას, კანონქვემდებარე აქტების მიღებასა და განხორციელებას, გადაწყვეტილებების მიღებას სახელმწიფო ხარჯებთან და ასევე, უმაღლეს აღმასრულებელ თანამდებობებზე პირების დანიშვნასთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებების მიღებას.

24. ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, პრეზიდენტის როლია იყოს საქართველოში დემოკრატიული ინსტიტუტების ფუნქციონირების გარანტი. პრეზიდენტი არ ხელმძღვანელობს და არ განსაზღვრავს მთავრობის მიერ დადგენილ სახელმწიფოს საშინაო და საგარეო პოლიტიკას. ის არ ნიშნავს და არ ათავისუფლებს მინისტრებს,

მისი თანხმობა სახელმწიფო ბიუჯეტზე არ არის საჭირო და მისი აქტებისა და გადაწყვეტილებების უმეტესი ნაწილი თანახელმოწერილი უნდა იყოს პრემიერ-მინისტრის მიერ. ამრიგად, სახელმწიფოს მეთაურის ფუნქციები საქართველოში ძირითადად ცერემონიალურ ხასიათს ატარებს და ის არც აქტიურად და არც რეგულარულად არ მონაწილეობს აღმასრულებელ ფუნქციებში. ამიტომ, GET მიიჩნევს, რომ პრეზიდენტი არ უნდა მოექცეს შეფასების ამ რაუნდის ფარგლებში. თუმცა, GET-ს სჯერა, რომ საქართველოს პრეზიდენტს შეუძლია მნიშვნელოვანი როლი შეასრულოს დემოკრატიული ზედამხედველობის უზრუნველყოფაში და წვლილი შეიტანოს კორუფციის პრევენციისა და კეთილსინდისიერების ხელშეწყობისკენ მიმართულ ძალისხმევაში, განსაკუთრებით ამ ანგარიშში მოცემულ რეკომენდაციებზე დაყრდნობით.

მთავრობა

25. მთავრობა არის აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანო, რომელიც ახორციელებს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკას (საქართველოს კონსტიტუციის 54-ე მუხლი). ის შედგება პრემიერ-მინისტრისა და მინისტრებისაგან. მთავრობა ანგარიშვალდებულია და პასუხისმგებელია პარლამენტის წინაშე. მას აქვს საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება და შეუძლია კონსტიტუციისა და სხვა საკანონმდებლო აქტების საფუძველზე და აღსრულების მიზნით მიიღოს დადგენილებები და განკარგულებები. მთავრობა ასევე შეიმუშავებს და პარლამენტს წარუდგენს სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტს, უზრუნველყოფს მის შესრულებას მიღების შემდეგ და მისი შესრულების შესახებ ანგარიშს წარუდგენს პარლამენტს.

26. პრემიერ-მინისტრობის კანდიდატს წარადგენს საპარლამენტო არჩევნებში საუკეთესო შედეგის მქონე პოლიტიკური პარტია, რომელიც, თავის მხრივ, მთავრობის პროგრამას წარუდგენს პარლამენტს ნდობის მისაღებად. ნდობის გამოცხადებისთვის საჭიროა პარლამენტის წევრების სრული შემადგენლობის უმრავლესობა. მთავრობისადმი ნდობის გამოცხადებიდან ორ დღეში პრეზიდენტი ნიშნავს პრემიერ-მინისტრს.

27. მთავრობის მეთაურია პრემიერ-მინისტრი. ის განსაზღვრავს ძირითად მიმართულებებს და ორგანიზებას უწევს მთავრობის საქმიანობას, კოორდინაციასა და კონტროლს უწევს მინისტრების საქმიანობას, ხელს აწერს მთავრობის სამართლებრივ აქტებს (საქართველოს კონსტიტუციის 55-ე მუხლი). ის წარმოადგენს საქართველოს საგარეო ურთიერთობებში და საქართველოს სახელით დებს საერთაშორისო ხელშეკრულებებს. მინისტრებს ნიშნავს და ათავისუფლებს პრემიერ-მინისტრი. მას შეუძლია ერთ-ერთ მინისტრს დააკისროს პირველი ვიცე-პრემიერის, ხოლო ერთ ან რამდენიმე მინისტრს - ვიცე-პრემიერის მოვალეობები. მინისტრს შეიძლება ჰყავდეს პირველი მოადგილე და სხვა მოადგილეები. პრემიერ-მინისტრი მთავრობის საქმიანობისათვის ანგარიშვალდებულია პარლამენტის წინაშე. მან პარლამენტს უნდა წარუდგინოს ყოველწლიური მოხსენება სამთავრობო პროგრამის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ, ასევე პარლამენტის მოთხოვნით - ანგარიში სამთავრობო პროგრამის ცალკეული ნაწილების შესრულების შესახებ. ამჟამად, პირველი ვიცე-პრემიერის მოვალეობა ეკონომიკისა და მდგრადი

განვითარების მინისტრს ეკისრება; ვიცე-პრემიერის მოვალეობები ეკისრება ორ მინისტრს: კულტურისა და სპორტის მინისტრს და თავდაცვის მინისტრს. GET მიიჩნევს, რომ პრემიერ-მინისტრი, მინისტრები და მინისტრის მოადგილეები ექცევიან უმაღლესი აღმასრულებელი ფუნქციების მქონე პირების (PTEF) კატეგორიაში და ამგვარად, განიხილებიან ამ ანგარიშის მიზნებისათვის.

28. მთავრობა ამჟამად შედგება თერთმეტი მინისტრისგან¹⁰ (მათ შორის ერთი ქალია - კულტურისა და სპორტის მინისტრი), ასევე შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრისაგან. ეს უკანასკნელი თანამდებობა ამჟამად ქალს უკავია. ეს შემადგენლობა არ შეესაბამება პოლიტიკური და საჯარო გადაწყვეტილების მიღებაში ქალებისა და მამაკაცების დაბალანსებული მონაწილეობის შესახებ მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაციას Rec(2003)3, რომლის მიხედვითაც ქალებისა და მამაკაცების დაბალანსებული მონაწილეობა ნიშნავს, რომ პოლიტიკური და საზოგადოებრივი ცხოვრების საკითხებზე გადაწყვეტილების მიმღებ ორგანოში როგორც ქალების, ასევე მამაკაცების წარმომადგენლობა არ უნდა იყოს 40%-ზე დაბალი. ამიტომ GET მოუწოდებს ხელისუფლებას, სამომავლოდ გააძლიეროს ძალისხმევა მთავრობაში გენდერული ბალანსის გასაუმჯობესებლად.

29. მთავრობის უფლებამოსილება შეიძლება შეწყდეს პარლამენტის მიერ უნდობლობის გამოცხადებით¹¹. უნდობლობის საკითხის აღძვრის უფლება აქვს პარლამენტის სრული შემადგენლობის ერთ მესამედზე მეტს. უნდობლობის საკითხის აღძვრასთან ერთად ინიციატორები წამოაყენებენ პრემიერმინისტრობის კანდიდატს, ხოლო პრემიერმინისტრობის კანდიდატი პარლამენტს წარუდგენს მთავრობის ახალ შემადგენლობას. მთავრობის შემადგენლობასთან ერთად პარლამენტს წარედგინება სამთავრობო პროგრამა. თუ პარლამენტი საკითხის აღძვრიდან არაუადრეს 7 და არაუგვიანეს 14 დღისა სრული შემადგენლობის უმრავლესობით ნდობას გამოუცხადებს ახალ მთავრობას, უნდობლობა დაძლეულად ჩაითვლება. ახალი მთავრობისთვის ნდობის გამოცხადებიდან 2 დღის ვადაში საქართველოს პრეზიდენტი თანამდებობაზე დანიშნავს პრემიერ-მინისტრს, ხოლო პრემიერ-მინისტრი მისი დანიშნვიდან 2 დღის ვადაში - მინისტრებს. თუ საქართველოს პრეზიდენტი დადგენილ ვადაში არ დანიშნავს პრემიერ-მინისტრს, იგი დანიშნულად ჩაითვლება. მთავრობას უფლებამოსილება უწყდება ახალი პრემიერ-მინისტრის დანიშვნის მომენტიდან. თუ პარლამენტი უნდობლობის საკითხის აღძვრის შემდეგ არ გამოუცხადებს მთავრობას უნდობლობას, დაუშვებელია პარლამენტის იმავე წევრთა მიერ მომდევნო 6 თვის განმავლობაში უნდობლობის საკითხის აღძვრა.

¹⁰ განათლების, მეცნიერებისა და ახალგაზრდობის მინისტრი, გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის მინისტრი, ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრი, თავდაცვის მინისტრი, იუსტიციის მინისტრი, კულტურისა და სპორტის მინისტრი, ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრი, რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის მინისტრი, საგარეო საქმეთა მინისტრი, ფინანსთა მინისტრი, შინაგან საქმეთა მინისტრი.

¹¹ საქართველოს კონსტიტუციის 57-ე მუხლი.

30. ამავდროულად, მთავრობის წევრის იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენების საკითხის აღძვრის უფლება აქვს პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ერთ მესამედს¹². წერილობითი მოთხოვნა იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენების საკითხის აღძვრის შესახებ უნდა შეიცავდეს ა) ქმედების აღწერას, რომელიც საკითხის ინიციატორების აზრით წარმოადგენს იმპიჩმენტის საფუძველს; ბ) კონსტიტუციის დებულებებს, რომლებიც, საკითხის ინიციატორების აზრით, დაარღვია თანამდებობის პირმა ან/და სისხლის სამართლის კოდექსის მუხლს/მუხლებს, რომლით გათვალისწინებული დანაშაული ჩაიდინა თანამდებობის პირმა; გ) მტკიცებულებას, რომელიც, საკითხის ინიციატორების აზრით, ადასტურებს კონსტიტუციური წარდგინების საფუძვლიანობას.

31. თანამდებობის პირის იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენების საკითხის ინიციატორები ვალდებული არიან, ასეთი საკითხის აღძვრიდან შვიდი დღის ვადაში კონსტიტუციური წარდგინებით მიმართონ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს დასკვნისათვის. თუ საკონსტიტუციო სასამართლო დაადასტურებს პარლამენტის რეგლამენტის 178-ე მუხლის პირველი ნაწილით გათვალისწინებული თანამდებობის პირის მიერ კონსტიტუციის დარღვევას ან მის ქმედებებში დანაშაულის ნიშნების არსებობას, პარლამენტი დასკვნის წარდგენიდან ორი კვირის ვადაში განიხილავს და პლენარულ სხდომაზე კენჭს უყრის თანამდებობის პირის იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენების საკითხს. მთავრობის წევრი იმპიჩმენტის წესით თანამდებობიდან გადაყენებულად ჩაითვლება, თუ ამ გადაწყვეტილებას მხარს დაუჭერს პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობა¹³.

32. მიუხედავად იმისა, რომ მინისტრები და მინისტრების მოადგილეები ვალდებული არიან თანამდებობის დაკავებისთანავე წარადგინონ დეკლარაცია ქონებრივი მდგომარეობისა და ფინანსური ინტერესების შესახებ და დანიშვნამდე განაცხადონ ნებისმიერი ინტერესთა კონფლიქტის შესახებ („კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-14 მუხლი, მე-13⁴(2) მუხლი, იხ. ქვემოთ 107-ე პუნქტი), GET აღნიშნავს, რომ დანიშვნისას არ ტარდება სათანადო ფორმალური შესწავლა, მათ შორის კეთილსინდისიერების ცალსახა კრიტერიუმების გამოყენებით (კერძოდ, რაც ეხება ინტერესთა პოტენციურ კონფლიქტს, რომელიც დაკავშირებულია მათ ან/და მათზე დამოკიდებული პირების ინტერესებთან, ვალდებულებებთან, მეორად საქმიანობასთან, კავშირებს ლობისტებთან ან მესამე პირებთან, რომლებიც ცდილობენ გავლენის მოხდენას გადაწყვეტილების მიღებაზე და სხვა)¹⁴. GET თვლის, რომ კეთილსინდისიერების შემოწმება უნდა ჩაუტარდეს კანდიდატებს, რომლებსაც პრემიერ-მინისტრი განიხილავს მინისტრის, ხოლო მინისტრი - მინისტრის მოადგილის თანამდებობებზე. აღნიშნული კეთილსინდისიერების შემოწმება მნიშვნელოვან

¹² საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 178-ე მუხლი.

¹³ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 180-ე მუხლი.

¹⁴ მინისტრებმა და მათმა მოადგილეებმა დანიშვნამდე პრემიერ-მინისტრს უნდა წარუდგინონ შემდეგი დოკუმენტები: CV, პირადობის მოწმობის ასლი, დიპლომის ასლი, სასამართლო ექსპერტიზის ეროვნული ბიუროს მიერ გაცემული ნარკოლოგიური შემოწმების ცნობა და ნასამართლეობის ცნობა.

როლს ითამაშებს კორუფციის პრევენციის მიმართულებით, ვინაიდან იგი კონკრეტული მინისტრის პორტფელის დაკავების მსურველთა ინტერესთა კონფლიქტის გამოვლენის შესაძლებლობას იძლევა. მსგავსი წინასწარი შემოწმება შეიძლება განხორციელდეს, მაგალითად, პრემიერ-მინისტრის აპარატში უკვე ხელმისაწვდომი ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციების საფუძველზე, რადგან პოტენციურ მინისტრებს, როგორც თანამდებობის პირებს, ხშირად მოეთხოვებათ ამ დოკუმენტის წარდგენა ან/და პრემიერის აპარატში ჩატარებული გასაუბრების საფუძველზე, რათა გამოვლინდეს ინტერესთა კონფლიქტის შესაძლო რისკები. შესაბამისად, GRECO-ს რეკომენდაციით, უნდა დადგინდეს წესები, რომლებიც მოითხოვს კეთილსინდისიერების შემოწმებას მინისტრებისა და მინისტრების მოადგილეების თანამდებობაზე დანიშვნამდე, რათა გამოვლინდეს და იმართოს შესაძლო ინტერესთა კონფლიქტის რისკები მთავრობაში მოსვლამდე.

უმაღლესი აღმასრულებელი ფუნქციების განმახორციელებელი სხვა პირები

33. მინისტრებისა და მინისტრის მოადგილეების გარდა, არსებობს სხვადასხვა კატეგორიის პოლიტიკურ თანამდებობაზე დანიშნული პირები. მთავრობის ადმინისტრაციის ყოველდღიურ საქმიანობას ხელმძღვანელობს მთავრობის ადმინისტრაციის უფროსი, რომელსაც თანამდებობაზე ნიშნავს და ათავისუფლებს პრემიერ-მინისტრი. მთავრობის ადმინისტრაციის უფროსს ჰყავს მოადგილეები, რომლებსაც თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს პრემიერ-მინისტრი მთავრობის ადმინისტრაციის უფროსის წარდგინებით. ეს უკანასკნელი და მისი მოადგილეები „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ“ საქართველოს კანონის მნიშვნელობით თანამდებობის პირებად ითვლებიან. მათი როლი პოლიტიკური ხასიათისაა და შესაბამისად, ასეთი თანამდებობის პირები ითვლებიან PTEF-ებად.

34. მთავრობის საპარლამენტო მდივანს თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს პრემიერ-მინისტრი მთავრობასთან შეთანხმებით. ის ანგარიშვალდებულია მთავრობის წინაშე და ექვემდებარება მთავრობის ადმინისტრაციის უფროსს. ის არის მთავრობის სრულუფლებიანი წარმომადგენელი პარლამენტში. კერძოდ, მთავრობის საპარლამენტო მდივანი პასუხისმგებელია მთავრობასა და პარლამენტს შორის ურთიერთობაზე, კოორდინაციას უწევს სამინისტროების საქმიანობას კანონპროექტების შემუშავების სფეროში, ასევე მთავრობის ინიციატივით მომზადებული კანონპროექტების საპარლამენტო კომიტეტებსა და პლენარულ სხდომებზე შეტანას განსახილველად, ასევე საერთაშორისო ხელშეკრულებებისა და შეთანხმებების რატიფიკაციას, დენონსაციასა და გაუქმებას. საპარლამენტო მდივანი მჭიდროდ არის ჩართული გადაწყვეტილების მიღების პროცესში და რეგულარულად მონაწილეობს მასში. ამრიგად, GET ასკვნის, რომ ის არის PTEF, რომელიც გათვალისწინებულია ანგარიშში.

35. პრემიერ-მინისტრს და თითოეულ მინისტრს შეიძლება ასევე ჰყავდეთ მრჩეველები. პრემიერ-მინისტრს ჰყავს ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული სამი მრჩეველი: 1) პრემიერ-მინისტრის მრჩეველი ადამიანის უფლებათა დაცვის საკითხებში; 2) პრემიერ-მინისტრის მრჩეველი თავდაცვისა და

უსაფრთხოების საკითხებში და 3) პრემიერ-მინისტრის სპეციალური მრჩეველი უცხოური ინვესტიციების საკითხებში.

36. მრჩევლის ამოცანაა ხელი შეუწყოს თანამდებობის პირს უფლებამოსილების განხორციელებაში სექტორული/დარგობრივი კონსულტაციების, ასევე ინტელექტუალური და ტექნიკური დახმარების გაწევით ან/და ორგანიზაციული და მენეჯერული ფუნქციების განხორციელებით. მრჩეველები მუშაობენ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების საფუძველზე და არიან საჯარო მოსამსახურეები. თანამდებობის დაკავებისას ისინი ექვემდებარებიან „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით დადგენილ მოთხოვნებსა და შეზღუდვებს. მრჩეველი სამსახურებრივ მოვალეობას ასრულებს პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის პრინციპის შესაბამისად, საჯარო სამსახურის მიუკერძოებლობის პრინციპის დაცვის უზრუნველსაყოფად. იგი ვალდებულია განახორციელოს თავისი საქმიანობა გამჭვირვალედ და ღიად; უზრუნველყოს დაინტერესებული პირისთვის საჯარო ინფორმაციის მიწოდება ან/და ხელი შეუწყოს მის გამჟღავნებას კანონით დადგენილი წესით; გამჟღავნებისგან დაიცვას პერსონალური მონაცემები, სახელმწიფო, კომერციული და პროფესიული საიდუმლოება, რომელიც მისთვის ცნობილი გახდა სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებისას; და სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებისას მიღებული ინფორმაცია გამოიყენოს მხოლოდ კანონით ნებადართული მიზნებისათვის. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 78-ე მუხლის მე-2 პუნქტის მიხედვით, პირი ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით საჯარო სამსახურში, როგორც წესი, უკონკურსოდ მიიღება. მრჩეველები ექვემდებარებიან იმ თანამდებობის პირს, რომელმაც შეარჩია ისინი, ხოლო მათი ხელშეკრულების ვადა არ უნდა აღემატებოდეს ამ თანამდებობის პირის უფლებამოსილების ვადას.

37. GET აღნიშნავს, რომ მრჩევლის სტატუსი აერთიანებს ორ ასპექტს. ერთი მხრივ, არ არსებობს კონკრეტული წესები, რომლებიც გამოიყენება მათი დასაქმებისას, გარდა „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით დადგენილი ძირითადი მოთხოვნებისა¹⁵. მათ დისკრეციულად ირჩევენ და ასაქმებენ პრემიერ-მინისტრი და მინისტრები, ხოლო მათი ფუნქციები მჭიდროდ არის დაკავშირებული ამ თანამდებობის პირების პოლიტიკურ ფუნქციებთან. მეორე მხრივ, ისინი სარგებლობენ საჯარო მოსამსახურის სტატუსით, რომელიც ვალდებულია დაიცვას პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის პრინციპი. GET მიიჩნევს, რომ მრჩეველების დანიშვნის პოლიტიკური ხასიათისა და მათი, როგორც პრემიერ-მინისტრისა და მინისტრებისთვის ექსპერტული რჩევის მიმცემთა როლის კომბინაცია ასაბუთებს მათ მიჩნევას გადაწყვეტილების მიღების პროცესში აქტიურად ჩართულ პირებად და შესაბამისად, PTEF-ებად.

¹⁵ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 27(2) მუხლის თანახმად, პირი მოხელედ არ მიიღება, თუ: ა) იგი ნასამართლევაა განზრახი დანაშაულისათვის; ბ) იგი საჯარო სამსახურიდან გათავისუფლდა დისციპლინური გადაცდომისათვის და დისციპლინური გადაცდომისათვის გათავისუფლებიდან 1 წელი არ არის გასული; გ) მან სამსახურში მიღებისას არ წარმოადგინა საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი ფორმის ნარკოლოგიური შემოწმების ცნობა; დ) მას სასამართლოს მიერ ჩამორთმეული აქვს საჯარო სამსახურში შესაბამისი თანამდებობის დაკავების უფლება; ე) იგი სასამართლომ მხარდაჭერის მიმღებად ცნო, თუ სასამართლოს გადაწყვეტილებით სხვა რამ არ არის განსაზღვრული.

38. GET აღნიშნავს, რომ პრემიერ-მინისტრისა და მინისტრის მრჩეველების დანიშვნამდე არ ტარდება კეთილსინდისიერების შემოწმება, რომელიც უზრუნველყოფს სათანადო ინფორმაციას გადაწყვეტილების მისაღებად. თუმცა, ასეთი კეთილსინდისიერების შემოწმება გადამწყვეტია, რათა თავიდან იქნას აცილებული ინტერესთა კონფლიქტი დანიშვნამდე. ასევე, მთავრობის ადმინისტრაციის ხელმძღვანელი, მისი მოადგილეები და მთავრობის საპარლამენტო მდივანი, რომლებიც ასევე არ შეირჩევიან კონკურსის წესით, არ ექვემდებარებიან კეთილსინდისიერების შემოწმებას დანიშვნამდე, მიუხედავად იმისა, რომ ისინი ასრულებენ მნიშვნელოვან როლს მთავრობის საქმიანობის წარმართვასა და გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესში.

39. გარდა ამისა, GET აღნიშნავს, რომ მთავრობაში დასაქმებული მრჩეველების სრული სია არ არსებობს, ვინაიდან არ მოქმედებს მათი სახელების, გვარებისა და ფუნქციების პროაქტიულად გამჟღავნების ვალდებულება. ზოგადად, აღნიშნული ინფორმაცია გაიცემა მხოლოდ მოთხოვნის საფუძველზე ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ კანონის შესაბამისად, რომელიც არ უზრუნველყოფს მარტივ წვდომას, მით უფრო, რომ ქვეყანაში ვიზიტისას თანამოსაუბრეებმა მიუთითეს აღმასრულებელი ხელისუფლებისგან ინფორმაციის მოპოვების სირთულეზე. საქართველოში საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის შესახებ 2021 წლის ანგარიშში ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტმა (IDFI) ხაზგასმით აღნიშნა, რომ უკვე მრავალი წელია, რაც IDFI-ის მიერ საჯარო დაწესებულებებისადმი გაგზავნილ მოთხოვნებს შორის მრჩეველებთან დაკავშირებული ინფორმაცია ერთ-ერთი ყველაზე ძნელად მოსაპოვებელია¹⁶. მოთხოვნილ დოკუმენტებში არსებული პერსონალური მონაცემები ხშირად ამ ინფორმაციის მიწოდებაზე უარის თქმის საფუძველს წარმოადგენდა¹⁷. მეტი გამჭვირვალობისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მათი როლის გათვალისწინებით, GET თვლის, რომ პრემიერ-მინისტრმა, ისევე როგორც თითოეულმა სამინისტრომ, მკაფიოდ უნდა დაასახელოს ყველა დასაქმებული მრჩეველი და მათი კომპეტენციის სფერო.

40. ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, GRECO გასცემს რეკომენდაციას, რომ (i) პრემიერ-მინისტრისა და მინისტრების მრჩეველებმა, ასევე მთავრობის ადმინისტრაციის უფროსმა, მისმა მოადგილეებმა და მთავრობის საპარლამენტო მდივანმა გაიარონ კეთილსინდისიერების შემოწმება, როგორც მათი დასაქმების შემადგენელი ნაწილი ინტერესთა შესაძლო კონფლიქტის გამოვლენისა და მათი

¹⁶ IDFI, [Access to Public Information in Georgia 2021](#), გვ. 19.

¹⁷ 2021 წლის 11 თებერვალს საქართველოს სახალხო დამცველმა (ომბუდსმენმა) გასცა რეკომენდაცია ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს მიმართ, რომლის თანახმადაც IDFI-ის მიერ სამინისტროდან გამოთხოვილი ინფორმაცია (2018-2020 წლებში მინისტრისა და მინისტრის მოადგილეების მრჩეველად დასაქმებული პირების ბიოგრაფიული მონაცემები, ისევე როგორც მათთან დადებული ხელშეკრულებების ასლები), თუმცა შეიცავდა პერსონალურ მონაცემებს, იყო საჯარო ინტერესის საგანი და, შესაბამისად, უნდა გამჟღავნებულიყო. იხილეთ: [IDFI-ის განცხადების საფუძველზე, საქართველოს სახალხო დამცველმა მიმართა ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს საჯარო ინფორმაციის გაცემის რეკომენდაციით](#), 2021 წლის 17 თებერვალი.

მართვის მიზნით; და (ii) მთავრობის ყველა მრჩევლის სახელები, გვარები და ფუნქციები უნდა გასაჯაროვდეს და იყოს ადვილად ხელმისაწვდომი.

უმაღლესი აღმასრულებელი ფუნქციების განმახორციელებელი პირების ანაზღაურება

41. აღმასრულებელი თანამდებობის პირებისთვის ხელფასის გაცემის წესი და პირობები, აგრეთვე თანამდებობრივი სარგოს კოეფიციენტის ზედა ზღვარი განისაზღვრება „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონით. თანამდებობრივი სარგო გამოითვლება საბაზო თანხის გამრავლებით შესაბამის კოეფიციენტზე, რომელიც განისაზღვრება „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონით (დანართი №3) დადგენილი შესაბამისი ზედა ზღვრული კოეფიციენტის ფარგლებში და მიეთითება საჯარო დაწესებულების შესაბამის სამტატო ნუსხაში. საბაზისო ხელფასი განისაზღვრება „საქართველოს 2024 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონით (2024 წელს 1330 ლარი; დაახლოებით 461 ევრო).¹⁸

42. მრჩველთა ხელფასი შედის დაწესებულების სამტატო ნუსხაში და დამოკიდებულია მრჩევლების ფუნქციებსა და მოვალეობებზე. „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, ის არ უნდა აღემატებოდეს საჯარო დაწესებულების დეპარტამენტის უფროსის თანამდებობაზე დადგენილი მაქსიმალური კოეფიციენტის შესაბამისად გამოთვლილ თანამდებობრივ სარგოს.

თანამდებობები	„საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-10 დანართით დადგენილი კოეფიციენტი	ოფიციალური ყოველთვიური საშუალო ხელფასი ლარში
პრემიერ-მინისტრი	4.25	4675 (1621 ევრო) ¹⁹
მინისტრი	6.25	8312.5 (2882 ევრო)
მინისტრის პირველი მოადგილე	7.50	9975 (3459 ევრო)
მინისტრის მოადგილე	7.25	9642.5 (3343 ევრო)

თანამდებობები	ოფიციალური ყოველთვიური საშუალო ხელფასი ლარში
---------------	--

¹⁸ საშუალო თვიური დარიცხული ხელფასი 2022 წელს შეადგენდა 1543 ქართულ ლარს (ლარი; დაახლოებით 535 ევრო), ხოლო 2023 წლის მეორე კვარტალში 1804.5 ლარს (დაახლოებით 627 ევრო) საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მონაცემებით: [ხელფასები - საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური. \(geostat.ge\)](http://geostat.ge)

ოფიციალური გაცვლითი კურსი 2024 წლის თებერვლის ბოლოს (1 ლარი (GEL)=0.35 ევრო (EUR)).

¹⁹ პრემიერ-მინისტრის გადაწყვეტილებით, არ გაზარდოს თავისი ხელფასი, მიუხედავად საბაზისო ხელფასის ზრდისა [ხელფასები 2024 წლის იანვრის მდგომარეობით].

მთავრობის ადმინისტრაციის უფროსი	9975 (3459 ევრო)
მთავრობის ადმინისტრაციის უფროსის მოადგილე	9310 (3228 ევრო)
მთავრობის საპარლამენტო მდივანი	9310 (3228 ევრო)
მინისტრის მრჩეველი	5755(1995 ევრო)

43. მთავრობის გადაწყვეტილებით შესაძლებელია თანხების გამოყოფა პრემიერ-მინისტრისა და მინისტრების წარმომადგენლობითი ხარჯებისთვის. ამ თანხების გამოყენების კონკრეტულ ოდენობასა და წესს ადგენს მთავრობა. გარდა ამისა, აღმასრულებელი ხელისუფლების თანამდებობის პირებს შეუძლიათ ისარგებლონ პირადი ავტომობილით, რომელიც ირიცხება შესაბამისი დაწესებულების ბალანსზე და დროებით გადაეცემა კონკრეტულ პირს სამსახურებრივი სარგებლობისთვის. თანამდებობის დატოვების შემდეგ მანქანა რჩება დაწესებულების ბალანსზე და შესაბამის პირს აღარ აქვს ამ სატრანსპორტო საშუალების გამოყენების უფლება.

44. საქართველოს ყოფილი უმაღლესი პოლიტიკური თანამდებობის პირების ოჯახის წევრები (მშობლები, მეუღლე, არასრულწლოვანი ან/და შშმ შვილი(შვილები)), რომელთაც უფლებამოსილება შეუწყდათ თანამდებობიდან გადადგომის ან გარდაცვალების გამო, სარგებლობენ სოციალური დაცვის გარანტიებით „საქართველოს ყოფილი უმაღლესი პოლიტიკური თანამდებობის პირების ოჯახის წევრთა სოციალური დაცვის გარანტიების შესახებ“ საქართველოს კანონის საფუძველზე.

ანტიკორუფციული და კეთილსინდისიერების პოლიტიკა, მარეგულირებელი და ინსტიტუციური ჩარჩო

ანტიკორუფციული და კეთილსინდისიერების პოლიტიკა

45. ამჟამად არ არსებობს კონკრეტული სტრატეგია კორუფციის თავიდან ასაცილებლად და PTEF-ების კეთილსინდისიერების ხელშესაწყობად. მიუხედავად იმისა, რომ წარსულში რეგულარულად მტკიცდებოდა ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიები და მასთან დაკავშირებული სამოქმედო გეგმები, 2020 წლის შემდეგ ახალი ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიები და სამოქმედო გეგმები არ შემუშავებულა. 2019-2020 წლების ანტიკორუფციულ სამოქმედო გეგმას ვადა ამოეწურა 2020 წლის 31 დეკემბერს.

46. ახლადშექმნილი ანტიკორუფციული ბიუროს (შემდგომში - ACB, იხილეთ აგრეთვე პუნქტი 59 ქვემოთ) ერთ-ერთი მთავარი ამოცანაა ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და მისი განხორციელების სამოქმედო გეგმის პროექტის შემუშავება და მათი მთავრობისთვის წარდგენა დასამტკიცებლად („კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ“ საქართველოს კანონის 20¹⁵ მუხლი). ასეთი ანტიკორუფციული სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა უნდა მოიცავდეს მეთოდოლოგიასა და პროცედურებს კორუფციული რისკების შესაფასებლად

შესაბამის ორგანოებსა და ორგანიზაციებში. ვიზიტის დროს GET-ის გუნდმა შეიტყო, რომ ACB-მ დაიწყო მუშაობა სტრატეგიისა და მისი განხორციელების სამოქმედო გეგმის შემუშავებაზე.

47. რისკის მართვის მექანიზმებთან დაკავშირებით, ანტიკორუფციულმა საბჭომ (იხ. ქვემოთ) 2019 წლის დეკემბერში დაამტკიცა კორუფციული რისკების შეფასების მეთოდოლოგია,²⁰ რომელიც ითვალისწინებს კორუფციული რისკების სისტემატურ შეფასებას ზოგად პრინციპებზე დაყრდნობით. დოკუმენტი განკუთვნილია საჯარო დაწესებულებებისთვის და მიზნად ისახავს როგორც ინდივიდუალური, ისე ორგანიზაციული რისკებისა და რისკ-ფაქტორების იდენტიფიცირებას, ასევე რისკის წარმოშობის ალბათობასა და მის შედეგებს. GET ინფორმირებულია, რომ ACB-მ დაიწყო ამ მეთოდოლოგიის განახლება ევროპელ ექსპერტებთან თანამშრომლობით. მეთოდოლოგია უნდა გახდეს სახელმძღვანელო დოკუმენტი, რომელიც ადგენს ერთიან სტანდარტს ყველა სახელმწიფო და მუნიციპალური ორგანოსთვის. ACB-მ უნდა შეიმუშაოს ზემოაღნიშნული ანტიკორუფციული პოლიტიკის დოკუმენტები შესაბამისი სამთავრობო უწყებების მიერ მოწოდებული კორუფციული რისკის შეფასების შედეგების, ასევე რიგი სექტორული კვლევების საფუძველზე.

48. რისკის შეფასების მეთოდოლოგიის პრაქტიკაში დანერგვისთვის პირველი ნაბიჯები უკვე გადაიდგა. კერძოდ, 2023-2026 წლების საჯარო მმართველობის რეფორმის სტრატეგიის 2023-2024 წლების სამოქმედო გეგმა განსაზღვრავს საპილოტე დაწესებულებებსა და მუნიციპალიტეტებს რისკების შეფასების ჩასატარებლად, რასაც წინ უნდა უძღოდეს რისკების ტრენინგი ამ დაწესებულებების წარმომადგენლებისთვის. გარდა ამისა, საჯარო დაწესებულებების მიერ რისკების შეფასება უნდა განხორციელდეს გონივრულ ვადებში, ხოლო რისკების შეფასების დოკუმენტი ეტაპობრივად უნდა განახლდეს. თითოეული სამინისტროს შიდა აუდიტის დეპარტამენტმა უნდა მართოს რისკის შეფასების პროცესი ყოველწლიურად.

49. რისკის შეფასების ეს მეთოდოლოგია ტესტირებას გადის ექვს ცენტრალურ სამინისტროში, ესენია: ფინანსთა სამინისტრო, შინაგან საქმეთა სამინისტრო, განათლების, მეცნიერებისა და ახალგაზრდობის სამინისტრო, საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო, გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო და კულტურისა და სპორტის სამინისტრო. ამასთან დაკავშირებით შემუშავდა სახელმძღვანელო რისკების მართვის შესახებ, ჩატარდა ტრენინგი საპილოტე სამინისტროების საშუალო დონის მენეჯერებისთვის, შემუშავდა საოპერაციო რისკების რეესტრები საპილოტე სამინისტროების დარგობრივი სტრუქტურული სამმართველოებისთვის და რისკების მართვის კოორდინაციაზე

²⁰ კორუფციის რისკის შეფასების მეთოდოლოგია შემუშავებულია ანტიკორუფციული საბჭოს ყოფილი სამდივნოს მიერ (საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს ანალიტიკური დეპარტამენტი) ევროკავშირის ტექნიკური დახმარების პროექტის „საჯარო მმართველობის რეფორმის მხარდაჭერა საქართველოში“ ფარგლებში და ხელმისაწვდომია ონლაინ:

<https://archive.justice.gov.ge/Ministry/Department/1576>

პასუხისმგებელი პირებისთვის - „რისკის ოფიცრები“²¹ შეირჩნენ და გადამზადდნენ საპილოტე სამინისტროებში.

50. GET ითვალისწინებს ACB-ის მიმდინარე საქმიანობას ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიის შემუშავებისა და კორუფციის რისკების შეფასების მეთოდოლოგიის განახლების მიმართულებით. მისი აზრით, ყოვლისმომცველი მიდგომა რისკებისადმი, რომლის წინაშე დგას PTEF-ები, განსაკუთრებით კეთილსინდისიერებასთან დაკავშირებით, უნდა გახდეს მიმდინარე საქმიანობის განუყოფელი ნაწილი. ეს პრობლემა უნდა გადაწყდეს სპეციალური ანტიკორუფციული პოლიტიკის მიღებით, რომელიც შეეხება ყველა PTEF-ს. ასეთი დოკუმენტი უნდა შემუშავდეს სამოქალაქო საზოგადოებასთან კონსულტაციით და გახდეს საჯარო. იგი ასევე უნდა დაეფუძნოს რისკის შეფასებას, რომელიც კონკრეტულად შეეხება უმაღლესი აღმასრულებელი ფუნქციების მქონე პირებს და მოიცავს კონკრეტულ ნაბიჯებს მათთან დაკავშირებული რისკების შესამცირებლად. GET-ის მოსაზრებით, ვინაიდან ACB არის პასუხისმგებელი მომავალი ანტიკორუფციული სტრატეგიის განხორციელების შედეგების შეფასებაზე, ასევე მნიშვნელოვანია, რომ ACB-მ რეგულარულად გამოაქვეყნოს საჯარო ანგარიშები და რეკომენდაციები აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის ახალი ანტიკორუფციული პოლიტიკის განხორციელების მიმდინარეობის ყოვლისმომცველი ანალიზის საფუძველზე. ამის საფუძველზე, პოლიტიკა მუდმივად უნდა გადაიხედოს და განახლდეს. მსგავსი მიმოხილვები უნდა შეიცავდეს მნიშვნელოვან საჯარო კონსულტაციებს და იყოს გამჭვირვალე.

51. ამიტომ, GRECO იძლევა რეკომენდაციას (i) ანტიკორუფციული პოლიტიკა მიღებულ იქნას რისკების წინასწარი შეფასების საფუძველზე, რომელმაც უნდა მოიცვას უმაღლესი აღმასრულებელი ფუნქციების მქონე ყველა პირი და იყოს საჯარო; (ii) ანტიკორუფციულმა ბიურომ რეგულარულად უნდა აცნობოს საზოგადოებას ასეთი ანტიკორუფციული პოლიტიკის განხორციელების შესახებ, მათ შორის შესაბამისი გამოსასწორებელი ღონისძიებების დადგენის, პოლიტიკის შემდგომი გადახედვის ან თავიდან მიღების ჩათვლით.

სამართლებრივი ჩარჩო და ეთიკური პრინციპები / ქვევის წესები

52. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი და „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ“ საქართველოს კანონი²² (შემდგომში - LCC) არის საქართველოს ორი ძირითადი საკანონმდებლო აქტი, რომელიც, ზოგადად, არეგულირებს უმაღლესი აღმასრულებელი ფუნქციების მქონე პირებისა და საჯარო მოსამსახურეების კეთილსინდისიერებასთან დაკავშირებულ საკითხებს.

²¹ „რისკის ოფიცრების“ როლი, უპირველეს ყოვლისა, არის რისკის მართვის პოლიტიკისა და შიდა კონტროლის ღონისძიებების შემუშავება და კოორდინაცია დაწესებულებაში, სამუშაო შეხვედრების ჩატარება რისკის მართვის შესახებ ცნობიერების ამაღლების მიზნით და რისკის მართვასთან დაკავშირებული ინფორმაციის შეგროვება, ანგარიშების მომზადება და მმართველი გუნდისთვის წარდგენა.

²² 2022 წლის ნოემბერში მიღებული ცვლილებების შედეგად „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონის სათაური შეიცვალა „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ“ საქართველოს კანონით.

53. LCC-ის მიზნებისათვის ტერმინში „თანამდებობის პირი“ იგულისხმება, კერძოდ, საქართველოს პრეზიდენტი, მთავრობის წევრები და მათი მოადგილეები, მთავრობის ადმინისტრაციის უფროსი და მისი მოადგილე, მთავრობის საპარლამენტო მდივანი, პრეზიდენტის ადმინისტრაციის უფროსი და მისი მოადგილე, პრეზიდენტის საპარლამენტო მდივანი, სამინისტროს პირველადი სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელი, მისი მოადგილე და მათთან გათანაბრებული პირები, აგრეთვე მეორადი სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელი და მასთან გათანაბრებული პირები (LCC-ის 2(1) მუხლი). გარდა ამისა, LCC ვრცელდება საჯარო სამსახურში საჯარო სამართლის საფუძველზე ხელშეკრულებით (ადმინისტრაციული ხელშეკრულება)²³ დასაქმებულ პირებზე და შესაბამისად, ვრცელდება თანამდებობის პირების მრჩეველებზე.

54. ინტერესთა კონფლიქტთან დაკავშირებული საკითხები რეგულირდება LCC-ით. ეს კანონი ადგენს შეზღუდვებს ქმედებებზე, რომლებიც დაკავშირებულია სამსახურებრივი უფლებამოსილების ან მასთან დაკავშირებული შესაძლებლობის გამოყენებასთან, ინფორმაციის გამჟღავნებასთან, საფასურის ან სხვა სახის სიკეთის მიღებასთან მომსახურების გაწევისთვის ან საჯარო სექტორში შექმნილი ან მოპოვებული ინფორმაციის გამოქვეყნებისთვის (თავი II). გარდა ამისა, გათვალისწინებულია თანამდებობრივი მოვალეობების კონფლიქტი და ეკონომიკური ინტერესების გამჟღავნება, რომელიც უზღუდავს საჯარო მოსამსახურეს ნებისმიერი ტიპის ანაზღაურებადი სამუშაოს შესრულებას (გარდა სამეცნიერო, პედაგოგიური, შემოქმედებითი და თავდაცვის ძალების რეზერვში საქმიანობისა) ან სხვა თანამდებობის დაკავებას ნებისმიერ საჯარო ან კერძო დაწესებულებაში, ასევე ავალდებულებს საჯარო მოსამსახურეებს განაცხადონ ინტერესების შესახებ ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციის წარდგენით (III და IV თავები). გარდა ამისა, კანონი უზრუნველყოფს საჯარო მოსამსახურეების ქცევის ზოგადი წესების მოკლე და მკაფიო ჩარჩოს (III¹ თავი). ამ თავში განსაზღვრული ქცევის ზოგადი წესები მიზნად ისახავს საჯარო მოსამსახურეთა ქცევის მომწესრიგებელი ზოგადი პრინციპების დამკვიდრებას სამსახურებრივი უფლებამოსილების განხორციელებისას.

55. ამ წესების საფუძველზე, საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 20 აპრილის №200 დადგენილებით დამტკიცდა „საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესები“ (შემდგომში - ეთიკის კოდექსი) დადგენილება განსაზღვრავს ზოგად პრინციპებს (კოლეგიალობა, კანონიერება, პოლიტიკური და რელიგიური ნეიტრალიტეტი, კეთილსინდისიერება) და შეიცავს დებულებებს ინტერესთა კონფლიქტისა და საჩუქრების შესახებ, ასევე პროფესიული ქცევის სტანდარტებს. დადგენილების მე-2 მუხლის თანახმად, ქცევის ზოგადი წესები ვრცელდება საჯარო დაწესებულებაში დასაქმებულ საჯარო მოსამსახურეებსა და შრომითი ხელშეკრულებით მომუშავე თანამშრომლებზე (გარდა მე-9 და მე-10 მუხლებით განსაზღვრული ინტერესთა კონფლიქტისა და საჩუქრების მარეგულირებელი

²³ LCC-ის მიზნებისათვის საჯარო მოსამსახურეები არიან სახელმწიფო მოსამსახურეები, საჯარო სამსახურში ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირები, როგორც განსაზღვრულია „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით (მუხლი 2¹ (1) LCC).

წესებისა). ამრიგად, ეთიკის კოდექსი ვრცელდება მრჩევლებზე, რადგან ისინი მუშაობენ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების საფუძველზე და არიან საჯარო მოსამსახურეები. ამასთან, ეთიკის კოდექსი არ ვრცელდება „სახელმწიფო პოლიტიკური თანამდებობის პირებზე“ და „პოლიტიკურ თანამდებობის პირებზე“. როგორც ასეთი, ის არ ეხება პრემიერ-მინისტრს, მინისტრებსა და მათ მოადგილეებს, თუმცა განიხილავს მთავრობის ადმინისტრაციის უფროსს, მის მოადგილეებსა და მთავრობის საპარლამენტო მდივანს.

56. საჯარო მოსამსახურის მიერ ეთიკის კოდექსის დარღვევა იწვევს დისციპლინურ პასუხისმგებლობას. თითოეული სახელმწიფო უწყება პასუხისმგებელია ეთიკური სტანდარტების დაცვაზე, უმეტეს შემთხვევაში საკუთარი შიდა აუდიტის დეპარტამენტის, გენერალური ინსპექტირების სამსახურის ან ადამიანური რესურსების დეპარტამენტის მეშვეობით. 2022 წელს გამოვლინდა საჯარო მოსამსახურისა და საჯარო დაწესებულების დისკრედიტაციისკენ მიმართული ეთიკური სტანდარტებისა და ქცევის ზოგადი წესების შეუსრულებლობის ან დარღვევის 52 შემთხვევა, რომელთაც ადგილი ჰქონდა სამუშაო ადგილზე ან მის გარეთ და დისციპლინური პასუხისმგებლობა დაეკისრა, მათ შორის, ორ მინისტრსაც.

57. GET აღნიშნავს, რომ არ არსებობს ქცევის ზოგადი კოდექსი, რომელიც გამოიყენება საჯარო მოსამსახურეების ან საკუთრივ PTEF-ების მიმართ. მიუხედავად იმისა, რომ ეთიკის კოდექსი ვრცელდება საჯარო სამსახურში დასაქმებულ საჯარო მოსამსახურეებზე და შესაბამისად ვრცელდება მრჩევლებზე, არ არსებობს ცალკე ქცევის კოდექსი მინისტრებისთვის ან, ზოგადად, სხვა PTEF-ებისთვის. GET ასევე აღნიშნავს ეთიკის კოდექსის შინაარსის დაბალ ცნობიერებას, რაც ხელს უშლის მის ზეგავლენას,²⁴ თუმცა ილუსტრირებული კომენტარი გამოქვეყნდა 2018 წელს.²⁵ გარდა ამისა, კოდექსი დაწერილია ზოგადი პრინციპებით და არ არის მორგებული კონკრეტულ თანამდებობებზე, რომლებიც უფრო ექვემდებარება კორუფციას. რაც შეეხება LCC-ს, იგი შეიცავს რიგ წესებს კეთილსინდისიერებასთან დაკავშირებით და მოიცავს ყველა PTEF-ს, გარკვეული გამონაკლისებით ცალკეული დებულებებისათვის. ამრიგად, სიცხადის ნაკლებობა იმის თაობაზე, თუ რომელი დებულება რომელ პირზე ვრცელდება.

58. აქედან გამომდინარე, GET მიიჩნევს, რომ აუცილებელია ქცევის კოდექსის შემუშავება, რომელიც სპეციალურად PTEF-ებს შეეხება. ასეთი კოდექსი PTEF-ებისათვის უნდა გახდეს ეთიკური სტანდარტების საცნობარო დოკუმენტი და უნდა მოიცავდეს ყველა შესაბამის საკითხს (ინტერესთა კონფლიქტი, კონფლიქტი, საჩუქრები, კონტაქტები ლობისტებთან და მესამე პირებთან, დასაქმების შემდგომი შეზღუდვები, ქონების დეკლარაციები, კონფიდენციალური ინფორმაცია და ა.შ.). მას თან უნდა ახლდეს დეტალური სახელმძღვანელო, რომელიც განმარტავს ეთიკურ პრინციპებს, მათ შორის ილუსტრაციებს ან/და მაგალითებს, რათა ხელი შეუწყოს მათ გაგებას და გამოყენებას პრაქტიკაში. უფრო მეტიც, მისი ეფექტური

²⁴ იხილეთ სახელმძღვანელო ღია ადგილობრივი მმართველობისა და საჯარო სამსახურში ეთიკის წესების შესახებ, ეროპის საბჭო, იანვარი 2022, გვ. 16.

