

## ანტიკორუფციული რეფორმების განხორციელება საქართველოში

OECD-ის ანტიკორუფციული ქსელის მეხუთე რაუნდის საპილოტე მონიტორინგის ანგარიშის მიმოხილვა

2022 წლის 30 მაისს OECD-ACN-მა გამოაქვეყნა სტამბოლის ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმის მონიტორინგის მე-5 რაუნდის საპილოტე ანგარიში.<sup>1</sup> ამ ანგარიშში მონიტორინგის ჯგუფმა გამოიყენა ახლებური მეთოდოლოგია და ინდიკატორები, ხოლო მიმდინარე წლის ბოლოდან უკვე დაიწყება მე-5 რაუნდის ანგარიშის საბოლოო იმპლემენტაცია. ეს უკანასკნელი ამჟამად შემუშავების ეტაპზეა და შესაძლოა მცირედით განსხვავდებოდეს საპილოტე მონიტორინგის დროს გამოყენებულისგან (მათ შორის, ინდიკატორების რაოდენობა, ანგარიშის სტრუქტურა).

ანტიკორუფციული ქსელის მიერ მომზადებული საპილოტე დოკუმენტი შეეხება 13 სფეროს (განსხვავებით წინა ანგარიშისგან, რომელიც 4 თავს შეიცავდა). 13-ვე თავი მთლიანობაში 66 ინდიკატორს მოიცავს, მათ ფარგლებში კი - 100-ზე მეტ ქვეპუნქტს (Benchmark).<sup>2</sup> აღსანიშნავია, რომ ამ ანგარიშის მიღება იგეგმებოდა 2021 წლის შემოდგომაზე, თუმცა, საქართველოს სამთავრობო დელეგაციამ, რომელიც OECD/ACN-ის 26 ოქტომბრის პლენარულ სხდომაზე არაკონსტრუქციული და არაკოლეგიალური დამოკიდებულებით გამოირჩეოდა, ითხოვა ამ ანგარიშის მიღების გადადება, რამაც საბოლოოდ რამდენიმე თვით შეაფერხა დოკუმენტის დამტკიცება.<sup>3</sup>

საპილოტე მონიტორინგის ფარგლებში შეფასდა ასევე მთავრობის დადგენილებით დამტკიცებული 2017-2018 და 2019-2020 წლების ეროვნული ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმები და მათი შესრულების მდგომარეობა. შეფასების ანგარიში ყველა სფეროში საკმაოდ კრიტიკულია. ის შეეხება როგორც კანონმდებლობის ხარვეზებს, ისე პრაქტიკაში იმპლემენტაციის პრობლემებს. ანგარიში გამოკვეთს კონკრეტულ მიღწევებს და გაუმჯობესებულ სიტუაციასაც. მაგალითისათვის, დოკუმენტში დადებითად არის შეფასებული ქვეყანაში არსებული ზოგადი ჩარჩო რეგულაცია, რომელიც აწესრიგებს ინტერესთა კონფლიქტის გადაჭრის გზებს; დეკლარაციების წარდგენის ელექტრონული პორტალი; საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ დეკლარაციების მონიტორინგის ყოველწლიური ანგარიშების ონლაინ გამოქვეყნება; ზოგადი საკანონმდებლო ჩარჩოს არსებობა მამხილებელთა ინსტიტუტის შესახებ და მხილების შეტყობინების გაგზავნისთვის სპეციალური ვებგვერდი. ანგარიშში დადებითად შეფასდა ისიც, რომ ჩამორთმევა და კონფისკაცია რუტინულად გამოიყენება კორუფციულ დანაშაულთან ბრძოლის პროცესში; კანონმდებლობა ითვალისწინებს კორპორატიული

<sup>1</sup> OECD (2022), Anti-Corruption Reforms in Georgia: Pilot 5th Round of Monitoring under the OECD Istanbul Anti-Corruption Action Plan, ხელმისაწვდომია: <https://doi.org/10.1787/d709c349-en>, განახლებულია: 03.08.2022.

