

# საქართველო

ღია ადგილობრივი  
მმართველობა და  
ეთიკის წესები  
საჯარო სამსახურში

## სახელმძღვანელო

საჯარო ეთიკის, ანგარიშვალდებულების,  
გამჭვირვალობისა და მოქალაქეთა  
მონაწილეობის ხელშეწყობისთვის





# საქართველო

სახელმძღვანელო  
ღია ადგილობრივი  
მმართველობისა და  
საჯარო სამსახურში  
ეთიკის წესების შესახებ

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

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

წინამდებარე ნაშრომში გამოხატული მოსაზრებები წარმოადგენს ავტორთა პასუხისმგებლობას და შესაძლოა არ ასახავდეს ევროპის საბჭოს ოფიციალურ პოლიტიკას.

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

გამოცემასთან დაკავშირებული ყველა სხვა თხოვნა უნდა გაეგზავნოს ევროპის საბჭოს ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფალთა კონგრესს.

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

დოკუმენტის ღიზაინი: RGOLI,  
სს „ბეჭდვითი სიტყვის კომბინატი“

© ევროპის საბჭო, იანვარი 2022  
(მესამე გამოცემა)

## შესავლის ნაცვლად

სახელმძღვანელო საქართველოში ღია ადგილობრივი მმართველობის და საჯარო სამსახურში ეთიკის წესების შესახებ წარმოადგენს მესამე გამოცემას სახელმძღვანელოს გამჭვირვალობისა და მოქალაქეთა მონაწილეობის შესახებ. პირველი გამოცემა შემუშავდა ევროპის საბჭოს მიერ რეგიონული პროექტის „ადგილობრივი ხელისუფლებისთვის ინსტიტუციონალური ჩარჩოების გაძლიერება“ (2015-2017) ფარგლებში სომხეთის რესპუბლიკისთვის, აზერბაიჯანის რესპუბლიკისთვის, საქართველოსთვის, მოლდოვის რესპუბლიკისთვის, უკრაინისთვის და ბელარუსის რესპუბლიკისთვის. ეს პროექტი ევროსაბჭოსა და ევროკავშირის შორის კარგი მმართველობის პარტნიორობის ფარგლებში 2015-2017 წლებში განხორციელდა. სახელმძღვანელოს მეორე გამოცემა 2020 წლის ნოემბერს გამოქვეყნდა. მესამე გამოცემა პროექტის „მონაწილეობითი დემოკრატიისა და ადამიანის უფლებების გაძლიერება ადგილობრივ დონეზე საქართველოში“ ფარგლებში შემუშავდა, რომელიც საქართველოსთვის ევროპის საბჭოს 2020-2023 წწ. სამოქმედო გეგმის ფარგლებში ხორციელდება.

სახელმძღვანელოს განახლების მიზნით, კვლევითი სამუშაო განახორციელა არასამთავრობო ორგანიზაციამ - ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI). საერთაშორისო კონტექსტისა და სტანდარტების ნაწილი მოამზადა ტიმ ჰიუზმა, ჯეფ ლოვიტის ჩართულობით. ტიმ ჰიუზი და ჯეფ ლოვიტი კარგი მმართველობისა და დემოკრატიის სფეროს ექსპერტებს არიან. სახელმძღვანელოს შემუშავების საერთო კოორდინაცია უზრუნველყო ევროპის საბჭოს ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფალთა კონგრესის სამდივნოს ურთიერთთანამშრომლობისა და საგარეო ურთიერთობების სამმართველომ.

შვიდი სახელმძღვანელო შემუშავდა ალბანეთის რესპუბლიკის, სომხეთის რესპუბლიკის, ბოსნია და ჰერცეგოვინას, საქართველოს, მოლდოვის რესპუბლიკის, უკრაინისა და კოსოვოს\* შესაბამისი კონტექსტის მიხედვით. აღნიშნული სახელმძღვანელოების მიზანია, შეკრიბოს და გაავრცელოს ევროპის საბჭოს ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფალთა კონგრესის მიერ თანამშრომლობით განხორციელებული პროექტების ფარგლებში დაგროვილი გამოცდილება და საუკეთესო პრაქტიკა. დამატებით უნდა აღინიშნოს, რომ სახელმძღვანელო ელექტრონული ფორმით წარმოდგენილია bE-Open პლატფორმაზე: [www.coe.int/en/web/congress/beopen](http://www.coe.int/en/web/congress/beopen).

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

# სარჩევი

<b>წინასიტყვაობა</b>	<b>8</b>
<b>სახელმძღვანელოს მიზანი და სტრუქტურა</b>	<b>11</b>
<b>თავი 1 ეთიკის წესები საჯარო სამსახურში და ანგარიშვალდებულება</b>	<b>14</b>
შესავალი	14
ზოგადი ადგილობრივი კონტექსტი	16
1.1. ეთიკის კოდექსი და პროფესიული ქცევა	18
1.2. გასაჩივრების მექანიზმები	21
1.3. საჩივრების მართვის მექანიზმები	25
1.4. მამხილებელთა დაცვა	29
1.5. ინტერესების გაცხადება: ქონებრივი დეკლარაციების წარდგენა და ინტერესთა კონფლიქტი	33
<b>თავი 2 გამჭვირვალობა</b>	<b>38</b>
შესავალი	38
ზოგადი ადგილობრივი კონტექსტი	40
2.1. ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა	41
2.2. ღია მონაცემები	46
2.3. სახელმწიფო შესყიდვები	50
2.4. გარე აუდიტი	55
2.5. პოლიტიკური კარტიების დაფინანსება	57
<b>თავი 3 მოქალაქეთა ჩართულობა</b>	<b>60</b>
შესავალი	60
ზოგადი ადგილობრივი კონტექსტი	62
3.1. ღია პოლიტიკის შემუშავება	62
3.2. მონაწილეობითი ბიუჯეტირება	67
3.3. საჯარო კონსულტაცია	72
3.4. კეტიციები	77
3.5. ადგილობრივი რეფერენდუმები	80

<b>თავი 4 კორუფციის რისკები</b>	<b>83</b>
შესავალი	83
ზოგადი ადგილობრივი კონტექსტი	84
4.1. ქრთამის აღება/მიცემა	86
4.2. ინტერესთა კონფლიქტი	88
4.3. სხვისი ქონების მითვისება/გაფლანგვა	92
4.4. თაღლითობა	94
4.5. ნაკობიზმი	96
4.6. ადმინისტრაციული რესურსების არამიზნობრივად გამოყენება საარჩევნო კამპანიაში	97
4.7. გამოძალვა	101
4.8. კლიენტელიზმი	102
4.9. პატრონაჟი	104
<b>დასკვნა</b>	<b>107</b>
<b>გამოყენებული წყაროები</b>	<b>108</b>

## წინასიტყვაობა

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

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

გასათვალისწინებელია ის გარემოებაც, რომ ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოები, როგორც ნებისმიერი საჯარო დაწესებულება, კორუფციის მიმართ მოწყობილია, რაც როგორც დემოკრატიული ინსტიტუციების ლეგიტიმურობისათვის, ასევე არჩევითი თანამდებობის პირებისა და საჯარო მოხელეების მიერ მოქალაქეთა ნდობის შენარჩუნების კუთხით მთავარ საფრთხეს წარმოადგენს. გამჭვირვალობის ნაკლებობასა და ეთიკური ნორმების უგულვებელყოფას ხელისუფლების ყველა დონეზე ვაწყდებით, ადგილობრივი და რეგიონული დონეების ჩათვლით. დასახელებული საფრთხეები გავლენას ახდენს როგორც მოქალაქეთათვის სერვისის მიწოდებაზე, ისე ბიზნესზე და ადგილობრივ განვითარებას უქმნის საფრთხეს. კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლა ადგილობრივი



და რეგიონული მმართველობის ორგანოების გრძელვადიანი პრიორიტეტად უნდა იყოს. შეთანხმებული პრევენციული ქმედება და კორუფციული რისკების მონიტორინგი უადრესად მნიშვნელოვანია ეკონომიკური ზრდის დაჩქარების, ცხოვრების დონის გაუმჯობესებისა და მოქალაქეთა ნდობის ამაღლების კუთხით.

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

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

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

კონგრესს კორუფციის პრევენციის მიმართულებით ყოვლისმომცველ, გრძელვადიან ჩართულობას შეინარჩუნებს. სწორედ ამ სულისკვეთებით დანიშნა წარმომადგენელი ადგილობრივ და რეგიონულ დონეებზე საჯარო დაწესებულებებში ეთიკის ნორმების დაცვის ხელშეწყობისა და კორუფციის

პრევენციის მიზნით. წინამდებარე სახელმძღვანელოს გამოქვეყნება და ჩვენი განზრახვა, რომ აქტიურად შევუწყოთ ხელი მის გამოყენებას მორიგი მკაფიო ილუსტრაციაა, რომ ჩვენი მიზანია მომდევნო წლების განმავლობაში კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლა პრიორიტეტად იქცეს.

მოქალაქეთა მიდგომა და მოლოდინი საჯარო მმართველობასთან მიმართებით იცვლება. საჯარო ადმინისტრაციისადმი ნდობის განახლებისა და შენარჩუნების მიზნით საჭიროა შევქმნათ ქვევის სტანდარტების დანერგვისა და სტანდარტებთან შესაბამისობის ეფექტური მექანიზმები. კორუფციის პრევენცია, მისი რისკების შემცირება და ეფექტური, ანგარიშვალდებული და გამჭვირვალე ინსტიტუციების ჩამოყალიბება მმართველობის ყველა დონეზე, სამართლიანი და ინკლუზიური საზოგადოებების ძირითადი კომპონენტებია.

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



**ანდრეას კიფერი**  
გენერალური მდივანი  
ევროპის საბჭოს ადგილობრივ და  
რეგიონულ ხელისუფალთა კონგრესი

## სახელმძღვანელოს მიზანი და სტრუქტურა

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

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

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

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

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

გარდა ამისა, ამ სახელმძღვანელოში მითითებული მექანიზმების დანერგვა ადგილობრივ ხელისუფლებას დაეხმარება წვლილი შეიტანოს მდგრადი განვითარების მიზნების<sup>2</sup> 2030 წლის დღის წესრიგის,<sup>3</sup> კერძოდ მიზნების: 5 (გენდერული თანასწორობა), 11 (ქალაქებისა და დასახლებების მდგრადი განვითარება), 16 (მშვიდობა, სამართლიანობა, ძლიერი ინსტიტუციები) და 17 (თანამშრომლობა საერთო მიზნებისთვის) განხორციელებაში. აღნიშნული პერსპექტივიდან გამომდინარე, ღია ადგილობრივი მმართველობის დანერგვა მდგრადი განვითარების კონტექსტში კარგი მმართველობის ვალდებულებების გადრმავეების ძლიერი მამოძრავებელი ძალა იქნება.

*სახელმძღვანელო დაყოფილია ოთხ მთავარ თავად:*

#### ■ **თავი 1 - საჯარო სამსახურში ეთიკის წესები და ანგარიშვალდებულება**

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

#### ■ **თავი 2 - გამჭვირვალობა**

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

### ■ თავი 3 - მოქალაქეთა ჩართულობა

აღნიშნული თავი მოიცავს მოქალაქეთა ჩართულობის ხუთ მექანიზმს, რომლებიც შერჩეულია იმისათვის, რათა მოქალაქეთა ჩართულობის მრავალმხრივი მეთოდები წარმოაჩინოს. წინა თავის სტრუქტურის მსგავსად, ის მოიცავს თითოეული მექანიზმის გაცნობით აღწერილობას და ხაზს უსვამს შესაბამის საერთაშორისო სტანდარტებს. აღნიშნულ თავშია გაერთიანებული დასკვნითი ოთხი ქვეთავი, რომელიც განიხილავს საშინაო კანონმდებლობის ძირითად სამართლებრივ აქტებს და წარმოადგენს პრაქტიკულ სახელმძღვანელოსა და საუკეთესო პრაქტიკის ერთობლიობას, რომელიც ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ მოქალაქეთა ინკლუზიური ჩართულობის გაუმჯობესებისა და გაძლიერების მიზნით შეიძლება იქნეს გამოყენებული.

### ■ თავი 4 - კორუფციის რისკები

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

## **ეთიკის წესები საჯარო სამსახურში და ანგარიშვალდებულება**

### **შესავალი**

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

ეთიკა წარმოადგენს წესებს, რომლებიც განსაზღვრავენ საჯარო მოხელეების<sup>4</sup> ქმედებებს იმის უზრუნველსაყოფად, რომ საზოგადოების მიმართ სამართლიანი და თანასწორი მოპყრობის უზრუნველსაყოფად. ეთიკას შეუძლია დაეხმაროს საჯარო მოხელეებს, მიიღონ უკეთესი გადაწყვეტილებები საჯარო ინტერესების სასარგებლოდ და ამავე დროს, დაეხმაროს ხალხს, შეაფასონ საჯარო მოხელეების მიერ მათი სახელით მიღებული გადაწყვეტილებები.

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

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

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

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

გამოცდილებები, ცოდნა და საგნის ყურადღებით შესწავლა დირეგებულებას შემატებს და გაამყარებს ხელისუფლებისა და საჯარო მოხელეების გადაწყვეტილებებს.

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

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

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

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

## ზოგადი ადგილობრივი კონტექსტი

ადგილობრივ დონეზე გამჭვირვალობისა და კეთილსინდისიერების პოლიტიკის ეფექტიანი იმპლემენტაციისთვის არსებითია მუნიციპალიტეტების ჩართულობის გაზრდა პოლიტიკის შემუშავების პროცესში და ადგილობრივ დონეზე საჯარო მმართველობის რეფორმის გაძლიერება, რაც ევროკავშირთან ასოცირების დღის წესრიგის მიხედვით,<sup>7</sup> ერთ-ერთ პრიორიტეტად არის დასახელებული და, ამასთანავე, დადებითად აისახება მდგრადი განვითარების მიზნების მიღწევაზე.

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

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

ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების რეგულირების თვალსაზრისით მნიშვნელოვანია „საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების განსაზღვრის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილება,<sup>8</sup> რომლითაც მუნიციპალური ინსტიტუტებიც ხელმძღვანელობენ. დოკუმენტი მიზნად ისახავს



საჯარო სამსახურში აღიარებული პრინციპებისა და ღირებულებების პრაქტიკაში დანერგვას, ეთიკური გარემოს შექმნისა და საჯარო მოხელის პროფესიული სტანდარტების უზრუნველყოფის გზით.

ეთიკის ნორმების დარღვევის გამო დისციპლინური პასუხისმგებლობის საკითხებს „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი არეგულირებს.<sup>9</sup> ამასთან, აღნიშნული ნორმატიული აქტი განსაზღვრავს პროფესიული საჯარო მოხელის თანამდებობაზე მიღების, კარიერის მართვისა და სამსახურიდან გათავისუფლების პირობებს, საჯარო სამსახურის მართვის საკითხებს და სხვა.

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

ანგარიშვალდებულების თვალსაზრისით, საქართველოს მუნიციპალიტეტების 2019 წლის ეროვნული შეფასების შედეგებმა (LSG ინდექსი) აჩვენა, რომ მუნიციპალიტეტების საშუალო ქულა 100% სარეიტინგო შკალაზე იყო 28%, რაც 7%-ით აღემატება 2017 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს (21%); თუმცა, ის ჯერ კიდევ ძალიან დაბალია. 2019 წელს, 2017 წელთან შედარებით, მერიის საშუალო შედეგი 19%-დან 25%-მდე გაიზარდა, ხოლო მუნიციპალიტეტების საკრებულოების - 24%-დან 31%-მდე. თვითმმართველობაში მოქალაქეთა მონაწილეობისა და ანგარიშვალდებულების საერთო მაჩვენებელი 2017 წლის შედეგებთან შედარებით გაიზარდა 6%-ით, ძირითადად ისეთი კრიტერიუმების გამო, როგორცაა მუნიციპალიტეტის საკრებულოს სხდომებში მოქალაქეთა მონაწილეობის უზრუნველსაყოფად ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესება; მრჩველთა საბჭოს ფუნქციონირება (ძირითადად, დიდ ქალაქებში); და საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა.<sup>10</sup> მუნიციპალიტეტების აღმასრულებელმა და წარმომადგენლობითმა ორგანოებმა 2017 წლიდან მიაღწიეს გარკვეულ პროგრესს გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების თვალსაზრისით; თუმცა, საჭიროა რადიკალური ნაბიჯების გადადგმა ანგარიშვალდებულების მეტი სტანდარტების მისაღწევად. მუნიციპალიტეტების აბსოლუტური უმრავლესობა ბიუჯეტის

დაგეგმვის პროცესში ჯერ კიდევ არ ახორციელებს პროგრამებს მოქალაქეთა მონაწილეობის მხარდასაჭერად. მიუხედავად იმისა, რომ მერის სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს შექმნა კანონიერი ვალდებულებაა, 11 მუნიციპალიტეტში ისინი ჯერ არ არის ჩამოყალიბებული და სადაც ისინი შექმნილია, უმეტესწილად ისინი მაინც ცუდად ფუნქციონირებენ. საზოგადოების შეხვედრების ჩატარების საკითხი კვლავ გამოწვევად რჩება, ისევე როგორც საზოგადოებრივი განხილვების ჩატარების პრაქტიკა მაღალი საზოგადოებრივი მნიშვნელობის მქონე საკითხებზე, მათ შორის ბიუჯეტის საკითხებთან დაკავშირებით. 2019 წელს მუნიციპალიტეტების 65%-ში ამგვარი დისკუსია საერთოდ არ ჩატარებულა.<sup>11</sup>

## 1.1. ეთიკის კოდექსი და პროფესიული ქცევა

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

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

### საეხთაშორისო სტანდარტები

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

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

■ ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია საჯარო

მოსამსახურეთა ეთიკის კოდექსებთან დაკავშირებით<sup>12</sup> და ევროპული ქვეყნის კოდექსი ადგილობრივ და რეგიონულ მმართველობაში ჩართული ყველა პირისთვის<sup>13</sup> წარმოადგენს სახელმძღვანელო დოკუმენტებს ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებისთვის ევროპაში პოლიტიკური კეთილსინდისიერების უზრუნველსაყოფად.

- ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის სახელმძღვანელო ადგილობრივ დონეზე საჯარო ეთიკასთან დაკავშირებით<sup>14</sup> თავს უყრის საჯარო ეთიკის ძირითად პრინციპებს, სტანდარტებსა და რეკომენდაციებს ამ სფეროში. დოკუმენტი ეხება ოფიციალური პირის ყველა კატეგორიას - იქნება ეს არჩევითი, დანიშნული თუ დასაქმებული. გარდა ამისა, „სახელმძღვანელო საჯარო სექტორში ეთიკის წესების შესახებ: პრაქტიკული ნაბიჯები საჯარო სექტორში ეთიკის განსახორციელებლად“ ევროპის საბჭოს წევრი ქვეყნების მაგალითებს მოიცავს.<sup>15</sup>
- OECD-ის რეკომენდაციას საჯარო კეთილსინდისიერებასთან დაკავშირებით<sup>16</sup> *ad hoc* კეთილსინდისიერების პოლიტიკიდან ფოკუსი გადააქვს კონტექსტზე დამოკიდებულ, ქვევზე ორიენტირებულ, რისკზე დაფუძნებულ მიდგომაზე და აქცენტს აკეთებს კეთილსინდისიერების კულტურის დამკვიდრებაზე მთელი საზოგადოების მასშტაბით.
- საერთაშორისო გამჭვირვალობა-ს დოკუმენტი მთავრობასა და საჯარო სამსახურში ეფექტიანი ეთიკის სტანდარტების დანერგვასთან დაკავშირებით<sup>17</sup> გვთავაზობს ეთიკური კეთილსინდისიერების მაღალი სტანდარტების ინსტიტუციონალიზაციის პრაქტიკულ მექანიზმს არჩეული თანამდებობის პირებისა და მოხელეებისთვის.

### ადგილობრივი კონტექსტი

საჯარო ეთიკის სისტემის განვითარება დიდწილად უკავშირდება საქართველოში საჯარო მმართველობის რეფორმას, რომელიც 2014 წელს დაიწყო საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციის შემუშავებით. რეფორმის ერთ-ერთი მთავარი მიმართულება იყო ეთიკის კოდექსის<sup>18</sup> შემუშავება საჯარო მოსამსახურეებისთვის, რომელიც მთავრობის დადგენილებით დამტკიცდა 2017 წლის 20 აპრილს. კოდექსი არეგულირებს სხვადასხვა საკითხს, პოლიტიკური ნეიტრალიტეტიდან დაწყებული, ანგარიშვალდებულებასა და საჩუქრებთან დაკავშირებული საკითხებით დამთავრებული. მართალია, კოდექსი ადეკვატურად ფარავს ეროვნულ საჯარო დაწესებულებებში არსებულ გამოწვევებს, მაგრამ კოდექსთან დაკავშირებით ცნობიერების დონე დაბალია, რაც მის გავლენას ამცირებს.

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

## კანონმდებლობა

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

## სახელმძღვანელო პრინციპები

საჯარო სამსახურის ბიურომ 2015 წელს შეიმუშავა ეთიკისა და ქცევის კოდექსის განმარტებითი სახელმძღვანელო.<sup>19</sup> დოკუმენტში მოცემულია პრაქტიკული ინფორმაცია ეთიკასთან დაკავშირებულ რეგულაციებსა და შემთხვევებზე, მათ შორის, ორგანიზაციულ კულტურაზე, მბრუნავ კარზე, ნეპოტიზმზე, სახელმწიფო შესყიდვებზე, დისციპლინურ სანქციებზე, საზოგადოებრივ ზედამხედველობასა და მამხილებელთა დაცვაზე. მართალია, დოკუმენტი სამართლებრივი აქტით დამტკიცებული არ არის, მაგრამ ის წარმოადგენს პრაქტიკულ დამხმარე სახელმძღვანელოს საჯარო მოსამსახურეებისთვის. რადგან ეთიკის კოდექსი განმარტებითი სახელმძღვანელოს მომზადების შემდეგ დამტკიცდა, მნიშვნელოვანია, რომ სახელმძღვანელო ეთიკის კოდექსის მიხედვით განახლდეს. მიუხედავად იმისა, რომ სახელმძღვანელო დოკუმენტი 2015 წლის შემდეგ არ განახლებულა, მთავრობის დადგენილების კომენტარი საჯარო ეთიკის შესახებ მიღებულია 2018 წელს.<sup>20</sup>

## კახგი პრაქტიკა

თელავისა და ლაგოდეხის,<sup>21</sup> სენაკის,<sup>22</sup> ზუგდიდისა<sup>23</sup> და ახალციხის<sup>24</sup> მუნიციპალიტეტებმა მოახდინეს აღნიშნული მუნიციპალიტეტების მერიებში გამჭვირვალობასა და კეთილსინდისიერებასთან დაკავშირებული სიტუაციის ანალიზი.<sup>25</sup> შედეგად, გამოიკვეთა ხარვეზები და გამოწვევები და მომზადდა ინდივიდუალური გამჭვირვალობისა და კეთილსინდისიერების სტრატეგიები და სამოქმედო გეგმები. სტრატეგიული დოკუმენტების ერთ-ერთი მიმართულება ეთიკა და დისციპლინური წარმოებაა. ამ მიმართულების ფარგლებში, მუნიციპალიტეტების მერიებმა ამოცანად დაისახეს ეთიკის სტანდარტების გაუმჯობესება, რისთვისაც 2020-2021 წლებში იგეგმება ეთიკის

კოდექსების შემუშავება და დამტკიცება, ეთიკის კოდექსის სახელმძღვანელო დოკუმენტის მომზადება, საკონსულტაციო მექანიზმის შექმნა, ცნობიერების ამაღლების აქტივობების განხორციელება და დისციპლინური წარმოების პროცედურების ნათლად გაწერა. სტრატეგიული დოკუმენტების მომზადების პროცესში კონსულტაციები გაიმართა ადგილობრივ სამოქალაქო საზოგადოებასა და სტუდენტებთან. დოკუმენტები დამტკიცდა შესაბამისი მუნიციპალიტეტების მერის ბრძანებით და გამოქვეყნდა მათ ვებ-გვერდებზე. იგივე ინიციატივა იწერება ოთხ დამატებით მუნიციპალიტეტში (ახმეტა, ცაგერი, ამბროლაური და ლანჩხუთი) 2021 წლის განმავლობაში.

## 1.2. გასაჩივრების მექანიზმები

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

### *საეხთაშორისო სტანდარტები*

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

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

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

- **ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის დამატებითი ოქმი ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობაში მონაწილეობის მიღების უფლების თაობაზე**<sup>26</sup> (Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority, CETS No. 207) წარმოადგენს ასეთი უფლების საერთაშორისო სამართლებრივ გარანტიას, მათ შორის, მოქალაქეთა საჩივრების და მოსაზრებების განხილვის და მათზე რეაგირების პროცედურისა და მექანიზმის ჩამოყალიბების შესახებ.
- **საერთაშორისო გამჭვირვალობის გზამკვლევი გასაჩივრების მექანიზმებზე**<sup>27</sup> (Transparency International's Reference Guide on Complaints Mechanisms) მიუთითებს კარგ პრაქტიკაზე, რომელიც აუცილებელია საზოგადოებრივი საჩივრების მექანიზმის ჩამოსაყალიბებლად. ამავდროულად, ასეთი მექანიზმები წარმოადგენენ მოქალაქეების მიერ საჯარო და კერძო ორგანიზაციებისათვის კორუფციის რისკებსა და სხვა საკითხებთან დაკავშირებით მიმართვისთვის დაცულ საშუალებებს.
- **დანის ლტოლვილთა საბჭოს**<sup>28</sup> (Danish Refugee Council's Handbook) სახელმძღვანელო აღწერს, თუ როგორ ჩამოვაყალიბოთ და ვმართოთ საჩივრების მექანიზმი.
- **ვორლდ ვიქენის** (World Vision) დოკუმენტი მიმოიხილავს საშუალებებს, რომლებიც გამოიყენება განვითარების სააგენტოების მიერ საჩივრების მისაღებად.<sup>29</sup>

### ადგილობრივი კონკრეტები

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

საჯარო სერვისების განვითარების ხელშეწყობა, რომლებიც როგორც ცენტრალურს, ისე ადგილობრივ დონეზე, მეტად რეაგირებენ პირთა საჭიროებებზე და მეტად ანგარიშვალდებულნი არიან მათ მიმართ, OGP-ის კიდევ ერთი ძირითადი ელემენტი. OGP სამოქმედო გეგმებით გათვალისწინებული ვალდებულებები

მოქალაქეებს საშუალებას აძლევს, მიიღონ ინფორმაცია და ჩაერთონ ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების მხრიდან გადაწყვეტილებების მიღებისა და საჯარო ინსტიტუტების საქმიანობის მონიტორინგის პროცესში. მოსახლეობის ჩართულობის ამოქმედება და სამოქალაქო კონტროლის გაძლიერება თანამედროვე ტექნოლოგიებისა და ელექტრონული მექანიზმების განვითარების მეშვეობით, უდავოდ წარმოადგენს საჯარო მმართველობის ღიაობისა და ეფექტურობის გაძლიერების ინსტრუმენტს.

### კანონმდებლობა

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

### სახელმძღვანელო პრინციპები

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

ამ მიმართულებით მნიშვნელოვანი რეფორმების აუცილებლობაზე მეტყველებს ახლად მიღებული 2020-2025 წლების დეცენტრალიზაციის სტრატეგია, რომელიც სხვა აქტივობებთან ერთად მუნიციპალური სერვისების მინიმალური სტანდარტების დაწესებასაც ითვალისწინებს.<sup>30</sup>

### კახგი პრაქტიკა

საქართველოს იუსტიციის სახლის მიერ განხორციელებული პროექტი, „მომხმარებლის ხმა“,<sup>31</sup> საშუალებას აძლევს მოქალაქეს, გამოხატოს თავისი აზრი საქართველოს იუსტიციის სახლებში არსებული უკუკავშირის მექანიზმის მეშვეობით. მომხმარებელს აქვს შესაძლებლობა გამოხატოს საკუთარი უკმაყოფილება სპეციალური ცხელი ხაზის საშუალებით. გამოხმაურების მიღების შემდეგ, სააგენტოს სპეციალური პერსონალი განიხილავს და გადადგამს პრობლემის მოსაგვარებლად აუცილებელ ნაბიჯებს და მოქალაქეს პრეტენზიის თაობაზე დაუბრუნებს პასუხს.

ღია მმართველობა საქართველოს 2016-2017 წლების სამოქმედო გეგმა, მოიცავს რამდენიმე ვალდებულებას, რომელიც მიმართულია მუნიციპალიტეტების გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოქალაქეების ჩართულობის გაძლიერებისკენ. ადგილობრივი ორგანოების მხრიდან მოქალაქეებთან კომუნიკაციისა და უკუკავშირის მექანიზმების ნაკლებობიდან გამომდინარე, 2016-2017 წლების ღია მმართველობა საქართველოს სამოქმედო გეგმამ გაითვალისწინა ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს გამჭვირვალობის ამბლებსკენ მიმართული ვალდებულება, რომელიც მოიაზრებს საკრებულოს შეხვედრების პირდაპირი ეთერის (ლაივ-სტრიმის) უზრუნველყოფას და შეხვედრების ვიდეო-ფაილების მუნიციპალიტეტის ვებ-გვერდებზე გამოქვეყნებას.<sup>32</sup> ამას გარდა, მოქალაქეებს აქვთ ლაივ-სტრიმის მიმდინარეობისას საჯარო კომენტარების გაკეთებისა და კითხვების დასმის შესაძლებლობა.<sup>33</sup> უნდა აღინიშნოს, რომ ოზურგეთის მუნიციპალიტეტს დანერგილი აქვს ელექტრონული პეტიციების პორტალი, რომელსაც აქტიურად იყენებენ მოქალაქეები.<sup>34</sup>

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



### 1.3. საჩივრების მართვის მექანიზმები

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

#### საერთაშორისო სტანდარტები

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

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

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

■ **OECD-ის დოკუმენტი - სახელმწიფო სერვისების სანდობა: მოქალაქეების უფლებების დაცვა (Reliability of public services: ensuring citizens' rights)**<sup>35</sup> განიხილავს მოქალაქეთა უფლებების უზრუნველყოფას სახელმწიფო სტრუქტურების მიერ დადგენილი სამართლებრივი ჩარჩოს გამოყენებით.

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

### ადგილობრივი კონტექსტი

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

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

სერვისების განვითარების სააგენტოში. შემდგომ ეტაპზე, თუ გადაწყვეტილება არ იქნება დამაკმაყოფილებელი, შესაძლებელია სასამართლოში ადმინისტრაციული დავის დაწყება, მეტწილად, ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიაში.

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

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

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

### კანონმდებლობა

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-2 მუხლის პირველი ნაწილის „ი“ ქვეპუნქტის თანახმად, ადმინისტრაციული საჩივარი წარმოადგენს

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

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

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

### *სახელმძღვანელო პრინციპები*

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

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

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

#### 1.4. მამხილებელთა დაცვა

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

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

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

მამხილებლის დაცვას შემდეგი საერთაშორისო კონვენციები და სტანდარტები ეხება:

- ყოვლისმომცველი და ეფექტური მექანიზმების შექმნა, რათა დაიცვან ისინი, ვინც საზოგადოებრივი ინტერესებიდან გამომდინარე ავრცელებენ ინფორმაციას არის გაეროს და ევროპის საბჭოს,<sup>44</sup> ასევე ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის<sup>45</sup> რეკომენდაცია.
- **ევროპის საბჭოს კონგრესის რეზოლუცია და რეკომენდაცია მამხილებელთა დაცვის შესახებ, ადგილობრივი და რეგიონალური მთავრობის გამონწვევები და შესაძლებლობები** მოუწოდებს "ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფლებას, შექმნან და გაავრცელონ მამხილებელი პოლიტიკა შესაბამისი შიდა და ანონიმური ანგარიშგების არხებით და უზრუნველყონ დამოუკიდებელი დაწესებულებების არსებობა მხილების შედეგად მიღებული ინფორმაციის ზედამხედველობისა და დამუშავების მიზნით."<sup>46</sup>
- **გაერთიანებული ერების კონვენცია კორუფციის წინააღმდეგ**<sup>47</sup> ერთადერთი სამართლებრივად სავალდებულო საერთაშორისო ანტიკორუფციული ინსტრუმენტია.