²⁵ ხელმისაწვდომია ქართულ ენაზე: <http://www.csb.gov.ge/media/2797/ethiks-comm.pdf>

განხორციელების უზრუნველსაყოფად აუცილებელია დარღვევის შემთხვევაში დაწესებული სანქციების დაზუსტება. საბოლოოდ, ასეთი კოდექსი საზოგადოების ყურადღების ცენტრში უნდა მოექცეს იმის საჩვენებლად, თუ რომელი სტანდარტის შესაბამისობა მოეთხოვებათ და რაზე აგებენ პასუხს PTEF-ები. შესაბამისად, GRECO იძლევა რეკომენდაციას (i) მიღებულ და გამოქვეყნებულ იქნას უმაღლესი აღმასრულებელი ფუნქციების მქონე პირებისათვის ქვევის კოდექსი, რომელიც შევსებული იქნება მკაფიო მითითებებით ინტერესთა კონფლიქტსა და კეთილსინდისიერებასთან დაკავშირებულ სხვა საკითხებზე (როგორცაა საჩუქრები, კავშირი მესამე პირებთან, სამსახურსმილმა საქმიანობა, ხელშეკრულებები სამთავრობო უწყებებთან, კონფიდენციალურ ინფორმაციასთან მოპყრობა და დასაქმების შემდგომი შეზღუდვები); და (ii) ასეთ კოდექსს დაემატოს ზედამხედველობისა და სანქციების სანდო და ეფექტური მექანიზმი.

ინსტიტუციური ჩარჩო

59. 2022 წლის 30 ნოემბერს LCC-ში შეტანილი ცვლილებების კვალდაკვალ შეიქმნა დამოუკიდებელი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი - ანტიკორუფციული ბიურო (LCC-ის მუხლი 20¹²).²⁶ ACB-ის საერთო მიზანია ხელი შეუწყოს კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლას. ამ მიზნის მისაღწევად, ACB-მ უნდა შეიმუშაოს წინადადებები ზოგადი ანტიკორუფციული პოლიტიკის ჩამოსაყალიბებლად, შეიმუშაოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და მისი განხორციელების სამოქმედო გეგმის პროექტი, ასევე კოორდინაცია გაუწიოს შესაბამისი ორგანიზაციებისა და თანამდებობის პირების საქმიანობას ამ მიზნების მისაღწევად.

60. გარდა ამისა, ACB-ს დაევალა შესაბამისი წინადადებების შემუშავება საჯარო დაწესებულებებში ინტერესთა კონფლიქტის თავიდან აცილების, გამოვლენისა და აღკვეთის მიზნით; საჯარო მოსამსახურეთა ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციების კონტროლის მიზნით; პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების მონიტორინგის მიზნით; კორუფციასთან ბრძოლის სფეროში არსებული საერთაშორისო სტანდარტებისა და გამოცდილების კვლევისა და ანალიზის მიზნით და ანტიკორუფციულ საკითხებზე საზოგადოების ცნობიერების ამაღლების მიზნით. მას ასევე შეუძლია გასცეს შესაბამისი რეკომენდაციები მამხილებლების დაცვის გასაუმჯობესებლად. ACB-ს შეუძლია მოითხოვოს საჭირო ინფორმაცია შესაბამისი ორგანიზაციებისგან, ითანამშრომლოს ადგილობრივ და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან, განახორციელოს შესაბამისი ვიზიტები საქართველოსა და მის ფარგლებს გარეთ, ასევე შექმნას შესაბამისი სამუშაო ჯგუფები. კორუფციის გამოვლენის შემთხვევაში ACB უფლებამოსილია საქმის შემდგომი განხილვისთვის ინფორმაცია გადასცეს კომპეტენტურ საგამოძიებო ორგანოს. ACB-ს არ გააჩნია საგამოძიებო უფლებამოსილება სისხლისსამართლებრივი გადაცდომის შემთხვევაში.

²⁶ ანტიკორუფციული უწყების დამოუკიდებლობის გაძლიერება და მაღალი დონის კორუფციის შემთხვევებზე ყურადღების გამახვილება არის ევროკომისიის მიერ საქართველოს მიმართ გაცემული ერთ-ერთი რეკომენდაცია ევროკავშირის კანდიდატი ქვეყნის სტატუსის მისანიჭებლად.

61. ACB ანგარიშვალდებულია პარლამენტისა და უწყებათმორისი ანტიკორუფციული საბჭოს წინაშე (იხ. ქვემოთ). წელიწადში ერთხელ, არაუგვიანეს 31 მარტისა, ACB-მ პარლამენტს უნდა წარუდგინოს წლიური ანგარიში საკითხებზე, რომლებიც მის კომპეტენციას განეკუთვნება, ასევე, საკუთარი ინიციატივით ან ანტიკორუფციული საბჭოს მოთხოვნით, ანტიკორუფციულ საბჭოს პერიოდულად უნდა წარუდგინოს ანგარიშები. ACB-ს აქვს საკუთარი საბიუჯეტო სახსრები და ფინანსური რესურსები. ACB-ის ბიუჯეტი ყოველწლიურად განისაზღვრება შესაბამისი წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონით. ACB მოიცავს 86 მუდმივ თანამშრომელს და 50 დასაქმებულს, რომლებიც მუშაობენ შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე 14 დეპარტამენტში.²⁷ 2024 წლის 1 მარტის მდგომარეობით, ACB-ის ხელმძღვანელისა და მისი ორი მოადგილის გარდა, ACB-ში მუშაობდა 60 ადამიანი, მათ შორის იურისტ-ანალიტიკოსები, ადმინისტრაციული და ფინანსური მენეჯერები, ბუღალტრები, შესყიდვების სპეციალისტები, ლოგისტიკაზე პასუხისმგებელი პირები, IT სპეციალისტები და ა.შ.

62. ACB-ს ხელმძღვანელობს ACB-ის უფროსი, რომელსაც ნიშნავს პრემიერ-მინისტრი. ACB-ის ხელმძღვანელ პოსტზე კანდიდატები შეირჩევა კონკურსის საფუძველზე. ვაკანსია უნდა გამოცხადდეს საჯაროდ. ACB-ის ხელმძღვანელის პოსტზე კანდიდატების შერჩევის საკონკურსო კომისია²⁸ პრემიერ-მინისტრს წარუდგენს შერჩეულ კანდიდატებს (მინიმუმ ორ და არაუმეტეს ხუთ კანდიდატს), ერთ-ერთი მათგანის ACB-ის ხელმძღვანელის თანამდებობაზე დანიშვნის მიზნით.²⁹ ბიუროს ხელმძღვანელის უფლებამოსილების ვადა ექვსი წელია. ACB-ის ხელმძღვანელს ჰყავს პირველი მოადგილე და მის მიერ დანიშნული და გათავისუფლებული მოადგილე. ACB-ის ხელმძღვანელის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის საფუძველები გათვალისწინებულია LCC -ში (მუხლი 20¹⁹).

²⁷ ადმინისტრაციული დეპარტამენტი; იურიდიული დეპარტამენტი; ანალიტიკური დეპარტამენტი; ანტიკორუფციული პოლიტიკის დეპარტამენტი; საერთაშორისო ურთიერთობების დეპარტამენტი; თანამდებობის პირთა ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციების მონიტორინგის დეპარტამენტი; თანამდებობის პირთა ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარირების უზრუნველყოფის დეპარტამენტი; პოლიტიკური ფინანსების მონიტორინგის დეპარტამენტი; მხილების, ინტერესთა შეუთავსებლობისა და რისკების შეფასების დეპარტამენტი; ტექნოლოგიური განვითარების დეპარტამენტი; ხარისხის მართვის დეპარტამენტი; ანტიკორუფციული განათლების ცენტრი; საფინანსო და მატერიალურ-ტექნიკური უზრუნველყოფის სამსახური; სტრატეგიული კომუნიკაციების განყოფილება.

²⁸ საკონკურსო კომისია შედგება შვიდი წევრისაგან და მასში შედიან საქართველოს პარლამენტის, მთავრობის, უზენაესი სასამართლოსა და გენერალური პროკურატურის წარმომადგენლები, აგრეთვე საქართველოს სახალხო დამცველი ან საქართველოს სახალხო დამცველის წარმომადგენელი და საქართველოს სახალხო დამცველის მიერ ღია კონკურსის წესით შერჩეული შესაბამისი ცოდნისა და გამოცდილების მქონე არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირები.

²⁹ საქართველოს მოქალაქე, რომელიც არ არის ნასამართლევი და აქვს უმაღლესი იურიდიული განათლება, არანაკლებ 5-წლიანი სამუშაო გამოცდილება მართლმსაჯულებისა და სამართალდამცავი ორგანოების სისტემაში ან ადამიანის უფლებათა დაცვის სფეროში, ასევე აქვს მაღალი პროფესიული და მორალური რეპუტაცია, შეიძლება დაინიშნოს ანტიკორუფციული ბიუროს უფროსის თანამდებობაზე (მუხლი 20¹⁶). ბატონი რაჟდენ კუპრაშვილი, იურიდიული დახმარების სამსახურის ყოფილი დირექტორი, საქართველოს პრემიერ-მინისტრის მიერ 2023 წლის თებერვალში დაინიშნა ანტიკორუფციული ბიუროს უფროსად:

<https://www.gov.ge/en/news/353280?page=1&year=2023>

63. LCC-ში შეტანილი ცვლილებების შედეგად, 2008 წელს შექმნილი უწყებათშორისი ანტიკორუფციული საბჭო აგრძელებს ფუნქციონირებას, თუმცა განსხვავებული მანდატით. იგი შედგება აღმასრულებელი, საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლების წარმომადგენლებისგან, ასევე ბიზნესსექტორისა და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების რამდენიმე წარმომადგენლისგან. მისი სამდივნო იუსტიციის სამინისტროს ანალიტიკური დეპარტამენტიდან გადაეცა მთავრობის ადმინისტრაციას 2021 წლის მარტში. ანტიკორუფციული საბჭო არ შეიკრიბა 2020 და 2021 წლებში, ხოლო მისი ბოლო შეხვედრა, როგორც ცნობილია, 2019 წლით თარიღდება. ადრე ანტიკორუფციული საბჭო წარმოადგენდა მთავარ კოორდინატორს ანტიკორუფციულ საკითხებში, ხოლო ამჟამად მისი მთავარი ფუნქციაა „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის სფეროში ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკის განხორციელებისთვის ხელშეწყობა“ (LCC-ის 20²² მუხლი). ამ მიზნით მას შეუძლია მოითხოვოს პერიოდული ანგარიშები ACB-ისგან, შეიმუშაოს შესაბამისი წინადადებები და გასცეს რეკომენდაციები კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის ზოგადი ანტიკორუფციული პოლიტიკის, ეროვნული სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის განხორციელების შესახებ, ასევე გასცეს რეკომენდაციები ACB-სთვის, თუ როგორ გაუმჯობესდეს მისი საქმიანობა. ACB აქტიურად თანამშრომლობს ანტიკორუფციული საბჭოს წევრებთან. ზოგადად, ანტიკორუფციული საბჭოს როლი ჩვეულებრივად საკონსულტაციო ორგანოს როლია, რომელიც უზრუნველყოფს ACB-ს მხარდაჭერასა და მისთვის რეკომენდაციების მიცემას.

64. კიდევ ერთი ორგანო, რომელიც პასუხისმგებელია კეთილსინდისიერების უზრუნველყოფასა და კორუფციისგან თავის არიდებაზე, არის საჯარო სამსახურის ბიურო (შემდგომში - CSB), რომელმაც მონაწილეობა უნდა მიიღოს სახელმწიფო პროგრამების განხორციელებაში, რათა თავიდან აიცილოს კორუფცია საჯარო სამსახურში ACB-სთან მჭიდრო კოორდინაციით. 2023 წლის სექტემბრამდე CSB-ის ევალუბოდა, კერძოდ, თანამდებობის პირთა ქონებრივი მდგომარეობისა და ინტერესების დეკლარაციების მიღება და მონიტორინგი. მისი მთავარი ამოცანაა, გაზარდოს თანამდებობის პირთა ვალდებულება ეთიკური სტანდარტების მიმართ, ხელი შეუწყოს კეთილსინდისიერებას საჯარო სამსახურში და მოამზადოს რეკომენდაციები ამ კუთხით. გარდა ამისა, საინფორმაციო კამპანიების ფარგლებში, CSB პასუხისმგებელია ეთიკის, მამხილებელთა დაცვისა და კორუფციის პრევენციის მექანიზმების შესახებ ტრენინგებისა და შეხვედრების ჩატარებაზე. CSB ანგარიშვალდებულია პრემიერ-მინისტრისა და საჯარო სამსახურის საბჭოს წინაშე და წარუდგენს მათ ანგარიშებს თავისი საქმიანობის შედეგების შესახებ. CSB-ს საქმიანობას აკონტროლებს მთავრობა. CSB-ის დაფინანსების წყაროებია სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მიღებული თანხები, მომსახურების გაწევის ან გადასახდელი საფასურის შედეგად მიღებული შემოსავალი, ასევე გრანტები. 2023 წლის 1 სექტემბრის მდგომარეობით, CSB-ის ორი დეპარტამენტი (თანამდებობის პირთა ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციების მონიტორინგის დეპარტამენტი და თანამდებობის პირთა ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარირების უზრუნველყოფის დეპარტამენტი) გადაეცა ACB-ს. ამ დეპარტამენტების თანამშრომლები, მათი თანხმობით, გადადიან ACB-ში იმავე თანამდებობაზე იმავე ხელფასით.

65. გარდა ამისა, საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის (SSSG) ანტიკორუფციულ სააგენტოს, რომელიც 2015 წლის 1 აგვისტოს შეიქმნა, ევალება კორუფციული დანაშაულების გამოძიება (იხ. პუნქტი 158 ქვემოთ). SSSG-ის ანტიკორუფციული სააგენტოს (დეპარტამენტის) დებულების თანახმად, უწყების ამოცანებია სამსახურებრივი დანაშაულის, კორუფციული დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლა და თავისი კომპეტენციის ფარგლებში სისხლის სამართლის საქმეების გამოძიება; კორუფციის პრევენციის, გამოვლენისა და აღკვეთისკენ მიმართული ღონისძიებების განხორციელება; ოპერატიული საგამომიებო ღონისძიებების განხორციელება კანონით გათვალისწინებული პროცედურის შესაბამისად; შესაბამისი ზომების გატარება იმ პირთა მიმართ, რომლებმაც ჩაიდინეს კორუფციული დანაშაულები; და პრევენციული ღონისძიებების გატარება დანაშაულებისა და სხვა სამართალდარღვევების პრევენციისა და აღკვეთის მიზნით.

66. საბოლოოდ, ფინანსური მონიტორინგის სამსახური არის საქართველოს ფინანსური დაზვერვის დაწესებულება (FIU), რომლის მთავარი ფუნქციაა ფულის გათეთრების, ტერორიზმის დაფინანსებისა და მასობრივი განადგურების იარაღის გავრცელების პრევენცია, გამოვლენა და აღკვეთა.

67. GET იმთავითვე აღნიშნავს, რომ საქართველოში ანტიკორუფციული საკითხებით დაკავებული ორგანოების დეფიციტი არ არის. ამ კონტექსტში, ACB-ის შექმნა პერსპექტიული განვითარებაა, რომლის ამოცანაა, კერძოდ, შესაბამისი ორგანოების საქმიანობის კოორდინირება. ამასთან, მას ჯერაც სჭირდება პრაქტიკის ჩამოყალიბება და იმის უზრუნველყოფა, რომ მისი ქმედებები არა თუ იმეორებს, არამედ უზრუნველყოფს ანტიკორუფციულ არენაზე უკვე არსებული სხვა სტრუქტურების ყოველმხრივ კოორდინაციას და მათი ღირებულების გაზრდას. ვიზიტის დროს, ACB დაკავებული იყო პერსონალის დაქირავებითა და თავისი ორგანიზაციული სტრუქტურისა და ფუნქციების შექმნით. 2023 წლის სექტემბრიდან მან თავის თავზე აიღო ქონებრივი დეკლარაციების შეგროვებისა და მონიტორინგის (ადრე ამ ფუნქციას ასრულებდა CSB, რაც ქვემოთ განხილულია ამ ანგარიშის 147-ე პუნქტში) და პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების მონიტორინგის ფუნქცია (ადრე ამ ფუნქციას ასრულებდა სახელმწიფო აუდიტის სამსახური). აქედან გამომდინარე, GET მიიჩნევს, რომ ჯერ ნაადრევია იმ როლის შეფასება, რომელსაც ACB შეასრულებს არსებულ ინსტიტუციურ ანტიკორუფციულ სისტემაში.

68. თუმცა, GET უკვე ხედავს გარკვეულ ხარვეზებს ახალ გარემოში. პირველ რიგში, GET შენიშნავს, რომ გამოთქმულია შეშფოთება ACB-ის დამოუკიდებლობის შესახებ, რადგან მისი ხელმძღვანელი ინიშნება პრემიერ-მინისტრის მიერ. GET-ის აზრით, ეს მოითხოვს დამატებით ყურადღებას, განსაკუთრებით ACB-სთვის მინიჭებული ფუნქციების გათვალისწინებით, ინტერესთა კონფლიქტის თავიდან ასაცილებლად და ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციების მონიტორინგისთვის, მათ შორის PTEF-ებთან მიმართებაში. ეს ამოცანები განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია კორუფციის პრევენციისთვის და ამ მიმართულებით შემდგომი რეკომენდაციები მოცემულია ამ ანგარიშში (114 და 154 პუნქტები). GET ასევე აღნიშნავს, რომ ვენეციის კომისიამ 2023 წლის დეკემბრის

ანგარიშში³⁰ რეკომენდაცია გაუწია დამატებით ცვლილებებს ACB-ის დამოუკიდებლობის გასაძლიერებლად, მაგალითად, ACB-ის ხელმძღვანელის დანიშვნასა და გათავისუფლებასთან, ACB-ის უფლებამოსილებებთან და ანტიკორუფციული საბჭოს როლთან დაკავშირებით. ეს მოითხოვს მოქმედი სამართლებრივი ჩარჩოს გადახედვას. ACB-მ ასევე უნდა დაამტკიცოს თავისი ღირებულება და სანდოობა, რაც დიდწილად იქნება დამოკიდებული მის კონკრეტულ სამუშაოზე. ამისათვის ACB უნდა აღიჭურვოს სათანადო ფინანსური და ადამიანური რესურსებით, რათა ეფექტურად იმუშაოს.

69. შესაბამისად, GRECO რეკომენდაციას იძლევა, (i) გადაიხედოს ანტიკორუფციული ბიუროს სამართლებრივი ჩარჩო უფრო მეტი ოპერატიული დამოუკიდებლობის უზრუნველსაყოფად; და (ii) ანტიკორუფციული ბიურო უზრუნველყოფილი იქნეს სათანადო ფინანსური და ადამიანური რესურსებით, რათა ეფექტურად შეასრულოს თავისი ამოცანები, განსაკუთრებით უმაღლესი აღმასრულებელი ფუნქციების მქონე პირებთან მიმართებით.

ინფორმირებულობა

70. 2022 წელს LCC-ში შეტანილი ცვლილების შემდეგ, ACB გახდა ორგანო, რომელიც პასუხისმგებელია ინტერესთა კონფლიქტის შესახებ რეკომენდაციების გაცემაზე საჯარო მოსამსახურეებისათვის. ამასთან, თითოეული სამთავრობო უწყების ადამიანური რესურსების დეპარტამენტმა უნდა აცნობოს თანამშრომლებს კეთილსინდისიერებისა და ეთიკის პრინციპების შესახებ. კეთილსინდისიერებისა და ეთიკის პრინციპების შესახებ ცნობიერების ამაღლების დამატებით მექანიზმს წარმოადგენს რიგი სამინისტროების მიერ შემუშავებული სახელმძღვანელო მითითებები კეთილსინდისიერების შესახებ ცნობიერების ამაღლებისათვის. მაგალითად, თავდაცვის სამინისტრომ შეიმუშავა კეთილსინდისიერების შესახებ ცნობიერების ამაღლების სტრატეგია და მისი განხორციელების სამოქმედო გეგმა იმის უზრუნველსაყოფად, რომ სამინისტროს პერსონალს მიეწოდოს შესაბამისი ინფორმაცია, ცოდნა და გამოცდილება, რათა გაიზარდოს მათი კომპეტენცია კეთილსინდისიერების შესახებ, განვითარდნენ პროფესიულად და მონაწილეობა მიიღონ რეფორმირების პროცესში, ასევე მინიმუმამდე დაიყვანონ კორუფციის რისკები.

71. როგორც წესი, თანამდებობის პირებს ინფორმაციას რისკ-ფაქტორების, კეთილსინდისიერებისა და ეთიკის პრინციპების, ქცევის წესებისა და შესაბამისი კანონმდებლობის შესახებ აწვდიან სტრუქტურული ერთეულები საკუთარი კომპეტენციის ფარგლებში. ასეთია მაგალითად, შიდა აუდიტის, მონიტორინგისა და ინსპექციის განყოფილებები, რომლებსაც ევალებათ ინფორმაციის შემუშავება არაკეთილსინდისიერ ქმედებებთან (თაღლითობასთან), კორუფციასთან, ინტერესთა კონფლიქტთან და ქცევის წესების დარღვევასთან დაკავშირებული რისკ-ფაქტორებისა და რისკების შესახებ.

³⁰ საქართველო - ვენეციის კომისიის მიერ 137-ე პლენარულ სხდომაზე (ვენეცია, 15-16 დეკემბერი, 2023) მიღებული დასკვნა ანტიკორუფციული ბიუროს შესახებ „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ“ საქართველოს კანონის დებულებების თაობაზე, [AD\(2023\)046](#).

72. გარდა ამისა, CSB აგრძელებს მუშაობას, რათა გაზარდოს ცნობიერება ეთიკისა და კეთილსინდისიერი ქცევის შესახებ საჯარო სამსახურში. ამ მიზნით, CSB-მ შეიმუშავა ციფრული სასწავლო კურსი ეთიკის შესახებ საჯარო სამსახურში, მათ შორის ტრენინგისა და გამოცდების მოდულები ეთიკის კოდექსით გათვალისწინებულ კონცეფციებზე, ასევე ინტერესთა კონფლიქტის თემებზე. ასევე მომზადებულია სახელმძღვანელო, რომელიც დაეხმარება მთავრობისა და პოლიტიკური თანამდებობის დანიშნულ პირებს კანონით დაკისრებული მოვალეობების შესრულებაში და ხაზს გაუსვამს მათ როლს საჯარო ადმინისტრაციაში. CSB რეგულარულად გასცემს წერილობით რეკომენდაციებს, ასევე უზრუნველყოფს სატელეფონო კონსულტაციებს სხვადასხვა საკითხებზე „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის, „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ“ საქართველოს კანონისა და „საჯარო დაწესებულებებში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონის ფარგლებში. ვიზიტის დროს ექსპერტთა ჯგუფს განუმარტეს, რომ მინისტრებსა და მინისტრის მოადგილეებს შეუძლიათ მიმართონ CSB-ს რჩევისთვის კონკრეტულ საკითხებზე, თუმცა ექსპერტთა ჯგუფს აცნობეს, რომ პრაქტიკაში არცერთ მინისტრს ან მინისტრის მოადგილეს არასდროს მიუმართავს CSB-ისთვის რჩევისთვის.

73. საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის (SSSG) ანტიკორუფციულმა სააგენტომ ასევე გააძლიერა თავისი საქმიანობა ოპერატიულ, საგამომიებო, პრევენციულ და ანალიტიკურ სფეროებში. 2020 წელს SSSG-ის ანტიკორუფციულ სააგენტოში შეიქმნა კორუფციის პრევენციის განყოფილება. SSSG-ის ერთ-ერთი მთავარი პრიორიტეტია თავისი კომპეტენციის ფარგლებში პრევენციული ღონისძიებების გატარება, მათ შორის ხელისუფლების წარმომადგენლებთან საინფორმაციო შეხვედრების გამართვა კორუფციის, როგორც სისხლის სამართლის მძიმე დანაშაულის შესახებ. საჯარო მოსამსახურეები, კერძოდ, SSSG-ის ანტიკორუფციული სააგენტოს, გენერალური პროკურატურის კორუფციულ დანაშაულებზე სისხლისსამართლებრივი დევნის დეპარტამენტისა და იუსტიციის სამინისტროს თანამშრომლები რეგულარულად გადიან საერთაშორისო პარტნიორების მიერ შეთავაზებულ ტრენინგებს, მათ შორის თემაზე „კეთილსინდისიერება საჯარო სამსახურში“ ევროკავშირის პროექტის „საჯარო ადმინისტრირების რეფორმის მხარდაჭერა საქართველოში“ ფარგლებში.

74. GET მიესალმება ეთიკისა და კეთილსინდისიერების შესახებ ცნობიერების ამაღლების არაერთ ღონისძიებას, რომელიც შემუშავებულია CSB-ის და საქართველოში არსებული სხვა ინსტიტუციების მიერ. ამასთან, იგი აღნიშნავს, რომ ეს საქმიანობა განკუთვნილია მხოლოდ საჯარო მოსამსახურეებისთვის. GET-მა განაცხადა, რომ სისტემატურად არ იმართება ბრიფინგები ან ტრენინგები მთავრობის წევრებისა და მათი მრჩეველებისთვის, არც თავიანთი ფუნქციების შესრულების დაწყებამდე, ასევე არც თანამდებობაზე ყოფნისას. ვიზიტის დროს GET-ს აცნობეს, რომ ACB ქმნის სასწავლო ცენტრს და სასწავლო პროგრამებს, რომლებშიც შევა სპეციალური ტრენინგები მთავრობის მაღალი თანამდებობის პირებისთვის. თუმცა, თანამდებობის პირებისთვის ჯერ კიდევ არ არსებობს უწყვეტი სწავლების სისტემა. GET მიიჩნევს, რომ თითოეული PTEF-ი სისტემატურად უნდა იყოს ინფორმირებული/მომზადებული თანამდებობაზე

გამწესებისთანავე მისთვის მოქმედი კეთილსინდისიერების სტანდარტებისა და მისგან მოსალოდნელი ქცევის შესახებ, რომელიც შეეხება ინტერესთა კონფლიქტს, დეკლარირების ვალდებულებებს, მესამე პირებთან კონტაქტებს, საჩუქრებს და ა.შ. ამისთვის მისაღებია ქცევის კოდექსი, როგორც ეს რეკომენდებულია ანგარიშში (იხ. პუნქტი 58).

75. გარდა ამისა, ადგილზე მყოფ თანამოსაუბრეებს არ ჰქონდათ სრული ინფორმაცია იმ ეფექტური შესაძლებლობის შესახებ, რომლის საშუალებით PTEF-ს შეეძლო ინდივიდუალური კონსულტაციის მიღება კონფიდენციალურად და არც ის იყო გარკვეული, თუ რომელ დაწესებულებას (ადამიანური რესურსების, შიდა აუდიტის ან ინსპექტირების დეპარტამენტი, CSB ან ამჟამად - ACB) უნდა მიმართონ პირველ რიგში. როგორც ჩანს, დაბნეულობაა იმის თაობაზე, თუ ვინ არის პასუხისმგებელი რჩევის მიცემაზე, განსაკუთრებით მინისტრებისა და მათი მრჩეველებისთვის, რადგან ამ საქმიანობისთვის კომპეტენტური ორგანო არათუ ერთია, არამედ რამდენიმეა.

76. GET მიიჩნევს, რომ PTEF-ებისთვის საჭიროა შემუშავდეს სპეციალური მექანიზმი, რათა ხელი შეეწყოს და გაიზარდოს მათი ცნობიერება კეთილსინდისიერების საკითხების შესახებ, მათ შორის, საჭიროების შემთხვევაში, კონფიდენციალური რჩევების მიწოდებით, ასევე დაწყებითი სწავლებითა და სამუშაო ადგილზე მომზადებით. GET ხაზს უსვამს, რომ ეს ღონისძიებები მნიშვნელოვანია გადაწყვეტილების მიღების პროცესში კეთილსინდისიერების გასაძლიერებლად და PTEF-ების ინფორმირებისთვის, თუ როგორ უნდა გადაწყდეს ეთიკური დილემები ყოველდღიურ საქმიანობაში. აქედან გამომდინარე, GRECO იძლევა რეკომენდაციას (i) შემუშავდეს მექანიზმები, რათა ხელი შეეწყოს და ამაღლდეს ცნობიერება კეთილსინდისიერების საკითხებზე უმაღლესი აღმასრულებელი ფუნქციების მქონე პირებს შორის, მათ შორის კეთილსინდისიერების შესახებ სასწავლო ტრენინგის რეგულარულად ჩატარების გზით; და (ii) შემუშავდეს ცენტრალიზებული კონფიდენციალური საკონსულტაციო მექანიზმი, რითაც უზრუნველყოფილი იქნება ამ პირებისთვის რჩევები კეთილსინდისიერების, ინტერესთა კონფლიქტისა და კორუფციის პრევენციის საკითხებზე.

ცენტრალური ხელისუფლების აღმასრულებელი საქმიანობის გამჭვირვალობა და ზედამხედველობა

ინფორმაციაზე წვდომა

77. საქართველოს მთავრობის რეგლამენტის შესაბამისად,³¹ სამთავრობო სხდომები ჩვეულებრივ დახურულია. კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში, ისევე როგორც მთავრობის გადაწყვეტილებით, მთავრობის სხდომა შეიძლება გამოცხადდეს საჯაროდ. მთავრობის მიერ მიღებული დადგენილებები, კანონით გათვალისწინებული შემთხვევების გარდა, უნდა განთავსდეს მთავრობის

³¹ საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 14 თებერვლის N77 დადგენილებით დამტკიცებული „საქართველოს მთავრობის რეგლამენტი“.

ვებგვერდზე მათი მიღებიდან არაუგვიანეს სამი სამუშაო დღისა. მთავრობის სხდომის დასრულების შემდეგ, მთავრობის სხდომაზე მიღებული გადაწყვეტილებების შესახებ ბრიფინგის გამართვა იგეგმება, რომელიც პირდაპირ ეთერში, მთავრობის ოფიციალურ facebook-გვერდზე გადაიცემა. გარდა ამისა, ინფორმაცია მთავრობის სხდომებისა და შეხვედრების დღის წესრიგის შესახებ განთავსებულია მთავრობის ვებგვერდზე.³² ამასთან დაკავშირებით, ღია მმართველობის პარტნიორობის (OGP) 2024-2025 წლების სამოქმედო გეგმაში ხაზგასმულია, რომ „მთავრობის სხდომების ოქმები საჯაროდ ხელმისაწვდომი არ არის, რაც ამცირებს საზოგადოების ინფორმირებულობას ამ შეხვედრების დროს მიღებული გადაწყვეტილებების შესახებ. მთავრობის საქმიანობის გამჭვირვალობის გაზრდის, საჯარო ანგარიშვალდებულების გაზრდისა და მოქალაქეების ინფორმირების მიზნით, ყოველი შეხვედრის დღის წესრიგი გამოქვეყნდება მის დაწყებამდე, ხოლო შეხვედრის ოქმები პროაქტიულად განთავსდება მთავრობის ოფიციალურ ვებგვერდზე მისი დასრულების შემდეგ“.

78. საქართველომ ხელი მოაწერა, მაგრამ არ მოახდინა ოფიციალური დოკუმენტების ხელმისაწვდომის შესახებ ევროპის საბჭოს კონვენციის რატიფიცირება (CETS №205, ასევე ცნობილი როგორც ტრომსოს კონვენცია), რისკენაც GET მოუწოდებს.

79. საქართველოს კონსტიტუციის 18(2) მუხლი ითვალისწინებს საზოგადოების უფლებას მოითხოვოს და მიიღოს ინფორმაცია საჯარო ორგანოებისგან კანონით დადგენილი პროცედურის შესაბამისად, გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც ინფორმაცია/დოკუმენტი შეიცავს კომერციულ ან პროფესიულ საიდუმლოს ან სახელმწიფო საიდუმლოებას კანონის შესაბამისად, როგორც ეს აუცილებელია დემოკრატიულ საზოგადოებაში სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების უზრუნველსაყოფად ან სამართალწარმოების ინტერესების დასაცავად. ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი შეიცავს კანონს ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ თავის III თავში (27-50 მუხლები), რომელიც ადგენს საჯარო ორგანოებისგან (როგორც ცენტრალური, ისე მუნიციპალური) ინფორმაციის მოთხოვნის პროცედურებს.

80. კოდექსი ითვალისწინებს, რომ ყველას აქვს უფლება მოითხოვოს საჯაროდ ხელმისაწვდომი ინფორმაცია, მიუხედავად მისი ფიზიკური ფორმისა და შენახვის პირობებისა, ხოლო განმცხადებლებს არ მოეთხოვებათ მიუთითონ მათი მოთხოვნის მიზეზები. განმცხადებელს აქვს შესაძლებლობა ნახოს საჭირო ინფორმაციის დედანი ან მოითხოვოს ასლი. ინფორმაციის მოთხოვნა უნდა განხორციელდეს წერილობით, მათ შორის ელექტრონული საშუალებებით. საჯარო ინფორმაციის მიწოდებისათვის საფასურის გადახდა კანონით პირდაპირ აკრძალულია, გარდა ასლების დამზადების ფაქტობრივი ღირებულების დაფარვისა. სახელმწიფო უწყებები ვალდებული არიან მოთხოვნილი ინფორმაცია მიაწოდონ დაუყოვნებლივ ან განაცხადის წარდგენის დღიდან არაუგვიანეს 10 სამუშაო დღისა.³³ საჯარო დაწესებულების უარი საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე

³² <https://www.gov.ge/>

³³ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-40 მუხლი.

განმცხადებელს უნდა ეცნობოს დაუყოვნებლივ და უარის თქმიდან სამი დღის ვადაში წერილობით უნდა განემარტოს უარის მიზეზი და მიეწოდოს ინფორმაცია არსებული გასაჩივრების წესის შესახებ. სააპელაციო პროცედურებში, რომლებიც მიზნად ისახავს უარის თქმის შესახებ საჯარო დაწესებულების გადაწყვეტილების გასაჩივრებას, მტკიცების ტვირთი ეკისრება საჯარო დაწესებულებებს. ამავე დროს, საჯარო დაწესებულება ვალდებულია უზრუნველყოს საჯარო ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნება შესაბამისი ქვემდებარე ნორმატიული აქტით განსაზღვრული წესითა და პირობებით.³⁴

81. ხელისუფლების მიერ მოწოდებული სტატისტიკის თანახმად, 2022 წელს აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ დარეგისტრირდა საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე სულ 238 მოთხოვნა, 2021 წელს კი - 163. ამ მოთხოვნებიდან 53 დაკმაყოფილდა, 66 მათგანი შესაბამის საჯარო ორგანოს გადაეცა (ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-80 მუხლის შესაბამისად), ხოლო 119 განაცხადი კვლავ მუშავდება. მიღებული მოთხოვნები ძირითადად ეხებოდა საკანონმდებლო ინიციატივებს, პრემიერ-მინისტრის ბრძანებებს, მთავრობის დადგენილებებსა და განკარგულებებს, ასევე მთავრობის ადმინისტრაციის თანამშრომლების სხვადასხვა ხარჯებსა და ხელფასებს. თავის მხრივ, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი იუწყება, რომ 2022 წელს მისი სტანდარტული მოთხოვნები ყველა სამინისტრომ უპასუხოდ დატოვა, რის შედეგადაც რეაგირების მაჩვენებელი მხოლოდ 0%-დან 40%-მდე მერყეობდა,³⁵ ხოლო ყველაზე დაბალი ქულა ჰქონდა კულტურის, სპორტისა და ახალგაზრდობის სამინისტროს.

82. GET აღნიშნავს, რომ არ არსებობს სპეციალური დამოუკიდებელი ორგანო, რომელიც ზედამხედველობას გაუწევს საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლების განხორციელებასა და საჩივრების მიღებას. საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობასთან დაკავშირებით ნებისმიერი გადაწყვეტილება შეიძლება გასაჩივრდეს სასამართლოში. ასევე არ არსებობს სანქციები ინფორმაციის მიწოდებაზე უკანონო უარის თქმის გამო, გარდა სასამართლოში ქონებრივი და მორალური ზიანის ანაზღაურების მოთხოვნის უფლებისა, თუ მოთხოვნილი საჯარო ინფორმაცია არ იყო მოწოდებული. თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში, საქართველოს სახალხო დამცველმა (ომბუდსმენმა) შეიძლება მიიღოს საჩივრები ინფორმაციის თავისუფლებასთან დაკავშირებით.³⁶ თუმცა, აღინიშნა, რომ პროცედურა ხანგრძლივია, ხოლო გადაწყვეტილება სავალდებულო არ არის.

³⁴ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 28(2) მუხლი.

³⁵ IDFI, [Access to Public Information in Georgia 2022](#), გვ. 7. ცენტრალურ საჯარო დაწესებულებებს შორის საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის ყველაზე მაღალი მაჩვენებელი დაფიქსირდა საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაციაზე (95,36%), ხოლო მთავრობის ადმინისტრაციის მაჩვენებელი მხოლოდ 18,31% იყო. IDFI-ი აღნიშნავს, რომ 2022 წელს ყველა სამინისტროს შედეგები წინა წელთან შედარებით მნიშვნელოვნად გაუარესდა ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის რეიტინგში.

³⁶ „[საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ](#)“ საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში, 2022, გვ. 159. 2022 წელს სახალხო დამცველის აპარატმა საჯარო ინფორმაციაზე წვდომის უფლების დარღვევასთან დაკავშირებით 39 განცხადება დაარეგისტრირა. ანგარიშში ხაზგასმულია, რომ საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლების რეალიზაციის ეფექტური საზედამხედველო ინსტიტუტის არარსებობა წლების განმავლობაში მნიშვნელოვანი გამოწვევაა. ამასთან, სასამართლოში საჯარო ინფორმაციის

83. GET დადებითად მიიჩნევს, რომ საზოგადოების უფლება, მოითხოვოს და მიიღოს ინფორმაცია სახელმწიფო უწყებებისგან, გათვალისწინებულია კონსტიტუციით. თუმცა, შემფოთებას გამოთქვამს, რომ სინამდვილეში ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა ძალიან გართულებულია. თანამოსაუბრეები არასამთავრობო ორგანიზაციებიდან ერთსულოვნად აღიარებდნენ, რომ ბოლო წლებში მკვეთრად შემცირდა გამჭვირვალობა და ხშირად ირღვეოდა ინფორმაციის თავისუფლების უფლება. ეს მით უფრო საგანგაშოა ჟურნალისტების შეურაცხყოფის კონტექსტში,³⁷ განსაკუთრებით მათთვის, ვინც იძიებს კორუფციას უმაღლეს დონეზე.

84. GET ასევე აღნიშნავს, რომ აღმასრულებელ ხელისუფლებაში ვხვდებით საჯარო ინფორმაციის გამჟღავნების არათანაბარ პრაქტიკას. ვიზიტის დროს სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლებმა გაგვიზიარეს მოსაზრება, რომ ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა უწყებების მიხედვით განსხვავებულია: ზოგიერთი სამინისტრო საკმაოდ ღიაა, ზოგი კი (დასახელდა კულტურის სამინისტრო)³⁸ იშვიათად თუ პასუხობს მოთხოვნებს ინფორმაციის გაცემაზე. უფრო მეტიც, აღმასრულებელი ხელისუფლება აშკარად არ ჩქარობს საჯარო დოკუმენტების დაუყოვნებლივ გამჟღავნებას. რამდენიმე თანამოსაუბრემ ხაზი გაუსვა, რომ მიუხედავად დოკუმენტების ჩამონათვალის არსებობისა, რომლებიც ავტომატურად უნდა გამოქვეყნდეს მიღების შემდეგ,³⁹ სინამდვილეში ეს ასე არ ხდება. არ გამოქვეყნებულა გადაწყვეტილებები კომერციული თევზჭერის ლიცენზიების შესახებ, არც განკარგულებები სახელმწიფო ქონების გაყიდვის შესახებ და სახელმწიფო შესყიდვების ხელშეკრულებები. დამატებით, GET-მა ადგილზე ყოფნისას გაიგო, რომ ხელისუფლება ხშირად იმიზეზებს ტექნიკურ პრობლემებს, რათა გაამართლოს ინფორმაციის გამოუქვეყნებლობა საკუთარ ვებგვერდზე, როგორც ამას კანონი მოითხოვს. GET მოხარულია აღნიშნოს, რომ ეს საკითხი განიხილა ხელისუფლებამ, რომელმაც 2024-2025 წლების OGP-ის სამოქმედო გეგმის მიხედვით აიღო ვალდებულება, აამაღლოს საჯარო ინფორმაციის პროაქტიულად გამოქვეყნების სტანდარტი.

85. ასევე გამოითქვა შემფოთება ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის მოთხოვნებზე ხელისუფლების რეაგირების ხანგრძლივი შეფერხების თაობაზე ან რაიმე რეაგირების არარსებობაზე, ხელისუფლების მიერ პერსონალური მონაცემების დაცვის წესების, როგორც გამჭვირვალობის მოთხოვნებისგან თავის არიდების

გაცემასთან დაკავშირებით შესული საჩმეების სტატისტიკა მცირდება, რაც მიუთითებს სასამართლო კონტროლის, როგორც უფლების დაცვის წარუმატებელ მექანიზმზე. (გვ. 161).

³⁷ იხილეთ RSF - რეპორტიორები საზღვრებს გარეშე, [ინდექსი 2023](#): „გარემო სულ უფრო მტრული ხდება დამოუკიდებელი და ოპოზიციური მედიისთვის და ქვეყანაში 2021 წელს ჟურნალისტებზე ფიზიკური თავდასხმების უპრეცედენტო რიცხვი ფიქსირდება“.

³⁸ GET-ს განუცხადეს, რომ კულტურის სამინისტროს, მაგალითად, ორი წლის განმავლობაში არ ჰქონდა ვებგვერდი.

³⁹ იხილეთ მთავრობის 2013 წლის 26 აგვისტოს №219 დადგენილება „საჯარო ინფორმაციის ელექტრონული ფორმით მოთხოვნისა და პროაქტიულად გამოქვეყნების შესახებ“. ეს დადგენილება შემუშავდა OGP-ის სამოქმედო გეგმის ვალდებულების ფარგლებში და ჩამოაყალიბა საჯარო ინფორმაციის სია, რომელიც პროაქტიულად უნდა გამოქვეყნდეს საჯარო უწყებების ვებ-გვერდებზე განსაზღვრული დროის ინტერვალებით.

საფარად გამოყენების თაობაზე და სპეციალური ორგანოს არარსებობაზე, რომელიც უფლებამოსილი იქნებოდა გაეკონტროლებინა კანონმდებლობასთან შესაბამისობა. შედეგად, ინფორმაციის მაძიებლებმა უნდა მიმართონ სასამართლოებს, რათა მათი მოთხოვნა ინფორმაციის გაცემაზე დაკმაყოფილდეს. ეს შეიძლება ოთხ წლამდე გაგრძელდეს, რაც ნიშნავს, რომ მოთხოვნილი ინფორმაციის უმეტესი ნაწილი არ იქნება მნიშვნელოვანი იმ დროისთვის, როდესაც ის მიაღწევს განმცხადებელს.

86. GET ხაზგასმით აღნიშნავს, რომ ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა დროული უნდა იყოს; ეს განსაკუთრებით მართლდება კორუფციის დაუშვებლობის მიზნებისათვის. GET მიიჩნევს, რომ საქართველოში მოქმედი კანონმდებლობის უკეთესად განხორციელებისთვის გარკვეული შესაძლებლობები არსებობს, კერძოდ, იმისთვის, რომ კანონით გათვალისწინებული გამონაკლისები ნაკლები სიხშირით იქნას გამოყენებული. GET აღნიშნავს ამასთან დაკავშირებით, რომ საქართველომ OGP-ის ფარგლებში⁴⁰ მიიღო სპეციალური კანონი ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ, რომელიც მიზნად ისახავს ზოგიერთი ზემოთ ჩამოთვლილი ხარვეზის აღმოფხვრას, ასევე არსებული სამართლებრივი ნორმების ერთიან სამართლებრივ აქტში გაერთიანებას, მაგრამ ეს პროცესი შეჩერებულია. მიუხედავად იმისა, რომ ამ ვალდებულების შესრულება არ განახლებულა, GET მიიჩნევს, რომ საჭიროა შემდგომი ნაბიჯების გადადგმა ინფორმაციის პროაქტიული გამჟღავნების უზრუნველსაყოფად და ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლების განხორციელების გასაუმჯობესებლად, მაგალითად, სახალხო დამცველისთვის უფლებამოსილების მინიჭებით, გასცეს სავალდებულო გადაწყვეტილებები და საკმარისი რესურსები, რათა გაეკონტროლდეს კანონის ეფექტურად განხორციელება. ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, GRECO იძლევა რეკომენდაციას (i) გატარდეს დამატებითი ზომები ინფორმაციის დროული ხელმისაწვდომობის უზრუნველსაყოფად, ასევე პროაქტიული გამჭვირვალობის გასაძლიერებლად; და (ii) უზრუნველყოფილ იქნას, რომ შესაბამისი უფლებამოსილებითა და რესურსებით აღჭურვილი დამოუკიდებელი ზედამხედველობის მექანიზმი იყოს გარანტი ინფორმაციის თავისუფლების კანონმდებლობის ეფექტიანი განხორციელებისა.

კანონშემოქმედებითი პროცესის გამჭვირვალობა

87. მთავრობის რეგლამენტის შესაბამისად, კანონპროექტები გასაჯაროების მიზნით უნდა გამოქვეყნდეს საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეს ვებგვერდზე,⁴¹ სანამ ისინი პარლამენტს წარედგინება. ორი კვირის ვადაში დაინტერესებულ პირებს შესაძლებლობა ექნებათ გაეცნონ მთავრობის ინიციატივით მომზადებულ ტექსტს⁴² და საკუთარი აზრი გამოხატონ შენიშვნების უშუალოდ ვებგვერდზე გაზიარებით ან მთავრობის ადმინისტრაციაში გაგზავნით. ხელისუფლება აცხადებს, რომ თუ რამე შეიცვლება ინიციატივის თავდაპირველი ტექსტიდან, დაინტერესებული მხარეების მოსაზრებების/კომენტარების გათვალისწინებით, შესაბამისი ჩანაწერი

⁴⁰ საქართველოს ღია მმართველობის პარტნიორობის [სამოქმედო გეგმა 2014-2015 წწ.](#)

⁴¹ იხ: www.matsne.gov.ge

⁴² 2020-2022 წლებში პარლამენტში სულ 492 საკანონმდებლო ინიციატივა დარეგისტრირდა, საიდანაც 211 ინიცირებული იყო მთავრობის მიერ (42,88%). დაჩქარებული პროცედურით განიხილეს 86 კანონპროექტი (492-დან).

გაკეთდება კანონპროექტის განმარტებითი ბარათის ერთ-ერთ ველში. საკანონმდებლო ინიციატივა პარლამენტში შეიძლება გაიგზავნოს მხოლოდ ამ პროცედურის გავლის შემდეგ. მთავრობის რეგლამენტი განსაზღვრავს გამონაკლის შემთხვევებს, როდესაც კანონპროექტის გამოქვეყნება შეუძლებელია. კონსტიტუციური კანონის პროექტის განხილვისას გამოიყენება სპეციალური წესები, რომლებიც მოიცავს საქართველოს სხვადასხვა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულში საჯარო შეხვედრების ორგანიზებას. 2019 წლის 20 დეკემბრის მთავრობის განკარგულება № 629 „პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავების, მონიტორინგისა და შეფასების პროცედურის დამტკიცების შესახებ“ შეიცავს დამატებით მითითებებსა და ინსტრუქციებს საჯარო კონსულტაციების ჩასატარებლად.