<sup>2</sup> ეს სფეროებია: ანტიკორუფციული პოლიტიკა, ინტერესთა კონფლიქტი (აცილება), ქონება და ინტერესთა შეუთავსებლობის გაცხადება (დეკლარაციები), მამხილებელთა დაცვა, მართლმსაჯულების სისტემის დამოუკიდებლობა, პროკურატურის დამოუკიდებლობა, სახელმწიფო შესყიდვების კეთილსინდისიერება, ბიზნესის კეთილსინდისიერება (მათ შორის, ბენეფიციარი მესაკუთრეების საკითხი), კორუფციული დარღვევების გამოძიება და სისხლისსამართლებრივი დევნა; იურიდიული პირების პასუხისმგებლობა; კორუფციული შემოსავლების გამოვლენა და მენეჯმენტი; მაღალი დონის კორუფციის გამოძიება და სისხლისსამართლებრივი დევნა; სპეციალიზებული ანტიკორუფციული საგამოძიებო და საპროკურორო ორგანოები.

<sup>3</sup> საქართველოს მთავრობა ანტიკორუფციული გარემოს შესახებ OECD-ის ანგარიშის მიღებას აფერხებს, საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, 19.11.2021, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3ok2drP>, განახლებულია: 03.08.2022.

პასუხისმგებლობის საფუძვლებსაც; ანგარიშის მიხედვით განსაკუთრებული პროგრესი სახელმწიფო შესყიდვების სფეროში ფიქსირდება.

მიუხედავად ამ მიღწევებისა, მონიტორინგის ჯგუფმა 13-ვე სფეროში დააიდენტიფიცირა მთელი რიგი გასაუმჯობესებელი საკითხებისა. ყველაზე მნიშვნელოვანი ხარვეზები მართლმსაჯულებისა და პროკურატურის სისტემაში გამოვლინდა: სახელმწიფოს კიდევ ბევრი აქვს გასაკეთებელი პოლიტიკური გავლენებისგან მათი დამოუკიდებლობის უზრუნველსაყოფად; ასევე ძალიან მცირეა არამოსამართლე და არაპროკურორ წევრთა რაოდენობა და მათი გავლენის დონე შესაბამისად იუსტიციის უმაღლეს საბჭოსა და საპროკურორო საბჭოში; კრიტიკულად შეფასდა დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული ორგანოს არარსებობა, იურიდიული პირების ბენეფიციარი მესაკუთრეების შესახებ ინფორმაციის გაუმჭვირვალობა, მაღალი დონის კორუფციასთან ბრძოლის, აგრეთვე მამხილებელთა დაცვის არასაკმარისი მექანიზმები, ანტიკორუფციული გეგმების შემუშავებისას რისკების არასათანადოდ გათვალისწინება და სხვა.

ანგარიშში, კონკრეტულ ჩავარდნებთან ერთად მითითებულია იმაზეც, რომ ხშირ შემთხვევებში მონიტორინგის ჯგუფს არ ჰქონდა ინფორმაცია კონკრეტული ინდიკატორის თუ ქვეპუნქტის შესრულების დასადგენად. მიუხედავად იმისა, რომ სახელმწიფო უწყებები კონკრეტულ პროგრესზე მითითებდნენ, ისინი ვერ წარადგენდნენ შესაბამის მტკიცებულებებს, ან ეს დოკუმენტები მხოლოდ ქართულ ენაზე იყო ხელმისაწვდომი.

უფრო კონკრეტულად, რას ვერ ვაკმაყოფილებთ და რა შინაარსის რეკომენდაციები იკვეთება ანგარიშიდან, მოცემულია ქვემოთ.

## 1. ანტიკორუფციული პოლიტიკა

### სად გვაქვს ჩავარდნა

OECD/ACN-ის შეფასების მიხედვით, საქართველოში კორუფციული სიტუაციის ანალიზი არ იყო ყოვლისმომცველი. კორუფციის სიტუაციის ანალიზისას ქვეყანაში არ ჩატარებულა საზოგადოებისა თუ დაინტერესებული პირების გამოკითხვა; არ შეფასებულა არც ეროვნული რისკები. ამასთან, არ იყო ნათელი, თუ რა კრიტერიუმით შეირჩა ცალკეული სფერო/სექტორები ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და გეგმის მთავარ მიმართულებებად. 2017-2018 წლების სამოქმედო გეგმის ანგარიში არც არსებული ზომების რელევანტურობას/შესაბამისობას ანალიზებდა და მხოლოდ იმპლემენტაციის ფაქტობრივ აღწერილობას მოიცავდა. ახალი სტრატეგიის ფორმულირებისას არ გაზომილა წინა პოლიტიკის დოკუმენტების გავლენა/შედეგები. ამასთან, 2019-2020 წლების სტრატეგია ცალკე არ გამოყოფდა მაღალი დონის კორუფციას. ანგარიშის მიხედვით, პრობლემას წარმოადგენს ასევე ხანგრძლივი დროის ინტერვალები პოლიტიკის დოკუმენტებს შორის, რაც საბოლოოდ გავლენას ახდენს ანტიკორუფციული პოლიტიკის აღსრულების ეფექტურობაზე.

