



ინფორმაციის თავისუფლების  
განვითარების ინსტიტუტი

**რეკომენდაციები ახალ ანტიკორუფციულ  
სტრატეგიასთან და სამოქმედო გეგმასთან  
დაკავშირებით**



იანვარი 2021

## სარჩევი

ზოგადი მიმოხილვა	2
1. ანტიკორუფციული სისტემა	2
2. საჯარო სამსახური	3
3. ღიაობა, საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა და მოქალაქეთა ჩართულობა	4
4. განათლება და საზოგადოებრივი ცნობიერების ამაღლება	6
5. სამართალდამცავი ორგანოები	8
6. მართლმსაჯულების სისტემა	11
7. საჯარო ფინანსები და სახელმწიფო შესყიდვები	16
9. კერძო სექტორი	19
10. ჯანდაცვისა და სოციალური სექტორი	20
11. პოლიტიკური კორუფცია	21
12. თავდაცვის სექტორი	22
13. სპორტის სფერო	23
14. ინფრასტრუქტურული პროექტები	23
15. მარეგულირებელი ორგანოები	24
16. მუნიციპალიტეტები	24



მოცემული მასალის მომზადება დაფინანსებულია შვედეთის საერთაშორისო განვითარების თანამშრომლობის სააგენტოს, Sida-ს მიერ. შინაარსზე პასუხისმგებლობა სრულად ეკისრება მის შემქმნელს. Sida შესაძლოა არ იზიარებდეს გამოთქმულ ხედვებსა და ინტერპრეტაციებს.

## ზოგადი მიმოხილვა

ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI) მიესალმება კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭოს სამდივნოს მიერ ანტიკორუფციული სტრატეგიის განახლებასა და 2021-2022 წლების სამოქმედო გეგმის შემუშავებაზე სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობით მუშაობის დაწყებას.

IDFI იმედს გამოთქვამს, რომ ანტიკორუფციულ სამოქმედო გეგმასა და სტრატეგიაზე მუშაობა პროდუქტიულად წარიმართება, მაქსიმალურად იქნება გათვალისწინებული რეალური პროგრესისთვის საჭირო ამბიციური ვალდებულებები და სტრატეგიული დოკუმენტები დროულად დამტკიცდება.

IDFI მოუწოდებს ანტიკორუფციული სტრატეგიული დოკუმენტების შემუშავებაში ჩართულ უწყებებს, რომ სრულად გაითვალისწინონ რეკომენდაციები, რომლებიც უმნიშვნელოვანესია ქვეყანაში კორუფციის პრევენციისთვის. **IDFI კვლავაც აუცილებლად მიიჩნევს ახალი ანტიკორუფციული სტრატეგიითა და სამოქმედო გეგმით ისეთი დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სამსახურის შექმნის ვალდებულების გათვალისწინებას, რომელიც ადჭურვილი იქნება საზოგადოების ნდობით, დამოუკიდებლობის მაღალი ხარისხით, სათანადო უფლებამოსილებით და კვალიფიკაციური კადრებით იმისათვის, რომ გამოიძიოს მაღალი დონის კორუფციის შემთხვევები და პასუხი გასცეს საზოგადოებაში არსებულ ლეგიტიმურ შეკითხვებს.**

IDFI-ს რეკომენდაციები ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის კონკრეტული მიმართულებებისთვის მოცემული და განხილულია ქვემოთ.

### 1. ანტიკორუფციული სისტემა

მიუხედავად იმისა, რომ წინა ანტიკორუფციული სტრატეგია კომპლექსური და მაღალი დონის კორუფციის წინააღმდეგ ეფექტური ბრძოლის გაგრძელებას მნიშვნელოვნად მიიჩნევდა, არც სტრატეგიაში და არც სამოქმედო გეგმაში გვხვდებოდა კონკრეტული ამოცანა ან/და აქტივობა მსგავსი ტიპის კორუფციის პრევენციის მიზნით.

მაღალი დონის კორუფციის არაერთი სავარაუდო შემთხვევა დღემდე არაა გამოძიებული და ადგილობრივი სამოქალაქო საზოგადოება, ისევე როგორც საერთაშორისო ორგანიზაციები, უკვე დიდი ხანია აღნიშნულ პრობლემაზე საუბრობენ.<sup>1</sup> ევროკავშირის პარლამენტის ანგარიშში ხაზგასმულია, რომ მაღალი დონის კორუფცია ქვეყანაში სერიოზულ პრობლემას წარმოადგენს.<sup>2</sup> ამასვე აღნიშნავს საერთაშორისო გამჭვირვალობა აღმოსავლეთ ევროპის და ცენტრალური აზიის ქვეყნებში ანტიკორუფციული მექანიზმების შესახებ კვლევაში და მიუთითებს, რომ საჭიროების მიუხედავად, ხელისუფლებამ დღემდე არ შექმნა დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სააგენტო.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო, *მაღალი დონის კორუფციის სავარაუდო შემთხვევები ანტიკორუფციულ სისტემაში ძირული ცვლილების საჭიროებაზე მითითებს*; დია საზოგადოების ფონდი, *მაღალი დონის კორუფციის აღმოფხვრა საქართველოში: ევროკავშირისა და საქართველოს შორის ასოცირების დღის წესრიგით გათვალისწინებული ვალდებულებების შესრულება*; ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი, *საქართველოში ელიტურ კორუფციასთან ბრძოლა კვლავ გამოწვევად რჩება*.

<sup>2</sup> European Parliament resolution of 14 November 2018 on the implementation of the EU Association Agreement with Georgia (2017/2282(INI)), პარ. 22.

<sup>3</sup> Eastern Europe & Central Asia: Weak Checks and Balances Threaten Anti-Corruption Efforts, 2019.

2020 წელს საქართველო რამდენიმე საერთაშორისო ორგანიზაციის მიერ გამოქვეყნებულ რეიტინგში მოხვდა. მათი უმეტესობა მიუთითებს ქვეყანაში კორუფციის მდგომარეობის გაუარესებაზე, რის ერთ-ერთ მიზეზად მაღალი დონის კორუფცია სახელდება. რეიტინგების ანალიზი ცხადყოფს, რომ ქვეყნის მიერ კორუფციასთან ბრძოლაში წლების წინ მიღწეული პროგრესი ძირითადად შეჩერებულია ან იკლებს.<sup>4</sup> შესაბამისად, IDFI მყარად რჩება თავის პოზიციაზე და მოუწოდებს ანტიკორუფციული საბჭოს სამდივნოს, განახორციელოს სიდრმისეული სიტუაციური ანალიზი ქვეყანაში კორუფციასთან, მათ შორის, მაღალი დონის კორუფციასთან დაკავშირებით, ანტიკორუფციულ სტრატეგიულ დოკუმენტებში ასახოს და საბჭოს წარუდგინოს ისეთი მნიშვნელოვანი ვალდებულება, როგორცაა დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სამსახურის შექმნა, სადაც გაერთიანებული იქნება ანტიკორუფციული პოლიტიკის შემუშავების და მისი განხორციელების მონიტორინგის, მხილების მექანიზმზე ზედამხედველობის, ფინანსური დეკლარაციების მონიტორინგისა და მაღალი დონის კორუფციული დანაშაულების გამოძიების ფუნქციები.

კორუფციის პრევენციის მიზნით ეფექტიანი უწყებათაშორისი კოორდინაცია გულისხმობს საბჭოს აქტიურობას გადაწყვეტილებების მიღებისა და სამოქმედო გეგმის შესრულების მონიტორინგის პროცესში ისევე, როგორც საბჭოს საქმიანობაში იმ უწყებების ჩართვას, რომლებსაც სამოქმედო გეგმით არ აქვთ ნაკისრი ვალდებულებები. სამწუხაროა, რომ ზოგიერთი მნიშვნელოვანი უწყება არ მონაწილეობდა წინა ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმის შემუშავებასა და შესრულებაში.<sup>5</sup> შესაბამისად, IDFI-ის რეკომენდაციაა, კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის უწყებათაშორისმა საკოორდინაციო საბჭომ და სამდივნომ სათანადო ყურადღება დაუთმონ და გააძლიერონ მუშაობა სტრატეგიასა და სამოქმედო გეგმაში უწყებების მონაწილეობის გაფართოების მიზნით.

ანტიკორუფციული პოლიტიკის ეფექტიანობისთვის აუცილებელია ძლიერი ანტიკორუფციული საბჭო და სამდივნო. შესაბამისად საჭიროა სამოქმედო გეგმით სათანადო რაოდენობის კვალიფიციური კადრებით ანტიკორუფციული საბჭოს სამდივნოს გაძლიერების გათვალისწინება (OECD-ACN მეოთხე რაუნდის მე-3 რეკომენდაცია) და მის მიერ მნიშვნელოვანი ვალდებულებების აღება, როგორცაა საერთაშორისო თანამშრომლობის გააქტიურების მიზნით რეგიონული ანტიკორუფციული დონისძიების განხორციელება, კორუფციასთან დაკავშირებით კვლევებისა და ანალიზის აქტიურად განხორციელება და გამოქვეყნება და სხვა. შესაბამისად, IDFI-ის რეკომენდაციაა, ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული იქნეს საბჭოს სამდივნოს გაძლიერება და მის მიერ მნიშვნელოვანი ანტიკორუფციული აქტივობების განხორციელება, განსაკუთრებით, ცნობიერების ამაღლების მიმართულებით.

## 2. საჯარო სამსახური

საჯარო სამსახურში კორუფციის პრევენციისთვის მნიშვნელოვანია თანამშრომელთა შეფასების სისტემის გამართული ფუნქციონირება. თანამშრომელთა შეფასების სისტემა მჭიდრო კავშირშია კარიერულ ზრდასა და პროფესიულ განვითარებასთან. IDFI-ს 2020 წლის კვლევა კი მიუთითებს, რომ

<sup>4</sup> ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი, *საქართველოს ანტიკორუფციული მექანიზმები უარსდება*.

<sup>5</sup> ზოგიერთ უწყებას მინიმალური ვალდებულებები ჰქონდა აღებული: შინაგან საქმეთა სამინისტრო, ბიზნეს-ომბუდსმენი, ეროვნული მარეგულირებლები, მუნიციპალიტეტები. სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა არ ითვალისწინებდა ამოცანებს ისეთი მნიშვნელოვანი მიმართულებებით, როგორცაა გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სფეროში კორუფციის პრევენცია, რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის მიმართულებით კორუფციის პრევენცია.

საჯარო მოსამსახურეების აზრით კარიერული განვითარების არსებული სისტემა უფრო არაეფექტურია ვიდრე ეფექტური და საჯარო სამსახურში ვლინდება გენდერული უთანასწორობა.<sup>6</sup>

საჯარო სამსახურში კორუფციის პრევენციისთვის უდიდესი მნიშვნელობა აქვს მამხილებელთა ინსტიტუტის შესახებ ცნობიერების ამაღლებასაც. IDFI-ს კვლევა ადასტურებს, რომ საჯარო მოსამსახურეებს შორის მხილების მექანიზმთან დაკავშირებით ცნობიერების დონე ძალიან დაბალია.<sup>7</sup> წინა ანტიკორუფციულ სტრატეგიასა და სამოქმედო გეგმაში ამ მხრივ ღონისძიებები არ იყო გათვალისწინებული მიუხედავად იმისა, რომ მამხილებელთა ინსტიტუტის შესახებ ცნობიერება ძალიან დაბალია საჯარო დაწესებულებებში, რაც ასევე აღნიშნულია OECD-ACN-ის მეოთხე რაუნდის ანგარიშში.

ბოლო დროს, განსაკუთრებით პანდემიიდან გამომდინარე, მსოფლიოს მასშტაბით იზრდება ციფრული მმართველობის ხარისხი და მისი გამოყენების მაჩვენებელი. ციფრულ ტექნოლოგიებში გათვითცნობიერებული მოქალაქეები გაცილებით ნაკლებ ტოლერანტულნი არიან კორუფციის მიმართ და კორუფციის შემთხვევების გამოვლენის უფრო მეტი შესაძლებლობა აქვთ.

საჯარო პროცესებისა და მომსახურებების ავტომატიზაცია და დიגיტალიზაცია, მათ შორის, ბლოკჩეინის საშუალებით უზრუნველყოფილი პლატფორმებით, ამცირებს თანამდებობის პირების მონაწილეობის კორუფციულ პროცესებში, ამაღლებს გამჭვირვალობას და ართულებს კორუფციული გარიგებების განხორციელების შესაძლებლობებს.

თანამედროვე ტექნოლოგიების გამოყენება და სპეციალური საჯარო პლატფორმების ჩამოყალიბება კორუფციის შემთხვევების მხილებისა და გამოქვეყნების მიმართულებითაც მნიშვნელოვან როლს ასრულებს და შესაბამისად, ხელს უწყობს მაღალი დონის კორუფციის შემცირებას.

IDFI მიიჩნევს, რომ ზემოთ განხილული გამოწვევების საპასუხოდ ახალი ანტიკორუფციული სტრატეგიითა და სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული უნდა იყოს შემდეგი საკითხები:

- საჯარო მოსამსახურეთა შეფასების სისტემის შეფასება და საჭიროების მიხედვით, ცვლილებების განხორციელება.
- საჯარო სამსახურში ცნობიერების ამაღლების ღონისძიებები მხილების ინსტიტუტის შესახებ.
- მხილების ელექტრონული პლატფორმის შესახებ ცნობიერების ამაღლება, პლატფორმის გაუმჯობესება და მისი მუშაობის ხელშეწყობა.
- ანტიკორუფციული მექანიზმების შესახებ ელექტრონული სასწავლო მოდულის შემუშავება და დანერგვა.