88. კანონპროექტების მომზადების პროცესში სამინისტროებმა და სხვა დეპარტამენტებმა, რომლებიც აღმასრულებელი ხელისუფლების ნაწილია, უნდა გამოავლინონ თემატურად დაინტერესებული მხარეები და მოაწიონ სამუშაო შეხვედრები. გარდა ამისა, საჯარო ორგანოებში ინიციატივის შეტანის ეტაპზე, საკანონმდებლო აქტების მომზადებასა და შემოწმებაზე პასუხისმგებელმა სტრუქტურულმა ერთეულმა დაინტერესებულ ორგანოებს უნდა გაუგზავნოს კანონპროექტები განხილვისა და შესაბამისი დასკვნის წარდგენის მიზნით. თუ საკითხის შესწავლის დროს გამოვლინდა, რომ აუცილებელია კოორდინაცია სხვა დაინტერესებულ უწყებებთან (მათ შორის მთავრობის ადმინისტრაციის ოფიციალურ/სტრუქტურულ ერთეულთან), მთავრობის საპარლამენტო მდივანი უზრუნველყოფს კანონპროექტის დაინტერესებული უწყებ(ებ)ისთვის გადაცემას. დაინტერესებული ორგანოები შეიძლება იყვნენ როგორც სახელმწიფო, ასევე სხვადასხვა არასამთავრობო თუ დამოუკიდებელი სტრუქტურები, მაგალითად, ბიზნესომბუდსმენი, რომელიც, თავის მხრივ, კოორდინაციას უწევს ბიზნესსექტორთან დაკავშირებულ საკითხებს, სახალხო დამცველის აპარატი, პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახური და ა.შ. გარდა ამისა, ლობისტებად რეგისტრირებულ პირებს (იხ. ქვემოთ) უფლება აქვთ დაესწრონ აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ მარეგულირებელი აქტის პროექტის განხილვას და წერილობით წარადგინონ კომენტარები და მოსაზრებები.

89. როგორც კი მთავრობა კანონპროექტს პარლამენტს წარუდგენს, საპარლამენტო კომიტეტები კანონპროექტის განხილვას იწყებენ. კომპეტენტურმა კომიტეტმა უნდა მოიწვიოს ყველა დაინტერესებული მხარე (არასამთავრობო ორგანიზაციები, აკადემიური წრეები და ა.შ.) დისკუსიებში მონაწილეობის მისაღებად. მათ აქვთ შესაძლებლობა გამოხატონ საკუთარი აზრი კანონპროექტთან დაკავშირებით. კანონპროექტის მიღება სამი მოსმენის შემდეგ იგეგმება.

90. GET მხედველობაში იღებს პროცედურის წესებს, რომლებიც ითვალისწინებს საჯარო კონსულტაციებს აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ მომზადებული კანონპროექტებისთვის. GET-ის მიერ კანონში ვერ მოიძებნა კონკრეტული ხარვეზის მტკიცებულება. მიუხედავად ამისა, GET კიდევ ერთხელ იხსენებს, რომ საქართველოს შეფასების მეოთხე რაუნდის შესახებ GRECO-ს ანგარიშში აღინიშნა საკანონმდებლო პროცესის გამჭვირვალობასთან დაკავშირებული მთელი რიგი პრობლემები, რომლებიც უფრო კონკრეტულად მიმოიხილავს საპარლამენტო

საკანონმდებლო პროცესს. სერიოზული ეჭვები გამოითქვა კომენტარებისა და კონსულტაციების პროცედურების ეფექტურობაზე, კომიტეტში პირველი მოსმენის დაწყებამდე კანონპროექტების საჯარო განხილვის მოკლე ვადებზე, ასევე კანონპროექტის შემუშავების პროცესში შესაბამის დაინტერესებულ მხარეებთან საჯარო კონსულტაციების ორგანიზებისათვის მკაფიო წესების არარსებობაზე. GRECO-მ რეკომენდაცია გაუწია საკანონმდებლო პროცესის გამჭვირვალობის კიდევ უფრო გაზრდას, მათ შორის იმის უზრუნველსაყოფად, რომ კანონპროექტები, ცვლილებები ამ პროექტებში და ინფორმაცია კომიტეტების მუშაობის შესახებ (მათ შორის დღის წესრიგისა და შეხვედრის შედეგების შესახებ) გამოქვეყნდეს დროულად და გამოსაჩენ ადგილას, ასევე შეიქმნას ერთიანი მარეგულირებელი ჩარჩო საჯარო კონსულტაციის პროცედურისთვის, მისი ეფექტურობის გასაუმჯობესებლად. თავის ბოლო ანგარიშში შესაბამისობის შესახებ⁴³ GRECO-მ დაასკვნა, რომ ეს რეკომენდაცია მხოლოდ ნაწილობრივ განხორციელდა, რადგან ხელისუფლებამ არ შექმნა ერთიანი მარეგულირებელი ჩარჩო საჯარო კონსულტაციებისთვის კანონპროექტის შემუშავების დროს, ე.ი. პარლამენტს არ აქვს ვალდებულება საზოგადოებასთან გაიაროს კონსულტაციები მთავრობის ან პარლამენტის მიერ ინიცირებული კანონმდებლობის გარკვეულ საკითხებზე. GET მოუწოდებს ხელისუფლებას, გააძლიეროს ძალისხმევა ამ კუთხით, რათა უზრუნველყოს ეფექტური და მნიშვნელოვანი კონსულტაციების ჩატარება კანონპროექტებთან, განსაკუთრებით კი მთავრობისგან მომდინარე კანონპროექტებთან დაკავშირებით.

მესამე მხარეები და ლობისტები

91. არ არსებობს კონკრეტული აკრძალვები, შეზღუდვები ან გამჭვირვალობის წესები PTEF-ების კონტაქტებზე მესამე მხარეებთან და ლობისტებთან, რომლებიც შეიძლება შეეცადონ გავლენა მოახდინონ მათ გადაწყვეტილებებზე.

92. ლობირება საქართველოში რეგულირდება „ლობისტური საქმიანობის შესახებ საქართველოს კანონით“.⁴⁴ ამ კანონის მე-2 მუხლის თანახმად, ლობისტური საქმიანობა აღიარებულია, როგორც ლობისტად რეგისტრირებული პირის ზემოქმედება წარმომადგენლობით ან აღმასრულებელ ორგანოზე, საქართველოს კანონმდებლობით ნებადართული საკანონმდებლო ცვლილების მიზნით. ტერმინი „აღმასრულებელი ორგანო“ მოიცავს საქართველოს პრეზიდენტს, მთავრობას, ასევე აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებას; „საკანონმდებლო ცვლილება“ არის ნორმატიული აქტის მიღება ან ნორმატიული აქტის პროექტის შეცვლა ან უარყოფა.

93. „ლობისტური საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონი მოითხოვს პროფესიონალი ლობისტების რეგისტრაციას, მაგრამ არ აკისრებს რაიმე ვალდებულებას თავად PTEF-ებს. ამ კანონის მე-5 მუხლის შესაბამისად,

⁴³ მეოთხე რაუნდის [მეორე შესაბამისობის ანგარიშის დამატება](#), მიღებული 2022 წლის 17 ივნისს, პარაგრაფი 11.

⁴⁴ საქართველოს კანონი „ლობისტური საქმიანობის შესახებ“, 1998 წლის 30 სექტემბერი, ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/13552?publication=7>

საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაციის უფროსი და მთავრობის ადმინისტრაციის უფროსი პასუხისმგებელი არიან აღმასრულებელ ხელისუფლებაში ლობისტად პირის რეგისტრაციასა და რეესტრის წარმოებაზე. მათ უნდა მიიღონ გადაწყვეტილება პირის ლობისტად რეგისტრაციის შესახებ კანონით გათვალისწინებული დოკუმენტების წარდგენიდან 15 სამუშაო დღის ვადაში. თუ ამ პერიოდის განმავლობაში გადაწყვეტილება არ მიიღება, პირი ლობისტად რეგისტრირებულად ჩაითვლება. პირის ლობისტად რეგისტრაციის ან რეგისტრაციაზე უარის თქმის შესახებ გადაწყვეტილება მიღებიდან 3 დღის ვადაში ეცნობება ლობისტს და წარმომადგენლობითი ან აღმასრულებელი ორგანოს შესაბამისი სტრუქტურის (სტრუქტურული ქვედანაყოფის) ხელმძღვანელს. ლობისტის სამართლებრივი სტატუსი შეიძლება შეწყდეს ოფიციალური ორგანოს გადაწყვეტილებით, რომელმაც დაარეგისტრირა ლობისტი. ასეთი რეესტრი არ არის საჯარო, მაგრამ ნებისმიერ დაინტერესებულ პირს აქვს შესაძლებლობა წარადგინოს მოთხოვნა ინფორმაციის თავისუფლებაზე მასზე წვდომის მისაღებად.

94. „ლობისტური საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონი ასევე დეტალურად განსაზღვრავს ლობისტის უფლებებსა და ვალდებულებებს. რეგისტრირებულ ლობისტს უფლება აქვს შევიდეს და გადაადგილდეს შესაბამისი წარმომადგენლობითი ან აღმასრულებელი ორგანოს, პრეზიდენტის ადმინისტრაციის ადმინისტრაციულ შენობაში, ამ ორგანოს საჯარო მოსამსახურეთათვის დაწესებული რეჟიმის ფარგლებში. მას ასევე უფლება აქვს დაესწროს ნორმატიული აქტის პროექტის ღია განხილვის ყველა სტადიას. ღია განხილვის დროს მას შეიძლება მიეცეს დრო დებატებში მონაწილეობის მისაღებად. ლობისტს უფლება აქვს წერილობით წარადგინოს თავისი შენიშვნები და მოსაზრებები ნორმატიული აქტის პროექტის თაობაზე. ასეთი შენიშვნები და მოსაზრებები უნდა დაერთოს ნორმატიული აქტის პროექტს. საბოლოოდ, ლობისტი ვალდებულია წარადგინოს ყოველთვიური ანგარიში, რომელშიც მოცემულია ინფორმაცია დავალებით გათვალისწინებული მიზნებისათვის მისთვის გადაცემული ფულადი თანხების, სხვა მატერიალური თუ არამატერიალური ფასეულობების შესახებ, აგრეთვე კონკრეტული დავალების შესასრულებლად გაწეული ხარჯების შესახებ, რომელშიც მითითებულია ასეთი ხარჯების მიზნობრიობა, თარიღი და პირობები. ანგარიში უნდა წარედგინოს ოფიციალურ ორგანოს, რომელმაც პირი ლობისტად დაარეგისტრირა.

95. GET აღნიშნავს, რომ მიუხედავად იმისა, რომ ლობისტის უფლებები და მოვალეობები განსაზღვრულია კანონმდებლობაში, კანონმდებლობის დაცვაზე პასუხისმგებლობა ლობისტებს ეკისრებათ. როგორც ცნობილია, სამინისტროები თავიანთ ვებგვერდებზე აქვეყნებენ ინფორმაციას მინისტრების მიერ გამართული ზოგიერთი შეხვედრის შესახებ, მაგრამ არ არსებობს ანგარიშგების ან გამჟღავნების მოთხოვნები PTEF-ებისთვის. გარდა ამისა, ქვეყანაში ვიზიტის დროს GET-ისთვის მიწოდებული ინფორმაციით, რეესტრში არ არსებობს მთავრობის მხარდამჭერი ლობისტების შესახებ ჩანაწერები, რაც ეჭვქვეშ აყენებს მის ეფექტურობას. ზოგადად, GET შეშფოთებულია გამჭვირვალობის ნაკლებობით მთავრობის გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მესამე მხარეების, მათ შორის ლობისტების და განსაკუთრებით ბიზნესექტორიდან, მონაწილეობის შესახებ. GET-ს სურს ხაზი გაუსვას ლობისტური საქმიანობის რეგულირების მნიშვნელობას, რათა თავიდან იქნას

აცილებული PTEF-ებზე ზედმეტი გავლენა. ამიტომ, GRECO რეკომენდაციას უწევს (i) დადგინდეს წესები, თუ როგორ ურთიერთობენ უმაღლესი აღმასრულებელი ფუნქციების მქონე პირები ლობისტებთან და სხვა მესამე მხარეებთან, რომლებიც ცდილობენ გავლენა მოახდინონ მთავრობის სამართალშემოქმედებით და სხვა საქმიანობაზე; და (ii) გამჟღავნდეს საკმარისი ინფორმაცია ამ კონტაქტების მიზნის შესახებ, როგორცაა იმ პირის(ებ)ის ვინაობა, რომელთანაც (ან ვისი სახელით) გაიმართა შეხვედრა (შეხვედრები), ასევე კონკრეტული განსახილველი საკითხ(ებ)ი.

კონტროლის მექანიზმები

96. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური (SAO) საქართველოს უმაღლესი აუდიტორული ორგანოა. SAO დამოუკიდებელია⁴⁵ ოპერაციულად, ფინანსურად, ფუნქციურად და ორგანიზაციულად. ის დამოუკიდებლად მუშაობს აუდიტორული საქმიანობის წლიურ გეგმაზე. SAO ანგარიშვალდებულია პარლამენტის წინაშე.

97. SAO-ს ხელმძღვანელობს გენერალური აუდიტორი, რომელიც ნიშნავს თავის მოადგილეებს. გენერალური აუდიტორი აირჩევა ხუთი წლის ვადით პარლამენტის თავმჯდომარის წარდგინებით პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობით. ერთი და იგივე კანდიდატი გენერალური აუდიტორის თანამდებობაზე შეიძლება დასახელდეს მხოლოდ ორჯერ. მისი დამოუკიდებლობა, მათ შორის დანიშვნა, დასაქმების პირობები, სამსახურიდან გათავისუფლება, თანამდებობიდან მოხსნა და ხელშეუხებლობა, გარანტირებულია კონსტიტუციით (48-ე და 69-ე მუხლები, მე-2 პუნქტი) და „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“ ორგანული კანონით.

98. SAO უფლებამოსილია გადაამოწმოს სახელმწიფო სახსრების ხარჯვის ეფექტურობა, მათ შორის ყველა სახელმწიფო შესყიდვა (საქონელი და მომსახურება) და მასთან დაკავშირებული ხელშეკრულებები. SAO აფასებს სახელმწიფო უწყებების ფინანსური ანგარიშგების სისრულესა და სისწორეს (არის თუ არა ყველა თანხა ასახული ფინანსურ ანგარიშგებაში რაიმე არსებითი შეუსაბამობის გარეშე), ასევე სახელმწიფო უწყებების საქმიანობის კანონიერებასა და მიზნობრიობას.

99. თავისი მანდატის შესასრულებლად, SAO ატარებს ფინანსურ, შესაბამისობისა და ეფექტიანობის აუდიტს. ფინანსური აუდიტი მოიცავს მთავრობის ანგარიშებისა და ფინანსური ანგარიშგების შემოწმებას და შეფასებას. შესაბამისობის აუდიტი მოიცავს აუდიტის ობიექტის საქმიანობის კანონიერებისა და მიზნობრიობის შეფასებასა და ანგარიშგებას და ძირითადად ფოკუსირებულია სახელმწიფო შესყიდვებზე, ანაზღაურებაზე, აქტივებისა და უმნიშვნელოვანესი პროექტების მართვაზე. ეფექტიანობის აუდიტი მოიცავს აუდიტის ობიექტის მიერ განხორციელებული საქმიანობის ან/და პროგრამების/პროექტების

⁴⁵ SAO-ს დამოუკიდებლობა გარანტირებულია საქართველოს კონსტიტუციით (69-ე მუხლის მე-3 პუნქტი და მე-6 პუნქტი) და ორგანული კანონით „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“ (მუხლი 3). იხ. <https://sao.ge/ka/>

ეკონომიურობის, პროდუქტიულობისა და ეფექტიანობის შემოწმებას, შეფასებასა და ანგარიშგებას. SAO-ს უფლება აქვს მოითხოვოს ყველა საჭირო ინფორმაცია, ჩანაწერი ან ნებისმიერი დოკუმენტი ინსპექტირების ჩატარების მიზნით, დაუბრკოლებლად შევიდნენ აუდიტის ობიექტში და ჩაატარონ ინვენტარიზაცია, დალუქონ საწყობები, არქივები და სალარო აპარატები, ასევე მიიღონ ახსნა-განმარტება შესამოწმებელ საკითხებზე. SAO წარუდგენს აუდიტის ყველა ანგარიშსა და რეკომენდაციას პარლამენტის თავმჯდომარესა და საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტს. გარდა ამისა, SAO წელიწადში ორჯერ უგზავნის პარლამენტს აუდიტის ყველაზე მნიშვნელოვანი ანგარიშების სიას. აუდიტის ანგარიშებს ყურადღებით განიხილავს აუდიტის მუდმივმოქმედი ჯგუფი, რომელიც შექმნილია სპეციალურად საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის აუდიტის ანგარიშების გადასახედად. აუდიტის ჯგუფი ვალდებულია ჩაატაროს შეხვედრა თვეში ერთხელ მაინც. ყველა შეხვედრა საჯაროდ გადაიცემა. საბოლოოდ, გენერალური აუდიტორი ყოველწლიურად წარუდგენს პარლამენტს ყოველწლიურ ანგარიშს SAO-ს საქმიანობის შესახებ, რომელიც მოიცავს ინდივიდუალური აუდიტის ანგარიშების, სისტემური და ზოგადი დასკვნების/რეკომენდაციებისა და ტენდენციების ანალიზს.

100. SAO-ს წლიური სამუშაო გეგმები ეფუძნება რისკების მართვის მეთოდოლოგიას, რომელიც ხშირად ეფუძნება წინა დასკვნებსა და სხვადასხვა ტიპის ინფორმაციის შესწავლას. მიუხედავად იმისა, რომ SAO არ ამოწმებს კონკრეტულად მაღალი თანამდებობის პირებს კორუფციულ რისკებზე, მას შეუძლია საქმეები გადასცეს პროკურატურას, თუ აღმოაჩენს დანაშაულის ნიშნებს. ამ ეტაპზე კორუფციასთან დაკავშირებული ძირითადი დასკვნები ეხება სახელმწიფო ქონების შესყიდვასა და მართვას, ძირითადად მუნიციპალურ დონეზე. GET აღნიშნავს, რომ SAO-მ მნიშვნელოვანი როლი ითამაშა ისეთი დარღვევების გამოვლენაში, როგორცაა სახელმწიფო ხარჯების ან საჯარო რესურსების ბოროტად გამოყენება, ხოლო მისი რეკომენდაციების შესრულების დონე კი იზრდება.

101. „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად, 2014 წელს თავდაცვის სამინისტრომ შექმნა შიდა აუდიტის დეპარტამენტი, რომელიც პასუხისმგებელია მენეჯმენტის, რისკების მართვისა და კონტროლის პროცესების შეფასებასა და გაუმჯობესებაზე. მისი მუშაობა მოიცავს კორუფციის რისკების შეფასებას, რისკების მართვისა და კონტროლის პროცესებს და რეკომენდაციების შემუშავებას გაუმჯობესების მიზნებისათვის.

102. პარლამენტის წევრებს უფლება აქვთ კითხვით მიმართონ მთავრობას ან მთავრობის წევრს.⁴⁶ აუცილებელია დროული და სრული პასუხი კითხვაზე. თითოეული ორგანო ან თანამდებობის პირი, რომელსაც კითხვით მიმართავენ, ვალდებულია კითხვის მიღებიდან 10 დღის ვადაში პარლამენტს წარუდგინოს სრული წერილობითი პასუხი. სულ მცირე შვიდ დეპუტატსა და ფრაქციას ასევე აქვს უფლება, ინტერპელაციის გზით კითხვით მიმართოს მთავრობას ან მთავრობის

⁴⁶ საქართველოს კონსტიტუციის 43-ე მუხლი და საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 148-ე მუხლი.

წევრს.⁴⁷ ადრესატმა პირადად უნდა უპასუხოს კითხვას პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე, ასევე წერილობით გასცეს პასუხი კითხვას. 2022 წელს, ინტერპელაციის გზით, პრემიერ-მინისტრმა, ასევე ექვსმა მინისტრმა პარლამენტს მიმართა. გარდა ამისა, პარლამენტის რეგლამენტის 153-ე მუხლის შესაბამისად, 12 მინისტრმა 2021 წელს, ხოლო 2022 წელს ასევე 12 მინისტრმა პარლამენტს წარუდგინა ანგარიშები მინისტრის საათის ფარგლებში.⁴⁸ როგორც GET-ს მიაწოდეს ინფორმაცია, ბოლო წლებში მთავრობის წევრებს შეკითხვა კორუფციის შესახებ არ მიუღიათ.

103. გარდა ამისა, კონსტიტუცია და პარლამენტის რეგლამენტი ადგენს, რომ კონკრეტული საფუძვლების არსებობის შემთხვევაში, პარლამენტში შეიძლება შეიქმნას დროებითი საგამოძიებო კომისია, რომელიც გამოიძიებს სახელმწიფო ორგანოებისა და თანამდებობის პირების მიერ საქართველოს კანონმდებლობის დარღვევის ფაქტებს. დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნის საფუძველია⁴⁹ ინფორმაცია სახელმწიფო ორგანოებისა და თანამდებობის პირების უკანონო ქმედებებისა თუ კორუფციული დანაშაულების შესახებ, რომლებიც საფრთხეს უქმნის სახელმწიფო უსაფრთხოებას, სუვერენიტეტს, ტერიტორიულ მთლიანობას ან საქართველოს პოლიტიკურ, ეკონომიკურ თუ სხვა ინტერესებს; და ინფორმაცია სახელმწიფო ბიუჯეტისა და მუნიციპალური ბიუჯეტის უკანონო ხარჯვის შესახებ. დროებითი საგამოძიებო კომისია ანგარიშვალდებულია პარლამენტის წინაშე. ის შეიძლება შეიქმნას მხოლოდ კონკრეტული საკითხის განსახილველად და უნდა გაუქმდეს რეგლამენტით დადგენილი პროცედურის შესაბამისად საკითხის განხილვის შემდეგ.

104. მიუხედავად იმისა, რომ ამ მიმართულებით რეკომენდაციების გაცემა წინამდებარე შეფასებაში GET-ის მანდატის ფარგლებს სცილდება, GET მოუწოდებს ხელისუფლების ორგანოებს, იპოვონ გზები, რათა გააძლიერონ პარლამენტის როლი მინისტრების ანგარიშვალდებულებაში გამოიძიების, ინტერპელაციისა და საგამოძიებო კომისიების შექმნის გზით და ა.შ. პარლამენტის წევრებს უნდა შეეძლოთ აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე ეფექტიანი ზედამხედველობის განხორციელება, რადგან ეს არის ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი საყრდენი PTEF-ის ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფისათვის.

105. კონტროლს საჯარო მმართველობაზე ახორციელებს სახალხო დამცველი (ომბუდსმენი) 1996 წლის 16 მაისის „საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად. სახალხო დამცველს პარლამენტი ირჩევს და წელიწადში ორჯერ იბარებს მის ანგარიშს. სახალხო დამცველის აპარატს შეუძლია

⁴⁷ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 149-ე მუხლი.

⁴⁸ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 153-ე მუხლი ითვალისწინებს მინისტრის საათს: წელიწადში ერთხელ მთავრობის ცალკეულმა წევრებმა (პრემიერ-მინისტრის გარდა) პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე ანგარიში უნდა წარადგინონ სამთავრობო პროგრამის განხორციელების შესაბამისი მიმართულებების შესახებ.

⁴⁹ საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, საქართველოს პარლამენტის 30 წევრის ინიციატივით შეიძლება შეიქმნას დროებითი საგამოძიებო კომისია. კომისიის შექმნის გადაწყვეტილება მიიღება პლენარულ სხდომაზე დამსწრეთა ხმების უმრავლესობით, რომელიც უნდა იყოს არანაკლებ საქართველოს პარლამენტის 50 წევრისა. აგრეთვე, იხილეთ საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 62-ე მუხლი და „რატომ არის მნიშვნელოვანი დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნა?“, <https://civil.ge/archives/538939>, 2023 წლის 28 აპრილი.

დაიწყოს გამოძიება თავისი სტატუსის შესაბამისად ან ფიზიკური პირების და არასამთავრობო ორგანიზაციების საჩივრების საფუძველზე სახელმწიფო ორგანოების (ეროვნულ და ადგილობრივ დონეზე), საჯარო ან კერძო ორგანიზაციების, ინსტიტუციების, საწარმოების, საჯარო მოსამსახურეებისა და თანამდებობის პირების, ასევე იურიდიული პირების მიერ საქართველოს კონსტიტუციით, კანონებითა და საერთაშორისო ხელშეკრულებებით გათვალისწინებული ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების დარღვევის ფაქტებზე. თავისი გამოძიების საფუძველზე სახალხო დამცველს შეუძლია, სხვა საკითხებთან ერთად, შესთავაზოს კანონმდებლობის გაუმჯობესება, გასცეს არასავალდებულო რეკომენდაციები იმ სიტუაციების გამოსასწორებლად, რომლებშიც გამოვლინდა ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების დარღვევები, შესთავაზოს დისციპლინური ან ადმინისტრაციული ზომები, მიმართოს რეკომენდაციებით შესაბამის სასამართლო ორგანოებს სასამართლო გადაწყვეტილებების კანონიერების შესამოწმებლად, მიაწოდოს ინფორმაცია მედიას ან მიმართოს პრეზიდენტს ან/და პარლამენტს.

ინტერესთა კონფლიქტი

106. LCC-ის მე-3 მუხლის მე-3 პუნქტი განსაზღვრავს საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა კონფლიქტს, როგორც „საჯარო მოსამსახურის ქონებრივი ან სხვა პირადი ინტერესის დაპირისპირებას საჯარო დაწესებულების ინტერესებთან“. ეს უკანასკნელი უნდა იქნას გაგებული, როგორც „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული სახელმწიფო სამსახურისა და საჯარო სამსახურის განმახორციელებელი დაწესებულებები, აგრეთვე ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოები“ (მუხლი 2²).

107. LCC არეგულირებს ინტერესთა კონფლიქტთან დაკავშირებული საკითხების ფართო სპექტრს. იგი ადგენს ინტერესთა კონფლიქტის პრევენციის, გამოვლენისა და აღკვეთის ძირითად პრინციპებს, მათ შორის ზოგიერთი მუდმივი საქმიანობის კონფლიქტს საჯარო სამსახურთან, თანამდებობის პირთა კერძო სექტორში დასაქმების შეზღუდვებს, საჩუქრების მიღებას (იხილეთ ქვემოთ დამატებითი დეტალები თითოეული კონკრეტული სათაურის ქვეშ). LCC ასევე ადგენს თანამდებობის პირების მიერ ქონებრივი დეკლარაციების წარდგენისა და წარდგენილი დეკლარაციების მონიტორინგის პირობებსა და მექანიზმს.

108. LCC-ის მე-11 მუხლი ითვალისწინებს, რომ საჯარო მოსამსახურემ ინტერესთა კონფლიქტის შემთხვევაში თავი უნდა შეიკავოს გადაწყვეტილების მიღებისგან/ უარი უნდა განაცხადოს კონკრეტული გადაწყვეტილების მიღებაში მონაწილეობაზე⁵⁰. თუმცა, ინტერესთა კონფლიქტის საჭიროებისამებრ (ad hoc)

⁵⁰ საჯარო მოსამსახურემ, რომლის მოვალეობაც კოლეგიურ ორგანოში არის გადაწყვეტილებების მიღება, რომლებთან დაკავშირებითაც მას აქვს ქონებრივი ან სხვა ინტერესები, უნდა აცნობოს ამ ფაქტის შესახებ ორგანოს სხვა წევრებს ან მის უშუალო ხელმძღვანელს და უარი თქვას გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობაზე. საჯარო მოსამსახურემ, რომლის მოვალეობაა ინდივიდუალურად მიიღოს გადაწყვეტილებები, რომლებთან დაკავშირებითაც მას აქვს ქონებრივი ან სხვა ინტერესები, უნდა მოითხოვოს თვითაცილება და წერილობით აცნობოს ამ

გაცხადებისა და ასეთ სიტუაციებში გადაწყვეტილების მიღებისგან თავის შეკავების მოთხოვნა ცალსახად არ ვრცელდება პრემიერ-მინისტრზე, მიუხედავად იმისა, რომ LCC-ის III¹ თავი „საჯარო მოსამსახურის ქცევის ზოგადი წესები“ მოითხოვს საჯარო მოსამსახურეებისგან, ყურადღება გაამახვილონ ნებისმიერ არსებულ ან შესაძლო ინტერესთა კონფლიქტზე, მიიღონ ზომები ინტერესთა კონფლიქტის ნებისმიერი შემთხვევის დაუშვებლობისათვის და განაცხადონ მათ შესახებ შესაბამის თანამდებობაზე დანიშვნამდე/არჩევამდე ან დანიშვნის/არჩევის შემდეგ, როგორც კი მათთვის ცნობილი გახდება ინტერესთა კონფლიქტის ფაქტი (მუხლი 13⁴(2)). საჯარო მოსამსახურე ვალდებულია შესაბამის თანამდებობაზე დანიშნიდან/არჩევიდან 1 თვის ვადაში, ხოლო შემდგომ – ყოველი მომდევნო კალენდარული წლის 1 თებერვლამდე, განაცხადოს მასთან დაკავშირებული იმ პირის შესახებ, რომელიც მუშაობს იმავე საჯარო დაწესებულებაში, სადაც საქმიანობს საჯარო მოსამსახურე (მუხლი 13⁴(3)). საჯარო მოსამსახურის წერილობითი განცხადება, რომელშიც მითითებულია მასთან დაკავშირებული პირის საიდენტიფიკაციო ინფორმაცია და მათი კავშირის ამსახველი ინფორმაცია, წარედგინება და აღირიცხება შესაბამისი საჯარო დაწესებულების ადამიანური რესურსების მართვის ერთეულში. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-8 მუხლში ასევე ნათქვამია, რომ ადმინისტრაციულ წარმოებაში არ შეიძლება მონაწილეობა მიიღოს თანამდებობის პირმა, რომელსაც აქვს პირადი ინტერესი, ანდა არსებობს სხვა გარემოება, რომელიც ზეგავლენას მოახდენს საქმის გადაწყვეტაზე.

109. თანამდებობის პირთა ქონება და ინტერესები ერთ ფორმაშია გაცხადებული. ამრიგად, ინტერესთა კონფლიქტის იდენტიფიცირების ერთ-ერთი პროცედურა არის ქონებრივი მდგომარეობისა და ინტერესების დეკლარაციების მონიტორინგი, რომელსაც 2023 წლის სექტემბრამდე ახორციელებდა CSB. თუ მონიტორინგის დროს CSB გამოავლენდა ინტერესთა კონფლიქტს, ამის შესახებ აცნობებდა ზემდგომ თანამდებობის პირს ან უშუალოდ დაინტერესებულ პირს, თუ მას არ ჰყავდა ზემდგომი. ხელისუფლება აღნიშნავს, რომ თანამდებობის პირთა დეკლარაციების მონიტორინგის საფუძველზე, 2022 წელს ინტერესთა კონფლიქტის 70 შემთხვევა გამოვლინდა, შესადარებლად, 2021 წელს - 47. ამასთან, არ არის მითითებული გაცხადებული ინტერესთა კონფლიქტის ტიპი, დაინტერესებული პირის სტატუსი, ან მიღებული ზომები თუ ამასთან დაკავშირებით დაწესებული სანქციები. 2023 წლის სექტემბრიდან ACB-ის მანდატი მოიცავს საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა კონფლიქტის თავიდან აცილების, გამოვლენისა და აღკვეთის შესახებ წინადადებების შემუშავებას. იმის გათვალისწინებით, რომ ACB შედარებით ახლადშექმნილი ორგანიზაციაა, ამ მხრივ პრაქტიკა ჯერ არ არსებობს. ამ დროისთვის შესამოწმებელი თანამდებობის პირთა ქონებრივი მდგომარეობის 223 დეკლარაციიდან ACB-მ ინტერესთა კონფლიქტი გამოავლინა 23 შემთხვევაში.

ფაქტის შესახებ თავის უშუალო ხელმძღვანელს (ზემდგომ ორგანოს), რომელიც ან მიიღებს შესაბამის გადაწყვეტილებას ან ეს მოვალეობა სხვა თანამდებობის პირს დაეკისრება. ამასთან, საჯარო მოხელემ გადაწყვეტილებას შეუძლია მოაწეროს ხელი მისი უშუალო ხელმძღვანელის (ზემდგომი ორგანოს) წერილობითი თანხმობის საფუძველზე და ეს მიეთითება შესაბამის გადაწყვეტილებაში.

110. საბოლოოდ, ეთიკის კოდექსის მე-9 მუხლში ნათქვამია, რომ საჯარო მოსამსახურე თავს არიდებს ისეთ გარემოებებს, რომლებიც, შესაძლოა, აღქმულ იქნეს კერძო ინტერესის პირდაპირ ან არაპირდაპირ გავლენად მის სამსახურებრივ საქმიანობაზე, ხოლო ამ კოდექსის 25-ე მუხლი ადგენს, რომ ხელმძღვანელ თანამდებობაზე მყოფი საჯარო მოსამსახურე თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში გამოავლენს იმ სფეროებს, რომლებშიც, შესაძლოა, არსებობდეს ინტერესთა კონფლიქტის წარმოშობის რისკი და ცდილობს ისეთი მექანიზმების შემუშავებას, რომლებიც უზრუნველყოფს აღნიშნული რისკის შემცირებას ან/და ეფექტიან მართვას.

111. თუ საჯარო მოსამსახურე აღნიშნულ დებულებებს განზრახ ან გაუფრთხილებლობით არღვევს, იგი ექვემდებარება დისციპლინურ პასუხისმგებლობას, თუ ეს დარღვევა არ არის დანაშაული ან ადმინისტრაციული სამართალდარღვევა. თუ დისციპლინური სახდელი დაწესდება და საჯარო მოსამსახურე სამ წელიწადში კიდევ ერთ დანაშაულს ჩაიდენს, ის ექვემდებარება თანამდებობიდან გათავისუფლებას. ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი ითვალისწინებს სანქციებს მხოლოდ სახელმწიფო შესყიდვებში ინტერესთა კონფლიქტის თავიდან აცილების პირობებისა და პროცედურის დარღვევის შემთხვევაში (მუხლი 159) ჯარიმის სახით 1500 ლარის ოდენობით (დაახლოებით 520 ევრო).

112. მიუხედავად იმისა, რომ LCC-ში მოცემულია გარკვეული ზოგადი წესები ინტერესთა კონფლიქტებთან დაკავშირებით, GET შენიშნავს, რომ ასეთი კონფლიქტების განმარტება საკმაოდ აბსტრაქტულია. GET-ის მოწოდებით, ინტერესთა კონფლიქტის კონცეფცია უნდა მოიცავდეს როგორც ფაქტობრივ, პოტენციურ, ისე აღქმულ კონფლიქტებს. GET-ის თანახმად, აუცილებელია ამ განმარტების დამატება PTEF-ებისთვის გამიზნული მითითებით, თუ რა შეადგენს ფაქტობრივ ან პოტენციურ ინტერესთა კონფლიქტს, მათ მიერ წარმოქმნილ რისკებს და მათი მართვის გზებს. შესაბამისად, როგორც რეკომენდებული ქცევის კოდექსსა და სახელმძღვანელოში (58-ე პუნქტი), ასევე ტრენინგისა და კონსულტაციების დროს (76-ე პუნქტი) განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიექცეს ინტერესთა კონფლიქტის პრევენციას.

113. რაც შეეხება ინტერესთა კონფლიქტების მართვას, GET აღნიშნავს, რომ გადაწყვეტილების მიღებისას საჯარო მოსამსახურის თვითაცილების გარდა სხვა წესები არ არის დადგენილი⁵¹. ამჟამინდელი დებულება თვითაცილების შესახებ, რომელიც არ ვრცელდება პრემიერ-მინისტრზე, ასევე, როგორც ჩანს, პრაქტიკაში შეზღუდული ეფექტის მომცემია. GET-ს მიეწოდა ინფორმაცია, რომ 2016-2020 წლებში საჯარო მოსამსახურეებს თვითაცილებისთვის არ მიუმართავთ⁵². კანონი

⁵¹ იხილეთ OECD-ის ანგარიში საქართველოს შესახებ, [საპილოტე მე-5 რაუნდის მონიტორინგის ანგარიში სტამბულის ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმის ფარგლებში](#), 2022 წლის 30 მაისი, რომელიც მიუთითებს, რომ LCC არ ითვალისწინებს გადაწყვეტის მეთოდებს, რომლებიც გამოიყენება სხვადასხვა სიტუაციებში, გარდა გადაწყვეტილების მიღებისა (გვ. 23).

⁵² „საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო“, [„საჯარო დაწესებულებებში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ კანონის აღსრულების შეფასება \(2016-2020\)“](#), 2021 წლის 7 დეკემბერი, გვ. 9.

უნდა ითვალისწინებდეს ინტერესთა კონფლიქტის მოგვარების ალტერნატიულ გზებს, რომელიც მოიცავს ყველა შესაძლო სიტუაციას, ასევე შესაბამის სანქციებს ინტერესთა კონფლიქტის წესების დარღვევისთვის. საბოლოოდ, ამ მხრივ სიტუაციის შესაფასებლად, GET-ს არ მიეწოდა ინფორმაცია ან სტატისტიკური მონაცემები ინტერესთა კონფლიქტთან დაკავშირებული სიტუაციების აღრიცხვის, ასეთ ქცევებზე წარდგენილი საჩივრების, დისციპლინური წარმოების დაწყების ან გამოყენებული სანქციების შესახებ. გამჭვირვალობის მიზნით, საზოგადოება უნდა იყოს ინფორმირებული ინტერესთა კონფლიქტის სიტუაციებისა და მათი მოგვარების შესახებ.

114. ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, GRECO იძლევა რეკომენდაციას (i) შემუშავდეს ინტერესთა კონფლიქტების მოგვარების მკაფიო წესები და დარღვევის შემთხვევაში გატარდეს ეფექტური, თანაზომიერი და შემაკავებელი სანქციები; და (ii) სათანადოდ აღირიცხოს და გასაჯაროვდეს ინტერესთა კონფლიქტის სიტუაციები და მათ მოსაგვარებლად მიღებული ზომები.

გარკვეული საქმიანობის აკრძალვა ან შეზღუდვა

შეუთავსებლობები, სამსახურსმილმა საქმიანობა და ფინანსური ინტერესები

115. საქართველოს კონსტიტუციისა და პარლამენტის რეგლამენტის შესაბამისად, პრემიერ-მინისტრისა და მინისტრების, ისევე როგორც ნებისმიერი სხვა საჯარო მოსამსახურის თანამდებობა შეუთავსებელია პარლამენტის წევრის თანამდებობასთან.

116. გარდა ამისა, LCC-ის მე-13 მუხლი შეიცავს რიგ დებულებებს საჯარო მოსამსახურეთა ინტერესთა კონფლიქტის შესახებ და არეგულირებს მათ სამსახურსმილმა საქმიანობას. კერძოდ, საჯარო მოსამსახურეს, გარდა საქართველოს პრეზიდენტისა, საქართველოს პარლამენტის წევრისა და საქართველოს მთავრობის წევრისა, არ აქვს უფლება, ასრულებდეს რაიმე ანაზღაურებად სამუშაოს (გარდა სამეცნიერო, პედაგოგიური, შემოქმედებითი ან საქართველოს თავდაცვის ძალების რეზერვში საქმიანობისა). საჯარო მოსამსახურეებს ასევე არ შეუძლიათ დაიკავონ სხვა თანამდებობა რომელიმე საჯარო დაწესებულებაში (თავდაცვის ძალების რეზერვის გარდა) ან დაწესებულებაში, რომელიც კერძო სამართლის იურიდიულ პირია, იყვნენ ნებისმიერი დონის წარმომადგენლობითი ორგანოს წევრი, შეასრულონ ანაზღაურებადი სამუშაო ან დაიკავონ თანამდებობა ნებისმიერი ორგანოში ან დაწესებულებაში საზღვარგარეთ. ამავდროულად, საჯარო მოსამსახურეს არ შეუძლია, დაიკავოს თანამდებობა რომელიმე საწარმოში, იყოს სამეწარმეო საქმიანობის სუბიექტის მუდმივმოქმედი ხელმძღვანელი, მაკონტროლებელი, სამეთვალყურეო ან აუდიტის ორგანოების წევრი და ასევე, არ შეუძლია განახორციელოს სამეწარმეო საქმიანობა, თუმცა შეუძლია ფლობდეს აქციებს ან წილს საწარმოში.

117. მე-13 მუხლში ასევე ნათქვამია, რომ მთავრობის წევრს უფლება არ აქვს დაიკავოს სხვა თანამდებობა, გარდა (პოლიტიკური) პარტიულისა და მიიღოს

ანაზღაურება ნებისმიერი სხვა საქმიანობისთვის, გარდა სამეცნიერო და პედაგოგიური საქმიანობისა.

118. ზოგიერთი კონფლიქტი ასევე ვრცელდება თანამდებობის პირების ოჯახის წევრებზე. ამრიგად, თანამდებობის პირს, მისი ოჯახის წევრს უფლება არ აქვთ, ეკავოთ რაიმე თანამდებობა ან ასრულებდნენ რაიმე სამუშაოს საქართველოში რეგისტრირებულ იმ საწარმოში, რომლის სამეწარმეო საქმიანობის კონტროლიც ამ თანამდებობის პირის ან მისი სამსახურის უფლებამოსილებას განეკუთვნება და ფლობდნენ აქციებს ან კაპიტალის წილს იმ საწარმოში, რომლის საქმიანობის კონტროლიც ამ თანამდებობის პირის ან მისი სამსახურის უფლებამოსილებას განეკუთვნება. არ შეიძლება თანამდებობის პირის სამსახურებრივი ზედამხედველობის ქვეშ მყოფ თანამდებობაზე მოხელედ, ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით ან შრომითი ხელშეკრულებით დაინიშნოს (გარდა კონკურსის წესით დაინიშვნისა) ამ თანამდებობის პირის ახლო ნათესავი.

119. LCC-ის 13(14) მუხლი ითვალისწინებს, რომ თანამდებობის პირი, მისი ოჯახის წევრი ვალდებულია ამ თანამდებობის პირის მიერ თანამდებობის დაკავებიდან 10 დღის ვადაში გადადგეს შეუთავსებელი თანამდებობიდან, შეწყვიტოს შეუთავსებელი საქმიანობა. თანამდებობის პირი თავისი და თავისი ოჯახის წევრის კონფლიქტის აღმოფხვრის დამადასტურებელ დოკუმენტებს წარუდგენს იმ ზემდგომ თანამდებობის პირს (ორგანოს), რომლის უშუალო დაქვემდებარებაშიც იგი იმყოფება, აგრეთვე ადამიანური რესურსების მართვის ერთეულს. აკრძალული კონფლიქტი ისჯება შესაბამისი თანამდებობის პირის გათავისუფლებით.

120. ფინანსური ინტერესების თვალსაზრისით, საჯარო მოსამსახურეები ვალდებულნი არიან, თავიანთი უფლებამოსილების ვადით, მინდობის ხელშეკრულების საფუძველზე, სხვა პირებს სამართავად გადასცენ მათ საკუთრებაში არსებული სამეწარმეო საქმიანობის სუბიექტის საწარმოს კაპიტალის წილი (აქციათა პაკეტი).

ხელშეკრულებები სახელმწიფო უწყებებთან

121. LCC-ის მე-10 მუხლის თანახმად, საჯარო მოსამსახურეს, პირადი ინტერესებიდან გამომდინარე, ეკრძალება შეიძინოს გარიგების დასადებად მისთვის მინდობილი საჯარო დაწესებულების ქონება; დადოს ქონებრივი გარიგება იმ საჯარო დაწესებულებასთან, სადაც მუშაობს, გარდა საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი გამონაკლისებისა; თავის სამეწარმეო საქმიანობის სუბიექტთან, პოლიტიკურ პარტიასთან ან სხვა საჯარო დაწესებულებასთან დადოს გარიგება, როგორც საჯარო მოსამსახურემ; თავის ოჯახის წევრთან ან ახლო ნათესავთან დადოს ქონებრივი გარიგება, როგორც საჯარო მოსამსახურემ. ამ დებულებით გათვალისწინებული მოთხოვნების დარღვევით დადებული გარიგება ბათილია. გარდა ამისა, ამ კონტექსტში გამოიყენება ზოგადი კანონმდებლობა სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ.

122. ეთიკის კოდექსის მე-8 მუხლის თანახმად, საჯარო მოსამსახურე, რომელიც კერძო სექტორიდან გადავიდა საჯარო სამსახურში, არ აყენებს ბიზნესის ან მისი

ყოფილი პარტნიორების კერძო ინტერესებს საჯარო ინტერესზე მაღლა პოლიტიკის ან სხვა სახის რეგულაციების შემუშავებისას, ხელშეკრულებების დადებისას თუ სამსახურებრივი უფლებამოსილებიდან გამომდინარე სხვა სახის გადაწყვეტილებების მიღებისას. მე-9 მუხლში ნათქვამია, რომ ინტერესთა კონფლიქტის არსებობის ან/და შესაძლო წარმოშობის შემთხვევაში, საჯარო მოსამსახურე არ მონაწილეობს საჯარო დაწესებულების სახელით ხელშეკრულების შედგენის ან/და სხვა დაწესებულებასთან/ორგანიზაციასთან მოლაპარაკების პროცესში.

საჩუქრები

123. LCC-ის მე-5 მუხლის თანახმად, საჩუქარი განისაზღვრება, როგორც „საჯარო მოსამსახურისათვის, მისი ოჯახის წევრისათვის უსასყიდლოდ ან შეღავათიანი პირობებით გადაცემული ქონება ან გაწეული მომსახურება, ქონებრივი ვალდებულებისაგან სრულად ან ნაწილობრივ გათავისუფლება, რომელიც წარმოადგენს საერთო წესიდან გამონაკლისს“. ამ მუხლით მიხედვით, საჩუქრად არ ჩაითვლება, მაგალითად: სახელმწიფოს ან საერთაშორისო ორგანიზაციის მიერ გადაცემული გრანტი, სტიპენდია, ჯილდო, პრემია; „დიპლომატიური საჩუქარი“, რომელიც გადაეცემა საჯარო მოსამსახურეს ოფიციალური ან სამუშაო ვიზიტის დროს პროტოკოლით გათვალისწინებული წესით და რომლის საბაზრო ღირებულება არ აღემატება 300 ლარს (დაახლოებით 104 ევრო); საჯარო მოსამსახურისათვის, მისი ოჯახის წევრისათვის უსასყიდლოდ ან შეღავათიანი პირობებით გადაცემული ქონება, ქონებრივი ვალდებულებისაგან სრულად ან ნაწილობრივ გათავისუფლება, შეღავათიანი პირობებით გაწეული მომსახურება, რომელიც არ წარმოადგენს საერთო წესიდან გამონაკლისს.

124. LCC-ის თანახმად, საჯარო მოსამსახურის მიერ საანგარიშო წლის განმავლობაში მიღებული საჩუქრების ჯამური ღირებულება არ უნდა აღემატებოდეს მისი თანამდებობრივი სარგოს წლიური ოდენობის 15%-ს, ხოლო ერთჯერადად მიღებული საჩუქრებისა – 5%-ს, თუ ეს საჩუქრები მიღებული არ არის ერთი წყაროდან. რაც შეეხება ოჯახის წევრების მიერ მიღებულ საჩუქრებს, საჯარო მოსამსახურის ოჯახის თითოეული წევრის მიერ საანგარიშო წლის განმავლობაში მიღებული საჩუქრების ჯამური ღირებულება ოჯახის თითოეულ წევრზე არ უნდა აღემატებოდეს 1 000 ლარს (დაახლოებით 347 ევრო), ხოლო ერთჯერადად მიღებული საჩუქრებისა – 500 ლარს (დაახლოებით 173 ევრო). LCC-ის მე-4 მუხლის შესაბამისად, ამ კანონის მიზნებისათვის „ოჯახის წევრში“ იგულისხმება პირის მეუღლე, არასრულწლოვანი შვილი და გერი, აგრეთვე მასთან მუდმივად მცხოვრები პირი.