- ზემოთ აღნიშნული კონვენციის ტექნიკური სახელმძღვანელო.<sup>48</sup>
- ევროკავშირის დირექტივა იმ პირთა დაცვის შესახებ, რომლებიც აფიქსირებენ კავშირის კანონის დარღვევას, მოითხოვს ევროკავშირის წევრი ქვეყნების მთავრობებს შეასრულონ მინიმალური სტანდარტები შესაბამისი არხების შესაქმნელად და უზრუნველყონ მამხილებლების სამართლებრივი დაცვა.<sup>49</sup>
- ევროსაბჭოს სისხლის სამართლის კონვენცია კორუფციის შესახებ (ETS No. 173)<sup>50</sup> მიზნად ისახავს კორუფციული პრაქტიკის კრიმინალიზაციის კოორდინაციასა და საერთაშორისო თანამშრომლობის გაუმჯობესებას სამართლებრივი დევნის პროცესში.
- ევროსაბჭოს სამოქალაქო სამართლის კონვენცია კორუფციის შესახებ (ETS No. 174)<sup>51</sup> განსაზღვრავს საერთაშორისო სტანდარტებს კორუფციით დაზარალებულ პირთა ეფექტიანი ანაზღაურების საშუალებების შესახებ.

### აღვიძრვითი კონტაქტი

საქართველოში ხელმისაწვდომი ამხილების ვებ-გვერდი ([mkhileba.gov.ge](http://mkhileba.gov.ge)), რომლის საშუალებით, პირს შეუძლია საკუთარი ვინაობის გამხელის გარეშე მოახდინოს მხილება კანონისა თუ ეთიკის ნორმების დარღვევის შესახებ. მუხედავად ამისა, ვებ-გვერდის გამოყენება ფაქტობრივად არ ხდება, არ ქვეყნდება სტატისტიკა შესული მხილების განაცხადებსა და მათზე რეაგირებასთან დაკავშირებით.

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

### კანონმდებლობა

საქართველოს კანონმდებლობა მხილებას განმარტავს, როგორც პირის (მამხილებლის) მიერ განცხადების განმხილველი ორგანოს, გამომძიებლის, პროკურორის ან/და საქართველოს სახალხო დამცველის ინფორმირებას საჯარო მოსამსახურის (მხილებულის) მიერ საქართველოს კანონმდებლობის ან ეთიკისა და ქვეყნის ზოგადი წესების შემცველი ნორმების დარღვევის შესახებ, რომელმაც ზიანი მიაყენა ან შეიძლება მიაყენოს საჯარო ინტერესს ან შესაბამისი საჯარო დაწესებულების რეპუტაციას. მხილებად ჩაითვლება აგრეთვე მამხილებლის მიერ ზემოაღნიშნული დარღვევის შესახებ სამოქალაქო საზოგადოების ან მასობრივი ინფორმაციის საშუალებების ინფორმირება განცხადების განმხილველი ორგანოს, გამომძიებლის, პროკურორის ან საქართველოს სახალხო დამცველის მიერ გადაწყვეტილების მიღების შემდეგ.<sup>53</sup> როგორც ვხედავთ, საქართველოს

კანონის განმარტება სრულად არ შეესაბამება ევროსაბჭოს განმარტებას, რადგან ევროსაბჭოსგან განსხვავებით, საქართველოს კანონი საჯარო მხილებას უშვებს მხოლოდ მას შემდეგ, რაც განცხადების განმხილველი ორგანოს მიერ მოხდება გადაწყვეტილების მიღება. გარდა ამისა, ევროსაბჭოსგან განსხვავებით, საქართველოს კანონმდებლობა არ ფარავს კერძო სექტორს.

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

საქართველოს კანონმდებლობა მამხილებელს იცავს შემდეგი ქმედებებისგან:<sup>54</sup>

- მამხილებლის ან მისი ახლო ნათესავის დაშინება, შევიწროება, იძულება, დამცირება, მისთვის მორალური ან მატერიალური ზიანის მიყენება, მის მიმართ ძალადობის ან ძალადობის მუქარის გამოყენება, დისკრიმინაციული მოპყრობა ან სხვა უკანონო ქმედების განხორციელება მხილების ფაქტთან დაკავშირებით.
- მამხილებლის მიმართ ადმინისტრაციული ან სამოქალაქო სამართალწარმოების ან სისხლისსამართლებრივი დევნის დაწყება და მისთვის შესაბამისი პასუხისმგებლობის დაკისრება, აგრეთვე მის მიმართ იძულებითი ზომების გამოყენება მხილების ფაქტთან დაკავშირებული გარემოებების გამო.

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

### სახელმძღვანელო პრინციპები

საქართველოში არ არსებობს საჯარო მოხელეებისთვის ან კონკრეტულად ადგილობრივი ხელისუფლებისთვის შემუშავებული რაიმე სახელმძღვანელო დოკუმენტი მხილების საკითხებთან დაკავშირებით. მამხილებლის ელექტრონული გვერდი<sup>57</sup> მოიცავს „ხშირად დასმული კითხვები“-ს სექციას, რომელიც განმარტავს, ვინ შეიძლება იყოს მამხილებელი, როგორ ხდება მხილება და რა შეიძლება იქნეს მხილებული.



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

## 1.5. ინტერესების გაცხადება: კონფლიქტი დაკლარაციების წარდგენა და ინტერესთა კონფლიქტი

ინტერესების გაცხადება არის ინფორმაციის ღიაობის სტანდარტის დაცვა, რასაც ზოგჯერ კანონი ითვალისწინებს, როგორცაა საჯარო მოხელეების ფინანსური ინტერესები. აღნიშნული ანტიკორუფციული ზომების გატარებას უწყობს ხელს ქონებისა და ინტერესების რეგულარული გამოქვეყნების მოთხოვნით, რომლიც ინტერესთა კონფლიქტის მიზეზი შეიძლება გახდეს. ინტერესთა კონფლიქტი წარმოიქმნება ან შეიძლება ჩაითვალოს, რომ წარმოიქმნება მაშინ, როდესაც საჯარო მოხელეების კერძო ქონებას ან ინტერესებს შეუძლიათ არასათანადოდ იმოქმედონ მათ სამსახურებრივი მოვალეობების განხორციელებისას მიღებულ გადაწყვეტილებებზე ან შემუშავებულ პოლიტიკაზე.

### საეხთაშოხისო სტანდარტები

ინტერესთა განცხადების ვალდებულებებს შეუძლიათ განამტკიცონ მოქალაქეთა ნდობა ადგილობრივი დონეზე გადაწყვეტილებების მიღების გამჭვირვალობისა და კეთილსინდისიერების მიმართ. აღნიშნული ასევე საჯარო მოხელეებს

ეხმარება რეგულარულად განახლებული ინფორმაცია მიიღონ, რაც ხელს უშლის თანამშრომლებს შორის ინტერესთა კონფლიქტს. ფინანსური ინფორმაციის გამჟღავნება ასევე წარმოადგენს მნიშვნელოვან წყაროს, არჩევითი თანამდებობის პირებისა ან საჯარო მოხელეების შემოსავლისა და ქონების პროპორციულობაზე, იცავს მათ ცრუ ბრალდებებისგან, და არის მტკიცებულება უკანონო გამდიდრების ეჭვის შემთხვევაში.

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

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

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

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

- **ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია საჯარო მოსამსახურეთა ეთიკის კოდექსებთან დაკავშირებით**<sup>58</sup> (Committee of Ministers of the Council of Europe’s Recommendation on Codes of Conduct for Public Officials) და **ევროპული ქვეყნის კოდექსი ადგილობრივ და რეგიონულ მმართველობაში ჩართული ყველა პირისთვის**<sup>59</sup> (European Code of Conduct for all Persons Involved in Local and Regional Governance) ფარავენ ზოგად საკითხებს ინტერესთა კონფლიქტის თავიდან აცილებასთან დაკავშირებით.
- **ევროპის საბჭოს კონგრესის რეზოლუცია და რეკომენდაცია ადგილობრივ და რეგიონულ მმართველობაში ინტერესთა კონფლიქტის შესახებ**<sup>60</sup> (Congress of the Council of Europe’s Resolution and Recommendation on Conflicts of interest at local and regional level) ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფლებას მოუწოდებს, პროაქტიულად გაასაჯაროონ ქონებრივი მდგომარეობის ამსახველი დეკლარაციები და უზრუნველყონ, რომ დეკლარაციებთან დაკავშირებით არსებული პოლიტიკა ფარავდეს ინტერესთა კონფლიქტის გადაწყვეტის საშუალებებს.

- **ეთგო-ს დოკუმენტი: საჯარო სამსახურში ინტერესთა კონფლიქტის მართვის შესახებ: გზამკვლევი და სახელმწიფოების გამოცდილება<sup>61</sup>** (OECD's Managing Conflict of Interest in Public Service: Guidelines and Country Experiences) მოიცავს ინტერესთა კონფლიქტის მარეგულირებელი პოლიტიკის მოდიფიცირების პრაქტიკულ საშუალებებს.
- **ეთგო-ს დოკუმენტი: თანამდებობის პირთა ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციები: კორუფციის პრევენციის საშუალება<sup>62</sup>** (OECD's Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption) განსაზღვრავს დეკლარაციების სისტემების ძირითად ელემენტებს.
- **კონსულტაცია, მონაწილეობა და დეკლარირება, რეკონსტრუქციისა და განვითარების საერთაშორისო ბანკი / მსოფლიო ბანკი.<sup>63</sup>**

### ადგილობრივი კონგესები

ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციები არის მექანიზმი, რომელიც მნიშვნელოვანია საქართველოში კორუფციისა და ინტერესთა კონფლიქტის თავიდან ასაცილებლად. თანამდებობის პირების ფართო სპექტრი წარადგენს ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციებს, რომლებიც საჯარო დხელმისაწვდომია სპეციალურად შექმნილ ვებ-გვერდზე ([declaration.gov.ge](http://declaration.gov.ge)). მოქალაქეებს შეუძლიათ ნახონ თანამდებობის პირთა ფინანსური შემოსავლები და ზედამხედველობა გაუწიონ ინტერესთა კონფლიქტის პოტენციურ შემთხვევებს.

### კანონმდებლობა

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

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

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

საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურში კორუფციისა და ინტერესთა შეუთავსებლობის შესახებ“ ითვალისწინებს ჯარიმას 1 000 ლარის ოდენობით

დადგენილ ვადაში დეკლარაციის წარუდგენლობის შემთხვევაში. ხოლო თუ დეკლარაცია შეიცავს არასწორ ინფორმაციას, ამ შემთხვევაში პირი დაჯარიმდება მისი ხელფასის 20%-ის ოდენობით, რაც არ უნდა იყოს 500 ლარზე ნაკლები. დეკლარაციასთან დაკავშირებულ უმნიშვნელო ხარვეზზე გაიცემა გაფრთხილება.

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

### სახელმძღვანელო პრინციპები

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

### კახგი პრაქტიკა

მიუხედავად იმისა, რომ არ არსებობს კონკრეტული საუკეთესო პრაქტიკა, რომელიც დაკავშირებულია საჯარო მოხელეების მიერ ინტერესთა გამჟღავნებაზე რომელიმე კონკრეტულ ინსტიტუტსა თუ მუნიციპალიტეტში, ქონებრივ დეკლარაციებზე მონიტორინგის სისტემის არსებობა შეიძლება ჩაითვალოს საუკეთესო პრაქტიკად. ღია მმართველობის პარტნიორობის 2014-2015 წლების ეროვნული სამოქმედო გეგმის ფარგლებში<sup>66</sup> საქართველოს საჯარო სამსახურის ბიურომ შეიმუშავა საჯარო მოხელეთა ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციების მონიტორინგის სისტემა. მიუხედავად იმისა, რომ დეკლარაციები საჯაროდ ხელმისაწვდომია უკვე რამდენიმე წელია, არ არსებობდა მექანიზმი, რომელიც მათი სიზუსტის მონიტორინგის საშუალებას მისცემდა. ახალი მექანიზმი იძლევა დეკლარაციების ფართო ზედამხედველობის საშუალებას და სამოქალაქო საზოგადოების

ორგანიზაციებსა და მოქალაქეებს აძლევს საშუალებას მონაწილეობა მიიღონ მონიტორინგის პროცესში.<sup>67</sup> პირველი მონიტორინგის შედეგები 2017 წლის ბოლოს გახდა საჯარო. 2017 წლის შემდეგ, წლიური მონიტორინგის შედეგები ყოველწლიურად ქვეყნდება. აღსანიშნავია, რომ საჯარო მოხელეებმა დეკლარაციის ფორმების შევსება უფრო დიდი სიფრთხილით დაიწყეს. მონიტორინგის მექანიზმი ინოვაციური რეფორმაა და ეს გამოცდილება მრავალი ქვეყნისთვის სიახლეს წარმოადგენს.

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

**შესავალი**

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

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

Open Knowledge Foundation-ის განმარტების თანახმად, „ღია არის მონაცემები, რომელთა გამოყენება, ხელახალი შექმნა და გავრცელება შეუძლია ყველას.“<sup>68</sup> „ქედან გამომდინარე, ღია მონაცემების კონცეფცია სცდება საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობას და აქცენტს მის გამოყენებაზე აკეთებს, საიდანაც წარმოიქმნება დამატებითი ეკონომიკური, სოციალური და პოლიტიკური სარგებელი.“<sup>69</sup> ამისათვის, გამოქვეყნებული მონაცემები უნდა იყოს სრული, მუდმივი, არა-ექსკლუზიური,

დაუპატენტებელი და დისკრიმინაციისგან დაცლილი, ასევე - პირველადი წყაროს მიერ დროულად უზრუნველყოფილი და ელექტრონულად დამუშავებად ფორმატში წარმოდგენილი.<sup>70</sup> საჯარო ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის მეზღუდვა უარყოფითად აისახება საზოგადოების საჯარო დაწესებულებების მიმართ ნდობაზე, ზრდის პოტენციურ კორუფციულ რისკებს და ზღუდავს სხვადასხვა დაინტერესებული მხარეების მიერ მთავრობის საქმიანობის მონიტორინგის. ის ასევე აფერხებს მოქალაქეებისა და დაინტერესებული მხარეების ძალისხმევას მონაწილეობა მიიღონ პოლიტიკის შემუშავებაში და მტკიცებულებებზე დაფუძნებული - პოზიტიური ცვლილებებისთვის განკუთვნილი რეკომენდაციების შემუშავების შესაძლებლობას. პრაქტიკით დასტურდება, რომ ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის საკანონმდებლო ბაზისა და მისი სათანადოდ აღსრულების მექანიზმების არსებობა მოქალაქეთათვის ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის გარემოს შექმნის კრიტიკულ კომპონენტს წარმოადგენს.

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

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

დაბოლოს, სახელმწიფო რესურსების ეკონომიურად, ეფექტურად და ეფექტიანად გამოყენებისთვის საჭიროა გარე აუდიტზე პასუხისმგებელი ორგანოს დამოუკიდებლობისა და ინსტიტუციური შესაძლებლობების განვითარების უზრუნველყოფა. გარდა ამისა, ფართო საზოგადოებას უნდა მიეცეს აუდიტორის მიერ მომზადებული ანგარიშებისა და ძირითადი რეკომენდაციების გაცნობის შესაძლებლობა. გარე აუდიტის როლი კრიტიკულად მნიშვნელოვანია საჯარო სექტორში არსებული ძირითადი გამოწვევების დასაადგენად, საჯარო

დაწესებულებების საქმიანობის - მათი გამჭვირვალობის გასაუმჯობესებლად, აგრეთვე, მტკიცებულებებზე დაფუძნებული პოლიტიკის შესამუშავებლად.

## ზოგადი ადგილობრივი კონტექსტი

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

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

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

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

ბოლო წლებში ადგილობრივი მუნიციპალიტეტები კარგი მმართველობის სხვადასხვა ადგილობრივ და საერთაშორისო ინიციატივებში აქტიურად ჩაერთნენ. კერძოდ, რამდენიმე მუნიციპალიტეტი ღია მმართველობის პარტნიორობას (OGP) შეუერთდა და ეროვნული სამოქმედო გეგმის ფარგლებში სხვადასხვა ვალდებულებაც აიღო. გარდა ამისა, 2016 წლიდან თბილისის მერია OGP-ის ლოკალური პროგრამის ფარგლებში ღია მმართველობის პარტნიორობის საკუთარ სამოქმედო გეგმებს ახორციელებს. დამატებით, 2020 წელს, OGP-ის ლოკალურ პროგრამას სამი მუნიციპალიტეტი - ახალციხემ, ხონმა და ოზურგეთმა -



შეუერთდა, რომლებმაც ასევე აიღეს ვალდებულება შეიმუშაონ თავიანთი პირველი ღია მმართველობის პარტნიორობის სამოქმედო გეგმები. გარდა ამისა, 2015 წლიდან, საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიით განისაზღვრა მუნიციპალიტეტების ანტიკორუფციული პრიორიტეტები და ღონისძიებები. კერძოდ, 2019-2020 წლების ანტიკორუფციული სტრატეგია და მისი სამოქმედო გეგმა, სხვა ვალდებულებებთან ერთად, მიზნად ისახავს მუნიციპალიტეტებში კეთილსინდისიერების, ღიაობის, ანგარიშვალდებულების და გამჭვირვალობის პრინციპების გაძლიერებას. ამ მიზნით სამოქმედო გეგმა ადგენს სტრატეგიებისა და აქტივობების შემუშავებას, რაც ასევე ეხმიანება ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის ანტიკორუფციული ქსელის (OECD-ACN) რეკომენდაციას, რომელიც ქვეყანაში კარგი მმართველობის პრინციპების გაუმჯობესებას ემსახურება.<sup>73</sup>

## 2.1. ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა

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

### საეხთაშორისო სტანდარტები

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

ინფორმაციის მაქსიმალური მოცულობის პროაქტიული გამოქვეყნება ყველაზე ხელმისაწვდომ ფორმატებში მოქალაქეებისა და დაინტერესებული მხარეების მიერ ინფორმაციის გაცემის შესახებ ინდივიდუალური მოთხოვნის წარდგენის

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

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

- **ევროპის საბჭოს კონვენცია ოფიციალური დოკუმენტების წვდომის შესახებ (CETS No. 205)<sup>75</sup>** (Council of Europe Convention on Access to Official Documents) ადასტურებს ინფორმაციის გარანტირებულ წვდომას.
- **ევროპის საბჭოს კონგრესის რეზოლუცია და რეკომენდაცია გამჭვირვალობისა და ღია მმართველობის შესახებ<sup>76</sup>** (Congress of the Council of Europe's Resolution and Recommendation on Transparency and open government) მოუწოდებს ადგილობრივ და რეგიონულ მმართველობის ორგანოებს ხელი შეუწყონ ღია მონაცემებისა და ჩანაწერების აქტიურ გამოყენებას და უზრუნველყონ მათი სრული, ადვილად წვდომადი და გამოყენებადი ფორმატით გამოქვეყნება.
- **ორჰუსის კონვენცია<sup>77</sup>** (Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters) უზრუნველყოფს უფლებებს, ინფორმაციის წვდომის უფლების ჩათვლით, გარემოს დაცვის საკითხების შესახებ გადაწყვეტილებებისადმი.
- **ეთგო-ს საბჭოს რეკომენდაცია ღია მმართველობის შესახებ (OECD Recommendation of the Council on Open Government)<sup>78</sup>** განსაზღვრავს მოთხოვნის საფუძველზე ინფორმაციის მიწოდებასა და მთავრობის მიერ მიღებულ პროაქტიულ ზომებს ინფორმაციის გავრცელების უზრუნველსაყოფად, რაც მოქალაქეთა ჩართულობის ხელშეწყობის პირველ ეტაპს წარმოადგენს.
- **1946 წელს მიღებული გაეროს გენერალური ასამბლეის 59-ე რეზოლუცია აღნიშნავს, რომ „ინფორმაციის თავისუფლება არის ადამიანის ძირითადი უფლება“** ასევე ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციის მე-19 მუხლი (1948) განსაზღვრავს, რომ გამოსატვის თავისუფლების ფუნდამენტური უფლება მოიცავს „ინფორმაციისა და იდეების მოძიების, მიღების და გავრცელების თავისუფლებას - ეძიოს, მიიღოს და გაავრცელოს

ინფორმაცია და იდეები ყოველგვარი საშუალებებით და სახელმწიფო საზღვრებისაგან დამოუკიდებლად”.<sup>79</sup>

■ **2003/98/EC დირექტივა**-საჯარო სექტორში დაცული ინფორმაციის ხელახალი გამოყენების შესახებ, დღესდღეობით ცნობილი როგორც ღია მონაცემების დირექტივა,<sup>80</sup> იქამდე ცნობილი როგორც PSI დირექტივა - ევროკავშირის წევრ ქვეყნებს მოუწოდებს, რაც შეიძლება მეტი საჯარო ინფორმაციაზე უზრუნველყონ ხელმისაწვდომობა, მათი ხელახალი გამოყენების მიზნით.

### ადგილობრივი კონტექსტი

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

რამდენადაც გამჭვირვალობასა და ინფორმაციის ხელმისაწვდომობას გადამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება სამოქალაქო ჩართულობის წახალისებისა და კარგი მმართველობის პრინციპების განმტკიცების მიმართულებით, ღია მმართველობის პარტნიორობის (OGP) საქართველოს 2018-2019 წლების სამოქმედო გეგმა უზრუნველყოფს ადგილობრივ დონეზე მოსახლეობის შეუზღუდავ წვდომას საჯარო ინფორმაციაზე.

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

ამ თვალსაზრისით, მუნიციპალურ დონეზე ღიაობისა და საჯარო ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის გაძლიერების მიზნით, OGP თბილისის სამოქმედო გეგმა 2018-2020 ითვალისწინებს მუნიციპალური ელექტრონული რესურსების

გაუმჯობესებას თბილისის მერიის ღია მონაცემების ვებ-პორტალის შექმნის მეშვეობით. განსაკუთრებით, თბილისის ღია მმართველობის პარტნიორობის 2018-2020 წლების სამოქმედო გეგმის მეხუთე ვალდებულება, რომელიც მიზნად ისახავს თბილისის მერიის ვებ-გვერდის განახლებას მოქალაქეებისათვის საჯარო მონაცემებზე ხელმისაწვდომობის ამაღლების მიზნით. ადგილობრივ დონეზე გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის ხელშეწყობისათვის, თბილისის ვებ-გვერდის ახალი ვერსია მოხმარებელს სთავაზობს პროაქტიული გამოქვეყნების პორტალსა და საჯარო ინფორმაციის გამოწერის ელექტრონულ მექანიზმს.<sup>84</sup>

### კანონმდებლობა

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

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

### სახელმძღვანელო პრინციპები

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

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

### კახგი პრაქტიკა

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

გარდა ამისა, 2017 წელს, მუნიციპალიტეტების გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულებების შეფასების მიზნით, ადგილობრივი სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსი (LSG Index) დაინერგა. საქართველოს მუნიციპალიტეტების გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულებების 2019 წლის ეროვნული შეფასების შედეგების მიხედვით, შეფასების 100%-იან სკალაზე მუნიციპალიტეტების საშუალო შედეგი 28%-ია, რაც 7%-ით აღემატება 2017 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელს (21%). ყველაზე მაღალი მაჩვენებელი ბათუმის მუნიციპალიტეტმა მიიღო - 61%, რაც 11%-ით აღემატება რუსთავის, როგორც 2017 წელს საუკეთესო შედეგის მქონე მუნიციპალიტეტის მაჩვენებელს. გარდა ბათუმისა, გამჭვირვალობის ყველაზე მაღალი შედეგის მქონე ხუთ მუნიციპალიტეტს შორის მოხვდნენ: რუსთავი (57%), ლაგოდეხი (56%), ზუგდიდი (55%) და თეთრიწყარო (52%).<sup>87</sup>

გარდა თემატური ბლოკებისა, LSG ინდექსი მუნიციპალური ორგანოების მიერ თავიანთ ვებ-გვერდზე საჯარო ინფორმაციის პროაქტიულად გამოქვეყნების ხარისხსაც აფასებს. 2019 წლის შეფასებით, მუნიციპალიტეტების საჯარო ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნების საერთო მაჩვენებელი 25%-ს შეადგენს, რაც 6%-ით აღემატება 2017 წლის შეფასების ანალოგიურ მაჩვენებელს. წინა შეფასების მსგავსად (2017), ყველაზე ცუდი პრაქტიკა მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციული ხარჯების და წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებული ან მმართველობაში მყოფი იურიდიული პირების შესახებ ინფორმაციის გამოქვეყნების ნაწილში ფიქსირდება.<sup>88</sup>

## 2.2. ღია მონაცემები

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

### საეხთაშოხისო სტანდარტები

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

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

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

- **ევროპის საბჭოს რეკომენდაციები ღია მონაცემების გამოსაყენებლად უკეთესი საჯარო მომსახურებისთვის**<sup>89</sup> (Open Data for Better Public Services) ხაზს უსვამს ღია მონაცემების მნიშვნელობას ადგილობრივი დემოკრატიის გაუმჯობესების საქმეში.
- **ევროპის საბჭოს კონგრესის რეზოლუცია და რეკომენდაცია გამჭვირვალობისა და ღია მმართველობის შესახებ**<sup>90</sup> (Congress of the Council of Europe's Resolution and Recommendation on Transparency and open government) მოუწოდებს ადგილობრივ და რეგიონული მმართველობის ორგანოებს, რომ გაზარდონ ღია მონაცემებისა და ჩანაწერების გამოყენება.
- **გაერთიანებული ერების გზამკვლევები ღია სახელისუფლებო მონაცემებზე მოქალაქეთა ჩართულობისთვის**<sup>91</sup> (Guidelines on Open Government Data for Citizen Engagement) წარმოადგენს შესაბამისი მიმართულებით პოლიტიკის სახელმძღვანელოსა და კარგი პრაქტიკის რეკომენდაციების კრებულს.
- **მსოფლიო ბანკის დოკუმენტი**<sup>92</sup> (World Bank Toolkit) იწყება ძირითადი პრინციპების განმარტებით, მოიცავს დაგეგმვას და დანერგვას, ისევე როგორც ზოგადი იურიდიული გამოწვევების გადაჭრისა და თავიდან აცილების საშუალებებს.
- **ღია მონაცემების განთავსების სქემა**<sup>93</sup> (Five Star Open Data Deployment Scheme) უთითებს მონაცემების სრულად ღიაობამდე მისაღწევ ხუთ საკითხზე და განიხილავს თითოეული მათგანის ღირებულებასა და ხარჯს.
- **საერთაშორისო ღია მონაცემების ქარტია**<sup>94</sup> (International Open Data Charter) აყალიბებს ექვს პრინციპს ღია სამთავრობო მონაცემების დროულად განთავსებისთვის, დროული და თავსებადი სახელისუფლებო მონაცემებისთვის.
- **ეთგო-ს საბჭოს რეკომენდაცია ღია მმართველობის შესახებ**<sup>95</sup> (OECD Recommendation of the Council on Open Government) განსაზღვრავს მოთხოვნის საფუძველზე ინფორმაციის მიწოდებასა და მთავრობის მიერ მიღებულ პროაქტიულ ზომებს ინფორმაციის გავრცელების უზრუნველსაყოფად, რაც მოქალაქეთა ჩართულობის ხელშეწყობის პირველ ეტაპს წარმოადგენს.

### ადგილობრივი კონტექსტი

საქართველოში ღია მონაცემები მუშავდება როგორც საჯარო დაწესებულებების, ასევე, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მიერ. მიუხედავად ამისა, ღია მონაცემებს კვლავ ცალკეული ორგანიზაციები აწარმოებენ და მანქანა-კითხვადი მონაცემები შეზღუდულად არის წარმოდგენილი. საქართველოს მთავრობამ გარკვეული ნაბიჯები გადადგა ღია მონაცემების ხელმისაწვდომობის უზრუნველსაყოფად, მაგალითად, შექმნა ღია მონაცემთა პორტალი ([data.gov.ge](http://data.gov.ge)).

პორტალში წარმოდგენილია ინფორმაცია სხვადასხვა საჯარო დაწესებულების შესახებ ღია მონაცემების სახით, მათ შორის შესყიდვებისა და სახელმწიფო ხარჯების შესახებ. პორტალს ადმინისტრირებას უწევს საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მმართველობის სფეროში მოქმედი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი - ციფრული მმართველობის სააგენტო (მანამდე, მონაცემთა გაცვლის სააგენტო). თუმცა, გამომდინარე იქიდან, რომ საჯარო დაწესებულებებს მათ საკუთრებაში არსებული მონაცემთა ბაზების განთავსების ვალდებულება არ გააჩნიათ, ბოლო ოთხი წლის მანძილზე პორტალზე მხოლოდ 173 მონაცემთა ბაზა გამოქვეყნდა.<sup>96</sup>

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

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

## კანონმდებლობა

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

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



## სახელმძღვანელო პრინციპები

არ არსებობს საქართველოს საჯარო დაწესებულებების მიერ წარმოებული ღია მონაცემთა სახელმძღვანელო პრინციპები. მიუხედავად ამისა, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები აქტიურად მუშაობენ ღია მონაცემთა ხელმისაწვდომობის გაზრდისთვის. 2016 წელს, საქართველოში ღია მონაცემების ხელმისაწვდომობის შესახებ ჩატარებული კვლევის ფარგლებში<sup>99</sup> შესწავლილ იქნა ღია მონაცემების როგორც ხელმისაწვდომობა, ისე მისი ხარისხი. კერძოდ, ადგილობრივ საჯარო ორგანიზაციებისთვის გაიცა რეკომენდაცია, რომ:

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

ღია მონაცემების ხელმისაწვდომობისა და გამოყენების შესახებ 2018 წლის კვლევამ<sup>100</sup> აჩვენა, რომ ღია საჯარო მონაცემთა სიმწირეს შესაბამისი სამართლებრივი ჩარჩოს, აგრეთვე, საერთო სტანდარტებისა და აღსრულების ეფექტური მექანიზმების არარსებობა განაპირობებს.

### კახგი პრაქტიკა

ღია მონაცემთა პორტალის - data.gov.ge-ს შემუშავება და გაშვება - შეიძლება შეფასდეს საუკეთესო ეროვნულ პრაქტიკად, რადგან ის უზრუნველყოფს ღია მონაცემების ერთიან სივრცეში განთავსებას და ხელს უწყობს როგორც ცენტრალურ, ასევე, ადგილობრივ საჯარო დაწესებულებებს, წვლილი შეიტანონ პორტალის განვითარებაში. Data.gov.ge-ზე გამოქვეყნებულ ღია მონაცემთა სიმწირიდან გამომდინარე პორტალის გავლენის შეფასების შესაძლებლობა შეზღუდულია. მუნიციპალურ ვებ-გვერდებზე არსებული ზოგიერთი ინფორმაცია ხელმისაწვდომია ღია მონაცემთა ფორმატში - უმეტესწილად Excel-ში. თუმცა ძალზე მნიშვნელოვანია, რომ მუნიციპალიტეტის პროაქტიულად გამოქვეყნებული ყველა ინფორმაცია ხელმისაწვდომი იყოს ღია მონაცემთა ფორმატში. გარდა ამისა, სასარგებლო იქნება შეფასების ჩატარება, თუ რა ინფორმაცია შეიძლება იყოს ხელმისაწვდომი ღია მონაცემების გამოქვეყნებისათვის.