### **3. ღიაობა, საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა და მოქალაქეთა ჩართულობა**

ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმის ერთ-ერთ ყველაზე პრობლემურ სფეროს წარმოადგენს ღიაობის და საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის კუთხით დასახული მიზნების შესრულება. დღემდე ვერ მოხერხდა ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ ახალი კანონის პროექტის

<sup>6</sup> ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი, *კარიერა საჯარო სამსახურში და გენდერული თანასწორობა*.

<sup>7</sup> კვლევა 2021 წლის თებერვალში გამოქვეყნდება.

საქართველოს პარლამენტისათვის წარდგენა და შესაბამისად, მისი მიღება. მნიშვნელოვანია, რომ საჯარო ინფორმაციის კანონმდებლობის გადასინჯვა OECD-ACN-ის მეოთხე რაუნდის ანგარიშის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი რეკომენდაციაა.<sup>8</sup> ამასთან ერთად, OECD-ACN რეკომენდაციების სრულად შესრულებისთვის აუცილებელია, ქვეყანაში შეიქმნას საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე ზედამხედველობის დამოუკიდებელი ორგანო, რომელსაც სავალდებულოდ შესასრულებელი გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილება ექნება. ამავე ანგარიშის თანახმად, უნდა დაინერგოს საჯარო ინფორმაციაზე პასუხისმგებელი პირების სისტემატური გადამზადების სისტემა.

2020 წელს კორონავირუსის პანდემიის შედეგად ქვეყანაში შექმნილი კრიზისული მდგომარეობის ფონზე კიდევ უფრო თვალსაჩინო გახდა საჯარო ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნების მნიშვნელობა. საგანგებო მდგომარეობის პირობებში პრეზიდენტის დეკრეტის საფუძველზე მიღებული მთავრობის დადგენილებით შეჩერებული იყო ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით (სზაკ) გათვალისწინებული საჯარო ინფორმაციის გაცემის ვადები, რაც მნიშვნელოვნად ზრდიდა საჯარო დაწესებულებების მიერ საბიუჯეტო სახსრების გაუმჭვირვალე და არარაციონალური განკარგვის რისკებს. მსგავს გამოწვევებს მნიშვნელოვნად აზღვევს საჯარო დაწესებულებების მიერ ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნების მაღალი ხარისხის დამკვიდრება, მათ შორის არსებული გამოწვევების შესაბამისად სავალდებულო გამოსაქვეყნებელი ინფორმაციის ნუსხის ფორმირების შესაძლებლობის გათვალისწინება.

ფაქტია, რომ გამჭვირვალობისა და მოქალაქის ჩართულობის ხარისხი განსხვავდება ცენტრალურ და ადგილობრივ საჯარო დაწესებულებებში, რაც გამოწვეულია როგორც კანონის არარსებობით, ისე კომპეტენციის ნაკლებობით ღია მონაცემების დამუშავების ერთიანი სტანდარტის შესახებ.

უმნიშვნელოვანესია პარლამენტის, როგორც უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოს როლის გაძლიერება საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე პასუხისმგებელი უწყებების საქმიანობის ზედამხედველობისა და კანონის აღსრულების მონიტორინგის მიმართულებით.

კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის დროს მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტია მოქალაქეთა აქტიური ჩართულობა გადაწყვეტილების მიღებისა და პოლიტიკის შემუშავების პროცესში. ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმის ერთ-ერთ პრობლემურ სფეროს როგორც ადგილობრივ, ისე ცენტრალ დონეზე სწორედ მოქალაქეთა ჩართულობის მექანიზმების განვითარება წარმოადგენს. საქართველოში დღემდე ვერ მოხერხდა მოქალაქეთა ჩართულობის მექანიზმების ეფექტიანი მენეჯმენტი. არსებული მექანიზმები, როგორცაა დასახლების საერთო კრება, პეტიცია, სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭო, ეფექტურად ვერ ფუნქციონირებს, რადგან მონაწილეობითი ბიუჯეტირებისგან განსხვავებით ამ მექანიზმებს მხოლოდ საკონსულტაციო-საინფორმაციო ხასიათი აქვთ და საბოლოო გადაწყვეტილების მიღება ხელისუფლების წარმომადგენლების მიერ ხდება.

ზემოთ აღნიშნული გამოწვევების აღმოფხვრის მიზნით მნიშვნელოვანია, რომ საქართველოს ახალმა ეროვნულმა ანტიკორუფციულმა სტრატეგიამ და 2021-2022 წლების სამოქმედო გეგმამ გაითვალისწინოს ინფორმაციის ღიაობასთან და მოქალაქეთა ჩართულობასთან დაკავშირებული შემდეგი საკითხები:

<sup>8</sup> OECD-ACN-ის მეოთხე რაუნდის ანგარიშის მე-14 რეკომენდაცია. <https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Georgia-Progress-Update-2019-ENG.pdf>

- ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ შემუშავებული კანონის მიღება და მისი ეფექტიანად აღსრულება საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმის ჩართულობით;
- საჯარო დაწესებულებების მიერ საჯარო ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნების ხარისხის გაუმჯობესება;
- საჯარო დაწესებულებებიდან საჯარო ინფორმაციის ელექტრონული მოთხოვნის ერთიანი სტანდარტის დანერგვა, სადაც მაქსიმალურად გათვალისწინებული იქნება სერვისით სარგებლობასთან დაკავშირებით არსებული მოქალაქეთა შესაძლებლობები;
- საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე და პროაქტიულ გამოქვეყნებაზე პასუხისმგებელი პირების კვალიფიკაციის ამაღლება, მათ შორის, მუნიციპალიტეტებში;
- საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის ყოველწლიურ ანგარიშებში ასახული მონაცემების გადამოწმების მექანიზმების დანერგვა;
- საჯარო დაწესებულებების მიერ საჯარო ინფორმაციის გაცემის რეესტრის წარმოება და მისი საჯაროობის პროაქტიული უზრუნველყოფა;
- ღია მონაცემების ერთიანი სტანდარტის დანერგვა და ღია მონაცემების ხელმისაწვდომობის პრაქტიკის გაუმჯობესება;
- პეტიციების ელექტრონულ პორტალზე [ichange.gov.ge](http://ichange.gov.ge), რეგისტრირებულ პეტიციებზე ხელმოწერის პროცედურის გამარტივება.
- მოქალაქეთა ჩართულობის მექანიზმების, განსაკუთრებით საერთო კრების, პეტიციისა და სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს როლის გაზრდა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, მათ შორის:
  - სამართლებრივი ჩარჩოს გაუმჯობესება საერთო კრებისა და სამოქალაქო მრჩეველთა საბჭოს უფლებების კუთხით;
  - მოქალაქეთა ცნობიერების დონის ამაღლება პეტიციის როლსა და მნიშვნელობაზე;
  - სამოქალაქო ცნობიერების დონის ამაღლების კამპანიების წარმოება მოქალაქეთა ჩართულობის მექანიზმების შესახებ;
  - ონლაინ პლატფორმების გარდა, ინფორმაციაზე წვდომისა და ინფორმაციის გაცემის დამატებით სხვა საშუალებების განვითარება, როგორცაა: საჯარო ბიბლიოთეკები, გაზეთები, საჯარო შეხვედრები, საინფორმაციო ბიულეტენები, პრესკონფერენციები და მასშედი.

#### 4. განათლება და საზოგადოებრივი ცნობიერების ამაღლება

ქვეყანაში მიმდინარე ანტიკორუფციული რეფორმებისა და კორუფციის საკითხებზე საზოგადოების ცნობიერების ამაღლებას დიდი მნიშვნელობა აქვს კორუფციული რისკების შემცირებასა და პრევენციაში. ამისთვის საჭიროა პროაქტიული და მასშტაბური ცნობიერების ამაღლების კამპანიები. ასევე მნიშვნელოვანია სხვადასხვა სამიზნე აუდიტორიისთვის ტრენინგებისა და სამუშაო შეხვედრების ჩატარება მათთვის რელევანტურ საკითხებზე.

საგულისხმოა, რომ წინა წლების სტრატეგია სხვა აქტივობებთან ერთად მოიცავდა საზოგადოებასთან კომუნიკაციის სტრატეგიის შექმნას, რომელიც სამწუხაროდ არ განხორციელებულა. საზოგადოებასთან ურთიერთობის სტრატეგიის შემუშავების დაჩქარება და განხორციელება OECD-ACN მეოთხე რაუნდის ანგარიშის ერთ-ერთი რეკომენდაციაა.<sup>9</sup> OECD-ACN-ის რეკომენდაცია ასევე ითვალისწინებს ანტიკორუფციული საბჭოს ვებგვერდის შექმნას. მსგავსი ვებგვერდის გაკეთებას მნიშვნელოვანი როლი ექნება საბჭოს საქმიანობის ისევე, როგორც ზოგადად ანტიკორუფციულ საკითხებზე ცნობიერების ამაღლების კუთხით.

ასევე, ხაზი უნდა გაესვას იმ ფაქტს, რომ 2019 წლიდან, IDFI-მ, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტთან თანამშრომლობით, ღია საზოგადოების ინსტიტუტის ბუდაპეშტის ფონდის (OSI) ფინანსური დახმარებით და ღია საზოგადოების ფონდის (OSGF) თანადაფინანსებით, შექმნა ინტერდისციპლინური სასწავლო პროგრამა, საჯარო მოსამსახურეების, არასამთავრობო და კერძო ორგანიზაციების წარმომადგენლებისა და სტუდენტებისათვის. ინტერდისციპლინური პროგრამის მიზანია პროგრამის მსმენელები ჩამოაყალიბოს კორუფციული რისკების მართვის მენეჯერებად და ხელი შეუწყოს საზოგადოებაში კორუფციასთან დაკავშირებით ცნობიერების ამაღლებას. პროგრამის დაწყებიდან ერთი წლის შემდეგ, პროფესიული მოდულები გარდაიქმნა ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის მეცნიერებათა და ხელოვნების ფაკულტეტის ბაკალავრიატისა და მაგისტრატურის აკადემიურ კურსებად. პროგრამაში მონაწილეობის მიღების მსურველთა განსაკუთრებით დიდი ოდენობიდან (ორივე ეტაპზე, ჯამურად, პროგრამაში მონაწილეობის მიღების სურვილი გამოთქვა დაახლოებით 900-მდე კანდიდატმა) გამომდინარე, შეიძლება ვივარაუდოთ, რომ საზოგადოებაში ძალიან დიდი მოთხოვნა კორუფციასთან მიმართებით ცნობიერების ამაღლებასთან დაკავშირებით.

ზემოთ განხილული გამოწვევების შესაბამისად, IDFI-ის მიაჩნია, რომ აუცილებელია ახალ სამოქმედო გეგმაში შეტანილ იქნას შემდეგი საკითხები:

- ფართო საზოგადოების ცნობიერების ამაღლება სხვადასხვა საშუალებით მათთვის ინფორმაციის მიწოდების გზით;
- სკოლის დამამთავრებელი კლასის მოსწავლეებისთვის კორუფციასთან დაკავშირებით ლექციების ჩატარება;
- ანტიკორუფციულ საკითხებზე საზოგადოებასთან ურთიერთობის სტრატეგიის შემუშავება და მისი სრულყოფილი იმპლემენტაცია. დოკუმენტი სხვა აქტივობებთან ერთად, უნდა ითვალისწინებდეს შემდეგ საკითხებს:
  - საინფორმაციო მეხვედრებსა და კამპანიებს არსებული საკანონმდებლო მოთხოვნების, კორუფციის რისკებისა და დაგეგმილი რეფორმების შესახებ;
  - ანტიკორუფციულ ღონისძიებებში დაინტერესებული მხარეების ჩართულობის მექანიზმების დანერგვას.
  - მიმდინარე რეფორმაში მონაწილეობის ინსტრუმენტების შესახებ საზოგადოების ინფორმირებულობის გაზრდას და მათი გამოყენების წახალისებას.