125. თუ საჯარო მოსამსახურე ან მისი ოჯახის წევრი საჩუქრის მიღების შემდეგ დაადგენს, რომ ამ საჩუქრის ღირებულება აღემატება ამ კანონით დასაშვებ ოდენობას, ან/და თუ გარკვეული მიზეზით (საჩუქრის ფოსტით მიღება, საჩუქრის საჯაროდ გადაცემა) შეუძლებელი იყო მის მიღებაზე უარის თქმა, იგი ვალდებულია 3 სამუშაო დღის ვადაში CSB-ს (2023 წლის სექტემბრიდან ACB-ს) წარუდგინოს ინფორმაცია მიღებული საჩუქრის დასახელების, შეფასებითი ან ზუსტი ღირებულების/ოდენობის და მჩუქებლის ვინაობის შესახებ, ხოლო ამ კანონით

აკრძალული საჩუქარი გადასცეს საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს სისტემაში შემავალ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს – სახელმწიფო ქონების ეროვნულ სააგენტოს (LCC-ის 5² მუხლი).

126. გარდა ამისა, LCC-ის 13⁵ მუხლი განსაზღვრავს პრინციპს, რომლის მიხედვით საჯარო მოსამსახურეს ეკრძალება ნებისმიერი საჩუქრის ან მომსახურების მიღება, რომელმაც შეიძლება გავლენა მოახდინოს მისი სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებაზე. თუ გაურკვეველია, აქვს თუ არა საჯარო მოსამსახურეს შეთავაზებული საჩუქრის ან ნებისმიერი სარგებლის მიღების უფლება ან/და მომსახურებით სარგებლობის უფლება, იგი ვალდებულია ამის შესახებ განაცხადოს. თუ საჯარო მოსამსახურეს სთავაზობენ LCC-ით აკრძალულ სარგებელს, იგი ვალდებულია: ა) არ მიიღოს ასეთი სარგებელი, ხოლო შეთავაზების შესახებ 3 სამუშაო დღის ვადაში წერილობით შეატყობინოს თავის უშუალო ხელმძღვანელს და ACB-ს; ბ) შეეცადოს იმ პირის იდენტიფიცირებას, რომელმაც ასეთი წინადადება შესთავაზა; გ) შეზღუდოს იმ პირთან კონტაქტი, რომელმაც ასეთი წინადადება შესთავაზა, და შეეცადოს მისი შეთავაზების საფუძვლის დადგენას; დ) თუ საჩუქარზე უარის თქმა ან მისი დაბრუნება შეუძლებელია, ეს საჩუქარი 3 სამუშაო დღის ვადაში გადასცეს საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს სისტემაში შემავალ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს – სახელმწიფო ქონების ეროვნულ სააგენტოს. სისხლის სამართლის კოდექსის 340-ე მუხლის თანახმად, „მოხელის ან მასთან გათანაბრებული პირის მიერ კანონით აკრძალული საჩუქრის მიღება ისჯება ჯარიმით ან საზოგადოებისათვის სასარგებლო შრომით ასიდან სამას საათამდე ან თანამდებობის დაკავების ან საქმიანობის უფლების ჩამორთმევით ვადით სამ წლამდე ან შინაპატიმრობით ვადით ექვსი თვიდან ორ წლამდე ანდა თავისუფლების აღკვეთით ვადით ორ წლამდე“.

127. საჯარო მოსამსახურეები ვალდებულნი არიან თავიანთ ქონებრივ დეკლარაციებში შეიტანონ ნებისმიერი საჩუქარი, რომელსაც ისინი ან მათი ოჯახის წევრები იღებენ, თუ მისი ღირებულება აღემატება 500 ლარს (დაახლოებით 173 ევრო). მათ უნდა მიუთითონ საჩუქრის მიმღები პირის ვინაობა, მჩუქებლის ვინაობა, მათ შორის ურთიერთობა, საჩუქრის ტიპი, ასევე მისი საბაზრო ღირებულება.

128. ეთიკის კოდექსის მე-10 მუხლი შეიცავს უფრო დეტალურ დებულებებს საჯარო მოსამსახურეთა მიერ მიღებული საჩუქრების შესახებ. კერძოდ, მასში ნათქვამია, რომ საჯარო მოსამსახურე იღებს მხოლოდ კანონით ნებადართულ საჩუქარს და თავიდან ირიდებს ისეთი საჩუქრის მიღებას, რომელმაც შესაძლოა, გავლენა მოახდინოს მის მიერ სამსახურებრივი უფლებამოსილების განხორციელებაზე, ან რომელიც ეჭვქვეშ დააყენებს მის კეთილსინდისიერებას და ვალდებულს გახდის საჩუქრის მიმცემის წინაშე.

129. GET აღნიშნავს, რომ LCC შეიცავს სპეციფიკურ წესებს საჩუქრების მიღების შესახებ, რომელიც ვრცელდება PTEF-ებზე, მათ შორისაა იმ საჩუქრების მიღების აკრძალვა, რომელთა ღირებულება აღემატება გარკვეულ თანხას. GET-ის მოსაზრებით, ზოგიერთი ასეთი წესი არათანმიმდევრულია, განსაკუთრებით მაშინ,

როდესაც საქმე ეხება იმ ზღვარს, რომლის ზემოთაც საჩუქრებზე უარი უნდა ითქვას (მაგალითად, თანამდებობრივი სარგოს წლიური ოდენობის 5% ერთი საჩუქრის შემთხვევაში), რომელიც უნდა გამოითვალოს თითოეულ კონკრეტულ შემთხვევაში და შეიძლება მნიშვნელოვნად განსხვავდებოდეს შესაბამისი პირის ხელფასის მიხედვით. ამავე დროს, არ არსებობს დისციპლინური ან ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობა საჩუქრების მიღების წესების დაუცველობისთვის. ამ კონტექსტში GET მიიჩნევს, რომ სამომავლო ქვეყნის კოდექსი PTEF-ებისთვის (იხ. პუნქტი 58) უნდა ეხებოდეს კონკრეტულად PTEF-ების მიერ საჩუქრებისა და სხვა სარგებლის მიღებასა და ანგარიშგებას მითითებების თანხლებით, მათ შორის პრაქტიკული მაგალითების ჩათვლით, ასევე სანქციების დაკისრებას საჩუქრის მიღების წესების დარღვევაზე.

130. გარდა ამისა, მკაფიოდ უნდა განისაზღვროს მისაღები საჩუქრის ზღვარი, გამოხატული ფულადი სახით და უნდა გავრცელდეს ყველა PTEF-ზე. GET ასევე აღნიშნავს, რომ მისაღები საჩუქრებისთვის დაწესებული ახლანდელი ზღვარი საკმაოდ მაღალია: მაგალითად, მინისტრს, რომლის ყოველთვიური ხელფასი 8,312 ლარია (2,882 ევრო), შეუძლია მიიღოს მისი წლიური შემოსავლის 15%-მდე ოდენობის საჩუქრები წლის განმავლობაში, რაც დაახლოებით 14,961 ლარია (5,187 ევრო). ეს თანხა ვერ ჩაითვლება გონივრულად საქართველოში საშუალო თვიურ გადასახადების ჩათვლით ხელფასთან (1804.5 ლარი (626 ევრო)) ან ევროკავშირის სხვა წევრ ქვეყნებში მიღებულ ზღვართან შედარებით. GET-ის მოსაზრებით, საჩუქრები უნდა აიკრძალოს უფრო დაბალი ზღვრიდან. ამასთან დაკავშირებით GET აღნიშნავს, რომ GRECO-ს სხვა წევრი სახელმწიფოები ხშირად იყენებენ ღირებულების დაბალ ზღვარს (მაგ. 50 ევრო), რათა დაწესდეს საჩუქრებისა და სხვა სარგებლის მიღების მკაცრი შეზღუდვები.

131. ადგილზე ვიზიტისას GET-ს მიეწოდა ინფორმაცია, რომ არ არსებობს საჩუქრების საჯარო რეესტრი და, კერძოდ, არ არსებობს მინისტრებისა და სხვა PTEF-ების მიერ მიღებული საჩუქრების რეგულარულად განახლებული სია, რომელიც ხელმისაწვდომი იქნებოდა საზოგადოებრივი მონიტორინგისთვის. ხელისუფლება ასახელებს საჩუქრების მიღების მხოლოდ ორ შემთხვევას, რომლებიც წარედგინა CSB-ს, როგორც კანონით დაშვებული ლიმიტის გადაჭარბება, კონკრეტულად საქართველოს პრეზიდენტთან (2018 წელს) და ფინანსთა სამინისტროს მომსახურების სააგენტოსთან (2021 წელს) დაკავშირებით. GET-ის დასკვნით, ბოლო წლებში მთავრობის წევრებს საჩუქრების თაობაზე არ განუცხადებიათ მიუხედავად იმისა, რომ მედიაში გავრცელდა ინფორმაცია ძვირადღირებული საჩუქრების შესახებ. 2023 წლის სექტემბრიდან ACB არის პასუხისმგებელი საჯარო მოსამსახურეების ან მათი ოჯახის წევრების მიერ მიღებული საჩუქრების შესახებ ინფორმაციის აღრიცხვაზე. როგორც GET ფიქრობს, ეს ეხება PTEF-ების მიერ მიღებულ საჩუქრებსაც (განსაკუთრებით მათ, რომლებიც აღემატება ზედა ზღვარს), რომელთა მიღებაც აკრძალულია LCC-ის შესაბამისად. ზოგადად, სიტუაცია მოითხოვს გამჭვირვალობის გაზრდას, რათა საზოგადოება რეგულარულად იყოს ინფორმირებული PTEF-ების მიერ მიღებული საჩუქრებისა და მჩუქებლების შესახებ. ამიტომ, GRECO რეკომენდაციას უწევს დაწესდეს უფრო მკაცრი წესები საჩუქრებთან და სხვა შეღავათებთან დაკავშირებით უმაღლესი აღმასრულებელი ფუნქციების მქონე პირებისთვის (i) საჩუქრების მიღების,

დეკლარირებისა და აღრიცხვის ზღვრების შემცირებით და აღნიშნული ზღვრების ფიქსირებული ფულადი ოდენობის განსაზღვრით; და (ii) უზრუნველყოფილი იყოს საზოგადოებისთვის საჩუქრების რეესტრების ხელმისაწვდომობა.

საჯარო რესურსების ბოროტად გამოყენება

132. LCC-ის 13²(4) მუხლის თანახმად, საჯარო მოსამსახურემ სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებისას უნდა დაიცვას ეკონომიურობისა და ეფექტიანობის პრინციპი. საჯარო მოსამსახურემ ბოროტად არ უნდა ისარგებლოს სამსახურებრივი რესურსებით, რათა არ გაიფლანგოს ისინი.

133. ეთიკის კოდექსის მე-18 მუხლით საჯარო მოსამსახურე ვალდებულია, მინიმალურად ხარჯოს ადმინისტრაციული რესურსები და ისინი გამოიყენოს მისი დამსაქმებელი სახელმწიფო დაწესებულების საჭიროებების შესაბამისად.

კონფიდენციალური ინფორმაციის ბოროტად გამოყენება

134. LCC-ის მე-8 მუხლის თანახმად, საჯარო მოსამსახურეს უფლება არა აქვს, გაამჟღავნოს ან არასამსახურებრივი მიზნით გამოიყენოს სამსახურებრივი საიდუმლოების შემცველი ან სხვა კონფიდენციალური ინფორმაცია, რომლის საჯაროობაც შეზღუდულია საქართველოს კანონმდებლობით და რომელიც მისთვის სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებასთან დაკავშირებით გახდა ცნობილი.

135. „ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის“ მე-11 მუხლის თანახმად, ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილე საჯარო მოსამსახურეს უფლება არა აქვს გაამჟღავნოს ან არასამსახურებრივი მიზნით გამოიყენოს ადმინისტრაციული წარმოების დროს მიღებული ან შექმნილი საიდუმლო ინფორმაცია. პასუხისმგებლობა ასეთი სახის ინფორმაციის გამჟღავნების ან გამოყენებისათვის დეგება კანონით განსაზღვრული წესით. ამის მსგავსად, LCC-ის 13³ მუხლის თანახმად, საჯარო მოსამსახურეებმა უნდა მიიღონ საჭირო ზომები სახელმწიფო საიდუმლოების შემცველი, საჯარო მოსამსახურის რეპუტაციასთან დაკავშირებული, სამსახურებრივი უფლებამოსილების განხორციელებისას მოპოვებული, პერსონალური მონაცემების შემცველი და სხვა ინფორმაციის (საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის 50-ე მუხლის მე-4 ნაწილის გათვალისწინებით) კონფიდენციალურობის უზრუნველსაყოფად. ეს მოთხოვნა საჯარო მოსამსახურეზე მისი სამსახურიდან განთავისუფლების შემდეგაც ვრცელდება. კონფიდენციალურობის დარღვევა სისხლის სამართლის დანაშაულია.

დასაქმების შემდგომი შეზღუდვები

136. გათავისუფლებულ საჯარო მოსამსახურეს უფლება არ აქვს სამსახურიდან გათავისუფლებიდან ერთი წლის განმავლობაში დაიწყოს მუშაობა საჯარო დაწესებულებაში ან განახორციელოს საქმიანობა საწარმოში, რომელიც ბოლო სამი წლის განმავლობაში მისი სისტემატური ოფიციალური ზედამხედველობის ქვეშ

იყო. უფრო მეტიც, ამ პერიოდის განმავლობაში მას ასევე არ შეუძლია მიიღოს შემოსავალი ასეთი სახელმწიფო დაწესებულებიდან ან საწარმოდან (LCC-ის 13(10) მუხლი). LCC განსაზღვრავს "საწარმოს კონტროლს" როგორც „პირის (ორგანოს) უფლებამოსილებას კონკრეტული საწარმოს (მეწარმის) მიმართ, რომ მან პირადად ან თავისი სამსახურებრივი ზედამხედველობის ქვეშ მყოფი პირის მეშვეობით⁵³ შეამოწმოს საწარმოს (მეწარმის) საქმიანობა, ან დაუწესოს სამეწარმეო საქმიანობაში რაიმე შეზღუდვა ან შეღავათი, ანდა გასცეს ლიცენზია, სერტიფიკატი ან სხვაგვარი ნებართვა მის სამეწარმეო საქმიანობასთან დაკავშირებით.“ (მუხლი 6). GET აღნიშნავს, რომ PTEF-ის მიმართ მოქმედი აკრძალვა საჯარო დაწესებულებაში ან კერძო საწარმოში მუშაობის შესახებ თანამდებობის დატოვებიდან ერთი წლის განმავლობაში ვრცელდება მხოლოდ იმ დაწესებულებაზე ან საწარმოზე, რომელიც იმყოფებოდა დაინტერესებული პირის "სისტემატური ოფიციალური ზედამხედველობის" ქვეშ. თუმცა, არსებობს მცირე მითითებები ამ კონცეფციის ინტერპრეტაციის შესახებ და მისი პრაქტიკაში განხორციელების მაგალითები არ არის ხელმისაწვდომი.

137. იმ მიზნით, რომ თანამდებობის დატოვების შემდეგ თავიდან იქნეს არიდებული ყოფილ სამსახურში შექმნილი პირადი კავშირების ბოროტად გამოყენება ან/და ქონების სტატუსის არაპროპორციული ცვლილება, თანამდებობის პირი ვალდებულია, შეავსოს და წარადგინოს ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაცია თანამდებობიდან გათავისუფლებიდან ორი თვის განმავლობაში (თუ მან არ წარადგინა დეკლარაცია გათავისუფლების კალენდარული წლის განმავლობაში), ასევე გათავისუფლების შემდეგ წელს, წინა დეკლარაციის წარდგენის შესაბამისი თვის განმავლობაში, თუ ის არ არის დანიშნული სხვა თანამდებობაზე⁵⁴.

138. GET მიიჩნევს, რომ PTEF-ებზე მოქმედი დასაქმების შემდგომი შეზღუდვები უნდა გაძლიერდეს და PTEF-ების მიერ სამსახურის დატოვების ფაქტი კერძო სექტორში სამუშაოდ უკეთ უნდა დარეგულირდეს (ე.წ. „მბრუნავი კარი“), განსაკუთრებით იმ მიზნით, რომ მოხდეს ინტერესთა კონფლიქტისა და ინფორმაციის პოტენციურად ბოროტად გამოყენების პრევენცია. GET მიიჩნევს, რომ მოქმედი წესების ფარგლები ძალიან ვიწრო და მეტწილად არაეფექტურია. ეს უნდა გამოსწორდეს ისე, რომ წესები გავრცელდეს საჯარო და კერძო სექტორში დასაქმებაზე, როდესაც არსებობს ინტერესთა კონფლიქტის რისკი.

139. უფრო მეტიც, არსებული წესები უნდა გაფართოვდეს აღმასრულებელი ხელისუფლების ლობირების დასაფარავად თანამდებობის დატოვებისთანავე. ეს უნდა იქნეს გათვალისწინებული იმასთან ერთად, რომ არ არსებობს პრაქტიკული წესები PTEF-ების ლობისტებთან და სხვა მესამე მხარეებთან კონტაქტის თაობაზე

⁵³ LCC-ის მიზნებისათვის, „თანამდებობის პირის სამსახურებრივი ზედამხედველობის ქვეშ მყოფი პირი“ ნიშნავს პირს, რომლის მიერ გამოცემული ადმინისტრაციული აქტის ან შესრულებული ქმედების მიმართაც თანამდებობის პირი უფლებამოსილია: ა) გასცეს წერილობითი მითითებები გამოცემულ ადმინისტრაციულ აქტში ან შესრულებულ ქმედებაში ნაკლოვანების აღმოსაფხვრელად; ბ) შეაჩეროს ადმინისტრაციული აქტის აღსრულება ან მოქმედების შესრულება; გ) გააუქმოს ადმინისტრაციული აქტი.

⁵⁴ LCC-ის 14 (3) მუხლი.

(იხ. პუნქტი 95). „გაგრილების“ ერთწლიანი პერიოდი ასევე ძალიან მოკლეა იმისთვის, რომ ეფექტურად იმოქმედოს PTEF-ებზე. საბოლოოდ, GET-მა მოისმინა მოსაზრება იმის თაობაზე, რომ პრაქტიკაში არ ხდება დასაქმების შემდგომი შეზღუდვების აღსრულება. თანამდებობის დატოვების დღიდან ერთი წლის განმავლობაში ქონებისა და შემოსავლის დეკლარაციის წარდგენის გარდა⁵⁵ (იხ. 142 ქვემოთ), PTEF-ებს არ აქვთ სხვა ვალდებულება ამ პერიოდის გასვლის შემდეგ, დასაქმების შესახებ ინფორმაციის გაცხადების თაობაზე. GET ასევე არ იყო ინფორმირებული PTEF-ების მიმართ დაწესებული რაიმე სახის სანქციის შესახებ დასაქმების შემდგომი შეზღუდვების დარღვევის გამო. GET მიიჩნევს, რომ სისტემისათვის სასარგებლო იქნება სპეციალური მექანიზმის შემოღება, რომლითაც PTEF-ებმა უნდა მიიღონ თანხმობა ან რჩევა თანამდებობის დატოვების შემდეგ საჯარო ან სხვა სექტორებში ახალი სამუშაოს დაწყებამდე.

140. შესაბამისად, GRECO რეკომენდაციას იძლევა, რომ განმტკიცდეს დასაქმების შემდგომი შეზღუდვები, კერძოდ, (i) უმაღლესი აღმასრულებელი ფუნქციების მქონე პირთათვის წესების ფარგლების გაფართოების გზით და გარკვევით აკრძალვით მთავრობის მიმართ ლობისტური საქმიანობა გათავისუფლების შემდეგ გარკვეული პერიოდის განმავლობაში; და (ii) შეიქმნას ამ წესებთან შესაბამისობის ანგარიშგების, მონიტორინგისა და აღსრულების ეფექტური მექანიზმი.

ქონების, შემოსავლების, ვალდებულებებისა და ინტერესების გაცხადება

დეკლარირების მოთხოვნები

141. ფინანსური ინტერესების დეკლარირების ვალდებულება რეგულირდება LCC-ის IV თავით (ეკონომიკური ინტერესების დეკლარაცია და გამოქვეყნება - მუხლები 14-19). 6000-ზე მეტ თანამდებობის პირს მოეთხოვება წლიური ქონებრივი დეკლარაციების ონლაინწარდგენა. LCC-ის შესაბამისად, თანამდებობის პირები ვალდებული არიან წარადგინონ ქონებრივი დეკლარაციები ACB-ში (საჯარო სამსახურის ბიუროში 2023 წლის სექტემბრამდე) ერთიანი ელექტრონული ფორმით: ა) დანიშვნის/არჩევის თარიღიდან ორი თვის განმავლობაში, ბ) უფლებამოსილების ვადის განმავლობაში წელიწადში ერთხელ და გ) უფლებამოსილების ვადის დასრულებიდან ერთი წლის განმავლობაში. LCC-ის თანახმად, ყველა PTEF ვალდებულია, წარადგინოს წლიური ქონებრივი დეკლარაციები. ამასთან, მრჩეველებს მოეთხოვებათ ასეთი დეკლარაციების წარდგენა მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ისინი ადმინისტრაციულ თანამდებობას იკავებენ, ე.ი. მუშაობენ ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით და ასრულებენ ორგანიზაციულ-მენეჯერულ ფუნქციებს.

142. პერსონალური მონაცემების გარდა, ქონებრივი დეკლარაციები უნდა შეიცავდეს ინფორმაციას პირისა და მისი ოჯახის წევრების (მეუღლე,

⁵⁵ ორი თვის ვადაში, თუ მან წინა წელში არ წარადგინა დეკლარაცია. ინფორმაცია, რომელიც ეხება პირველ დანიშვნამდე პერიოდში შესრულებულ ანაზღაურებად სამუშაოს ან/და სამსახურიდან გათავისუფლების შემდგომ პერიოდს (დასაქმების თარიღები და ადგილი, ანაზღაურება) არ არის საჯარო და, შესაბამისად, არ ექვემდებარება შემოწმებას.

არასრულწლოვანი შვილი, გერი ან მასთან მუდმივად მცხოვრები პირი) შესახებ და მოიცავდეს შემდეგს: უძრავი ქონება; მოძრავი ქონება (გარდა ნაღდი ფულისა, ფასიანი ქაღალდებისა, საბანკო დეპოზიტებისა და ა.შ.), რომლის ღირებულებაც აღემატება 10 000 ლარს (3467 ევრო); ფასიანი ქაღალდები; ანგარიში ან/და დეპოზიტი საქართველოს ან სხვა ქვეყნის საბანკო ან/და საკრედიტო დაწესებულებაში; ნაღდი ფული 10 000 ლარზე მეტი ოდენობით (3467 ევრო); საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში მიღებული ნებისმიერი შემოსავალი, რომლის ოდენობა აღემატება 3000 ლარს (1040 ევრო) თითოეულ შემთხვევაში ან/და ხარჯები, რომელთა ოდენობა აღემატება 5000 ლარს (1733 ევრო) თითოეულ შემთხვევაში; საანგარიშო პერიოდში სამუშაოს შესრულებიდან მიღებული შემოსავალი (საშემოსავლო გადასახადის გამოკლებით); ნებისმიერი დადებული ხელშეკრულება, რომლის ღირებულება აღემატება 10,000 ლარს (3,467 ევრო) (მათ შორის მართვაში მინდობის ხელშეკრულებები, მათი ღირებულების მიუხედავად); ნებისმიერი საჩუქარი 500 ლარზე მეტი ღირებულებით (173 ევრო), მიღებული საანგარიშო პერიოდში; და პირდაპირი ან არაპირდაპირი მონაწილეობა საწარმოს/კომპანიის საქმიანობაში საქართველოში ან მის ფარგლებს გარეთ.

143. დეკლარაციაში მოცემული ინფორმაცია ინახება CSB-ის რეესტრში (2023 წლის სექტემბრიდან – ACB) და გამოქვეყნებულია საჯაროდ⁵⁶, გარდა დეკლარაციის საიდუმლო ველისა (ანუ ქონების სახე და მასთან დაკავშირებული პირის ან/და მისი ოჯახის წევრების ვინაობა, პირის ან/და მისი ოჯახის წევრების აღნიშნულ ქონებასთან კავშირის სახე, საბაზრო ღირებულება ან/და ქონების ოდენობა). ყველა დეკლარაცია (გარდა იმ თანამდებობის პირთა დეკლარაციებისა, რომელთა თანამდებობებსაც მინიჭებული აქვს შესაბამისი კლასიფიკაცია სახელმწიფო საიდუმლოების შესახებ კანონის შესაბამისად) საჯაროდ ხელმისაწვდომია და გამოქვეყნებულია ოფიციალურ ვებგვერდზე წარდგენიდან 48 საათის განმავლობაში. დეტალური ძებნის ფუნქცია მოცემულია ვებგვერდზე, სადაც ისინი ქვეყნდება. დეტალური ძიება მოიცავს დეკლარანტის სახელის ან/და გვარის, ორგანიზაციის, დეკლარაციის შევსების წლის და ნებისმიერი საკვანძო სიტყვის (მაგალითად, მანქანის მოდელის, ქონების ტიპის და ა.შ.) ძიებას. დეკლარაციიდან მიღებული ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ნებისმიერი დაინტერესებული პირისთვის და არ საჭიროებს გამოქვეყნებაზე წინასწარ ნებართვას. ნებისმიერ პირს ასევე შეუძლია, საფასურის სანაცვლოდ, მოითხოვოს თანამდებობის პირის შევსებული ქონებრივი დეკლარაციის ასლის მიღება და გაეცნოს მას, გარდა პირადი ნომრისა, მუდმივი საცხოვრებელი მისამართისა და ტელეფონის ნომრისა, ასევე პირველად დანიშვნამდე ან განთავისუფლების შემდეგ პერიოდში⁵⁷ შესრულებულ ანაზღაურებად სამუშაოსთან დაკავშირებული ინფორმაციისა და დეკლარაციის საიდუმლო ველისა.

144. GET კმაყოფილებით აღნიშნავს, რომ საქართველოს გააჩნია ქონებისა და ფინანსური ინტერესების დეკლარირების საკმაოდ ყოვლისმომცველი სისტემა და ეს დეკლარაციები საჯაროდ ქვეყნდება. GET-ის თანახმად, სისტემა შეიძლება კიდევ უფრო გაუმჯობესდეს, რათა პირდაპირ მოიცავდეს ყველა PTEF-ს, მათ შორის

⁵⁶ ვებგვერდზე <https://declaration.acb.gov.ge/>

⁵⁷ LCC-ის 19 (1) მუხლი.

მრჩევლებს, რომლებიც არ იკავებენ ადმინისტრაციულ თანამდებობას, მაგრამ, მიუხედავად ამისა, დაკავშირებული არიან მინისტრის მიერ გადაწყვეტილების მიღებასთან. GET ასევე აღნიშნავს, რომ PTEF-ები არ არიან ვალდებული, დეკლარაციაში შეიტანონ ახლო ნათესავების (გარდა მეუღლისა, არასრულწლოვანი შვილისა ან გერისა) ქონება, თუ ისინი არ ცხოვრობენ ამ პირთან ერთად მუდმივად.⁵⁸ რამდენიმე თანამოსაუბრის აზრით, რომლებსაც GET შეხვდა, ეს ხარვეზი გამოიყენება დეკლარაციის მოთხოვნების გვერდის ავლის მიზნით, მაგალითად, ქონების გადაცემით პარტნიორზე, რომელიც განზრახ არ არის რეგისტრირებული იმავე მისამართზე. კანონი არ განმარტავს, უნდა შეიცავდეს თუ არა ქონებრივი დეკლარაციები ოჯახის წევრების ფინანსურ ინფორმაციას, მიუხედავად მათი ოფიციალური რეგისტრაციის მისამართისა, როგორც ამას ხელისუფლება განმარტავს. GET მიიჩნევს, რომ არ არსებობს მკაფიო გამოხატული საერთო კონსენსუსი კანონის ასეთი ინტერპრეტაციის შესახებ. მას მიაჩნია, რომ ამ მნიშვნელოვან სფეროში ნებისმიერი შესაძლო ექვი უნდა აღმოიფხვრას გასაგები და ზუსტი მითითებებით.

145. გამჭვირვალობასთან დაკავშირებით, GET აღნიშნავს, რომ ყველა დეკლარაცია გამოქვეყნებულია PDF ფორმატში და ხელმისაწვდომია ღია მონაცემთა ფორმატში. ამასთან, PTEF-ების გამოქვეყნებული დეკლარაციები არ იძლევა სრულ სურათს პოტენციური ინტერესთა კონფლიქტის შესახებ, რადგან ისინი არ შეიცავს შესაბამის ინფორმაციას მათ საქმიანობასთან დაკავშირებით დანიშვნამდე, ასევე თანამდებობის დატოვების შემდეგ პერიოდში, როგორცაა, მაგალითად, სამუშაო ადგილი და ანაზღაურება. 2022 წლის ანგარიშში OECD-მ ხაზი გაუსვა, რომ ეს შეზღუდვა „გადაჭარბებულად და გაუმართლებლად გამოიყურება, რადგან ის არ იძლევა ქონების დეკლარაციების მნიშვნელოვანი საჯარო შემოწმების საშუალებას, განსაკუთრებით პოტენციურ ინტერესთა კონფლიქტებთან დაკავშირებით“.⁵⁹ GET მიიჩნევს, რომ გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების მიზნით, არსებული სისტემა უნდა გადაიხედოს, რათა ასეთი ინფორმაცია საჯაროდ გამოქვეყნდეს ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციებში.

146. ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, GRECO რეკომენდაციას უწევს (i) გაფართოვდეს ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციის სისტემა და გავრცელდეს ყველა იმ პირზე, რომლებიც ასრულებენ უმაღლეს აღმასრულებელ ფუნქციებს, მათ შორის პრემიერ-მინისტრისა და მინისტრების ყველა მრჩეველზე; (ii) დაზუსტდეს ოჯახის წევრების ცნება, რომელთა ფინანსური ინფორმაცია უნდა იყოს შეტანილი ასეთ დეკლარაციებში; და (iii) მაღალი აღმასრულებელი თანამდებობის პირების მიერ წარდგენილი ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციაში გაფართოვდეს საჯაროდ გამოქვეყნებული ინფორმაციის შინაარსი, მათ შორის საანგარიშო პერიოდში დანიშვნამდე და უფლებამოსილების დასრულების შემდგომ მიღებული ანაზღაურებადი სამუშაოს შესახებ.

⁵⁸ LCC-ის მე-4 მუხლის თანახმად, ტერმინი „ოჯახის წევრი“ მოიცავს პირის მეუღლეს, არასრულწლოვან შვილს, გერს ან მასთან მუდმივად მცხოვრებ პირს.

⁵⁹ იხილეთ OECD-ის ანგარიში საქართველოს შესახებ, [სტამბულის ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმის ფარგლებში მონიტორინგის საპილოტე მე-5 რაუნდი](#), 2022 წლის 30 მაისი, გვ. 35.

147. 2023 წლის სექტემბრამდე CSB პასუხისმგებელი იყო ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციების მონიტორინგზე და მასში შემავალი ინფორმაციის სიზუსტის შემოწმებაზე. CSB-ის ფარგლებში 2017 წელს შეიქმნა სპეციალური სტრუქტურული ერთეული - ქონებრივი დეკლარაციების მონიტორინგის დეპარტამენტი, რომელსაც მიენიჭა ქონებრივი დეკლარაციების გადამოწმების ექსკლუზიური უფლებამოსილება და პასუხისმგებლობა⁶⁰. ადგილზე ვიზიტის დროს დეპარტამენტში დამტკიცებული იყო რვა სრულ განაკვეთიანი თანამდებობა, ხოლო დეპარტამენტში უკვე დასაქმებული იყო შვიდი თანამშრომელი სრულ განაკვეთზე. 2023 წლის სექტემბრიდან ეს ფუნქცია გადაეცა ACB-ს, უფრო ზუსტად კი თანამდებობის პირთა ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარირების უზრუნველყოფის დეპარტამენტსა და თანამდებობის პირთა ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციების მონიტორინგის დეპარტამენტს. GET-ს ეცნობა, რომ მანამდე CSB-ში დასაქმებული პერსონალი გადაყვანილ იქნა ACB-ში 2023 წლის სექტემბერში და რომ CSB-ის მიერ გაწეული სამუშაოს საფუძველზე, ქონებრივი დეკლარაციების გადამოწმების მეთოდოლოგია შენარჩუნდებოდა, თუმცა გარკვეული გაუმჯობესებათა გათვალისწინებით.

148. როგორც ადრე, თანამდებობის პირის ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციის შემოწმების დაწყების საფუძველია: ა) შემთხვევითი შერჩევა დეკლარაციის ერთიან ელექტრონულ სისტემაში; ბ) დასაბუთებული წერილობითი განცხადება; და გ) მუდმივმოქმედი კომისიის მიერ შერჩეული დეკლარაციები კონკრეტული რისკფაქტორების (საჯარო და პოლიტიკური თანამდებობის პირების თანამდებობები, კორუფციის განსაკუთრებული რისკი, მაღალი საზოგადოებრივი ინტერესი და მონიტორინგის შედეგად გამოვლენილი დარღვევები) საფუძველზე⁶¹. ყოველწლიურ აუდიტს დაქვემდებარებული ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციები შეირჩევა ყოველი კალენდარული წლის დასაწყისში. 2023 წლამდე ბიურო ყოველწლიურად განიხილავდა ყველა დეკლარაციის დაახლოებით 10%-ს, მათ შორის 5% შემთხვევით იყო შერჩეული დეკლარაციის ერთიანი ელექტრონული სისტემის მიერ, ხოლო 5% - შერჩეული დამოუკიდებელი კომისიის მიერ, რომელიც შედგებოდა ხუთი წევრისგან (სამი არასამთავრობო ორგანიზაციის წარმომადგენელი და ორი აკადემიური წრის წარმომადგენელი), ზემოაღნიშნული რისკის ფაქტორებიდან გამომდინარე. შესამოწმებელი დეკლარაციების საერთო რაოდენობა განსხვავებულია წლიდან წლამდე, რაც დამოკიდებულია იმაზე, თუ რა რაოდენობის დასაბუთებული წერილობითი მოთხოვნა იქნება წარმოდგენილი დეკლარაციების შემოწმებასთან დაკავშირებით.

149. მას შემდეგ, რაც 2017 წელს ამოქმედდა დეკლარაციების მონიტორინგის ვალდებულება, 2022 წლამდე პერიოდში, CSB-მ მოახდინა 2084 დეკლარაციის

⁶⁰ ევროპის საბჭომ მხარი დაუჭირა CSB-ის ძალისხმევას ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციისა და შემოწმების არსებული სისტემის გაუმჯობესებაში (PGG II პროექტი). იხილეთ: [საჯარო სამსახურის ბიურო საქართველოში თანამდებობის პირების მიერ წარდგენილი ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციის შემოწმების რეჟიმის შემდგომი გაუმჯობესების მიზნით](#), 2022 წლის 13 ოქტომბერი.

⁶¹ LCC-ის 18¹ მუხლის მე-2 და მე-3 პუნქტები.

მონიტორინგი (იხ. ცხრილი ქვემოთ). ამ პერიოდში არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და აკადემიური წრის წარმომადგენლებისგან შემდგარი დამოუკიდებელი კომისია მხოლოდ ერთხელ, 2018 წელს შეიქმნა, გავრცელებული ინფორმაციით, კომისიაში არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლად წარდგენილი კანდიდატების ნაკლებობის გამო. შედეგად, ბოლო წლებში მონიტორინგისთვის დეკლარაციების შესარჩევი პროცესის მიმართ რისკზე დაფუძნებული მიდგომა არ გამოიყენება. ხელისუფლებამ მიუთითა, რომ 2022 წლის 15 დეკემბერს შეიქმნა დამოუკიდებელი კომისია, რომელმაც 2023 წელს კორუფციული რისკვაქტორების საფუძველზე შეარჩია მოხელეები, რომელთა მონიტორინგი უნდა განხორციელდებოდა. კომისია სამჯერ შეიკრიბა და განსახილველად შეარჩია 317 დეკლარაცია, მათ შორის ყველა PTEF-ის ჩათვლით. კიდევ 317 თანამდებობის პირი შემთხვევითობის პრინციპით შეირჩა დეკლარაციის ერთიანი ელექტრონული სისტემის დახმარებით. ამასთან, დეკლარაციები შეირჩა მოქალაქეების დასაბუთებული განცხადებების საფუძველზე (6 გამოირიცხა საბოლოო მონიტორინგიდან).

	2023		2022		2021		2020		2019		2018	
	ქალი	კაცი	ქალი	კაცი	ქალი	კაცი	ქალი	კაცი	ქალი	კაცი	ქალი	კაცი
საჯარო სამსახურის ბიუროში წარდგენილი დეკლარაციების რაოდენობა	1649	5332	1471	5408	1313	4935	1303	4971	1393	5405	1479	6107
დეკლარაციის დავიანებით წარდგენის გამო დაჯარიმებულ საჯარო მოხელეთა რაოდენობა	6	69	3	58	6	29	2	7	2	9	3	21
საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ შემოწმებული დეკლარაციების რაოდენობა	130	590	73	304	62	241	74	275	108	499	71	377
დეკლარაციის შემოწმების შედეგად დაჯარიმებულ საჯარო მოხელეთა რაოდენობა	29	185	22	114	23	110	34	143	33	221	49	298
საჯარო მოხელეთა რაოდენობა, რომელთა მიმართაც გამოყენებულ იქნა გაფრთხილება დეკლარაციის შემოწმების შედეგად	1	4	6	39	4	28	7	22	15	60	9	22
დეკლარაციების შემოწმების შედეგად, სამართალდამცავი უწყებებისთვის გადაცემული დეკლარაციების რაოდენობა	0	0	0	0	0	1	0	1	0	1	1	0

ACB-ის სტატისტიკა 2023 წლის 1 სექტემბრის მდგომარეობით

150. დეკლარაციების მონიტორინგი ხორციელდება სახელმწიფო უწყებების მიერ წარმოებულ ელექტრონულ მონაცემთა ბაზებში შევსებულ დეკლარაციაში მოცემული მონაცემების სიზუსტის შემოწმებით, თანამდებობის პირის მიერ ACB-ში წარდგენილი მტკიცებულებების ან/და სხვა წერილობითი მტკიცებულებების შემოწმებით, აგრეთვე ადმინისტრაციული ორგანოების დახმარებით (LCC-ის მუხლი 18¹.9). შესამოწმებელი თანამდებობის პირის ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციის მონიტორინგის ინსტრუქციას განსაზღვრავს საქართველოს მთავრობა. დარღვევების აღმოჩენის შემთხვევაში მიიღება შემდეგი ქმედებები: ა)

ACB-ს შეუძლია გაფრთხილების მიცემა მცირე დარღვევების შესახებ; ბ) ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის შემთხვევაში ACB-ს უფლება აქვს, თანამდებობის პირს დააკისროს პირდაპირი ადმინისტრაციული ჯარიმა⁶² (ქონებრივი დეკლარაციის შევსების წესის უნებლიე დარღვევის შემთხვევაში); გ) ACB-ს შეუძლია მიმართოს სამართალდამცველ ორგანოებს, თუ არსებობს დანაშაულებრივი ქმედების ნიშნები. LCC-ით დადგენილ ვადაში ქონებრივი დეკლარაციის წარუდგენლობა იწვევს დაჯარიმებას 1000 ლარის (დაახლოებით 347 ევრო) ოდენობით.

151. თანამდებობის პირის ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაცია უარყოფითად ფასდება, თუ ACB-ს მიერ მოთხოვნილი ინფორმაცია და დოკუმენტაცია არ არის წარმოდგენილი ან არასრული ან არასწორია. თუ თანამდებობის პირის დეკლარაციაში განზრახ არის შეტანილი არასრული ან არასწორი მონაცემები და აღინიშნება დანაშაულის ნიშნები, ACB ვალდებულია, შესაბამისი დეკლარაცია და საქმის მასალები გადაუგზავნოს შესაბამის სამართალდამცველ ორგანოს შემდგომი რეაგირებისთვის. სისხლის სამართლის კოდექსის 355-ე მუხლის თანახმად, ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციის წარუდგენლობა, ჩადენილი ასეთი ქმედებისათვის ადმინისტრაციული სახდელის დადების შემდეგ ან დეკლარაციაში განზრახ არასრული ან არასწორი მონაცემის შეტანა ისჯება ჯარიმით ან საზოგადოებისათვის სასარგებლო შრომით ვადით ას ოციდან ორას საათამდე, თანამდებობის დაკავების ან საქმიანობის უფლების ჩამორთმევით ვადით სამ წლამდე.

152. CSB-ის მიერ მოწოდებული სტატისტიკის მიხედვით, 2021 წელს ერთი მინისტრი დაჯარიმდა, მინისტრის ორმა მოადგილემ მიიღო გაფრთხილება (ერთი 2021 წელს და ერთი 2022 წელს), ხოლო ბოლო სამი წლის განმავლობაში დაჯარიმდა მინისტრის ხუთი მოადგილე (სამი - 2020 წელს, ერთი - 2021 წელს და ერთი - 2022 წელს). გარდა ამისა, 2017 წლიდან დღემდე პროკურატურაში სისხლისსამართლებრივი დევნის მიზნით სულ გაგზავნილია 17 საქმე: 11 საქმე დეკლარაციის მონიტორინგის შედეგად (7 საქმე - 2017 წელს, 1 საქმე - 2018 წელს, 1 საქმე - 2019 წელს, 1 საქმე - 2020 წელს, 1 საქმე - 2021 წელს და არცერთი საქმე 2022 წელს) და ექვსი შემთხვევა დეკლარაციის წარუდგენლობის შედეგად (ერთმა დეკლარანტმა დეკლარაცია ორჯერ არ წარადგინა). ადგილზე სტუმრობისას პროკურატურამ განაცხადა, რომ ამ საქმეებიდან შვიდზე გამოძიება მიმდინარეობს. თუმცა, თანამოსაუბრეებმა განაცხადეს, რომ ბოლო ხუთი წლის განმავლობაში PTEF-ების მიმართ არანაირი სისხლისსამართლებრივი სანქცია არ ყოფილა გამოყენებული ქონებრივი დეკლარაციების მონიტორინგთან დაკავშირებით. აღინიშნა, რომ არასწორი ან არასრული ინფორმაციისთვის ჯარიმების დაწესების უმეტეს შემთხვევაში, CSB თვლიდა, რომ მოხდა ტექნიკური შეცდომა ან რაღაც „გამორჩენილია“, ე.ი. შეცდომა არ იყო განზრახ ჩადენილი. ვინაიდან არასრული ან

⁶² დეკლარაციაში არასრული ან არასწორი მონაცემების აღმოჩენის შემთხვევაში თანამდებობის პირი დაჯარიმდება თანამდებობრივი სარგოს 20%-ის ოდენობით, მაგრამ არანაკლებ 500 ლარისა (173 ევრო), ხოლო თანამდებობიდან გათავისუფლებული პირი დაჯარიმდება თანამდებობაზე ყოფნისას მიღებული ბოლო თანამდებობრივი სარგოს 20%-ის ოდენობით, მაგრამ არანაკლებ 500 ლარისა (173 ევრო), რისთვისაც გამოიყენა ინდივიდუალური ადმინისტრაციული აქტი – განკარგულება (მუხლი 20 (1¹) LCC).

არასწორი დეკლარაციისთვის სისხლის სამართლის დანაშაული განზრახვას მოითხოვს, ამით აიხსნება ბოლო წლებში პროკურატურისათვის გადაცემული საქმეების დაბალი რაოდენობა.

153. GET აღიარებს, რომ ქონებრივი დეკლარაციების გადამოწმება მნიშვნელოვნად განვითარდა ბოლო წლებში. მიუხედავად იმისა, რომ ეს მისასალმებელია, სისტემა განიცდის მთელ რიგ ნაკლოვანებებს, რომლებიც უნდა აღმოიფხვრას მისი სრული ეფექტურობის უზრუნველსაყოფად. პირველ რიგში, 2019-2022 წლებში მონიტორინგისთვის დეკლარაციების შერჩევისას არ იყო გამოყენებული რისკზე დაფუძნებული მიდგომა, რადგან ამ შერჩევაზე პასუხისმგებელი კომისია არ შეიკრიბა. GET მიიჩნევს, რომ შემოწმებისთვის დეკლარაციების შერჩევა კონკრეტული რისკის ფაქტორების საფუძველზე არ უნდა იყოს დამოკიდებული მხოლოდ ამ მიზნით კომისიის შექმნაზე. კერძოდ, შესაძლებელი უნდა იყოს განაცხადის კონტროლი თანამდებობრივად (ex officio) გონივრული ექვსის საფუძველზე. მეორე, ქონებრივი დეკლარაციების მონიტორინგი არ მოიცავს ინტერესთა კონფლიქტის ან დაუსაბუთებელი გამდიდრების შემთხვევებს. გადამოწმება შემოიფარგლება ასეთი დეკლარაციის ქმედითი წარდგენითა და მოწოდებული ინფორმაციის სიზუსტის გადამოწმებით (სახელმწიფო რეესტრებთან ჯვარედინი შემოწმების გზით), რაიმე არსებითი ინსპექტირების ჩატარების გარეშე⁶³. GET-ის აზრით, PTEF-ების დეკლარაციები უნდა დაექვემდებაროს სიღრმისეულ შეფასებას სისტემატურად და რეგულარულად, იმის გათვალისწინებით, რომ ისინი აღმასრულებელი შტოს ზედა რგოლს შეადგენენ და ჩართული არიან გადაწყვეტილების მიღებაში. ეს მნიშვნელოვანია ინტერესთა კონფლიქტის თავიდან ასაცილებლად და საზოგადოების ნდობის შესანარჩუნებლად ხელისუფლების წარმომადგენლების კეთილსინდისიერების მიმართ. საბოლოოდ, ეფექტური და მთლიანობაში, შემაჩერებელი და შემაკავებელი სანქციების ნაკლებობა, GET-ის ბევრი თანამოსაუბრის აზრით, არის არსებული სისტემის ყველაზე მნიშვნელოვანი სისუსტე. დღემდე სანქციები მოიცავს ადმინისტრაციულ ჯარიმებს, რომელთა ოდენობა ხელფასის გარკვეულ პროცენტს შეადგენს. მიუხედავად იმისა, რომ სისხლისსამართლებრივი სანქციები, მათ შორის საქმიანობის უფლებების ჩამორთმევა, კანონით არის გათვალისწინებული, ისინი პრაქტიკაში არასოდეს გამოყენებულა.

154. GET-ისთვის ცნობილია ის ფაქტი, რომ ეს შეფასება ხდება გადამწყვეტ მომენტში, ერთი ორგანოდან მეორეზე გადასვლისას. თუმცა, ის იმედოვნებს, რომ ეს გადასვლა არ დააზიანებს მიმდინარე მონიტორინგს, არამედ პირიქით, შექმნის შესაძლებლობას გამოვლენილი ხარვეზების აღმოსაფხვრელად. ამას თან ერთვის საკმარისი ფინანსური და ადამიანური რესურსები, რომელიც გააჩნია ACB-ს, რათა ეფექტურად შეასრულოს თავისი ამოცანები, როგორც ზემოთ არის რეკომენდირებული (იხ. პუნქტი 69). GRECO რეკომენდაციას იძლევა, რომ უმაღლესი აღმასრულებელი ფუნქციების მქონე პირების მიერ წარდგენილი

⁶³ GET-ს ადგილზე ვიზიტის შემდეგ ეცნობა, რომ პარლამენტს წარედგინა საკანონმდებლო ცვლილებების პაკეტი თანამდებობის პირთა ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციების სრული მონიტორინგის უზრუნველსაყოფად, რაც გულისხმობს ACB-ისთვის დამატებითი უფლებამოსილების მინიჭებას. დეკლარაცია არ გამოქვეყნდება ამ შემოწმების დასრულებამდე, რისთვისაც დაწესებულია ერთთვიანი ვადა.