ანგარიშის მიხედვით, 2019-2020 წლების სტრატეგიის პროექტზე დაინტერესებულ საზოგადოებას მხოლოდ 10 დღე ჰქონდა მოსაზრებების წარსადგენად და ის გამოქვეყნებიდან დაახლოებით ორ-კვირიან ინტერვალში დამტკიცდა. დისკუსიისთვის დადგენილი დრო შეზღუდული იყო და არ იძლეოდა გონივრული თანამშრომლობის შესაძლებლობას. აღნიშნულ პუბლიკაციას არ მოჰყოლია რეაგირება საზოგადოების მხრიდან, რაც მიუთითებს პროცესის ფორმალურ ხასიათზე. მაკოორდინირებელ უწყებას (იუსტიციის სამინისტროს) არ ჰქონია კომუნიკაცია ფართო საზოგადოებასთან ან დაინტერესებულ პირებთან (საბჭოს არაწევრებთან) რაიმე სხვა ფორმით, გარდა დოკუმენტის პროექტის ონლაინ გამოქვეყნებისა. საჯარო კონსულტაციების ნაკლებობა

გამოვლინდა ასევე იმ გადაწყვეტილების მიღებისას, როდესაც ანტიკორუფციული საბჭო იუსტიციის სამინისტროდან მთავრობის ადმინისტრაციის დაქვემდებარებაში გადავიდა. ეს საკითხი არ განხილულა საბჭოს შეხვედრაზე და არ წარმოებულა საჯარო დიალოგი რაიმე ფორმით.<sup>4</sup>

ანგარიშში უარყოფითად შეფასდა ისიც, რომ იუსტიციის სამინისტროს 2019 წელს საჯაროდ არ წარმოუდგენია ის მოსაზრებები, რომლებიც საზოგადოების მხრიდან მიიღო სტრატეგიის პროექტის ონლაინ პლატფორმებზე გამოქვეყნების შემდეგ. უწყებას არც უკუკავშირი მიუწოდებია საბჭოს წევრი სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლების კომენტარებზე. რაც შეეხება განხილვებს, არასამთავრობო ორგანიზაციების განცხადებით, საბჭოს შეხვედრებზე არ არსებობდა შესაბამისი გარემო სათანადო დისკუსიის გამართვისთვის. ამასთან, დოკუმენტში სამოქალაქო საზოგადოების შეთავაზებების დიდი ნაწილი არ იქნა გათვალისწინებული.

ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმის შესრულების მაჩვენებელი საკმაოდ დაბალი იყო. 2019-2020 წლების სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის იმპლემენტაციის პროგრესის შეფასების თაობაზე მთავრობის ანგარიშის მიხედვით, 2020 წლის 31 დეკემბრისათვის 2019-2020 წლების სტრატეგიის მხოლოდ 43.5% შესრულდა სრულად (47 აქტივობა 108-იდან), ეს შედეგი წინა წლის სტრატეგიასთან შედარებით 13%-ით არის გაუარესებული. სამოქმედო გეგმის ამოცანები ტექნიკურ ხასიათს ატარებდა და შედეგის გაზომვა რთული იყო. ეს უკავშირდებოდა იმასაც, რომ ზოგიერთი შედეგის შეფასება მხოლოდ მის აღმასრულებელს შეეძლო და მასზე წვდომა არ ჰქონდა სამოქალაქო საზოგადოებას. ამასთან, მიუხედავად იმისა, რომ სამოქმედო გეგმა მიუთითებდა დაფინანსების წყაროებზე, ის, როგორც წესი, არ აკონკრეტებდა ზუსტად დაანგარიშებულ ბიუჯეტს. 2020 წლის დეკემბრამდე პერიოდის ანგარიში არ მოიცავდა არც გავლენის ინდიკატორებზე დაფუძნებული შედეგების შეფასებას. ანალოგიური პრობლემა ჰქონდა 2017-2018 წლის ანგარიშსაც. იმპლემენტაციის ანგარიშები არ მოიცავდა არც ბიუჯეტის შესახებ ინფორმაციას.