<sup>9</sup> OECD-ACN-ის მეოთხე რაუნდის ანგარიშის მეორე რეკომენდაცია. <https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Georgia-Progress-Update-2019-ENG.pdf>



## 5. სამართალდამცავი ორგანოები

წინა წლებში ანტიკორუფციული პოლიტიკის დაგეგმვის სერიოზული ხარვეზი იყო მხოლოდ სამართალდამცავი ორგანოების კორუფციულ დანაშაულებთან ბრძოლის გაუმჯობესება, რომელიც არ გულისხმობდა თავად სამართალდამცავ სისტემაში კორუფციის პრევენციისკენ მიმართულ ღონისძიებებს. საერთაშორისოდ აღიარებულია, რომ კორუფციასთან წარმატებული ბრძოლა შეუძლებელია მხოლოდ რეპრესიული მეთოდებით და პრევენციული ღონისძიებების განხორციელება ამ პროცესში აუცილებელია. ასეთ ღონისძიებებს შორისაა ინტერესთა კონფლიქტის პრევენცია; არაერთპიროვნული, გამჭვირვალე და დასაბუთებული გადაწყვეტილებების მიღება; ღიაობა; ცნობიერების ამაღლება; მამხილებელთა დაცვა; ეთიკის ნორმების იმპლემენტაცია და სხვა.<sup>10</sup> ევროსაბჭოს მიხედვით, იმისთვის, რომ კორუფციის წინააღმდეგ სამართალდამცავი ორგანოების ბრძოლა წარმატებული იყოს, აღნიშნული ორგანოები დამოუკიდებელი და ყოველგვარი პოლიტიკური ზეგავლენისგან თავისუფალი უნდა იყვნენ, კორუფციასთან მათი ეფექტიანი ბრძოლა დამოკიდებულია შემდეგი მიმართულებების / საკითხების წარმატებულად დანერგვაზე: ანგარიშვალდებულება; ანტიკორუფციული და კეთილსინდისიერების ეფექტიანი შიდა პოლიტიკა; სამსახურში აყვანის, კარიერის და მუშაობის პირობები; ინტერესთა კონფლიქტი; თანამდებობასთან შეუთავსებლობის წესები; ინტერესების, შემოსავლის, ვალდებულებების დეკლარირება; ზედამხედველობა და აღსრულება.<sup>11</sup>

საერთაშორისო (GRECO-სა და OECD-ACN-ის მეოთხე რაუნდის ანგარიშები) და ადგილობრივი სამოქალაქო საზოგადოების ანგარიშების (მათ შორის, პროკურატურის სამოქმედო გეგმის შესრულების მონიტორინგის [ანგარიში](#)) მიხედვით პროკურატურის სისტემაში ზემოთ ჩამოთვლილი არაერთი მიმართულებით გვხვდება ხარვეზები. პროკურორთა ინდივიდუალური დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფის მიზნით აუცილებელია მათი დანიშვნა-დაწინაურების კრიტერიუმების მკაფიოდ გაწერა და დანიშვნა-დაწინაურების შესახებ გადაწყვეტილების დასაბუთებულობისა და საჯაროობის უზრუნველყოფა, რაც OECD-ACN-ისა და GRECO-ს მეოთხე რაუნდის მხოლოდ ნაწილობრივ შესრულებულ რეკომენდაციებს წარმოადგენს. ამავდროულად, OECD-ACN მეოთხე რაუნდის ანგარიშის მე-13 რეკომენდაციის თანახმად საჭიროა კოლეგიური ორგანოების როლის გაზრდა პროკურორთა შერჩევა-დაწინაურების მიმართულებით, რომ გადაწყვეტილება ერთპიროვნულად არ იქნეს მიღებული.

მიუხედავად იმისა, რომ წინა სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული იყო, პროკურორების წახალისების სისტემის დახვეწა არ მომხდარა. IDFI მიიჩნევს, რომ ახალი სამოქმედო გეგმით უნდა გაგრძელდეს ამ მიმართულებით მუშაობა და კანონის დონეზე გაიწეროს პროკურორთა წახალისების დეტალური კრიტერიუმები, რაც GRECO-ს მეოთხე რაუნდის ანგარიშის მოთხოვნას წარმოადგენს. მნიშვნელოვანია მუშაობა გაგრძელდეს პროკურორთა ანაზღაურების და სახელფასო დანამატის / ბონუსების GRECO და OECD-ACN ანგარიშების რეკომენდაციებთან სრული შესაბამისობის უზრუნველყოფის მიზნით.

პროკურორების ინდივიდუალური დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფის მიზნით აუცილებელია პროკურატურაში დისციპლინური წარმოების პროცესის გამჭვირვალობის, სამართლიანობისა და

<sup>10</sup> OECD-ACN, Prevention of Corruption in the Public Sector in the Eastern Europe and Central Asia (2015), გვ. 17-18.

<sup>11</sup> GRECO, Corruption Prevention in Central Governments and Law Enforcement Agencies - Mid-Term Evaluation Of Results And Trends.

ობიექტურობის უზრუნველყოფა, რაც პროკურატურის სამოქმედო გეგმის შესრულების მონიტორინგის ანგარიშის [მიხედვით](#) კვლავ გამოწვევად რჩება.

პროკურორების მიერ ეფექტიანი სისხლისსამართლებრივი დევნის განსახორციელებლად მნიშვნელოვანია პროკურორთა დატვირთულობის სრულყოფილი მონიტორინგის მექანიზმის არსებობა, საქმეთა სამართლიანი გადანაწილების უზრუნველყოფის მიზნით. ასევე მნიშვნელოვანია, განსაკუთრებით რთულ/პრობლემურ საქმეებზე (კიბერდანაშაული, სამართალწარმოების პროცესში ჩადენილი დანაშაულები და ა.შ.) მხოლოდ ან უპირატესად სპეციალიზებული პროკურორები მუშაობდნენ.

IDFI აქტიურად ადევნებდა თვალს გენერალური პროკურორის შერჩევის პროცესს 2020 წლის დასაწყისში და მოახდინა ხარვეზების იდენტიფიცირება, რომელთა აღმოფხვრა აუცილებელია გენერალური პროკურორის კანდიდატის სამართლიან და გამჭვირვალე კრიტერიუმებზე დაყრდნობით შერჩევის მიზნით. გენერალური პროკურორის შერჩევის პროცესის გამჭვირვალობის და სამართლიანობის უზრუნველყოფის მიზნით აუცილებელია, არსებობდეს გენერალური პროკურორობის კანდიდატის შერჩევის დეტალური კრიტერიუმები, რადგან ორგანული კანონით კანდიდატად რეგისტრაციისთვის დადგენილი ზოგადი კრიტერიუმები საკმარისი არ არის საბჭოს მიერ გადაწყვეტილების მიღებისას სუბიექტური ფაქტორების სათანადოდ შემცირებისთვის. გენერალური პროკურორობის კანდიდატის შერჩევის დეტალური კრიტერიუმების არარსებობის ფონზე რთულია იმის შეფასება, რამდენად ხელმძღვანელობენ საპროკურორო საბჭოს წევრები სამართლიანობის, ობიექტურობისა და კეთილსინდისიერების პრინციპებით და კანდიდატების პროფესიული და ეთიკური ცოდნიდან, გამოცდილებიდან და უნარებიდან გამომდინარე.

ზემოთ განხილული გამოწვევებისა და ხარვეზების აღმოფხვრის მიზნით IDFI-ის რეკომენდაციაა, ახალი სტრატეგიითა და სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული იქნას შემდეგი ვალდებულებები:

- პროკურორთა დანიშნვის და დაწინაურების კრიტერიუმების მკაფიოდ გაწერა კანონმდებლობაში, კოლეგიური ორგანოების როლის გაზრდა ამ მიმართულებით და დაწინაურების შესახებ გადაწყვეტილების დასაბუთებულობის უზრუნველყოფა.
- პროკურორთა წახალისების დეტალური კრიტერიუმების გაწერა კანონმდებლობაში, პროკურორთა ანაზღაურების და სახელფასო დანამატის / ბონუსების GRECO და OECD-ACN ანგარიშების რეკომენდაციებთან სრული შესაბამისობის უზრუნველყოფის მიზნით.
- პროკურატურაში დისციპლინური წარმოების პროცესის გამჭვირვალობის, სამართლიანობისა და ობიექტურობის უზრუნველყოფა GRECO და OECD-ACN რეკომენდაციების გათვალისწინებით.
- პროკურორებს შორის საქმეების სამართლიანი გადანაწილების უზრუნველყოფის მიზნით მათი დატვირთულობის სრულყოფილი მონიტორინგის მექანიზმის დანერგვა.
- განსაკუთრებით რთულ/პრობლემურ საქმეებზე მხოლოდ ან უპირატესად სპეციალიზებული პროკურორების მუშაობის უზრუნველყოფა.

კორუფციასთან ეფექტიანი ბრძოლის მიზნით პროკურატურასთან ერთად უმნიშვნელოვანესია სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის ინსტიტუციური და ფუნქციური დამოუკიდებლობის გაძლიერება.<sup>12</sup>

მიუხედავად დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმის ამოქმედების განსაკუთრებული მნიშვნელობისა, მოქმედი კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის ინსტიტუციური და ფუნქციური დამოუკიდებლობის სათანადო გარანტიებს. მნიშვნელოვან გამოწვევად რჩება ინსპექტორის საგამოძიებო ქვემდებარეობას მიკუთვნებული დანაშაულების წრე, რომელიც საკმარისად ფართო არ არის. დღემდე არ განხორციელებულა საგამოძიებო სისტემის რეფორმა, არ გამიჯნულა საპროკურორო და საგამოძიებო ფუნქციები, რაც სერიოზულ დაბრკოლებას უქმნის ინსპექტორის დამოუკიდებლად მუშაობას. პრობლემურია გენერალური პროკურორის უფლებამოსილება საგამოძიებო ქვემდებარეობის მოთხოვნათა დაუცველად, საქმე სხვა საგამოძიებო უწყებას გადასცეს. სერიოზულ გამოწვევად რჩება სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის მანდატის არგავრცელება ისეთ დანაშაულებზე, რომლებიც ჩადენილია საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრისა და საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის მიერ.

სამართალდამცავთა მიერ ჩადენილი დანაშაულების დამოუკიდებელი, მიუკერძოებელი და ეფექტიანი გამოძიების უზრუნველსაყოფად, IDFI მიიჩნევს, რომ მნიშვნელოვანია, ახალი ანტიკორუფციული სტრატეგიითა და სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული იქნეს სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის დამოუკიდებლობის გაძლიერების საკითხი, კერძოდ:

- სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის ქვემდებარე დანაშაულთა წრის გაფართოება.
- საგამოძიებო და საპროკურორო უფლებამოსილებების გამიჯვნა.
- სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურისთვის უფლებამოსილების მინიჭება, რომ დამოუკიდებლად მიიღოს გადაწყვეტილებები მნიშვნელოვანი საგამოძიებო მოქმედებების ჩატარებაზე.

როგორც ანტიკორუფციული სისტემის პრიორიტეტის ქვეშ უკვე აღინიშნა, ანტიკორუფციული სტრატეგიის მნიშვნელოვანი ხარვეზია, რომ შინაგან საქმეთა სამინისტრო არ წარმოადგენს სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის განმახორციელებელ უწყებას. კორუფციასთან ეფექტიანად ბრძოლის მიზნით IDFI მიიჩნევს, რომ **აუცილებელია სამართალდამცავ ორგანოებს დაემატოს შსს და პროკურატურის მსგავსად შსს და სუს-ისთვისაც გათვალისწინებული იქნას კორუფციის პრევენციის ღონისძიებები.**

აღსანიშნავია, რომ შსს-ს, პროკურატურისა და სუს-ის მიერ არ ხდება მამხილებელთა განაცხადების სტატისტიკის სრულყოფილად წარმოება. 2020 წელს IDFI-მ გამოითხოვა ინფორმაცია ამ უწყებების მიერ აღრიცხული მხილების განცხადებების შესახებ და ვერცერთმა უწყებამ ვერ წარმოადგინა სრულყოფილი ინფორმაცია უწყების შიგნით დაფიქსირებულ და გარედან შესულ (“საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ” საქართველოს კანონის 20<sup>1</sup> მუხლის საფუძველზე) განცხადებებზე ცალ-ცალკე, მამხილებლისა და მხილებულის სქესის,

<sup>12</sup> დამატებითი ინფორმაციისთვის იხილეთ IDFI-ის და EMC-ის განცხადება დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმის გამოწვევებზე, ხელმისაწვდომია:

<https://idfi.ge/ge/emc and idfi on the challenges of an independent investigative mechanism>

თანამდებობის შესახებ და სხვა. ამავდროულად, IDFI-ს მიერ განხორციელებული კვლევა (რომელიც უახლოეს მომავალში გამოქვეყნდება) ადასტურებს, რომ მხილების მექანიზმის შესახებ საჯარო სექტორში ცნობიერება ძალიან დაბალია, ხოლო სამართალდამცავი უწყებებისთვის სპეციალური კანონდებლობა ჯერ კიდევ არ არის შემუშავებული. აღნიშნულიდან გამომდინარე IDFI მიიჩნევს, რომ მნიშვნელოვანია ახალ ანტიკორუფციულ სტრატეგიაში გათვალისწინებული იქნეს შემდეგი საკითხები:

- “საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ” საქართველოს კანონის 201 მუხლით გათვალისწინებული სამართალდამცავი უწყებებისთვის მხილების შემთხვევების სტატისტიკის წარმოების ერთიანი მეთოდოლოგიის შემუშავება;
- სამართალდამცავი უწყებების მიერ ერთიან მეთოდოლოგიაზე დაყრდნობით მხილების სტატისტიკის სრულფასოვნად წარმოება (უწყების შიგნით დაფიქსირებული და გარედან შესული განცხადებები, ანონიმური წყაროები, მხილებისა და მამხილებლის დემოგრაფიული მონაცემები, რეაგირების ფორმები და სხვა);
- სამართალდამცავი უწყებების მიერ მხილების მექანიზმის შესახებ თანამშრომლებისთვის ცნობიერების ამაღლების პოლიტიკის შემუშავება და ღონისძიებების განხორციელება.