კიდევ ერთ საუკეთესო პრაქტიკას საფუძველი სამოქალაქო საზოგადოების მხრიდან ჩაეყარა. კერძოდ, 2018 წელს შეიქმნა საქართველოს ღია მონაცემთა

პორტალი (Data Lab).<sup>101</sup> Data Lab-ის მეშვეობით მომხმარებლებს ხელი მიუწვდებათ არა მხოლოდ მონაცემებსა და ვიზუალიზაციის ძირითად საშუალებებზე, არამედ იმ რესურსებზე, რომელიც გამოიყენება მონაცემთა გასაანალიზებლად, მონაცემთა ვიზუალიზაციის შესაქმნელად, კვლევის ჩასატარებლად, აგრეთვე მობილური და სხვა ტიპის აპლიკაციების შესაქმნელად. უფრო კონკრეტულად, ვებ-გვერდი შეიცავს 180-ზე მეტი ცენტრალური თუ ადგილობრივი საჯარო დაწესებულებიდან მიღებულ დამუშავებულ მონაცემებს. 2021 წლის ივლისის მდგომარეობით, 1,390-ზე მეტი მონაცემთა ბაზა ხელმისაწვდომია ელექტრონულად დამუშავებად ფორმატებში (ძირითადად, Excel და CSV) და მოიცავს საჯარო პოლიტიკის საკითხებს, მათ შორის: საჯარო ადმინისტრირება და ადმინისტრაციული ხარჯები, ადგილობრივი მთავრობა, ეკონომიკა, ფინანსები, ჯანდაცვა, დანაშაულის სტატისტიკა, სოციალური საკითხები, განათლება, გარემოს დაცვა, ტრანსპორტი და საზოგადოება. Data Lab-ის მომხმარებლებს შესაძლებლობა ეძლევათ: გაანალიზონ და დაამუშაონ მათთვის საინტერესო მონაცემები; შექმნან მარტივი ვიზუალიზაცია; ღია ფორმატში ჩამოტვირთონ მონაცემთა ბაზები; მონაცემები გააზიარონ სოციალურ ქსელებსა და ვებ-გვერდებზე; შექმნან ახალი აპლიკაციები.

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

### 2.3. სახელმწიფო შესყიდვები

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

#### საეხთაშოხის სტანდარტები

ვინაიდან შესყიდვები მოიცავს სახელმწიფო ხარჯების დიდ ნაწილს და საჯარო რესურსების კერძო სექტორსა თუ არაკომერციულ ორგანიზაციებზე გადაცემას, ის განსაკუთრებით დაუცველია კორუფციის მიმართ. სახელმწიფო შესყიდვების გზით საჯარო დაწესებულებები განკარგავენ საჯარო ფინანსების მნიშვნელოვან ნაწილს, რომელიც მიეწოდება კერძო სექტორს ან არაკომერციულ იურიდიულ პირებს. შესაბამისად, სახელმწიფო შესყიდვების სფერო განსაკუთრებით მოწყვლადია კორუფციის წინაშე. აუცილებელია საჯარო დაწესებულებებმა გაზარდონ სახელმწიფო შესყიდვების გამჭვირვალობა ახალი ტექნოლოგიების

გამოყენებით და ხელი შეუწყონ ახალი დაინტერესებული პირების სატენდერო პროცესში ჩართვას იმ დათქმით, რომ თავისუფალი და სამართლიანი კონკურენცია უზრუნველყოფილია. ყველა ტენდერის საერთო ონლაინ პლატფორმაზე გამოქვეყნებით, გამოუქვეყნებელი ტენდერების და პირდაპირი შესყიდვების შემთხვევები მინიმუმამდე შემცირდება. ღია შესყიდვებისა და ღია ტენდერის პროცედურების გამოყენება ასევე იძლევა პროცესზე უფრო დეტალურად დაკვირვების საშუალებას, რაც კიდევ უფრო ამცირებს კორუფციული პრაქტიკის ფარგლებს. შესყიდვების ღიაობა, ასევე, შეასრულებს პრევენციულ როლს, რადგან საჯარო მოხელეები თავს შეიკავებენ შესყიდვის პროცესის მანიპულირებისგან როდესაც ეცოდინებათ, რომ პროცესის ყველა დეტალი გასაჯაროებულია.

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

სახელმწიფო შესყიდვებს შემდეგი საერთაშორისო კონვენციები და სტანდარტები ეხება:

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

- **ევროკავშირის დირექტივა სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ**<sup>107</sup> (EU Directive on Public Procurement) უზრუნველყოფს საჯარო ფინანსების ხარჯვის ეფექტურობასა და შესყიდვების პროცესში გამჭვირვალობისა და კონკურენციის მიმართულებით ევროკავშირის მიერ დადგენილი პრინციპების დაცვას.
- **გაეროს საერთაშორისო სავაჭრო სამართლის კომისიის მოდელური კანონი სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ**<sup>108</sup> (UNCITRAL Model Law on Public Procurement) წარმოადგენს ერთადერთ მოდელურ დოკუმენტს იმ ხელისუფლებისათვის, რომელსაც სურს სახელმწიფო შესყიდვების მარეგულირებელი კანონმდებლობის მიღება ან არსებულის რეფორმირება.
- **ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკის სახელმძღვანელო ელექტრონული სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ**<sup>109</sup> (European Bank for Reconstruction and Development (ERBD) Guide to Electronic Procurement Reform) მოიცავს ძირითად მიმართულებებს ელექტრონული შესყიდვების სისტემათა დანერგვით დაინტერესებული ხელისუფლებისთვის.
- **ღია კონტრაქტების სტანდარტი (OCDS)**,<sup>110</sup> რომელიც ხელშეკრულების გაფორმების თითოეული ეტაპისთვის - დაგეგმვიდან განხორციელებამდე - ღია მონაცემთა სტრუქტურირებული სახით გამოქვეყნების სტანდარტს ადგენს.
- UNODC-ის (გაეროს ნარკოტიკების და დანაშაულის ოფისი) **სახელმწიფო შესყიდვებისა და საჯარო ფინანსების მართვის ანტიკორუფციული სახელმძღვანელო**,<sup>111</sup> რომელშიც, კორუფციის წინააღმდეგ გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის კონვენციის მე-9 მუხლის დაცვის უზრუნველყოფის მიზნით მოცემულია კარგი პრაქტიკის მაგალითები.
- **მსოფლიო ბანკის წლიური ანგარიშები**<sup>112</sup>- შესყიდვების სისტემის შეფასება, რომელიც სხვადასხვა ქვეყნის მაგალითზე სახელმწიფო შესყიდვების მარეგულირებელ სისტემებს აფასებს.

### ადგილობრივი კონტექსტი

სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო არის დამოუკიდებელი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი (სსიპ), რომელიც ახორციელებს საზედამხებველო ფუნქციებს სახელმწიფო შესყიდვების პროცესში სამართლიანობისა და ლეგიტიმურობის უზრუნველსაყოფად. სააგენტოს თავმჯდომარეს თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს საქართველოს პრემიერ-მინისტრი, საქართველოს მთავრობა კი ამტკიცებს სააგენტოს სტრუქტურას და ახორციელებს სახელმწიფო კონტროლს მის საქმიანობაზე.<sup>113</sup> ადგილობრივ დონეზე სახელმწიფო შესყიდვები ხორციელდება მერიების მიერ სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემის მეშვეობით ([tenders.procurement.gov.ge](http://tenders.procurement.gov.ge)). მერიას ეკისრება ვალდებულება ყოველწიურად წარუდგინოს საკრებულოს ანგარიშები სახელმწიფო შესყიდვების გეგმის გახორციელების შესახებ.

## კანონმდებლობა

საქართველოს კონსტიტუციასთან ერთად, სახელმწიფო შესყიდვების მარეგულირებელ ძირითად საკანონმდებლო აქტებს წარმოადგენენ „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონი, სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს დებულება და სტრუქტურა,<sup>114</sup> ისევე როგორც საერთაშორისო ხელშეკრულებები და შეთანხმებები. სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელებისას შეიძლება გამოყენებულ იქნეს მსოფლიო ბანკის, გაეროს, ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკის, აზიის განვითარების ბანკის, გერმანიის რეკონსტრუქციის საკრედიტო ბანკის (KfW) და ევროპის საინვესტიციო ბანკის (EIB) მიერ განსაზღვრული შესყიდვების პროცედურები, თუ ეს ორგანიზაციები არიან შესყიდვების განხორციელებასთან დაკავშირებული სამართლებრივი ურთიერთობის მონაწილენი. „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონი ადგენს სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელების ზოგად სამართლებრივ, ორგანიზაციულ და ეკონომიკურ პრინციპებს. სააგენტო უზრუნველყოფს სახელმწიფო შესყიდვების მიზნებისთვის გამოყოფილი ფინანსების ეფექტიან გამოყენებას, ახალისებს ჯანსაღ კონკურენციას, ზედამხედველობს შესყიდვათა პროცედურების სამართლიანად და არადისკრიმინაციულად წარმართვას და უზრუნველყოფს სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ ინფორმაციის საჯაროობას, მათ შორის სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემის გამოყენების გზით. კანონმდებლობის თანახმად დავას სახელმწიფო შესყიდვების პროცესთან დაკავშირებით იხილავს დავების განხილვის საბჭო, რომელიც საკუთარ უფლებამოსილებას ახორციელებს დამოუკიდებლად და მიუკერძოებლად. საბჭოს მიზანია დავების სწრაფად, ეფექტიანად და სამართლიანად გადაწყვეტა.<sup>115</sup> მუნიციპალურ დონეზე სახელმწიფო შესყიდვების ყოველწლიურ გეგმას ამტკიცებს მერია სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოსთან შეთანხმებით. გეგმის განხორციელების შესახებ მერია ანგარიშვალდებულია საკრებულოს წინაშე. ამ მიზნით ის ყოველწლიურად წარუდგენს საკრებულოს შესყიდვების გეგმის განხორციელების შესახებ ანგარიშს.<sup>116</sup>

## სახელმძღვანელო პრინციპები

სახელმწიფო შესყიდვების ელექტრონული ფორმით განხორციელების ხელშეწყობის მიზნით სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტომ შეიმუშავა ელექტრონული შესყიდვების მომხმარებელთა სახელმძღვანელო. სახელმძღვანელო მოიცავს სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემის გამოყენების დეტალურ ინსტრუქციებს, მიმწოდებლების, შემსყიდველი ორგანიზაციებისა და სხვა დაინტერესებული მხარეებისთვის. სახელმძღვანელო განუთვნილია როგორც სახელმწიფო, ასევე, მუნიციპალური ორგანოებისათვის.<sup>117</sup> დონორის სახსრებით ლოტებად გამოცხადებული შესყიდვის ელექტრონული პროცედურის (DEP) სახელმძღვანელო, რომელიც UK Aid-ის მხარდაჭერით მომზადდა, მოიცავს დონორის ფინანსური სახსრებით ლოტებად გამოცხადებული შესყიდვის ელექტრონული პროცედურის აღწერას.<sup>118</sup> ამასთან, 2018 წელს

საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ მომზადდა სახელმძღვანელო კომენტარები საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების შესახებ. სახელმძღვანელოში გაერთიანებულია საჯარო მმართველობის სხვადასხვა სფეროსთან დაკავშირებული ინფორმაცია ისეთ საკითხებზე, როგორებიცაა სახელმწიფო შესყიდვები, დისციპლინური სანქციები, საჯარო ზედამხედველობა, მამხილებელთა დაცვა და სხვა.<sup>119</sup>

სახელმძღვანელო დოკუმენტები შემუშავებულია, ასევე, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მიერ. სახელმძღვანელო Covid-19 პანდემიის პირობებში სახელმწიფო შესყიდვების გამჭვირვალობის შესახებ დაინტერესებულ პირებს ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეზე აწვდის მარტივად გასაგებ ინფორმაციას სახელმწიფო შესყიდვების გამჭვირვალობის უზრუნველყოფისათვის აუცილებელი ქმედებების განხორციელების შესახებ.<sup>120</sup> ამასთან, გამჭვირვალე საჯარო შესყიდვების რეიტინგის (TPPR) მეთოდოლოგია მოიცავს შესყიდვების პროცესის გამჭვირვალობის შეფასების მარტივ ინდიკატორებს.<sup>121</sup> რეიტინგის თანახმად სახელმწიფო შესყიდვების კანონმდებლობა საქართველოში 86.14%-ით არის შეფასებული.<sup>122</sup> შეფასების შედეგად მარტივად არის შესაძლებელი არსებული პრობლემების იდენტიფიცირება და მათი აღმოფხვრის მიზნით შესაბამისი ნაბიჯების დაგეგმვა. ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსი (LSG Index) შეიცავს სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნების ასპექტებს. აღნიშნული ინდექსის მეშვეობით მუნიციპალიტეტებს აქვთ ინფორმაცია სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებული შესაბამისი ინფორმაციის გამოქვეყნებასთან დაკავშირებით.<sup>123</sup>

### კახგი პრაქტიკა

ელექტრონული ინოვაციები საჯარო შესყიდვების მეტი გამჭვირვალობისა და ეფექტიანობისთვის ღია მმართველობა საქართველოს 2018-2019 წლების სამოქმედო გეგმის ერთ-ერთ ვალდებულებას წარმოადგენდა.<sup>124</sup> აღნიშნული ვალდებულების შესრულების მიზნით სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტომ შექმნა ახალი ვებ-გვერდი, სადაც განთავსებულია მონაცემები ღია ფორმატში (OCDS), ღია მონაცემების ბაზასთან პირდაპირი წვდომა კი შესაძლებელია პროგრამული ინტერფეისის აპლიკაციის (API) გამოყენებით ([opendata.spa.ge](https://opendata.spa.ge)).<sup>125</sup> მიუხედავად აღნიშნულისა ღია ფორმატში გამოქვეყნებული მონაცემები მოიცავს მხოლოდ 2019 წელს და არ არის განახლებადი. სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებული ვალდებულებები გათვალისწინებულია, ასევე, მუნიციპალურ დონეზე. ახალციხის მუნიციპალიტეტის მერიის „კეთილსინდისიერებისა და გამჭვირვალობის ამბლები სტრატეგია“ მიზნად ისახავს ადგილობრივ დონეზე მიმწოდებელთა რაოდენობისა და სახელმწიფო შესყიდვებში კონკურენციის გაზრდას.<sup>126</sup> სტრატეგია მიღებულ იქნა ღია მმართველობა საქართველოს სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებულ ვალდებულებათა განხორციელების მიზნით. მსგავსი სამოქმედო გეგმა მიღებულ იქნა, ასევე, თელავის მუნიციპალიტეტში. გეგმა ითვალისწინებს პირდაპირი შესყიდვების

წილის შემცირებასა და ხელშეკრულებათა შესრულების მონიტორინგის მექანიზმის დანერგვას. სახელმწიფო შესყიდვების გამჭვირვალობის მიმართულებით ვალდებულებათა აღება გაცხადებულია, ასევე, სენაკის მუნიციპალიტეტის მიერ.<sup>127</sup>

## 2.4. გარე აუდიტი

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

### საერთაშორისო სტანდარტები

- **საერთაშორისო საჯარო სექტორის ანგარიშვალდებულების სტანდარტები**<sup>128</sup> (International Public Sector Accounting Standards) ფოკუსირდება ეროვნული, რეგიონული და ადგილობრივი ხელისუფლებების, სახელმწიფო სააგენტოებისა და ამომრჩევლების საქმიანობებზე.
- **უმაღლესი აუდიტის ინსტიტუციების საერთაშორისო სტანდარტების**<sup>129</sup> (International Standards of Supreme Audit Institutions) ვებ-გვერდი შეიცავს საჯარო სექტორის აუდიტორებისთვის პროფესიული სტანდარტებისა და საუკეთესო პრაქტიკის გზამკვლევების კოლექციას.
- კორუფციასთან ბრძოლის კონვენციები და სტანდარტები მოიცავს გარე აუდიტთან დაკავშირებულ ნორმებსა და პირობებს.

### ადგილობრივი კონტროლი

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

## კანონმდებლობა

სამსახურის ფუნქციური და ფინანსური დამოუკიდებლობა გარანტირებულია საქართველოს კონსტიტუციის 69-ე მუხლით. ამასთანავე, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის საქმიანობა რეგულირდება საქართველოს ორგანული კანონით „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“, რომელიც განსაზღვრავს სამსახურის მანდატს, პასუხისმგებლობას და ორგანიზაციულ სტრუქტურას.<sup>130</sup> საჯარო დაწესებულებებისა (მათ შორის, მუნიციპალური საჯარო დაწესებულებები) და საქართველოს სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული საწარმოების ფინანსების მონიტორინგის გარდა, სამსახური უფლებამოსილია განახორციელოს პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების მონიტორინგიც. სამსახურს მხოლოდ ზედამხედველობითი ფუნქცია აკისრია და არ გააჩნია მანდატი რაიმე სანქციების დასაწესებლად. მიუხედავად ამისა, „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“ ორგანული კანონის 24<sup>1</sup>-ე მუხლის თანახმად, სამსახურს აქვს ვალდებულება, დაუყოვნებლივ გაუგზავნოს დანაშაულის ნიშნების შემცველი აუდიტის მასალები სამართალდამცავ ორგანოებს.

## სახელმძღვანელო პრინციპები

სამსახური რეგულარულად აქვეყნებს აუდიტის შესახებ საუკეთესო პრაქტიკის შემცველ სახელმძღვანელოს საჯარო დაწესებულებებისთვის. ზოგადად, სამსახურის მიერ წარმოდგენილ მითითებებს არ გააჩნიათ იურიდიულად სავალდებულო ხასიათი, მაგრამ არსებობს გამონაკლისი შემთხვევები, მაგალითად, გენერალური აუდიტორის ბრძანებაში „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის აუდიტორთა ეთიკის კოდექსის დამტკიცების შესახებ“ გათვალისწინებული დებულებები.<sup>131</sup> გარდა ამისა, სამსახური აქვეყნებს გზამკვლევებს ბიუჯეტის შემუშავებასთან დაკავშირებით, რაც სასარგებლო იქნება. ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის მუნიციპალური ბიუჯეტის მომზადების პროცესში<sup>132</sup> აღნიშნული გზამკვლევებით გათვალისწინებული რეკომენდაციები მიუთითებს თუ როგორ უნდა დაუკავშიროთ კონკრეტული მიზანი და ბიუჯეტი ერთმანეთთან; მოიცავს რესურსების განაწილების გამომთვლის მეთოდს (*formula-funding*) და დაწესებულებების დონეზე ბიუჯეტის შესრულებისათვის გათვალისწინებულ წამახალისებელ ზომებს. დასახელებული გზამკვლევები და რეკომენდაციები შეიძლება გამოყენებულ იქნეს მუნიციპალური ბიუჯეტის სტრუქტურისა და შესრულების ხარისხის გასაუმჯობესებლად, რაც მოგვიანებით დადებით როლს ითამაშებს სამსახურის მიერ ჩატარებული აუდიტის დროს.

## კახგი პრაქტიკა

ვინაიდან სამსახური არის ერთადერთი დამოუკიდებელი დაწესებულება, რომელიც მონიტორინგს უწევს ცენტრალური და ადგილობრივი საჯარო დაწესებულებების მუშაობას, იგი იძლევა მოქალაქეთა მონაწილეობის, გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების გარანტიას. ბოლო



წლებში სამსახურის მიერ დანერგილ საუკეთესო პრაქტიკას წარმოადგენს მოქალაქეთა და დაწესებულებათა ელექტრონული პორტალის ამოქმედება ([budgetmonitor.ge](http://budgetmonitor.ge)). ელექტრონული პორტალი უზრუნველყოფს სამსახურის ანგარიშების შესახებ მოქალაქეებისათვის ინფორმაციის ინტერაქტიული სახით მიწოდებას. ამავდროულად, პორტალის მეშვეობით საზოგადოებას აქვს შესაძლებლობა მონაწილეობა მიიღოს ბიუჯეტის დაგეგმვასა და მონიტორინგის განხორციელებაში. აღნიშნული პორტალის გავლენა დიდია საბიუჯეტო პროცესში საზოგადოების ჩართულობის გაზრდის თვალსაზრისით. ეს არის კარგი მეთოდი საქართველოს სხვადასხვა მუნიციპალიტეტის შემოსავლის და ხარჯების შესადარებლად. ამავდროულად, პორტალის მეშვეობით შესაძლებელია მოქალაქეებისა და მუნიციპალური თანამდებობის პირების/თანამშრომლების მიერ საბიუჯეტო პროცესზე გავლენის მოხდენა მუნიციპალიტეტის ზოგადი ფინანსური მდგომარეობისა და ეფექტიანობის შესაფასებლად.

## 2.5. პოლიტიკური პარტიების დაფინანსება

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

### საეხთაშორისო სტანდარტები

პოლიტიკური კამპანიის დაფინანსებისა და ხარჯების მკაფიო წესები და გამჭვირვალე ანგარიშგება აუცილებელია პოლიტიკური კანდიდატების, პოლიტიკური პარტიებისა და სამთავრობო ინსტიტუტების მიმართ ნდობის შესანარჩუნებლად. პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების დისბალანსმა შეიძლება გამოიწვიოს უსამართლო უპირატესობა, ძლიერი ვიწრო ინტერესების არასათანადო გავლენა, პოლიტიკის ვიწრო კერძო ინტერესების ქვეშ «დატყვევების» რისკი, და პრიორიტეტების მინიჭება მათი მიზნების მიმართ, საჯარო ინტერესების ხარჯზე.<sup>133</sup>

მექანიზმები და წესები პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების შეზღუდვებისა და

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

პოლიტიკური პარტიების დაფინანსებას შემდეგი საერთაშორისო კონვენციები და სტანდარტები ეხება:

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

### ადგილობრივი კონტექსტი

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

### კანონმდებლობა

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

საარჩევნო კოდექსი შეიცავს დებულებებს პოლიტიკური პარტიებისა და სხვა საარჩევნო კანდიდატების საარჩევნო კამპანიების დაფინანსების შესახებ.

### სახელმძღვანელო პრინციპები

საქართველოს სახელმწიფო აუდიტორმა დაამტკიცა სახელმძღვანელო პრინციპები პოლიტიკური პარტიების დაფინანსებასთან დაკავშირებით. მაგალითად, გენერალური აუდიტორის 2012 წლის 17 აგვისტოს No142/37 ბრძანება ითვალისწინებს ფინანსური ანგარიშგების დამტკიცებულ ფორმებსა და ინსტრუქციებს პოლიტიკური საქმიანობის დაფინანსების გამჭვირვალობის უზრუნველსაყოფად. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა საქართველოს ქონების შეფასების ექსპერტთა ინსტიტუტისგან შეიძინა 2017 წლის შეფასების საერთაშორისო სტანდარტები ქართულ ენაზე და მის საფუძველზე დაამტკიცა გენერალური აუდიტორის ბრძანება, რომელიც ასახავს სტანდარტებს და მეთოდოლოგიას, რომელიც გამოიყენება არამატერიალური შემოწირულობების შესაფასებლად, მათ შორის, არაფულადი საქონელი და მომსახურება, რომელსაც არ გააჩნია საბაზრო ღირებულება და პროფესიონალთა მიერ შესრულებული მოხალისეობრივი საქმიანობა.

### კახგი პრაქტიკა

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

## **მოქალაქეთა ჩართულობა**

### **შესავალი**

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

მოქალაქეთა მონაწილეობა გულისხმობს კომუნიკაციას სხვადასხვა ადგილობრივ დაინტერესებულ მხარეებთან, როგორცაა სამოქალაქო საზოგადოების აქტივისტები, ჟურნალისტები, აკადემიური წრეების წარმომადგენლები, ბიზნეს სექტორის წარმომადგენლები, ადგილობრივი თემი და აქტიური მოქალაქეები.

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

მონაწილეობის ფორმები შეიძლება დაჯგუფდეს შემდეგ კატეგორიებად ჩართულობის დონის მიხედვით:

- საზოგადოების ინფორმირება ადგილობრივი პრიორიტეტების, სამთავრობო პროგრამებისა და გეგმების შესახებ;
- საზოგადოებასა და/ან ცალკეულ ჯგუფებთან კონსულტაციების გამართვა საჯარო პოლიტიკების შესახებ, მათი გამოცდილებისა და ექსპერტიზის გასაზიარებლად;

- ცალკეულ ჯგუფებთან თანამშრომლობა ადგილობრივი პრობლემების გადასაჭრელი გზების საძიებლად (მათ შორის, თანამონაწილეობითი პროცესები, როგორცაა ღია მმართველობის პარტნიორობის ფარგლებში შემუშავებული სამოქმედო გეგმები);
- ადგილობრივი თემების ჩართვა გადაწყვეტილების მიღების პროცესებში ხმის მიცემისა (როგორცაა მონაწილეობითი ბიუჯეტირება და რეფერენდუმი) და სხვა საშუალებებით.

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

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

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

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

## ზოგადი ადგილობრივი კონტექსტი

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

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

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

### 3.1. ღია პოლიტიკის შენეშება

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

#### საეხთაშოხისო სტანდარტები

ღია პოლიტიკის შემუშავების მიდგომები ხელისუფლებას საშუალებას აძლევს მიაღწიონ უფრო ინფორმირებულ და უკეთ შემუშავებულ პოლიტიკის შედეგებს თანამონაწილეობითი მიდგომებით, რომლებიც ეყრდნობა სხვადასხვა პერსპექტივებსა და გამოცდილებას. სხვადასხვა ციფრული ინსტრუმენტები და ანალიტიკური ტექნიკა გამოიყენება ისე, რომ პოლიტიკა უფრო მტკიცებულებებსა

და მონაცემებზე დაფუძნებული იყოს. ჩართულობის მოდელები შეიძლება მოიცავდეს მოქალაქეთა წარმომადგენლობით პანელს, პოლიტიკის იდეების ირგვლივ ე.წ. „crowdsourcing“-ს, ან კოლექტიური ინტელექტის გამოყენებას მრავალფეროვანი საზოგადოების ცოდნისა და გამოცდილების გამოსაყენებლად.

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

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

- **ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის დამატებითი ოქმი ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობაში მონაწილეობის მიღების უფლების თაობაზე**<sup>148</sup> (Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority, CETS No. 207) წარმოადგენს ასეთი უფლების საერთაშორისო სამართლებრივ გარანტიას, მათ შორის, მოქალაქეთა ჩართულობის მექანიზმების დანერგვის თვალსაზრისით.
- **ევროპის საბჭოს გზამკვლევაები სამოქალაქო მონაწილეობაზე პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღებისას**<sup>149</sup> (Council of Europe’s Guidelines for Civil Participation in Political Decision Making) აყალიბებს სტანდარტებს მოქალაქეებისა და სამოქალაქო ორგანიზაციების ჩართულობაზე.
- **ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია მოქალაქეთა მონაწილეობის შესახებ ადგილობრივ საზოგადოებრივ ცხოვრებაში**<sup>150</sup> (Committee of Ministers of the Council of Europe’s Recommendation on the participation of citizens in local public life).
- **ევროპის საბჭოს კონგრესის რეკომენდაცია გამჭვირვალობისა და ღია მმართველობის შესახებ**<sup>151</sup> (The Congress of the Council of Europe’s Resolution and Recommendation on Transparency and open government) უზრუნველყოფს სტანდარტებს და მექანიზმებს გამჭვირვალობის ასამაღლებლად და ხელს უწყობს ადგილობრივ საზოგადოებრივ ცხოვრებაში მოქალაქეთა მონაწილეობას.
- **ეთგო-ს რეკომენდაცია ღია მმართველობის შესახებ**<sup>152</sup> (OECD Recommendation on Open Government) მხარს უჭერს ღია მთავრობის მიერ სტრატეგიებისა და ინიციატივების შემუშავებასა და განხორციელებას.
- **გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობის**

**კარგი პრაქტიკის დოკუმენტი**, მიღებული ევროპის საბჭოს საერთაშორისო არასამთავრობო ორგანიზაციების კონფერენციის მიერ.<sup>153</sup>

- **მოქალაქეთა მონაწილეობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში.** ევროპის საბჭოს წევრი სახელმწიფოების სტანდარტებისა და პრაქტიკის მიმოხილვა, დემოკრატიისა და მმართველობის ევროპული კომიტეტის ევროპული ცენტრი (ECNL).<sup>154</sup>
- **ეთგო-ს სახელმძღვანელო პრინციპები**<sup>155</sup> (OECD's Guiding Principles) მხარს უჭერს ღიაობის კულტურის განვითარებას.
- **ეთგო-ს კონცენტრაცია მოსახლეობაზე: საზოგადოებრივი ჩართულობა უკეთესი პოლიტიკისა და მომსახურებებისთვის**<sup>156</sup> (OECD's Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services) იკვლევს, თუ როგორ გავატაროთ ღია პოლიტიკა პრაქტიკაში.
- **ეთგო-ს საჯარო სექტორის ინოვაციის ობსერვატორია**<sup>157</sup> (OECD Observatory of Public Sector Innovation) მოიცავს ღია პოლიტიკის შემუშავებისათვის აუცილებელ საშუალებებს და რესურსებს.
- **ღია მმართველობის პარტნიორობის გზამკვლევი**<sup>158</sup> და **მეთოდოლოგია**<sup>159</sup> (Open Government Partnerships Guide and Toolbox) უზრუნველყოფს ღია პოლიტიკის განხორციელებისათვის მზარდ მხარდაჭერას.
- **ეთგო-ს დოკუმენტი საჯარო კონსულტაციების შესახებ** განსაზღვრავს კონსულტაციას და აჯამებს კონსულტაციის ინსტრუმენტებს.<sup>160</sup>
- **ავსტრალიას**<sup>161</sup> და **დიდ ბრიტანეთს**<sup>162</sup> აქვთ ღია პოლიტიკის განხორციელებისათვის სასარგებლო გამოცდილებებისა და რეკომენდაციების ერთობლიობა (toolkit).
- ხელოვნების სამეფო საზოგადოებამ, გაერთიანებული სამეფო და ეთიკური ხელოვნური ინტელექტის ფორუმმა განიხილეს ხელოვნური ინტელექტის რიგი გამოწვევები, რომლებიც ახალი ტექნოლოგიებით არის გამოწვეული, **ტექნოლოგიების შესახებ დემოკრატიული გადაწყვეტილებების მიღების შესახებ რეკომენდაციები (toolkit)**.<sup>163</sup>

### ადგილობრივი კონგესტი

საქართველოში ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეზე პოლიტიკის წარმოება გამჭვირვალობისა და მოქალაქეთა ჩართულობის ელემენტებს მოიცავს. მაგრამ ღიაობა ხშირად შეზღუდულია კონკრეტული პოლიტიკური პროცესების დროს. რამდენადაც საქართველოში არ არსებობს ღია პოლიტიკის შემუშავების ერთგვაროვანი სამართლებრივი ჩარჩო, გამჭვირვალობისა და მოქალაქის ჩართულობის ხარისხი განსხვავებულია ყველა ცენტრალურ და ადგილობრივ საჯარო დაწესებულებაში. გამჭვირვალობა, ჩართულობა და საერთო პოლიტიკის შემუშავება კრიტიკულად მნიშვნელოვანია საჯარო ადმინისტრირების რეფორმის განხორციელებისთვის. უკანასკნელ წლებში ღია პოლიტიკის შემუშავების პროცესში შეიმჩნევა მნიშვნელოვანი წარმატება, რამდენადაც მოქალაქეებმა



და საჯარო დაწესებულების წარმომადგენლებმა ბევრი სარგებელი დაინახეს ერთობლივი პოლიტიკის შემუშავების პროცესში. ამ მხრივ ღია მმართველობის პარტნიორობამ (OGP) გავლენა მოახდინა ცენტრალური და ადგილობრივი პოლიტიკის შემუშავების მიდგომებზე. სამოქალაქო საზოგადოებისა და საჯარო დაწესებულებების მიერ OGP-ს სამოქმედო გეგმის წარმატებით შემუშავების შემდეგ, ცხადი გახდა, რომ ერთობლივად მუშაობის გამოცდილება შეიძლება გამოყენებული ყოფილიყო ადგილობრივ დონეზე. აღნიშნულმა, ასევე, ხელი შეუწყო OGP-ის რეგიონულ ინიციატივებს, რომელიც მიზნად ისახავს ხელი შეუწყონ ღია მმართველობის დანერგვას ადგილობრივ დონეზე. ქვეყნის მასშტაბით ამბიციური ვალდებულებების განხორციელებისა და მონაწილეობითი დემოკრატიის გაძლიერების მიზნით, OGP-ის ვალდებულებების შემუშავება, როგორც ეროვნულ, ასევე, ადგილობრივ დონეზე, მიმდინარეობს ადგილობრივი და სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლების აქტიური ჩართულობით.