დეკლარაციები დაექვემდებაროს რეგულარულ შინაარსობრივ შემოწმებას, მათ შორის რისკზე დაფუძნებული მიდგომის ჩათვლით, და გამოყენებულ იქნეს ეფექტური, თანაზომიერი და შემაკავებელი სანქციები წესების დარღვევის შემთხვევაში.

ანგარიშვალდებულება და აღსრულების მექანიზმები

სისხლის სამართლის პროცესი და იმუნიტეტები

155. საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, იმუნიტეტი მხოლოდ საქართველოს პრეზიდენტს აქვს. აღმასრულებელი ხელისუფლების სხვა თანამდებობის პირები არ სარგებლობენ იმუნიტეტით ან განსაკუთრებული სისხლის სამართლის პროცედურებით, გარდა იმისა, რომელიც გამოიყენება ჩვეულებრივი მოქალაქეების მიმართ. იმუნიტეტი არ იცავს პრემიერ-მინისტრს და მთავრობის სხვა წევრებს სისხლისსამართლებრივი დევნიდან.

156. საქართველოში არ არსებობს სპეციალური ორგანო, რომელიც გამოიძიებდა კორუფციულ დანაშაულებს და ამ სფეროში უფლებამოსილებები განაწილებულია პროკურატურასა და საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურს შორის (SSSG).

157. „პროკურატურის შესახებ“ ორგანული კანონის მე-15 მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, გენერალური პროკურორი ახორციელებს სისხლისსამართლებრივ დევნას, თუ დანაშაული ჩაიდინა პრეზიდენტმა, პრემიერ-მინისტრმა ან მთავრობის სხვა წევრმა. გამოძიება და დევნა ევალება საქართველოს პროკურატურის (PSG-ის) კორუფციულ დანაშაულზე სისხლის სამართლებრივი დევნის სამმართველოს.

158. „სისხლის სამართლის საქმეთა საგამოძიებო და ტერიტორიული საგამოძიებო ქვემდებარეობის განსაზღვრის შესახებ“ საქართველოს გენერალური პროკურორის 2019 წლის 23 აგვისტოს №3 ბრძანების მიხედვით, SSSG-ის ანტიკორუფციული სააგენტო ახორციელებს საგამოძიებო იურისდიქციას სისხლის სამართლის კოდექსის შემდეგ მუხლებთან დაკავშირებით: 332-ე მუხლი (სამსახურებრივი უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენება), 333-ე მუხლი (სამსახურებრივი უფლებამოსილების გადამეტება), 334-ე (ბრალდებულის სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობისაგან უკანონო გათავისუფლება), 337-ე მუხლი (სამეწარმეო საქმიანობაში უკანონო მონაწილეობა), 338-ე მუხლი (ქრთამის აღება), 339-ე მუხლი (ქრთამის მიცემა), 339¹ მუხლი (ზეგავლენით ვაჭრობა), 340-ე მუხლი (კანონით აკრძალული საჩუქრის მიღება), 341-ე მუხლი (სამსახურებრივი სიყალბე) და 342-ე მუხლი (სამსახურებრივი გულგრილობა), თუ ეს დანაშაულები გამოვლენილია SSSG-ის მიერ და არ ხვდება პროკურატურის, იუსტიციის სამინისტროს გენერალური ინსპექციის⁶⁴ ან საქართველოს სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის გამოძიებლების იურისდიქციაში.

⁶⁴ გენერალური ინსპექცია უფლებამოსილია გამოიძიოს კორუფციული დანაშაულები მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ჩადენილია იუსტიციის სამინისტროს თანამშრომლების მიერ, გარდა იუსტიციის მინისტრისა.

159. ბოლო ხუთი წლის განმავლობაში (2018-2023) შვიდი მაღალი თანამდებობის პირი, მათ შორის თავდაცვის ყოფილი მინისტრი, იუსტიციის ყოფილი მინისტრი და ეკონომიკური განვითარების მინისტრის ყოფილი მოადგილე, გაასამართლეს კორუფციის ბრალდებით ან მასთან დაკავშირებულ სამართალდარღვევებზე. GET აღნიშნავს, რომ შედარებით ნაკლები რაოდენობის PTEF-ი იდენტიფიცირდა სისხლისსამართლებრივად კორუფციული დანაშაულებისთვის, განსაკუთრებით იმ კორუფციულ ბრალდებებთან შედარებით, რომლებიც ფართოდ შუქდებოდა სამოქალაქო საზოგადოების⁶⁵ თუ მედიის მიერ, და რომ მათი დევნა დაიწყო თანამდებობის დატოვების შემდეგ. რამდენიმე თანამოსაუბრემ ახსენა PTEF-ებთან დაკავშირებული სავარაუდო კორუფციის შემთხვევები, რომლებიც არ იყო გამოძიებული პროკურატურის მიერ, ისევე როგორც საქმეები, რომლებიც, გავრცელებული ინფორმაციით, იყო გამოძიებული, მაგრამ შემდეგ წლების განმავლობაში გაჭიანურდა, რამაც გააჩინა პოლიტიზირების ეჭვი. პროკურატურამ აღნიშნა, რომ ეს საქმეები საფუძვლიანად იქნა შესწავლილი და მიმდინარეობს სისხლის სამართლის გამოძიება დანაშაულის ნიშნების შემცველ ფაქტებზე, ხოლო მსგავსი ნიშნების არმქონე საქმეებზე სისხლის სამართლის გამოძიება არ დაწყებულა.

160. GET აღნიშნავს, რომ საქართველოს აქვს კორუფციული დანაშაულების გამოძიების რთული სისტემა. ადგილზე ვიზიტისას ექსპერტთა ჯგუფმა განიხილა სხვადასხვა სიტუაციები იმის გასაგებად, თუ როგორ მუშაობს სისტემა პრაქტიკაში. კერძოდ, PSG-ს აქვს ექსკლუზიური კომპეტენცია გამოიძიოს კონკრეტული საჯარო მოხელეების მიერ ჩადენილი კორუფცია (არსებითი საგამოძიებო კომპეტენცია), მათ შორის პრეზიდენტის, პრემიერის ან მთავრობის სხვა წევრის ჩათვლით. ამ შემთხვევაში პასუხისმგებლობა ეკისრება PSG-ს კორუფციულ დანაშაულზე სისხლის სამართლებრივი დევნის სამმართველოს, ხოლო SSSG ვალდებულია დაუყოვნებლივ გადასცეს საქმე PSG-ს. სხვა თანამდებობის პირებთან დაკავშირებული კორუფციული დანაშაულების გამოძიებასთან დაკავშირებით, PSG და SSSG-ის ანტიკორუფციული სააგენტო ორივე უფლებამოსილია, ჩაატარონ გამოძიება, თუმცა ეს არის პირობითი, წახალისებაზე დაფუძნებული კომპეტენცია. ეს ნიშნავს, რომ სააგენტო, რომელიც აღმოაჩენს კორუფციას, საბოლოოდ კომპეტენტურია გამოძიების ჩასატარებლად. მიუხედავად იმისა, რომ საერთო კონსენსუსი მიღწეულია იმის შესახებ, რომ ქვეყანაში წვრილმანი კორუფცია აღმოფხვრილია, ადგილზე შეხვედრის დროს თანამოსაუბრეები განსაკუთრებულ შემოთვალისწინებებს გამოხატავდნენ იმის თაობაზე, რომ არსებული სისტემა ეფექტურად არ იძიებს და არ დევნის მაღალი დონის თანამდებობის პირებს, რომლებიც ექვიტანული არიან კორუფციულ დანაშაულთა ჩადენაში.

161. ამ კონტექსტში, GET-ს სურს ხაზი გაუსვას, თუ რამდენად მნიშვნელოვანია სახელმწიფოს უმაღლეს დონეზე ჩადენილ კორუფციულ დანაშაულებთან მიმართებაში სპეციალიზაციის მაღალი ხარისხის უზრუნველყოფა.

⁶⁵ „საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო“ რეგულარულად ანახლებს სავარაუდო მაღალი დონის კორუფციის შემთხვევების სიას, რომლებიც, მისი აზრით, სათანადოდ არ იქნა გამოძიებული: <https://transparency.ge/en/blog/alleged-cases-high-level-corruption-periodically-updated-list>.

ამავდროულად, სხვადასხვა მექანიზმების არსებობამ არ უნდა გამოიწვიოს გაურკვეველი პასუხისმგებლობა და, შედეგად, შეზღუდოს შესაძლებლობა, პროაქტიულად გამოიძიონ და ეფექტურად განახორციელონ ეფექტური დევნა კორუფციული დანაშაულებისათვის. მიუხედავად იმისა, თუ რა სისტემას ირჩევს ცალკეული სახელმწიფო პროკურატურის ორგანიზებისას და მიუხედავად იმისა, არიან თუ არა პროკურორები ფუნქციურად დამოუკიდებელი თუ იერარქიულად დაქვემდებარებული აღმასრულებელ ხელისუფლებას, GRECO-ს მყარი მოსაზრებით, რომელიც დაფუძნებულია საერთაშორისო სტანდარტებზე, იგი მოითხოვს გარანტიების უზრუნველყოფას კორუფციის საქმეების გამოძიებისას და სისხლის სამართლებრივი დევნისას, რათა გამოირიცხოს ყოველგვარი არასათანადო გარე ან შიდა გავლენა⁶⁶. ამიტომ GRECO რეკომენდაციას უწევს კორუფციულ დანაშაულებში ექვმიტანილი უმაღლესი აღმასრულებელი ფუნქციების მქონე პირთა მიმართ გამოძიებისა და სისხლისსამართლებრივი დევნის პრაქტიკაში უზრუნველყოფილი იყოს დამოუკიდებლობა და ეფექტიანობა, რათა გარანტირებული იყოს სისხლის სამართლებრივი დევნის კეთილსინდისიერება.

162. კიდევ ერთი ასპექტი, რომელიც განიხილებოდა ვიზიტის დროს, იყო PTEF-ებთან დაკავშირებით კორუფციული დანაშაულების შესახებ დეტალური სტატისტიკის ნაკლებობა. ხელისუფლებამ მიუთითა PSG-სა და SSSG-ის წლიური ანგარიშების სტატისტიკაზე, ასევე საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის ვებგვერდზე გამოქვეყნებული სისხლის სამართლის კოდექსის მუხლების შესახებ ინფორმაციაზე⁶⁷. თუმცა, არ არსებობს სტატისტიკა, რომელიც დაყოფილია პიროვნების პოზიციის, დანაშაულის ტიპის ან დაკისრებული სასჯელის მიხედვით. GET-ის თანახმად, ეს არის ხარვეზი PTEF-ების დონეზე კორუფციის პრევენციის მიზნებისათვის. GET-ს მიაჩნია, რომ გამჭვირვალობა მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტია საზოგადოების ნდობის შესანარჩუნებლად და მოქალაქეების დასარწმუნებლად, რომ ახორციელებენ გამოსასწორებელ ქმედებებს, როდესაც ხდება დარღვევები, თვითდაცვის შესახებ მცდარი წარმოდგენების გასაქარწყლებლად ხელისუფლების უმაღლეს დონეზე. უფრო მეტიც, დეტალური სისხლისსამართლებრივი ჩანაწერების წარმოება ხელს შეუწყობს აღმასრულებელი ხელისუფლების შიგნით ქცევითი გადახრის გამოვლენას და ამგვარი შემთხვევების უკეთ შემჩნევას რისკის მართვის მიზნებისთვის. GRECO მოუწოდებს ხელისუფლებას, რეგულარულად გამოაქვეყნონ სტატისტიკა უმაღლესი აღმასრულებელი ფუნქციების მქონე პირების მიმართ კორუფციული დანაშაულების გამოვლენის, გამოძიებისა და დევნის შესახებ, ამასთან, დაიცვან დაინტერესებული პირების ანონიმურობა.

⁶⁶ საქმეზე [მერაბიშვილი საქართველოს წინააღმდეგ](#) (განცხადება №72508/13) ECtHR-ის გადაწყვეტილების აღსრულების კონტექსტში, ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტმა ხაზი გაუსვა პროკურატურის გარე დამოუკიდებლობისა და ცალკეული პროკურორების შიდა დამოუკიდებლობის გაძლიერების ღონისძიებების აუცილებლობას. ამ საქმეში აღმოჩენილი დარღვევები (მე-18 მუხლი, ECHR-ის მე-5 მუხლთან ერთად) მიუთითებს სისხლის სამართლის მართლმსაჯულების სისტემის სერიოზულ პრობლემებზე და ასეთ შემთხვევებში კომიტეტის პრაქტიკაა მოითხოვოს გაძლიერებული გარანტიები პროკურატურისა და სასამართლო სისტემის პოლიტიკური წნეხისგან დასაცავად.

⁶⁷ <https://www.geostat.ge/en/modules/categories/679/unified-report-on-criminal-justice-statistics>

აღსრულების არასისხლისსამართლებრივი მექანიზმები

163. როგორც ზემოთ აღინიშნა, ACB-ს შეუძლია, დაიწყოს ადმინისტრაციული წარმოება ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციის წარუდგენლობის ან მასში არასრულად ან არასწორად შეტანილი ინფორმაციის შემთხვევაში. გარდა პოლიტიკური პასუხისმგებლობისა, რომელიც ექვემდებარება საპარლამენტო და საზოგადოებრივ კონტროლს, არ არსებობს სხვა არასისხლისსამართლებრივი სააღსრულებო წარმოება, რომელიც უშუალოდ შეეხება PTEF-ებს. როგორც ზემოთ აღინიშნა, LCC-ის აღსრულება პრაქტიკულად არ ხდება. GET მიუთითებს 58-ე პარაგრაფში მოცემულ რეკომენდაციაზე, რომ მომავალ ქცევის კოდექსს PTEF-ებისთვის თან უნდა ახლდეს ზედამხედველობისა და სანქციების ეფექტური მექანიზმი სისტემის სანდოობის უზრუნველსაყოფად.

V. კორუფციის პრევენცია სამართალდამცველ ორგანოებში

სამართალდამცველი/საპოლიციო ორგანოების ორგანიზაციული მოწყობა და ანგარიშვალდებულება

სხვადასხვა სამართალდამცველი ორგანოების მიმოხილვა

164. შინაგან საქმეთა სამინისტრო (შემდგომში - შსს) ითვლება საქართველოს უმაღლეს სამართალდამცველ ორგანოდ.⁶⁸ ეს არის საზოგადოებრივი უსაფრთხოების, კანონისა და წესრიგის, ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვის, დანაშაულისა და სხვა სამართალდარღვევათა პრევენციის, საგზაო უსაფრთხოების, სახელმწიფო საზღვრისა და საზღვაო უსაფრთხოების, არალეგალური იმიგრაციისა და საგანგებო სიტუაციების ეროვნული ორგანო, როგორც ეს ნათქვამია „შინაგან საქმეთა სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ“ მთავრობის №37 დადგენილების მე-3 მუხლში, დათარიღებული 2013 წლის 13 დეკემბრით.

165. ამრიგად, საქართველოს სამართალდამცველი ორგანოები შედიან შინაგან საქმეთა სამინისტროს იურისდიქციაში და მოქმედებენ შემდეგი დანაყოფების მეშვეობით:

- 20 სტრუქტურული ქვედანაყოფი⁶⁹ - შინაგან საქმეთა სამინისტროს დეპარტამენტები, მოიცავს საპატრულო პოლიციას და ცენტრალურ კრიმინალურ პოლიციას. ფინანსდებიან სახელმწიფო ბიუჯეტიდან.

⁶⁸ 2015 წელს მნიშვნელოვანი სამთავრობო რეფორმა განხორციელდა სამართალდამცავი და ეროვნული უსაფრთხოების სფეროებში. რეფორმა მიზნად ისახავდა შსს-ს დაგროვილი უფლებამოსილების შემცირებას 2004 წელს სახელმწიფო უშიშროების სამინისტროსთან შერწყმის შემდეგ, ასევე, ეფექტურობის გაზრდას როგორც სამართალდამცავი, ისე ეროვნული უსაფრთხოების სფეროში, ასევე ეფექტური დემოკრატიული ზედამხედველობის გარანტიების უზრუნველყოფას. ამან გამოიწვია ეროვნული უსაფრთხოების ორგანოების შსს-სგან გამოყოფა და ახალი უწყების შექმნა, რომლის ფარგლებშიც ეს ორგანოები გაერთიანდა. ეს უწყებაა საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური (სუსი), რომელიც არის მთავრობის დაქვემდებარებული აღმასრულებელი უფლებამოსილების მქონე სპეციალური დანიშნულების დაწესებულებების სისტემის ნაწილი.

⁶⁹ სამინისტროს ადმინისტრაცია (დეპარტამენტი), იურიდიული დეპარტამენტი, გენერალური ინსპექცია (დეპარტამენტი), ეკონომიკური დეპარტამენტი, ლოჯისტიკის დეპარტამენტი, ადამიანური რესურსების მართვის დეპარტამენტი, საექსპერტო-კრიმინალისტიკური დეპარტამენტი, საინფორმაციო ანალიტიკური დეპარტამენტი, **ცენტრალური კრიმინალური პოლიციის დეპარტამენტი, საპატრულო პოლიციის დეპარტამენტი**, განსაკუთრებულ დავალებათა დეპარტამენტი, ობიექტების დაცვის დეპარტამენტი, სტრატეგიული მილსადენების დაცვის დეპარტამენტი, საერთაშორისო ურთიერთობების დეპარტამენტი, დროებითი მოთავსების იზოლაციორების დეპარტამენტი, სტრატეგიული კომუნიკაციების დეპარტამენტი, შიდა აუდიტის დეპარტამენტი, ოპერატიული უზრუნველყოფის დეპარტამენტი, მიგრაციის დეპარტამენტი და ადამიანის უფლებათა დაცვისა და გამოძიების ხარისხის მონიტორინგის დეპარტამენტი.

- 12 ტერიტორიული დანაყოფი/ორგანო - პოლიციის დეპარტამენტები, რომლებიც წარმოადგენენ შინაგან საქმეთა სამინისტროს რეგიონულ დონეზე და აქვთ საგამომიებო და ოპერატიული უფლებამოსილება. ისინი ასევე ფინანსდებიან სახელმწიფო ბიუჯეტიდან.
- 2 სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულება, რომლებიც შინაგან საქმეთა სამინისტროს დაქვემდებარებული აღმასრულებელი ორგანოებია. ესენია საქართველოს სასაზღვრო პოლიცია და საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახური. ისინი ასევე ფინანსდებიან სახელმწიფო ბიუჯეტიდან.
- 5 საჯარო სამართლის იურიდიული პირი (შემდგომში - სსიპ), რომლებიც უზრუნველყოფენ შინაგან საქმეთა სამინისტროს ეფექტურ ფუნქციონირებას. ესენია აკადემია, დაცვის პოლიციის დეპარტამენტი, ჯანდაცვის სამსახური და ა.შ.⁷⁰ ისინი ფინანსდებიან ძირითადად სახელმწიფო ბიუჯეტიდან და საქართველოს კანონმდებლობით ნებადართული სხვა სახსრებიდან.

166. შინაგან საქმეთა სამინისტროს პოლიციის ფუნქციების შემსრულებელ სტრუქტურულ ერთეულებთან ერთად ხელმძღვანელობს საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრი.

167. პოლიციელი არის შინაგან საქმეთა სამინისტროში მომსახურე საჯარო მოხელე, სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულების - საქართველოს სასაზღვრო პოლიციის თანამშრომელი ან შინაგან საქმეთა სამინისტროს სსიპ-ის თანამშრომელი, რომელსაც მინიჭებული აქვს სპეციალური წოდება და დადებული აქვს ფიცი.

168. სამართალდამცველი ორგანოები (შემდგომში - LEA-ები), რომლებიც საქართველოს ეროვნული კანონმდებლობის შესაბამისად განიხილება, როგორც ძირითადი სამართალდამცველი ფუნქციების განმახორციელებელი ორგანოები, არის საპატრულო პოლიცია (შსს-ს სტრუქტურული ქვედანაყოფი), ცენტრალური კრიმინალური პოლიცია (ასევე შსს-ს სტრუქტურული ქვედანაყოფი) და სასაზღვრო პოლიცია (სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულება). ეს დანაყოფები ამ ანგარიშის განხილვის საგანია.

169. ამ ანგარიშის მიზნებისათვის, საპატრულო პოლიციის, ცენტრალური კრიმინალური პოლიციისა და სასაზღვრო პოლიციის საერთო მახასიათებლები დაჯგუფებულია ერთად, თუმცა დეტალური შეფასება მოცემულია საჭიროების შემთხვევაში, რათა გამოიკვეთოს რაიმე განსხვავება ან შესაბამისი მექანიზმი თითოეულ სამართალდამცველ ორგანოში, ეს განსხვავებები არის მიღწევები თუ მომავალი გამოწვევები. ამრიგად, ტერმინი (i) „სამართალდამცველი ორგანოები - LEA-ები /პოლიციური ძალა/პოლიცია“ განურჩევლად გამოიყენება საპატრულო

⁷⁰ საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს აკადემია, დაცვის პოლიციის დეპარტამენტი, შსს ჯანდაცვის სამსახური, საჯარო სამართლის იურიდიული პირი - საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს მომსახურების სააგენტო, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს საჯარო სამართლის იურიდიული პირი - საზოგადოებრივი უსაფრთხოების მართვის ცენტრი 112, შსს-ს დაქვემდებარებული სახელმწიფო უწყების საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახურის სსიპ - სახელმწიფო რეზერვებისა და სამოქალაქო უსაფრთხოების სამსახურის სააგენტო.

პოლიციის, ცენტრალური კრიმინალური პოლიციისა და სასაზღვრო პოლიციის აღსანიშნავად, ხოლო ტერმინი (ii) „სამართალდამცველი ორგანოების ოფიცრები“ – LEO-ები/პოლიციის ოფიცრები“ გამოიყენება საპატრულო პოლიციის, ცენტრალური კრიმინალური პოლიციისა და სასაზღვრო პოლიციის თანამშრომლებისთვის.

სამართალდამცველი/საპოლიციო ორგანოების ორგანიზაციული მოწყობა და ანგარიშვალდებულება

170. საპატრულო პოლიცია და ცენტრალური კრიმინალური პოლიცია არის შინაგან საქმეთა სამინისტროს სტრუქტურული ქვედანაყოფები და ექვემდებარებიან შესაბამისად საპატრულო პოლიციის დეპარტამენტს და ცენტრალური კრიმინალური პოლიციის დეპარტამენტს, ხოლო სასაზღვრო პოლიცია არის შინაგან საქმეთა სამინისტროს საქვეუწყებო დაწესებულება. აღნიშნულ სამართალდამცველ უწყებებში მომუშავე პოლიციელები არიან შინაგან საქმეთა სამინისტროში მომუშავე საჯარო მოხელეები, ან სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულების - საქართველოს სასაზღვრო პოლიციის თანამშრომლები, რომლებსაც მინიჭებული აქვთ სპეციალური წოდება და დადებული აქვთ პოლიციელის ფიცი.⁷¹

171. საპატრულო პოლიცია უზრუნველყოფს მშვიდობას, საზოგადოებრივ წესრიგს და ახორციელებს თავის ფუნქციებს სამოქალაქო საზოგადოებასთან თანამშრომლობით.⁷² კერძოდ, ის უზრუნველყოფს ქვეყნის მასშტაბით საგზაო უსაფრთხოებასა და უსაფრთხოებას საზოგადოებრივი თავშეყრის ადგილებში (ფეხით ან მანქანით), ასევე იძიებს საგზაო ავარიებთან დაკავშირებულ დანაშაულებს. ის ასევე უზრუნველყოფს სასაზღვრო გამტარ პუნქტებზე სახელმწიფო საზღვრისა და სასაზღვრო რეჟიმის დაცვას, ასევე იბრძვის არალეგალური მიგრაციის წინააღმდეგ.

172. საპატრულო პოლიცია ექვემდებარება საპატრულო პოლიციის დეპარტამენტს. მას აქვს 10 რეგიონული სამმართველო და მოქმედებს საქართველოს მასშტაბით.⁷³ მას ხელმძღვანელობს დეპარტამენტის დირექტორი, რომელსაც თანამდებობაზე ნიშნავს/ათავისუფლებს საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრი. ნებისმიერი სისხლის სამართლის საქმეზე იურისდიქციას განსაზღვრავს საქართველოს პროკურატურა, ხოლო საპატრულო პოლიციის გამომძიებლები ვალდებული არიან შეასრულონ პროკურორის მითითებები სისხლის სამართლის საქმეებთან დაკავშირებით. თუ გამომძიებელი არ ეთანხმება მიღებულ მითითებებს, შეუძლია ეს დასკვნა წერილობით წარუდგინოს ზემდგომ პროკურორს, რომლის გადაწყვეტილებაც საბოლოოა (სსკ-ის 37-ე მუხლი).

⁷¹ „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-4 მუხლის მე-3 პუნქტი.

⁷² <https://police.ge/en/ministry/structure-and-offices/patrol-police-department>

⁷³ საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის 2018 წლის 25 აპრილის ბრძანება „საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს საპატრულო პოლიციის დეპარტამენტის დებულების დამტკიცების შესახებ“, მე-4-6 მუხლები.

173. საქართველოს საპატრულო პოლიციაში დასაქმებულია 4318 პოლიციელი, საიდანაც 19% ქალია, ხოლო 81% მამაკაცი. დეპარტამენტის დირექტორის მოადგილის და ზემდგომ თანამდებობებზე 95% მამაკაცია, ხოლო 5% ქალი (2022 წლის სტატისტიკა). ხელისუფლებამ აღნიშნა, რომ 2021 წლიდან საპატრულო პოლიციაში მომუშავე ქალების რაოდენობა ერთი პროცენტით გაიზარდა.

174. ცენტრალური კრიმინალური პოლიცია ებრძვის განსაკუთრებით მძიმე დანაშაულებს მთელი საქართველოს მასშტაბით. ეს მოიცავს ორგანიზებული დანაშაულის, ადამიანებით ვაჭრობის, არალეგალური იმიგრაციის, ნარკოტიკებთან დაკავშირებულ დანაშაულებებსა და კიბერდანაშაულთან ბრძოლას, პრევენციას და გამოვლენას.

175. ცენტრალური კრიმინალური პოლიციის დეპარტამენტი ზედამხედველობს ცენტრალურ კრიმინალურ პოლიციას და უზრუნველყოფს თანამშრომლობას სამართალდამცველ სფეროში მოქმედ საერთაშორისო და რეგიონულ ორგანიზაციებთან. ეს მოიცავს თანამშრომლობას კრიმინალური პოლიციის საერთაშორისო ორგანიზაციასთან (INTERPOL), ევროკავშირის წევრ ქვეყნებთან ევროკავშირის სამართალდამცველი თანამშრომლობის სააგენტოს (EUROPOL) მეშვეობით, ოპერატიული ინფორმაციის გაცვლის მიზნით საერთაშორისო თანამშრომლობისა და დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლის ფარგლებში როგორც რეგიონული, ასევე საერთაშორისო მასშტაბით.⁷⁴ დეპარტამენტს ჰყავს დირექტორი, რომელსაც ნიშნავს/ათავისუფლებს საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრი. ცენტრალური კრიმინალური პოლიციის გამომძიებლები სისხლის სამართლის საქმეებთან დაკავშირებით ასრულებენ პროკურორის მითითებებს, როგორც ზემოთ აღწერილი საპატრულო პოლიციის შემთხვევაში.

176. ცენტრალურ კრიმინალურ პოლიციაში დასაქმებულია 360 პოლიციელი, რომელთაგან 16% ქალია, ხოლო 84% მამაკაცი. ცენტრალური კრიმინალური პოლიციის დეპარტამენტში ხელმძღვანელი თანამდებობების 96% კაცებს უკავიათ, 4% - ქალებს (2022 წლის სტატისტიკა).

177. სასაზღვრო პოლიცია⁷⁵ არის სპეციალური სამსახური და სამართალდამცველი ორგანო, რომელიც აღკვეთს, აღმოაჩენს და იძიებს უკანონო ქმედებებს სახელმწიფო საზღვარზე, საზღვაო სივრცეში, პორტებსა და საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე (გარდა სასაზღვრო გამტარი პუნქტებისა, რომლებიც ექვემდებარება საპატრულო პოლიციის იურისდიქციას). იგი შედგება სამი შიდა დეპარტამენტისაგან: სახმელეთო საზღვრის დაცვის დეპარტამენტი, სპეციალური დანიშნულების ავიაციის დეპარტამენტი და სანაპირო დაცვის დეპარტამენტი. სასაზღვრო პოლიციის უფროსს საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის წარდგინებით თანამდებობაზე ნიშნავს/ათავისუფლებს საქართველოს პრემიერ-მინისტრი. როგორც ზემოთ აღწერილია საპატრულო პოლიციისა და ცენტრალური

⁷⁴ საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის 2019 წლის 16 აგვისტოს ბრძანება „საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს ცენტრალური კრიმინალური პოლიციის დეპარტამენტის დებულების დამტკიცების შესახებ“, მე-4, მე-5 მუხლები.

⁷⁵ <https://bpg.gov.ge/en/ge/>

კრიმინალური პოლიციის შემთხვევაში, სასაზღვრო პოლიციის გამომძიებლები ასრულებენ პროკურორის მითითებებს სისხლის სამართლის საქმეებთან დაკავშირებით.

178. სასაზღვრო პოლიციაში დასაქმებულია 3525 პოლიციელი, რომელთაგან 12% ქალია, ხოლო 88% მამაკაცი. დეპარტამენტის ხელმძღვანელის მოადგილის და ზემდგომი თანამდებობების 96% უკავიათ მამაკაცებს, ხოლო 4% - ქალებს (2022 წლის სტატისტიკა).

179. ზემოაღნიშნული ციფრები მიუთითებს ქალთა და მამაკაცთა პროცენტული რაოდენობის მნიშვნელოვან შეუსაბამობაზე სამართალდამცველ უწყებებში. GET ხაზს უსვამს პოლიციაში გენდერული ბალანსის უზრუნველყოფის მნიშვნელობას, რადგან ეს ხელს უწყობს ჯგუფური აზროვნების თავიდან აცილებას და, თავის მხრივ, კორუფციას. GRECO რეკომენდაციას უწევს შემდგომი ზომების მიღებას საპატრულო პოლიციაში, ცენტრალურ კრიმინალურ პოლიციასა და სასაზღვრო პოლიციაში ქალების წარმომადგენლობის გაზრდის მიზნით ყველა დონეზე, განსაკუთრებით მენეჯერულ დონეზე.

ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა

180. პოლიციისთვის ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა ექვემდებარება კონსტიტუციით, ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით, პოლიციის კანონითა და სხვა კანონმდებლობით გათვალისწინებულ პრინციპს საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის შესახებ (საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის შესახებ დამატებითი ინფორმაციისთვის იხილეთ ამ ანგარიშის პირველი ნაწილი PTEF-ებზე). ეს მოიცავს პოლიციის საქმიანობის შესახებ ინფორმაციის მიწოდებას სამთავრობო უწყებებისთვის, სამოქალაქო ორგანიზაციებისთვის, დაინტერესებული პირებისთვის, ასევე მედიისთვის კანონით დადგენილი წესით. ამ პრინციპიდან გამონაკლისი გათვალისწინებულია კანონით და მოიცავს სახელმწიფო, პროფესიულ ან კომერციულ საიდუმლოებას, პერსონალურ მონაცემებს და საგამოძიებო მასალებს.

181. შინაგან საქმეთა სამინისტროს აქვს ვებგვერდი, სადაც შეგიძლიათ მოიძიოთ საჯაროდ ხელმისაწვდომი ინფორმაცია⁷⁶ ან მიიღოთ ინფორმაცია შესაბამის სამართალდამცველ ორგანოში ინფორმაციის მოთხოვნის გაგზავნით ან ელფოსტის გაგზავნით მისამართზე police@mia.gov.ge. მოთხოვნილი ინფორმაცია უნდა მიეწოდოს დაუყოვნებლივ ან არა უმეტეს 10 სამუშაო დღის განმავლობაში.⁷⁷ თუ ინფორმაციის მოთხოვნა მხოლოდ ნაწილობრივ დაკმაყოფილდა ან საერთოდ არ დაკმაყოფილდა, შეიძლება გასაჩივრდეს ზემდგომ ორგანოში, რომელიც აკონტროლებს გადაწყვეტილების მიღების პროცესს საბოლოოდ გასაჩივრება შესაძლებელია სასამართლოშიც.

182. შინაგან საქმეთა სამინისტროს სტრატეგიული კომუნიკაციების დეპარტამენტი პასუხისმგებელია საზოგადოების ინფორმირებაზე სხვადასხვა საკომუნიკაციო

⁷⁶ <https://police.ge/en/home>

⁷⁷ „ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის“ მე-40 მუხლი.

არხების მეშვეობით (შსს სამინისტროს ვებგვერდი, სოციალური ქსელები: Facebook/Meta⁷⁸, Twitter/X, YouTube) სამინისტროს ყოველდღიური საქმიანობის შესახებ, მათ შორის შინაგან საქმეთა, მათ შორის ინფრასტრუქტურული პროექტების, რეფორმების, სტრუქტურული და საკანონმდებლო ცვლილებების შესახებ. ის ახორციელებს საკომუნიკაციო კამპანიებს საზოგადოების ინფორმირებულობის ასამაღლებლად შინაგან საქმეთა სამინისტროს კომპეტენციაში შემავალ სხვადასხვა საკითხებზე. სატელევიზიო არხებსა და საინფორმაციო სააგენტოებს მიეწოდება რეგულარულად განახლებული ინფორმაცია. შინაგან საქმეთა სამინისტროს სტრატეგიული კომუნიკაციების დეპარტამენტის ერთ-ერთი მთავარი საკომუნიკაციო არხი პოლიციის ვებგვერდია.⁷⁹ გარდა ამისა, 2022 წლის 10 დეკემბრიდან 2023 წლის 10 დეკემბრამდე პერიოდში შინაგან საქმეთა სამინისტრომ საჯარო ინფორმაციის 73 180 მოთხოვნა მიიღო, რაც ყველა მოთხოვნის 97%-ს წარმოადგენს; ამ მოთხოვნების 1% გადაეცა სხვა სააგენტოს პასუხის გასაცემად, თუმცა ზოგიერთი მოთხოვნა განხილვის მოლოდინში იყო მონაცემთა ანალიზის პერიოდში.

183. GET-თან შეხვედრისას თანამოსაუბრეები, მათ შორის ჟურნალისტები, აღნიშნავენ, რომ მათ მუშაობა სულ უფრო უჭირდათ, რადგან პოლიციაზე საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა ხშირად შეუძლებელი იყო ან განზრახ ფერხდებოდა. მათ, ვინც ითხოვს ინფორმაციას, ხშირად ურჩევენ სასამართლოს მიმართონ წვდომის მოსაპოვებლად, თუმცა, მას შემდეგ, რაც სასამართლო წვდომას დაუშვებს, ინფორმაცია ხშირად აღარ არის რელევანტური. გარდა ამისა, თუ საქმე სისხლის სამართლის გამოძიების ნაწილი გახდება, საქმის მიმდინარეობასთან დაკავშირებული ინფორმაციის ნაკადი წყდება, რადგან არ არსებობს ამ ინფორმაციის გამჟღავნების კანონიერი ვალდებულება, რომელიც გამოძიების ნაწილია. GET მიიჩნევს, რომ საპოლიციო ინფორმაციაზე წვდომის ამჟამინდელი სისტემა მოითხოვს შემდგომ ანალიზს იმ კუთხით, თუ როგორ შეიძლება მისი უფრო ეფექტურად დანერგვა პოლიციის მიმართ ზოგადი ნდობის შემდგომი შენარჩუნების მიზნით, პოლიციის მუშაობისთვის საფრთხის შექმნის გარეშე. ამ მიზნით, GRECO რეკომენდაციას უწევს გადაიხედოს პოლიციაზე ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის მოქმედი სისტემა, რათა ინფორმაცია უფრო ხელმისაწვდომი გახდეს საგამოძიებო პროცესებისთვის საფრთხის შექმნის გარეშე.

საზოგადოების ნდობა სამართალდამცველი ორგანოებისადმი

184. შინაგან საქმეთა სამინისტროს სტრატეგიული კომუნიკაციების დეპარტამენტი არ ატარებს კვლევას სამართალდამცველი ორგანოების მიმართ საზოგადოების ნდობის შესახებ. თუმცა, მოკლე და გრძელვადიანი აქტივობებისა და საზოგადოებასთან ურთიერთობის კამპანიების დაგეგმვისას ითვალისწინებს საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ ჩატარებული გამოკითხვების შედეგებს.

185. ქვეყანაში ვიზიტის დროს, GET-მა გამოთქვა ზოგადი მოსაზრება, რომ სამართალდამცველ უწყებებში მცირე რაოდენობით ან საერთოდ არ იყო კორუფცია.

⁷⁸ <https://www.facebook.com/MIAofGeorgia>

⁷⁹ <https://police.ge/en/home>

ამ მოსაზრებას მხარს უჭერს 2021 წლის კავკასიის ბარომეტრის კვლევა საქართველოზე,⁸⁰ რომელიც ზომავს საზოგადოების ნდობას პოლიციის მიმართ. კვლევის ფარგლებში რესპონდენტებს ჰკითხეს, ენდობიან თუ არ ენდობიან საქართველოს პოლიციას. შეგროვდა ინფორმაცია შემდეგი შედეგებით: გამოკითხულთა 9% საერთოდ არ ენდობა პოლიციას, 13% გარკვეულწილად არ ენდობა პოლიციას, 34% არც ენდობა და არც არ ენდობა პოლიციას, 33% გარკვეულწილად ენდობა პოლიციას, 9% სრულად ენდობა პოლიციას, 2%-მა არ იცის და 1%-მა არ უპასუხა. GET აღიარებს იმ ძალისხმევას, რომელიც მიმართულია წვრილმან კორუფციასთან ბრძოლის წინააღმდეგ (როგორცაა, მაგ., საგზაო მოძრაობის გაჩერება ქრთამის მოთხოვნით), მაგრამ ასევე ხაზს უსვამს იმის მნიშვნელობას, რომ ძალისხმევა ამ მიმართულებით გასაგრძელებელია, რათა ერთხელ და სამუდამოდ აღმოიფხვრას კორუფცია სამართალდამცველ ორგანოებში.

186. ზემოაღნიშნულის მიუხედავად, საქართველოში პოლიციასთან დაკავშირებული პრობლემები ეხება პოლიციის ძალადობასა და პოლიციის ანგარიშვალდებულებას, როგორც ეს ჩანს ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილებებში.⁸¹ ამ შემთხვევებში გამოიკვეთა სიცოცხლის უფლების დარღვევის და დაპატიმრების ან/და დაკავების დროს პოლიციის მხრიდან არასათანადო მოპყრობის ან ძალის გადამეტებული გამოყენების შესახებ სავარაუდო დარღვევებზე ეფექტური გამოძიების არარსებობა, ასევე ხელისუფლების უუნარობა, ეფექტურად გამოიძიოს თავდასხმებისა და მკვლელობების შემთხვევები (იხ. პუნქტი 261 ქვემოთ).

პროფკავშირები და პროფესიული ორგანიზაციები

187. საქართველოში, მიუხედავად იმისა, რომ კონსტიტუცია⁸² აღიარებს ყველას უფლებას გაწევრიანდეს პროფკავშირებში ორგანული კანონის შესაბამისად და დამსაქმებელთა და დასაქმებულთა უფლებას გაწევრიანდნენ ასოციაციებში ან გაერთიანებებში, შინაგან საქმეთა სამინისტროს ფარგლებში არ არსებობს პროფესიული კავშირები/ასოციაციები. შესაბამისად, საქართველოში არ არსებობს პროფკავშირები და პროფესიული ორგანიზაციები პოლიციის თანამშრომლებისათვის. GET-ს არ მოუსმენია ადგილზე რაიმე შემფოთება პროფკავშირების არარსებობის შესახებ.

ანტიკორუფციული და კეთილსინდისიერების ამაღლების პოლიტიკა

⁸⁰ <https://caucasusbarometer.org/en/cb2021ge/TRUPOLI/>

⁸¹ ECtHR, ძერგორაშვილი და სხვები საქართველოს წინააღმდეგ, საქმის no. 70572/16, 2 მარტი, 2023; კვირიკაშვილი საქართველოს წინააღმდეგ, საქმის no. 34720/16, 28 აპრილი, 2022; პერტაია საქართველოს წინააღმდეგ, საქმის no. 44888/16, 13 იანვარი, 2022; ადგომელაშვილი და ჯაფარიძე საქართველოს წინააღმდეგ, საქმის no. 7224/11, 8 ოქტომბერი, 2020; არქანია საქართველოს წინააღმდეგ, საქმის no. 2625/12, 25 ივნისი, 2020; კველიძე საქართველოს წინააღმდეგ, საქმის no. 2316/09, 17 იანვარი, 2019; მიქიაშვილი საქართველოს წინააღმდეგ, საქმის no. 18996/06, 9 ოქტომბერი, 2012; ცინცაბაძე საქართველოს წინააღმდეგ, საქმის no. 35403/06, 15 თებერვალი, 2011 (არასრული ჩამონათვალი).

⁸² საქართველოს კონსტიტუციის 26-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

188. კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“ და კანონი „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ“, რომლებიც ვრცელდება ზემოაღნიშნულ PTEF-ებზე, ასევე ვრცელდება სამართალდამცველ უწყებებზე. გარდა ამისა, შინაგან საქმეთა მინისტრის 2013 წლის 31 დეკემბრის №995 ბრძანება „საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროში სამსახურის გავლის წესის დამტკიცების შესახებ“ (შემდგომში - №995 ბრძანება) და „პოლიციის შესახებ“ კანონი ითვალისწინებს კეთილსინდისიერების სტანდარტებსა და გადამოწმების მექანიზმებს შინაგან საქმეთა სამინისტროში.

189. ასევე შინაგან საქმეთა სამინისტროში დანერგილია შიდა აუდიტის მნიშვნელოვანი და კარგად განვითარებული დანაყოფი, რომელიც ახორციელებს რისკების შეფასებას (მათ შორის შესაბამისი კითხვარების მომზადებას) შინაგან საქმეთა სამინისტროს ყველა საქმიანობისთვის, რომელიც მხედველობაში უნდა იქნას მიღებული შინაგან საქმეთა სამინისტროს მომავალი ანტიკორუფციული ღონისძიებების შემუშავებისას (იხ. პუნქტები 249-253 ქვემოთ).

190. თუმცა, GET აღნიშნავს, რომ კონკრეტულად პოლიციისთვის არ არსებობს ოპერატიული ანტიკორუფციული სტრატეგია და არც კორუფციის რისკების ყოვლისმომცველი რუკა ან რისკის შეფასება ცალკეული სამართალდამცველი ორგანოებისთვის. GET ასევე აღნიშნავს, რომ ანგარიშები პოლიციის მიერ დაკავებული პირების მიმართ არასათანადო მოპყრობის შესახებ, ისევე როგორც ბრალდებები პოლიციაში მაღალი დონის კორუფციის შესახებ (იხ. პუნქტები 159-160 ზემოთ, რომლებიც ასევე ეხება პოლიციას), როგორც ჩანს, ჯერ არ განხილულა სათანადოდ. აქედან გამომდინარე, აუცილებელია პოლიციის სპეციალური ანტიკორუფციული სტრატეგიის შემუშავება, რომელიც დაეხმარება ხელისუფლებას უფრო ეფექტურად გამოავლინოს და რეაგირება მოახდინოს რისკის კონკრეტულ სფეროებზე საპოლიციო ძალებში. ასევე მნიშვნელოვანია, რომ პოლიციელთათვის არსებული ტრენინგი გაფართოვდეს და მოიცვას ახლად გამოვლენილი რისკის სფეროები.

191. ადგილზე ვიზიტისას GET-ს მიეწოდა ინფორმაცია, რომ საქართველოს ხელისუფლება რისკების მართვის ახალი მექანიზმების შექმნის პროცესშია, რომელიც ასევე ეხება სამართალდამცველ ორგანოებს. უკვე შემუშავებულია კორუფციული რისკების შეფასების მეთოდოლოგია და სხვა საკითხებთან ერთად, დაწყებულია ორგანოების შექმნის პროცესი ღონისძიებების განსახორციელებლად, იგეგმება რისკების რეგულარული შეფასება, ასევე დაგეგმილია რისკების შეფასების შედეგების საფუძველზე დოკუმენტაციისა და რისკების რეესტრების მუდმივი განახლება. ამ კონტექსტში და მნიშვნელოვანი სფეროების დაფარვის უზრუნველსაყოფად, GRECO იძლევა რეკომენდაციას, რომ i) შემუშავდეს რისკების შეფასებაზე დაფუძნებული ოპერატიული ანტიკორუფციული სტრატეგია, რომელსაც თან უნდა ახლდეს სამართალდამცველი ორგანოების სამოქმედო გეგმა(ები) და (ii) გააუმჯობესდეს და გაგრძელდეს რეგულარული ტრენინგები რისკის მართვის საკითხებზე საპატრულო პოლიციის, ცენტრალური კრიმინალური პოლიციისა და სასაზღვრო პოლიციის თანამშრომლებისთვის.

192. ფარული საგამოძიებო მოქმედებები რეგულირდება სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსით⁸³ და ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობის შესახებ კანონით. სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსი ადგენს, თუ რა ვითარებაში შეიძლება ჩატარდეს ფარული საგამოძიებო მოქმედებები დანაშაულის გამოსაძიებლად (თავი XVI¹). საგამოძიებო მოქმედებები შეიძლება განხორციელდეს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ არსებობს პროკურორის შუამდგომლობა, რომელიც ეხება გარემოებებს, რომლებიც ადასტურებს, რომ გამოძიება დაიწყო ან/და სისხლის სამართლის პროცესი მიმდინარეობს განზრახ მძიმე ან/და განსაკუთრებით მძიმე დანაშაულის ან სისხლის სამართლის კოდექსის რომელიმე კონკრეტული მუხლებით გათვალისწინებული დანაშაულებისთვის (ესენია ორგანოებით ვაჭრობა, დამამძიმებელ გარემოებაში ჩადენილი სექსუალური ძალადობა, ადამიანთა თანასწორობის დარღვევა, რასობრივი დისკრიმინაცია, ცრუ პატიმრობა, სახელმწიფო საიდუმლოების გამჟღავნება და ა.შ.). „ოპერატიული საგამოძიებო საქმიანობის შესახებ“ კანონი ადგენს ჩამონათვალს, თუ რომელ უწყებებს შეუძლიათ აწარმოონ ოპერატიული და საგამოძიებო მოქმედებები - ეს სია შეიძლება შეიცვალოს მხოლოდ ამ კანონში ცვლილების შეტანით. სიაში მოცემულია შვიდი უწყება ან ორგანო, რომლებსაც შეუძლიათ განახორციელონ ეს საქმიანობა (მათი უფლებამოსილების ფარგლებში): (1) შინაგან საქმეთა სამინისტროს ოპერატიული ორგანოები და საგამოძიებო განყოფილებები (მათ შორისაა საპატრულო პოლიცია, ცენტრალური კრიმინალური პოლიცია და სასაზღვრო პოლიცია); (2) სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფლებამოსილი დანაყოფები; (3) სახელმწიფო უსაფრთხოების სპეციალური სამსახურის ოპერატიული ორგანოები; (4) ფინანსთა სამინისტროს ოპერატიული უწყებები და საგამოძიებო ქვედანაყოფები; (5) იუსტიციის სამინისტროს სახელმწიფო ქვედანაყოფის - სპეციალური პენიტენციური სამსახურის ოპერატიული ერთეულები; (6) თავდაცვის სამინისტროს ოპერატიული სამძებრო და სადაზვერვო ქვედანაყოფები; (7) სადაზვერვო სამსახურის ოპერატიული სააგენტოები; (8) პროკურატურის გამომძიებლები; (9) იუსტიციის სამინისტროს შესაბამისი დანაყოფის გამომძიებლები და თანამშრომლები და (10) სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის შესაბამისი განყოფილების გამომძიებელი და სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობის განმახორციელებელი თანამშრომლები.