## 6. მართლმსაჯულების სისტემა

### 6.1. უზენაესი სასამართლოს რეფორმა<sup>13</sup>

კორუფციის პრევენციის მყარი გარანტიების შესაქმნელად არსებითად მნიშვნელოვანია საქართველოს უზენაეს სასამართლოსთან დაკავშირებული საკანონმდებლო ხარვეზების აღმოფხვრა. აღიარებულია, რომ მოსამართლეთა დამოუკიდებლობისთვის პოტენციური საფრთხე შეიძლება წარმოიშვას თვით სასამართლო სისტემის იერარქიაში, რადგან მოსამართლეთა დამოუკიდებლობას განაპირობებს არა მხოლოდ ნებისმიერი უსაფუძვლო გარე ჩარევისგან დაცვა, არამედ უსაფუძვლო გავლენისგან დაცვაც, რაც ზოგიერთ შემთხვევაში, შეიძლება მომდინარეობდეს სხვა მოსამართლეებისგან. უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარისა და პლენუმის ცალკეული ფართო უფლებამოსილებები, ასევე თავმჯდომარის მოადგილის პოზიციის არსებობა უზენაეს სასამართლოში იერარქიის წარმოშობას უწყობს ხელს.

მოქმედი კანონმდებლობით, უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარეს მინიჭებული აქვს ცალკეული ფართო უფლებამოსილებები. მნიშვნელოვანია გაუქმდეს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის ერთპიროვნული უფლება, პლენუმს წარუდგინოს დიდი პალატის შემადგენლობა, ასევე საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლის კანდიდატურა და პლენუმის თითოეულ წევრს მიეცეს აღნიშნული კანდიდატების დასახელების უფლება.

კანონმდებლობაში ბუნდოვანია უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის მოადგილეთა ფუნქციები. გაუგებარია ამ პოზიციის არსებობის საჭიროება, რაც უზენაეს სასამართლოში იერარქიის წარმოქმნას

<sup>13</sup> დამატებითი ინფორმაციისთვის იხილეთ IDFI-ის კვლევა „საქართველოს უზენაესი სასამართლო - ინსტიტუციური და სამართლებრივი ჩარჩოს ანალიზი“, ხელმისაწვდომია:

[https://idfi.ge/ge/presentation\\_of\\_the\\_report\\_on\\_institutional\\_and\\_legal\\_framework\\_of\\_the\\_supreme\\_court\\_of\\_georgia](https://idfi.ge/ge/presentation_of_the_report_on_institutional_and_legal_framework_of_the_supreme_court_of_georgia)

უწყობს ხელს. შესაბამისად, მიზანშეწონილია, თავმჯდომარის მოადგილეების, როგორც ბუნდოვანი და არასაჭირო ადმინისტრაციული პოზიციის, გაუქმება.

კანონმდებლობის მნიშვნელოვან ხარვეზს წარმოადგენს უზენაესი სასამართლოს პლენუმის შემადგენლობაში სააპელაციო სასამართლოების თავმჯდომარეების ყოფნა, რაც არ შეესაბამება უზენაესი სასამართლოს როლსა და ადგილს სასამართლო სისტემაში. პლენუმი უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეთა ერთობაა, რომელსაც მხოლოდ შიდა კომპეტენციები აქვს და გადაწყვეტილებებს იღებს უზენაეს სასამართლოსთან და არა მთლიანად სასამართლო სისტემასთან დაკავშირებულ საკითხებზე. შესაბამისად, სააპელაციო სასამართლოს თავმჯდომარეების როლი პლენუმის შემადგენლობაში გაუგებარია. პლენუმის შიდა კომპეტენციების გათვალისწინებით, მნიშვნელოვანია, მის შემადგენლობაში არ შედიოდნენ სააპელაციო სასამართლოების თავმჯდომარეები.

კანონმდებლობა უზენაესი სასამართლოს პლენუმს ფართო უფლებამოსილებებს ანიჭებს, მათ შორის, უზენაესი სასამართლოს წევრის თანამდებობრივი სარგოს ყოველთვიური დანამატის ოდენობის განსაზღვრის უფლებას. ანტიკორუფციული რეფორმების მეოთხე რაუნდის შეფასების<sup>14</sup> შედეგად გაცემული რეკომენდაციების თანახმად, მოსამართლის შრომის ანაზღაურებიდან უნდა გამოირიცხოს ნებისმიერი დისკრეციული ანაზღაურება, რაც აუცილებელია სასამართლოს დამოუკიდებლობის უზრუნველსაყოფად. იმის გათვალისწინებით, რომ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში პლენუმის თავისუფლება არ არის კანონით შეზღუდული და მოსამართლეები თავად განსაზღვრავენ ყოველთვიური დანამატის ოდენობას, ეს წარმოადგენს ფართო დისკრეციას, რაც კორუფციული პრაქტიკის რისკს წარმოშობს. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია, გაუქმდეს პლენუმის უფლებამოსილება განსაზღვროს უზენაესი სასამართლოს წევრის თანამდებობრივი სარგოს ყოველთვიური დანამატის ოდენობა და აღნიშნული საკითხი საკანონმდებლო დონეზე დარეგულირდეს.

პლენუმის გადაწყვეტილებები პროაქტიულად არ ქვეყნდება უზენაესი სასამართლოს ვებგვერდზე, რაც გამჭვირვალობის კუთხით მნიშვნელოვან გამოწვევას წარმოადგენს. პლენუმის საქმიანობის გამჭვირვალობის გაუმჯობესების მიზნით, მიზანშეწონილია გადაწყვეტილებების პროაქტიული გამოქვეყნება უზენაესი სასამართლოს ვებგვერდზე.

მართლმსაჯულების სისტემაში არსებული მნიშვნელოვანი გამოწვევებისა და ხარვეზების საპასუხოდ, ახალი ანტიკორუფციული სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა უნდა ითვალისწინებდეს შემდეგ საკვანძო საკითხებს:

- **უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის ფართო უფლებამოსილების გადახედვა, მათ შორის, პლენუმისათვის დიდი პალატის შემადგენლობის წარდგენისა და საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლის კანდიდატურის დასახელების უფლება. აღნიშნული კანდიდატების დასახელების უფლების მინიჭება პლენუმის თითოეული წევრისთვის.**
- **უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის მოადგილეთა პოზიციის გაუქმება.**

<sup>14</sup> რეკომენდაცია 12.7. ხელმისაწვდომია: <https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Georgia-Round-4-Monitoring-Report-ENG.pdf>

- უზენაესი სასამართლოს პლენუმის შემადგენლობიდან სააპელაციო სასამართლოთა თავმჯდომარეების ამორიცხვა.
- უზენაესი სასამართლოს პლენუმის უფლებამოსილების გაუქმება განსაზღვროს უზენაესი სასამართლოს წევრის ყოველთვიური დანამატის ოდენობა და ამ საკითხის საკანონმდებლო დონეზე დარეგულირება.
- პლენუმის გადაწყვეტილებების უზენაესი სასამართლოს ვებგვერდზე პროაქტიულად გამოქვეყნების უზრუნველყოფა.

## 6.2. სასამართლო სისტემის გამჭვირვალობის გაუმჯობესება<sup>15</sup>

ა(ა)იპ „ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტისა“ და ა(ა)იპ „მედიის განვითარების ფონდის“ სარჩელების საფუძველზე, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ 2019 წლის 7 ივნისის [გადაწყვეტილებით](#) არაკონსტიტუციურად ცნო „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ დღეს მოქმედი კანონის მე-5 მუხლისა და მე-6 მუხლის პირველი და მე-3 პუნქტების ის ნორმატიული შინაარსი, რომელიც ამორიცხავს ღია სასამართლო სხდომის შედეგად მიღებული სასამართლო აქტების სრული ტექსტის საჯარო ინფორმაციის სახით გაცემას. სასამართლომ სადავო ნორმები ძალადაკარგულად ცნო 2020 წლის პირველი მაისიდან და პარლამენტს მისცა ვადა საკითხის კონსტიტუციის მოთხოვნათა შესაბამისად მოსაწესრიგებლად, თუმცა პარლამენტს დადგენილ ვადაში საკანონმდებლო ცვლილება არ მიუღია.

არსებული პრაქტიკა ცხადყოფს, რომ სასამართლო სისტემის გამჭვირვალობის კუთხით სერიოზული გამოწვევები კვლავ არსებობს და მიუხედავად საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ საჯაროობის სასარგებლოდ მიღებული მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებისა, სასამართლოები არ ითვალისწინებენ საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილების შინაარსს და ყველანაირი სამართლებრივი საფუძვლის გარეშე არ გასცემენ სასამართლოს გადაწყვეტილებებს დაუშტრიხავი სახით.

სასამართლო ხელისუფლების მიმართ საზოგადოების ნდობის დაბალი ხარისხის პირობებში, სასამართლოს საქმიანობაზე ეფექტური საზოგადოებრივი კონტროლი განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს, რომლის უზრუნველყოფის ერთ-ერთი საშუალება სწორედ სასამართლოს გამჭვირვალობაა. საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილების შეუსრულებლობა და კონსტიტუციური სტანდარტის უგულებელყოფა მნიშვნელოვან ზიანს აყენებს ქვეყანაში კანონის უზენაესობას და საფრთხეს უქმნის ფუნდამენტურ დემოკრატიულ ღირებულებებს.

შესაბამისად, ახალი ანტიკორუფციული სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა უნდა ითვალისწინებდეს შემდეგ საკითხებს:

- საერთო სასამართლოების მიერ გადაწყვეტილებების სრული ტექსტის საჯაროობის უზრუნველყოფა საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ დადგენილი სტანდარტის შესაბამისად.

<sup>15</sup> დამატებითი ინფორმაციისთვის იხილეთ IDFI-ის განცხადება სასამართლოს გადაწყვეტილებების ხელმისაწვდომობის თაობაზე, ხელმისაწვდომია: [https://idfi.ge/ge/idfis\\_statement\\_on\\_access\\_to\\_court\\_decisions](https://idfi.ge/ge/idfis_statement_on_access_to_court_decisions)

- საქართველოს პარლამენტის მიერ საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილების შესაბამისი საკანონმდებლო ცვლილების დროულად ინიცირება.

### 6.3. იუსტიციის უმაღლესი სკოლის რეფორმა<sup>16</sup>

„მეოთხე ტალღის“ საკანონმდებლო ცვლილებით, იუსტიციის უმაღლესი სკოლის დამოუკიდებელი საბჭოს ოთხი წევრის არჩევის პროცესში იუსტიციის უმაღლესი საბჭო ფართო უფლებამოსილებით სარგებლობს, რაც სკოლის საქმიანობაზე საბჭოს გავლენის რისკებს ქმნის. არსებითად მნიშვნელოვანია, დამოუკიდებელი საბჭოს დაკომპლექტების პროცესში იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს გავლენის შემცირება, რაც აუცილებელია სკოლის ავტონომიურობის გასაზრდელად და მისი დამოუკიდებლობის უზრუნველსაყოფად.

გარდა ამისა, დამოუკიდებელი საბჭოს თავმჯდომარეს, დამოუკიდებელი საბჭოს მოსამართლეთა კონფერენციის მიერ არჩეულ წევრთაგან, ირჩევს იუსტიციის უმაღლესი საბჭო, რაც სკოლის საქმიანობაზე საბჭოს გავლენის რისკს აძლიერებს. მიზანშეწონილია, დამოუკიდებელი საბჭოს თავმჯდომარე თავად დამოუკიდებელი საბჭოს წევრებმა აირჩიონ ხმათა უმრავლესობით.

პრობლემურია იუსტიციის უმაღლეს სკოლაში მისაღებ კონკურსთან დაკავშირებული საკითხების სკოლის წესდებით განსაზღვრა. მიზანშეწონილია კონკურსის ჩატარების ძირითადი პრინციპები ნათლად დარეგულირდეს საკანონმდებლო დონეზე და არა სკოლის წესდებით, კონკურსის შედეგად მიღებული გადაწყვეტილება იყოს სათანადოდ დასაბუთებული და შეიქმნას გადაწყვეტილების გასაჩივრების ეფექტური მექანიზმი.

გარდა ამისა, ხარვეზიანია სკოლის მასწავლებელთა შერჩევის მოქმედი წესი. მნიშვნელოვანია სკოლის მასწავლებელთა საბჭოს დაკომპლექტების წესის გადახედვა, რამაც უნდა უზრუნველყოს მასწავლებელთა შერჩევის პროცესის ობიექტურად და გამჭვირვალედ წარმართვა.

შესაბამისად, ახალი ანტიკორუფციული სტრატეგიითა და სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული უნდა იყოს შემდეგი ვალდებულებები:

- იუსტიციის უმაღლესი სკოლის დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფა მასზე იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს გავლენის შემცირების გზით.
- დამოუკიდებელი საბჭოს თავმჯდომარის არჩევა დამოუკიდებელი საბჭოს წევრების მიერ ხმათა უმრავლესობით.
- იუსტიციის უმაღლესი სკოლის მისაღები კონკურსის ჩატარების ძირითადი პრინციპების ნათლად დარეგულირება საკანონმდებლო დონეზე, კონკურსის შედეგად მიღებული გადაწყვეტილების დასაბუთებულობის უზრუნველყოფა და გასაჩივრების ეფექტიანი მექანიზმის დანერგვა.
- იუსტიციის უმაღლესი სკოლის მასწავლებელთა საბჭოს დაკომპლექტების წესის გადახედვა, მასწავლებელთა შერჩევის პროცესის ობიექტურად და გამჭვირვალედ წარმართვის მიზნით.