### კანონმდებლობა

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

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით ითვალისწინებს ღია პოლიტიკის შემუშავების ისეთ ფორმების არსებობას როგორცაა: მოქალაქეებისთვის დასახლების საერთო კრება; პეტიცია; მუნიციპალიტეტის მერთან/რაიონის გამგებელთან სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოების შექმნა; მუნიციპალიტეტის საკრებულოს და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს კომისიის სხდომებში მონაწილეობა; მუნიციპალიტეტის მერის და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრის მიერ გაწეული მუშაობის შესახებ ანგარიშების მოსმენა.<sup>165</sup>

### სახელმძღვანელო პრინციპები

OGP-ში ჩართულობის შედეგად დაგროვილი გამოცდილება აჩვენებს, რომ აუცილებელია ღია პოლიტიკის შემუშავების მუდმივი მექანიზმის ჩამოყალიბება საქართველოს მუნიციპალიტეტებში. იმ წარმატების გათვალისწინებით, რომელიც მიღწეულ იქნა 2017 წელს OGP-ის რეგიონული სამოქმედო გეგმის საპილოტე

გამკვეთის შედეგად, აშკარა გახდა, რომ ღია სამთავრობო ინიციატივები წარმატებით მუშაობს არა მარტო ცენტრალურ, არამედ ადგილობრივ დონეზეც. აქედან გამომდინარე, რეკომენდებულია, გამოყენებულ იქნეს მოქალაქეთა ჩართულობის ისეთი საშუალებები, როგორცაა სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო, იმისათვის, რომ დაიწყოს ადგილობრივი OGP სამოქმედო გეგმების შემუშავება. აღნიშნული სამოქმედო გეგმების მიზანია გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების გაზრდა, კორუფციის თავიდან აცილება, საჯარო მომსახურების გაუმჯობესება და ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე ინოვაციების პოპულარიზაცია.

### კახგი პრაქტიკა

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

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

ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის ამაღლებასა და ადგილობრივ დონეზე ანგარიშვალდებულების გაძლიერებას.

### 3.2. მონაწილეობითი ბიუჯეტირება

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

#### საეხთაშოხისო სტანდარტები

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

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

■ **ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის დამატებითი ოქმი ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობაში მონაწილეობის მიღების უფლების თაობაზე**<sup>170</sup> (Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority, CETS No. 207) წარმოადგენს ასეთი უფლების საერთაშორისო სამართლებრივ გარანტიას, მათ შორის, ისეთი მექანიზმების დანერგვის თვალსაზრისით, რომელიც ხელს უწყობს მის განხორციელებას.

- **ევროპის საბჭოს კონგრესის გენდერული ბიუჯეტირების შესახებ რეზოლუცია<sup>171</sup>** (Congress of the Council of Europe’s Resolution on Gender budgeting) რეკომენდაციას უწევს გენდერული ბიუჯეტირების დანერგვას ადგილობრივ და რეგიონულ ბიუჯეტებში.
- **ეთგო-ს მოკლე დოკუმენტი პოლიტიკის საკითხების შესახებ<sup>172</sup>** (OECD Policy Brief No. 22) ითვალისწინებს პოლიტიკის მთელ რიგ რეკომენდაციებს, თუ როგორ შეუძლიათ დაინტერესებულ მხარეებს, წვლილი შეიტანონ ბიუჯეტირებაში.
- **მსოფლიო ბანკის დოკუმენტი ერთობლივი ბიუჯეტი<sup>173</sup>** (World Bank’s book Participatory Budgeting) გვაწვდის პრინციპების მიმოხილვას, მიმდინარე პრაქტიკის ანალიზს და მოიცავს შვიდი ძირეული შემთხვევის კვლევას.
- **გაერთიანებული ერების დასახლებული პუნქტების პროგრამის 72 ხშირად დასმული შეკითხვები თანამონაწილეობის ბიუჯეტირების შესახებ<sup>174</sup>** (UN Habitat’s 72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting) იკვლევს, თუ როგორ დაენერგოთ მონაწილეობითი ბიუჯეტირება.
- **მონაწილეობითი ბიუჯეტირების მსოფლიო ატლასი<sup>175</sup>** (World Atlas of Participatory Budgeting) წარმოადგენს ყველაზე უფრო ვრცელი მონაცემების კრებულს მონაწილეობით ბიუჯეტირებასთან დაკავშირებით.
- **დიდი ბრიტანეთის მონაწილეობითი ბიუჯეტირების ჯგუფს** (UK’s Participatory Budgeting Unit) გააჩნია რესურსების და საშუალებების სასარგებლო ჩამონათვალი.<sup>176</sup>
- საერთაშორისო ბიუჯეტირების პარტნიორობის (International Budget Partnership) **ადგილობრივი დია ბიუჯეტირების კვლევის კითხვარი<sup>177</sup>** (Subnational Open Budget Survey Questionnaire) აყალიბებს მთელ რიგ საშუალებებს, რომლითაც შეიძლება გაიზომოს ადგილობრივი ხელისუფლების ბიუჯეტების ღიაობა.
- გლობალური ინიციატივა ფისკალური გამჭვირვალობისთვის (Global Initiative for Fiscal Transparency) დოკუმენტი სახელწოდებით **საზოგადოებრივი მონაწილეობის პრინციპები ფისკალურ პოლიტიკაში<sup>178</sup>** (Principles of Public Participation in Fiscal Policy).

### ადგილობრივი კონტექსტი

მონაწილეობითი ბიუჯეტირება სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტია გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის უზრუნველსაყოფად; თუმცა საკანონმდებლო ჩარჩოსა და შესაბამისი მექანიზმების გაუმჯობესების საქმეში აღმასრულებელმა, საკანონმდებლო და ადგილობრივმა ხელისუფლებამ უნდა გადადგან დამატებითი ნაბიჯები. ამჟამად, საქართველოში არსებობს მონაწილეობითი ბიუჯეტირების შეზღუდული მექანიზმები. მიუხედავად იმისა, რომ საზოგადოება სათანადოდ ინფორმირებულია საბიუჯეტო პროცესის შესახებ და ბიუჯეტის პროექტები სისტემატურად ატვირთულია ფინანსთა სამინისტროსა და ადგილობრივი ხელისუფლების ვებ-გვერდებზე,

საზოგადოებას არ აქვს გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე გავლენის მოხდენის შესაძლებლობა. მონაწილეობითი ბიუჯეტირება ხელს უწყობს კომუნიკაციის გაზრდას ადგილობრივ ხელისუფლებასა და მოსახლეობას შორის და ასევე პოზიტიურად მოქმედებს ადგილობრივ ინსტიტუტებში საზოგადოებრივი ნდობის გაზრდაზე. ადგილობრივი ბიუჯეტის დაგეგმვაში მონაწილეობა გააძლიერებს საზოგადოების ზედამხედველობას ბიუჯეტის ხარჯვის პროცესზე, რაც ხელს უწყობს მუნიციპალიტეტში საზოგადოებრივი კონტროლისა და ანგარიშვალდებულების გაზრდას.

ბოლო წლებში, ადგილობრივი თვითმმართველი ორგანოების გარკვეული ნაწილის მიერ მონაწილეობითი ბიუჯეტირების პრაქტიკის დანერგვა პოზიტიურ ტენდენციად შეიძლება შეფასდეს. 2019 წლისთვის, ქვეყნის მასშტაბით ჯამში ცხრა მუნიციპალიტეტი მონაწილეობითი ბიუჯეტირების პროგრამას ახორციელებს, კერძოდ: ბათუმის, ოზურგეთის, ზუგდიდის, მესტიის, წყალტუბოს, ქუთაისის, ახალციხის, გორისა და სიღნაღის მუნიციპალიტეტები.<sup>179</sup> ინიციატივის საფუძველზე, მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში საზოგადოებრივი ინიციატივებისთვის კონკრეტული ბიუჯეტი გამოყოფილი. მოქალაქეებსა და საინიციატივო ჯგუფებს შესაძლებლობა აქვთ თავიანთი იდეები მერიას წარუდგინონ. საბოლოო ჯამში, სპეციალური კომიტეტი იღებს გადაწყვეტილებას, თუ რომელ ინიციატივას დაუჭირონ მხარი.

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

### კანონმდებლობა

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

ამასთან, საბიუჯეტო პროცესში საზოგადოების მონაწილეობა შესაძლებელია ბიუჯეტის შემუშავების პროცესში მიმდინარე საჯარო დისკუსიების/მეხვედრების მეშვეობით. საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 91-ე მუხლის თანახმად, მერი ბიუჯეტის პროექტს ყოველწლიურად 15

ნოემბრამდე წარუდგენს საკრებულოს. საკრებულოს შემდეგ აქვს 5-დღიანი ვადა, ბიუჯეტის პროექტი წარადგინოს საჯარო განხილვისთვის და შემდეგ დაუბრუნოს ბიუჯეტის პროექტი მერიას შენიშვნებით, 25 ნოემბრამდე. მერია 10 დეკემბრამდე საკრებულოს უბრუნებს შესწორებულ ბიუჯეტს, რომელიც წლის ბოლომდე უნდა იქნეს მიღებული. კანონმდებლობის თანახმად, 20 ნოემბრიდან 25 ნოემბრის ჩათვლით, და შემდეგ 10 დეკემბრიდან 31 დეკემბრის ჩათვლით არის საჯარო განხილვისა და მიღების ორი შესაძლებლობა.<sup>180</sup> საბიუჯეტო კონსულტაციები და ზემოაღნიშნული ვადა მერიას ეხმარება ადგილობრივი საჭიროებების გააზრებასა და ყოველწლიურ მუნიციპალურ ბიუჯეტში მოქალაქეებისათვის პრიორიტეტების განსაზღვრაში.

### სახელმძღვანელო პრინციპები

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

გარდა ამისა, გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის სააგენტოს (GIZ) დახმარებით მონაწილეობითი ბიუჯეტირების შესახებ დეტალური სახელმძღვანელო მომზადდა, რომელიც მიმოიხილავს მონაწილეობითი ბიუჯეტირების მიზანს, ისტორიულ კონტექსტს, საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკას, ძირითად მოდელებს, მარეგულირებელ ჩარჩოს, აგრეთვე ბიუჯეტირების სხვადასხვა გზებს, საშუალებებსა და ინსტრუმენტებს.<sup>182</sup> სახელმძღვანელოში მოცემული ინფორმაცია შესაძლოა გამოყენებულ იქნას არა მხოლოდ ადგილობრივი ხელისუფლების, არამედ სხვა დაინტერესებული მხარეების მიერ, მონაწილეობითი ბიუჯეტირების პროცესში მნიშვნელოვანი წვლილის შეტანის მიზნით.

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

### კახივი პრაქტიკა

2020 წელს ზუგდიდის მუნიციპალიტეტმა სამოქალაქო ბიუჯეტირების პრაქტიკა წარმატებით დანერგა. მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტიდან სამოქალაქო ინიციატივებისთვის 1 მილიონი ლარი გამოიყო. თანხა 5 ადმინისტრაციულ

ოლქში თანაბრადაა გაყოფილი (თითოეულში 200 000 ლარი). მოქალაქეებს შეუძლიათ თავიანთი ინიციატივები წარმოადგინონ. ამ დროისთვის, ადგილობრივმა მოსახლეობამ განსახილველად 39 სამოქალაქო იდეა წარადგინა.

2016-2017 წლების ღია მმართველობის სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული ვალდებულებები მიზნად ისახავდა ეპასუხა საჯარო ფინანსების ეფექტურ მენეჯმენტთან დაკავშირებული გამოწვევისათვის. მონაწილეობითი ბიუჯეტირების სისტემის განვითარების მიზნით, ადგილობრივი ხელისუფლების ვალდებულებები ითვალისწინებდა საჯარო რესურსების განკარგვის პროცესში გამჭვირვალობისა და ღიაობის გაძლიერებას. საჯარო ინფორმაციაზე წვდომის გაძლიერებისა და საბიუჯეტო პროცესების დაგეგმვაში სამოქალაქო ჩართულობის ამაღლების მიზნით, საქართველოს ოთხმა მუნიციპალიტეტმა აიღო ბიუჯეტის დაგეგმარების ელექტრონული მექანიზმების დანერგვის ვალდებულება. კერძოდ, სამოქმედო გეგმა ითვალისწინებდა ხსენებული ვალდებულების შესრულებას ახალციხის მუნიციპალიტეტის მერიის, ბათუმის მუნიციპალიტეტის მერიის, ქუთაისის მუნიციპალიტეტის მერიისა და ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მხრიდან. ამავდროულად, სამოქმედო გეგმის ფარგლებში დაინერგა მონაწილეობითი ბიუჯეტირების მექანიზმი, “დაგეგმე მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი”. ვალდებულება მოიცავდა ქუთაისის ([kutaishi.gov.ge](http://kutaishi.gov.ge)) და ახალციხის ([akhaltsikhe.gov.ge](http://akhaltsikhe.gov.ge)) მუნიციპალიტეტების ახალვებ-გვერდებზე მონაწილეობითი ბიუჯეტირების მექანიზმის იმპლემენტაციას.<sup>183</sup>

საბიუჯეტო პროცესებში მოქალაქეების ჩართულობის ვალდებულება მოცემულია ღია მმართველობის 2018-2019 წლების სამოქმედო გეგმაშიც. კერძოდ, აღნიშნული სამოქმედო გეგმა მოიცავს ბათუმის მუნიციპალიტეტის ვალდებულებას მონაწილეობითი ბიუჯეტირების ინსტიტუციონალური მექანიზმის დანერგვის თაობაზე. OGP ვალდებულება<sup>184</sup> ასევე ითვალისწინებს შესაბამისი საკანონმდებლო ჩარჩოს მიღებას მონაწილეობითი ბიუჯეტირების ინსტიტუციონალური მექანიზმის დანერგვასა და მოქალაქეთა ცნობიერების ამაღლებასთან დაკავშირებით. ბათუმის მუნიციპალიტეტის მონაწილეობითი ბიუჯეტირების მექანიზმი ([idea.batumi.ge](http://idea.batumi.ge)) აქტიურად გამოიყენება მუნიციპალიტეტის მაცხოვრებლების მიერ.<sup>185</sup>

### 3.3. საჯარო კონსულტაცია

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

#### საეხთაშორისო სტანდარტები

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

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

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

- ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის დამატებითი ოქმი ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობაში მონაწილეობის მიღების უფლების თაობაზე<sup>186</sup> (Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority, CETS No. 207) წარმოადგენს ასეთი უფლების საერთაშორისო სამართლებრივ



გარანტიას, მათ შორის, ისეთი მექანიზმების დანერგვის თვალსაზრისით, რომელიც უზრუნველყოფს მოქალაქეების მონაწილეობას საკონსულტაციო პროცესსა და რეფერენდუმში.

- **ეთგო-ს დოკუმენტი საჯარო კონსულტაციებთან დაკავშირებით**<sup>187</sup> (OECD Background Document on Public Consultation) განსაზღვრავს კონსულტაციის მნიშვნელობას და გვაწვდის კონსულტაციის საშუალებების მოკლე რეზიუმეს.
- **ევროპის საბჭოს გზამკვლევებში პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღებისას სამოქალაქო მონაწილეობაზე**<sup>188</sup> (Council of Europe's Guidelines for civil participation in political decision-making) მოცემულია ინფორმაცია გადაწყვეტილებების მიღებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის სხვადასხვა ფორმის შესახებ.
- **ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია მოქალაქეთა მონაწილეობის შესახებ ადგილობრივ საზოგადოებრივ ცხოვრებაში**<sup>189</sup> (Committee of Ministers of the Council of Europe's Recommendation on the participation of citizens in local public life).
- **ეთგო-ს რეკომენდაცია ღია მმართველობის შესახებ**<sup>190</sup> (OECD Recommendation of the Council on Open Government) მხარს უჭერს საჯარო პოლიტიკისა და სერვისების შემუშავებას და მიწოდებას ღია და ინკლუზიური ფორმატის გათვალისწინებით.
- **წვდომა: სახელმძღვანელო მითითებები საჯარო სექტორისთვის კონსულტაციების შესახებ** - კარგი პრაქტიკის მაგალითები ირლანდიის რესპუბლიკაში.<sup>191</sup>

### ადგილობრივი კონტექსტი

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

მუნიციპალიტეტებში გამართულ საჯარო კონსულტაციებს ხშირად არ გააჩნიათ ინსტიტუციური ფორმა და არ აქვთ კანონმდებლობით გათვალისწინებული მხარდაჭერა. კონსულტაციები იმართება ადგილობრივი ბიუჯეტის შემუშავების, მუნიციპალური ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელებაზე და ა. შ.<sup>192</sup>

ღია მმართველობის პარტნიორობის ფარგლებში, საქართველო მიზნად ისახავს გაზარდოს ადგილობრივი ორგანოების ვალდებულებები, იმისათვის, რომ უზრუნველყოს თითოეული მოქალაქის მხრიდან ღია მმართველობის

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

### კანონმდებლობა

ამ დროისთვის, არ არსებობს ეროვნული ან ადგილობრივი კანონმდებლობა, სადაც მითითებულია საჯარო კონსულტაციების ჩატარების პროცედურული მოთხოვნები. საქართველოს კანონის „გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსი“ 32-ე მუხლის თანახმად, საჯარო კონსულტაციები არის გარემოსდაცვითი ზემოქმედების შეფასების (EIA) სავალდებულო კომპონენტი და მისი დასკვნები უნდა დაერთოს შეფასების ანგარიშს.<sup>193</sup> ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი ითვალისწინებს სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს, როგორც სათათბირო ორგანოს შექმნას, რომელიც შედგება ადგილობრივი სამოქალაქო საზოგადოების, ბიზნესისა და მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის წარმომადგენლებისაგან. მრჩეველთა საბჭოს შემადგენლობა განისაზღვრება არანაკლებ 10 წევრით. სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს შემადგენლობას განსაზღვრავს მერი/რაიონის გამგებელი და ამ საბჭოს მინიმუმ ერთი მესამედი ქალი კანდიდატებისგან უნდა შედგებოდეს. მუნიციპალიტეტის მერი ოფიციალურად არის პასუხისმგებელი, სამოქალაქო მრჩეველების საბჭოში წარადგინოს სივრცითი დაგეგმარების დოკუმენტაცია, მუნიციპალური ბიუჯეტის პროექტი, ინფრასტრუქტურული განვითარებისა და სოციალურ საკითხებთან დაკავშირებული მნიშვნელოვანი სამართლებრივი აქტების პროექტები.

### სახელმძღვანელო პრინციპები

საქართველოში არ არსებობს ერთიანი სახელმძღვანელო პრინციპები საჯარო კონსულტაციების ჩატარების შესახებ; თუმცა, პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემის რეფორმის სტრატეგიაში ჩამოთვლილია საჯარო კონსულტაციები, როგორც პოლიტიკის დოკუმენტების ხარისხის შეფასების ერთ-ერთი კრიტერიუმი.<sup>194</sup>

2019 წლის 20 დეკემბერს საქართველოს მთავრობამ მიიღო #629 დადგენილება „საჯარო პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავების, მონიტორინგისა და შეფასების წესების შესახებ“. სხვა საკითხებთან ერთად, დადგენილება მოიცავს საჯარო პოლიტიკის შემუშავების ეტაპების აღწერას და რეგულაციებს შესაბამისი

დაინტერესებული მხარეების მონაწილეობის უზრუნველსაყოფად. წესები ძალაში შევა 2021 წლის 1 იანვრიდან. მიუხედავად იმისა, რომ დოკუმენტი მდგომარეობის დადებითად შეცვლას ისახავს მიზნად, ის არ ასახავს მოქალაქეთა მონაწილეობის მაღალ სტანდარტებს. კერძოდ, მოქალაქეთა მონაწილეობა სავალდებულოა პოლიტიკის დოკუმენტის პირველადი სახით შემუშავების შემდეგ. შესაბამისად, საჯარო პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავების საწყის ეტაპზე მოქალაქეთა ჩართულობა მხოლოდ ნებაყოფლობით ხასიათს ატარებს.

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

### კახგი პიქტივა

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

აღსანიშნავია, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსის 2019 წლის რეიტინგის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის შესაბამისად, მონაწილეობითი მექანიზმის შემუშავების მხრივ ყველაზე

მაღალი შეფასება ბათუმისა და რუსთავის მუნიციპალიტეტებმა მიიღეს (87% და 72%).<sup>195</sup>

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

მოქალაქეთა ჩართულობის ხელშეწყობა და ინფორმაციაზე წვდომის უზრუნველყოფა განმტკიცებულია თბილისის ღია მმართველობის პარტნიორობის 2018-2020 წლების სამოქმედო გეგმით. სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებულია თბილისის მერიის ვალდებულება შეიმუშაოს ინტეგრირებული ვებ-აპლიკაცია მოქალაქეებისათვის ([ms.gov.ge](http://ms.gov.ge)). აპლიკაცია, „ერთი ფანჯრის პრინციპის“ დანერგვის მიზნით, უზრუნველყოფს ონლაინ წვდომას თბილისის მერიის ერთმანეთთან დაკავშირებულ და ყველაზე მოთხოვნად სერვისებზე. აპლიკაცია, ასევე, ხელმისაწვდომი იქნება მობილური აპლიკაციის ფორმით. აპლიკაციის ფორმატი, გაითვალისწინებს მოქალაქეების მხრიდან სერვისების მიწოდების პროცესში უკუკავშირის მიღებას. თბილისის მერია გაანალიზებს აღნიშნულ ინფორმაციას, და ანალიზის შედეგები იქნება საჯარო ხელმისაწვდომი და გამოყენებული იქნება არსებული სერვისების გაუმჯობესებისათვის.

### 3.4. პეტიციები

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

#### საერთაშორისო სტანდარტები

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

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

შემდეგი საერთაშორისო კონვენციები და სტანდარტები ეხება პეტიციებს:

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

## ადგილობრივი კონცეფცია

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

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

## კანონმდებლობა

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

## სახელმძღვანელო პრინციპები

იმის გამო, რომ სახელმწიფო და ადგილობრივი პეტიციები წარმოადგენს სიახლეს მოქალაქეთა ჩართულობის ხელშეწყობის მიმართულებით, შეზღუდული ოდენობით არსებობს გზამკვლევები, რომლებიც დამატებით ინფორმაციას

მიაწოდებენ მოქალაქეებს პეტიციების წარდგენის შესახებ. მუნიციპალური პეტიციების გამოყენების პრაქტიკა შეისწავლეს სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებმა.<sup>199</sup> კვლევა ასახავს პრაქტიკულ და სამართლებრივ გამოწვევებს, რომლებიც არსებობს ადგილობრივ დონეზე პეტიციების გამოყენების თვალსაზრისით და აყალიბებს ისეთ რეკომენდაციებს, როგორცაა:

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

### კახგი პრაქტიკა

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

ფოტის შემთხვევა წარმატებული ინიციატივის მაგალითად შეგვიძლია განვიხილოთ. ადგილობრივმა სამოქალაქო აქტივისტებმა მერიის ვებ-გვერდზე დანერგილი ონლაინ პეტიციის მოდული გამოიყენეს და ჰაერის ხარისხის უწყვეტი მონიტორინგისთვის<sup>200</sup> ონლაინ პეტიცია დაარეგისტრირეს. ადვოკატირების წარმატებული კამპანიის შემდგომ ადგილობრივმა ხელისუფლებამ პეტიცია გაითვალისწინა.

თბილისის მუნიციპალიტეტმა, გადაწყვეტილების მიღების პროცესში სამოქალაქო ჩართულობის გაზრდის მიზნით, დანერგა ელექტრონული პეტიციების სისტემა ღია მმართველობის პარტნიორობის სამოქმედო გეგმის მიხედვით. თბილისის ღია მმართველობის პარტნიორობის 2017 წლის სამოქმედო გეგმის ფარგლებში, მუნიციპალიტეტმა აიღო პასუხისმგებლობა მოეხდინა ელექტრონული პეტიციის მექანიზმის ინტეგრირება თბილისის მერიის ვებ-პორტალზე. ელექტრონული პეტიციების პორტალს ([idea.municipal.gov.ge](http://idea.municipal.gov.ge)) აქტიურად იყენებენ თბილისის მაცხოვრებლები. პორტალის ამოქმედების შემდეგ, წარდგენილ იქნა 1 000-ზე მეტი იდეა და 20-ზე მეტმა

განცხადებამ შეაგროვა მერიის მხრიდან განხილვისათვის აუცილებელი ხელმოწერების საჭირო მინიმალური რაოდენობას.

### 3.5. ადგილობრივი რეფერენდუმები

ადგილობრივი რეფერენდუმები ყველაზე ფართოდ არის გავრცელებული ევროსაბჭოს წევრ სახელმწიფოებში. ადგილობრივი რეფერენდუმები აუცილებელია მოქალაქეთა ნების გამოსაკვეთად კონკრეტულ საკითხებზე, რომლებიც პირდაპირ გავლენას ახდენს მათ ყოველდღიურ ცხოვრებაზე.<sup>201</sup>

#### საერთაშორისო სტანდარტები

როდესაც რეფერენდუმი ინიცირებულია მოქალაქეების ან დაინტერესებულ მხარეების მიერ, იგი შეიძლება იქცეს ერთგვარ კამპანიად ურბანული განვითარებისთვის, მათ შორის ახალი ინდუსტრიული პარკის დაგეგმვის ან მანქანებისთვის მდინარის ქვეშ გვირაბის გაყვანის საშუალებით.

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

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

შემდეგი საერთაშორისო კონვენციები და სტანდარტები შეეხება ადგილობრივ რეფერენდუმს:

- **ვენეციის კომისია, რეფერენდუმების კარგი პრაქტიკის კოდექსი<sup>202</sup>** - წარმოადგენს რეფერენდუმების ჩატარების პრინციპებს და პრაქტიკულ რჩევებს აღნიშნული პრინციპების დასაწერად.



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

*ადგილობრივი კონტექსტი*

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

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

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

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

## კანონმდებლობა

რეფერენდუმის შესახებ საქართველოს კანონი არეგულირებს საქართველოში რეფერენდუმისა და პლებისციტის ჩატარების წესსა და პროცედურას.<sup>206</sup>

კანონის თანახმად, რეფერენდუმი არ შეიძლება ჩატარდეს შემდეგ საკითხებზე:

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

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

## სახელმძღვანელო პრინციპები

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

### კახგი პრაქტიკა

ამ დროისთვის სასამართლო პრაქტიკის შესაბამისი მაგალითები არ არსებობს.

## კორუფციის რისკები

### შესავალი

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **ზოგადი ადგილობრივი კონტექსტი**

კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლაში საქართველომ ბოლო წლების განმავლობაში მნიშვნელოვან წარმატებას მიაღწია და დღემდე არსებული გამოწვევების მიუხედავად ლიდერად გვევლინება რეგიონში, რასაც სხვადასხვა საერთაშორისო კვლევა და რეიტინგი ადასტურებს. 2005 წელს საქართველო 158-დან 130-ე იყო საერთაშორისო გამჭვირვალობის კორუფციის აღქმის ინდექსში, ხოლო 2016 წელს მას იმავე კვლევაში 44-ე ადგილი ეჭირა.<sup>207</sup> ინტენსიური ანტიკორუფციული ღონისძიებების გატარების შედეგად, გაიზარდა საქართველოს ეკონომიკის მიმართ ნდობა ადგილობრივი და საერთაშორისო ბიზნესების მხრიდან, რამაც მიგვიყვანა საზოგადოების მზარდი კეთილდღეობისკენ და მსოფლიოში საქართველოს, როგორც დემოკრატიული რეფორმების რეგიონულ ლიდერად, აღიარებისკენ. მიუხედავად ამისა, 2019-2020 წლების საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ გამოქვეყნებული რეიტინგები ქვეყანაში კორუფციის მდგომარეობის გაუარესებაზე მიუთითებს.<sup>208</sup> აღნიშნული ხაზგასმულია ევროკავშირის პარლამენტის 2018 წლის რეზოლუციაშიც,<sup>209</sup> რომლის მიხედვით მაღალი დონის კორუფცია ქვეყანაში სერიოზულ პრობლემას წარმოადგენს. ამასვე აღნიშნავს საერთაშორისო

გამჭირვალობა აღმოსავლეთ ევროპის და ცენტრალური აზიის ქვეყნებში ანტიკორუფციული მექანიზმების შესახებ კვლევაში და მიუთითებს, რომ საჭიროების მიუხედავად, ხელისუფლებამ დღემდე არ შექმნა დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სააგენტო.<sup>210</sup>

საერთაშორისო გამჭირვალობა - საქართველოს მიერ 2020 წელს განხორციელებული ანტიკორუფციული სისტემის კვლევა მიუთითებს, რომ ქვეყანაში ანტიკორუფციული სისტემის ერთ-ერთი სერიოზული გამოწვევაა არაფორმალური გავლენა მთავრობის საქმიანობაზე, ასევე, ძალაუფლების კონცენტრაცია და მმართველი პარტიის ფაქტობრივად სრული კონტროლი საჯარო ინსტიტუტების დიდ ნაწილზე.<sup>211</sup>

კორუფციის პრევენციის მიზნით, უმნიშვნელოვანესია საქართველომ პირნათლად შეასრულოს კორუფციის წინააღმდეგ მებრძოლი საერთაშორისო ინსტიტუტების რეკომენდაციები. 2021 წლის მდგომარეობით, ევროსაბჭოს კორუფციის წინააღმდეგ სახელმწიფოთა ჯგუფის კორუფციის პრევენციასთან დაკავშირებული რეკომენდაციების<sup>212</sup> თითქმის 70% საქართველოს მიერ არ არის სრულად შესრულებული.