193. გარდა ამისა, მესამე პირებთან ურთიერთობას აწესრიგებს „ოპერატიული საგამოძიებო საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონი, რომლის IV თავი არეგულირებს მოქალაქეთა დახმარებას ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობის განმახორციელებელი ორგანოებისათვის. ეს კანონი ასევე არეგულირებს ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობის მომზადებაში ან წარმართვაში პირთა ჩართვის საკითხებს, სახელშეკრულებო ურთიერთობებს, საიდუმლო თანამშრომლის (სანდო პირის) ცნებას, ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობის განმახორციელებელი

⁸³ 2022 წლის 29 ნოემბრის ვერსია, რომელიც არ მოიცავს 2023 წლის განმავლობაში შეტანილ ცვლილებებს 152 (2), 310 (ე¹), 136 (3¹), 80 (6¹) და 53 (3) მუხლებთან და შსს-ს საიდუმლო ნორმატიულ აქტებთან დაკავშირებით.

ორგანოების დამხმარე მოქალაქეების სამართლებრივი და სოციალური დაცვის გარანტიებს და სხვა. ამას გარდა, მესამე პირებთან ურთიერთობის საკითხები ასევე რეგულირდება შინაგან საქმეთა მინისტრის საიდუმლო ბრძანებებით.

ეთიკის კოდექსი

194. საქართველოს პოლიციის ეთიკის კოდექსი დამტკიცდა შინაგან საქმეთა მინისტრის 2013 წლის 31 დეკემბრის №999 ბრძანებით „საქართველოს პოლიციის ეთიკის კოდექსისა და შინაგან საქმეთა სამინისტროს ზოგიერთ მოსამსახურეთა ქცევის ინსტრუქციების დამტკიცების შესახებ“. ეს ბრძანება ადგენს ინსტრუქციებს შინაგან საქმეთა სამინისტროს სხვადასხვა ქვედანაყოფში დასაქმებულ პირთა ქცევის შესახებ და ამტკიცებს შემდეგ შვიდ დანართს:

- დანართი 1: პოლიციის ეთიკის კოდექსი;
- დანართი 2: საპატრულო პოლიციის ქცევის ინსტრუქციები;
- დანართი 3: ქცევის ინსტრუქციები საპატრულო პოლიციის დეპარტამენტის პატრულ-ინსპექტორებისთვის (მესაზღვრე-კონტროლიორები);
- დანართი 4: ქცევის ინსტრუქციები დროებითი მოთავსების იზოლატორების თანამშრომლებისთვის;
- დანართი 5: ქცევის ინსტრუქციები მესაზღვრეებისთვის;
- დანართი 6: სახელმძღვანელო მითითებები შინაგან საქმეთა სამინისტროს თანამშრომლებისთვის არჩევნების დროს;
- დანართი 7: ქცევის ინსტრუქციები შსს მიგრაციის დეპარტამენტის თანამშრომლებისთვის.

195. პოლიციის ეთიკის კოდექსი ვრცელდება პოლიციელის წოდების მქონე ყველა პირზე, განურჩევლად შინაგან საქმეთა სამინისტროს კონკრეტული დანაყოფისა და განურჩევლად მათი მდებარეობისა (საქართველოს შიგნით თუ მის ფარგლებს გარეთ). ცალკეული პოზიციების სპეციფიკიდან გამომდინარე, ბრძანებით მტკიცდება კონკრეტული სფეროების მოთხოვნებთან მისადაგებული ქცევითი ინსტრუქციები. შინაგან საქმეთა სამინისტროს თანამშრომელთა ქცევის მარეგულირებელი დამატებითი წესები შეიძლება დადგინდეს სხვა სამართლებრივი აქტებით. მაგალითად, საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის 2005 წლის 15 დეკემბრის №1310 ბრძანება „საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს საპატრულო პოლიციის სამსახურის მიერ პატრულირების განხორციელების წესების შესახებ“ საპატრულო პოლიციის თანამშრომლებისთვის ადგენს პატრულირებისა და მესამე პირებთან კომუნიკაციის წესებს.

196. დისციპლინური დარღვევის შემთხვევაში გენერალური ინსპექცია მიმართავს დისციპლინურ ზომებს შესაბამისი პოლიციელის მიმართ და ასე მოიქცა ერთი პოლიციელის მიმართ საზღვარგარეთ ჩადენილი გადაცდომისთვის (2022 წ.). კოდექსის დარღვევისთვის სანქციები გათვალისწინებულია კოდექსის მე-8 თავში, სადაც მხოლოდ ის არის მითითებული, რომ „ეთიკის კოდექსით განსაზღვრული ნორმების დარღვევა იწვევს პასუხისმგებლობას საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის ბრძანებით დადგენილი წესის შესაბამისად“.

197. პოლიციის ეთიკის კოდექსის თანახმად, პოლიციელები ვალდებული არიან აცნობონ ზემდგომებს კოლეგების მიერ განხორციელებული ნებისმიერი შეუსაბამო ან უკანონო ქცევის შესახებ. დადგენილი წესების შესაბამისად ტარდება შესაბამისი ქმედებები, ე.ი. საქმე გადაეცემა გენერალურ ინსპექციას (პოლიციის ეთიკის კოდექსის 2.12 პუნქტი). LEO-ები ასევე ვალდებული არიან დაიცვან LCC-ით განსაზღვრული ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესები (ეს გათვალისწინებულია საჯარო სამსახურის კანონის 77-ე მუხლის მე-3 პუნქტით).

198. GET მიესალმება პოლიციის ეთიკის კონკრეტული კოდექსის არსებობას და იმ ფაქტს, რომ იგი ვრცელდება სხვადასხვა პოლიციურ ძალებზე. ამ კოდექსის დანართები იძლევა დამატებით მითითებებს კონკრეტული დანაყოფებისთვის, სადაც შინაგან საქმეთა სამინისტრო უფრო მეტად ხედავს კეთილსინდისიერების რისკს, განსაკუთრებით გარკვეულ პერიოდებში, როგორცაა არჩევნები. თუმცა, GET მიიჩნევს, რომ ეს კოდექსი ძალიან ზოგადია, რადგან ის არ იძლევა საკმარის მითითებებს პოლიციის ქცევის შესახებ მათ ყოველდღიურ ცხოვრებაში. მაგალითად, პოლიციის ეთიკის კოდექსის ყველა დანართში (3-7) ნახსენებია საჩუქრები, მაგრამ არ არის ნახსენები ქცევა საჩუქრების მიღებისას (საჩუქრების შესახებ მეტი ინფორმაციისთვის იხილეთ პუნქტები 239-240 ქვემოთ). ინტერესთა კონფლიქტი კოდექსში არ არის ნახსენები, ამიტომ სამართალდამცავ ორგანოს მითითებების მოძებნა „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ“ საქართველოს კანონში მოუწევს. იგივე ეხება ბევრ სხვა თემას (სახელმწიფო რესურსების ბოროტად გამოყენება, სანქციები კოდექსის დარღვევისთვის და ა.შ.). როდესაც ინფორმაცია მიმოფანტულია, მისი უგულვებელყოფა უფრო სავარაუდოა, რაც ცოდნის კუთხით შესაძლო ხარვეზებს ქმნის. საჭირო იქნება სახელმძღვანელო კონკრეტული მაგალითებით თითოეული სამი ძირითადი სამართალდამცველი უწყებისთვის. ამიტომ GRECO რეკომენდაციას უწევს (i) განახლდეს პოლიციის ეთიკის კოდექსი, რათა დეტალურად მოხდეს კეთილსინდისიერების ყველა შესაბამისი საკითხის (როგორცაა ინტერესთა კონფლიქტი, საჩუქრები, საჯარო რესურსების ბოროტად გამოყენება) დაფარვა და (ii) მის შევსებას სახელმძღვანელოთი ან ცნობარით, რომელიც ასახავს ყველა საკითხს და რისკის სფეროებს შესაბამისი კონკრეტული მაგალითებითურთ და (iii) კოდექსის სხვადასხვა ტიპის დარღვევებისთვის მკაფიო სანქციების შემოღებას აღსრულების/ზედამხედველობის მექანიზმის მეშვეობით.

სწავლება, ცნობიერების ამაღლება კეთილსინდისიერების შესახებ და რჩევა

199. სამართალდამცველების მომზადებას ახორციელებს შსს აკადემიის პროფესიული მომზადების სამმართველო, რომელიც არის შინაგან საქმეთა სამინისტროს საჯარო სამართლის იურიდიული პირი და ფინანსდება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან. ეთიკისა და კეთილსინდისიერების ტრენინგი ახალი თანამშრომლებისთვის სავალდებულო სასწავლო პროგრამების განუყოფელი ნაწილია.

200. სამართალდამცველი ორგანოების წარმომადგენლები გადიან მუდმივ ტრენინგს ეთიკის, კორუფციის პრევენციის, ინტერესთა კონფლიქტისა და მასთან დაკავშირებულ საკითხებზე. თუმცა, ასეთი უწყვეტი ტრენინგი არ არის

სავალდებულო. ტრენინგი მოიცავს შემდეგ თემებს: საქართველოს პოლიციის ეთიკის კოდექსის მნიშვნელობა და მისი გამოყენება პოლიციის ძირითად საქმიანობაში; ქცევის ზოგადი წესები; საზოგადოებასთან ურთიერთობა და ურთიერთობა კოლეგებთან; ძალისა და ცეცხლსასროლი იარაღის გამოყენება; დაკავებულთა მიმართ მოპყრობა და პასუხისმგებლობა ეთიკის კოდექსის დარღვევის შემთხვევაში; სამოხელეო დანაშაული; ძალაუფლების ბოროტად გამოყენება; სამსახურებრივი უფლებამოსილების ფარგლებს გარეთ მოქმედება; ქრთამი (შეთავაზება/მიღება); ზეგავლენით ვაჭრობა; კანონით აკრძალული საჩუქრების მიღება; სამსახურებრივი თაღლითობა და გულგრილობა სამუშაო ადგილზე. ეთიკისა და კორუფციის თემები არის სასწავლო პროგრამების მნიშვნელოვანი და განუყოფელი ნაწილი, როგორცაა სასაზღვრო პოლიციის სახმელეთო საზღვრის დაცვის დეპარტამენტის მესაზღვრეების სპეციალური საბაზისო სასწავლო პროგრამები; სპეციალური საბაზისო ტრენინგი პოლიციელებისთვის; ელექტრონული სილაბუსი/ტრენინგი პოლიციის სამსახურში ჩარიცხულ ან გაწვეულ პირთათვის და სპეციალური სწავლება იმავე თემაზე სპეციალური წოდების მქონე უმცროსი ლეიტენანტებისთვის.

201. ბოლო ხუთი წლის განმავლობაში შსს აკადემიაში ამ სასწავლო კურსებზე დასწრება იყო შემდეგი:

წელი	სასწავლო კურსების მონაწილეთა რაოდენობა*
2018	1012
2019	733
2020	1060
2021	408
2022	2396

* არ არსებობს საპატრულო პოლიციის, ცენტრალური კრიმინალური პოლიციისა და სასაზღვრო პოლიციის დაცალკეებული მონაცემები

202. 2021 წელს შვედეთის საერთაშორისო განვითარების თანამშრომლობის სააგენტომ (SIDA) მოაწყო რამდენიმე ტრენინგი, რომელსაც ხელმძღვანელობდნენ შვედეთის ფინანსური მართვის ეროვნული უწყების (ESV) ექსპერტები. ეს მოიცავდა საპილოტე პროექტს ფინანსური მენეჯმენტისა და კონტროლის სისტემის დანერგვის შესახებ, რომელიც შეადგენდა ტრენინგურსს რისკების მართვის შესახებ, მათ შორის შინაგან საქმეთა სამინისტროს პირველადი სტრუქტურული ერთეულების ხელმძღვანელებისთვის, პოლიტიკაზე პასუხისმგებელი დეპარტამენტების ხელმძღვანელებისთვის, განვითარებისა და ეკონომიკური სერვისების სხვადასხვა მენეჯერებისათვის სხვა სამინისტროების წარმომადგენლებთან ერთად. მოგვიანებით დაიგეგმა მორიგი ტრენინგი რისკის მართვის თემაზე, რომელიც ჩატარდა უშუალოდ შსს-ს თანამშრომლებისთვის (მათ შორის, საპატრულო პოლიციის, ცენტრალური კრიმინალური პოლიციის და სასაზღვრო პოლიციის ხელმძღვანელებისათვის).⁸⁴

⁸⁴ მონაწილეები, მათ შორის ცენტრალური კრიმინალური პოლიციისა და საპატრულო პოლიციის დეპარტამენტის წარმომადგენლები იყვნენ.

203. GET მიესალმება კეთილსინდისიერების შესახებ მუდმივი სასწავლო კურსების ხელმისაწვდომობასა და განხორციელებას სამხედრო და პოლიციის პერსონალის ცოდნის გასაუმჯობესებლად. თუმცა, საჭიროა შემდგომი მოქმედება იმის უზრუნველსაყოფად, რომ პოლიციელებისთვის ტრენინგი კეთილსინდისიერებაზე გახდეს სავალდებულო და რეგულარული მათი კარიერის განმავლობაში, განსაკუთრებით უფრო მაღალი რანგის ოფიცრებისთვის და მგრძობიარე/დაუცველ სექტორებში მომუშავე პოლიციელებისთვის, რაც ამჟამად არ ხდება. ეს მით უფრო აუცილებელია პოლიციის ეთიკის კოდექსის განახლებისა და შევსების შესახებ გაცემული წინა რეკომენდაციის გათვალისწინებით. ამიტომ GRECO იძლევა რეკომენდაციას, პერიოდულად და მიზანმიმართულად ჩატარდეს სავალდებულო ტრენინგები კეთილსინდისიერებაზე საშუალო და მაღალი რგოლის პოლიციელებისთვის, ასევე სენსიტიურ/მოწყვლად სექტორებში მომუშავე პოლიციელებისთვის.

204. და ბოლოს, არ არსებობს პოლიციელებისთვის კონფიდენციალური რჩევების მოძიების პროცედურა ეთიკისა და კეთილსინდისიერების საკითხებზე, გარდა იმისა, მიმართონ თავიანთ უფროსებს. მიუხედავად იმისა, რომ პოლიციაში სწორი ტონისა და მაგალითის მიცემა ზემდგომის ფუნქციებში შედის, მაინც, ეს არ უნდა ნიშნავდეს კონფიდენციალური რჩევის მიცემას, რადგან ამან შეიძლება ხელი შეუშალოს დაბალი რანგის თანამშრომლების მხრიდან რჩევის თხოვნას. GET თვლის, რომ პოლიციის ოფიცრებს უნდა მიეწოდოთ კონკრეტული კონფიდენციალური რჩევები და, ზოგადად, ინიციატივები ეთიკური დილემების შესახებ ცნობიერების ამაღლების მიზნით, რომლებსაც ისინი ყოველდღიურად ხვდებიან თავიანთი მოვალეობების შესრულებისას.

205. უფრო ინსტიტუციონალიზებული მიდგომა უნდა დაინერგოს ამ სფეროში სათანადოდ გაწვრთნილი და ადვილად მისაწვდომი სანდო პირის სახით, რომელიც როგორც LEO-ს სამეთაურო ჯაჭვისგან დამოუკიდებელი პირი, კონფიდენციალურად დაეხმარება/ინფორმაციას მიაწვდის ნებისმიერ პოლიციელს კეთილსინდისიერების ზომების შესახებ. აქედან გამომდინარე, GET-ის აზრით, გარდა იმისა, რომ რჩევის მისაცემად მაღალი რანგის ოფიცრები ხელმისაწვდომია, უნდა არსებობდეს ექსპერტული ორგანო ან დამოუკიდებელი პირები (რომლებიც შეიძლება იყვნენ სამართალდამცველები), პასუხისმგებელნი პოლიციელებისთვის კონფიდენციალური რჩევების მიწოდებაზე იმ შემთხვევაში, თუ ისინი რაიმე ეთიკური პრობლემის წინაშე აღმოჩნდებიან. გარდა ამისა, შესაძლოა განხილულ იქნეს ასეთი პირების გადამზადება ახალი ანტიკორუფციული ბიუროს მიერ, რათა მათ შემდგომ იმოქმედონ როგორც პოლიციის არასათანადო ქმედებების შესახებ გამჟღავნებული ინფორმაციის მიმღებმა პირებმა მომავალ მამხილებელთა დაცვის მიზნით (იხ. ქვემოთ პუნქტი 282).

ამიტომ GRECO რეკომენდაციას უწევს i) შეიქმნას კონფიდენციალური მრჩევლების სისტემა და (ii) მოეწყოს ანტიკორუფციული ბიუროს მიერ შიდა ტრენინგი კონფიდენციალური მრჩევლებისთვის, რომლებიც შემდგომში იმოქმედებენ როგორც „გარე“ მრჩევლები, მათ შორის საპატრულო პოლიციისთვის, ცენტრალური კრიმინალური პოლიციისა და სასაზღვრო პოლიციისთვის; და (iii) ორგანიზება

გაუწიოს ანტიკორუფციულმა ბიურომ ინდივიდუალური ცნობიერების ამაღლების ინიციატივებს იმ ეთიკურ დილემებზე, რომელთა წინაშეც შეიძლება აღმოჩნდეს, მათ შორის საპატრულო პოლიცია, ცენტრალური კრიმინალური პოლიცია და სასაზღვრო პოლიცია.

სამსახურში აყვანა, კარიერა და სამუშაო პირობები

სამსახურში აყვანის მოთხოვნები და დანიშვნის პროცედურა

206. სამართალდამცველების სამსახურში აყვანის წესი რეგულირდება „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონითა და იმ რეგულაციებით, რომლებიც არეგულირებენ შინაგან საქმეთა სამინისტროში სამსახურის გავლის წესს. პოლიციაში სამსახურში მიღების პროცესს ახორციელებს შსს ადამიანური რესურსების მართვის დეპარტამენტი და სპეციალური კომისია, რომელიც ამოწმებს კანდიდატების ჯანმრთელობას, ფიზიკურ მომზადებას, განათლებასა და პროფესიულ შესაძლებლობებს.⁸⁵ შინაგან საქმეთა სამინისტროში დასაქმების პროცესი სტანდარტიზებულია ყველა დანაყოფისთვის, რომელიც შედის შინაგან საქმეთა სამინისტროს იურისდიქციაში (მაგალითად, საპატრულო პოლიცია და ცენტრალური კრიმინალური პოლიცია), მათ შორის საქვეუწყებო დაწესებულებებისა (მაგალითად, სასაზღვრო პოლიცია) და სსიპ-ების ჩათვლით.

207. შინაგან საქმეთა მინისტრი არის პირი, რომელიც უფლებამოსილია შინაგან საქმეთა სამინისტროში ოფიციალურად დანიშნოს, დააწინაუროს და გაათავისუფლოს კანდიდატი (ეს ეხება ისეთ სტრუქტურულ ქვედანაყოფებს, როგორცაა საპატრულო პოლიცია და ცენტრალური კრიმინალური პოლიცია). შინაგან საქმეთა სამინისტროს საქვეუწყებო დაწესებულებებში, როგორცაა სასაზღვრო პოლიცია (გარდა ამ საქვეუწყებო დაწესებულებების ხელმძღვანელებისა, რომელთა კანდიდატურებს შინაგან საქმეთა მინისტრი წარუდგენს საქართველოს პრემიერ-მინისტრს), ვაკანტურ თანამდებობაზე კანდიდატის დანიშვნის ან გაათავისუფლების უფლება თავად ამ საქვეუწყებო დაწესებულებების ხელმძღვანელებს აქვთ.

208. პოლიციაში გარკვეულ თანამდებობაზე (ანუ უბნის ინსპექტორი, დეტექტივი (ანალიტიკოსი), სამართალდამცველი, გამომძიებელი, პატრულ-ინსპექტორი, სასაზღვრო დაცვის პატრულ-ინსპექტორი და ტურისტული უსაფრთხოების ინსპექტორი) მიღებისთვის დანაყოფებში, მათ შორის საპატრულო პოლიციის დეპარტამენტში, ცენტრალური კრიმინალური პოლიციის დეპარტამენტსა და სასაზღვრო პოლიციაში, კანდიდატმა უნდა გაიაროს სპეციალური ტრენინგი და მორგებული საგანმანათლებლო პროგრამა შსს-ს აკადემიაში. ეს მოთხოვნა მოქმედებს მხოლოდ მას შემდეგ, რაც კანდიდატი წარმატებით დაასრულებს შესაბამის თანამდებობაზე გამოცხადებულ შესარჩევი კონკურსის ყველა ეტაპს.

⁸⁵ გასაუბრების დროს კანდიდატი ფასდება შემდეგი ხუთი კრიტერიუმის საფუძველზე: (1) პიროვნების ზოგადი მახასიათებლები/ემოციური სტაბილურობა, (2) განათლება, (3) მოტივაცია, (4) ინფორმირებულობა სამსახურთან დაკავშირებით და (5) ლოგიკური და არგუმენტირებული მსჯელობის უნარი. მიზანია კანდიდატების შეფასება თანაბარი, სამართლიანი და ობიექტური კრიტერიუმებით.

209. ამასთან დაკავშირებით ბრძანება No995 ადგენს მოთხოვნებს შინაგან საქმეთა სამინისტროს მოსამსახურეების შესაბამის თანამდებობაზე აყვანის ან/და დანიშვნის შესახებ. აღსანიშნავია, რომ პოლიციაში მიღება სპეციალური კონკურსის გზით ხორციელდება. ბრძანება ასევე ადგენს, რომ პირი შეიძლება დაინიშნოს ვაკანტურ თანამდებობაზე სპეციალური კონკურსის გარეშე, თუ ის უკვე მიღებულია პოლიციის რიგებში (მსახურობს შსს-ში ან ირიცხება კადრების რეზერვში) და აქვს შესაბამისი სპეციალური ან სამხედრო წოდება.

210. შინაგან საქმეთა სამინისტროს სისტემაში ორი სახის სპეციალური კონკურსი ტარდება: სპეციალური ღია კონკურსი და სპეციალური შიდა კონკურსი. სპეციალური წოდების მქონე დასაქმებულის სტატუსით გათვალისწინებულ ვაკანტურ თანამდებობაზე დაშვებულ პირთათვის ტარდება სპეციალური ღია კონკურსი. სპეციალურ ღია კონკურსში მონაწილეობის უფლება აქვს ნებისმიერ პირს, რომელიც აკმაყოფილებს საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილ მოთხოვნებს. ორგანიზაციული განვითარების მიზნით შინაგან საქმეთა სამინისტრო უფლებამოსილია გამოაცხადოს სპეციალური შიდა კონკურსი ვაკანტურ თანამდებობაზე. შინაგან საქმეთა სამინისტროს ყველა თანამშრომელს, მათ შორის LEO-ებს, უფლება აქვთ მონაწილეობა მიიღონ სპეციალურ შიდა კონკურსებში. სპეციალური საკონკურსო კომისია იღებს გადაწყვეტილებას, რომელიც სარეკომენდაციო ხასიათისაა და გადაეცემა შინაგან საქმეთა სამინისტროს ვაკანტურ თანამდებობაზე დასანიშნ უფლებამოსილ პირს. ეს კომისიები მტკიცდება მინისტრის ბრძანებით. სულ ასეთი 21 კომისიაა.⁸⁶ შესაბამისად, დანიშვნის თაობაზე გადაწყვეტილებას იღებს არა ერთი დანაყოფი, არამედ ეს მთელი პროცედურაა, რომელიც მიმდინარეობს კომისიის საფუძველზე.

211. პოლიციის კანონის 38-ე მუხლი ადგენს შეზღუდვებს, რომლებიც ხელს უშლის კანდიდატის ვაკანტურ თანამდებობაზე დანიშვნას. ესენია, მათ შორის დანაშაულისთვის ნასამართლევი პირი ან პირი, რომლის მიმართ სისხლისსამართლებრივი დევნა მიმდინარეობს, სასამართლოს მიერ შეზღუდულქმედუნარიანად აღიარებული პირი და ჯანმრთელობის პრობლემების მქონე პირი.

212. კანდიდატები პოლიციელები ისევე, როგორც შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიერ დაქირავებული ყველა პირი, ექვემდებარებიან სპეციალურ შემოწმებას. ეს გულისხმობს შინაგან საქმეთა სამინისტროში სამსახურში მისაღები კანდიდატის შესახებ ინფორმაციის შემოწმებას, მათ შორის მისი განათლებისა და წარსული საქმიანობის შესახებ. სპეციალური შემოწმების მიზანია გამოავლინოს გარემოებები, რომლებმაც შეიძლება ხელი შეუშალოს სამსახურებრივი მოვალეობის სათანადოდ შესრულებას; განსაზღვროს პიროვნული და პროფესიული კეთილსინდისიერება, ასევე პროფესიული და მორალური რეპუტაცია; და განსაზღვროს წარსული

⁸⁶ შსს სპეციალური საკონკურსო კომისია, ერთიანი სპეციალური საკონკურსო კომისია, საპატრულო პოლიციის დეპარტამენტის სპეციალური საკონკურსო კომისია, ტერიტორიული ორგანოების სპეციალური საკონკურსო კომისია (11 კომისია), სსიპ-ების სპეციალური საკონკურსო კომისია (ხუთი კომისია) და საქვეუწყებო დაწესებულებების სპეციალური საკონკურსო კომისიები (ორი კომისია).

საქმიანობის თავსებადობა პოლიციელის თანამდებობასთან.⁸⁷ კანონი ითვალისწინებს, რომ სამსახურში აყვანა და დანიშვნა დასტურდება სამართლებრივი აქტით, რომელიც შეიძლება განხორციელდეს ელექტრონული დოკუმენტების მართვის სისტემის მეშვეობით. სამართლებრივი აქტი ჩაბარებულად ითვლება იმ წუთიდან, როგორც კი გაეგზავნება დაინტერესებულ პირს ამ სისტემით მეშვეობით.

213. №995 ბრძანების 76-ე მუხლით გათვალისწინებულია გამოსაცდელი ვადა სპეციალური საკონკურსო კომისიის მიერ ვაკანტურ თანამდებობებზე წარდგენილ პირთათვის მას შემდეგ, რაც მინისტრის ან უფლებამოსილი თანამდებობის პირის მიერ დაინიშნებიან.

214. GET თვლის, რომ მიუხედავად იმისა, რომ დასაქმების პროცესი საწყის დონეზე ადეკვატური/მისაღები ჩანს, პოლიციელის კარიერის განმავლობაში რეგულარულად უნდა ხორციელდებოდეს მისი შემოწმება/შეფასება. აღნიშნული უფრო ხშირად უნდა ხორციელდებოდეს იმ პოლიციელებთან მიმართებით, რომლებსაც საკუთარი მოვალეობის შესრულებისას წვდომა აქვთ სენსიტიური ხასიათის ინფორმაციაზე. ამავდროულად, GET ხაზს უსვამს, რომ GRECO-ს მიერ განმარტებული კეთილსინდისიერების შემოწმება ეხება ინტერესთა შესაძლო კონფლიქტს, რომელიც დაკავშირებულია პირის ინდივიდუალურ გარემოებებთან, რამაც შეიძლება გავლენა მოახდინოს ზოგადად საპოლიციო ფუნქციების განხორციელებაზე და არა მხოლოდ კონფიდენციალური ხასიათის დოკუმენტებზე წვდომაზე. აღნიშნულიდან გამომდინარე, GET თვლის, რომ ზემოხსენებული მნიშვნელობით შემოწმება უნდა განხორციელდეს, რათა გაიზომოს/შეფასდეს სამართალდამცავი უწყებების წარმომადგენლების კორუფციისადმი მოწყვლადობა, არა მხოლოდ მათი სამსახურში აყვანისას, არამედ, რეგულარულად, სამსახურში აყვანის შემდგომაც. GET ხაზს უსვამს, რომ დროთა განმავლობაში შესაძლოა შეიცვალოს პიროვნული გარემოებები და ზოგიერთ შემთხვევაში (წარმოქმნილი ფინანსური პრობლემები, ოჯახური მდგომარეობა და ა.შ.), შესაძლოა ადამიანი უფრო მოწყვლადი გახდეს შესაძლო კორუფციული რისკების მიმართ. GRECO რეკომენდაციას უწევს დაინერგოს პოლიციელის კეთილსინდისიერების რეგულარული შემოწმება საპოლიციო კარიერის მანძილზე ყველა დონეზე, განსაკუთრებით მენეჯერულ დონეზე და უფრო ხშირად, კორუფციული რისკებისადმი მოწყვლადობისა და უსაფრთხოების საჭირო დონის გათვალისწინებით.

სამუშაოს შესრულების შეფასება და მაღალ თანამდებობაზე დაწინაურება, გადაყვანა, როტაცია და სამსახურის შეწყვეტა

215. შინაგან საქმეთა სამინისტროს თანამშრომელი, მათ შორის პოლიციელი, შეიძლება დაექვემდებაროს ატესტაციას, რომლის მიზანია პროფესიული ქცევის, კვალიფიკაციის, შესაძლებლობებისა და პიროვნული თვისებების პერიოდული შეფასება დაკავებული თანამდებობის მოთხოვნებთან შესაბამისობის დასადგენად.

⁸⁷ „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონის 371-ე მუხლი; ბრძანების მე-2 მუხლის „ი“ და 75-ე მუხლის მე-5 პუნქტი.

ეს რეგულირდება დებულების 54-ე მუხლით, რომელიც დამტკიცებულია №995 ბრძანებით, რომელიც ითვალისწინებს, რომ შეიძლება განხორციელდეს დასაქმებულის პროფესიული უნარების, კვალიფიკაციის, შესაძლებლობებისა და პიროვნული თვისებების პერიოდული შეფასება დაკავებულ თანამდებობის მოთხოვნებთან მათი შესაბამისობის დასადგენად. ატესტაციის ჩატარების შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს მინისტრი საკუთარი ინიციატივით ან შესაბამისი ქვედანაყოფის, ტერიტორიული ორგანოს ან სსიპ-ის ხელმძღვანელის მოთხოვნით და ხორციელდება მხოლოდ ცალკეულ შემთხვევებში. ეს უკანასკნელი მოიცავს შემთხვევებს, როდესაც შესაძლოა საჭირო გახდეს კონკრეტულ დეპარტამენტში მომუშავე თანამშრომელთა პროფესიული უნარების, კვალიფიკაციის, შესაძლებლობებისა და პიროვნული თვისებების შეფასება თანამდებობის მოთხოვნებთან შესაბამისობის დასადგენად. ეს სიტუაცია შეიძლება წარმოიშვას უშუალო ხელმძღვანელის მიერ განხორციელებული შეფასებების შედეგად, ან, მაგალითად, შიდა აუდიტის დეპარტამენტის მიერ განხორციელებული შეფასებების შედეგად.

216. ატესტაცია შეიძლება განხორციელდეს მხოლოდ წელიწადში ერთხელ თითოეულ პოლიციელზე. ეს შეიძლება მოიცავდეს მისი ფიზიკური მომზადების დონის შემოწმებას, მისი საქმიანობის მარეგულირებელი შესაბამისი კანონების ცოდნის დონის დადგენას გასაუბრების ან ტესტირებისა და გასაუბრების სახით.

217. თუ ატესტაციის შედეგად დადგინდა, რომ პოლიციელი არ აკმაყოფილებს დაკავებული თანამდებობისთვის დადგენილ მოთხოვნებს, საატესტაციო კომისია მიმართავს მინისტრს ან სხვა უფლებამოსილ პირს პოლიციელის გათავისუფლების წინადადებით.⁸⁸

218. შინაგან საქმეთა სამინისტროში მომუშავე პირების, მათ შორის პოლიციის თანამშრომლების კეთილსინდისიერების შეფასებას ახორციელებს უშუალო ხელმძღვანელი, ხოლო, საჭიროების შემთხვევაში, დანაყოფში მოქმედი კონტროლის სამსახურები და გენერალური ინსპექცია.

219. ნებისმიერმა კანდიდატმა პოლიციელმა, რომელსაც სურს დაწინაურება ოპერატიულ თანამდებობაზე, უნდა გაიაროს შესაბამისი კურსი შინაგან საქმეთა სამინისტროს აკადემიაში. ეს მოთხოვნა შემოღებული იქნა 2018 წლის 1 სექტემბრის №995 ბრძანებით. ამ შემთხვევაში პოლიციის თანამშრომელი შეიძლება წარდგენილ იქნას დანაყოფის უფროსის მიერ ან შესაძლებლობის შემთხვევაში, თვითდასახელებით. შსს აკადემია პასუხისმგებელია საგანმანათლებლო პროგრამის განხორციელებაზე, რომელიც მიმართულია შინაგან საქმეთა სამინისტროს თანამშრომელთა კარიერული წინსვლისკენ. ეს სასწავლო პროგრამა შექმნილია თანამშრომლების კვალიფიკაციის ამაღლებისა და თანამშრომელთა, მათ შორის შსს-ს ცენტრალური კრიმინალური პოლიციისა და საპატრულო პოლიციის დეპარტამენტების თანამშრომელთა დაწინაურებისკენ.

⁸⁸ საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის 2013 წლის 31 დეკემბრის №995 ბრძანების „საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროში სამსახურის გავლის წესის დამტკიცების შესახებ“ 54-ე მუხლი.

220. დაწინაურების მსურველმა და პროფესიულ მომზადების პროგრამაზე ჩარიცხულმა კანდიდატებმა ასევე წარმატებით უნდა ჩააბარონ აკადემიის მიერ ადმინისტრირებული პროფესიული შერჩევის ტესტი, მიიღონ დადებითი შეფასება ხელმძღვანელებისგან, ასევე დადებითი დასკვნა გენერალური ინსპექციისგან. ეს უკანასკნელი ახორციელებს შემოწმებებს იმის უზრუნველსაყოფად, რომ კანდიდატის მიმართ არ მიმდინარეობს გამოძიება დანაშაულის ჩადენისთვის ან ის არ წარმოადგენს ოფიციალური შემოწმების ობიექტს. ეს რეგულირდება №995 ბრძანებით. GET-ის გუნდს ადგილზე ვიზიტისას არ გაუგია რაიმე უკმაყოფილება დაწინაურების ან პროცესის გამჭვირვალობის ნაკლებობის შესახებ.

221. პოლიციის თანამშრომლების გადაყვანა რეგულირდება პოლიციის კანონით, ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსითა და მინისტრის ბრძანებით. პოლიციელი გადაყვანა შესაძლებელია მისი თანამდებობის ეკვივალენტურ თანამდებობაზე, თუ არსებობს ამის სამსახურებრივი საჭიროება. ასეთ გადაწყვეტილებას იღებს შინაგან საქმეთა მინისტრი ან უფლებამოსილი პირი პოლიციის შესაბამისი თანამშრომლის თანხმობით. გადაყვანა შეიძლება განხორციელდეს შესაბამისი პოლიციელის თანხმობის გარეშე, მაგრამ მხოლოდ არა უმეტეს ორი წლის ვადით, რის შემდეგაც იგი უბრუნდება თანამდებობას, რომელიც ეკავა გადაყვანამდე ან მსგავს თანამდებობას, თუ თავდაპირველ თანამდებობაზე მისი დაბრუნება შეუძლებელია. თუ პოლიციელი უარს იტყვის შეთავაზებულ თანამდებობაზე, მას გაათავისუფლებენ. გადაყვანაზე ვრცელდება იგივე წესები, რაც კანდიდატის დანიშვნაზე. ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის შესაბამისად, პირს ეცნობება მასთან დაკავშირებით გაცემული ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტის შესახებ და საჭიროების შემთხვევაში მას უფლება აქვს გაასაჩივროს ეს სამართლებრივი აქტი სასამართლოში.

222. არ არსებობს პოლიციის თანამშრომლების როტაციის სპეციალური სისტემა. როტაცია, როგორც ჩანს, რეგულირდება დროებითი მივლინებით, რაც რეგულირდება №995 ბრძანებით, რომლის მიხედვითაც დასაქმებულს შეუძლია გადავიდეს ტერიტორიულად სხვა ადგილას ან/და სხვა სტრუქტურულ დანაყოფში, ტერიტორიულ ორგანოში, საქვეუწყებო დაწესებულებაში ან სსიპ-ში არა უმეტეს ექვსი თვის ვადით. თუმცა, კონკრეტულად როტაცია არ არის ნახსენები, მათ შორის, თუ რას გულისხმობს აღნიშნული, კერძოდ, არის თუ არა სამართალდამცავთა როტაციისთვის ინსტიტუციური სისტემა, რომელიც გამოიყენება იმ იდენტიფიცირებულ სფეროებთან მიმართებით, რომლებიც განსაკუთრებით მოწყვლადნი არიან კორუფციასთან მიმართებით.

223. GET-მა ადგილზე სტუმრობისას აღნიშნა, რომ არ არსებობს განსხვავება როტაციის ცნებებსა და გადაყვანასა და დროებითი მივლინების ცნებებს შორის. მიუხედავად იმისა, რომ გადაყვანა და მივლინება კანონით არის გათვალისწინებული, ეს არ ეხება როტაციას. ამიტომ მნიშვნელოვანია, რომ როტაციის სისტემა შემოღებულ იქნეს, როგორც ღონისძიება რისკის კონტროლისათვის და რეგულარულად იქნას გამოყენებული ხელისუფლების მიერ, განსაკუთრებით იმ თანამშრომლებთან მიმართებით, რომლებიც მუშაობენ კორუფციისკენ მიდრეკილ და რისკის შემცველად გამოვლენილ სფეროებში. ამ

მიზეზით, GRECO რეკომენდაციას უწევს შეიქმნას პოლიციელებისთვის როტაციის ინსტიტუციური სისტემა, რომელიც შეიძლება გამოყენებულ იქნეს საჭიროებისამებრ, კორუფციული რისკების მიმართ განსაკუთრებით მოწყვლად სფეროებში.

224. სამსახურის შეწყვეტა ხდება დისციპლინური გადაცდომის დადგენის შემთხვევაში, რომელიც შინაგან საქმეთა მინისტრს უფლებას აძლევს, გაათავისუფლოს შესაბამისი თანამშრომელი (მათ შორის საპატრულო პოლიციის, ცენტრალური კრიმინალური პოლიციის ან სასაზღვრო პოლიციის თანამშრომლები) გენერალური ინსპექციის (შსს-ს 20 ქვედანაყოფიდან ერთ-ერთი) მიერ მიღებული გადაწყვეტილების საფუძველზე.

225. შინაგან საქმეთა სამინისტროს თანამშრომელი (მათ შორის პოლიციის თანამშრომლები) შეიძლება გაათავისუფლდეს ან წავიდეს თანამდებობიდან, მათ შორის შემდეგი საფუძველით: გადადგომა, რეორგანიზაცია, სამსახურის ვადის დასრულება, დისციპლინური გადაცდომა ან სასამართლოს კანონიერ ძალაში შესული გადაწყვეტილება; მოქალაქეობის შეცვლა; ქანმრთელობის მდგომარეობა; დაკარგულად ან გარდაცვლილად აღიარება; ან გარდაცვალება.

ხელფასები და შეღავათები

226. პოლიციის კანონის თანახმად, პოლიციელის ხელფასი შედგება თანამდებობრივი სარგოსა და მისი წოდებისთვის დადგენილი სარგოსგან. გარდა ამისა, პოლიციელს შეიძლება მიეცეს ხელფასზე დანამატი და კომპენსაცია. ყოველთვიური შრომის ანაზღაურების განაკვეთი და სტაჟის პრემია განისაზღვრება შინაგან საქმეთა მინისტრის 2018 წლის 26 იანვარის №4 ბრძანებით „საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს სისტემის სამხედრო ან სპეციალური წოდების მქონე მოსამსახურეების მიერ დამატებითი ანაზღაურების (სახელფასო დანამატის) მისაღებად დასაკმაყოფილებელი კრიტერიუმების და სავალდებულო სამხედრო სამსახურის მოსამსახურეთა ფულადი სარგოს განსაზღვრის წესის დამტკიცების შესახებ“.

შსს-ს თანამშრომელთა ხელფასების სტატისტიკა

ცენტრალური კრიმინალური პოლიციის დეპარტამენტი

თანამდებობა	2024			
	ოფიციალური სახელფასო განაკვეთი (პოლიციის ოფიცრის წოდების მქონე თანამშრომლები)	წოდება და იერარქია	ხელფასი კოეფიციენტის მიხედვით (თანამშრომლები პოლიციის ოფიცრის წოდების გარეშე /სამოქალაქო სტატუსის მქონე თანამშრომლები)	
დეპარტამენტის დირექტორი	ლარი 6974 (~ევრო 2380.09)	1-1	5.00	ლარი 6650 (~ევრო 2269.51)
დეპარტამენტის დირექტორის მოადგილე	ლარი 6534 (~ევრო 2229.93)	2-2	4.50	ლარი 5985 (~ევრო 2042.56)

სამმართველოს უფროსი	დაწყებული: ლარი 3383 (~ევრო 1154.55) დამთავრებული: ლარი 4868 (~ევრო 1661.35)	დაწყებული: 2-3 to 3-4	დაწყებული: 2.50 to 3.10	დაწყებული: ლარი 3325 (~ევრო 1134.76) დამთავრებული: ლარი 4123 (~ევრო 1407.10)
სამმართველოს უფროსის მოადგილე	დაწყებული: ლარი 3053 (~ევრო 1041.93) დამთავრებული: ლარი 4433 (~ევრო 1512.90)	დაწყებული: 2-3 to 3-4	დაწყებული: 2.30 to 3.10	დაწყებული: ლარი 3059 (ევრო 1043.98) დამთავრებული: ლარი 4123 (~ევრო 1407.10)
დანაყოფის უფროსი	დაწყებული: ლარი 2068 (~ევრო 705.77) დამთავრებული: ლარი 3163 (~ევრო 1079.47)	დაწყებული: 3-4 to 3-5	დაწყებული: 1.60 to 2.30	დაწყებული: ლარი 2128 (~ევრო 726.24) დამთავრებული: ლარი 3059 (~ევრო 1043.98)
დანაყოფის უფროსის მოადგილე	დაწყებული: ლარი 2437 (~ევრო 831.70) დამთავრებული: ლარი 2728 (~ევრო 931.01)	დაწყებული: 3-4 to 3-5	დაწყებული: 1.80 to 2.10	დაწყებული: ლარი 2394 (~ევრო 817.03) დამთავრებული: ლარი 2793 (~ევრო 953.20)
განსაკუთრებით მნიშვნელოვან საქმეთა ინსპექტორი	დაწყებული: ლარი 1942 (~ევრო 662.77) დამთავრებული: ლარი 2074 (~ევრო 707.82)	3-4 (ორივესთვის)	1.50 (ორივესთვის)	ლარი 1995 (~ევრო 680.85) (ორივესთვის)
უფროსი ინსპექტორი	დაწყებული: ლარი 1678 (~ევრო 572.67) დამთავრებული: ლარი 1705 (~ევრო 581.88)	3-5 (ორივესთვის)	1.30 (ორივესთვის)	ლარი 1729 (~ევრო 590.07) (ორივესთვის)

სასაზღვრო პოლიცია

თანამდებობა	2024			
	ოფიციალური სახელფასო განაკვეთი (პოლიციის ოფიცრის წოდების მქონე თანამშრომლები)	წოდება და იერარქია	ხელფასი კოეფიციენტის მიხედვით (თანამშრომლები პოლიციის ოფიცრის წოდების გარეშე /სამოქალაქო სტატუსის მქონე თანამშრომლები)	
სასაზღვრო პოლიციის უფროსი	ლარი 7260 (~ევრო 2477.70)			ლარი 0.00 (ევრო 0.00)
სასაზღვრო პოლიციის უფროსის მოადგილე	ლარი 6974 (~ევრო 2380.09)			ლარი 0.00 (ევრო 0.00)
დეპარტამენტის დირექტორი	ლარი 6534 (~ევრო 2229.93)	1-1	4.50	ლარი 5985 (~ევრო 2042.56)
დეპარტამენტის დირექტორის მოადგილე	დაწყებული: ლარი 4092 (~ევრო 1396.52) დამთავრებული ლარი 6100 (~ევრო 2081.81)	დაწყებული: 2-2 to 2-3	დაწყებული: 3.10 to 4.50	დაწყებული: ლარი 4123 (~ევრო 1407.10) დამთავრებული ლარი 5985 (~ევრო 2042.56)
სამმართველოს უფროსი	დაწყებული: ლარი 3817 (~ევრო 1302.67) დამთავრებული ლარი 4719 (~ევრო 1610.50)	დაწყებული: 2-3 to 3-4	დაწყებული: 2.80 to 3.10	დაწყებული: ლარი 3724 (~ევრო 1270.93) დამთავრებული ლარი 4123 (~ევრო 1407.10)
სამმართველოს უფროსის მოადგილე	დაწყებული: ლარი 2334 (~ევრო 796.55)	დაწყებული: 2-3 to 3-4	დაწყებული: 2.40 to 3.10	დაწყებული: ლარი 3192 (~ევრო 1089.37)

	დამთავრებული ლარი 4323 (~ევრო 1475.36)			დამთავრებული ლარი 4123 (~ევრო 1407.10)
დანაყოფის უფროსი	დაწყებული: ლარი 1832 (~ევრო 625.22) დამთავრებული ლარი 3036 (~ევრო 1036.13)	დაწყებული: 3-4 - 3-5	დაწყებული: 1.40 to 2.50	დაწყებული: ლარი 1862 (~ევრო 635.47) დამთავრებული ლარი 3325 (~ევრო 1134.76)
დანაყოფის უფროსის მოადგილე	ლარი 1584 (~ევრო 540.59)	3-6	1.20	ლარი 1596 (~ევრო 544.69)
განსაკუთრებით მნიშვნელოვან საქმეთა ინსპექტორი	დაწყებული: ლარი 1760 (~ევრო 600.65) to ლარი 2904 (~ევრო 991.08)	დაწყებული: 3-4 to 3-5	დაწყებული: 1.30 to 2.20	დაწყებული: ლარი 1729 (~ევრო 590.07) to ლარი 2926 (~ევრო 998.59)
უფროსი ინსპექტორი	დაწყებული: ლარი 1678 (~ევრო 572.67) to ლარი 2030 (~ევრო 692.80)	დაწყებული: 3-4 to 3-5	დაწყებული: 1.30 to 1.50	დაწყებული: ლარი 1729 (~ევრო 590.07) დამთავრებული ლარი 1995 (~ევრო 680.85)

საპატრულო პოლიციის დეპარტამენტი

თანამდებობა	2024			
	ოფიციალური სახელფასო განაკვეთი (პოლიციის ოფიცრის წოდების მქონე თანამშრომლები)	წოდება და იერარქია	ხელფასი კოეფიციენტის მიხედვით (თანამშრომლები პოლიციის ოფიცრის წოდების გარეშე /სამოქალაქო სტატუსის მქონე თანამშრომლები)	
დეპარტამენტის დირექტორი	ლარი 6974 (~ევრო 2380.09)	1-1	5.00	ლარი 6650 (~ევრო 2269.51)
დეპარტამენტის დირექტორის მოადგილე	ლარი 6391 (~ევრო 2181.12)	2-2	4.50	ლარი 5985 (~ევრო 2042.56)
სამმართველოს უფროსი	დაწყებული: ლარი 3597 (~ევრო 1227.59) დამთავრებული: ლარი 5594 (~ევრო 1909.12)	დაწყებული: 2-3 to 3-4	დაწყებული: 2.60 to 3.50	დაწყებული: ლარი 3458 (~ევრო 1180.15) დამთავრებული: ლარი 4655 (~ევრო 1588.66)
სამმართველოს უფროსის მოადგილე	დაწყებული: ლარი 3311 (~ევრო 1129.98) დამთავრებული: ლარი 4180 (~ევრო 1426.55)	დაწყებული: 2-3 to 3-4	დაწყებული: 2.50 to 3.10	დაწყებული: ლარი 3325 (~ევრო 1134.76) დამთავრებული: ლარი 4123 (~ევრო 1407.10)
დანაყოფის უფროსი	დაწყებული: ლარი 2079 (~ევრო 709.52) დამთავრებული: ლარი 2871 (~ევრო 979.82)	დაწყებული: 3-4 to 3-5	დაწყებული: 1.60 to 2.20	დაწყებული: ლარი 2128 (~ევრო 726.24) დამთავრებული: ლარი 2926 (~ევრო 998.59)
განსაკუთრებით მნიშვნელოვან საქმეთა ინსპექტორი	დაწყებული: ლარი 2008 (~ევრო 685.29) დამთავრებული: ლარი 2585 (~ევრო 882.21)	დაწყებული: 3-4 to 3-5	დაწყებული: 1.50 to 1.80	დაწყებული: ლარი 1995 (~ევრო 680.85) დამთავრებული: ლარი 2394 (~ევრო 817.03)
უფროსი ინსპექტორი	დაწყებული:	3-5	დაწყებული: 1.40 to 1.60	დაწყებული:

	ლარი 1865 (~ევრო 636.49) დამთავრებული: ლარი 2255 (~ევრო 769.59)		ლარი 1862 (~ევრო 635.46) დამთავრებული: ლარი 2128 (~ევრო 726.24)
--	---	--	--

227. შეღავათები ენიჭებათ ასევე პოლიციის თანამშრომლებს ცალკეულ შემთხვევებში, მათ შორის ზამთრის/ზაფხულის არდადეგების პერიოდში საზოგადოებრივი უსაფრთხოების უზრუნველყოფისას; ქვეყნის მასშტაბით მივლინების/ვიზიტების დროს ან საქართველოს მასშტაბით კონფლიქტურ ზონებში მუშაობისას. პოლიციელის ხელფასი დამოკიდებულია დაკავებულ თანამდებობაზე და იზრდება წოდებისა და სტაჟის მიხედვით შემდეგნაირად: 1-2 წელი = 5%; 2-5 წელი = 10%; 5-10 წელი = 15% და 10 წელი ან მეტი = 20%.