<sup>16</sup> დამატებითი ინფორმაციისთვის იხილეთ IDFI-ის და EMC-ის ანგარიში „სასამართლო სისტემის სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შესრულების მდგომარეობა“, ხელმისაწვდომია: [https://idfi.ge/ge/second\\_shadow\\_report\\_on\\_implementation\\_of\\_the\\_judicial\\_strategy\\_and\\_the\\_action\\_plan](https://idfi.ge/ge/second_shadow_report_on_implementation_of_the_judicial_strategy_and_the_action_plan)

#### 6.4. მოსამართლეთა დაწინაურებისა და პერიოდული შეფასების სისტემის რეფორმა<sup>17</sup>

დღეს არსებული სამართლებრივი ჩარჩო ვერ უზრუნველყოფს მოსამართლეთა დაწინაურების ობიექტურ, გამჭვირვალე და სამართლიან პროცესს. მოსამართლეთა დაწინაურება მჭიდროდ არის დაკავშირებული მათი საქმიანობის პერიოდულ შეფასებასთან. იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მიერ დამტკიცებული „საერთო სასამართლოს მოსამართლის საქმიანობის ეფექტურობის შეფასების წესი“ ხარვეზიანია, რადგან ძირითადად ემყარება რაოდენობრივ კრიტერიუმებს და თავისი შინაარსით უმეტესად ორიენტირებულია მთლიანად სასამართლო სისტემაზე და არა ცალკეულ მოსამართლეზე. შესაბამისად, არსებითად მნიშვნელოვანია მოსამართლეთა დაწინაურებისა და პერიოდული შეფასების სისტემის ძირითადი პრინციპების საკანონმდებლო დონეზე რეგულირება. აქედან გამომდინარე ახალი ანტიკორუფციული სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა უნდა ითვალისწინებდეს შემდეგ ვალდებულებას:

- **მოსამართლეთა დაწინაურებისა და პერიოდული შეფასების სისტემის სრულყოფა საკანონმდებლო დონეზე ობიექტური კრიტერიუმებისა და გამჭვირვალე პროცედურის გაწერის გზით.**

#### 6.5. სასამართლოს თავმჯდომარეების თანამდებობაზე გამწესების პროცედურისა და მათი უფლება-მოვალეობების გადახედვა<sup>18</sup>

მოქმედი კანონმდებლობით, სასამართლოს თავმჯდომარეებს თანამდებობაზე იუსტიციის უმაღლესი საბჭო ნიშნავს. მიუხედავად იმისა, რომ რეფორმის „მეოთხე ტალღის“ შედეგად, ორგანული კანონი ითვალისწინებს საბჭოს მიერ გადაწყვეტილების დასაბუთებასა და შესაბამისი სასამართლოს მოსამართლეებთან კონსულტაციებს, ამგვარი ცვლილება ვერ უზრუნველყოფს თავმჯდომარეთა დანიშნვის სამართლიან პროცესს. ამ პროცესში საბჭოს ფართო უფლებამოსილება პრობლემურია იმ თვალსაზრისით, რომ ქმნის ჭარბ ძალაუფლებას საბჭოს ხელში, ასევე, წარმოშობს ინდივიდუალურ მოსამართლეზე ზეგავლენის მოხდენის რისკებს. სასამართლო სისტემის შიდა დამოუკიდებლობის უზრუნველსაყოფად, მიზანშეწონილია, თავმჯდომარე თავად შესაბამისი სასამართლოს მოსამართლეებმა აირჩიონ.

გარდა ამისა, პრობლემურია სასამართლოს თავმჯდომარეების უფლებამოსილება საკუთარი შეხედულებით მოსამართლეები ვიწრო სპეციალიზაციაში გაანაწილონ, რამაც შესაძლოა საფრთხე შეუქმნას საქმეთა შემთხვევითი და ავტომატური განაწილების სისტემას.

დღეს მოქმედი კანონმდებლობა ითვალისწინებს სასამართლოს თავმჯდომარის/მოადგილის, სასამართლოს კოლეგიის/პალატის თავმჯდომარის იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრად არჩევის შესაძლებლობას, რაც იწვევს ერთი და იმავე პირის ხელში ჭარბი უფლებამოსილების თავმოყრას. საბჭოს შემადგენლობაში სასამართლოს თავმჯდომარეების ყოფნა უფრო მეტად ზრდის მათ ძალაუფლებასა და გავლენებს სასამართლო სისტემაში, შესაბამისად, მიზანშეწონილია ამგვარი რეგულირების ცვლილება.

<sup>17</sup> დამატებითი ინფორმაციისთვის იხილეთ IDFI-ის და EMC-ის ანგარიში „სასამართლო სისტემის სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შესრულების მდგომარეობა“, ხელმისაწვდომია:

[https://idfi.ge/ge/second\\_shadow\\_report\\_on\\_implementation\\_of\\_the\\_judicial\\_strategy\\_and\\_the\\_action\\_plan](https://idfi.ge/ge/second_shadow_report_on_implementation_of_the_judicial_strategy_and_the_action_plan)

<sup>18</sup> დამატებითი ინფორმაციისთვის იხილეთ IDFI-ის და EMC-ის ანგარიში „სასამართლო სისტემის სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შესრულების მდგომარეობა“, ხელმისაწვდომია:

[https://idfi.ge/ge/second\\_shadow\\_report\\_on\\_implementation\\_of\\_the\\_judicial\\_strategy\\_and\\_the\\_action\\_plan](https://idfi.ge/ge/second_shadow_report_on_implementation_of_the_judicial_strategy_and_the_action_plan)



აღნიშნულიდან გამომდინარე, საჭიროა ანტიკორუფციული სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა შემდეგ საკითხებს ითვალისწინებდეს:

- სასამართლოს თავმჯდომარეების არჩევის წესის გადახედვა პროცესში მოსამართლეების რეალური ჩართულობის უზრუნველყოფის მიზნით.
- სასამართლოს თავმჯდომარეების უფლება-მოვალეობის გადახედვა მოსამართლეების ვიწრო სპეციალიზაციაში განაწილების კუთხით.
- სასამართლოს თავმჯდომარის/მოადგილის, სასამართლოს კოლეგიის/პალატის თავმჯდომარის იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრად არჩევის აკრძალვა.

6.6. დამოუკიდებელი ინსპექტორის სამსახურის დამოუკიდებლობისა და გამჭვირვალობის გაძლიერება<sup>19</sup>

დღეს მოქმედი კანონმდებლობით დამოუკიდებელ ინსპექტორს ხუთი წლის ვადით, კონკურსის საფუძველზე, სრული შემადგენლობის უმრავლესობით ირჩევს საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭო. ინსპექტორის ინსტიტუციური დამოუკიდებლობის გასაძლიერებლად და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საბჭოს არამოსამართლე წევრების რეალური ჩართულობის უზრუნველსაყოფად, მიზანშეწონილია დამოუკიდებელი ინსპექტორი არჩეულ იქნას საბჭოს სრული შემადგენლობის 2/3-ით.

გარდა ამისა, არსებითად მნიშვნელოვანია დამოუკიდებელი ინსპექტორის სამსახურის, როგორც დისციპლინური სამართალწარმოების სისტემის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი რგოლის, საქმიანობის სათანადო გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა და მისი დასკვნების მხარეთა მაიდენტიფიცირებელი მონაცემების დაფარვით პროაქტიულად გამოქვეყნება. დასკვნების ხელმისაწვდომობა აუცილებელია იმისთვის, რომ შეფასდეს ინსპექტორის დამოუკიდებლობის ხარისხი, დისციპლინური სამართალწარმოების პროცესის ობიექტურობა და პრაქტიკის თანმიმდევრულობა.

აღნიშნული ხარვეზების საპასუხოდ ახალი ანტიკორუფციული სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა უნდა ითვალისწინებდეს შემდეგ საკითხებს:

- დამოუკიდებელი ინსპექტორის დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფა თანამდებობაზე საბჭოს სრული შემადგენლობის 2/3-ით არჩევის გზით.
- დამოუკიდებელი ინსპექტორის დასკვნების პროაქტიულად გამოქვეყნების უზრუნველყოფა მხარეთა მაიდენტიფიცირებელი მონაცემების დაფარვით.

## 7. საჯარო ფინანსები და სახელმწიფო შესყიდვები

სამწუხაროდ, ანტიკორუფციული სტრატეგია საკმარის ყურადღებას არ უთმობს სახელმწიფო შესყიდვების სფეროში კორუფციასთან დაკავშირებით არსებულ გამოწვევებს. ამის თქმის საფუძველს იძლევა ის ფაქტი, რომ, მაგალითად, სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებული საჯარო ინფორმაციის გამჭვირვლობის მიმართულებით სტრატეგიაში არსებული სიტუაციის მიმოხილვა საუბრობს მხოლოდ არსებული სტანდარტის შენარჩუნებაზე და არა მის გაუმჯობესებაზე და

<sup>19</sup> დამატებითი ინფორმაციისთვის იხილეთ IDFI-ის და EMC-ის ანგარიში „სასამართლო რეფორმის შედეგების შეფასება - დისციპლინური პასუხისმგებლობის სისტემა“, ხელმისაწვდომია: [https://idfi.ge/ge/assessment\\_of\\_the\\_judicial\\_reform\\_system\\_of\\_disciplinary\\_liability\\_of\\_judges](https://idfi.ge/ge/assessment_of_the_judicial_reform_system_of_disciplinary_liability_of_judges)

ამაღლებაზე. კორუფციის ახალი შესაძლებლობების პრევენციისთვის, აუცილებელია, გამჭვირვალობის დონის ამაღლებაზე მუდმივი მუშაობა (მაგალითად, ქვეკონტრაქტორების შესახებ ინფორმაციის გასაჯაროება ელ-სისტემაში, ბაზრის კვლევის შესახებ არსებული დოკუმენტების საჯაროობა და სხვა). აღნიშნულის გათვალისწინებით IDFI-ის აუცილებლად მიაჩნია სტრატეგიის სიტუაციურ ანალიზში გამოკვეთილი საჭიროებები სრულად იქნას ასახული სამოქმედო გეგმაში, კერძოდ:

- **შემსყიდველი ორგანიზაციების პასუხისმგებელი თანამშრომლების კვალიფიკაციის ამაღლება, მათ შორის, ანტიკორუფციული მიმართულებით;**
- **ეკონომიკური ოპერატორების შავ სიაში შეყვანის პროცედურების დახვეწა მასში ორგანიზაციის მენეჯმენტის მიერ კორუფციული დანაშაულის ჩადენის შემთხვევის დამატებით;**
- **ბაზრის კვლევის შესახებ არსებული დოკუმენტების საჯაროობა.**

ახალ სამოქმედო გეგმაში კვლავ ზედმეტად ზოგადი ფორმულირება აქვს 7.3.1. აქტივობას: სახელმწიფო შესყიდვების ერთიან ელექტრონულ სისტემაში ახალი პროცედურების, ინსტრუმენტების, სხვა ბიზნეს პროცესების დანერგვა. IDFI-ის შეფასებით, **მნიშვნელოვანია, რომ დაკონკრეტდეს, თუ რა სერვისებზეა საუბარი, რათა შესაძლებელი გახდეს პროგრესის შეფასება.**

დამატებით, საქართველოს სახელმწიფო შესყიდვების სისტემის კორუფციული საფრთხეებისგან დასაცავად, აუცილებელია გაბედული ნაბიჯების გადადგმა გამჭვირვალობისა და ეფექტიანობის მიმართულებით. კერძოდ:

- **სტრატეგიამ მეტი ყურადღება უნდა გაამახვილოს კონკურენციის დონის ამაღლებაზე სახელმწიფო შესყიდვების სისტემაში, რადგან კონკურენციის წახალისება ერთ-ერთი საუკეთესო საშუალებაა კორუფციის რისკების შესამცირებლად.**
- **სახელმწიფო შესყიდვების ერთიან ელექტრონულ სისტემაში გამოცხადებული ტენდერების გამოწერის ფუნქციისთვის მეტი პარამეტრის დამატება: მაგ: კონკრეტული შემსყიდველი, თანხა, უფრო დეტალური CPV კოდები და ტენდერის ადგილმდებარეობა.**
- **სახელმწიფო შესყიდვების ერთიან ელექტრონულ სისტემაში არსებულ ღია მონაცემებზე დაყრდნობით უფასო და საყოველთაო მოხმარების ბიზნეს ანალიტიკური მოდულის დამატება.**
- **ქვეყნის მასშტაბით პოტენციურ მიმწოდებელთა საჭიროებების და მათი შესყიდვების ელექტრონული სისტემის მიღმა დარჩენის მიზეზების კვლევის დოკუმენტის მომზადება.**
- **ინფორმაციის ტიპების დამატება შესყიდვების ერთიან ელექტრონულ სისტემაში.**

ამდენად, გამჭვირვალობის სტანდარტის გასაზრდელად აუცილებელია შემდეგი ინფორმაციის გასაჯაროება ელ-სისტემაში:

- **სახელმწიფო შესყიდვების ელექტრონულ სისტემაში ახალი ველების დამატება (როგორც ტენდერებზე, ისე პირდაპირ შესყიდვებზე), სადაც ამომწურავი ინფორმაცია იქნება ატვირთული ქვეკონტრაქტორის და მასთან გაფორმებული ქვეკონტრაქტის შესახებ.**

- ახალი ფასთა გამოკითხვის ფუნქციის დამატება პირდაპირი შესყიდვის პროცედურაზე, რომლის საშუალებითაც შემსყიდველი ელ-სისტემის გავლით შეძლებს ფასთა გამოკითხვის ჩატარებას. პროცედურა შესაძლებელია იყოს დახურული კონტრაქტის დადებამდე, რის შემდეგაც შედეგი გასაჯაროვდება.
- ელექტრონულ სისტემაში ხარისხის კონტროლის ველების დამატება სამუშაოს შესყიდვისთვის (როგორც ტენდერებზე, ისე პირდაპირ შესყიდვებზე), სადაც სავალდებულოდ გამოქვეყნდება შესრულებულ სამუშაოზე განხორციელებული ხარისხის კონტროლის შესახებ ამომწურავი ინფორმაცია, ხარისხის შეფასების დოკუმენტების ჩათვლით.
- სახელმწიფო შესყიდვების ელექტრონულ სისტემაში მოცხადებულ ტენდერებზე ადგილმდებარეობის ველის დამატება მუნიციპალიტეტის დონეზე.
- სახელმწიფო შესყიდვების წლიურ გეგმებში თითოეული დაგეგმილი შესყიდვის მოცხადების სავარაუდო ღირსის მითითება თვის სიზუსტით (კვარტლის მაგივრად).
- მონაცემების გამოქვეყნების ფორმის დახვეწა და გამარტივება.