ანტიკორუფციული პოლიტიკის ჩამოყალიბებასა და განხორციელებაში ადგილობრივი თვითმმართველობების როლის გაძლიერება ერთ-ერთ ვალდებულებად განისაზღვრა 2015 წელს დამტკიცებული ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიით, რასაც ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის ანტიკორუფციული ქსელი (OECD-ACN) საქართველოს ანტიკორუფციული რეფორმების მეოთხე რაუნდის შეფასების ანგარიშში დადებითად აფასებს. ამავდროულად, ადგილობრივ დონეზე კორუფცია განსაკუთრებულ ფენომენს წარმოადგენს და საჭიროებს სპეციალურ მიდგომას, რისთვისაც, OECD-ACN-მა საქართველოს მისცა რეკომენდაცია, ხელი შეეწყოს ადგილობრივ დონეზე ანტიკორუფციული სტრატეგიული დოკუმენტების შემუშავებისა და განხორციელებისთვის.<sup>213</sup>

ანტიკორუფციული კანონმდებლობა საქართველოში რამდენიმე კანონისა და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტისგან შედგება. „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონი ადგენს საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის თავიდან აცილების, გამოვლენისა და აღკვეთის, ასევე, კორუფციული სამართალდარღვევის ჩამდენ პირთა პასუხისმგებლობის ძირითად პრინციპებს. კანონი ასევე არეგულირებს თანამდებობის პირთა ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციების წარდგენისა და მონიტორინგის პირობებსა და მექანიზმს, ისევე, როგორც მამხილებელთა დაცვის, უთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების ძირითად საფუძვლებს.<sup>214</sup>

ანტიკორუფციული კანონმდებლობის ფარგლებში „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონი<sup>215</sup> არეგულირებს სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის სისტემის დანერგვის წესსა და პრინციპებს, ფინანსური

მართვისა და კონტროლის, ისევე, როგორც შიდა აუდიტის საკითხებს. საბიუჯეტო პროცესი რეგულირდება „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსით“,<sup>216</sup> რომელიც განსაზღვრავს ბიუჯეტების პროექტების მომზადების, განხილვის, დამტკიცების, ბიუჯეტების შესრულების, ანგარიშგებისა და კონტროლის წესებს, საბიუჯეტო ურთიერთობებსა და პასუხისმგებლობის საკითხს.

„სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონი<sup>217</sup> ადგენს სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელების ზოგად სამართლებრივ, ორგანიზაციულ და ეკონომიკურ პრინციპებს. ნორმატიული აქტით რეგულირდება შესყიდვის საშუალებებთან, შესყიდვების მონიტორინგსა და კონტროლთან დაკავშირებული საკითხები.

#### 4.1. ქრთამის აღება/მიცემა

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

##### საეხთაშორისო სტანდარტები

ქვემოთ ჩამოთვლილია საერთაშორისო კონვენციები და სტანდარტები მექრთამეობის შესახებ:

- **OECD-ის კონვენცია საერთაშორისო ბიზნეს-ტრანზაქციებში უცხოელი საჯარო მოხელეების მექრთამეობასთან ბრძოლის შესახებ**<sup>218</sup> აყალიბებს სავალდებულო სტანდარტებს ბიზნეს-ტრანზაქციებში უცხოელი საჯარო მოხელეების მოქრთამვის კრიმინალიზაციასთან დაკავშირებით. ეს არის პირველი და ერთადერთი საერთაშორისო ანტიკორუფციული ინსტრუმენტი, რომელიც მიმართულია მექრთამეობის „მომარაგების მხარეზე“.
- **მექრთამეობის საწინააღმდეგო საერთაშორისო სტანდარტი 37001**<sup>219</sup> განსაზღვრავს ღონისძიებების ერთობლიობას ორგანიზაციებისთვის მოქრთამვის პრევენციის, აღმოჩენისა და რეაგირებისთვის.
- **OECD-ის კარგი პრაქტიკის სახელმძღვანელო შიდა კონტროლზე, ეთიკასა და შესაბამისობაზე**,<sup>220</sup> რომელიც წარმოადგენს მექრთამეობასთან ბრძოლის კონვენციის დამატებით ინსტრუმენტს

##### ადგილობრივი კონტექსტი

2020 წელს ქრთამის აღება/მოთხოვნის 33 შემთხვევა დარეგისტრირდა შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიერ, საიდანაც და 55% გაიხსნა. 2019 წელს რეგისტრირებული

63 შემთხვევიდან გაიხსნა 41%. რაც შეეხება ქრთამის შეთავაზება/მიცემას, 2020 წელს შსს-მ დაარეგისტრირა 9 ასეთი შემთხვევა, საიდანაც ექვსი გახსნა, ხოლო 2019 წელს რეგისტრირებული 10 შემთხვევიდან გახსნა ექვსი შემთხვევა.<sup>221</sup>

Trace International-ის მიერ გამოქვეყნებული ბიზნესის კორუფციის რისკის ინდექსის მიხედვით, 2020 წელს საქართველო 200 ქვეყანას შორის 28-ე ადგილზე იყო, რომელიც ბიზნესის რისკს განსაზღვრავს. რისკის ქულა იგივე დარჩა, რაც 2019 წელს იყო, მაგრამ გაუარესდა 2017 წელთან შედარებით, როცა საქართველო 200 ქვეყანას შორის 25-ე ადგილზე იყო 100-დან 23 ქულით. შეფასებული ოთხი მიმართულებიდან (კორუფციის შესაძლებლობა, შეკავება, გამჭვირვალობა და ზედამხედველობა) საქართველოში ყველაზე ცუდი მდგომარეობა კორუფციული რისკების აღკვეთის კუთხით დაფიქსირდა.<sup>222</sup>

2020 წლის ბიზნესის აღქმის ინდექსის მიხედვით, რომელიც 2021 წლის იანვარში გამოქვეყნდა, საქართველო 180 ქვეყანას შორის 45-ე ადგილზე იყო 56 ქულით. ინდექსი გაუარესდა წინა წლებთან შედარებით, რადგანაც 2018 წელს საქართველო 41-ე ადგილზე იყო 58 ქულით.<sup>223</sup>

წვრილმანი კორუფციის წინააღმდეგ მიღწეული წარმატების მიუხედავად, საჯარო გამოკითხვის შედეგები აჩვენებს, რომ საქართველოს მოქალაქეები კორუფციის უფრო რთულ ფორმებს გამოწვევად მიიჩნევენ. კერძოდ, საქართველოს მოქალაქეების 63% ფიქრობს, რომ ოფიციალური პირების მიერ ძალაუფლების ბოროტად გამოყენება ფართოდ გავრცელებულია.<sup>224</sup> რაც შეეხება ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების მიზეზებს, საქართველოში სჯერათ, რომ ესენია ოჯახის წევრების და ნათესავების დასაქმება (92%), საკუთარი ბიზნესის დაცვა (90%), საჯარო ფინანსების მითვისება (81%) და ქრთამის აღება პრობლემების მოგვარების სანაცვლოდ (60%).<sup>225</sup> გარდა ამისა, გამოკითხულთა 3% ასახელებს კორუფციას, როგორც ყველაზე მთავარ პრობლემას ქვეყანაში.<sup>226</sup>

### კანონმდებლობა

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

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

საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ანტიკორუფციული სააგენტოს თანამშრომლებმა დიდი ოდენობით ქრთამის მოთხოვნისა და აღების ფაქტზე, ქობულეთის მუნიციპალიტეტის გამგებლის წარმომადგენელი სოფელ მუხაესტატეში გ.გ. დააკავეს. გამოძიებამ დაადგინა, რომ გ.გ.-მ თურქეთის მოქალაქისაგან თხილის გადასამუშავებელი საამქროსათვის ფართის გამოყოფაში დახმარების სანაცვლოდ ქრთამის სახით 20 000 ლარი მოითხოვა. გამგებლის წარმომადგენელმა წინასწარ აიღო ქრთამის სახით მოთხოვნილი თანხის ნაწილი 4000 ლარი, რა დროსაც იგი დააკავეს. 2021 წლის ზაფხულის მდგომარეობით, გამოძიება დიდი ოდენობით ქრთამის მოთხოვნისა და აღების ფაქტზე მიმდინარეობს (სსკ-ს 338-ე მუხლის მეორე ნაწილით, რაც სასჯელის სახით თავისუფლების აღკვეთას ვადით 7 დან 11 წლამდე ითვალისწინებს).<sup>227</sup>

## 4.2. ინტერესთა კონფლიქტი

ინტერესთა კონფლიქტს ადგილი აქვს მაშინ, როცა ინდივიდს, თავისი მდგომარეობით, შეუძლია მიიღოს სარგებელი იმ ქმედებებიდან ან გადაწყვეტილებებიდან, რომელთაც ის იღებს, როგორც ოფიციალური პირი. ინტერესთა კონფლიქტს - იქნება ის რეალური, შესაძლო თუ პოტენციური<sup>228</sup> - მივყავართ ისეთ გადაწყვეტილებებამდე, რომლებიც არის, ან მოიპოვება უსამართლოდ და კერძო ინტერესებზე მორგებულად. ეს ამცირებს საზოგადოებრივ ნდობას დაწესებულების მიმართ და იწვევს საზოგადოებისთვის უარყოფით შედეგებს.

### საეხთაშოხისო სტანდარტები

- **ევროსაბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია საჯარო მოსამსახურეთა ეთიკის კოდექსებთან დაკავშირებით<sup>229</sup>** და ევროპული ქვეყნის კოდექსი ადგილობრივ და რეგიონულ მმართველობაში ჩართული ყველა პირისთვის<sup>230</sup> ფარავნ ზოგად საკითხებს ინტერესთა კონფლიქტის თავიდან არიდებასთან დაკავშირებით.
- **ევროსაბჭოს კონგრესის რეზოლუცია და რეკომენდაცია ადგილობრივ და რეგიონულ დონეზე ინტერესთა კონფლიქტთან დაკავშირებით<sup>231</sup>** ითვალისწინებს სხვადასხვა დონისძიებას ინტერესთა კონფლიქტის რისკების შემცირებისა და მისი ადრეულ ეტაპზე იდენტიფიცირების მიზნით.
- **OECD-ის სახელმძღვანელო პრინციპები საჯარო სამსახურში ინტერესთა კონფლიქტის მართვის შესახებ<sup>232</sup>** ახდენს გასატარებელი პოლიტიკის პრინციპებისა და სტანდარტების იდენტიფიცირებას.



■ ევროსაბჭოს კონგრესის რეზოლუცია და რეკომენდაცია ადგილობრივ და რეგიონულ დონეზე სახელმწიფო შესყიდვების გამჭვირვალობის გაზრდასთან დაკავშირებით<sup>233</sup> და OECD-ს ჩეკლისტი სახელმწიფო შესყიდვების კეთილსინდისიერების გაუმჯობესებისთვის<sup>234</sup> წარმოადგენენ სახელმძღვანელო პრინციპებს სახელმწიფო შესყიდვებში გამჭვირვალობისა და კეთილსინდისიერების განმტკიცების მიზნით.

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

■ გაერთიანებული ერების კონვენცია კორუფციის წინააღმდეგ<sup>235</sup> არის ერთადერთი იურიდიულად სავალდებულო უნივერსალური ანტიკორუფციული ინსტრუმენტი.

■ ზემოთ აღნიშნული კონვენციის დამატებას წარმოადგენს კონვენციის ტექნიკური სახელმძღვანელო.<sup>236</sup>

■ ევროსაბჭოს სისხლის სამართლის კანონმდებლობის კონვენცია კორუფციის შესახებ (ETS No. 173)<sup>237</sup> მიზნად ისახავს კორუფციული პრაქტიკის კრიმინალიზაციას და სამართლებრივ დევნაში საერთაშორისო ურთიერთთანამშრომლობის გაუმჯობესებას.

■ ევროსაბჭოს სამოქალაქო სამართლის კონვენცია კორუფციის შესახებ (ETS No. 174)<sup>238</sup> განსაზღვრავს ზოგად საერთაშორისო წესებს იმ პირებისთვის ზიანის ანაზღაურების შესახებ, რომლებიც დააზარალა კორუფციამ.

■ ევროკავშირის კონვენცია კორუფციაში ჩართული თანამდებობის პირების შესახებ<sup>239</sup> მიზნად ისახავს ევროკავშირის ან მისი წევრი ქვეყნების თანამდებობის პირების კორუფციაში ჩართულობასთან ბრძოლას.

■ OECD-ის რეკომენდაცია საჯარო კეთილსინდისიერებასთან დაკავშირებით<sup>240</sup> ad hoc კეთილსინდისიერების პოლიტიკიდან ფოკუსი გადააქვს კონტექსტზე დამოკიდებულ, ქცევაზე ორიენტირებულ, რისკზე დაფუძნებულ მიდგომაზე და აქცენტს აკეთებს კეთილსინდისიერების კულტურის დამკვიდრებაზე მთელი საზოგადოების მასშტაბით.

### ადგილობრივი კონტექსტი

მიუხედავად იმისა, რომ ინტერესთა კონფლიქტი წარმოადგენს მნიშვნელოვან გამოწვევას საქართველოში, პრაქტიკულად არ არსებობს ასეთი შემთხვევების შესახებ ოფიციალური მონაცემები. სამოქალაქო საზოგადოება და საგამოძიებო მედია ხშირად ინტერესდება სავარაუდო ინტერესთა კონფლიქტის შემთხვევებით, თუმცა, სამართალდამცავი ორგანოების მიერ არ ხდება ასეთი შემთხვევების გამოძიება.

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოში ინტერესთა შეუთავსებლობასთან დაკავშირებული საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვა არ ტარდება, მაინც არსებობს მნიშვნელოვანი საზოგადოებრივი ინტერესი ამ გამოწვევების მოსაგვარებლად. კერძოდ, ინტერესთა კონფლიქტთან და საზოგადოებრივ

ორგანიზაციებში კორუფციასთან დაკავშირებული კანონმდებლობის გამოყენების სფერო ფართოვდება ყოველწლიურად და ახლა მოიცავს ცენტრალური, მუნიციპალური, საკანონმდებლო და დამოუკიდებელი საჯარო დაწესებულებების სხვადასხვა წარმომადგენლებს. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მიხედვით, მერების გარდა, მათი მოადგილეები და საკრებულოს წევრები, მერიების სტრუქტურული ერთეულების (დეპარტამენტების) უფროსებიც მოიპზრებიან თანამდებობის პირებად,<sup>241</sup> რის გამოც ისინიც ექვემდებარებიან საჯარო დაწესებულებებში ინტერესთა შეუთავსებლობის და კორუფციის შესახებ კანონის მოთხოვნებს.

გარდა ამისა, 2017 წელს შეიქმნა ქონებრივი დეკლარაციების მონიტორინგის მექანიზმი,<sup>242</sup> შემუშავდა დეკლარაციების შემთხვევითი შერჩევის ელექტრონული სისტემა და შეიქმნა ქონებრივი დეკლარაციების მონიტორინგის პირველი კომისია. ელექტრონული სისტემის მიერ შემთხვევითი შერჩევის პრინციპით შერჩეული დეკლარაციების გარდა, კომისიის მიერ შეირჩევა მაღალი თანამდებობის პირთა შესამოწმებელი დეკლარაციები. კომისიის შემადგენლობა განისაზღვრება საჯარო სამსახურის ბიუროს ხელმძღვანელის მიერ. კომისიის წევრი არ შეიძლება იყოს საჯარო მოხელე. 2017 წლის შემდეგ კომისიის მიერ დეკლარაციების შერჩევა აღარ მომხდარა.<sup>243</sup> მონიტორინგის შედეგები და ანგარიშები ხელმისაწვდომია საჯარო სამსახურის ბიუროს ვებ-გვერდზე ([csb.gov.ge](http://csb.gov.ge)).

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

### კანონმდებლობა

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

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

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

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

### სასამართლო პრაქტიკა

უკანასკნელ წლებში საჯარო მოსამსახურეთა ინტერესთა კონფლიქტთან დაკავშირებული სასამართლო პროცესები არ გამართულა. თუმცა, არსებობს ინტერესთა სავარაუდო კონფლიქტის მაგალითები, რაზეც არასამთავრობო ორგანიზაციები და მედია საუბრობს. ასეთი შემთხვევები მოიცავს, კულტურის სამინისტროს მაგალითს, სადაც მაღალი თანამდებობის პირებთან დაკავშირებულმა კომპანიებმა 2,421,743 ლარი მიიღეს სხვადასხვა საჯარო დაწესებულებებისგან გამარტივებული შესყიდვების ისევე, როგორც პირდაპირი დაფინანსების გზით და სხვა,<sup>244</sup> ასევე გამოვლინდა მაღალი თანამდებობის პირების მიერ აკრძალული საჩუქრის სავარაუდო მიღების შემთხვევები,<sup>245</sup> მინისტრების და მინისტრთა მოადგილეების ბიზნეს ინტერესები.<sup>246</sup> გარდა ამისა, მედია საუბრობდა ისეთ შემთხვევაზეც, როცა პარლამენტის წევრმა შეიძინა (აუქციონის საშუალებით) უძრავი ქონება მუნიციპალიტეტიდან, რომელიც ეკუთვნის იმ ოლქს, რომელსაც თავად წარმოადგენდა საკანონმდებლო ორგანოში. გარდა ამისა, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებმა აღწერეს მუნიციპალურ საჯარო დაწესებულებებში ინტერესთა კონფლიქტის რამდენიმე სავარაუდო შემთხვევა. მაგალითად, პირი კომერციულ გარიგებაში შევიდა მერიასთან და შემდეგ დაინიშნა ინფრასტრუქტურის, ტრანსპორტისა და ტექნიკური საშუალებების დეპარტამენტის უფროსად გარიგების (ხელშეკრულების) ვადის ამოწურვამდე. მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნულმა

პირმა დანიშნამდე ერთი დღით ადრე მიიღო თანხა, მისი კონტრაქტი კვლავ ძალაში იყო და მის მიერ გაწეული მომსახურებისთვის ორწლიანი გარანტია იყო გათვალისწინებული.<sup>247</sup>

### 4.3. სხვისი ქონების მითვისება/გაფლანგვა

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

#### საერთაშორისო სტანდარტები

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

- **გაერთიანებული ერების კონვენცია კორუფციის წინააღმდეგ**<sup>248</sup> არის ერთადერთი იურიდიულად სავალდებულო უნივერსალური ანტიკორუფციული ინსტრუმენტი.
- ზემოთ აღნიშნული კონვენციის დამატებას წარმოადგენს **კონვენციის ტექნიკური სახელმძღვანელო**.<sup>249</sup>
- **ევროსაბჭოს სისხლის სამართლის კონვენცია კორუფციის შესახებ (ETS No. 173)**<sup>250</sup> მიზნად ისახავს კორუფციული პრაქტიკის კრიმინალიზაციას და სამართლებრივ დევნაში საერთაშორისო ურთიერთთანამშრომლობის გაუმჯობესებას.
- **ევროსაბჭოს სამოქალაქო სამართლის კონვენცია კორუფციის შესახებ (ETS No. 174)**<sup>251</sup> განსაზღვრავს ზოგად საერთაშორისო წესებს იმ პირებისთვის ზიანის ანაზღაურების შესახებ, რომლებიც დააზარალა კორუფციამ.
- **ევროკავშირის კონვენცია კორუფციაში ჩართული თანამდებობის პირების შესახებ**<sup>252</sup> მიზნად ისახავს ევროკავშირის ან მისი წევრი ქვეყნების თანამდებობის პირების კორუფციაში ჩართულობასთან ბრძოლას.

#### ადგილობრივი კონტექსტი

მონაცემების თანახმად, საქართველოში 2004-დან 2014 წლამდე ყველაზე გავრცელებული ფინანსური დანაშაული იყო ქონების გაფლანგვა - მისი 2,155 შემთხვევა იყო აღრიცხული.<sup>253</sup> აღნიშნული პერიოდის განმავლობაში ქონების გაფლანგვის ყველაზე მეტი - 386 შემთხვევა 2006 წელს დაფიქსირდა. ამის შემდეგ, რაოდენობა დაახლოებით 50%-ით შემცირდა და მოგვიანებით, 2012 წელს

გაიზარდა 219 შემთხვევამდე. საზოგადოებრივი აზრი ქონების გაფლანგვასთან დაკავშირებით საქართველოში ჯერ არ არის გამოკვლეული. 2019 და 2020 წლების სტატისტიკაში აღნიშნული დანაშაულის რაოდენობა ცალკე მითითებული არ არის, ჯამურად კი ფინანსური სფეროს დანაშაულთა რაოდენობა 217-ა 2019 წელს და 232 – 2020 წელს.

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

### კანონმდებლობა

საქართველოს კანონმდებლობა<sup>254</sup> განმარტავს გაფლანგვას, როგორც სხვისი ნივთის ან ქონებრივი უფლების გაფლანგვას, თუ ეს ნივთი ან ქონებრივი უფლება გამფლანგველის მართლზომიერ მფლობელობაში ან გამგებლობაში იმყოფებოდა. დანაშაულის დამამძიმებელ გარემოებებს წარმოადგენს მისი ჩადენა გჯუფის მიერ, არაერთგზის, სამსახურებრივი მდგომარეობის გამოყენებით, დიდი ოდენობით და სხვა.

### სასამართლო პრაქტიკა

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

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

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

გამოძიება მიმდინარეობს შემდეგ ფაქტებზე: თაღლითობა სამსახურებრივი

მდგომარეობის გამოყენებითა და დიდი ოდენობით, სხვისი ქონების მითვისება სამსახურებრივი მდგომარეობის გამოყენებითა და დიდი ოდენობით, სხვისი ქონების მართლსაწინააღმდეგო მითვისებაში დახმარების გაწევა. (180-ე მუხლის III პუნქტის „ა“ და „ბ“ ქვეპუნქტები, 182-ე მუხლის II პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტი და ამავე მუხლის III პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტი, რაც ითვალისწინებს თავისუფლების აღკვეთას 7-დან 11 წლამდე). გამოძიებას აწარმოებს ანტიკორუფციული სააგენტო.<sup>255</sup>

#### 4.4. თაღლითობა

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

##### საეხთაშორისო სტანდარტები

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

- **გაერთიანებული ერების კონვენცია კორუფციის წინააღმდეგ**<sup>256</sup> არის ერთადერთი იურიდიულად სავალდებულო უნივერსალური ანტიკორუფციული ინსტრუმენტი.
- **ზემოთ აღნიშნული კონვენციის დამატებას წარმოადგენს კონვენციის ტექნიკური სახელმძღვანელო.**<sup>257</sup>
- **ევროსაბჭოს სისხლის სამართლის კონვენცია კორუფციის შესახებ (ETS No. 173)**<sup>258</sup> მიზნად ისახავს კორუფციული პრაქტიკის კრიმინალიზაციას და სამართლებრივ დევნაში საერთაშორისო ურთიერთთანამშრომლობის გაუმჯობესებას.
- **ევროსაბჭოს სამოქალაქო სამართლის კონვენცია კორუფციის შესახებ (ETS No. 174)**<sup>259</sup> განსაზღვრავს ზოგად საერთაშორისო წესებს იმ პირებისთვის ზიანის ანაზღაურების შესახებ, რომლებიც დააზარალა კორუფციამ.
- **ევროკავშირის კონვენცია კორუფციაში ჩართული თანამდებობის პირების შესახებ**<sup>260</sup> მიზნად ისახავს ევროკავშირის ან მისი წევრი ქვეყნების თანამდებობის პირების კორუფციაში ჩართულობასთან ბრძოლას.

##### ადგილობრივი კონტექსტი

2014 წელს რეგისტრირებული იყო თაღლითობის 974 შემთხვევა, რომელთაგან ბრალის წაყენება მოხდა 639 შემთხვევაში. თაღლითობის რეგისტრირებული

შემთხვევები 12.22%-ით შემცირდა 2015 წელს, როცა 855 შემთხვევა იქნა აღწერილი. 2015 წელს, აღწერილი შემთხვევების შემცირების მიუხედავად, ბრალის წაყენება მხოლოდ 477 შემთხვევაში მოხდა.<sup>261</sup> შსს-ს მიერ გამოქვეყნებული მონაცემების მიხედვით 2020 წელს დარეგისტრირდა თაღლითობის 1493 შემთხვევა, საიდანაც 314 (21.03%) იქნა გახსნილი 2019 წელს დარეგისტრირებული თაღლითობის 1846 შემთხვევასთან შედარებით, საიდანაც წარმატებით გაიხსნა 29%.<sup>262</sup> როგორც ვხედავთ, აღნიშნულმა დანაშაულმა მკვეთრად მოიმატა, მისი გახსნის მაჩვენებელი კი მნიშვნელოვნად შემცირდა.

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

### კანონმდებლობა

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

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

### სასამართლო პრაქტიკა

2020 წლის 24 ივნისს, საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ანტიკორუფციული სააგენტოს თანამშრომლებმა დააკავეს ქუთაისის მერიის სსიპ „კულტურის, ხელოვნებისა და საგანმანათლებლო დაწესებულებების კავშირის“ მენეჯერ-თანამშრომელი. გამოძიებამ დაადგინა, რომ დაკავებულმა ქუთაისის მერიაში დასაქმების სანაცვლოდ მოქალაქეს 800 ლარი მოსთხოვა და წინასწარ აიღო 400 ლარი. გამოძიება მნიშვნელოვანი ზიანის მიყენებით თაღლითობის მცდელობის ფაქტზე მიმდინარეობს, რაც ითვალისწინებს თავისუფლების აღკვეთას 4-დან 7 წლამდე ვადით.<sup>263</sup>

## 4.5. ნეპოტიზმი

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

### საერთაშორისო სტანდარტები

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

- **გაერთიანებული ერების კონვენცია კორუფციის წინააღმდეგ**<sup>264</sup> არის ერთადერთი იურიდიულად სავალდებულო უნივერსალური ანტიკორუფციული ინსტრუმენტი.
- **ზემოთ აღნიშნული კონვენციის დამატებას წარმოადგენს კონვენციის ტექნიკური სახელმძღვანელო.**<sup>265</sup>
- **ევროსაბჭოს სისხლის სამართლის კონვენცია კორუფციის შესახებ (ETS No. 173)**<sup>266</sup> მიზნად ისახავს კორუფციული პრაქტიკის კრიმინალიზაციას და სამართლებრივ დევნაში საერთაშორისო ურთიერთთანამშრომლობის გაუმჯობესებას.
- **ევროსაბჭოს სამოქალაქო სამართლის კონვენცია კორუფციის შესახებ (ETS No. 174)**<sup>267</sup> განსაზღვრავს ზოგად საერთაშორისო წესებს იმ პირებისთვის ზიანის ანაზღაურების შესახებ, რომლებიც დააზარალა კორუფციამ.
- **ევროსაბჭოს კონგრესის რეზოლუცია და რეკომენდაცია ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფლებაში ნეპოტიზმის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ**<sup>268</sup> ადგენს სტანდარტებს კარგი პრაქტიკისთვის და წარმოადგენს სტრატეგიას რეგიონულ და ადგილობრივ ხელისუფლებაში კადრის აყვანისას კორუფციის აღკვეთის მიზნით.
- **ევროკავშირის კონვენცია კორუფციაში ჩართული თანამდებობის პირების შესახებ**<sup>269</sup> მიზნად ისახავს ევროკავშირის ან მისი წევრი ქვეყნების თანამდებობის პირების კორუფციაში ჩართულობასთან ბრძოლას.

### ადგილობრივი კონტექსტი

ნეპოტიზმი ყოველთვის იყო მნიშვნელოვანი გამოწვევა საქართველოს საჯარო დაწესებულებების უმრავლესობაში. ხშირ შემთხვევაში თანამდებობის პირები ასაქმებენ თავიანთ ნათესავებს სხვადასხვა საჯარო დაწესებულებაში როგორც



ცენტრალურ, ასევე ადგილობრივ დონეზე. სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციები ხშირად აღნიშნავენ კონკრეტულ შემთხვევებს, როცა მაღალი რანგის თანამდებობის პირების ოჯახის წევრები და მეგობრები საქმდებიან საჯარო დაწესებულებებში. 2019 წელს ჩატარებული კვლევის თანახმად, გამოკითხულთა 59% ფიქრობს, რომ თანამდებობის პირები ბოროტად იყენებენ თავიანთ მდგომარეობას, ხოლო მათი 91 პროცენტი, ვინც ამ მოსაზრებას იზიარებს, მიიჩნევს, რომ ისინი ამას ნათესავებისა და ახლობლების დასაქმებისთვის აკეთებენ.<sup>270</sup>

### კანონმდებლობა

კანონმდებლობა არ ახდენს ნეპოტიზმის კრიმინალიზაციას. სამართლიანი დასაქმების პრაქტიკა განისაზღვრება „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით<sup>271</sup> და ასევე რეგულირდება ეთიკის ნორმებით, რომელიც 2017 წელს იქნა მიღებული მთავრობის დადგენილებით.<sup>272</sup>

### სასამაჩთღო პრაქტიკა

პარლამენტის რამდენიმე წევრის ნათესავები დასაქმებული იყვნენ საქართველოს ეროვნული კომუნიკაციების კომისიაში (GNCC) პარლამენტის წევრების უფლებამოსილების ძალაში შესვლის შემდეგ.<sup>273</sup> საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველომ მოახდინა ნეპოტიზმის 70 სავარაუდო შემთხვევის იდენტიფიცირება საქართველოს მუნიციპალიტეტებში - საჯარო მოხელეთა მეუღლეები, შვილები და მშობლები დასაქმებულები იყვნენ ან იმავე საჯარო დაწესებულებაში, ან ამ საჯარო მოხელეებთან დაკავშირებულ მუნიციპალურ სააგენტოებში. მაგალითად, 2017 წელს, ონის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თავმჯდომარის მეუღლე დანიშნული იყო ამავე მუნიციპალიტეტის მმართველობაში შემავალ იურიდიულ პირში სპორტულ კლუბებთან ურთიერთობების მენეჯერად.<sup>274</sup>

## 4.6. ადმინისტრაციული რესურსების არამიზნობრივად გამოყენება საარჩევნო კამპანიაში

ადმინისტრაციული რესურსების არამიზნობრივად გამოყენება<sup>275</sup> საარჩევნო კამპანიაში გულისხმობს პოლიტიკოსებისა და საჯარო მოსამსახურეების მიერ ადამიანური, ფინანსური, მატერიალური, in natura და არამატერიალური რესურსების უკანონოდ და ბოროტად გამოყენებას იმისთვის, რომ გავლენა მოახდინონ არჩევნების შედეგებზე და შესაბამისად, დააზიანონ არჩევნების სამართლიანობა.