228. სახელმწიფო უზრუნველყოფს პოლიციის თანამშრომლების ჯანმრთელობისა და სიცოცხლის სავალდებულო სახელმწიფო დაზღვევას. ამასთან, შინაგან საქმეთა სამინისტროს თანამშრომლებს (მათ შორის პოლიციელებს) და მათ ოჯახებს შეუძლიათ მიიღონ ფინანსური დახმარება გარკვეულ შემთხვევებში, მაგალითად, თუ პოლიციელი სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებისას დაშავდა, მას უფლება აქვს მიიღოს ერთჯერადი ფინანსური დახმარება 2000-დან 7000 ლარამდე (დაახლოებით 693-დან 2427 ევრომდე) ან, სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებისას პოლიციელის გარდაცვალების შემთხვევაში, მის ოჯახს (მემკვიდრეებს) გაეწევათ ერთჯერადი ფინანსური დახმარება 15 000 ლარის ოდენობით (დაახლოებით 5201 ევრო).

229. პოლიციის თანამშრომლების სოციალური შეღავათებს შორის მოქმედებს საბინაო პროექტი, რომლის მიზანია შსს-ს თანამშრომლების (მათ შორის პოლიციის თანამშრომლების) საცხოვრებელი ფართით უზრუნველყოფა შეღავათიანი პირობებით. პროექტი ხორციელდება შინაგან საქმეთა სამინისტროს თანადაფინანსებით. ეს რეგულირდება შს მინისტრის №1/373 ბრძანებით, რომლის საფუძველზე შექმნილია საინსპექციო კომისია, რომელიც ზედამხედველობს უძრავი ქონების შსს თანამშრომლების საკუთრებაში გადაცემას.

230. ზემოაღნიშნული სოციალური შეღავათების გაცემის პროცედურა რეგულირდება ღია ბრძანებებით,⁸⁹ ხოლო მათ გამოყენებას აკონტროლებს როგორც შსს-ს აუდიტის დეპარტამენტი, ასევე სახელმწიფო აუდიტის სამსახური.⁹⁰

⁸⁹ ეს ბრძანებები საჯაროდ ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდზე: <https://matsne.gov.ge>

⁹⁰ მათ შორის „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონი; „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონი; საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის 2013 წლის 31 დეკემბრის ბრძანება №997 „საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს მოსამსახურეთა სოციალური დაცვისა და მატერიალური უზრუნველყოფის განსაზღვრის წესის დამტკიცების შესახებ“; საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის 2018 წლის 26 იანვრის N4 ბრძანება „საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს სისტემის სამხედრო ან სპეციალური წოდების მქონე მოსამსახურეების მიერ დამატებითი ანაზღაურების (სახელფასო დანამატის) მისაღებად დასაკმაყოფილებელი კრიტერიუმებისა და სავალდებულო სამხედრო სამსახურის მოსამსახურეთა ფულადი სარგოს განსაზღვრის წესის დამტკიცების შესახებ“; საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის 2013 წლის 31 დეკემბრის N 995 ბრძანება „საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროში სამსახურის გავლის წესის დამტკიცების შესახებ“.

ინტერესთა კონფლიქტი, აკრძალვები და შეზღუდვები

ზოგადი წესები და პროცედურები

231. სამსახურში მიღების შემდეგ, პოლიციელმა უნდა გაიაროს შემოწმება იმის დასარწმუნებლად, რომ არ არსებობს ინტერესთა კონფლიქტი, მათ შორის, პოლიციის კანონისა და №995 ბრძანების შესაბამისად, რომლითაც ხელმძღვანელობს შსს ადამიანური რესურსების მართვის დეპარტამენტი სამსახურში მიღებისას. გარდა ამისა, ბრძანება №999, რომელიც მოიცავს პოლიციის ეთიკის კოდექსს, იძლევა დამატებით მითითებებს ამ საკითხებთან დაკავშირებით. ის მეტწილად იმეორებს იმას, რაც გათვალისწინებულია პოლიციის კანონით და №995 ბრძანებით ადამიანის უფლებებისა და ძირითადი თავისუფლებების დაცვის ზოგად პრინციპებთან დაკავშირებით. იგი ადგენს პოლიციელების ქცევის ზოგად წესებს, მათ შორის კონფიდენციალური ინფორმაციის გაუმჟღავნებლობას, კოლეგის მიერ ეთიკის კოდექსის დარღვევებზე რეაგირების ვალდებულებას (ანუ აცნობოს ზემდგომ თანამდებობის პირებს და შესაბამის ორგანოებს გამოვლენილი კორუფციის ფაქტების შესახებ) და ვალდებულებას არ გამოიყენოს სტატუსი პირადი ინტერესებისთვის/სარგებლისთვის, ასევე ვალდებულებას არ გამოიყენოს ოფიციალური ინფორმაცია და პერსონალური მონაცემები პირადი ინტერესებისთვის/სარგებლობისთვის ან ახლო ნათესავების ინტერესებისთვის.

232. GET-მა აღნიშნა, რომ მიუხედავად იმისა, რომ ინტერესთა კონფლიქტი განმარტებულია „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ“ საქართველოს კანონში. განმარტება არსებითად ასეთია: „საჯარო მოხელეს ეკრძალება შესთავაზოს ან მიიღოს რაიმე სარგებელი, რომელიც დაკავშირებულია იმ თანამდებობასთან, რომელიც მას უკავია სახელმწიფო სამსახურში ან/და საჯარო სამსახურში, გარდა საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული შემთხვევებისა.“. დამატებითი ინფორმაცია სასარგებლო იქნება, მით უმეტეს, რომ პოლიციის ეთიკის კოდექსი არ შეიცავს დამატებით ინფორმაციას ინტერესთა კონფლიქტის შესახებ (იხ. პუნქტი 198 ზემოთ). ამიტომ, ნაკლებად სავარაუდოა, რომ პოლიციის თანამშრომლებმა სრულად გაიგონ, რა არის ინტერესთა კონფლიქტი, განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც საქმე ეხება გადაწყვეტილების მიღებას და ფინანსურ ინტერესებს. ასევე, როგორც ჩანს, არ არის დანერგილი არც სპეციალური ტრენინგი პოლიციელებისთვის ინტერესთა კონფლიქტის შესახებ და არც ინტერესთა კონფლიქტის შესახებ შეტყობინების მკაფიო პროცედურა. GET მიუთითებს 198-ე პუნქტში მოცემულ რეკომენდაციაზე, რომ პოლიციის ეთიკის კოდექსი უნდა განახლდეს და დაემატოს სახელმძღვანელო მითითებები. ამ კონტექსტში აუცილებელია მოხდეს მკაფიო განმარტების შეტანა, თუ რას წარმოადგენს ინტერესთა კონფლიქტი, ასევე პროცედურები ინტერესთა კონფლიქტის ანგარიშებისა და მართვისთვის. იგივე ეხება 203-ე პუნქტში მოცემულ რეკომენდაციას კეთილსინდისიერების შესახებ ყველა პოლიციელისთვის სავალდებულო ტრენინგის შესახებ, რომელიც უნდა მოიცავდეს სპეციფიკურ ტრენინგს ინტერესთა კონფლიქტის შესახებ.

კონფლიქტი და სამსახურსმილმა საქმიანობა

233. სამსახურებრივი მოვალეობის კონფლიქტის საკითხები რეგულირდება კონსტიტუციით, ორგანული კანონით, „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ“ საქართველოს კანონითა და სხვა ნორმატიული აქტებით, კერძოდ, „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონით.

234. პოლიციის კანონის 36-ე მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად, პოლიციელს უფლება არ აქვს ასრულებდეს რაიმე ანაზღაურებად სამუშაოს, გარდა სამეცნიერო, პედაგოგიური ან შემოქმედებითი საქმიანობისა, ეკავოს რაიმე თანამდებობა რომელიმე სხვა სახაზინო დაწესებულებაში ან ასრულებდეს რაიმე ანაზღაურებად სამუშაოს სახელმწიფოს 50%-ზე მეტი წილობრივი მონაწილეობით შექმნილ საწარმოში, ეკავოს რაიმე თანამდებობა სხვა ქვეყნის ორგანოში ან დაწესებულებაში.

დასაქმების შემდგომი შეზღუდვები

235. LEO-ების მიმართ დასაქმების შემდგომი შეზღუდვების შესახებ დებულებები გათვალისწინებულია „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-13 მუხლის მე-10 პუნქტითა (იხ. პუნქტი 136 ზემოთ) და №995 ბრძანებით.

236. GET-მა აღნიშნა, რომ ხელისუფლება ფიქრობს, რომ კონფლიქტი და სამსახურსმილმა საქმიანობა და დასაქმების შემდგომი შეზღუდვები არის კარგად რეგულირებული და გასაგებად ახსნილი. თუმცა, GET-მა აღნიშნა, რომ არ არსებობს სააგენტო ან ორგანო, რომელიც იმოქმედებდა როგორც კონტროლის მექანიზმი დასაქმების შემდგომი შეზღუდვების აღსასრულებლად ყოფილი LEO-ებისთვის, რაც აჩენს ასეთ შემთხვევებზე შემდგომი დაკვირვების აუცილებლობას. ასევე არ არსებობს სტატისტიკა დასაქმების შემდგომი შეზღუდვების დაცვის შესახებ. ამ სიტუაციიდან გამომდინარე, GET თვლის, რომ PTEF-ების მსგავსად (იხ. პუნქტი 140 ზემოთ) ასეთი მექანიზმის დანერგვა მნიშვნელოვანი იქნება LEO-ების დასაქმების შემდგომ რეგულაციებთან შესაბამისობის ზედამხედველობისთვის. ასევე საჭიროა დარღვევის შემთხვევაში პროპორციული, დამაბრკოლებელი და ეფექტური სანქციების შემოღება. ამიტომ GRECO იძლევა რეკომენდაციას (i) შეიქმნას ეფექტური ზედამხედველობის მექანიზმი დასაქმების შემდგომი შეზღუდვების წესების განხორციელებისთვის სამართალდამცველი უწყებების მოხელეებისთვის და (ii) დაწესდეს ზედამხედველობის მექანიზმის უფლებამოსილება სათანადო სანქციების გასატარებლად დასაქმების შემდგომი შეზღუდვების წესების დარღვევის შემთხვევაში.

თვითაცილება და აცილება

237. LCC-ის 11(2) მუხლის თანახმად, საჯარო მოსამსახურე (მათ შორის პოლიციელი) „რომლის მოვალეობაა იმ გადაწყვეტილების ერთპიროვნულად მიღება, რომლის მიმართაც მას ქონებრივი ან სხვა პირადი ინტერესი აქვს“, ვალდებულია განაცხადოს თვითაცილების შესახებ და ამის თაობაზე წერილობით აცნობოს თავის უშუალო ხელმძღვანელს. გარდა ამისა, №999 ბრძანება, რომელიც მოიცავს პოლიციის ეთიკის კოდექსს, ადგენს, რომ პოლიციელმა უარი უნდა თქვას

ნებისმიერ უკანონო შეთავაზებაზე და არ უნდა გამოიყენოს თავისი თანამდებობა სოციალურ-ეკონომიკური ან სხვა სარგებლის მისაღებად.

238. სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის VIII თავი ადგენს იმ გარემოებებს, რომლებშიც გამომძიებელი უნდა ჩამოშორდეს (ან განაცხადოს თვითაცილება) სისხლის სამართლის პროცესს. ეს ხდება სისხლის სამართლის პროცესის განმახორციელებელ პროკურორთან განცხადების შეტანით. თვითაცილება ასევე აღიარებულია ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით, რომელიც ადგენს გარემოებებს, როდესაც ადმინისტრაციული ორგანოს თანამდებობის პირის მონაწილეობა ადმინისტრაციულ წარმოებაში უნდა გამოირიცხოს. ამ ვითარებაში შესაბამისი თანამდებობის პირი ვალდებულია აცნობოს ზემდგომს არსებული ვითარების შესახებ.

საჩუქრები

239. პოლიციის ოფიცრები, როგორც საჯარო მოსამსახურეები, ექვემდებარებიან იმავე წესებს, როგორც ზემოთ მოხსენიებულ PTEF-ები LCC-ს მიხედვით, რომელიც მოიცავს LCC-ის 5(1) მუხლში განსაზღვრულ დებულებებს საჩუქრების შესახებ (იხ. პუნქტი 123 ზემოთ).

240. GET-ს არ მოუსმენია რაიმე პრეტენზია LEO-ების მიერ საჩუქრების მიღებასთან დაკავშირებით, მაგრამ დაადგინა, რომ საჩუქრების მთლიანი ღირებულება, რომელიც შეიძლება მიღებულ იქნას, ძალიან მაღალია სხვა წევრ სახელმწიფოებთან შედარებით (იხილეთ ზემოთ კომენტარები PTEF-ების საჩუქრებზე). ასევე, როგორც ჩანს, არ არსებობს ვალდებულება, რომელიც პოლიციელებისგან მოითხოვდა ყველა საჩუქრისა და სხვა შეღავათის დეკლარირებას. საჩუქრების რეესტრი სპეციალურად LEO-ებისთვის ჯერ არ შექმნილა, ხოლო მაღალი რანგის ოფიცრებმა საჩუქრების შესახებ უნდა განაცხადონ თავიანთ ქონებრივ დეკლარაციაში. ამიტომ GRECO რეკომენდაციას უწევს (i) შეიქმნას საჩუქრების რეესტრი პოლიციის თანამშრომლებისთვის; და (ii) დაინერგოს მკაფიო წესები პოლიციის თანამშრომლების მიერ საჩუქრების მიღებისა და დეკლარირებისთვის, რაც დაექვემდებარება სათანადო ზედამხედველობასა და აღსრულებას.

სახელმწიფო რესურსების ბოროტად გამოყენება

241. საჯარო რესურსების ბოროტად გამოყენება რეგულირდება პოლიციის კანონით პოლიციელისა და შინაგან საქმეთა სამინისტროს სხვა თანამშრომლების საქმიანობაზე შიდა კონტროლის კონტექსტში. ეს არის შინაგან საქმეთა სამინისტროს გენერალური ინსპექციის პასუხისმგებლობა (იხ. პუნქტი 248 ქვემოთ), რომელიც ზედამხედველობს პოლიციისა და შინაგან საქმეთა სამინისტროს სხვა თანამშრომლების საქმიანობას ფინანსურ და ეკონომიკურ საქმიანობასთან დაკავშირებით და ამოწმებს შინაგან საქმეთა სამინისტროს დეპარტამენტების მიერ მატერიალური და ფინანსური რესურსების მართვის კანონიერებასა და მიზანშეწონილობას.

242. 2018 წლიდან 2022 წლამდე პერიოდში სამსახურებრივი მდგომარეობის გამოყენებით სხვისი ფულისა და ქონების მითვისება-გაფლანგვაში მსჯავრდებულია სამართალდამცველი ორგანოების 12 ოფიცერი. 2018-2022 წლებში სამი სამართალდამცველი ორგანოსთვის სახელმწიფო რესურსების ბოროტად გამოყენების შესახებ მონაცემები ასეთია:

წელი	საპატრულო პოლიცია	სასაზღვრო პოლიცია	ცენტრალური კრიმინალური პოლიცია	რეგიონული კრიმინალური პოლიცია	სულ (ზოგადი წლის მიხედვით)	სულ მამაკაცი	სულ ქალი
2018	0	1	0	4	5	5	0
2019	0	3	0	1	4	3	1
2020	0	0	1	1	2	2	0
2021	0	0	0	0	0	0	0
2022	0	0	0	1	1	1	0
სულ 2018-2022 წლებში	0	4	1	7	12	11	1

კონფიდენციალური ინფორმაციის ბოროტად გამოყენება

243. კონფიდენციალური ინფორმაციის გამჟღავნება რეგულირდება პოლიციის ეთიკის კოდექსით. კოდექსი ადგენს, რომ პოლიციის ოფიცრის მოვალეობაა, თავი შეიკავოს ინფორმაციის, დოკუმენტების ან პერსონალური მონაცემების გამჟღავნებისაგან, რომელმაც შეიძლება ზიანი მიაყენოს მესამე მხარის ინტერესებს, გარდა კანონით გათვალისწინებული შემთხვევებისა. პოლიციის ოფიცრებმა ასევე უნდა უზრუნველყონ, რომ მათი იურისდიქციის ქვეშ არსებული საქმის დეტალები არ გახდეს ხელმისაწვდომი არაუფლებამოსილი პირებისთვის და მოერიდონ კონფიდენციალურ საუბრებს სხვების თანდასწრებით. პოლიციის თანამშრომლებმა უნდა გამოიჩინონ ზომიერება და სიფრთხილე მეგობრებთან და ოჯახის წევრებთან სამსახურთან დაკავშირებული საკითხების განხილვისას. გარდა ამისა, პოლიციის თანამშრომლებმა არ უნდა გამოიყენონ ოფიციალური ინფორმაცია და პერსონალური მონაცემები პირადი მიზნებისთვის ან/და ახლობელი ადამიანის სასარგებლოდ.

244. 2018 წლიდან 2023 წლის 1 მაისამდე გენერალურმა ინსპექციამ პერსონალურ მონაცემებთან დაკავშირებულ დარღვევებზე დისციპლინური პასუხისმგებლობა დააკისრა შსს-ს 90 თანამშრომელს. 2018-დან 2023 წლამდე პერიოდში დაკისრებული ჯარიმების გადანაწილება ასე გამოიყურება:

ჯარიმის ტიპი	ჯარიმების რიცხვი*
შენიშვნა	5
საყვედური	14
სასტიკი საყვედური	54
სამსახურიდან დათხოვნა	12
დაქვეითება	1

სარეკომენდაციო ბარათი ჯარიმის ნაცვლად	2
თანამდებობიდან გათავისუფლება	2
სულ	90

* საპატრულო პოლიციის, ცენტრალური კრიმინალური პოლიციისა და სასაზღვრო პოლიციის მონაცემები ცალ-ცალკე არ არსებობს

აქტივების, შემოსავლების, ვალდებულებებისა და ინტერესების გაცხადება

245. საპატრულო პოლიციის, ცენტრალური კრიმინალური პოლიციისა და სასაზღვრო პოლიციის ხელმძღვანელები (ანუ შსს-ს სტრუქტურული ქვედანაყოფების ხელმძღვანელები და შინაგან საქმეთა სამინისტროს საქვეუწყებო დაწესებულებების ხელმძღვანელები) ექვემდებარებიან საფინანსო დეკლარირების იმავე რეჟიმს, როგორც PTEF-ები, კერძოდ, LCC-ის IV თავს ეკონომიკური ინტერესების განცხადებისა და გამოქვეყნების შესახებ (იხ. ზემოთ PTEF-ების შესახებ).⁹¹ ეს ნიშნავს, რომ LCC-ის შესაბამისად, შინაგან საქმეთა სამინისტროს ყველა თანამშრომელს (მათ შორის პოლიციელს) არ მოეთხოვება ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციის წარდგენა. PTEF-ების ფარგლებში წამოჭრილი შემფოთება და კომენტარები ფინანსური დეკლარირების რეჟიმთან დაკავშირებით აქაც იკვეთება (იხ. პუნქტები 141-146).

246. GET აღნიშნავს, რომ ოფიცრები მაღალრისკიან სფეროებში (მაინცდამაინც აუცილებელი არ არის, იყვნენ მაღალი/უმაღლესი ხელმძღვანელი თანამდებობის მქონე პირები სამართალდამცველ ორგანოებში) არ ექვემდებარებიან ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარირების ვალდებულებებს. GET მოუწოდებს ხელისუფლებას, განიხილოს ეს საკითხი რისკების შეფასების ჩატარებისას და ადრე რეკომენდებული ანტიკორუფციული პოლიტიკის (და დოკუმენტების) შემუშავებისას (პუნქტი 191).

ზედამხედველობა და აღსრულება

შიდა ზედამხედველობის მექანიზმები

247. შინაგან საქმეთა სამინისტროში შიდა ზედამხედველობაზე პასუხისმგებელია რამდენიმე სტრუქტურა: გენერალური ინსპექციის დეპარტამენტი, დისციპლინური გადაცდომის მონიტორინგის სამსახური და შინაგან საქმეთა სამინისტროს შიდა აუდიტი.

248. გენერალური ინსპექციის დეპარტამენტი ახორციელებს შიდა ზედამხედველობას სამართალდამცველი ფუნქციების მქონე სტრუქტურულ ერთეულებზე და სასაზღვრო პოლიციის შიდა მონიტორინგის სამსახურთან ერთად ზედამხედველობს და უზრუნველყოფს სასაზღვრო პოლიციის, საპატრულო

⁹¹ იხილეთ LCC-ის მე-2 მუხლი და 2019 წლის 29 მარტის N178 დადგენილება „თანამდებობის პირის ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციის წარდგენის წესისა და იმ თანამდებობის პირთა თანამდებობრივი რეესტრის დამტკიცების შესახებ, რომელთათვისაც სავალდებულოა ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციის შევსება“.

პოლიციისა და ცენტრალური კრიმინალური პოლიციის მიერ საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად მოქმედებას. იგი ავლენს და რეაგირებს შინაგან საქმეთა სამინისტროში ეთიკის ნორმების დარღვევებზე, დისციპლინური სტანდარტების დარღვევაზე, სამსახურებრივი მოვალეობის არაჯეროვნად შესრულებასა და ინდივიდუალურ უკანონო ქმედებებზე, ასევე ავლენს ინტერესთა კონფლიქტს და კონფლიქტს შინაგან საქმეთა სამინისტროს თანამშრომლებთან მიმართებაში. გენერალური ინსპექციის დეპარტამენტი არის შინაგან საქმეთა სამინისტროს სტრუქტურული ერთეული და უშუალოდ ექვემდებარება შინაგან საქმეთა მინისტრს.⁹²

249. უზრუნველყოფასთან დაკავშირებული საქმიანობის განხორციელებას ახდენს შინაგან საქმეთა სამინისტროს შიდა აუდიტი.⁹³ ის ახორციელებს მმართველობითი და რისკების მართვის პროცესების ობიექტურ შეფასებას და მიმართავს ობიექტურ კონტროლს აუდიტის ჩატარებისას და დამოუკიდებელი ანგარიშების მომზადებისას. ასევე ახორციელებს საკონსულტაციო საქმიანობას შინაგან საქმეთა სამინისტროში, მათ შორის მმართველობითი და რისკების მართვის პროცესების გაუმჯობესების მიზნით. ის შეიმუშავებს სისტემურ მიდგომებს და გასცემს შესაბამის რეკომენდაციებს, აფასებს განხორციელებული ღონისძიებების ეფექტურობას გაუმჯობესებული ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის საფუძველზე და აკონტროლებს თავისი რეკომენდაციების შესრულებას.⁹⁴

250. სტრატეგიული დაგეგმვის პროცესში განისაზღვრება შიდა აუდიტის გარემო (შემდგომში - გარემო), რომელშიც ხდება რისკების გამოვლენა და შეფასება. გარემო შეიძლება მოიცავდეს შინაგან საქმეთა სამინისტროს სისტემაში შემავალ ყველა დეპარტამენტს, პროცესს, პროგრამას, ფუნქციას, სფეროს, რომლებიც, შიდა აუდიტის დეპარტამენტის თვალსაზრისით, არსებითად გარკვეული საფრთხის წინაშე დგას ან წარმოადგენს სასიცოცხლო მნიშვნელობის ფაქტორებს შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიზნებისა და ამოცანების მიღწევის პროცესში. გარემოს განსაზღვრის შემდეგ ხდება კონკრეტულ ობიექტთან დაკავშირებული რისკების გამოვლენა, შეფასება, ანალიზი და კლასიფიკაცია. წინასწარ შერჩეული ინდიკატორების მიხედვით, რისკები იყოფა სამ დონედ: მაღალი, საშუალო და დაბალი კატეგორიის რისკები (ალბათობისა და ზემოქმედების დონის მიხედვით). შემდეგ ხდება რისკების შეფასება, კლასიფიკაცია და გაზომვა. საბოლოოდ, შედეგები აისახება სტრატეგიულ და წლიურ გეგმებში, რომლებსაც ამტკიცებს შინაგან საქმეთა მინისტრი. გეგმები ყოველწლიურად განახლდება.

251. კორუფციული რისკები შეიძლება არსებობს საქმიანობის ყველა სფეროში, ამიტომ კონკრეტული აუდიტის დაწყებამდე დგება „კითხვარი თაღლითობის

⁹² „საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს გენერალური ინსპექციის (დეპარტამენტი) დებულების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის 2015 წლის 23 თებერვლის N123 ბრძანების 1(2) და 1(4) მუხლები.

⁹³ „რეგლამენტის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის N749 ბრძანების მე-2 მუხლის მე-2 პუნქტი.

⁹⁴ „საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს შიდა აუდიტის დეპარტამენტის დებულების დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის 2015 წლის 30 სექტემბრის N749 ბრძანების 2(2) მუხლი.

შესახებ“. კითხვარის შედგენამდე ფასდება ამ სფეროსთვის დამახასიათებელი კორუფციული რისკები და კონტროლის მექანიზმების ეფექტურობა. კითხვარი მიზნად ისახავს აუდიტის გუნდის მიერ არსებული კონტროლის გავლენისა და მისი ეფექტურობის შეფასებას.

252. ბოლო ოთხი წლის განმავლობაში შიდა აუდიტის დეპარტამენტმა შეამოწმა ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის დანერგვის შესაბამისობა, რომლის ფარგლებშიც ფასდება რისკის მართვის ინსტრუმენტების ეფექტურობა. შედეგად, პოლიციის თანამშრომლები უკეთ ერკვევიან რისკების მართვასა და რისკების შეფასებაში. რისკების გამოვლენის მიზნით გაწეული ძალისხმევების შედეგად გაუმჯობესდა და დაიხვეწა კონტროლის მექანიზმები, რის შედეგადაც შემცირდა კორუფციული რისკები. ეს დადებითი შედეგი გამოიღო რისკის მართვის პრაქტიკის გასაძლიერებლად გაწეულმა ძალისხმევამ.

253. აღნიშნული მოვლენების კვალდაკვალ, შინაგან საქმეთა სამინისტროს საინფორმაციო-ანალიტიკურ დეპარტამენტში შეიქმნა საზღვრის მართვისა და კოორდინაციის სამმართველო. ეს სამმართველო ასრულებს სხვადასხვა ფუნქციას და პასუხისმგებელია, მათ შორის ყოვლისმომცველი სასაზღვრო ვითარებისა და რისკის ანალიზის სისტემის განხორციელებასა და პერიოდულ მიმოხილვაზე. ეს ანალიზი ტარდება საზღვრის მართვის პროცესში ჩართულ სხვა ანალიტიკურ დანაყოფებთან კოორდინაციით. საზღვრის მართვაში ჩართული ანალიტიკური დანაყოფების საქმიანობის კოორდინაცია მოიცავს სასაზღვრო რისკების შეფასებასა და შესაბამისი ანალიტიკური პროდუქტების შემუშავებას, აგრეთვე სიტუაციის, საფრთხეებისა და რისკფაქტორების შესწავლასა და ანალიზს სახელმწიფო საზღვარზე, სასაზღვრო ზოლსა და ზონაში, საზღვაო ზონასა და სასაზღვრო რეგიონებში.

გარე ზედამხედველობის მექანიზმები

254. შინაგან საქმეთა სამინისტროზე გარე ზედამხედველობა ხორციელდება პარლამენტის, პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურის, სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ანტიკორუფციული სააგენტოს, სახალხო დამცველის, საქართველოს პროკურატურის, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ და შსს-ს მთავრობის წინაშე ანგარიშვალდებულების მეშვეობით. თუმცა, სამართალდამცველი ორგანოებისთვის ყველაზე შესაფერისი შემდეგი სტრუქტურებია:

255. სპეციალური საგამოძიებო სამსახური (SIS), რომელიც არის დამოუკიდებელი სახელმწიფო ორგანო, რომელიც ანგარიშვალდებულია მხოლოდ პარლამენტის წინაშე,⁹⁵ იძიებს საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრულ ზოგიერთ დანაშაულს, განსაკუთრებით ძალადობრივ დანაშაულებს და სამართალდამცველების მხრიდან არასათანადო მოპყრობის შემთხვევებს. SIS-ის ქვემდებარე სისხლის სამართლის საქმეები განისაზღვრება „სპეციალური

⁹⁵ „სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2, მე-11, მე-12 და მე-19 მუხლები.

საგამომიებო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით. ამ კანონის მიხედვით, SIS-ს აქვს უფლებამოსილება და ოპერატიული პროცედურები შეტყობინებების/განცხადებებისა და საჩივრებისთვის, რომლებიც დაკავშირებულია სავარაუდო საპოლიციო გადაცდომებთან (სპეციალური საგამომიებო სამსახურის შესახებ კანონის მე-19 მუხლი).

256. 2022 წლის საქმიანობის წლიურ ანგარიშში⁹⁶ SIS-მა აღნიშნა, რომ „სპეციალური საგამომიებო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-19 მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ და „ბ“ ქვეპუნქტებით გათვალისწინებულ დანაშაულთა (არასათანადო მოპყრობის) სტატისტიკასთან დაკავშირებით „შინაგან საქმეთა სამინისტროს სამი თანამშრომლის (დეტექტივ-გამომძიებელი და ცენტრალური კრიმინალური პოლიციის უბნის ინსპექტორ-გამომძიებელი და საპატრულო პოლიციის თანამშრომლის) მიმართ სისხლისსამართლებრივი დევნა დაიწყო. სპეციალური საგამომიებო სამსახურის შესახებ კანონის⁹⁷ მე-19 მუხლის პირველი პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებულ დანაშაულთა სტატისტიკასთან დაკავშირებით,⁹⁸

⁹⁶ ანგარიშები | sis.gov.ge

⁹⁷ მუხლი 19 – სპეციალური საგამომიებო სამსახურის ქვემდებარე სისხლის სამართლის საქმეები

1. სპეციალური საგამომიებო სამსახურის საგამომიებო ქვემდებარეობა ვრცელდება შემდეგზე:

ა) 144¹–144³ მუხლით გათვალისწინებული დანაშაული [წამება, წამების მუქარა, დამამცირებელი ან არაადამიანური მოპყრობა], 332-ე მუხლის მე-3 პუნქტის (ბ) და (გ) ქვეპუნქტები [სამსახურებრივი უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენება], 333-ე მუხლის მე-3 პუნქტის (ბ) და (გ) ქვეპუნქტები [სამსახურებრივი უფლებამოსილების გადამეტება], საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 335-ე მუხლი [იძულება] ან/და 378-ე მუხლის მე-2 ნაწილი [პენიტენციური დაწესებულების საქმიანობისათვის ხელის შეშლა ან/და ამ საქმიანობის დეზორგანიზაცია], თუ ის ჩადენილია სამართალდამცავი ორგანოს წარმომადგენლის ან მისი თანაბარი პირის მიერ;

ბ) სამართალდამცავი ორგანოს წარმომადგენლის, მოხელის ან მათთან გათანაბრებული პირის მიერ ჩადენილი სხვა დანაშაული, რამაც გამოიწვია პირის სიცოცხლის მოსპობა და რომლის ჩადენის მომენტში ეს პირი იმყოფებოდა დროებითი მოთავსების იზოლატორში ან პენიტენციურ დაწესებულებაში, ან ნებისმიერ სხვა ადგილას, სადაც მას აეკრძალა ადგილის დატოვება მისი ნების საწინააღმდეგოდ სამართალდამცავი ორგანოს წარმომადგენლის, თანამშრომლის ან მასთან გათანაბრებული პირის მიერ, ან/და ეს პირი სხვაგვარად იმყოფებოდა სახელმწიფოს ეფექტური კონტროლის ქვეშ.

⁹⁸ მუხლი 19 - სპეციალური საგამომიებო სამსახურის ქვემდებარე სისხლის სამართლის საქმეები

1. სპეციალური საგამომიებო სამსახურის საგამომიებო ქვემდებარეობა ვრცელდება შემდეგზე:

[...]

გ) საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 108-ე [მკვლელობა], 109-ე [მკვლელობა დამამძიმებელ გარემოებებში], 111-ე [განზრახ მკვლელობა უეცარი, ძლიერი სულიერი აღელვების მდგომარეობაში] 113-118-ე [მკვლელობა აუცილებელი მოგერიების ფარგლების გადაცილებით, მკვლელობა დამნაშავის შეპყრობისათვის აუცილებელი ზომის გადაცილებით, თვითმკვლელობამდე მიყვანა, სიცოცხლის მოსპობა გაუფრთხილებლობით, ჯანმრთელობის განზრახ მძიმე დაზიანება, ჯანმრთელობის განზრახ ნაკლებად მძიმე დაზიანება] 120-124 [ჯანმრთელობის განზრახ მსუბუქი დაზიანება, ჯანმრთელობის განზრახ მძიმე ან ნაკლებად მძიმე დაზიანება უეცარი, ძლიერი სულიერი აღელვების მდგომარეობაში, ჯანმრთელობის მძიმე ან ნაკლებად მძიმე დაზიანება აუცილებელი მოგერიების ფარგლების გადაცილებით, ჯანმრთელობის მძიმე ან ნაკლებად მძიმე დაზიანება დამნაშავის შეპყრობისათვის აუცილებელი ზომის გადაცილებით, ჯანმრთელობის ნაკლებად მძიმე ან მძიმე დაზიანება გაუფრთხილებლობით], 126 [ძალადობა], 126¹ [ოჯახში ძალადობა], 137-139 [გაუპატიურება, სექსუალური ხასიათის სხვაგვარი ქმედება, პირის სხეულში სექსუალური ხასიათის შეღწევის ან სექსუალური ხასიათის სხვაგვარი ქმედების იძულება], 143-144 [თავისუფლების უკანონო აღკვეთა, ადამიანით ვაჭრობა (ტრეფიკინგი), არასრულწლოვნით ვაჭრობა (ტრეფიკინგი), ადამიანით ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) მსხვერპლის (დაზარალებულის) მომსახურებით სარგებლობა, მძევლად ხელში ჩაგდება] და 150-151¹ [იძულება,

ამ ანგარიშით დაფარული სამართალდამცველი ორგანოების (ანუ სასაზღვრო პოლიცია, საპატრულო პოლიცია და ცენტრალური კრიმინალური პოლიცია) თანამშრომლების მიმართ, კერძოდ სასაზღვრო პოლიციის სამი თანამშრომლის (17 ადამიანიდან 3, ანუ 18%), საპატრულო პოლიციის სამი თანამშრომლის (ასევე 17 ადამიანიდან 3, ანუ 18%) და ცენტრალური კრიმინალური პოლიციის ერთი თანამშრომლის (17 ადამიანიდან ერთი, ანუ 6%) მიმართ დაიწყო სისხლისსამართლებრივი დევნა.

257. სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ანტიკორუფციული სააგენტო იძიებს კორუფციულ დანაშაულებებს (იხ. პუნქტები 65 და 73 ზემოთ). 2015 წლის 1 აგვისტოდან 2023 წლის ივნისამდე პერიოდში, ანტიკორუფციული სააგენტოს მიერ გამოძიებული კორუფციული დანაშაულის გამო სამართალდამცველი ორგანოების ხუთი ოფიცრის (სამი 2016 წელს, ერთი 2017 წელს და ერთი 2020 წელს) მიმართ დაიწყო სისხლისსამართლებრივი დევნა.

258. სახალხო დამცველი აკონტროლებს ადამიანის უფლებათა დაცვას საქართველოს ტერიტორიაზე და მის იურისდიქციაში და მოქმედებს დამოუკიდებლად. მის საქმიანობაში ნებისმიერი ჩარევა/ზემოქმედება აკრძალულია და ისჯება კანონით. სახალხო დამცველი უფლებამოსილია, მათ შორის შეამოწმოს ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობა შინაგან საქმეთა სამინისტროში (რომელშიც შედიან პოლიციელები), მათი დარღვევები როგორც წარდგენილი განცხადების ან/და მიღებული საჩივრის საფუძველზე, ასევე საკუთარი ინიციატივით.⁹⁹ გარდა ამისა, სახალხო დამცველი მიჩნეულია ეროვნულ პრევენციულ მექანიზმად გაეროს წამებისა და სხვა სასტიკი, არაადამიანური ან დამამცირებელი მოპყრობის ან სასჯელის წინააღმდეგ კონვენციის ფაკულტატური ოქმის მიხედვით. თავისი ფუნქციების განსახორციელებლად შექმნილია სპეციალური პრევენციული ჯგუფი, რომელიც რეგულარულად ამოწმებს, მათ შორის დაკავებული, დაპატიმრებული ან სხვაგვარად დაკავებულ პირთა და მსჯავრდადებულთა მდგომარეობას, წამებისა და სხვა სასტიკი, არაადამიანური ან დამამცირებელი მოპყრობისგან ან სასჯელისგან მათ დასაცავად.

259. განცხადების ან/და საჩივრის მიღების შემდეგ სახალხო დამცველი დამოუკიდებლად იღებს გადაწყვეტილებას შემოწმების დაწყების თაობაზე.¹⁰⁰ თუ ადამიანის უფლებათა დარღვევა დადასტურდა, სახალხო დამცველი რეკომენდაციას აძლევს შინაგან საქმეთა სამინისტროს. სახალხო დამცველი ასევე უფლებამოსილია წარუდგინოს წინადადებები შესაბამის ორგანოებს პირთა დისციპლინური ან ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის დასადგენად, რომელთა ქმედებამ გამოიწვია ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დარღვევა. თუ სახალხო დამცველის აზრით, თანამდებობის პირის ქმედება შეიცავს დანაშაულის ნიშნებს, სახალხო დამცველს შეუძლია წინადადებით მიართოს

ქორწინების იძულება], მუხლებით გათვალისწინებულ დანაშაულზე, თუ ეს ჩადენილია სამართალდამცავი ორგანოს წარმომადგენლის მიერ (გარდა პროკურორისა).

⁹⁹ მუხლი 12, საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“.

¹⁰⁰ მუხლი 17.1, საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“.

შესაბამის საგამომიებო ორგანოს გამოძიების ან/და სისხლისსამართლებრივი დევნის დაწყების მოთხოვნით.¹⁰¹

260. პრევენციის ეროვნული მექანიზმის შესახებ 2021¹⁰² და 2022¹⁰³ წლების ანგარიშში სახალხო დამცველმა აღნიშნა, რომ 2017 წლიდან დაკავებულთა მიმართ პოლიციის მოპყრობის კუთხით მდგომარეობა მნიშვნელოვნად არ შეცვლილა. ორივე ანგარიშში აღნიშნულია ადმინისტრაციული წესით დაპატიმრებულთა მიმართ მოპყრობის გაუარესება, თუმცა დაკავების დროს და მის შემდეგ სხეულის დაზიანების შემთხვევები შემცირდა. გავრცელებული ინფორმაციით, მთავარ პრობლემად რჩება პოლიციის მიერ ძალის გამოყენება და ძალის ბოროტად გამოყენება დაკავებისას, ფიზიკური და ფსიქოლოგიური ძალადობა დაკავების შემდეგ და დაზიანებების არასრულად დოკუმენტირება. ამით სახალხო დამცველი და სპეციალური პრევენციის ჯგუფი მივიდნენ დასკვნამდე, რომ განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია პოლიციელების საქმიანობაზე მკაცრი კონტროლის დაწესება და მათი ანგარიშვალდებულების გაზრდა იმის საჩვენებლად, რომ ადამიანის უფლებების დარღვევა დაუსჯელი არ დარჩება. თუმცა, იმავე ანგარიშებმა აღიარეს, რომ დაზიანებების დოკუმენტირებასთან დაკავშირებული პრობლემები შეიძლება ნაწილობრივ გამოწვეული იყოს კონკრეტიკის ნაკლებობით იმ ფორმებში, რომლებიც სამართალდამცველებმა უნდა შეავსონ. გარდა ამისა, დაკავების ოქმები ზოგჯერ არასწორად იყო შევსებული, რაც მიუთითებდა ძალადობის გამოყენებაზე იმის მითითების გარეშე, იყო თუ არა გაწეული პოლიციელის მიმართ დაუმორჩილებლობა ან წინააღმდეგობა, რამაც, სავარაუდოდ, ძალის გამოყენება გამოიწვია. ფორმები მოგვიანებით შეიცვალა, რათა დაზუსტებულიყო, თუ როგორ უნდა ჩატარებულიყო დაზიანებების დოკუმენტირება. თუმცა, პრობლემა პრობლემად რჩება.

261. GET აღნიშნავს, რომ პოლიციის სისასტიკე სერიოზული პრობლემაა საქართველოში, რომელიც რეაგირებას საჭიროებს. ევროპის საბჭოს გადაწყვეტილებათა აღსრულების დეპარტამენტმა 2023 წლის ივნისში მიავლინა მისია საქართველოში, რათა ხელისუფლებასთან განეხილა ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის წინაშე არსებული საქმეები, რომლის დროსაც მან ყურადღება გაამახვილა, სხვა საკითხებთან ერთად, მიღწეულ პროგრესზე და სამართალდამცველების მხრიდან არასათანადო მოპყრობის შემთხვევებში განხორციელებულ და განუხორციელებელ ღონისძიებებზე (*ცინცაბადის* ჯგუფი).¹⁰⁴ ევროპის საბჭოს წამების პრევენციის კომიტეტმა (CPT) ასევე დააყენა ეს საკითხი და აღნიშნა საქართველოში პოლიციის სისასტიკის წინააღმდეგ საბრძოლველად გაწეული ძალისხმევა შინაგან საქმეთა სამინისტროს აკადემიაში სასწავლო პროგრამების შემდგომი განვითარების, საპატრულო პოლიციის თანამშრომლებისთვის და მათ მანქანებზე სავალდებულო სამხრე კამერების დაყენების გზით, კადრების ხანგრძლივი ვადით შენახვის პირობებში. CPT ასევე

¹⁰¹ 21-ე მუხლი („ბ“, „გ“ და „დ“ ქვეპუნქტები) საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“.

¹⁰² [The Report of the National Preventive Mechanism 2021 \(ombudsman.ge\)](https://www.ombudsman.ge)

¹⁰³ <https://www.ombudsman.ge/eng/saparlamento-angarishebi>

¹⁰⁴ <https://www.coe.int/en/web/execution/-/mission-to-georgia-takes-stock-of-progress-and-remaining-challenges-in-the-execution-of-judgments-of-the-european-court>

მიესალმა შინაგან საქმეთა სამინისტროში ადამიანის უფლებათა ახალი დეპარტამენტის შექმნას, რომელმაც უნდა გააძლიეროს შიდა მონიტორინგის მექანიზმები, მაგრამ მიუთითებს მუდმივი ტრენინგის და არასათანადო მოპყრობისას ყველა პოლიციელის მიმართ მტკიცე ნულოვანი ტოლერანტობის გამოჩენის საჭიროებაზე. ადამიანის უფლებათა და კანონის უზენაესობის გენერალური დირექტორატის ევროპის საბჭოს პოლიციისა და თავისუფლების აღკვეთის საკითხებზე თანამშრომლობის განყოფილება ამჟამად ახორციელებს პროექტს სახელწოდებით „ადამიანის უფლებათა დაცვით საპოლიციო ზომების გატარება საქართველოში“. იგი შემუშავდა საქართველოს ხელისუფლებასთან მჭიდრო თანამშრომლობით, რათა დახმარება გაუწიოს მონიტორინგის გაძლიერებასა და საპოლიციო მოვალეობების ეფექტურად და ანგარიშვალდებულად შესრულებაში ადამიანის უფლებათა სტანდარტებთან შესაბამისობის გაუმჯობესების გზით. ეს პროექტი მიზნად ისახავს შინაგან საქმეთა სამინისტროს მეშვეობით პოლიტიკისა და მარეგულირებელი ღონისძიებების შემუშავებას ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს, წამების პრევენციის ევროპული კომიტეტის (CPT) და საქართველოს სახალხო დამცველის ოფისის მიერ გამოვლენილი საპოლიციო ხარვეზების აღმოსაფხვრელად.

262. საქართველოს პროკურატურა (PSG) იძიებს პოლიციის თანამშრომლების მიერ ჩადენილ დანაშაულებებს, რომლებსაც არ იძიებს სპეციალური საგამომიებო სამსახური.¹⁰⁵ ის არის კორუფციულ საქმეთა გამოძიებისა და სისხლისსამართლებრივი დევნის მთავარი ორგანო.