OECD-ის ანგარიშის მიხედვით, ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის მონიტორინგის ანგარიშები ანტიკორუფციული საბჭოსთვის არ წარუდგენიათ და ის სამუშაო ჯგუფის შეხვედრაზე მხოლოდ ერთხელ განიხილეს. არსებული ფორმატი არ იძლევა მონიტორინგის პროცესში არსებითი მონაწილეობის შესაძლებლობას, რამდენადაც მუშაობდა იყო წვდომა შესაბამისი ანგარიშვალდებული ორგანოებისა თუ დაწესებულებების დოკუმენტებსა და ანგარიშებზე, ხოლო ანტიკორუფციული საბჭოსა და სამუშაო ჯგუფის ფორმატში დისკუსიას ფორმალური სახე ჰქონდა. იუსტიციის სამინისტრო მიუთითებდა სამოქალაქო საზოგადოების ანგარიშებზე, თუმცა უწყებას არ აუხსნია, რა სახით გაითვალისწინა აღნიშნული შეფასებები. აღსანიშნავია ისიც, რომ ამ ნაწილში IT მექანიზმები აქამდე არ გამოყენებულა საქართველოში - სამთავრობო დონეზე მიღებული იქნა გადაწყვეტილება პოლიტიკის განვითარებისა და კოორდინაციის ელექტრონული სისტემის შექმნის შესახებ, თუმცა ის ჯერჯერობით არ ფუნქციონირებს.

<sup>4</sup> IDFI-სა და GYLA-ს ერთობლივი განცხადება საჯარო მმართველობის რეფორმისა და ანტიკორუფციული სტრატეგიული დოკუმენტების დაგვიანებასთან დაკავშირებით, 10.05.2021, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3zv5qeh>; განახლებულია: 03.08.2022.

## რეკომენდაციები

- ანტიკორუფციული პოლიტიკის ფორმულირებისათვის მტკიცებულებები უნდა იყოს უფრო სრული და ყოვლისმომცველი;
- ნათელი უნდა იყოს, თუ რა კრიტერიუმით შეირჩევა ცალკეული სფერო/სექტორები ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და გეგმის მთავარ მიმართულებებად; ის უნდა დაეფუძნოს რისკების (მათ შორის, ეროვნული რისკების) ანალიზს;
- კორუფციის სიტუაციის ანალიზისას უნდა ჩატარდეს საზოგადოებისა თუ დაინტერესებული პირების გამოკითხვა;
- ახალი სტრატეგიის ფორმულირებისას უნდა გაიზომოს წინა პოლიტიკის დოკუმენტების გავლენა/შედეგები;
- სტრატეგია ცალკე უნდა გამოყოფდეს მაღალი დონის კორუფციის წინააღმდეგ მიმართულ ღონისძიებებს;
- უნდა აღმოიფხვრას ხანგრძლივი დროის ინტერვალები პოლიტიკის დოკუმენტებს შორის;
- პოლიტიკის დოკუმენტის გამოქვეყნებისას საკმარისი დრო უნდა მიეცეთ დაინტერესებულ პირებს უკუკავშირისთვის;
- ცენტრალურმა ორგანომ საჯაროდ უნდა წარმოადგინოს ის მოსაზრებები, რომლებსაც საზოგადოების მხრიდან მიიღებს სტრატეგიის პროექტის ონლაინ პლატფორმებზე გამოქვეყნების შემდეგ, ასევე უკუკავშირი მიაწოდოს საბჭოს წევრ სამოქალაქო საზოგადოებას მათ კომენტარებზე;
- ანტიკორუფციულ პოლიტიკას კონკრეტულად უნდა განესაზღვროს საკუთარი ბიუჯეტი;
- ანტიკორუფციულ სამდივნოს უნდა გააჩნდეს საკმარისი ადამიანური და ფინანსური რესურსი თავისი ფუნქციების შესასრულებლად;
- სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შესრულების მონიტორინგის ანგარიშებში მთავრობამ უნდა გამოიყენოს პოლიტიკის შეფასების დამოუკიდებელი ანგარიშები და მიუთითოს მათი გათვალისწინების მდგომარეობის შესახებ;
- მთავრობამ მონიტორინგისა და შეფასებისთვის მონაცემების მოსაგროვებლად და გასაანალიზებლად აქტიურად უნდა გამოიყენოს IT მექანიზმები, რომელიც ასევე უზრუნველყოფს გამჭვირვალობასა და დაინტერესებული პირების ფართო ჩართულობას.