OECD-ACN-ის მეოთხე რაუნდის ანგარიშის მე-15 რეკომენდაცია სახელმწიფო შესყიდვების გაუმჯობესებას ითვალისწინებს და ცალკე ყურადღებას ამახვილებს სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებით მონაცემების გამოქვეყნების გაუმჯობესებაზე. როგორც სტრატეგიის დოკუმენტშია აღნიშნული, სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო მსოფლიო ბანკის დახმარებით მუშაობს OCDS სტანდარტის დანერგვაზე. გარდა ამისა, IDFI-ის ინფორმაციით, ამ მხრივ მუშაობა სრულდება ღია მონაცემთა ახალ პორტალზეც, რომელიც API-ის (Application Programming Interface) გამოყენებით იძლევა აგრეგირებული მონაცემების მიღების შესაძლებლობას. API-ის საშუალებით ინფორმაციის მიღების გამარტივება უაღრესად მნიშვნელოვანია ანტიკორუფციული საქმიანობისთვის. სწორედ ამიტომ, მიგვაჩნია, რომ სტრატეგიამ მეტი აქცენტი უნდა გააკეთოს, ხოლო სამოქმედო გეგმაში პირდაპირ უნდა აისახოს ელ-სისტემაში სრულფასოვანი API ტექნოლოგიის დანერგვის ვალდებულება და ამ მხრივ შექმნილი ახალი ელ-პლატფორმის შემდგომი განვითარება (მაგალითად, მონაცემთა განახლება ყოველდღიურ რეჟიმში).

მნიშვნელოვანია, ყურადღება გამახვილდეს ასევე სახელმწიფო შესყიდვების დავების განმხილველი საბჭოს დამოუკიდებლობის საკითხზე. 2021 წლის 1 იანვრიდან ამოქმედდა დავების განმხილველი საბჭოს წევრთა დანიშვნის ახალი წესი. დანიშვნის წესი პრობლემურია ევროკავშირის 2007/66/EC დირექტივის ფონზე, რომელიც ადგენს, რომ დავების განხილვაზე უფლებამოსილი დამოუკიდებელი ორგანოს წევრების დანიშვნა/გათავისუფლებაზე უნდა მოქმედებდეს ისეთივე პირობები, როგორც მოსამართლეთა დანიშვნა/გათავისუფლებაზე. აღნიშნული ვალდებულების ლოგიკურობას განაპირობებს საბჭოს წევრის მოვალეობის არსი. მიუხედავად იმისა, რომ საბჭოს წევრები პროფესიით არ არიან იურისტები (მით უმეტეს, მოსამართლეთა კვალიფიკაციით), ისინი ფუნქციურად სწორედ მოსამართლის როლს ასრულებენ. საბჭოს წევრებს ევალებათ არამხოლოდ გათვითცნობიერებულები იყვნენ სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებულ საკითხებში, არამედ ჰქონდეთ უნარი, შეაფასონ მტკიცებულებები და მიიღონ დასაბუთებული წერილობითი გადაწყვეტილებები.<sup>20</sup> თუ საბჭოს წევრთა დანიშვნა საბოლოო ჯამში ერთპიროვნულად მთავრობის

<sup>20</sup> SIGMA, Brief 25 “Establishing Procurement Review Bodies”, 2013, გვ 12

ხელმძღვანელის მიერ მოხდება, ბუნებრივია აღნიშნული ვერ იქნება მოსამართლეთა დანიშნვის პროცესის ლოგიკის ამსახველი. საბჭოს წევრთა გაზრდილი საკვალიფიკაციო მოთხოვნები ვერ აღმოფხვრის საბჭოს დაკომპლექტების პროცესში ერთპიროვნულ გადაწყვეტილებათა მიღების საშიშროებას. შესაბამისად, საბჭოს წევრთა დანიშვნის წესი საქართველოს რეალობის გათვალისწინებით შესაძლებელია დაუბალანსებელი და რისკების შემცველი იყოს.

2021 წლის პირველი ივნისიდან ამოქმედდება კანონის ცვლილება, რომელიც შეეხება დავების განმხილველი საბჭოს აპარატს. ცვლილების თანახმად, საბჭოს აპარატი კონკურენციის სააგენტოს სტრუქტურული ერთეულია. „საბჭოს აპარატის თანამშრომელთა რიცხოვნობასა და შრომის ანაზღაურებას განსაზღვრავს კონკურენციის სააგენტოს საბჭო. საბჭოს აპარატის დებულებასა და სტრუქტურას კონკურენციის სააგენტოს საბჭოს თავმჯდომარის წარდგინებით განსაზღვრავს კონკურენციის სააგენტოს საბჭო“. მისასალმებელია, ის რომ აპარატი გამოეყოფა სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს, რადგან აღნიშნულ ინტერესთა კონფლიქტის მწვავე საშიშროებას ქმნიდა. მიუხედავად აღნიშნულისა, შემოთავაზებული ცვლილებით საბჭოს კვლავაც არ ეყოლება საკუთარი დამოუკიდებელი აპარატი. აპარატის თანამშრომელთა რიცხოვნებას დაადგენს არა უშუალოდ საბჭო, რომელმაც შესაბამისი დატვირთვის შეფასების შედეგად ზუსტად იცის საკუთარი საჭიროებები, არამედ კონკურენციის სააგენტოს თავმჯდომარე. უფრო მეტიც, „[...] დებულებასა და სტრუქტურას კონკურენციის სააგენტოს თავმჯდომარის წარდგინებით განსაზღვრავს საქართველოს მთავრობა“. შესაბამისად, მივიღებთ ვითარებას, როდესაც საბჭოს მხარდამჭერი აპარატი კვლავაც სამთავრობო იერარქიაში რჩება, ხოლო საბჭოს ოპერაციული დამოუკიდებლობა კი კითხვის ნიშნის ქვეშ.

- **IDFI მიიჩნევს, რომ აუცილებელია საბჭოს წევრთა დანიშვნის წესის დახვეწა და მისი შესაბამისობაში მოყვანა ევროკავშირის დირექტივით დადგენილ სტანდარტებთან.**
- **მნიშვნელოვანია, დავების განმხილველ საბჭოს ჰყავდეს დამოუკიდებელი აპარატი, რომელიც სტრუქტურულად არ იქნება დაქვემდებარებული სხვა საჯარო დაწესებულებას.**

## 9. კერძო სექტორი

მნიშვნელოვანია, რომ ანტიკორუფციული საბჭოს მუშაობაში მონაწილეობდნენ მსხვილი ბიზნეს-ასოციაციები, რაც კერძო სექტორში კორუფციის პრევენციისთვის მნიშვნელოვანი წინაპირობაა. გარდა ამისა, OECD-ACN-ის მეოთხე რაუნდის ანგარიში<sup>21</sup> ითვალისწინებს რეკომენდაციებს ბიზნესის კეთილსინდისიერებასთან და ბიზნეს ომბუდსმენის გაძლიერებასთან დაკავშირებით. რამდენადაც ბიზნესის სფერო კორუფციის კონტროლის კუთხით ერთ-ერთი ყველაზე რთული სფეროა, IDFI მიიჩნევს, რომ აუცილებელია ბიზნესის კეთილსინდისიერების რისკების შესწავლა და ბიზნესომბუდსმენის შესაძლებლობების გაძლიერება. ბიზნესომბუდსმენის აპარატი უნდა იყოს მნიშვნელოვანი რგოლი სახელმწიფოსა და ბიზნესის ურთიერთობაში, მათ შორის, მნიშვნელოვნად უნდა გაძლიერდეს ამ აპარატის ჩართულობა კანონშემოქმედებით პროცესში და სწორედ მან უნდა მიაწოდოს კერძო სექტორს ინფორმაცია მნიშვნელოვანი ცვლილებებისა თუ ინიციატივების შესახებ.

კორპორაციული სოციალური პასუხისმგებლობის გაძლიერების მიზნით და მოპოვებითი მრეწველობის გამჭვირვალობის ინიციატივის (EITI) პრინციპების დანერგვის მხარდასაჭერად მნიშვნელოვანია, რომ მომპოვებელ მრეწველობაში ჩართულმა კომპანიებმა შემოსავლის გარკვეული

<sup>21</sup> OECD-ACN-ის მეოთხე რაუნდის ანგარიშის მე-16 რეკომენდაცია. <https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Georgia-Progress-Update-2018-ENG.pdf>.

ნაწილი მოახმარონ ქველმოქმედებას და ადგილობრივი თემის სოციალურ კეთილდღეობას. მათი გარკვეული ნაწილი ამას აკეთებს კიდევ და რეკლამირებას უწევს მათ მიერ განხორციელებულ კორპორაციული სოციალური პასუხისმგებლობის მაგალითებს. მნიშვნელოვანია, რომ კომპანიის მიერ კორპორაციული სოციალური პასუხისმგებლობისათვის გამოყოფილი თანხის განკარგვა მოქალაქეების ჩართულობით განხორციელდეს. ამ მიზნით შესაძლებელია ადგილობრივი მუნიციპალიტეტის პეტიციის პორტალის გამოყენება ან/და კენჭისყრის ჩატარება მუნიციპალიტეტის საერთო კრებაზე. ასეთ შემთხვევაში კორპორაციული სოციალური პასუხისმგებლობისათვის გამოყენებული ფინანსები ბევრად უფრო მიზნობრივი და სოციალური პასუხისმგებლობის სტანდარტებთან უფრო შესაბამისი იქნება.

შესაბამისად, IDFI-ის რეკომენდაციაა, ახალი ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული იქნეს შემდეგი ვალდებულებები:

- ბიზნესის კეთილსინდისიერების რისკების შესწავლა და მათი შემცირების/აღმოფხვრის მიზნით ღონისძიებების გატარება;
- ანტიკორუფციული საბჭოს მუშაობაში და შესაბამისად, ანტიკორუფციულ სტრატეგიასა და სამოქმედო გეგმაში მსხვილი ბიზნეს-ასოციაციების მონაწილეობის უზრუნველყოფა;
- ბიზნესობიექტების შესაძლებლობების გაძლიერება ბიზნესის კეთილსინდისიერების ღონისძიებების ხელშეწყობის მიზნით;
- მსხვილი ბიზნესის სოციალური პასუხისმგებლობის წახალისება.

## 10. ჯანდაცვისა და სოციალური სექტორი

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის უდიდესი ნაწილი მოსახლეობის ჯანმრთელობის დაცვასა და სოციალურ უზრუნველყოფაზე იხარჯება. მსგავსი ხარჯების ზრდას მნიშვნელოვნად შეუწყო ხელი 2020 წელს კორონავირუსის პანდემიის შედეგად ქვეყანაში შექმნილმა კრიზისულმა მდგომარეობამ. 2021 წლის ბიუჯეტის პროექტით ამ მიმართულებით გათვალისწინებულია დაახლოებით 5.4 მილიარდი ლარი. შესაბამისად, კორუფციის თავლსაზრისით, ერთ-ერთ ყველაზე მაღალ რისკ კგუფს სწორედ ეს სფერო მიეკუთვნება. IDFI-ის მიერ წარმოებული მონიტორინგის გათვალისწინებით, სტრატეგიაში მიზანშეწონილია შემდეგი მიმართულებებით ანტიკორუფციული მექანიზმების შემუშავება:

- **სოციალურ პროგრამებში ბენეფიციართა სამართლიანი ჩართვის მონიტორინგის გაძლიერება**

სასურველია, შეიქმნას მაღალი კორუფციული რისკის მქონე სოციალური პროგრამების (მაგალითად, სოციალურად დაუცველის სტატუსის განსაზღვრა) მონიტორინგის ელექტრონული სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფს, რისკის შემცველი გადაწყვეტილებების იდენტიფიცირებას, შემდგომი გადამოწმების მიზნით.