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

- **გაერთიანებული ერების სამოქალაქო და პოლიტიკურ უფლებათა პაქტი**<sup>276</sup> (მუხლები: 19, 21, 22 და 25) გარდა ამისა, ადამიანის უფლებათა კომიტეტის ზოგადი კომენტარი N5, პარ:25.<sup>277</sup>
- **ევროსაბჭოს ადამიანის უფლებების კონვენცია** (ETS No. 5). კერძოდ მუხლები 10, 11 და დამატებითი ოქმის მუხლი 3 (ETS No 9).<sup>278</sup>
- **გაერთიანებული ერების კონვენცია კორუფციის წინააღმდეგ**<sup>279</sup> კერძოდ მუხლები 7, 17 და 19.
- **ევროსაბჭოს სისხლის სამართლის კონვენცია კორუფციის შესახებ** (ETS No. 173).<sup>280</sup>
- **ევროსაბჭოს სამოქალაქო სამართლის კონვენცია კორუფციის შესახებ** (ETS No. 174).<sup>281</sup>

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

- **ევროსაბჭოსა და OSCE/ODHIR-ის ერთობლივი სახელმძღვანელო საარჩევნო პროცესებში ადმინისტრაციული რესურსების უკანონო გამოყენების პრევენციის და მასზე რეაგირების შესახებ**<sup>282</sup> აკონკრეტებს იმ ზომებს, რომლებიც უნდა განხორციელდეს შესაბამისი მიზნით.
- **ევროსაბჭოს ვენეციის კომისიის ანგარიში საარჩევნო პროცესებში ადმინისტრაციული რესურსების არამიზნობრივად გამოყენების შესახებ**.<sup>283</sup>
- **ევროსაბჭოს კონგრესის რეზოლუცია საარჩევნო პროცესებში ადმინისტრაციული რესურსის არამიზნობრივად გამოყენების შესახებ: ადგილობრივი და რეგიონული არჩევითი თანამდებობის პირების და წარმომადგენლების როლი**<sup>284</sup> და მისი განმარტებითი ბარათი.
- **ევროპის საბჭოს კონგრესის რეზოლუცია ადგილობრივ და რეგიონულ დონეზე კორუფციის პრევენციისა და საჯარო ეთიკის ხელშეწყობის შესახებ** და მისი განმარტებითი მემორანდუმი.<sup>285</sup>
- **ევროსაბჭოს კონგრესის ჩეკლისტი საერთაშორისო სტანდარტებსა და კარ პრაქტიკასთან შესაბამისობისთვის საარჩევნო პროცესებში ადმინისტრაციული რესურსების არამიზნობრივი გამოყენების პრევენციის მიზნით ადგილობრივ და რეგიონულ დონეზე**.<sup>286</sup>
- **ევროსაბჭოს კონგრესის ბუკლეტი ადმინისტრაციულ რესურსებსა და სამართლიან არჩევნებზე გვთავაზობს პრაქტიკულ მაგალითებსა და სახელმძღვანელო პრინციპებს**.<sup>287</sup>

## ადგილობრივი კონტექსტი

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

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

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

## კანონმდებლობა

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

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

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

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

### სასამართლო პრაქტიკა

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

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

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

#### 4.7. გამოძალვა

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

##### საეხთაშორისო სტანდარტები

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

- **გაერთიანებული ერების კონვენცია კორუფციის წინააღმდეგ**<sup>296</sup> ერთადერთი შესასრულებლად სავალდებულო საერთაშორისო ანტიკორუფციული ინსტრუმენტია.
- **ზემოთ აღნიშნული კონვენციის ტექნიკური სახელმძღვანელო.**<sup>297</sup>
- **ევროსაბჭოს სისხლის სამართლის კონვენცია კორუფციის შესახებ (ETS No. 173)**<sup>298</sup> მიზნად ისახავს კორუფციული პრაქტიკის კრიმინალიზაციის კოორდინაციასა და საერთაშორისო თანამშრომლობის გაუმჯობესებას სამართლებრივი დევნის პროცესში.
- **ევროსაბჭოს სამოქალაქო სამართლის კონვენცია კორუფციის შესახებ (ETS No. 174)**<sup>299</sup> განსაზღვრავს საერთაშორისო სტანდარტებს კორუფციით დაზარალებულ პირთა ეფექტიანი ანაზღაურების საშუალებების შესახებ.
- **ევროკავშირის კონვენცია თანამდებობის პირთა კორუფციის წინააღმდეგ**<sup>300</sup> მიზნად ისახავს მაღალი თანამდებობის პირთა ჩართულობით კორუფციული ქმედებების წინააღმდეგ ბრძოლას ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში.

##### ადგილობრივი კონტექსტი

გამოძალვა საქართველოში ყველაზე ნაკლებად გავრცელებული დანაშაულია.<sup>301</sup> შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიერ გამოქვეყნებული ინფორმაციის მიხედვით, 2020 წელს საქართველოში სავარაუდო გამოძალვის 79 შემთხვევა დაფიქსირდა, საიდანაც 20 (25%) წარმატებით გაიხსნა 2019 წელთან შედარებით, როცა 113 რეგისტრირებული სავარაუდო შემთხვევიდან 51 (45%) იქნა წარმატებით

გახსნილი.<sup>302</sup> როგორც ციფრები გვაჩვენებს, რეგისტრირებული გამოძალვის შემთხვევები მნიშვნელოვნად შემცირდა 2020 წელს წინა წელთან შედარებით, თუმცა, ამავედროულად შემცირდა წარმატებით გახსნილი საქმეების პროცენტული მაჩვენებელიც.

### კანონმდებლობა

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

### სასამართლო პრაქტიკა

ამ დროისთვის სასამართლო პრაქტიკის შესაბამისი მაგალითები არ არსებობს.

## 4.8. კლიენტელიზმი

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

### საეხთაშორისო სტანდარტები

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

- **გაერთიანებული ერების კონვენცია კორუფციის წინააღმდეგ**<sup>303</sup> ერთადერთი შესასრულებლად სავალდებულო საერთაშორისო ანტიკორუფციული ინსტრუმენტი.

- ზემოთ აღნიშნული კონვენციის ტექნიკური სახელმძღვანელო.<sup>304</sup>
- ევროსაბჭოს სისხლის სამართლის კონვენცია კორუფციის შესახებ (ETS No. 173)<sup>305</sup> მიზნად ისახავს კორუფციული პრაქტიკის კრიმინალიზაციის კოორდინაციასა და საერთაშორისო თანამშრომლობის გაუმჯობესებას სამართლებრივი დევნის პროცესში.
- ევროსაბჭოს სამოქალაქო სამართლის კონვენცია კორუფციის შესახებ (ETS No. 174)<sup>306</sup> განსაზღვრავს საერთაშორისო სტანდარტებს კორუფციით დაზარალებულ პირთა ეფექტიანი ანაზღაურების საშუალებების შესახებ.
- ევროსაბჭოს კონგრესის რეზოლუცია და რეკომენდაცია ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფლებებში ნეპოტიზმთან ბრძოლის შესახებ<sup>307</sup> მოიცავს საუკეთესო პრაქტიკის სტანდარტებს და წარმოადგენს ევროპის ადგილობრივ და რეგიონულ მთავრობებში დასაქმების პროცესებში კორუფციის პრევენციის სტრატეგიას.
- ევროკავშირის კონვენცია თანამდებობის პირთა კორუფციის წინააღმდეგ<sup>308</sup> მიზნად ისახავს მაღალი თანამდებობის პირთა ჩართულობით კორუფციული ქმედებების წინააღმდეგ ბრძოლას ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში.

### ადგილობრივი კონტექსტი

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

### კანონმდებლობა

სისხლის სამართლის კოდექსის 164<sup>1</sup> მუხლის მიხედვით ფულის, ფასიანი ქაღალდების (მათ შორის, ფინანსური ინსტრუმენტის), სხვა ქონების, საკუთრების უფლებების, მომსახურების ან სხვა უპირატესობის შეთავაზება, დაპირება, გადაცემა ან გაცემა საარჩევნო მიზნებისთვის, პირდაპირ ან არაპირდაპირ, ან წინასწარი შეცნობით მისი მიღება, ან ფიქტიური, თვალთმაქცური ან სხვა გარიგება სამართლებრივი შეზღუდვების თავიდან აცილების მიზნით, თუ ასეთი გარიგების ღირებულება არ აღემატება 100 ლარს, ისჯება ჯარიმით, თუ ასეთი გარიგების ღირებულება აღემატება 100 ლარს, მაშინ ისჯება სამ წლამდე თავისუფლების აღკვეთით ან ჯარიმით.

### სასამართლო პრაქტიკა

ამ დროისთვის სასამართლო პრაქტიკის შესაბამისი მაგალითები არ არსებობს.

## 4.9. პატრონაჟი

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

### საერთაშორისო სტანდარტები

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

- **გაერთიანებული ერების კონვენცია კორუფციის წინააღმდეგ**<sup>309</sup> ერთადერთი შესასრულებლად სავალდებულო საერთაშორისო ანტიკორუფციული ინსტრუმენტია.
- **ზემოთ აღნიშნული კონვენციის ტექნიკური სახელმძღვანელო.**<sup>310</sup>
- **ევროსაბჭოს სისხლის სამართლის კონვენცია კორუფციის შესახებ (ETS No. 173)**<sup>311</sup> მიზნად ისახავს კორუფციული პრაქტიკის კრიმინალიზაციის კოორდინაციასა და საერთაშორისო თანამშრომლობის გაუმჯობესებას სამართლებრივი დევნის პროცესში.
- **ევროსაბჭოს სამოქალაქო სამართლის კონვენცია კორუფციის შესახებ (ETS No. 174)**<sup>312</sup> განსაზღვრავს საერთაშორისო სტანდარტებს კორუფციით დაზარალებულ პირთა ეფექტიანი ანაზღაურების საშუალებების შესახებ.
- **ევროსაბჭოს კონგრესის რეზოლუცია და რეკომენდაცია ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფლებებში ნეპოტიზმთან ბრძოლის შესახებ**<sup>313</sup> მოიცავს საუკეთესო პრაქტიკის სტანდარტებს და წარმოადგენს ევროპის ადგილობრივ და რეგიონულ მთავრობებში დასაქმების პროცესებში კორუფციის პრევენციის სტრატეგიას.
- **ევროკავშირის კონვენცია თანამდებობის პირთა კორუფციის წინააღმდეგ**<sup>314</sup> მიზნად ისახავს მაღალი თანამდებობის პირთა ჩართულობით კორუფციული ქმედებების წინააღმდეგ ბრძოლას ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში.

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



- ევროპის საბჭოს კონგრესის რეზოლუცია საარჩევნო პროცესებში ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენების შესახებ: ადგილობრივ და რეგიონულ დონეზე არჩეული წარმომადგენლებისა და საჯარო მოხელეების როლი<sup>315</sup> მოიცავს საერთაშორისო სტანდარტებსა და საუკეთესო პრაქტიკას ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენების წინააღმდეგ.
- ევროპის საბჭოსა და OSCE/ODHIR-ის ერთობლივი სახელმძღვანელო საარჩევნო პროცესებში ადმინისტრაციული რესურსების უკანონო გამოყენების პრევენციის და მასზე რეაგირების შესახებ<sup>316</sup> მიზნად ისახავს გადაწყვეტილების მიმღებთა დახმარებას კანონების მიღებასა და კონკრეტული ღონისძიებების გატარებაში ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენების თავიდან ასაცილებლად.

### ადგილობრივი კონტექსტი

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

### კანონმდებლობა

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

### სასამაჩთღო პრაქტიკა

საქართველოში არ არის რეგისტრირებული პატრონაჟის შემთხვევები, თუმცა, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები წინა წლებში მიუთითებდნენ საჯარო მოხელეების ოჯახის წევრების საჯარო სამსახურში დასაქმების

შემთხვევებზე, რაც მოიცავდა ნეპოტიზმის მაღალ რისკებს.<sup>317</sup> აღნიშნულ შემთხვევათა უმეტესობა გამოვლინდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში, მაგალითად, საჯარო მოხელეების (მათ შორის, ბორჯომის მუნიციპალიტეტის, ქუთაისის საკრებულოს, ასევე ამბროლაურის მუნიციპალიტეტის თანამდებობის პირების) ოჯახის წევრების დასაქმება მუნიციპალურ არასამეწარმეო (არაკომერციულ) იურიდიულ პირებში.<sup>318</sup>

## დასკვნა

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

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

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

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

## გამოყენებული წყაროები

<sup>1</sup> ევროპის საბჭოს ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფალთა კონგრესი (მარტი 2021), 2021-2026 წწ. პრიორიტეტები, სტრასბურგი, ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/2021-2026-priorities-of-the-congress-of-local-and-regional-authorities/1680a1b0bd>

<sup>2</sup> მდგრადი განვითარების მიზნები, ხელმისაწვდომია: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>

<sup>3</sup> გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია, გენერალური ასამბლეა, ჩვენი სამყაროს ტრანსფორმირება: 2030 წლის დღის წესრიგი მდგრადი განვითარებისთვის, A/RES/70/1, 21 ოქტომბერი 2015. ხელმისაწვდომია: <https://undocs.org/A/RES/70/1>

<sup>4</sup> ამ პუბლიკაციაში, ტერმინი საჯარო მოხელეები მიუთითებს არჩეულ წარმომადგენლებს, საჯარო ხელისუფლებას და საჯარო მოხელეებს (ადგილობრივ, რეგიონულ თუ ეროვნულ დონეზე) ვისაც უკავია საკანონმდებლო, ადმინისტრაციული ან სამართლებრივი თანამდებობა და ყველა ის ადამიანი ვინც ასრულებს საჯარო ფუნქციას, მათ შორის საჯარო სააგენტოები და საწარმოები, რომლებიც შედის მთავრობის საკუთრებაში.

<sup>5</sup> ევროპის საბჭოს ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფალთა კონგრესი (2018), *რეზოლუცია 433 (2018) ადგილობრივ და რეგიონულ მმართველობაში ჩართული ყველა პირის ქცევის ევროპული კოდექსის შესახებ*, ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/16808d3295>

<sup>6</sup> კორუფციის პრევენცია და საზოგადოებრივი ეთიკის ხელშეწყობა ადგილობრივ და რეგიონულ დონეზე აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებში, ევროკავშირის რეგიონების კომიტეტი, 2017. დოკუმენტი იხილეთ მომდევნო ბმულზე: <https://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/Preventing-Corruption.pdf>

<sup>7</sup> საქართველოსა და ევროკავშირის შორის ასოცირების ხელშეკრულება, რომელიც ძალაში შევიდა 2016 წლის 1 ივლისს. იხილეთ თავი 21 (რეგიონული განვითარება, თანამშრომლობა საზღვრისპირა და რეგიონულ დონეზე), ხელმისაწვდომია: [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/association\\_agreement.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/association_agreement.pdf)

<sup>8</sup> საქართველოს მთავრობის №200 დადგენილება საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების განსაზღვრის შესახებ, 20 აპრილი 2017, ხელმისაწვდომია ბმულზე: <https://matsne.gov.ge/document/view/3645402?publication=1>.

<sup>9</sup> საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, 27 ოქტომბერი 2015, ხელმისაწვდომია ბმულზე: <https://matsne.gov.ge/document/view/3031098?publication=29>.

<sup>10</sup> საქართველოს მუნიციპალიტეტების ეროვნული შეფასება 2019 (LSG Index). ხელმისაწვდომია: <http://www.lsgindex.org/ge/outcome/view/2/>

<sup>11</sup> იქვე.

<sup>12</sup> რეკომენდაცია No. R (2000) მინისტრთა კომიტეტის 10 წევრ სახელმწიფოებს საჯარო მოხელეთა ქცევის კოდექსის შესახებ, ევროპის საბჭო. ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/16806cc1ec>

<sup>13</sup> ევროპის საბჭოს ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფალთა კონგრესი (2018), *რეზოლუცია 433 (2018) ადგილობრივ და რეგიონულ მმართველობაში ჩართული ყველა პირის ქცევის ევროპული კოდექსის შესახებ*, ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/16808d3295>

<sup>14</sup> შემოკლებული სახელმძღვანელო საზოგადოებრივი ეთიკის შესახებ ადგილობრივ დონეზე, ევროპის საბჭო. ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/1680748013>

<sup>15</sup> დემოკრატიისა და მმართველობის ევროპული კომიტეტი CDDG, ევროპის საბჭოს COE (2020), გზამკვლევი საზოგადოებრივი ეთიკის შესახებ: ნაბიჯები საზოგადოებრივი ეთიკის დანერგვისაკენ საჯარო ორგანიზაციებში, ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/16809a4ae7>

<sup>16</sup> OECD-ის რეკომენდაცია საზოგადოებრივი კეთილსინდისიერების შესახებ, OECD, 2017. ხელმისაწვდომია: <http://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity/>

<sup>17</sup> ეფექტური ეთიკის სტანდარტების დანერგვა მთავრობასა და საჯარო სამსახურში, საერთაშორისო გამჭვირვალობა, 2001. ხელმისაწვდომია: <https://www.oecd.org/mena/governance/35521740.pdf>

- <sup>18</sup> მთავრობის დადგენილება №200 საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და ქვევის ზოგადი წესების განსაზღვრის შესახებ, 20 აპრილი 2017, ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3645402>
- <sup>19</sup> საჯარო მოსამსახურეთა ეთიკისა და ქვევის წესები, 2015, სსიპ - საჯარო სამსახურის ბიურო.
- <sup>20</sup> ქარდავა, ე (რედ)., საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და ქვევის ზოგადი წესების განსაზღვრის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილების კომენტარები,2018, ხელმისაწვდომია: <http://www.csb.gov.ge/media/2797/ethiks-comm.pdf>.
- <sup>21</sup> პროექტი “კეთილსინდისიერებისა და გამჭვირვალობის სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შემუშავება თელავისა და ლაგოდეხის მუნიციპალიტეტების მერიებისთვის.” (2020). ხელმისაწვდომია: [https://idfi.ge/en/develop\\_integrity\\_and\\_transparency\\_strategy\\_and\\_action\\_plan\\_for\\_the\\_city-halls\\_of\\_telavi\\_and\\_lagodekhi\\_municipalities](https://idfi.ge/en/develop_integrity_and_transparency_strategy_and_action_plan_for_the_city-halls_of_telavi_and_lagodekhi_municipalities)
- <sup>22</sup> პროექტი “სენაკის მუნიციპალიტეტის მერიის კეთილსინდისიერებისა და გამჭვირვალობის სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შემუშავება.” (2020). ხელმისაწვდომია: [https://idfi.ge/en/develop\\_building\\_integrity\\_and\\_transparency\\_strategy\\_and\\_action\\_plan\\_for\\_the\\_city\\_hall\\_of\\_senaki\\_municipality](https://idfi.ge/en/develop_building_integrity_and_transparency_strategy_and_action_plan_for_the_city_hall_of_senaki_municipality)
- <sup>23</sup> პროექტი “ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის მერიის კეთილსინდისიერებისა და გამჭვირვალობის სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შემუშავება.” (2020). ხელმისაწვდომია: [https://idfi.ge/en/develop\\_building\\_integrity\\_and\\_transparency\\_strategy\\_and\\_action\\_plan\\_for\\_the\\_city\\_hall\\_of\\_zugdidi\\_municipality](https://idfi.ge/en/develop_building_integrity_and_transparency_strategy_and_action_plan_for_the_city_hall_of_zugdidi_municipality)
- <sup>24</sup> პროექტი “ახალციხის მუნიციპალიტეტის მერიის კეთილსინდისიერებისა და გამჭვირვალობის სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შემუშავება.” (2018-2019). ხელმისაწვდომია: [https://idfi.ge/en/developing\\_transparency\\_and\\_integrity\\_building\\_strategy\\_and\\_action\\_plan\\_for\\_akhaltshikhe\\_municipality](https://idfi.ge/en/developing_transparency_and_integrity_building_strategy_and_action_plan_for_akhaltshikhe_municipality)
- <sup>25</sup> პროექტი დაფინანსდა USAID Good Governance Initiative (GGI) Programme-ის მიერ
- <sup>26</sup> ევროპის საბჭო, ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის დამატებითი ოქმი ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობაში მონაწილეობის მიღების უფლების თაობაზე, ხელმისაწვდომია: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/207>
- <sup>27</sup> საერთაშორისო გამჭვირვალობა, საჩივრის მექანიზმები: გზამკვლევი კარგი პრაქტიკისთვის, 2016, ხელმისაწვდომია: <https://knowledgehub.transparency.org/product/complaint-mechanisms-reference-guide-for-good-practice>
- <sup>28</sup> დანიის ლტოლვილთა საბჭო, საჩივრების მექანიზმის სახელმძღვანელო, 2008, ხელმისაწვდომია: <https://www.alnap.org/help-library/complaints-mechanism-handbook>
- <sup>29</sup> World Vision, არასამთავრობო ორგანიზაციების საჩივრების მექანიზმების მიმოხილვა, 2011, ხელმისაწვდომია: <https://www.alnap.org/help-library/overview-of-ngo-community-complaints-mechanisms-global-accountability-discussion-series>
- <sup>30</sup> საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 31 დეკემბრის N 678 დადგენილება დეცენტრალიზაციის 2020–2025 წლების სტრატეგიისა და დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის განხორციელების 2020-2021 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ, საკანონმდებლო მაცნე, გამოქვეყნების თარიღი: 31/12/2019.
- <sup>31</sup> მომხმარებლის ხმა, სსიპ - იუსტიციის სახლი, ხელმისაწვდომია: <http://www.psh.gov.ge/main/page/7/503>
- <sup>32</sup> ოზურგეთის საკრებულოს ონლაინ შეხვედრები, ხელმისაწვდომია: [http://ozurgeti.mun.gov.ge/?page\\_id=3090](http://ozurgeti.mun.gov.ge/?page_id=3090)
- <sup>33</sup> ოზურგეთის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს ვიდეო-არქივი, ხელმისაწვდომია: <https://www.youtube.com/channel/UC00D3Rorze8JsiG9ptej6Q/videos>
- <sup>34</sup> ოზურგეთის ელექტრონული პეტიციების პორტალი, ხელმისაწვდომია: [http://ozurgeti.mun.gov.ge/?page\\_id=301](http://ozurgeti.mun.gov.ge/?page_id=301)
- <sup>35</sup> ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) დოკუმენტი - სახელმწიფო სერვისების სანდოობა: მოქალაქეების უფლებების დაცვა, 2013, ხელმისაწვდომია: [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2013/reliability-of-public-services-ensuring-citizens-rights\\_gov\\_glance-2013-55-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2013/reliability-of-public-services-ensuring-citizens-rights_gov_glance-2013-55-en)
- <sup>36</sup> ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) რეკომენდაცია საჯარო სამსახურის ხელმძღვანელობა და შესაძლებლობების თაობაზე, 2019, ხელმისაწვდომია: <https://www.oecd.org/gov/pem/recommendation-on-public-service-leadership-and-capability-en.pdf>

- <sup>37</sup> როგორ წარვადგინოთ საჩივარი ევროკავშირის დონეზე, ხელმისაწვდომია: [https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/contact/problems-and-complaints/complaints-about-breaches-eu-law/how-make-complaint-eu-level\\_en](https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/contact/problems-and-complaints/complaints-about-breaches-eu-law/how-make-complaint-eu-level_en)
- <sup>38</sup> ADB, საჩივრის განხილვის მექანიზმების განვითარება, ხელმისაწვდომია: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/29677/building-capacity-grievance-redress-mechanisms.pdf>
- <sup>39</sup> საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, საგადასახადო დავების განმხილველი საბჭო, ხელმისაწვდომია: <https://taxdisputes.gov.ge/en>
- <sup>40</sup> სსიპ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს დავების საბჭო, იხ.: <http://www.procurement.gov.ge/Davebi.aspx>.
- <sup>41</sup> საქართველოს კანონი, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი მუხლი 2, 25/06/1999, ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/en/document/view/16270?publication=33>
- <sup>42</sup> საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლი 62, ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/en/document/view/2244429?publication=44>
- <sup>43</sup> საქართველოს მთავრობა, ადმინისტრაციული საჩივრის ფორმა და ინფორმაცია გასაჩივრების წესის შესახებ, ხელმისაწვდომია: [http://gov.ge/index.php?lang\\_id=geo&sec\\_id=400](http://gov.ge/index.php?lang_id=geo&sec_id=400).
- <sup>44</sup> ევროპის საბჭო, *მამხილებელთა დაცვა, რეკომენდაცია CM/Rec(2014)7 და განმარტებითი მემორანდუმი* (30 აპრილი 2014), ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/16807096c7>; აგრეთვე, ევროპის საბჭოს ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფალთა კონგრესის რეკომენდაცია 435 (2019) *მამხილებელთა დაცვა - გამოწვევები და შესაძლებლობები ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებისთვის* (2019), ხელმისაწვდომია: [https://search.coe.int/congress/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016809f740e](https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016809f740e)
- <sup>45</sup> OECD, 1998 *რეკომენდაცია საჯარო სამსახურში ეთიკური ქცევის გაუმჯობესების შესახებ, საჯარო სამსახურში ეთიკის მართვის პრინციპების ჩათვლით*; OECD, 2003 *რეკომენდაცია საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობის მართვის სახელმძღვანელოს შესახებ*; OECD, 2009 *საერთაშორისო ბიზნეს ტრანზაქციებში უცხოელი თანამდებობის პირების მოსყიდვის შემდგომი ბრძოლის შესახებ საბჭოს რეკომენდაცია*; OECD, *მამხილებელთა ეფექტური დაცვის ვალდებულება*, 2016. დოკუმენტები ხელმისაწვდომია: <https://www.oecd.org/governance/ethics/whistleblower-protection/>
- <sup>46</sup> ევროპის საბჭოს ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფალთა კონგრესი (2019), *მამხილებელთა დაცვის შესახებ, ადგილობრივი და რეგიონალური მთავრობის გამოწვევები და შესაძლებლობები*, ხელმისაწვდომია: [https://search.coe.int/congress/pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016809312bd](https://search.coe.int/congress/pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016809312bd)
- <sup>47</sup> გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია, გაერთიანებული ერების კონვენცია კორუფციის წინააღმდეგ <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>
- <sup>48</sup> გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია, კონვენციის ტექნიკური სახელმძღვანელო. ხელმისაწვდომია: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html>
- <sup>49</sup> ევროპული პარლამენტი და ევროკავშირის საბჭო, *ევროპარლამენტისა და ევროკავშირის საბჭოს დირექტივა (EU) 2019/1937 23 ოქტომბერი 2019 იმ პირობა დაცვის შესახებ, რომლებიც აფიქსირებენ კავშირის კანონის დარღვევას*, ხელმისაწვდომია: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1937>
- <sup>50</sup> ევროპის საბჭო, ევროსაბჭოს სისხლის სამართლის კონვენცია კორუფციის შესახებ, ხელმისაწვდომია: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173>
- <sup>51</sup> ევროპის საბჭო, ევროსაბჭოს სამოქალაქო სამართლის კონვენცია კორუფციის შესახებ, ხელმისაწვდომია: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174>
- <sup>52</sup> საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ, მუხლი 201.
- <sup>53</sup> საქართველოს კანონი „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ მუხლი 20<sup>1</sup>.
- <sup>54</sup> საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 20 აპრილის დადგენილება №200 „საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების განსაზღვრის შესახებ“.
- <sup>55</sup> საქართველოს კანონი „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ მუხლი 204.

<sup>56</sup> საქართველოს კანონი „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ მუხლი 204.

<sup>57</sup> მამხილებლის ელექტრონული გვერდი, ხელმისაწვდომი: [www.mkhileba.gov.ge](http://www.mkhileba.gov.ge)

<sup>58</sup> ევროპის საბჭო, ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია საჯარო მოსამსახურეთა ეთიკის კოდექსებთან დაკავშირებით ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/16806cc1ec>

<sup>59</sup> ევროპის საბჭო, ევროპული ქვეყნის კოდექსი ადგილობრივ და რეგიონულ მმართველობაში ჩართული ყველა პირისთვის ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/16808d3295>

<sup>60</sup> ევროპის საბჭოს ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფალთა კონგრესი, ევროპის საბჭოს კონგრესის რეზოლუცია და რეკომენდაცია ადგილობრივ და რეგიონულ მმართველობაში ინტერესთა კონფლიქტის შესახებ. ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/16808d33d0>.

<sup>61</sup> საჯარო სამსახურში ინტერესთა კონფლიქტის მართვის შესახებ: გზამკვლევი და სახელმწიფოების გამოცდილება, OECD, ხელმისაწვდომია: <http://www.oecd.org/gov/ethics/managingconflictinterestinthepublicservice.htm>

<sup>62</sup> თანამდებობის პირთა ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციები: კორუფციის პრევენციის საშუალება, 2011. ხელმისაწვდომია: <http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/47489446.pdf>

<sup>63</sup> კონსულტაცია, მონაწილეობა და დეკლარირება, რეკონსტრუქციისა და განვითარების საერთაშორისო ბანკი / მსოფლიო (2017), ხელმისაწვდომია: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/28895/121756-WP-PUBLIC-ADD-SERIES-IPNConsultationReportFinalwebwithlinks.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>64</sup> საქართველოს კანონი საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ, საკანონმდებლო მაცნე, მუხლი 14, გამოქვეყნების თარიღი: 11/11/1997.

<sup>65</sup> თანამდებობის პირთა ქონებრივი დეკლარაციების წარდგენის წესი ამერიკის შეერთებულ შტატებსა და საქართველოში, სსიპ - საქართველოს საჯარო სამსახურის ბიურო, ხელმისაწვდომია: <http://www.csb.gov.ge/media/1668/asset-declaration-disclosure-system.pdf>

<sup>66</sup> საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 18 სექტემბრის N 557 დადგენილება ღია მმართველობის პარტნიორობის საქართველოს 2014-2015 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ, საკანონმდებლო მაცნე, გამოქვეყნების თარიღი: 22/09/2014.

<sup>67</sup> საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 14 თებერვლის N 81 დადგენილება შესამოწმებელი თანამდებობის პირის ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციის მონიტორინგის ინსტრუქციის დამტკიცების შესახებ, საკანონმდებლო მაცნე, გამოქვეყნების თარიღი: 15/02/2017.

<sup>68</sup> Open Knowledge Foundation, ხელმისაწვდომია: <http://opendatahandbook.org/guide/en/what-is-open-data/>

<sup>69</sup> ღირებულების შექმნა ღია მონაცემთა საშუალებით (2015). Capgemini Consulting. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2IXSiUE>

<sup>70</sup> დამატებითი ინფორმაციისთვის, გთხოვთ, გაეცნოთ შემდეგ პუბლიკაციებს: ლარი ლესიგი,, ღია მმართველობის მონაცემების პრინციპები, ხელმისაწვდომია: <https://opengovdata.org/>

ვივეკ კუნდრა, ფედერალური გამჭვირვალობის გაუმჯობესების 10 პრინციპი, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/37b8Y4o>

გაერთიანებული სამეფოს საჯარო მონაცემების პრინციპები. ხელმისაწვდომია: <http://data.gov.uk/library/public-data-principles>

<sup>71</sup> ერიკა ბოსიო, სიმეონ ჯანკოვი. რა ზომისაა სახელმწიფო შესყიდვები? (2020). ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3k1QZHh>

<sup>72</sup> დეცენტრალიზაციის სტრატეგია 2020-2025. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3ysrgw7>

<sup>73</sup> OECD აღმოსავლეთ ევროპისა და ცენტრალური აზიის ანტიკორუფციული ქსელი (OECD-ACN), ანტიკორუფციული რეფორმები საქართველოში - სტამბულის ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმის მონიტორინგის მეოთხე რაუნდი, 2016, გვ. 23, რეკომენდაცია 1. ხელმისაწვდომია: <https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Georgia-Round-4-Monitoring-Report-ENG.pdf>.