## 2. ინტერესთა კონფლიქტი ადმინისტრაციულ წარმოებაში (აცილება)

### სად გვაქვს ჩავარდნა

ანგარიშის მიხედვით, ინტერესთა კონფლიქტის შესახებ კანონი მოიცავს არასაკმარის რეგულირებას ინტერესთა კონფლიქტის გაცხადებისა და გადაწყვეტის შესახებ, ასევე ინტერესთა კონფლიქტის სიტუაციებს აკლია გადაწყვეტის რამდენიმე მნიშვნელოვანი მეთოდი და არ ეხება სხვადასხვა სცენარებს. კანონმდებლობის მიხედვით არ არის ნათელი, ვის უნდა აცნობოს საჯარო მოსამსახურემ ინტერესთა კონფლიქტის შესახებ, თუ მაგალითად, მას ჰყავს როგორც უშუალო ხელმძღვანელი, ასევე ზემდგომი ორგანო. გარდა ამისა, კანონმდებლობაში არსებული ნორმები ეხება მხოლოდ გადაწყვეტილების მიღებისას ინტერესთა შეუთავსებლობის შემთხვევას და არ ფარავს სხვა სფეროებს (პირადი ინტერესის გამორიცხვა, ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის შეზღუდვა, გადაყვანა, თანამდებობიდან გათავისუფლება/გადაყენება, მოვალეობების ახლებური განსაზღვრა). ამ დროს მოქმედებს მხოლოდ ეთიკის კოდექსი (რომელიც კანონქვემდებარე აქტით მტკიცდება) და ვალდებულების ობიექტურად შესრულების ზოგადი პრინციპები, რაც არაა საკმარისი. ამასთან, ეთიკის კოდექსი ეხება მხოლოდ საჯარო მოსამსახურეებს და არ ფარავს ინტერესთა კონფლიქტის სამართლის სფეროში ყველა ოფიციალურ

თანამდებობის პირს. ინტერესთა კონფლიქტის სპეციალური რეგულაციები არ არსებობს პრეზიდენტის, მთავრობის წევრებისა და აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოების წევრებთან მიმართებით. პარლამენტის წევრებთან დაკავშირებული მსგავსი წესები კი, GRECO-ის შეფასებით, საკითხისადმი ძალიან შეზღუდულ მიდგომას ითვალისწინებს.

გადაწყვეტილების მიღებისას ინტერესთა შეუთავსებლობის კანონი აღგენს თვითაცილების ვალდებულებას და არ უზრუნველყოფს სხვა მეთოდებს, განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც თვითაცილებამ, შესაძლოა, კოლეგიური ორგანოს ფუნქციონირების შეუძლებლობა გამოიწვიოს. საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობის დეფინიცია არ მოიცავს აშკარა ინტერესთა კონფლიქტს. არაა განმარტებული პირადი ინტერესი, კანონი ახსენებს მხოლოდ ქონებრივ ან სხვა პირად ინტერესს.

ანგარიშის მიხედვით, არ არსებობს მტკიცებულება, რომ ანტიკორუფციული საბჭო მანდატს პრაქტიკაში აქტიურად ახორციელებს. რეგულაციების იმპლემენტაციაზე ზედამხედველობა, მათ შორის, სანქციების დაწესება გადანაწილებულია სხვადასხვა ორგანოებსა თუ დაწესებულებებს შორის. თუმცა არ საბუთდება ამ ფუნქციების პრაქტიკაში რეალიზების ფაქტები. მონიტორინგის გუნდი ასკვნის, რომ ვერ ხდება ინტერესთა კონფლიქტის მარეგულირებელი წესების დარღვევის შემთხვევების სწორად იდენტიფიცირება და ინტერესთა კონფლიქტის მონიტორინგი არაა დამაკმაყოფილებელი.

ანგარიში მიუთითებს, რომ ინტერესთა კონფლიქტის დარღვევებზე რეაგირება არ უნდა იყოს შეზღუდული მხოლოდ სისხლის სამართლებრივი გამოძიებით, არამედ ის გულისხმობს ნებისმიერი სახის იძულებით დონისძიებას (როგორცაა დისციპლინური ან ადმინისტრაციული სანქციები). გარდა ამისა, არ არსებობს მტკიცებულება, რომ სანქციები რეგულარულად გამოიყენება პრაქტიკაში. მთავრობას არ წარმოუდგენია არც იმის მტკიცებულება, რომ ეს გადაწყვეტილებები ონლაინ ქვეყნდება.