- **ადგილობრივი თვითმართველობების ბიუჯეტიდან ინდივიდუალურ პირებზე გაცემული ერთჯერადი სოციალური დახმარებების სამართლიანი გაცემის მონიტორინგის სისტემის გაძლიერება**

მნიშვნელოვანია, სავალდებულოდ განისაზღვროს მუნიციპალიტეტში დახმარების თხოვნით შემოსული განცხადებების შესახებ შემდეგი ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა (პირის მაიდენტიფიცირებელი მონაცემების გარეშე) - განცხადების თარიღი, მიღებული გადაწყვეტილება, გადაწყვეტილების მიღების თარიღი, დახმარების მოთხოვნის მიზეზი, მოთხოვნილი თანხა, გაცემული დაფინანსება და უარის შემთხვევაში მისი დასაბუთება.

– **საყოველთაო ჯანდაცვის პროგრამის მონიტორინგის გაძლიერება**

მნიშვნელოვანია, დაიხვეწოს პროგრამის ფარგლებში გამოყოფილი სახელმწიფო სახსრების განკარგვის მონიტორინგის სისტემა, რომ მაქსიმალურად შემცირდეს სამედიცინო დაწესებულებების არაკეთილსინდისიერი საქმიანობის ალბათობა. კერძოდ, სისტემამ მაქსიმალურად უზრუნველყოს, სამედიცინო დაწესებულებების მიერ, შესაბამის მაკონტროლებელ პირთან კორუფციული გარიგების გზით თუ მისი გვერდის ავლით, დამატებითი ანაზღაურების მიღების მიზნით, პაციენტის ხელოვნურად დამძიმების ან შეცვლის შემთხვევების მონიტორინგი.

– **სახელმწიფო პროგრამების ფარგლებში შექმნილი კომისიების საქმიანობის მონიტორინგის გაძლიერება**

სხვადასხვა სოციალური და ჯანდაცვის სახელმწიფო პროგრამის ფარგლებში ბენეფიციარის მიერ მისაღები დაფინანსების თუ პროგრამით გათვალისწინებული სხვა სარგებლის ოდენობა და რიგითობა დამოკიდებულია სპეციალურად შექმნილი კომისიის გადაწყვეტილებაზე. მაგალითად, რეფერალური სახელმწიფო პროგრამის მომსახურების მისაღებად ჯანდაცვის მინისტრის სახელზე დაწერილ განცხადებას განიხილავს სპეციალურად შექმნილი კომისია, დევნილთა გრძელვადიანი საცხოვრებელი უზრუნველყოფის პროცესის ორგანიზებას და წარმართვას უზრუნველყოფს დევნილთა საკითხების შემსწავლელი კომისია და სხვა. მსგავსი კომისიების კორუფციული და რისკების შემცირების მიზნით, მნიშვნელოვანია მათი საქმიანობის გამჭვირვალობის და სათანადო მონიტორინგის მექანიზმების დანერგვის უზრუნველყოფა.

## **11. პოლიტიკური კორუფცია**

პოლიტიკური კორუფციის პრევენციის მიზნით აუცილებელია პოლიტიკური პარტიების და საარჩევნო სუბიექტების დაფინანსების და საარჩევნო კანონმდებლობით გათვალისწინებული საკითხების ერთგვაროვანი სამართლებრივი ბაზის ჩამოყალიბება, რისთვისაც საჭიროა საქართველოს საარჩევნო კოდექსისა და მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ ორგანული კანონის ანალიზი OECD-ACN-ისა და GRECO-ს შესამე რაუნდის ანგარიშებთან შესაბამისობაში მოყვანა. აღნიშნული ანალიზის საფუძველზე უნდა მომზადდეს საკანონმდებლო ცვლილებები ჰარმონიზაციისა და ხარვეზების აღმოფხვრის მიზნით, მათ შორის, სანქციების ჰარმონიზაციის და ადეკვატურობის უზრუნველყოფის, ამომრჩევლის მოსყიდვის და ადმინისტრაციული რესურსების არასათანადო ხარჯვის აღკვეთასთან დაკავშირებით. IDFI მიიჩნევს, რომ აუცილებელია მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ კანონსა და საარჩევნო კოდექსში არსებული ტერმინები გადაისინჯოს იმ მიზნით, რომ მოხდეს ერთგვაროვნებისა და შესაბამისობის უზრუნველყოფა; ერთმანეთისგან ნათლად გაიმიჯნოს აღნიშნული კანონების მოქმედების სფეროები; კანონებში არსებული სანქციები გადაისინჯოს მათი ჰარმონიზებისა და შესაძლებელი ყველა საარჩევნო სუბიექტთან მიმართებით გამოყენების მიზნით; გაუქმდეს საარჩევნო კოდექსის ნორმა, რომელიც პოლიტიკური თანამდებობის პირებს აძლევს შეუზღუდავი საარჩევნო კამპანიის განხორციელების უფლებას. შესაბამისად, ახალი სამოქმედო გეგმა უნდა ითვალისწინებდეს შემდეგ ვალდებულებებს:

- მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ კანონსა და საარჩევნო კოდექსში არსებული ტერმინების ერთგვაროვნებისა და შესაბამისობის უზრუნველყოფა;
- მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ კანონისა და საარჩევნო კოდექსის მოქმედების სფეროების ერთმანეთისგან ნათლად გამიჯვნა;
- პოლიტიკური თანამდებობის პირების შეუზღუდავი საარჩევნო კამპანიის განხორციელების უფლების გაუქმება;
- საარჩევნო კოდექსისა და მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ ორგანული კანონის სანქციების ჰარმონიზაცია და მათი ადეკვატურობისა და პროპორციულობის უზრუნველყოფა.

## 12. თავდაცვის სექტორი

თავდაცვის სექტორის ბიუჯეტი, ხშირ შემთხვევაში, წარმოადგენს სახელმწიფო ხარჯების უდიდეს კომპონენტს. თავდაცვის ფინანსური სახსრები, როგორც წესი, წარმოადგენს არა მარტო ქვეყნის ბიუჯეტის, არამედ მისი მთლიანი შიდა პროდუქტის მნიშვნელოვან პროცენტს, რაც, ბუნებრივია, ზრდის საჯარო ინტერესს თავდაცვის სექტორში მიმდინარე პროცესების, რესურსების კეთილსინდისიერი განკარგვისა და ანგარიშვალდებულების მაღალი სტანდარტის მიმართ. სახელმწიფო საიდუმლო შესყიდვების სპეციფიკიდან გამომდინარე, რთულია თავდაცვის სექტორში კორუფციის წინააღმდეგ მიმართული მექანიზმების ეფექტური დანერგვა და სავარაუდო კორუფციული ხასიათის ქმედებების აღმოჩენა. თუმცა, აღნიშნულ სექტორში განხორციელებული ყველა შესყიდვა საიდუმლო სპეციფიკის არ არის, მაგრამ მათი საჯაროობა მაინც პრობლემად რჩება. ამ ფაქტს ადასტურებს IDFI-ის მიერ Covid-19-თან დაკავშირებული სახელმწიფო შესყიდვების კვლევა, რომლის ფარგლებშიც გამოიკვეთა, რომ საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს მიერ გაფორმებული გამარტივებული შესყიდვების ხელშეკრულებები საჯაროდ ხელმისაწვდომი არ იყო. უწყებასთან მიმართვის შედეგად დადგინდა, რომ “თავდაცვის ინტერესების გათვალისწინებით, მიზანშეწონილად ჩაითვალა” ხელშეკრულებების ხელმისაწვდომობის შეზღუდვა. მიუხედავად მოთხოვნისა, სამინისტრომ აღნიშნული გადაწყვეტილების სამართლებრივი საფუძველი არ მიუთითა.

თავდაცვის სექტორში მიმდინარე პროცესების მიმართ საზოგადოებრივი ნდობის ამალღებისა და მონიტორინგის მექანიზმების გაძლიერების მიზნით აუცილებელია თავდაცვის სამინისტროს ანგარიშვალდებულების გაზრდა, რაც უპირველეს ყოვლისა, უკავშირდება ეფექტიანი და რეალური საპარლამენტო კონტროლის განხორციელებას. ნდობის ჯგუფი, რომელიც პარლამენტის თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტში შეიქმნა აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოების სპეციალური პროგრამებისა და საიდუმლო საქმიანობის საბიუჯეტო კონტროლის მიზნით, მუდამ ხდება კრიტიკისა და განსჯის საგანი. რეგლამენტის თანახმად შესაბამის ორგანოს, მოტივირებული უარის საფუძველზე, უფლება აქვს, ნდობის ჯგუფს უარი უთხრას მიმდინარე საქმეებისა და ღონისძიებების შესახებ ინფორმაციის გაცემაზე თუ მიიჩნევს, რომ ამით რისკის ქვეშ დგება ეროვნული/საზოგადოებრივი უსაფრთხოება და სახელმწიფო ინტერესები.<sup>22</sup> კორუფციის რისკების მინიმუმამდე დაყვანის მიზნით, აუცილებელია, საკანონმდებლო ზომების მიღება აღნიშნული პრივილეგიის გამორიცხვის მიმართულებით.

<sup>22</sup> საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 159-ე მუხლის მე-3 პუნქტი

ცნობილია, რომ კორუფციის რისკებს ამადლებს ნეპოტიზმი და პირადი შემადგენლობით კადრების დაკომპლექტება-დანიშვნის პოლიტიკა, ხოლო მკაცრი სუბორდინაცია და იერარქიული ანგარიშგება ამცირებს კორუფციის შესაძლო შემთხვევების გამოვლენას.<sup>23</sup>

ზემოთ აღნიშნული გამოწვევების აღმოფხვრის მიზნით მნიშვნელოვანია, ახალი ანტიკორუფციული სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა შემდეგ ვალდებულებებს ითვალისწინებდეს:

- თავდაცვის სექტორში მიმდინარე რეფორმების დაგეგმვისა და განხორციელებული პროცესების მონიტორინგის კუთხით საქართველოს პარლამენტის როლის გაძლიერება;
- თავდაცვის სფეროში მიმდინარე რეფორმებისა და გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში სამოქალაქო ჩართულობის ეფექტიანი მექანიზმების შექმნა;
- თავდაცვის სისტემაში სამსახურში აყვანის გადასინჯვა;
- იმ სახელმწიფო შესყიდვების საჯაროობის უზრუნველყოფა, რომლებიც საიდუმლო შესყიდვის კრიტერიუმებს არ აკმაყოფილებს.

### 13. სპორტის სფერო

სპორტის სფეროში კორუფციის პრევენციის თვალსაზრისით მნიშვნელოვანი გამოწვევაა სამინისტროს მიერ აღიარებულ სპორტულ ფედერაციებში გამჭვირვალე საქმიანობის და მისი უზრუნველყოფის მიზნით სათანადო მექანიზმების არარსებობა. აღნიშნული პრობლემა ნათლად გამოკვეთა IDFI-ის მიერ 2019 წელს მომზადებულმა საქართველოს ჭიდაობის ეროვნული ფედერაციის კორუფციული რისკების კვლევამ. საქართველოს ახალ ანტიკორუფციულ სტრატეგიასა და სამოქმედო გეგმაში მნიშვნელოვანია, ასახული იქნას მსგავს სპორტულ ორგანიზაციებში ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის და მათ საქმიანობის მონიტორინგის ხარისხის ამადლება:

- სპორტული ფედერაციებისათვის შესაბამისი საკანონმდებლო რეგულაციების შემოღებით როგორც საჯარო ინფორმაციის გაცემის, ასევე მისი პროაქტიულად გამოქვეყნების სტანდარტის დამკვიდრება;
- სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მიღებული დაფინანსების ფარგლებში გაწეული ხარჯების შესახებ დეტალური ფინანსური ანგარიშების წარმოების და მისი საჯაროობის უზრუნველყოფა;
- სპორტული ფედერაციების აუდიტორული შემოწმების, მისი დასკვნების საჯაროობისა და გაცემული რეკომენდაციების შესრულების ეფექტური მონიტორინგის უზრუნველყოფა;
- გამარჯვებული სპორტსმენებისათვის დაწესებული ფულადი ჯილდოების გამოყოფის და ამ ჯილდოების სპორტსმენებისათვის, მწვრთნელებისთვის თუ სხვა დამხმარე პერსონალისთვის გადაცემის პროცედურების გამჭვირვალეობის უზრუნველყოფა.

### 14. ინფრასტრუქტურული პროექტები

ინფრასტრუქტურული პროექტები ერთ-ერთი ყველაზე მსხვილბიუჯეტიანი და შესაბამისად, კორუფციის მაღალი რისკის შემცველ მიმართულებას წარმოადგენს. ინფრასტრუქტურის სფეროში

<sup>23</sup> იხ. [https://www.nato.int/nato\\_static/assets/pdf/pdf\\_topics/20120607\\_BI\\_Compndium\\_EN.pdf](https://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_topics/20120607_BI_Compndium_EN.pdf), გვ. 318;



კორუფციის პრევენციისთვის მნიშვნელოვანია ინფრასტრუქტურული პროექტების გამჭვირვალე და ეფექტიანი მართვა, ეთიკის პრინციპების დაცვის უზრუნველყოფა. ინფრასტრუქტურულ პროექტებში ხარისხის კონტროლის უზრუნველყოფა, ადამიანური რესურსის კვალიფიკაციის ამაღლება, კონკურენციის უზრუნველყოფა OECD-ACN-ის მეოთხე რაუნდის ანგარიშით გათვალისწინებული ერთ-ერთი რეკომენდაციაა.<sup>24</sup>

IDFI მიიჩნევს, რომ ინფრასტრუქტურულ პროექტებში კორუფციის პრევენციის მიზნით, მნიშვნელოვანია, ახალმა სტრატეგიამ და სამოქმედო გეგმამ გაითვალისწინოს:

- განსახორციელებელი ინფრასტრუქტურული პროექტების შერჩევის კრიტერიუმების გაუმჯობესება;
- ინფრასტრუქტურული პროექტების მართვის, დაგეგმვისა და მონიტორინგის საკითხებზე თანამშრომელთა გადამზადების სისტემატიზაციის უზრუნველყოფა;
- ეთიკისა და კეთილსინდისიერების შესახებ თანამშრომელთა ცნობიერების ამაღლების ღონისძიებების სისტემატურად განხორციელება.