263. გამოძიებას აწარმოებს შინაგან საქმეთა სამინისტროს სამართალდამცველი ორგანო თავისი კომპეტენციის ფარგლებში,¹⁰⁶ მაგრამ გამოძიება მიმდინარეობს PSG-ს პროცედურული ხელმძღვანელობით.¹⁰⁷ ამდენად, პროკურორი უფლებამოსილია გამოძიების მსვლელობისას სავალდებულო მითითებები მისცეს სამართალდამცველ მუშაკს/გამომძიებელს.¹⁰⁸ გამომძიებლის გადაწყვეტილება შეიძლება გასაჩივრდეს PSG-ში, რომელიც უფლებამოსილია მიიღოს გადაწყვეტილება საჩივარზე და გააუქმოს გამომძიებლის გადაწყვეტილება.¹⁰⁹

264. PSG ასევე ზედამხედველობს პოლიციისა და სხვა სისხლის სამართლის საგამომიებო ორგანოების საქმიანობის იმ ნაწილს, რომელიც შედის პროკურორის კომპეტენციაში „ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად. PSG-ს აქვს სპეციალური ანტიკორუფციული განყოფილება (PSG Anticorruption Unit), რომელიც იძიებს ყველაზე სერიოზულ კორუფციულ დანაშაულებს და აწარმოებს სისხლისსამართლებრივ დევნას, ანალიზებს ქვეყნის მასშტაბით კორუფციაზე სამართალდამცველი ორგანოების რეაგირების

¹⁰⁵ "სისხლის სამართლის საქმეთა საგამომიებო და ტერიტორიული საგამომიებო ქვემდებარეობის განსაზღვრის შესახებ" საქართველოს გენერალური პროკურორის 2019 წლის 23 აგვისტოს N3 ბრძანებით დამტკიცებული დანართი, მე-2 პუნქტი.

¹⁰⁶ მუხლი 34(1), საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსი.

¹⁰⁷ მუხლი 32, საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსი.

¹⁰⁸ 33(6) მუხლის „გ“ ქვეპუნქტი და 37(3) მუხლი, საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსი.

¹⁰⁹ საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის მუხლები: 38(15), 33(6)(თ) და 33(6)(ვ).

ეფექტურობას, ეწევა კოორდინაციასა და მონიტორინგს კორუფციის შემთხვევებზე მთელი ქვეყნის მასშტაბით და შეიმუშავებს რეკომენდაციების პოლიტიკას კორუფციის წინააღმდეგ საბრძოლველად.

265. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური იკვლევს შინაგან საქმეთა სამინისტროს ანგარიშებს (რომლებიც მოიცავს პოლიციის საქმიანობას), შიდა კონტროლისა და შიდა აუდიტის ფუნქციონირებას (ფინანსური აუდიტი), მისი საქმიანობის კანონიერებასა და მიზანს (შესაბამისობის აუდიტი), ასევე საჯარო რესურსების გამოყენებისა და მართვის ეკონომიურობას, ეფექტურობასა და ეფექტიანობას (ეფექტურობის აუდიტი). შემოწმების შედეგების საფუძველზე დგება ოქმი, რომელშიც მითითებულია შემოწმების დროს გამოვლენილი ხარვეზები და მოცემულია რეკომენდაციები მათ აღმოსაფხვრელად. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური აკონტროლებს აუდიტის ფარგლებში გაცემული რეკომენდაციების შესრულებას.¹¹⁰

სამართლებრივი დაცვის პროცედურები ფართო საზოგადოებისთვის

266. პოლიციელების ქმედებებთან დაკავშირებით საზოგადოებისთვის ხელმისაწვდომი პროცედურები ძირითადად რეგულირდება პოლიციის კანონით და ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსით, ასევე სხვა კანონმდებლობით.¹¹¹

267. პოლიციის კანონი ითვალისწინებს, რომ ნებისმიერ პირს, რომელიც თვლის, რომ მისი უფლებები და თავისუფლებები დაარღვია პოლიციამ, უფლება აქვს მიმართოს პოლიციის შესაბამისი თანამშრომლის ზემდგომ ოფიცერს, პროკურატურას ან სასამართლოს. პოლიციის მიერ განხორციელებული აღკვეთის ღონისძიების წინააღმდეგ ადმინისტრაციულ ორგანოში საჩივარი ინდივიდუალური ადმინისტრაციული აქტის ან ადმინისტრაციული აქტის სახით შეიძლება შეტანილ იქნეს იმ შემთხვევაში, თუ შესაბამის ორგანოში არსებობს ღონისძიების განმახორციელებელი პირის ზემდგომი თანამდებობის პირი. საჩივარზე მიღებული გადაწყვეტილება შეიძლება გადაიხედოს სასამართლოს მიერ ადმინისტრაციული სამართალწარმოების წესით. ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა ან სისხლის სამართლის კანონმდებლობის მარეგულირებელი წესების საფუძველზე განხორციელებული საპოლიციო ღონისძიებები შეიძლება გასაჩივრდეს შესაბამისი კანონმდებლობის შესაბამისად („პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონის IX თავი). ეს ემატება ზემოთ განხილულ გარე ზედამხედველობის მექანიზმებს, რომლებიც ღიაა ფართო საზოგადოებისთვის ანუ სახალხო დამცველი, SIS და პროკურატურა.

¹¹⁰ „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-4 და 24-ე მუხლები.

¹¹¹ სხვა კანონმდებლობა მოიცავს: საქართველოს კანონი „სპეციალური საგამომიებო სამსახურის შესახებ“ (<https://matsne.gov.ge/en/document/view/4276790?publication=9>); სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსი, რომელიც რელევანტურია, როდესაც არსებობს საჯარო ბრალდებები პოტენციურ დანაშაულებთან დაკავშირებით.

<https://matsne.gov.ge/en/document/view/4276790?publication=9>

268. GET-ს მიწოდა ინფორმაცია, რომ ფართო საზოგადოებამ კარგად არ იცის, თუ სად/ვის მიმართოს, თუ უჩივის პოლიციის თანამშრომელს. საჩივრების განხილვის საერთო სისტემა იმდენად მრავალმხრივია, რომ, როგორც ჩანს, კომპეტენტურ ორგანოებს შორის ერთიანობისა და სტრუქტურირებული კოორდინაციის ნაკლებობაა. საჩივრებთან დაკავშირებით არ არსებობს გასატარებელი სტანდარტული პროცედურები, რადგან საჩივრების განხილვის დროს თითოეული ორგანო ხელმძღვანელობს შიდა პროცედურებით და შეუძლია დამოუკიდებლად განახორციელოს გამოძიება. მაგალითად, შსს-ს გენერალური ინსპექცია, სპეციალური საგამომიებო სამსახური, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ანტიკორუფციული სააგენტო და პროკურატურა. აღნიშნული, თავის მხრივ, ამცირებს სისტემის ეფექტიანობას.

269. ამიტომ GET თვლის, რომ მკაფიო სახელმძღვანელო პრინციპები, პროტოკოლები ან/და სახელმძღვანელოები მუშაობისა და კოორდინაციის შესახებ სარგებლობას მოუტანს სხვადასხვა სამართალდამცველი უწყების ზედამხედველობისა და ანგარიშვალდებულების სტრუქტურას. ამ მიზნით, GRECO რეკომენდაციას უწევს მოხდეს პოლიციის ზედამხედველობისა და ანგარიშვალდებულების ოპტიმიზაცია შემდეგი საშუალებით: (i) კორუფციის შესახებ საჩივრების ცენტრალიზებით ერთი მიმღების უზრუნველყოფის გზითა და მკაფიო ინსტრუქციების თანხლებით, თუ როგორ ხდება მიმართვა (ii) კოორდინაციისა და თანამშრომლობის ეფექტური სისტემის ჩამოყალიბებით, რომელიც ეხება პოლიციაში გასაჩივრების მექანიზმს საზოგადოებისთვის მიწოდებული მკაფიო პროტოკოლების გზით; და (iii) საქმის მსვლელობაზე გამობმარებისა და საჩივრებისა და მათი შედეგების სტატისტიკის გამოქვეყნების უზრუნველყოფით პროცესის თითოეულ ეტაპზე გამჭვირვალობის სათანადო დონის უზრუნველსაყოფად.

განცხადების წარდგენის ვალდებულება და მამხილებელთა დაცვა

მამხილებელთა დაცვის ზოგადი ჩარჩო საქართველოში

270. ზოგადად, საჯარო სექტორისთვის მამხილებელთა დაცვის წესებსა და პროცედურებს არეგულირებს სისხლის სამართლის კოდექსის V¹ თავი, გარდა შინაგან საქმეთა სამინისტროს, თავდაცვის სამინისტროსა და სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურისა, რომლებიც, „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ“ საქართველოს კანონის 20¹¹ მუხლის შესაბამისად, რეგულირდება სპეციალური კანონმდებლობით.¹¹² ადგილზე ვიზიტისას GET-ს მიწოდდა ინფორმაცია, რომ ვინაიდან მამხილებელთა შესახებ სპეციალური კანონმდებლობა ჯერ არ არის შემუშავებული, LCC-ის მიერ დადგენილი ზოგადი წესები ვრცელდება შინაგან საქმეთა სამინისტროს სისტემაში მამხილებელთა საკითხების რეგულირებაზე (მათ შორის სამართალდამცველებზე). ეს ნიშნავს, რომ LCC-ის დებულებები მამხილებელთა შესახებ ვრცელდება როგორც PTEF-ებზე, ასევე სამართალდამცველ ორგანოებზე, რომლებიც მოხსენიებულია ან ანგარიშში.

¹¹² საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის თანამშრომელთა ეთიკის კოდექსს აქვს დანართი, რომელიც შეიცავს მამხილებელთა დაცვის დებულებებს, რომლებიც მსგავსია LCC-ის V¹ თავში არსებული დებულებებისა.

271. LCC განსაზღვრავს მამხილებელს, როგორც პირს, რომელიც ამხელს საჯარო მოსამსახურეს, რათა თავიდან აიცილოს, აღმოაჩინოს ან აღმოფხვრას საჯარო მოხელის მიერ (მხილებული პირის მიერ) საქართველოს კანონმდებლობის ან ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების შემცველი ნორმების დარღვევა, რამაც ზიანი მიაყენა ან შეიძლება მიაყენოს საჯარო ინტერესს ან შესაბამისი საჯარო დაწესებულების რეპუტაციას. თუ არ არსებობს მამხილებლის მიერ მისი ვინაობის გამჟღავნების წერილობით გამოხატული ნება, განცხადების განმხილველი ორგანო ვალდებულია არ გაამჟღავნოს მამხილებლის ვინაობა.

შიდა, გარე და საჯარო გამჟღავნება

272. LCC უზრუნველყოფს შიდა და გარე ანგარიშგებისა და საჯარო ინფორმაციის გამჟღავნების არხებს საჯარო სექტორისთვის. LCC-ის მამხილებელთა დაცვის დებულებები არ ვრცელდება ინფორმაციის გამჟღავნებაზე/ანგარიშგებაზე კერძო სექტორში.

273. ინფორმაციის გამჟღავნება შეიძლება განხორციელდეს წერილობითი, ზეპირი, ელექტრონული ფორმით, ტელეფონით, ფაქსით, 2023 წლის 1 სექტემბრიდან ანტიკორუფციული ბიუროს მიერ მართული ვებგვერდის¹¹³ მეშვეობით ან სხვა საშუალებებით. ინფორმაციის გამჟღავნება ასევე შეიძლება განხორციელდეს ანონიმურად. ვებგვერდი გამოყენებული იქნება როგორც შიდა ანგარიშგების არხი კონკრეტული სამთავრობო უწყებისთვის ანგარიშის წარსადგენად (ვებსაიტზე ჩამოთვლილია დაახლოებით 181 სააგენტო). შიდა ანგარიშები შეიძლება გადაეგზავნოს „მამხილებელთა განცხადებების განმხილველ ორგანოს“, რომელიც პასუხისმგებელია შესაბამისი სამთავრობო უწყების შიდა კონტროლზე ან/და ოფიციალურ შემოწმებაზე. LCC ცალ-ცალკე არეგულირებს შიდა ანგარიშგების არხებს, თუ გამჟღავნებული ინფორმაცია ეხება შესაბამისი სამთავრობო უწყების შიდა კონტროლის ან ინსპექტირების დეპარტამენტის თანამშრომელს, ამ დეპარტამენტის ხელმძღვანელს ან შესაბამისი სამთავრობო უწყების ხელმძღვანელს.

274. პოლიციის ეთიკის კოდექსის მიხედვით, პოლიციელი ვალდებულია ხელმძღვანელობას აცნობოს კოლეგის არასათანადო/უკანონო ქცევის შესახებ, რომელიც შემდგომ დადგენილი წესით ატარებს შესაბამის ზომებს (საქმე გადაეცემა გენერალურ ინსპექციას). სისხლის სამართლის კოდექსის 376-ე მუხლის მიხედვით, მძიმე ან განსაკუთრებით მძიმე დანაშაულის შეუტყობინებლობა დანაშაულია და შესაბამისად ისჯება.

275. გარე ანგარიშგების არხები შეიძლება გამოყენებულ იქნას, მაგალითად, გამომძიებლის, პროკურორის ან/და სახალხო დამცველის მიმართ. დასკვნა სამთავრობო უწყების ხელმძღვანელის შესახებ წარედგინება ზემდგომ თანამდებობის პირს. არ არსებობს ინფორმაციის გარე გამჟღავნების წინაპირობები.

¹¹³ www.acb.gov.ge

276. რაც შეეხება საჯარო გამჟღავნებას (საზოგადოებისთვის ან მედიისთვის ინფორმაციის გამჟღავნებას), ეს შეიძლება განხორციელდეს მას შემდეგ, რაც მამხილებელთა განცხადებების განხილვაზე პასუხისმგებელი ორგანო, გამომძიებელი, პროკურორი ან სახალხო დამცველი „*მიიღებს შესაბამის გადაწყვეტილებას*“.

მამხილებელთა განცხადებების განხილვის პროცედურა

277. მამხილებელთა განცხადებების განხილვა უნდა დაიწყოს კანონმდებლობით დადგენილი ან ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით გათვალისწინებული ოფიციალური ადმინისტრაციული წესით მათ განხილვაზე პასუხისმგებელი ორგანოს მიერ მათი შეტანის დღიდან ერთი თვის ვადაში. მამხილებელთა განცხადებების განხილვაზე პასუხისმგებელი ორგანო არის სტრუქტურული ერთეული, რომელიც პასუხისმგებელია შესაბამისი საჯარო დაწესებულების შიდა კონტროლსა ან/და ოფიციალურ ინსპექტირებაზე. თუ მამხილებლის განცხადება შეიცავს ადმინისტრაციული, სამოქალაქო ან სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობის დაკისრების საფუძველს, მაშინ მამხილებლის განცხადებების განმხილველი ორგანო დაუკავშირდება შესაბამის კომპეტენტურ ორგანოებს.

278. მამხილებელთა განცხადებების განმხილველი ორგანოს გადაწყვეტილება ინდივიდუალური ადმინისტრაციული აქტია. იგი შედგენილია წერილობით და შეიცავს ინფორმაციის გამჟღავნების ფაქტობრივი გარემოებების აღწერას, გამოკვლევული მტკიცებულებების ჩამონათვალს და აღწერას, გამჟღავნებული პირის ვინაობას და გადაწყვეტილების მოტივაციას. ეს გადაწყვეტილება არ შეიძლება ეფუძნებოდეს გარემოებებს, ფაქტებს, მტკიცებულებებს ან არგუმენტებს, რომლებიც არ იქნა გამოკვლევული ან შესწავლილი მამხილებლის განცხადების განხილვისას. გადაწყვეტილება მამხილებელსა და გამჟღავნებულ პირს ეცნობება მისი მიღებიდან 15 სამუშაო დღის ვადაში. ანონიმური გამჟღავნების შემთხვევაში გადაწყვეტილება ეცნობება მხოლოდ ინფორმაციით გამჟღავნებულ პირს. გადაწყვეტილების კანონიერ ძალაში შესვლის, აღსრულებისა და გასაჩივრების წესი რეგულირდება საქართველოს ადმინისტრაციული კანონმდებლობით.

279. პირს არ შეუძლია განიხილოს მამხილებლის განცხადება, თუ ის მიმართულია მის წინააღმდეგ, ან ის პირადად, პირდაპირ ან არაპირდაპირ დაინტერესებულია გადაწყვეტილების შედეგით, ან არსებობს სხვა გარემოება, რომელიც საეჭვოს ხდის მის მიუკერძოებლობას (LCC-ის მუხლი 20⁸, პირადი ინტერესის არარსებობა).

280. GET აღნიშნავს, რომ მამხილებელთათვის არსებობს რამდენიმე შესაძლებლობა და რომ ანონიმურობა გარანტირებულია. თუმცა, GET-ის ცნობით, საქართველოში მამხილებელთა დაცვის კონტექსტი დაზუსტებას საჭიროებს. დასაწყისისთვის, არ არსებობს კონკრეტული კანონმდებლობა, რომელიც ეძღვნება მამხილებელთა დაცვას. გარდა ამისა, არ არსებობს (ან გაურკვეველია) განმარტება, თუ რომელი ორგანო(ები) იცავს მამხილებელს და რომელ დამცავ მექანიზმს შეიძლება დაეყრდნოს მამხილებელი. მამხილებელთა დაცვის მისაღებად გასატარებელ პროცედურებთან დაკავშირებით, სისხლის სამართლის კოდექსის 20⁹ მუხლში

ზოგადი მითითება „დაცვის გარანტიებზე“ გამოსაუდგარია. ასევე გაურკვეველია, როგორ იქნება გარანტირებული მამხილებლის მიერ გამჟღავნებული ინფორმაციის მონიტორინგი. გარდა ამისა, გაუგებარია, რა საჭიროა სპეციალური კანონმდებლობა მხილების საკითხების სარეგულირებლად კონკრეტულად შინაგან საქმეთა სამინისტროს, თავდაცვის სამინისტროსა და სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის სისტემაში (მუხლი 20¹¹). უნდა აღინიშნოს, რომ ევროპის საბჭოს რეკომენდაცია CM/(2014)7 კონკრეტულად ეხება ეროვნული უსაფრთხოების სექტორში მომუშავე პირებს და არ იძლევა ამ პირებისთვის მოდიფიცირებული მხილების სქემის შემუშავების საშუალებას. უფრო მეტიც, ეს არის ინფორმაციის ის კატეგორია, რომელსაც ისინი ამუშავებენ და შეიძლება დაექვემდებაროს შეცვლილ სქემას. GET-ისთვის ცნობილია, რომ ახალი ანტიკორუფციული ბიურო შეიმუშავებს მამხილებლის დაცვის ღონისძიებათა გაუმჯობესების შესახებ შესაბამის წინადადებებს, გასცემს სათანადო რეკომენდაციებს და კანონის შესაბამისად ახორციელებს ამ სფეროსთან დაკავშირებულ სხვა სათანადო ღონისძიებებს. გასათვალისწინებელია ამ სისტემის დახვეწისა და ოპტიმიზაციის შესაძლებლობა.

281. გარდა ამისა, GET აღნიშნავს, რომ, როგორც ჩანს, არ არსებობს სხვა დაცვა მამხილებელთათვის, გარდა მოწმეთა დაცვისა სისხლის სამართლის პროცესის კონტექსტში გათვალისწინებული გარანტიების თვალსაზრისით, ე.ი. ვინაობის შეცვლა, დაცვის/უსაფრთხოების ზომების მიღება, საცხოვრებელი ადგილის შეცვლა და ა.შ.¹¹⁴ და დაცვა რეპრესიებისგან. GET კიდევ ერთხელ ხაზს უსვამს, რომ მამხილებელთა დაცვის საკითხი არ შემოიფარგლება მხოლოდ მოწმეების დაცვით სისხლისსამართლებრივი საქმის წარმოებისას და გარანტიებით დისციპლინური სამართალწარმოებისას.

282. GET მიიჩნევს, რომ აუცილებელია მამხილებელთა დაცვაზე მორგებული სისტემის დანერგვა და მამხილებელთა შესახებ სპეციალური კანონმდებლობის მომზადება და მიღება. ეს მოიცავს კონკრეტული ოპერატიული და ინსტიტუციური მექანიზმების შემუშავებას პოლიციის თანამშრომლებისათვის, რომლებიც კეთილსინდისიერად მიაწვდიან ინფორმაციას საექვო კორუფციულ ან არასათანადო ქმედებებზე, გამჟღავნების დაწყებიდან პროცედურის დასრულებამდე. ყურადღება გამახვილებულია სხვა იურისდიქციებში მიღებულ გამოცდილებაზე „უსაფრთხო“ ანგარიშების გარემოს შექმნის კუთხით - მაგალითად, სპეციალური ანგარიშების ხაზების შემოღებაზე, სანდო პირების დანიშვნით, მორგებული სახელმძღვანელო პრინციპების შემუშავებით, ცნობიერების ასამაღლებელი ღონისძიებების დანერგვით და ა.შ. ასევე მნიშვნელოვანია, რომ ანტიკორუფციული ბიუროს სამომავლო ვალდებულებები, მამხილებელთა დაცვის ნაწილში მისი როლის გათვალისწინებით, მოიცავს გარე ზედამხედველობას, ასევე მონიტორინგსა და მონაცემების შეგროვებას მამხილებელთა დაცვის შესახებ. ამიტომ GRECO რეკომენდაციას უწევს (i) მიღებულ იქნეს და განხორციელდეს პოლიციაში მამხილებელთა დაცვის ზომები; (ii) შემუშავდეს ანტიკორუფციულ ბიუროსთან სპეციალური გარე ანგარიშების არხები და უზრუნველყოფილი იქნეს მამხილებელთა დაცვის შესახებ ეფექტური

¹¹⁴ სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსი, თავი IX, სისხლის სამართლის პროცესის მონაწილეთა დაცვის სპეციალური ღონისძიებების გამოყენების წესი და სსკ-ის 372-ე მუხლი.

მონიტორინგი და მონაცემთა შეგროვება; (iii) ჩატარდეს მიზნობრივი ტრენინგები და ცნობიერების ასამაღლებელი ღონისძიებები სამართალდამცველ უწყებებში იერარქიისა და დაქვემდებარების ყველა დონისთვის.

აღსრულება და სანქციები

ზოგადი ცნობები

283. შინაგან საქმეთა სამინისტროს თანამშრომლების (მათ შორის პოლიციის თანამშრომლების) უკანონო ქმედებებისა და შესაძლო დანაშაულის შესახებ შეტყობინება მიიღება წერილობით, ქოლცენტრში 112 ან შსს-ს მთავარი ინსპექციის ცხელ ხაზზე 126 დარეკვით. მიღებული შეტყობინების ბუნებიდან გამომდინარე, შეიძლება დაიწყოს ოფიციალური მოკვლევა, რის შემდეგაც, დანაშაულის ჩადენის ნიშნების არსებობის შემთხვევაში, ინფორმაცია გადაეცემა PSG-ს, რომელიც იწყებს გამოძიებას. შინაგან საქმეთა სამინისტროს გენერალური ინსპექციის ცხელი ხაზის შესახებ ინფორმაცია განთავსებულია შინაგან საქმეთა სამინისტროს ადმინისტრაციულ შენობებში და ყველასთვის ხელმისაწვდომია.

284. „კორუფციული დანაშაულის“ შემთხვევაში – ქმედების შესახებ, რომელსაც აქვს კორუფციის ნიშნები და იწვევს დისციპლინურ, ადმინისტრაციულ ან სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობას (სისხლის სამართლის კოდექსის მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტი) – ეცნობება PSG-ს, რომელიც შემდეგ იღებს გადაწყვეტილებას, დასაწყება თუ არა გამოძიება.

285. 2018-2022 წლებში კორუფციულ დანაშაულზე 36 თანამდებობის პირი გაასამართლეს. ამ დანაშაულებს არანაირი კავშირი არ ჰქონდა ორგანიზებულ დანაშაულთან.

ცხრილი: 2018 - 2022 წლებში კორუფციული დანაშაულისთვის გასამართლებული სამართალდამცველები

წელი	მამაკაცი	ქალი	სულ ორივე სქესისთვის
2018	10	0	10
2019	8	3	11
2020	6	1	7
2021	6	0	6
2022	2	0	2
სულ 2018-2022 წლებში	32	4	36

დისციპლინური პროცედურა

286. იმ შემთხვევაში, თუ გამოვლინდა შინაგან საქმეთა სამინისტროს თანამშრომლის მართლსაწინააღმდეგო ქმედება (ეს ეხება საპატრულო პოლიციას, ცენტრალურ კრიმინალურ პოლიციას და სასაზღვრო პოლიციას), ამ ფაქტის შიდა

შემოწმებას ახორციელებს შსს გენერალური ინსპექციის დეპარტამენტი. თუ სამართალდარღვევა კვალიფიცირდება როგორც დისციპლინური გადაცდომა, მაშინ გამოიყენება დისციპლინური სახდელი.¹¹⁵

287. გენერალური ინსპექციის დეპარტამენტის გარდა, შინაგან საქმეთა სამინისტროში შემაჯალ ზოგიერთ დანაყოფში (მათ შორის საპატრულო პოლიციასა და ცენტრალურ კრიმინალურ პოლიციას) არის დისციპლინური სამართალდარღვევების მონიტორინგის სამსახური.¹¹⁶ ეს უკანასკნელი არ არის უფლებამოსილი აწარმოოს გამოძიება, მაგრამ ადგენს ოქმს დისციპლინურ გადაცდომებზე შინაგან საქმეთა სამინისტროს სტრუქტურულ ქვედანაყოფებში, ტერიტორიულ ორგანოებში, სსიპ-სა და სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულებებში (ანუ სასაზღვრო პოლიციაში). მონიტორინგის სამსახურების მიერ დარღვევის გამოვლენის შემთხვევაში ინფორმაცია გადაეცემა შსს-ს გენერალური ინსპექციის დეპარტამენტს, სადაც წყდება დისციპლინური საკითხები.

288. შინაგან საქმეთა სამინისტროს სისტემაში, რომელიც ვრცელდება პოლიციის თანამშრომლებზე, დისციპლინური პასუხისმგებლობისა და წახალისების საფუძვლები, ჯარიმის სახეები, თანამშრომლებისთვის დისციპლინური სახდელის გამოყენებისა და მოხსნის წესი განისაზღვრება „საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს მოსამსახურეთა დისციპლინური წესდების დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის 2013 წლის 31 დეკემბრის №989 ბრძანებით. ამ ბრძანების მე-3 მუხლის თანახმად, პოლიციელის მიმართ შეიძლება გამოყენებულ იქნას შემდეგი სახის დისციპლინური სახდელი: (1) შენიშვნა, (2) საყვედური, (3) სასტიკი საყვედური, (4) შსს-ს სამკერდე ნიშნის ჩამორთმევა, (5) თანამდებობიდან ჩამოქვეითება, (6) სპეციალური ან სამხედრო წოდების ერთი საფეხურით ჩამოქვეითება, (7) სამსახურიდან დათხოვნა.

სისხლისსამართლებრივი პროცედურები

289. სამართალდამცველი ორგანოების თანამშრომლები არ სარგებლობენ იმუნიტეტით. შესაბამისად, შინაგან საქმეთა სამინისტროს თანამშრომლის მიერ ჩადენილი დანაშაულის გამოძიება, მისი დაკავება, საგამოძიებო/საპროცესო მოქმედებები (მაგალითად, ჩხრეკა/ამოღება) და სისხლის სამართლის სხვა მექანიზმები მიმდინარეობს მოქმედი ზოგადი წესების დაცვით.

¹¹⁵ „საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს მოსამსახურეთა დისციპლინური წესდების დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის 2013 წლის 31 დეკემბრის N989 ბრძანება, მე-3, მე-4 მუხლები.

¹¹⁶ „საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიგრაციის დეპარტამენტის დებულების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის 2014 წლის 6 აგვისტოს N588 ბრძანებით დამტკიცებული რეგულაცია, მუხლი 13 (თ); „საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს დროებითი მოთავსების უზრუნველყოფის დეპარტამენტის დებულების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის 2015 წლის 31 დეკემბრის N1006 ბრძანებით დამტკიცებული რეგულაცია, მე-9 მუხლი; "საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს საპატრულო პოლიციის დეპარტამენტის დებულების დამტკიცების შესახებ" საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის 2018 წლის 25 აპრილის N53 ბრძანება, მე- 12 (2) (ა) მუხლი.

290. პოლიციელის ქმედებებში დანაშაულის ნიშნების გამოვლენის შემთხვევაში (ეს ეხება შინაგან საქმეთა სამინისტროს ყველა თანამშრომელს), შსს გენერალური ინსპექციის დეპარტამენტი დაუყოვნებლივ გადასცემს შესაბამის მასალებს PSG-ს შემდგომი შემოწმებისთვის, მათ შორის გამოძიების დასაწყებად. PSG-ს აქვს ექსკლუზიური საგამოძიებო კომპეტენცია პოლიციის თანამშრომლების მიერ ჩადენილ კორუფციის საქმეებზე. გამოვლენის შემთხვევაში, კონკრეტული სისხლის სამართლის დანაშაულისთვის (მაგალითად, პოლიციელის მიერ ჩადენილი ძალადობრივი ქმედებები), მასალები გადაეცემა სპეციალიზებულ საგამოძიებო სამსახურს. იერარქიული უფლებამოსილების საკითხი ამ შემთხვევებში რეგულირდება გენერალური პროკურორის 2019 წლის 23 აგვისტოს №3 ბრძანებით.

291. 2018-2022 წლებში შსს-ს გენერალური ინსპექციის მიერ კორუფციულ დანაშაულებთან დაკავშირებით წარმოებული სისხლისსამართლებრივი პროცედურების ობიექტი იყო შსს-ს 13 თანამშრომელი. ამ 13 თანამშრომლიდან 12 მამაკაცია, ერთი კი ქალი. ეს მოიცავდა ანგარიშში შესწავლილი სამართალდამცველი ორგანოებიდან (ანუ სასაზღვრო პოლიცია, საპატრულო პოლიცია და ცენტრალური კრიმინალური პოლიცია): ცენტრალური კრიმინალური პოლიციის დეპარტამენტის ორ ოფიცერსა და სასაზღვრო პოლიციის ერთ ოფიცერს (დანარჩენი შედგებოდა შსს-ს დაცვის პოლიციის დეპარტამენტის სამი, მომსახურების სააგენტოს ორი და პოლიციის ტერიტორიული დეპარტამენტის ხუთი თანამშრომლისაგან). ამ კონკრეტულ შემთხვევებში ორგანიზებულ დანაშაულთან რაიმე კავშირი არ დადასტურებულა.

292. GET აღნიშნავს, რომ საქართველოში აშკარად გადადგმულია ნაბიჯები კორუფციის რისკის მართვის პრაქტიკის გასაძლიერებლად. თუმცა, მიუხედავად იმისა, რომ არსებობს მონაცემები კორუფციული დანაშაულებებისთვის „გამოყენებულ სანქციებზე“, რაც ხელს შეუწყობს იმ სისუსტეების გამოვლენას, რომელიც უნდა მოგვარდეს სამართალდამცველ ორგანოებში, ის საჭიროებს შემდგომ განვითარებას. კერძოდ, გასათვალისწინებელია მონაცემების ჩაშლა სხვადასხვა ტიპის დისციპლინური გადაცდომისა და ჩადენილი დანაშაულის მიხედვით და არა მხოლოდ გამოყენებული სანქციების მიხედვით, რათა ხელი შეეწყოს რისკის შემცველი სფეროების გამოვლენას. ამიტომ GRECO რეკომენდაციას უწევს დაიყოს პოლიციელების მიერ ჩადენილი დისციპლინური დარღვევებისა და დანაშაულების შესახებ შეგროვებული მონაცემები და მათზე დაწესებული სანქციები თითოეული სამართალდამცველი უწყებისთვის.

VI. რეკომენდაციები და შემდგომი ქმედებები

1. წინამდებარე ანგარიშის დასკვნების გათვალისწინებით, GRECO მიმართავს საქართველოს შემდეგი რეკომენდაციებით:

ცენტრალურ ხელისუფლებასთან (უმაღლეს ადმინისტრაციულ ფუნქციებთან) დაკავშირებით

- i. დადგინდეს წესები, რომლებიც მოითხოვს კეთილსინდისიერების შემოწმებას მინისტრებისა და მინისტრების მოადგილეების თანამდებობაზე დანიშვნამდე, რათა გამოვლინდეს და იმართოს შესაძლო ინტერესთა კონფლიქტის რისკები მთავრობაში მოსვლამდე (პუნქტი 32);
- ii. პრემიერ-მინისტრისა და მინისტრების მრჩეველებმა, ასევე მთავრობის ადმინისტრაციის უფროსმა, მისმა მოადგილეებმა და მთავრობის საპარლამენტო მდივანმა გაიარონ კეთილსინდისიერების შემოწმება, როგორც მათი დასაქმების შემადგენელი ნაწილი ინტერესთა შესაძლო კონფლიქტის გამოვლენისა და მათი მართვის მიზნით; და (ii) მთავრობის ყველა მრჩეველის სახელები, გვარები და ფუნქციები გასაჯაროვდეს და იყოს ადვილად ხელმისაწვდომი ინტერნეტში (პუნქტი 40);
- iii. (i) ანტიკორუფციული პოლიტიკა მიღებულ იქნას რისკების წინასწარი შეფასების საფუძველზე, რომელმაც უნდა მოიცვას უმაღლესი აღმასრულებელი ფუნქციების მქონე ყველა პირი და იყოს საჯარო; (ii) ანტიკორუფციულმა ბიურომ რეგულარულად უნდა აცნობოს საზოგადოებას ასეთი ანტიკორუფციული პოლიტიკის განხორციელების შესახებ, მათ შორის შესაბამისი გამოსასწორებელი ღონისძიებების დადგენის, პოლიტიკის შემდგომი გადახედვის ან თავიდან მიღების ჩათვლით (პუნქტი 51);
- iv. (i) მიღებულ და გამოქვეყნებულ იქნას უმაღლესი აღმასრულებელი ფუნქციების მქონე პირებისათვის ქცევის კოდექსი, რომელიც შევსებული იქნება მკაფიო მითითებებით ინტერესთა კონფლიქტსა და კეთილსინდისიერებასთან დაკავშირებულ სხვა საკითხებზე (როგორცაა საჩუქრები, კავშირი მესამე პირებთან, სამსახურსმილმა საქმიანობა, ხელშეკრულებები სამთავრობო უწყებებთან, კონფიდენციალურ ინფორმაციასთან მოპყრობა და დასაქმებისშემდგომი შეზღუდვები); და (ii) ასეთ კოდექსს დაემატოს ზედამხედველობისა და სანქციების სანდო და ეფექტური მექანიზმი (პუნქტი 58);
- v. (i) გადაიხედოს ანტიკორუფციული ბიუროს სამართლებრივი ჩარჩო უფრო მეტი ოპერატიული დამოუკიდებლობის უზრუნველსაყოფად; და (ii) ანტიკორუფციული ბიურო უზრუნველყოფილი იქნეს სათანადო ფინანსური და ადამიანური რესურსებით, რათა ეფექტურად შეასრულოს თავისი ამოცანები, განსაკუთრებით უმაღლესი აღმასრულებელი ფუნქციების მქონე პირებთან მიმართებით (პუნქტი 69);
- vi. (i) შემუშავდეს მექანიზმები, რათა ხელი შეეწყოს და ამაღლდეს ცნობიერება კეთილსინდისიერების საკითხებზე უმაღლესი აღმასრულებელი ფუნქციების მქონე პირებს შორის, მათ შორის კეთილსინდისიერების შესახებ სასწავლო ტრენინგის რეგულარულად ჩატარების გზით; და (ii) შემუშავდეს ცენტრალიზებული კონფიდენციალური საკონსულტაციო მექანიზმი, რითაც უზრუნველყოფილი იქნება ამ პირებისთვის რჩევები კეთილსინდისიერების,

ინტერესთა კონფლიქტისა და კორუფციის პრევენციის საკითხებზე (პუნქტი 76);

- vii. (i) გატარდეს დამატებითი ზომები ინფორმაციის დროული ხელმისაწვდომობის უზრუნველსაყოფად, ასევე პროაქტიული გამჭვირვალობის გასაძლიერებლად; და (ii) უზრუნველყოფილ იქნეს, რომ შესაბამისი უფლებამოსილებითა და რესურსებით აღჭურვილი დამოუკიდებელი ზედამხედველობის მექანიზმი იყოს გარანტი ინფორმაციის თავისუფლების კანონმდებლობის ეფექტიანი განხორციელებისა (პუნქტი 86);
- viii. (i) დადგინდეს წესები, თუ როგორ ურთიერთობენ უმაღლესი აღმასრულებელი ფუნქციების მქონე პირები ლობისტებთან და სხვა მესამე მხარეებთან, რომლებიც ცდილობენ გავლენა მოახდინონ მთავრობის სამართალშემოქმედებით და სხვა საქმიანობაზე; და (ii) გამჟღავნდეს საკმარისი ინფორმაცია ამ კონტაქტების მიზნის შესახებ, როგორცაა იმ პირ(ებ)ის ვინაობა, ვისთანაც (ან ვისი სახელით) გაიმართა შეხვედრა(ებ)ი, ასევე კონკრეტული განსახილველი საკითხ(ებ)ი (პუნქტი 95);
- ix. (i) შემუშავდეს ინტერესთა კონფლიქტების მოგვარების მკაფიო წესები და დარღვევის შემთხვევაში გატარდეს ეფექტური, თანაზომიერი და შემაკავებელი სანქციები; და (ii) სათანადოდ აღირიცხოს და გასაჯაროვდეს ინტერესთა კონფლიქტის სიტუაციები და მათ მოსაგვარებლად მიღებული ზომები (პუნქტი 114);
- x. დაწესდეს უფრო მკაცრი წესები საჩუქრებთან და სხვა შეღავათებთან დაკავშირებით უმაღლესი აღმასრულებელი ფუნქციების მქონე პირებისთვის (i) საჩუქრების მიღების, დეკლარირებისა და აღრიცხვის ზღვრების შემცირებით და აღნიშნული ზღვრების ფიქსირებული ფულადი ოდენობის განსაზღვრით; და (ii) უზრუნველყოფილი იყოს საზოგადოებისთვის საჩუქრების რეესტრის ხელმისაწვდომობა (პუნქტი 131);
- xi. განმტკიცდეს დასაქმების შემდგომი შეზღუდვები, კერძოდ, (i) უმაღლესი აღმასრულებელი ფუნქციების მქონე პირთათვის წესების ფარგლების გაფართოებითს გზით და გარკვევით აეკრძალოთ მათ მთავრობის მიმართ ლობისტური საქმიანობა გათავისუფლების შემდეგ გარკვეული პერიოდის განმავლობაში; და (ii) შეიქმნას ამ წესებთან შესაბამისობის ანგარიშგების, მონიტორინგისა და აღსრულების ეფექტური მექანიზმი (პუნქტი 140);
- xii. (i) გაფართოვდეს და გავრცელდეს ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარირების სისტემა უმაღლესი აღმასრულებელი ფუნქციების მქონე ყველა პირზე, პრემიერ-მინისტრისა და მინისტრების ყველა მრჩევლის ჩათვლით; (ii) დაზუსტდეს ოჯახის წევრების განმარტება, რომელთა ფინანსური ინფორმაცია უნდა იყოს შეტანილი ასეთ დეკლარაციაში; და (iii) მაღალი აღმასრულებელი თანამდებობის პირების მიერ წარდგენილი ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციაში გაფართოვდეს საჯაროდ გამოქვეყნებული ინფორმაციის

შინაარსი, მათ შორის საანგარიშო პერიოდში დანიშვნამდე და უფლებამოსილების დასრულების შემდგომ მიღებული ანაზღაურებადი სამუშაოს შესახებ. (პუნქტი 146);

xiii. უმაღლესი აღმასრულებელი ფუნქციების მქონე პირების მიერ წარდგენილი დეკლარაციები დაექვემდებაროს რეგულარულ შინაარსობრივ შემოწმებას, მათ შორის რისკზე დაფუძნებული მიდგომის ჩათვლით და გამოყენებულ იქნას ეფექტური, თანაზომიერი და შემაკავებელი სანქციები წესების დარღვევის შემთხვევაში (პუნქტი 154);

xiv. კორუფციულ დანაშაულებში ექვმიტანილი უმაღლესი აღმასრულებელი ფუნქციების მქონე პირთა გამოძიებისა და სისხლისსამართლებრივი დევნის პრაქტიკაში უზრუნველყოფილი იყოს დამოუკიდებლობა და ეფექტიანობა, რათა გარანტირებული იყოს სისხლისსამართლებრივი დევნის კეთილსინდისიერება (პუნქტი 161);

სამართალდამცველ უწყებებთან დაკავშირებით

xv. მისაღებია შემდგომი ზომები საპატრულო პოლიციაში, ცენტრალურ კრიმინალურ პოლიციასა და სასაზღვრო პოლიციაში ქალთა წარმომადგენლობის გაზრდის მიზნით ყველა დონეზე, განსაკუთრებით მენეჯერულ დონეზე (პუნქტი 179);

xvi. გადაიხედოს პოლიციაზე ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის მოქმედი სისტემა, რათა ინფორმაცია უფრო ხელმისაწვდომი გახდეს საგამომიებო პროცესებისთვის საფრთხის შექმნის გარეშე (პუნქტი 183);

xvii. (i) შემუშავდეს რისკების შეფასებაზე დაფუძნებული ოპერატიული ანტიკორუფციული სტრატეგია, რომელსაც თან უნდა ახლდეს სამართალდამცველი ორგანოების სამოქმედო გეგმა(ები) და (ii) გააუმჯობესდეს და გაგრძელდეს რეგულარული ტრენინგები რისკის მართვის საკითხებზე საპატრულო პოლიციის, ცენტრალური კრიმინალური პოლიციისა და სასაზღვრო პოლიციის თანამშრომლებისთვის (პუნქტი 191);

xviii. (i) განახლდეს პოლიციის ეთიკის კოდექსი, რათა დეტალურად მოხდეს კეთილსინდისიერების ყველა შესაბამისი საკითხის (როგორცაა ინტერესთა კონფლიქტი, საჩუქრები, საჯარო რესურსების ბოროტად გამოყენება) დაფარვა და (ii) მის შევსებას სახელმძღვანელოთი ან ცნობარით, რომელიც ასახავს ყველა საკითხს და რისკის სფეროებს შესაბამისი კონკრეტული მაგალითებითურთ და (iii) კოდექსის სხვადასხვა ტიპის დარღვევებისთვის მკაფიო სანქციების შემოღებას აღსრულების/ზედამხედველობის მექანიზმის მეშვეობით. (პუნქტი 198);

xix. პერიოდულად და მიზანმიმართულად ჩატარდეს სავალდებულო ტრენინგები კეთილსინდისიერებაზე საშუალო და მაღალი რგოლის

პოლიციელებისთვის, ასევე სენსიტიურ/მოწყვლად სექტორებში მომუშავე პოლიციელებისთვის (პუნქტი 203);

- xx. (i) შეიქმნას კონფიდენციალური მრჩევლების სისტემა და (ii) მოეწიოს ანტიკორუფციული ბიუროს მიერ შიდა ტრენინგი კონფიდენციალური მრჩევლებისთვის, რომლებიც შემდგომში იმოქმედებენ როგორც „გარე“ მრჩევლები, მათ შორის საპატრულო პოლიციისთვის, ცენტრალური კრიმინალური პოლიციისა და სასაზღვრო პოლიციისთვის; და (iii) ორგანიზება გაუწიოს ანტიკორუფციულმა ბიურომ ინდივიდუალური ცნობიერების ამაღლების ინიციატივებს იმ ეთიკურ დილემებზე, რომელთა წინაშეც შეიძლება აღმოჩნდეს, მათ შორის საპატრულო პოლიცია, ცენტრალური კრიმინალური პოლიცია და სასაზღვრო პოლიცია (პუნქტი 205);
- xxi. დაინერგოს პოლიციელის კეთილსინდისიერების რეგულარული შემოწმება საპოლიციო კარიერის მანძილზე ყველა დონეზე, განსაკუთრებით მენეჯერულ დონეზე და უფრო ხშირად, კორუფციული რისკებისადმი მოწყვლადობისა და უსაფრთხოების საჭირო დონის გათვალისწინებით (პუნქტი 214);
- xxii. შეიქმნას პოლიციელებისთვის როტაციის ინსტიტუციური სისტემა, რომელიც შეიძლება გამოყენებულ იქნეს საჭიროებისამებრ, კორუფციული რისკების მიმართ განსაკუთრებით მოწყვლად სფეროებში (პუნქტი 223);
- xxiii. (i) შეიქმნას ეფექტური ზედამხედველობის მექანიზმი დასაქმებისშემდგომი შეზღუდვების წესების განხორციელებისთვის სამართალდამცველი უწყებების მოხელეებისთვის და (ii) დაწესდეს ზედამხედველობის მექანიზმის უფლებამოსილება სათანადო სანქციების გასატარებლად დასაქმებისშემდგომი შეზღუდვების წესების დარღვევის შემთხვევაში (პუნქტი 236);
- xxiv. (i) შეიქმნას საჩუქრების რეესტრი პოლიციის თანამშრომლებისთვის; და (ii) დაინერგოს მკაფიო წესები პოლიციის თანამშრომლების მიერ საჩუქრების მიღებისა და დეკლარირებისათვის, რაც დაექვემდებარება სათანადო ზედამხედველობასა და აღსრულებას (პუნქტი 240);
- xxv. მოხდეს პოლიციის ზედამხედველობისა და ანგარიშვალდებულების ოპტიმიზაცია შემდეგი საშუალებით: (i) კორუფციის შესახებ საჩივრების ცენტრალიზებით ერთი მიმღების უზრუნველყოფის გზითა და მკაფიო ინსტრუქციების თანხლებით, თუ როგორ ხდება მიმართვა (ii) კოორდინაციისა და თანამშრომლობის ეფექტური სისტემის ჩამოყალიბებით, რომელიც ეხება პოლიციაში გასაჩივრების მექანიზმს საზოგადოებისთვის მიწოდებული მკაფიო პროტოკოლების გზით; და (iii) საქმის მსვლელობაზე გამოხმაურებისა და საჩივრებისა და მათი შედეგების სტატისტიკის გამოქვეყნების უზრუნველყოფით პროცესის თითოეულ ეტაპზე გამჭვირვალობის სათანადო დონის უზრუნველსაყოფად (პუნქტი 269);

xxvi. (i) მიღებულ იქნეს და განხორციელდეს პოლიციაში მამხილებელთა დაცვის ზომები; (ii) შემუშავდეს ანტიკორუფციულ ბიუროსთან სპეციალური გარე ანგარიშგების არხები და უზრუნველყოფილი იქნეს მამხილებელთა დაცვის შესახებ ეფექტური მონიტორინგი და მონაცემთა შეგროვება; (iii) ჩატარდეს მიზნობრივი ტრენინგები და ცნობიერების ასამაღლებელი ღონისძიებები სამართალდამცველ უწყებებში იერარქიისა და დაქვემდებარების ყველა დონისთვის (პუნქტი 282);

xxvii. დაიყოს პოლიციელების მიერ ჩადენილი დისციპლინური დარღვევებისა და დანაშაულების შესახებ შეგროვებული მონაცემები და მათზე დაწესებული სანქციები თითოეული სამართალდამცველი უწყებისთვის (პუნქტი 292).

294. რეგლამენტის 30.2 წესის შესაბამისად, GRECO სთავაზობს საქართველოს ხელისუფლებას 2025 წლის 30 სექტემბრამდე წარადგინოს ანგარიში ზემოაღნიშნული რეკომენდაციების შესასრულებლად გატარებული ღონისძიებების შესახებ. ღონისძიებებს შეაფასებს GRECO შესაბამისობის სპეციალური პროცედურის მეშვეობით.

295. GRECO სთავაზობს საქართველოს ხელისუფლებას, რაც შეიძლება მალე, გასცეს თანხმობა ამ ანგარიშის გამოქვეყნებაზე და უზრუნველყოს მშობლიურ ენაზე მისი თარგმანის საზოგადოებისთვის ხელმისაწვდომობა.