<sup>74</sup> 1946 წელს თავის პირველ სესიაზე გაეროს გენერალურმა ასამბლეამ მიიღო რეზოლუცია 59(II), სადაც ნათქვამია, რომ „ინფორმაციის თავისუფლება ადამიანის ფუნდამენტური უფლებაა და არის ყველა იმ თავისუფლების ქვაკუთხედი, რომელსაც გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია ეძღვნება“. ხელმისაწვდომია: [https://undocs.org/en/A/RES/59\(II\)](https://undocs.org/en/A/RES/59(II))

ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციის მე-19 მუხლი (1948) აცხადებს, რომ გამოხატვის თავისუფლების ფუნდამენტური უფლება მოიცავს „ინფორმაციისა და იდეების მოძიებას, მიღებასა და გავრცელების თავისუფლებას ნებისმიერი მედიის საშუალებით და საზღვრების მიუხედავად“. ხელმისაწვდომია: [https://www.un.org/en/udhrbook/pdf/udhr\\_booklet\\_en\\_web.pdf](https://www.un.org/en/udhrbook/pdf/udhr_booklet_en_web.pdf)

სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტის (1966) თანახმად, „ყველას აქვს გამოხატვის თავისუფლების უფლება; ეს უფლება მოიცავს თავისუფლებას მოიძიოს, მიიღოს და გაავრცელოს ყველა სახის ინფორმაცია და იდეები, საზღვრების მიუხედავად, ზეპირად. წერილობით ან ბეჭდვით, ხელოვნების სახით, ან მისი არჩევანის ნებისმიერი სხვა საშუალებით.“ ხელმისაწვდომია: <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>

<sup>75</sup> ევროპის საბჭოს კონვენცია ოფიციალური დოკუმენტების წვდომის შესახებ, 2009, ხელმისაწვდომია: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/205>

<sup>76</sup> რეზოლუცია 435 (2018) და რეკომენდაცია 424 (2018) გამჭვირვალობისა და ღია მმართველობის შესახებ, ევროპის საბჭოს ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებათა კონგრესი. ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/16808d341c>

<sup>77</sup> კონვენცია ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის, გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობისა და გარემოს დაცვის საკითხებში მართლმსაჯულების ხელმისაწვდომობის შესახებ. UNECE, 1998, ხელმისაწვდომია: <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>

<sup>78</sup> OECD, საბჭოს რეკომენდაცია ღია მმართველობის შესახებ, 2015. ხელმისაწვდომია: <https://www.oecd.org/gov/Recommendation-Open-Government-Approved-Council-141217.pdf>

<sup>79</sup> გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია, ინფორმაციის თავისუფლების საერთაშორისო კონვენციის მოწვევა [1946] UNGA 87; A/RES/59 (I) (1946 წლის 14 დეკემბერი), ხელმისაწვდომია: <http://www.worldlii.org/int/other/UNGA/1946/87.pdf>; ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაცია (1948), ხელმისაწვდომია: <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

<sup>80</sup> ევროპარლამენტის და ევროკავშირის საბჭოს დირექტივა (EU) 2019/1024 ხელმისაწვდომია: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2019/1024/oj>

<sup>81</sup> საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 18, საკანონმდებლო მაცნე, გამოქვეყნების თარიღი: 24/08/1995.

<sup>82</sup> საზოგადოებრივი მომსახურებით საქართველოს მოსახლეობის კმაყოფილების კვლევა, 2017, გაეროს განვითარების პროგრამა (UNDP), ხელმისაწვდომია: [https://www.ge.undp.org/content/georgia/ka/home/library/democratic\\_governance/citizen-satisfaction-with-public-services-in-georgia--2017.html](https://www.ge.undp.org/content/georgia/ka/home/library/democratic_governance/citizen-satisfaction-with-public-services-in-georgia--2017.html)

<sup>83</sup> ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსი, 2019 წლის ანგარიში, ხელმისაწვდომია: <http://www.lsgindex.org/ge/outcome/view/2/>

<sup>84</sup> პორტალი მომზადდა IDFI-ის მიერ შემუშავებული კონცეფციის შესაბამისად, რათა დაუშვას საჯარო სექტორის მონაცემების ღია და ხელმისაწვდომ ფორმატში გამოქვეყნება, 2014 წელი. ხელმისაწვდომია: <https://idfi.ge/public/upload/pdf/city-best-practice-new.pdf>

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

<sup>86</sup> საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა საქართველოში 2020. ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI), ხელმისაწვდომია: [https://idfi.ge/ge/access\\_to\\_public\\_information\\_in\\_georgia\\_2020](https://idfi.ge/ge/access_to_public_information_in_georgia_2020)

<sup>87</sup> ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსის 2019 წლის შეფასების შედეგები, ხელმისაწვდომია: [https://idfi.ge/ge/ldg\\_index\\_2019\\_results](https://idfi.ge/ge/ldg_index_2019_results). ვიზუალიზაცია ეფუძნება ძირითად მიგნებებს, ხელმისაწვდომია: [https://idfi.ge/ge/lsg\\_index\\_assessment\\_results\\_2019\\_visualization](https://idfi.ge/ge/lsg_index_assessment_results_2019_visualization)

<sup>88</sup> იქვე.

<sup>89</sup> ევროპის საბჭო, ღია მონაცემები უკეთესი საჯარო სერვისებისთვის, 2017, ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/1680703fd3>

<sup>90</sup> ევროპის საბჭოს ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებათა კონგრესი, რეზოლუცია 435 (2018) და რეკომენდაცია 424 (2018) გამჭვირვალობისა და ღია მმართველობის შესახებ, ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/16808d341c>



- <sup>91</sup> გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია, ღია მთავრობის მონაცემები და სერვისები, ხელმისაწვდომია: <https://publicadministration.un.org/en/ogd>
- <sup>92</sup> ღია მთავრობის მონაცემთა სახელმძღვანელო, მსოფლიო ბანკი, ხელმისაწვდომია: <http://opendatatoolkit.worldbank.org/en/>
- <sup>93</sup> ხუთი ვარსკვლავის ღია მონაცემები, ხელმისაწვდომია: <http://5stardata.info/en/>
- <sup>94</sup> ღია მონაცემთა საერთაშორისო ქარტია, 2015, ხელმისაწვდომია: [http://opendatacharter.net/wp-content/uploads/2015/10/opendatacharter-charter\\_F.pdf](http://opendatacharter.net/wp-content/uploads/2015/10/opendatacharter-charter_F.pdf)
- <sup>95</sup> OECD-ის საბჭოს რეკომენდაცია ღია მმართველობის შესახებ, 14 დეკემბერი 2017, ხელმისაწვდომია: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438>
- <sup>96</sup> ღია მონაცემთა პორტალი: <https://data.gov.ge/Datasets>
- <sup>97</sup> საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 12 ნოემბრის N 537 დადგენილება საქართველოს ღია მმართველობის 2018-2019 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ, საკანონმდებლო მაცნე, გამოქვეყნების თარიღი: 13/11/2018.
- <sup>98</sup> საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 4 ოქტომბრის N 484 დადგენილება საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიის განხორციელების 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ, საკანონმდებლო მაცნე, გამოქვეყნების თარიღი: 09/10/2019.
- <sup>99</sup> ღია მონაცემების ხელმისაწვდომობა საქართველოში, 15 იანვარი 2016, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI), ხელმისაწვდომია: <https://idfi.ge/ge/access-to-open-data-in-georgia>
- <sup>100</sup> ღია მონაცემების ხელმისაწვდომობა საქართველოსა და ვიშეგრადის ქვეყნებში, 15 იანვარი 2016, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI), ხელმისაწვდომია: [https://idfi.ge/ge/access\\_to\\_open\\_data\\_ing\\_georgia\\_and\\_visegrad\\_countries](https://idfi.ge/ge/access_to_open_data_ing_georgia_and_visegrad_countries)
- <sup>101</sup> საქართველოს ღია მონაცემთა ლაბორატორია შექმნილია და მართავს ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი. ხელმისაწვდომია: <https://www.datalab.ge/en/>.
- <sup>102</sup> რეზოლუცია 421 (2017) და რეკომენდაცია 405 (2017) ადგილობრივ და რეგიონულ დონეზე სახელმწიფო შესყიდვების გამჭვირვალობის შესახებ, ევროპის საბჭოს ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებათა კონგრესი. ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/168074cf72>
- <sup>103</sup> სახელმწიფო შესყიდვებში კეთილსინდისიერების გაძლიერება: საკონტროლო სია, ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია, 2008, ხელმისაწვდომია: <http://www.oecd.org/gov/ethics/enhancingintegrityinpublicprocurementchecklist.htm>
- <sup>104</sup> OECD, საბჭოს რეკომენდაცია სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ, 18 თებერვალი 2015, ხელმისაწვდომია: <http://www.oecd.org/gov/public-procurement/recommendation/>
- <sup>105</sup> OECD, სახელმწიფო შესყიდვების მექანიზმები: <http://www.oecd.org/governance/procurement/tool-box/>
- <sup>106</sup> მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაცია, შესწორებული შეთანხმება სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ, 2014. ხელმისაწვდომია: [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/gproc\\_e/gp\\_revised\\_gpa\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_revised_gpa_e.htm)
- <sup>107</sup> ევროკავშირი, (2014), ევროპარლამენტისა და საბჭოს 2014 წლის 26 თებერვლის დირექტივა 2014/24/EU სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ. ხელმისაწვდომია: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:02014L0024-20180101>
- <sup>108</sup> გაერო-ს საერთაშორისო სავაჭრო სამართლის კომისია (UNCITRAL), UNCITRAL-ის მოდელი კანონი სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ, 2011. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3Ccj3OW>
- <sup>109</sup> ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკი (EBRD), მზად ხართ ელექტრონული შესყიდვებისთვის? ელექტრონული შესყიდვების რეფორმის გზამკვლევი, 2015. ხელმისაწვდომია: <https://www.ebrd.com/documents/legal-reform/guide-to-e-procurement-reform.pdf>
- <sup>110</sup> ღია კონტრაქტის მონაცემთა სტანდარტი (OCDS). ხელმისაწვდომია: [https://standard.open-contracting.org/latest/en/getting\\_started/](https://standard.open-contracting.org/latest/en/getting_started/)
- <sup>111</sup> UNODC, სახელმძღვანელო სახელმწიფო შესყიდვებში ანტიკორუფციული და სახელმწიფო ფინანსების მართვის შესახებ. 2013. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3BKp1j>

- <sup>112</sup> მსოფლიო ბანკი. სახელმწიფო შესყიდვების ბენჩმარკინგი 2017: სახელმწიფო შესყიდვების მარეგულირებელი სისტემების შეფასება 180 ეკონომიკაში. 2018. ხელმისაწვდომია: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32500>
- <sup>113</sup> საქართველოს კანონი სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ, მუხლი 4, საკანონმდებლო მაცნე, გამოქვეყნების თარიღი: 18/05/2005.
- <sup>114</sup> საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოში რეორგანიზაციისა და საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს დებულებისა და სტრუქტურის დამტკიცების თაობაზე საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 23 აპრილის №306 დადგენილება, საკანონმდებლო მაცნე, გამოქვეყნების თარიღი: 23/04/2014.
- <sup>115</sup> საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, მუხლი 23, საკანონმდებლო მაცნე, გამოქვეყნების თარიღი: 18/05/2005.
- <sup>116</sup> საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 54, საკანონმდებლო მაცნე, გამოქვეყნების თარიღი: 19/02/2014.
- <sup>117</sup> სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემის მომხმარებლის სახელმძღვანელო, სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო, 2016, ხელმისაწვდომია: <http://procurement.gov.ge/getattachment/ELibrary/Manuals/UG-5-02.pdf.aspx>
- <sup>118</sup> დონორის სახსრებით ლოტებად გამოცხადებული შესყიდვის ელექტრონული პროცედურის (DEP) სახელმძღვანელო, სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო, 2020, ხელმისაწვდომია: [http://procurement.gov.ge/getattachment/ELibrary/Manuals/WB\\_E\\_BOOK\\_DEP\\_-\\_Geo\\_2020\\_v3.pdf.aspx](http://procurement.gov.ge/getattachment/ELibrary/Manuals/WB_E_BOOK_DEP_-_Geo_2020_v3.pdf.aspx).
- <sup>119</sup> ქარდავა, ე (რედ.), საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და ქვევის ზოგადი წესების განსაზღვრის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილების კომენტარები, 2018, ხელმისაწვდომია: <http://www.csb.gov.ge/media/2797/ethiks-comm.pdf>.
- <sup>120</sup> კოვიდ-19 კრიზისის დროს მთავრობების მიერ პროაქტიულად გამოსაქვეყნებული ინფორმაციის ნუსხა და რეკომენდაციები კორონა ვირუსთან დაკავშირებული სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელების შესახებ, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI), 2020. ხელმისაწვდომია: [https://idfi.ge/ge/guidelines\\_on\\_the\\_proactive\\_publication\\_of\\_information\\_by\\_governments\\_during\\_the\\_covid-19\\_crisis\\_and\\_on\\_covid-19\\_related\\_public\\_procurement](https://idfi.ge/ge/guidelines_on_the_proactive_publication_of_information_by_governments_during_the_covid-19_crisis_and_on_covid-19_related_public_procurement)
- <sup>121</sup> გამჭვირვალე სახელმწიფო შესყიდვების რეიტინგი (TPPR) - მეთოდოლოგია, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI). 31 მაისი 2018, ხელმისაწვდომია: <https://www.tpp-rating.org/page/eng/methodology>
- <sup>122</sup> საქართველოს შეფასება გამჭვირვალე სახელმწიფო შესყიდვების რეიტინგში (TPPR), ხელმისაწვდომია: <https://www.tpp-rating.org/page/eng/country/georgia>
- <sup>123</sup> ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსი (LSG), ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI), ხელმისაწვდომია: <http://www.lsgindex.org/ge/pages/methodology>.
- <sup>124</sup> აღნიშნულ ვალდებულებას საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 12 ნოემბრის N 537 დადგენილება საქართველოს ღია მმართველობის 2018-2019 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ, საკანონმდებლო მაცნე, გამოქვეყნების თარიღი: 13/11/2018.
- <sup>125</sup> სახელმწიფო შესყიდვების მონაცემები ღია ფორმატში, ხელმისაწვდომია: <http://opendata.spa.ge/>
- <sup>126</sup> ახალციხის მუნიციპალიტეტის მერიის კეთილსინდისიერების და გამჭვირვალობის ამბლებების სამოქმედო გეგმა, ხელმისაწვდომია: <https://www.akhaltsikhe.ge/ge/strategiakoncepciagegma>
- <sup>127</sup> სენაკის მუნიციპალიტეტის მერიისთვის გამჭვირვალობის, ანგარიშვალდებულების და კეთილსინდისიერების სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შემუშავება, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI) ხელმისაწვდომია: [https://idfi.ge/ge/develop\\_building\\_integrity\\_and\\_transparency\\_strategy\\_and\\_action\\_plan\\_for\\_the\\_city\\_hall\\_of\\_senaki\\_municipality](https://idfi.ge/ge/develop_building_integrity_and_transparency_strategy_and_action_plan_for_the_city_hall_of_senaki_municipality).
- <sup>128</sup> საჯარო სექტორის ბუღალტრული აღრიცხვის სტანდარტების საერთაშორისო საბჭო (IPSASB), ხელმისაწვდომია: <https://www.iasplus.com/en/resources/global-organisations/ipsasb>
- <sup>129</sup> უმაღლესი აუდიტის ინსტიტუციების საერთაშორისო სტანდარტები, ხელმისაწვდომია: <http://www.issai.org/>
- <sup>130</sup> საქართველოს ორგანული კანონი სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ, საკანონმდებლო მაცნე, გამოქვეყნების თარიღი: 15/01/2009.

<sup>131</sup> სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის გენერალური აუდიტორის 2019 წლის 26 ნოემბრის ბრძანება N 009746/21 სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის აუდიტორთა ეთიკის კოდექსის დამტკიცების შესახებ, საკანონმდებლო მაცნე, გამოქვეყნების თარიღი: 28/11/2019.

<sup>132</sup> შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტირება, საჯარო აუდიტის ინსტიტუტი, 2015, ხელმისაწვდომია: <https://sao.ge/files/kanonmdebloba/pubnication/biujetireba-2016.pdf>

<sup>133</sup> OECD, დემოკრატიის დაფინანსება – პოლიტიკური პარტიების და საარჩევნო კამპანიების დაფინანსება, OECD, (2016) ხელმისაწვდომია აქ: <https://bit.ly/3roNrAN>.

<sup>134</sup> კონგრესის რეზოლუცია 402 (2016) „საარჩევნო პროცესების დროს ადმინისტრაციული რესურსების არამიზნობრივი გამოყენების შესახებ“, ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/1680719382>

<sup>135</sup> გაილაინები და ანგარიში პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების შესახებ („დემოკრატია სამართლის მეშვეობით“ ევროპული კომისია (ვენეციის კომისია), 2001 წ.), ხელმისაწვდომია: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(2001\)008-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(2001)008-e)

<sup>136</sup> ვენეციის კომისიის მოსაზრებებისა და მოხსენებების შედეგადად პოლიტიკურ პარტიებთან დაკავშირებით („დემოკრატია სამართლის მეშვეობით“ ევროპული კომისია (ვენეციის კომისია), 2013 წ.), ხელმისაწვდომია: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2013\)045-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2013)045-e)

<sup>137</sup> მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია Rec(2003)4 წევრ ქვეყნებს პოლიტიკური პარტიების დაფინანსებისა და საარჩევნო კამპანიის დროს კორუფციის წინააღმდეგ საერთო წესების შესახებ, ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/16806cc1f1>

<sup>138</sup> დამატებით ინფორმაციისთვის იხილეთ: <https://transparency.ge/en/post/second-interim-report-monitoring-campaign-finances-and-administrative-resources>

<sup>139</sup> დამატებით ინფორმაციისთვის იხილეთ: <https://idfi.ge/en/idfis-research-political-donations>

<sup>140</sup> ევროპის საბჭოს, ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტია. ევროპის საბჭო (1985), ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/168007a088>

<sup>141</sup> ევროპის საბჭოს ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფლებათა კონგრესი (2009), ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის დამატებითი ოქმი ადგილობრივი ხელისუფლების საქმეებში მონაწილეობის უფლების შესახებ, ხელმისაწვდომია: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=207>

<sup>142</sup> სოფლის/დაბის/ქალაქის მოსახლეობის თვითორგანიზაციისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის ფორმა, რომელიც უზრუნველყოფს შესაბამის დასახლებაში რეგისტრირებული ამომრჩევლის ამ დასახლებისა და მუნიციპალიტეტისათვის მნიშვნელოვანი საკითხების განხილვის, გადაწყვეტისა და აღნიშნული მუნიციპალიტეტის ორგანოების წინაშე ინიცირების პროცესებში ქმედით ჩართულობას.

<sup>143</sup> მონაწილეობის ფორმა, რომლის მიხედვითაც, მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა არანაკლებ 1%-ს ან საერთო კრებას შეუძლია შეიტანოს ერთობლივი განცხადება საკრებულოში.

<sup>144</sup> მუნიციპალიტეტის მერის სათათბირო ორგანო, რომლის შემადგენლობაში შედიან მეწარმე იურიდიული პირების, არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის წარმომადგენლები. სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს შემადგენლობას ამტკიცებს მუნიციპალიტეტის მერი და მისი შემადგენლობა განისაზღვრება არანაკლებ 10 წევრით.

<sup>145</sup> სხდომები საჯაროა, გარდა საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული შემთხვევებისა. ნებისმიერ პირს აქვს უფლება, წინასწარი შეტყობინების ან/და წინასწარი ნებართვის გარეშე დაესწროს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს და მისი კომისიის საჯარო სხდომებს. საჯარო სხდომებზე დამსწრე პირებს უფლება აქვთ, დაუსვან შეკითხვები თავმჯდომარეს, მომხსენებელს და თანამომხსენებელს.

<sup>146</sup> მუნიციპალიტეტის მერი და მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრი ვალდებული არიან, წელიწადში ერთხელ მაინც, არაუგვიანეს 1 ნოემბრისა, მოაწყონ საჯარო შეხვედრები მუნიციპალიტეტის ამომრჩეველებთან და წარუდგინონ მათ ანგარიში გაწეული მუშაობის შესახებ, ანგარიშის განხილვისას უპასუხონ მუნიციპალიტეტის ამომრჩეველთა მიერ დასმულ შეკითხვებს.

<sup>147</sup> საქართველოს მუნიციპალიტეტების ერთიანი ეროვნული შეფასება (LSG ინდექსი), 2019. ხელმისაწვდომია: <http://www.lsgindex.org/ge/outcome/view/2/>

<sup>148</sup> ევროპის საბჭო, ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის დამატებითი ოქმი ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობაში მონაწილეობის მიღების უფლების თაობაზე, ხელმისაწვდომია: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/207>

<sup>149</sup> პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღების პროცესში სამოქალაქო მონაწილეობის სახელმძღვანელო, ევროპის საბჭო, 2017. ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/guidelines-for-civil-participation-in-political-decision-making-en/16807626cf>

<sup>150</sup> მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია CM/Rec(2018)4 წევრ სახელმწიფოებს ადგილობრივ საზოგადოებრივ ცხოვრებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის შესახებ, ევროპის საბჭო, ხელმისაწვდომია: <http://rm.coe.int/16807954c3>

<sup>151</sup> ევროპის საბჭოს ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებათა კონგრესი (2018), რეზოლუცია 435 (2018) და რეკომენდაცია 424 (2018) გამჭვირვალობისა და ღია მმართველობის შესახებ, ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/16808d341c>

<sup>152</sup> OECD, საბჭოს რეკომენდაცია ღია მმართველობის შესახებ, 14 დეკემბერი 2017. ხელმისაწვდომია: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438>

<sup>153</sup> ევროპის საბჭოს საერთაშორისო არასამთავრობო ორგანიზაციების კონფერენცია, გადაწყვეტილების მიღების პროცესში სამოქალაქო მონაწილეობის კარგი პრაქტიკის კოდექსი, მიღებული ევროპის საბჭოს საერთაშორისო არასამთავრობო ორგანიზაციების კონფერენციის მიერ (2009), ხელმისაწვდომია: <http://www.coe.int/en/web/ingo/civil-participation>

<sup>154</sup> არაკომერციული სამართლის ევროპული ცენტრი (ECNL) ევროპის დემოკრატიისა და მმართველობის კომიტეტისთვის, ევროპის საბჭოს ევროსაბჭო, სამოქალაქო მონაწილეობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. ევროპის საბჭოს წევრ ქვეყნებში სტანდარტებისა და პრაქტიკის მიმოხილვა, არაკომერციული სამართლის ევროპული ცენტრი (ECNL) დემოკრატიისა და მმართველობის ევროპული კომიტეტისთვის, ევროპის საბჭოს COE (2016), ხელმისაწვდომია:

[http://ecnl.org/wp-content/uploads/2016/10/Civil-participation-in-decision-making-processes\\_EN-An-Overview-of-Standards-and-Practices-in-CoE-Member-States.pdf](http://ecnl.org/wp-content/uploads/2016/10/Civil-participation-in-decision-making-processes_EN-An-Overview-of-Standards-and-Practices-in-CoE-Member-States.pdf)

<sup>155</sup> OECD-ის სახელმძღვანელო პრინციპები ღია და ინკლუზიური პოლიტიკის შემუშავებისთვის, 2010, ხელმისაწვდომია: <http://www.oecd.org/gov/46560128.pdf>

<sup>156</sup> საზოგადოების ჩართულობა უკეთესი პოლიტიკისა და მომსახურებისთვის, ხელმისაწვდომია: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264048874-en>

<sup>157</sup> საჯარო სექტორის ინოვაციების ობსერვატორია, ხელმისაწვდომია: <https://www.oecd.org/governance/observatory-public-sector-innovation/blog/page/findingtherighttools.htm>

<sup>158</sup> ღია მმართველობის სახელმძღვანელო, ხელმისაწვდომია: <https://www.opengovpartnership.org/documents/the-open-government-guide/>

<sup>159</sup> OGP Toolbox: გლობალური ჰაკათონი და მის ფარგლებს გარეთ, პაულა ფორტუზა და იოჰან რიჩერი, 2017, ხელმისაწვდომია: <https://www.opengovpartnership.org/resources/ogp-toolbox>

<sup>160</sup> როდრიგო დ. და ანდრეს ამო პ. (2006)., ფონური დოკუმენტი საჯარო კონსულტაციების შესახებ, ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია OECD, ხელმისაწვდომია: <https://www.oecd.org/mena/governance/36785341.pdf>

<sup>161</sup> საჯარო სექტორის ინოვაციების ქსელი, ავსტრალიის მთავრობა, ხელმისაწვდომია: <https://innovation.govspace.gov.au>

<sup>162</sup> ხელმისაწვდომია: <https://www.gov.uk/guidance/open-policy-making-toolkit>

<sup>163</sup> ფორუმი ეთიკური AI, ტექნოლოგიების შესახებ გადაწყვეტილებების დემოკრატიზაცია. ინსტრუმენტთა ნაკრები (2019), ხელოვნების სამეფო საზოგადოება, გაერთიანებული სამეფო, ხელმისაწვდომია: <https://www.thersa.org/globalassets/reports/2019/democratising-decisions-tech-report.pdf>

<sup>164</sup> საქართველოს ორგანული კანონი საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლი 85, საკანონმდებლო მაცნე, გამოქვეყნების თარიღი: 19/02/2014.

<sup>165</sup> საქართველოს ორგანული კანონი საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლი 85-88, საკანონმდებლო მაცნე, გამოქვეყნების თარიღი: 19/02/2014.

<sup>166</sup> ღია მმართველობის პარტნიორობის (OGP) საპილოტე პროგრამა, ინფორმაცია ქალაქ თბილისის მონაწილეობის შესახებ ხელმისაწვდომია: <https://www.opengovpartnership.org/members/tbilisi-georgia/>

<sup>167</sup> ღია მმართველობის პარტნიორობის (OGP) ფარგლებში თბილისის 2017 წლის სამოქმედო გეგმა, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2Lu0DmR>

<sup>168</sup> აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი საბჭოს ღია მმართველობის საბჭო, ხელმისაწვდომია: <http://www.sca.ge/geo/static/326>

<sup>169</sup> აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლეს საბჭოში ღია მმართველობის საბჭოს საკონსულტაციო ჯგუფი შეიქმნა, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI), 2020, ხელმისაწვდომია: [https://idfi.ge/ge/open\\_governance\\_council\\_of\\_the\\_supreme\\_council\\_of\\_the\\_autonomous\\_republic\\_of\\_ajara\\_established\\_the\\_consultative\\_group](https://idfi.ge/ge/open_governance_council_of_the_supreme_council_of_the_autonomous_republic_of_ajara_established_the_consultative_group)

<sup>170</sup> ევროპის საბჭო, ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის დამატებითი ოქმი ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობაში მონაწილეობის მიღების უფლების თაობაზე, ხელმისაწვდომია: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/207>

<sup>171</sup> რეზოლუცია 405 (2016) გენდერული ბიუჯეტირების შესახებ, ევროპის საბჭოს ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებათა კონგრესი. ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/1680718ce9>

<sup>172</sup> ჰეიმანს ჯ., სახელმწიფო ხარჯების მენეჯმენტში მონაწილეობის გაძლიერება: პოლიტიკის რეკომენდაციები ძირითადი დაინტერესებული მხარეებისთვის, პოლიტიკის მოკლე ინფორმაცია No. 22, ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია, 2002. ხელმისაწვდომია: [http://www.oecd-ilibrary.org/development/strengthening-participation-in-public-expenditure-management\\_640564834060](http://www.oecd-ilibrary.org/development/strengthening-participation-in-public-expenditure-management_640564834060)

<sup>173</sup> შაჰ ა. (რედ.), მონაწილეობითი ბიუჯეტირება, საჯარო სექტორის მმართველობა და ანგარიშვალდებულების სერია, მსოფლიო ბანკი, 2007 წელი, ვაშინგტონი. ხელმისაწვდომია: <https://documents.worldbank.org/curated/en/635011468330986995/pdf/394980REVISED0101OFFICIAL0USE00NLY1.pdf>

<sup>174</sup> 72 ხშირად დასმული კითხვები მონაწილეობითი ბიუჯეტირების შესახებ, ურბანული მმართველობის ინსტიტუტის სერია, გაეროს ჰაბიტატი, ივლისი 2004, კიოტო. ხელმისაწვდომია: <https://un-habitat.org/books/72-frequently-asked-questions-about-participatory-budgeting/>

<sup>175</sup> Dias N., Enríquez S. and Júlio S. (eds.), მონაწილეობითი ბიუჯეტირების მსოფლიო ატლასი, 2019. ხელმისაწვდომია: <https://www.oficina.org.pt/participatory-budgeting-world-atlas-2019.html>

<sup>176</sup> მონაწილეობით ბიუჯეტირების სამსახური, მექანიზმები და სახელმძღვანელოები, 2010-2013. ხელმისაწვდომია: <https://pbnetwork.org.uk/participatory-budgeting-toolkits-and-how-to-guides/>

<sup>177</sup> სუბნაციონალური ღია ბიუჯეტის კვლევის კითხვარი, საერთაშორისო ბიუჯეტის პარტნიორობა, ოქტომბერი, 2013. ხელმისაწვდომია: [https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/SN-OBS\\_Questionnaire\\_final020514vrquestions\\_em.pdf](https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/SN-OBS_Questionnaire_final020514vrquestions_em.pdf)

<sup>178</sup> ფისკალურ პოლიტიკაში საზოგადოების მონაწილეობის პრინციპები, GIFT. ხელმისაწვდომია: [http://www.fiscaltransparency.net/pp\\_principles/](http://www.fiscaltransparency.net/pp_principles/)

<sup>179</sup> სალამაძე, ვ (რედ.), მონაწილეობითი ბიუჯეტირების გზამკვლევი, 2020. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3mfEvt5>

<sup>180</sup> მოქალაქეთა ჩართულობის პრაქტიკის შეფასება ბათუმის, ქუთაისის და ახალციხის მუნიციპალიტეტებში, მარტი 2017, გვ. 7, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI). ხელმისაწვდომია: [https://idfi.ge/public/upload/IDFI\\_Photos\\_2017/idfi\\_general/Engagement\\_Practice\\_Assessment\\_in\\_Municipalities\\_of\\_Georgia\\_Final\\_geo.pdf](https://idfi.ge/public/upload/IDFI_Photos_2017/idfi_general/Engagement_Practice_Assessment_in_Municipalities_of_Georgia_Final_geo.pdf)

<sup>181</sup> მოქალაქის გზამკვლევი 2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონზე, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, ხელმისაწვდომია: <https://www.mof.ge/4786>

<sup>182</sup> სალამაძე, ვ (რედ.), მონაწილეობითი ბიუჯეტირების გზამკვლევი, 2020. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3mfEvt5>

<sup>183</sup> იქვე.