### 15. მარეგულირებელი ორგანოები

IDFI მიიჩნევს, რომ მარეგულირებელ ორგანოებში კორუფციის აღმოფხვრის მიზნით აუცილებელია თანამშრომელთა ანაზღაურებისა და წახალისების გამჭვირვალე და ობიექტური სისტემის დანერგვა, რაც წინა სამოქმედო გეგმის ფარგლებში არ განხორციელებულა.

თანამშრომელთა დანიშვნის და გათავისუფლების ნათელი, ობიექტური და გამჭვირვალე კრიტერიუმების არსებობა კორუფციის პრევენციის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი კომპონენტია. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია ახალი სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული იყოს მომხმარებელთა ინტერესების საზოგადოებრივი დამცველის ინსტიტუტის თანამშრომელთა დანიშვნისა და გათავისუფლების მარეგულირებელი ნორმების დახვეწა.

მნიშვნელოვანია ანტიკორუფციული მიმართულებით, მათ შორის, ეთიკის ნორმებში მარეგულირებელი ორგანოების, ასევე მომხმარებელთა ინტერესების საზოგადოებრივი დამცველის ინსტიტუტისა და ენერგოომბუდსმენის სამსახურის თანამშრომელთა გადამზადება და ამ მიმართულებით ახალ სტრატეგიასა და სამოქმედო გეგმაში ღონისძიებების გათვალისწინება.

ასევე, მნიშვნელოვანია ახალი ანტიკორუფციული სტრატეგიითა და სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული იყოს მარეგულირებელი ორგანოების მიერ დაფუძნებული და მათი ბიუჯეტიდან დაფინანსებული არაკომერციული იურიდიული პირების ა(ა)იპების მიერ საბიუჯეტო სახსრების განკარგვის შესახებ დეტალური ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის გაზრდა.

### 16. მუნიციპალიტეტები

მიმდინარე რეფორმებისა და ქვეყანაში არსებული სტრატეგიების ჰარმონიზაციის მიზნით სასურველია, სტრატეგიის ამ ნაწილის შემუშავებისას მაქსიმალურად გათვალისწინებული და

<sup>24</sup> OECD-ACN-ის მეოთხე რაუნდის ანგარიშის 22-ე რეკომენდაცია. <https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Georgia-Progress-Update-2018-ENG.pdf>.

ასახული იქნას დეცენტრალიზაციის ახალი, 2020-2025 წლის სტრატეგიის მიზნები, ამოცანები და აქტივობები. სტრატეგიის ერთ-ერთი მიზანია - *სანდო, ანგარიშვალდებული, გამჭვირვალე და შედეგზე ორიენტირებული ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩამოყალიბება*. ამ მიზნის მისაღწევად ხელისუფლება გეგმავს შემდეგს:

- ა) ადგილობრივ დონეზე მართვისა და ხარისხიანი მომსახურების მიწოდების ეფექტიანი და ინოვაციური სისტემების დანერგვა;
- ბ) გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების მაღალი სტანდარტის დანერგვა;
- გ) ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ გადაწყვეტილებების მიღებისა და განხორციელების პროცესში მაღალი ხარისხის ჩართულობის ხელშეწყობა.

გამჭვირვალე და ანგარიშვალდებული მაღალი სტანდარტის დასანერგად, სტრატეგიაში ხაზგასმულია საკანონმდებლო ჩარჩოს გადასინჯვისა და ყველა მუნიციპალიტეტში დია მმართველობის პროგრამის ხელშეწყობის აუცილებლობა. ეს თანხვედრაშია ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიის სულისკვეთებასთან, რადგანაც სწორედ ამ მიზნით პილოტურ რეჟიმში ანტიკორუფციულ საბჭოს შეუერთდა რამდენიმე მუნიციპალიტეტი. სასურველია, რომ გაგრძელდეს აღნიშნული მიდგომა და უფრო მეტმა მუნიციპალიტეტმა განახორციელოს კორუფციის პრევენციის ღონისძიებები. აღსანიშნავია, რომ ბოლო წლების მანძილზე, IDFI საერთაშორისო დონორების მხარდაჭერით, რამდენიმე მუნიციპალიტეტს დაეხმარა გამჭვირვალობისა და კეთილსინდისიერების ამბლებს სტრატეგიებისა და სამოქმედო გეგმების შემუშვებაში. ამისთვის სიღრმისეულად იქნა შესწავლილი მუნიციპალიტეტებში გამჭვირვალობის, კეთილსინდისიერებისა და ანგარიშვალდებულების არსებული მექანიზმები და გამოიკვეთა სისტემური პრობლემები,, რომელთა საფუძველზეც მომზადდა რეკომენდაციები შემდეგ საკითხებზე: გამჭვირვალობა, საჯარო ეთიკა და კეთილსინდისიერება, შიდა აუდიტი, ადამიანური რესურსები, მოქალაქეთა ჩართულობა და ანგარიშვალდებულება, ნებართვები, სახელმწიფო შესყიდვები, მუნიციპალიტეტების მმართველობაში არსებული იურიდიული პირები. სტრატეგიებისა და სამოქმედო გეგმების მიღებასთან ერთად, მნიშვნელოვანია, მოხდეს მათი შესრულების მუდმივი მონიტორინგი.

IDFI-ის ხსენებული გამოცდილებიდან გამომდინარე, ვფიქრობთ, რომ მუნიციპალურ ორგანოებში მაღალი ეთიკური კულტურისა და სტანდარტების დამკვიდრებისთვის მნიშვნელოვანია, შემუშავდეს მათ სპეციფიკაზე მორგებული ეთიკის კოდექსები და პრაქტიკული სახელმძღვანელოებ, სადაც კონკრეტული მაგალითები და პრაქტიკული რჩევები იქნება გათვალისწინებული ისეთ საკითხებზე, როგორებიცაა აკრძალული საჩუქარი, ინტერესთა კონფლიქტი, თანამდებობრივი შეუთავსებლობა, ადმინისტრაციული რესურსების არამიზნობრივი გამოყენება და ა.შ. ამავედროულად, საჭიროა ეთიკის ისევე, როგორც მამხილებლის ინსტიტუტის საკითხებზე მუნიციპალური ორგანოების თანამშრომელთა და თანამდებობის პირთა ცნობიერების ამბლებს მიმართულებით ინტენსიური მუშაობა, ზედამხედველობაზე პასუხისმგებელი სამსახურების შესაძლებლობების განვითარება და დისციპლინური პასუხისმგებლობის საფუძვლებისა და დეტალური პროცედურის გაწერას.

შესაბამისად, აღნიშნული მიმართულებით ახალი ანტიკორუფციული სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა მიზნად უნდა ისახავდეს ადგილობრივ დონეზე მაღალი ეთიკური კულტურისა და სტანდარტების დამკვიდრებას და კორუფციული რისკების შემცირებას, კერძოდ:

- **მუნიციპალიტეტების ეთიკის ნორმებისა და დისციპლინური წარმოების წესების ნორმატიზება და პრაქტიკაში დანერგვა**, რაშიც მოიაზრება ეთიკის კოდექსების და

განმარტებითი სახელმძღვანელოების, ასევე დისციპლინური პასუხისმგებლობის საფუძვლებისა და დეტალური პროცედურის შემუშავება, სათანადო ტრენინგებში თანამშრომელთა მონაწილეობის უზრუნველყოფა.

- **მუნიციპალიტეტებში კორუფციული რისკების შეფასების სისტემის დანერგვა**, სადაც იგულისხმება კორუფციული რისკების გამოვლენის, მათი მართვისა და მონიტორინგის ინტეგრირება მუნიციპალიტეტის ორგანოების საქმიანობაში.

მუნიციპალიტეტებში სახელმწიფო შესყიდვების მიმართულებით არაერთი გამოწვევაა დაფიქსირებული სახელმწიფო აუდიტის ანგარიშებში და მათი აღმოფხვრის მიზნით აუცილებელია ინფრასტრუქტურული ობიექტების მდგომარეობის მონიტორინგის ეფექტიანი მექანიზმების არსებობა. ამასთან, მნიშვნელოვანია, რომ შესყიდვების დაგეგმვა-განხორციელების პროცესში ხდებოდეს კეთილსინდისიერების რისკების შეფასება და სრულყოფილი სატენდერო განაცხადების წარმოება. შესაბამისად, აღნიშნული მიმართულებით ახალი ანტიკორუფციული სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა მიზნად უნდა ისახავდეს ადგილობრივ დონეზე სახელმწიფო შესყიდვების მაღალი სტანდარტების დამკვიდრებას, კერძოდ:

- **მუნიციპალიტეტების ორგანოებში სახელმწიფო შესყიდვების მიმართულებით შიდა კონტროლის გაუმჯობესება**, რაც მოიცავს ინფრასტრუქტურული ობიექტების მდგომარეობის ეფექტიანი მონიტორინგის მექანიზმის დანერგვას, რომელიც საკმარისი და სათანადო კვალიფიკაციის ადამიანური რესურსებით იქნება დაკომპლექტებული; სახელმწიფო შესყიდვების ხელშეკრულებების შესრულების ელექტრონული მონიტორინგის მექანიზმის დანერგვა და სხვა.
- **მუნიციპალიტეტების ორგანოებში სახელმწიფო შესყიდვების პროცესის გამჭვირვალობის გაუმჯობესება**, რაც მოიაზრებს მიმდინარე ტენდერების შესახებ ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნების უზრუნველყოფას ვებგვერდსა და სოციალური მედიის გვერდებზე სავარაუდო პერიოდების მითითებით.
- **მუნიციპალიტეტების ორგანოებში სახელმწიფო შესყიდვების დაგეგმვის პროცესის გაუმჯობესება**, კონკურენციისა და ანგარიშვალდებულების გაზრდა, მათ შორის, მუნიციპალიტეტების მასშტაბით არსებული პოტენციური მიმწოდებლების საჭიროებების კვლევისა და სატენდერო პირობების ანალიზის განხორციელება ისევე, როგორც შესყიდვების დაგეგმვის პროცესში ბაზრის სათანადო კვლევის უზრუნველყოფა; სახელმწიფო შესყიდვების დაგეგმვის პროცესში კეთილსინდისიერების რისკების შეფასების სისტემის დანერგვა და სხვა.

მუნიციპალიტეტებში კორუფციის პრევენციის მიზნით მნიშვნელოვანია შიდა აუდიტის სამსახურების დამოუკიდებლობისა და საქმიანობის ეფექტიანობის გაზრდა და მათ მიერ რისკების მართვის გაუმჯობესება ისევე, როგორც თანამშრომლების პროფესიულ განვითარებაზე მუდმივი ზრუნვა. შესაბამისად, აღნიშნული მიმართულებით ახალი ანტიკორუფციული სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა მიზნად უნდა ისახავდეს მუნიციპალიტეტებში შიდა აუდიტის სამსახურების ეფექტიანობის უზრუნველყოფას, კერძოდ:

- **შიდა აუდიტის სამსახურების გაძლიერება**: შიდა აუდიტის სამსახურის დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფა და მისი სათანადო ადამიანური და ფინანსური რესურსით აღჭურვა ისევე, როგორც თანამშრომლების მუდმივი პერიოდული გადამზადების პრაქტიკის დანერგვა.

გარდა ამისა, მუნიციპალიტეტების წინაშე არსებული მდგარი გამომწვევებიდან გამომდინარე მიგვაჩნია, რომ ადგილობრივ დონეზე გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების მაღალი სტანდარტების დასაწერად სტრატეგიაში გათვალისწინებული უნდა იქნას შემდეგი საკითხები:

- შიდა აუდიტების ანგარიშების ხარისხისა და ხელმისაწვდომობის გაზრდა;
- მუნიციპალიტეტების არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების საქმიანობის გამჭვირვალობისა და ეფექტურობის ზრდა, რაც შესაძლებელია მიღწეულ იქნეს იურიდიულ პირებში სისტემურ-ფუნქციური ანალიზითა და ანალიზის საფუძველზე გატარებული ფუნდამენტური ინსტიტუციური რეფორმებით;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით გათვალისწინებული მონაწილეობის მექანიზმების შესახებ ცნობიერების ამაღლება;
- საჯარო ინფორმაციის პროაქტიული გამოქვეყნებისა და ღია მონაცემების ხელმისაწვდომობის სტანდარტების დანერგვა/გაუმჯობესება და პრაქტიკაში სრულყოფილად განხორციელება.

IDFI-ის მიაჩნია, რომ აღნიშნული საკითხების გათვალისწინება მნიშვნელოვნად შეუწყობს ხელს ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის ანტიკორუფციული ქსელის (OECD-ACN) მიერ საქართველოსთვის შემუშავებული შემდეგი რეკომენდაციების შესრულებაში.