<sup>184</sup> ვალდებულება 4: მოქალაქეთა ჩართულობის გაუმჯობესება საბიუჯეტო პროცესებში ქალაქ ბათუმში მონაწილეობითი ბიუჯეტირების ინსტიტუციური მექანიზმის დანერგვით, საქართველოს ღია მმართველობის სამოქმედო გეგმა 2018-2019: ხელმისაწვდომია: <https://www.opengovpartnership.org/documents/georgia-action-plan-2018-2019/>

<sup>185</sup> ღია მმართველობა საქართველო, მონაწილეობითი ბიუჯეტირება, ხელმისაწვდომია: <https://ogpgeorgia.gov.ge/projects/idea-batumi/>

- <sup>186</sup> ევროპის საბჭო, ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის დამატებითი ოქმი ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობაში მონაწილეობის მიღების უფლების თაობაზე, ხელმისაწვდომია: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/207>
- <sup>187</sup> დოკუმენტი საჯარო კონსულტაციებთან დაკავშირებით, OECD, ხელმისაწვდომია: <https://www.oecd.org/mena/governance/36785341.pdf>
- <sup>188</sup> პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღების პროცესში სამოქალაქო მონაწილეობის სახელმძღვანელო, ევროპის საბჭო, ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/16807626cf>
- <sup>189</sup> მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია CM/Rec(2018)4 წევრ სახელმწიფოებს ადგილობრივ საზოგადოებრივ ცხოვრებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის შესახებ, ევროპის საბჭო, ხელმისაწვდომია: <http://rm.coe.int/16807954c3>
- <sup>190</sup> OECD საბჭოს რეკომენდაცია ღია მმართველობის შესახებ, 14 დეკემბერი 2017. ხელმისაწვდომია: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438>
- <sup>191</sup> ხელმისაწვდომობა: გაიდლაინები საჯარო სექტორის ორგანოებთან კონსულტაციის შესახებ (2016), ირლანდიის რესპუბლიკა, ხელმისაწვდომია: [https://www.hpra.ie/docs/default-source/publications-forms/corporate-policy-documents/reaching\\_out\\_-\\_guidelines\\_on\\_consultation\\_for\\_public\\_sector\\_bodies.pdf?sfvrsn=2](https://www.hpra.ie/docs/default-source/publications-forms/corporate-policy-documents/reaching_out_-_guidelines_on_consultation_for_public_sector_bodies.pdf?sfvrsn=2)
- <sup>192</sup> კიევის საქალაქო საბჭო, ხელმისაწვდომია: <http://kmr.gov.ua/uk/comisii/26/public-hearings>
- <sup>193</sup> საქართველოს კანონი „გარემოს დაცვითი შეფასების კოდექსი“, საკანონმდებლო მაცნე, მუხლი 32, გამოქვეყნების თარიღი: 21/06/2017.
- <sup>194</sup> პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემის რეფორმის სტრატეგია, საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია, 23 მაისი, 2015, ხელმისაწვდომია: [http://www.gov.ge/files/425\\_49310\\_540377\\_PolicyPlanningSystemReformStrategyandActionPlan.pdf](http://www.gov.ge/files/425_49310_540377_PolicyPlanningSystemReformStrategyandActionPlan.pdf)
- <sup>195</sup> ადგილობრივი თვითმმართველობის ინდექსის 2019 წლის შეფასების შედეგები, ხელმისაწვდომია: [https://idfi.ge/ge/ldg\\_index\\_2019\\_results](https://idfi.ge/ge/ldg_index_2019_results)
- <sup>196</sup> ევროპის საბჭო, ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის დამატებითი ოქმი ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობაში მონაწილეობის მიღების უფლების თაობაზე, ხელმისაწვდომია: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/207>
- <sup>197</sup> ელექტრონული დემოკრატიის დაპირება და პრობლემები: ონლაინ მოქალაქეების ჩართულობის გამოწვევები, OECD, 2003, ხელმისაწვდომია: <http://www.oecd.org/gov/digital-government/35176328.pdf>
- <sup>198</sup> საქართველოს ორგანული კანონი საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლი 86, საკანონმდებლო მაცნე, გამოქვეყნების თარიღი: 19/02/2014.
- <sup>199</sup> მოქალაქეთა მონაწილეობა ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში, მმართველობითი სისტემების განვითარების ცენტრი, 2017, გვ. 39-66, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/37YNMRo>
- <sup>200</sup> ჰაერის ხარისხის უწყვეტი მონიტორინგისთვის ფოტომი პეტიცია შეიქმნა, 30 ივნისი 2020, ხელმისაწვდომია: <https://droa.ge/?p=76998>
- <sup>201</sup> ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის წევრი სახელმწიფოების მიერ ვალდებულებებისა და ვალდებულებების შესრულების კომიტეტი (მონიტორინგის კომიტეტი), ადგილობრივ დონეზე რეფერენდუმების ჩატარება (2021).
- <sup>202</sup> „დემოკრატია სამართლის მეშვეობით“ ევროპული კომისია (ვენეციის კომისია), - რეფერენდუმებზე კარგი პრაქტიკის კოდექსი, ხელმისაწვდომია: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)008rev-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)008rev-cor-e)
- <sup>203</sup> ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის დეკლარაცია რეფერენდუმების კარგი პრაქტიკის კოდექსის შესახებ, ხელმისაწვდომია: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)008rev-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)008rev-cor-e)
- <sup>204</sup> ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებათა კონგრესი, რეზოლუცია 472 (2021) ადგილობრივ დონეზე რეფერენდუმის ჩატარების შესახებ, ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/res-472-2021-en-local-referendums-monitoring-committee-rapporteur-vlad/1680a2dfdf>
- <sup>205</sup> გაეროს მდგრადი განვითარების მიზნები. ხელმისაწვდომია: <https://sdgs.un.org/goals>

<sup>206</sup> რეფერენდუმის შესახებ საქართველოს კანონი, ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/document/view/33028?publication=12>

<sup>207</sup> საქართველოს მიერ გამოვლენილი პროგრესი ასევე აღიარებულია სხვადასხვა საერთაშორისო მაჩვენებლების, კვლევებისა და ანგარიშების მიერ : საერთაშორისო გამჭვირვალობა - Global Corruption Barometer; ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკი (EBRD) - Life In Transition Survey; საერთაშორისო საფინანსო კორპორაცია (IFC) - Business Perception Survey; მსოფლიო ბანკი - Ease of Doing Business Survey, კანონის უზენაესობის ინდექსი და მონიტორინგის ანგარიშები GRECO-სა და OECD-ს ანტიკორუფციული ქსელიდან.

<sup>208</sup> IDFI საქართველოს ანტიკორუფციული მაჩვენებლები უარესდება, ხელმისაწვდომია: [https://idfi.ge/ge/article\\_on\\_antikorruption\\_rankings](https://idfi.ge/ge/article_on_antikorruption_rankings)

<sup>209</sup> ევროპარლამენტის 2018 წლის 14 ნოემბრის რეზოლუცია საქართველოსთან ევროკავშირის ასოცირების შესახებ შეთანხმების განხორციელებასთან დაკავშირებით (2017/2282(INI)).

<sup>210</sup> აღმოსავლეთ ევროპა და ცენტრალური აზია: სუსტი შემოწმებები და ბალანსები საფრთხეს უქმნის ანტიკორუფციულ ძალისხმევას, 2019.

<sup>211</sup> საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასება (2020), ხელმისაწვდომია: [https://transparency.ge/sites/default/files/nis\\_report\\_ge\\_0.pdf](https://transparency.ge/sites/default/files/nis_report_ge_0.pdf)

<sup>212</sup> მეოთხე შეფასების რაუნდი - კორუფციის პრევენცია პარლამენტის წევრებთან, მოსამართლეებთან და პროკურორებთან მიმართებაში, GRECO (2019), ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/168095529a>

<sup>213</sup> ანტიკორუფციული რეფორმები საქართველოში - სტამბულის ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმის მონიტორინგის მეოთხე რაუნდი, OECD-CAN, 2016, გვ. 23, რეკომენდაცია 1, ხელმისაწვდომია: <https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Georgia-Round-4-Monitoring-Report-ENG.pdf>.

<sup>214</sup> საქართველოს კანონი საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ, 17 ოქტომბერი 1997, ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/33550?publication=72>.

<sup>215</sup> საქართველოს კანონი სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ, 26 მარტი 2010, ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/document/view/91618?publication=9>.

<sup>216</sup> საქართველოს კანონი საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, 18 დეკემბერი 2009, ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/document/view/91006>.

<sup>217</sup> საქართველოს კანონი სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ, 20 აპრილი 2005, ხელმისაწვდომია ბმულზე: <https://matsne.gov.ge/document/view/31252?publication=73>.

<sup>218</sup> OECD-ის კონვენცია საერთაშორისო ბიზნეს-ტრანზაქციებში უცხოელი საჯარო მოხელეების მექრთამეობასთან ბრძოლის შესახებ, ხელმისაწვდომია: <http://www.oecd.org/corruption/oecdanti-briberyconvention.htm>

<sup>219</sup> მექრთამეობის საწინააღმდეგო საერთაშორისო სტანდარტი 37001, ხელმისაწვდომია: <https://www.iso.org/iso-37001-anti-bribery-management.html>

<sup>220</sup> OECD-ის კარგი პრაქტიკის სახელმძღვანელო შიდა კონტროლზე, ეთიკასა და შესაბამისობაზე, ხელმისაწვდომია: <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/44884389.pdf>

<sup>221</sup> საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო, დანამაულის სტატისტიკა, ხელმისაწვდომია: <https://info.police.ge/uploads/5e3a6b603887b.pdf>

<sup>222</sup> ბიზნესის მექრთამეობის რისკის ინდექსი 2020, IDFI, ხელმისაწვდომია: [https://idfi.ge/en/business\\_bribery\\_risk\\_index\\_2020](https://idfi.ge/en/business_bribery_risk_index_2020).

<sup>223</sup> კორუფციის აღქმის ინდექსი, საერთაშორისო გამჭვირვალობა (2021 წლის იანვარი), ხელმისაწვდომია: <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/geo>

<sup>224</sup> „კორუფცია საქართველოში: საზოგადოებრივი აზრის კვლევის შედეგები“, კავკასიის კვლევითი რესურსების ცენტრი (CRRC) და საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო, 10 ივნისი, 2020. ხელმისაწვდომია: <https://transparency.ge/en/post/corruption-georgia-results-public-opinion-survey>

<sup>225</sup> იქვე.

<sup>226</sup> „NDI: საზოგადოების დამოკიდებულება საქართველოში, 2020 წლის აგვისტო“, კავკასიის კვლევითი რესურსების ცენტრი საქართველო. ხელმისაწვდომია: <http://caucasusbarometer.org>

- <sup>227</sup> ინფორმაცია ხელმისაწვდომია: ანტიკორუფციულმა სააგენტომ ქრთამის აღების ფაქტზე ერთი პირი დააკავა (ssg.gov.ge).
- <sup>228</sup> ინტერესთა კონფლიქტის მართვა საჯარო სამსახურში: OECD სახელმძღვანელო პრინციპები და ქვეყნის გამოცდილება, OECD, 2003, გვ. 24. ხელმისაწვდომია: <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994419.pdf>
- <sup>229</sup> მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია No. R (2000) 10 წევრი სახელმწიფოების საჯარო მოხელეთა ქცევის კოდექსების შესახებ, ევროპის საბჭო. ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/16806cc1ec>
- <sup>230</sup> რუზოლუცია 433 (2018) ევროპული ქცევის კოდექსის შესახებ ადგილობრივ და რეგიონულ მმართველობაში ჩართული ყველა პირისთვის, ევროპის საბჭოს ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებათა კონგრესი. ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/16808d3295>
- <sup>231</sup> რუზოლუცია 434 (2018) და რეკომენდაცია 423 (2018) ადგილობრივ და რეგიონულ დონეზე ინტერესთა კონფლიქტის შესახებ, ევროპის საბჭოს ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებათა კონგრესი. ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/16808d33d0>
- <sup>232</sup> OECD-ის სახელმძღვანელო პრინციპები საჯარო სამსახურში ინტერესთა კონფლიქტის მართვის შესახებ, ხელმისაწვდომია: <http://www.oecd.org/gov/ethics/managingconflictinterestinthepublicservice.htm>
- <sup>233</sup> რუზოლუცია 421 (2017) და 405 (2017) რეკომენდაცია ადგილობრივ და რეგიონულ დონეზე სახელმწიფო შესყიდვების გამჭვირვალობის შესახებ, ევროპის საბჭოს ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებათა კონგრესი. ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/168074cf72>
- <sup>234</sup> სახელმწიფო შესყიდვების კეთილსინდისიერების გაზრდა: საკონტროლო სია, ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია, 2008. ხელმისაწვდომია: <http://www.oecd.org/gov/ethics/enhancingintegrityinpublicprocurementchecklist.htm>
- <sup>235</sup> გაერთიანებული ერების კონვენცია კორუფციის წინააღმდეგ, ხელმისაწვდომია: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>
- <sup>236</sup> გაერთიანებული ერების კონვენცია კორუფციის წინააღმდეგ, კონვენციის ტექნიკური სახელმძღვანელო <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html>
- <sup>237</sup> ევროსაბჭოს სისხლის სამართლის კანონმდებლობის კონვენცია კორუფციის შესახებ (ETS No. 173), ხელმისაწვდომია: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173>
- <sup>238</sup> ევროსაბჭოს სამოქალაქო სამართლის კონვენცია კორუფციის შესახებ (ETS No. 174), ხელმისაწვდომია: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174>
- <sup>239</sup> კონვენცია კორუფციის წინააღმდეგ მოხელეთა ჩართულობით, ევროკავშირი, ოფიციალური ჟურნალი C 195, 25/06/1997 P. 0002 – 0011. ხელმისაწვდომია: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:I33027>
- <sup>240</sup> OECD-ის რეკომენდაცია საჯარო კეთილსინდისიერების შესახებ, OECD, 2017. ხელმისაწვდომია: <http://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity/>.
- <sup>241</sup> საქართველოს თვითმმართველობის კოდექსის 52-ე მუხლი, იხილეთ ბმული <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2244429>
- <sup>242</sup> ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი, „IDFI აფასებს ქონებრივი დეკლარაციების მონიტორინგის ახალ მექანიზმს“, 2017 წლის 11 აპრილი. ხელმისაწვდომია: [https://idfi.ge/en/new\\_system\\_property\\_declaration\\_idfi\\_evaluation](https://idfi.ge/en/new_system_property_declaration_idfi_evaluation)
- <sup>243</sup> 2017 წელს 284 ქონებრივი დეკლარაცია შემოწმდა; 2018 წელს - 448; და 2019 წელს რაოდენობა გაიზარდა 607-მდე.
- <sup>244</sup> ინფორმაცია ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2RiMhou>
- <sup>245</sup> ინფორმაცია ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/2FKycer>
- <sup>246</sup> ინფორმაცია ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/37oerWk>
- <sup>247</sup> შესაძლო ინტერესთა კონფლიქტი საჩხერის მუნიციპალიტეტის გამგეობაში, 2016 წლის 20 იანვარი, საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, იხილეთ ბმული <http://www.transparency.ge/ge/blog/shesadzlo-interesta-konplikti-sachkheris-munitsipalitetis-gamgeobashi>
- <sup>248</sup> გაერთიანებული ერების კონვენცია კორუფციის წინააღმდეგ, ხელმისაწვდომია: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>



- <sup>249</sup> გაერთიანებული ერების კონვენცია კორუფციის წინააღმდეგ, კონვენციის ტექნიკური სახელმძღვანელო <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html>
- <sup>250</sup> ევროსაბჭოს სისხლის სამართლის კანონმდებლობის კონვენცია კორუფციის შესახებ (ETS No. 173), ხელმისაწვდომია: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173>
- <sup>251</sup> ევროსაბჭოს სამოქალაქო სამართლის კონვენცია კორუფციის შესახებ (ETS No. 174), ხელმისაწვდომია: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174>
- <sup>252</sup> კონვენცია კორუფციის წინააღმდეგ მოხელეთა ჩართულობით, ევროკავშირი, ოფიციალური ჟურნალი C 195, 25/06/1997 P. 0002 – 0011. ხელმისაწვდომია: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:I33027>
- <sup>253</sup> მითვისება-გაფლანგვა და სხვა ყველაზე ხშირი ფინანსური დანაშაულები საქართველოში, 2014 წლის 7 აპრილი, IDFI
- <sup>254</sup> საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 182 მუხლი
- <sup>255</sup> საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო - შინაგან საქმეთა სამინისტრომ დიდი ოდენობით თანხების თაღლითურად დაუფლებისა და უკანონო შემოსავლის ლეგალიზაციის მასშტაბური საერთაშორისო სქემა გამოავლინა - დაკავებულია 11 პირი (police.ge), ხელმისაწვდომია: <https://police.ge/ge/shinagan-saqmeta-saministrom-didi-odenobit-tankhebis-taghliturad-dauflebis-da-ukanono-shemosavlis-legalizatsiis-masshtaburi-saertashoriso-sqema-gamoavlina-dakavebulia-11-piri/14515>
- <sup>256</sup> გაერთიანებული ერების კონვენცია კორუფციის წინააღმდეგ, ხელმისაწვდომია: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>
- <sup>257</sup> გაერთიანებული ერების კონვენცია კორუფციის წინააღმდეგ, კონვენციის ტექნიკური სახელმძღვანელო <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html>
- <sup>258</sup> ევროსაბჭოს სისხლის სამართლის კანონმდებლობის კონვენცია კორუფციის შესახებ (ETS No. 173), ხელმისაწვდომია: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173>
- <sup>259</sup> ევროსაბჭოს სამოქალაქო სამართლის კონვენცია კორუფციის შესახებ (ETS No. 174), ხელმისაწვდომია: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174>
- <sup>260</sup> კონვენცია კორუფციის წინააღმდეგ მოხელეთა ჩართულობით, ევროკავშირი, ოფიციალური ჟურნალი C 195, 25/06/1997 P. 0002 – 0011. ხელმისაწვდომია: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:I33027>
- <sup>261</sup> დანაშაულის სტატისტიკა 2014-2015 , საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო
- <sup>262</sup> საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო, რეგისტრირებული დანაშაულის სტატისტიკა. ხელმისაწვდომია: [https://info.police.ge/page?id=329&parent\\_id=115](https://info.police.ge/page?id=329&parent_id=115)
- <sup>263</sup> ინფორმაცია ხელმისაწვდომია სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ვებგვერდზე: <https://ssg.gov.ge/en/news/604/saxeltsifo-usafrtxoebis-samsaxuris-antikorufciuli-saagentos-tanamshromlebma-erti-piri-daakaves>
- <sup>264</sup> გაერთიანებული ერების კონვენცია კორუფციის წინააღმდეგ, ხელმისაწვდომია: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>
- <sup>265</sup> გაერთიანებული ერების კონვენცია კორუფციის წინააღმდეგ, კონვენციის ტექნიკური სახელმძღვანელო <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html>
- <sup>266</sup> ევროსაბჭოს სისხლის სამართლის კანონმდებლობის კონვენცია კორუფციის შესახებ (ETS No. 173), ხელმისაწვდომია: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173>
- <sup>267</sup> ევროსაბჭოს სამოქალაქო სამართლის კონვენცია კორუფციის შესახებ (ETS No. 174), ხელმისაწვდომია: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174>
- <sup>268</sup> რეზოლუცია 434 (2018) და რეკომენდაცია 423 (2018) ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფლებაში ნეპოტიზმთან ბრძოლის შესახებ, ევროპის საბჭოს ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებათა კონგრესი. ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/16809312c3>
- <sup>269</sup> კონვენცია კორუფციის წინააღმდეგ მოხელეთა ჩართულობით, ევროკავშირი, ოფიციალური ჟურნალი C 195, 25/06/1997 P. 0002 – 0011. ხელმისაწვდომია: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:I33027>
- <sup>270</sup> საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, „კორუფცია საქართველოში მნიშვნელოვან გამოწვევად რჩება,“ 12 აპრილი, 2019, ხელმისაწვდომია ბმულზე: <https://www.transparency.ge/en/post/corruption-remains-significant-challenge-georgia>

<sup>271</sup> საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, 34-ე პუნქტი, 2015 წლის 27 ოქტომბერი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე

<sup>272</sup> საქართველოს მთავრობის დადგენილება № 200 ეთიკასა და ქცევის წესებზე საჯარო ინსტიტუციებში, 2017 წლის 20 აპრილი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე

<sup>273</sup> ნეპოტიზმის ნიშნები GNCC - ში, 2015 წლის 27 მარტი, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI)

<sup>274</sup> თანამდებობის პირების ოჯახის წევრები საჯარო სამსახურში, 2019 წლის 11 ნოემბერი, საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, იხილეთ ბმული: <https://transparency.ge/en/blog/family-members-public-officials-public-service>

<sup>275</sup> სახელმძღვანელოს მიზნებისთვის, "ადმინისტრაციული რესურსები არის ადამიანური, ფინანსური, მატერიალური, in natura და სხვა არამატერიალური რესურსები, რომლებსაც არჩევნებში იყენებენ საჯარო მოსამსახურეები მათი საჯარო სამსახურის ადამიანურ რესურსებზე, ფინანსებზე და ასიგნებებზე კონტროლიდან, საჯარო დაწესებულებების შენობებზე ხელმისაწვდომობიდან და რესურსებიდან გამომდინარე, რაც გამოსატულია პრესტიჟით ან საზოგადოებრივი პოზიციით, როგორც მათი არჩევითი თანამდებობიდან გამომდინარე და რომელიც შეიძლება იქცეს პოლიტიკურ წინსვლად ან მხარდაჭერის სხვა ფორმებად », როგორც ეს განსაზღვრულია „ანგარიშში საარჩევნო პროცესებში ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენების შესახებ«, კვლევა No. 585/2010, „დემოკრატია სამართლის მეშვეობით“ ევროპული კომისია (ვენეციის კომისია), ევროპის საბჭო, 16 დეკემბერი, 2013, სტრასბურგი, ხელმისაწვდომია: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl-ad\(2013\)033-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl-ad(2013)033-e)

<sup>276</sup> გაერთიანებული ერების კონვენცია კორუფციის წინააღმდეგ, ხელმისაწვდომია: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>

<sup>277</sup> ზოგადი კომენტარი №25, ადამიანის უფლებათა კომიტეტის მიერ მიღებული ზოგადი კომენტარის დამატება, სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების საერთაშორისო პაქტის 40-ე მუხლის მე-4 პუნქტის შესაბამისად, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია. 27 აგვისტო, 1996. ხელმისაწვდომია: <https://undocs.org/CCPR/C/21/Rev.1/Add.7>

<sup>278</sup> კონვენცია ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის შესახებ (ETS No. 5), ევროპის საბჭო. ხელმისაწვდომია: <http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=basictexts/convention>

<sup>279</sup> გაერთიანებული ერების კონვენცია კორუფციის წინააღმდეგ, ხელმისაწვდომია: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>

<sup>280</sup> ევროსაბჭოს სისხლის სამართლის კანონმდებლობის კონვენცია კორუფციის შესახებ (ETS No. 173), ხელმისაწვდომია: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173>

<sup>281</sup> ევროსაბჭოს სამოქალაქო სამართლის კონვენცია კორუფციის შესახებ (ETS No. 174), ხელმისაწვდომია: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174>

<sup>282</sup> „საარჩევნო პროცესების დროს ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენების პრევენციისა და მათზე რეაგირების ერთობლივი სახელმძღვანელო“, CDL-AD(2016)004, „დემოკრატია სამართლის მეშვეობით“ ევროპული კომისიისა (ვენეციის კომისია) და ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისი, 4 მარტი, 2016. ხელმისაწვდომია: <http://www.osce.org/odihr/elections/227506>

<sup>283</sup> ანგარიში საარჩევნო პროცესებში ადმინისტრაციული რესურსების არასწორად გამოყენების შესახებ“, CDL-AD(2013)033, „დემოკრატია სამართლის მეშვეობით“ ევროპული კომისია, ხელმისაწვდომია: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl-ad\(2013\)033-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl-ad(2013)033-e)

<sup>284</sup> რეზოლუცია 402 (2016) საარჩევნო პროცესების დროს ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენების შესახებ: ადგილობრივი და რეგიონული არჩეული წარმომადგენლებისა და საჯარო მოხელეების როლი, ევროპის საბჭოს ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებათა კონგრესი. ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/168071a562>

<sup>285</sup> რეზოლუცია 401 (2016) ადგილობრივ და რეგიონულ დონეზე კორუფციის პრევენციისა და საზოგადოებრივი ეთიკის ხელშეწყობის შესახებ და მისი განმარტებითი მემორანდუმი, ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/168071a737>

<sup>286</sup> საერთაშორისო სტანდარტებთან და კარგ პრაქტიკასთან შესაბამისობის ჩამონათვალი ადგილობრივ და რეგიონულ დონეზე საარჩევნო პროცესების დროს ადმინისტრაციული რესურსების

ბოროტად გამოყენების თავიდან ასაცილებლად, ანგარიში CG32(2017)12, ევროპის საბჭოს ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებათა კონგრესი. ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/16807000d1>

<sup>287</sup> ადმინისტრაციული რესურსები და სამართლიანი არჩევნები: პრაქტიკული გზამკვლევი ადგილობრივი და რეგიონული პოლიტიკოსებისა და საჯარო მოხელეებისთვის, ევროპის საბჭოს ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებათა კონგრესი, აპრილი, 2018, სტრასბურგი. ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/16807b6b94>

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

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

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

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

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

<sup>291</sup> ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენება საქართველოს პარლამენტის 2020 წლის არჩევნებისთვის (საბოლოო ანგარიში). საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო. დეკემბერი, 2020. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3ljYuKv>

<sup>292</sup> ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნები 2017 წლის 21 ოქტომბერი და 12 ნოემბერი: საბოლოო ანგარიში. დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისი (OSCE) თებერვალი, 2018. ხელმისაწვდომია: <https://www.osce.org/odihr/elections/georgia/373600>

<sup>293</sup> ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენება საქართველოს პარლამენტის 2020 წლის არჩევნებისთვის - საბოლოო ანგარიში. საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო. დეკემბერი, 2020. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3fnJilp>

<sup>294</sup> იქვე.

<sup>295</sup> 2017 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების მონიტორინგის საბოლოო ანგარიში. სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება (ISFED). მარტი, 2018. ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3xfUYTD>

<sup>296</sup> გაერთიანებული ერების კონვენცია კორუფციის წინააღმდეგ, ხელმისაწვდომია: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>

<sup>297</sup> კონვენციის ტექნიკური სახელმძღვანელო. ხელმისაწვდომია: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html>

<sup>298</sup> ევროსაბჭოს სისხლის სამართლის კანონმდებლობის კონვენცია კორუფციის შესახებ (ETS No. 173), ხელმისაწვდომია: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173>

<sup>299</sup> ევროსაბჭოს სამოქალაქო სამართლის კონვენცია კორუფციის შესახებ (ETS No. 174), ხელმისაწვდომია: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174>

<sup>300</sup> ევროკავშირის კონვენცია თანამდებობის პირთა ჩართულობით კორუფციასთან ბრძოლის შესახებ, ხელმისაწვდომია: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:I33027>

<sup>301</sup> შინაგან საქმეთა სამინისტრო, რეგისტრირებულ საქმეთა სტატისტიკა. ხელმისაწვდომია: [https://info.police.ge/page?id=329&parent\\_id=115](https://info.police.ge/page?id=329&parent_id=115)

<sup>302</sup> შინაგან საქმეთა სამინისტრო, რეგისტრირებულ საქმეთა სტატისტიკა. ხელმისაწვდომია: [https://info.police.ge/page?id=329&parent\\_id=115](https://info.police.ge/page?id=329&parent_id=115)

<sup>303</sup> გაერთიანებული ერების კონვენცია კორუფციის წინააღმდეგ, ხელმისაწვდომია: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>

<sup>304</sup> კონვენციის ტექნიკური სახელმძღვანელო. ხელმისაწვდომია: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html>

<sup>305</sup> ევროსაბჭოს სისხლის სამართლის კანონმდებლობის კონვენცია კორუფციის შესახებ (ETS No. 173), ხელმისაწვდომია: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173>

<sup>306</sup> ევროსაბჭოს სამოქალაქო სამართლის კონვენცია კორუფციის შესახებ (ETS No. 174), ხელმისაწვდომია: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174>

<sup>307</sup> რეზოლუცია 441 (2019) და რეკომენდაცია 428 (2019) ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფლებაში ნეპოტიზმთან ბრძოლის შესახებ, ევროპის საბჭოს ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებათა კონგრესი. ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/16809312c3>

<sup>308</sup> ევროკავშირის კონვენცია თანამდებობის პირთა ჩართულობით კორუფციასთან ბრძოლის შესახებ, ხელმისაწვდომია: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:I33027>

<sup>309</sup> გაერთიანებული ერების კონვენცია კორუფციის წინააღმდეგ, ხელმისაწვდომია: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>

<sup>310</sup> კონვენციის ტექნიკური სახელმძღვანელო. ხელმისაწვდომია: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html>

<sup>311</sup> ევროსაბჭოს სისხლის სამართლის კანონმდებლობის კონვენცია კორუფციის შესახებ (ETS No. 173), ხელმისაწვდომია: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173>

<sup>312</sup> ევროსაბჭოს სამოქალაქო სამართლის კონვენცია კორუფციის შესახებ (ETS No. 174), ხელმისაწვდომია: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174>

<sup>313</sup> ევროპის საბჭოს ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფლებათა კონგრესი COE, რეზოლუცია 441 (2019) და რეკომენდაცია 428 (2019) ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფლებაში ნეპოტიზმთან ბრძოლის შესახებ (2019), ევროპის საბჭოს ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებათა კონგრესი, ხელმისაწვდომია მისამართზე: <https://rm.coe.int/16809312c3>

<sup>314</sup> ევროკავშირის კონვენცია თანამდებობის პირთა ჩართულობით კორუფციასთან ბრძოლის შესახებ, ხელმისაწვდომია: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:I33027>

<sup>315</sup> ევროპის საბჭოს ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლების კონგრესი, ევროსაბჭო, რეზოლუცია 402 (2016) საარჩევნო პროცესებში ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენების შესახებ: ადგილობრივი და რეგიონული არჩეული წარმომადგენლებისა და საჯარო მოხელეების როლი (2016), საქართველოს ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებათა კონგრესი. ევროპის საბჭო, ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/168071a562>

<sup>316</sup> „საარჩევნო პროცესების დროს ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენების პრევენციისა და მათზე რეაგირების ერთობლივი სახელმძღვანელო“, CDL-AD(2016)004, „დემოკრატია სამართლის მეშვეობით“ ევროპული კომისიისა და ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისი, 4 მარტი, 2016, ხელმისაწვდომია: <http://www.osce.org/odihr/elections/227506>

<sup>317</sup> საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო, ინფორმაცია ხელმისაწვდომია: <https://transparency.ge/en/blog/family-members-public-officials-public-service>.

<sup>318</sup> იქვე.



სახელმძღვანელო მიზნად ისახავს, ხელი შეუწყოს ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფლების ორგანოებს, ჩამოაყალიბონ უფრო ღია, ეთიკური და მოქალაქეზე ორიენტირებული საზოგადოება. სახელმძღვანელო ასახავს შესაბამის საერთაშორისო სტანდარტებსა და ადგილობრივ კონტექსტს, კანონმდებლობას, სასამართლო პრაქტიკას, სახელმძღვანელო პრინციპებსა და კარგი პრაქტიკის მაგალითებს, რომლებიც ეხება ეთიკის წესებს საჯარო სექტორში, ანგარიშვალდებულებას, გამჭვირვალობასა და მოქალაქეთა მონაწილეობას. ის ასევე მოიცავს ყველაზე გავრცელებული კორუფციული რისკების მოკლე შეფასებას.

გამჭვირვალობისა და მოქალაქეთა ჩართულობის მექანიზმების ეფექტური გამოყენება ხელს უწყობს კორუფციისა და მთავრობის უკანონო ქმედებების აღმოფხვრას. გამჭვირვალობისა და ჩართულობის უზრუნველყოფით, მთავრობებს ეძლევათ საშუალება, გამოიყენონ მოქალაქეთა უნარები, ცოდნა და გამოცდილება, რათა მიიღონ ინფორმირებული გადაწყვეტილებები, დროულად შეაფასონ დაგეგმილი პოლიტიკის გადაწყვეტილებების ნეგატიური ზემოქმედება, გაუზიარონ მიღებული გადაწყვეტილებების კუთვნილება მოქალაქეებს და უფრო ეფექტურად მიაწოდონ მათ საჯარო სერვისები.

სახელმძღვანელო ასევე ხელმისაწვდომია ონლაინ და როგორც bE-Open ონლაინ ინსტრუმენტის ნაწილი.



<http://www.coe.int/congress>

KAT

[www.coe.int](http://www.coe.int)

ევროპის საბჭო კონტინენტზე ადამიანის უფლებათა წამყვანი ორგანიზაციაა. ის აერთიანებს 46 წევრ სახელმწიფოს, მათ შორის, ევროკავშირის ყველა წევრ ქვეყანას. ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფალთა კონგრესი არის ევროპის საბჭოს ინსტიტუტი, რომელიც პასუხისმგებელია ადგილობრივი და რეგიონული დემოკრატიის განმტკიცებაზე წევრ სახელმწიფოებში. მასში შედის ორი პალატა - ადგილობრივი თვითმმართველობის პალატა და რეგიონების პალატა - და სამი კომიტეტი, რომლებიც აერთიანებს ევროპის ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლების 130 000-ზე მეტი ორგანოს წარმომადგენელ 612 არჩეულ პირს.