ანგარიშის მიხედვით, კანონით დადგენილი შეუთავსებლობისას სამსახურიდან გათავისუფლება არაპროპორციული სანქციაა, რამდენადაც შეუთავსებლობის კრიტერიუმები სიმძიმის მიხედვით განსხვავდება. ამასთან, ზოგიერთი შეუთავსებლობის შეზღუდვისათვის (მაგალითად, საჯარო თანამდებობაზე მუშაობის შემდგომ პერიოდში არსებულ შეზღუდვაზე) გათავისუფლება ან დისციპლინური პასუხისმგებლობა საერთოდაც ვერ იქნება გამოყენებული.

### რეკომენდაციები

- ინტერესთა კონფლიქტის შესახებ კანონი საკმარისად უნდა არეგულირებდეს ინტერესთა კონფლიქტის გამოვლინებას ნებისმიერ პროცესში თუ ეტაპზე და არ უნდა შემოიფარგლოს მხოლოდ გადაწყვეტილების მიღების ფაზით;
- ნათლად უნდა განისაზღვროს კანონით, თუ ვის უნდა აცნობოს საჯარო მოსამსახურემ ინტერესთა კონფლიქტის შესახებ, როცა მას ჰყავს როგორც უშუალო ხელმძღვანელი, ასევე ზემდგომი ორგანო;
- ინტერესთა კონფლიქტის აღმოფხვრის პროცესში შესაბამისი პროცედურები უნდა დარეგულირდეს კანონით და არა კანონქვემდებარე აქტით;
- ეთიკის კოდექსის მოქმედების სფერომ უნდა დაფაროს არა მხოლოდ საჯარო მოსამსახურეები, არამედ ყველა თანამდებობის პირი;

- ინტერესთა კონფლიქტის სპეციალური რეგულაციები უნდა შემუშავდეს პრეზიდენტის, მთავრობის წევრებისა და აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოების წევრებთან მიმართებით;
- საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობის დეფინიციამ უნდა მოიცვას აშკარა ინტერესთა კონფლიქტის შემთხვევები;
- კანონში მკაფიოდ უნდა განიმარტოს პირადი ინტერესის დეფინიცია;
- უნდა გაუმჯობესდეს ინტერესთა კონფლიქტის მონიტორინგი, მათ შორის, ზედამხედველი საჯარო ინსტიტუტების სპეციალიზაციის გზით;
- ინტერესთა კონფლიქტის დარღვევებზე რეაგირება არ უნდა იყოს შეზღუდული მხოლოდ სისხლის სამართლებრივი გამოძიებით და მან უნდა მოიცვას ნებისმიერი სახის იძულებითი ღონისძიება (როგორცაა დისციპლინური ან ადმინისტრაციული სასჯელები), შემოწმების შედეგები კი ონლაინ გამოქვეყნდეს;
- კანონმა ინტერესთა შეუთავსებლობის წესების დარღვევისას უნდა დაადგინოს პროპორციული სასჯელი;
- კანონმა უნდა გაითვალისწინოს საჯარო მოსამსახურეების და თანამდებობის პირების მიერ საჩუქრის მიღების შემთხვევების შესახებ წარდგენილი ინფორმაციის/ანგარიშის გამოქვეყნების მოთხოვნა.

### 3. ქონება და ინტერესთა შეუთავსებლობის გაცხადება (ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციები)

#### სად გვაქვს ჩავარდნა

დეკლარირების ვალდებულება არ ეკისრებათ ისეთი მაღალი კორუფციის რისკის პოზიციებზე მომუშავე სუბიექტებს, როგორცაა: პროკურორები (რომლებსაც არ უკავიათ ადმინისტრაციული პოზიცია), საპროკურორო საბჭოს წევრები, მოსამართლეთა დისციპლინური პალატის წევრები, შესყიდვების სფეროს თანამშრომლები, პოლიტიკური პირების სამდივნოების პერსონალი (მაგალითად, ასისტენტები თუ მრჩეველები), გარდა იმ შემთხვევისა, თუ მათ უკავიათ ადმინისტრაციული თანამდებობა.

დეკლარაციაში წარმოსადგენი ინფორმაცია არ ფარავს სტამბოლის ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმით მოთხოვნილ ორ ელემენტს: შემოსავლის წყაროსა (პიროვნება ან იურიდიული პირი, რომელმაც აღნიშნული შემოსავალი გადასცა) და გადაუხდელი აქტივობების შესახებ ინფორმაციას. ანგარიშში ნეგატიურად შეფასდა იმ ქონების დეკლარირების ვალდებულების გაუქმებაც, რომელიც 6 წელზე მეტ ხანს არაა აქტიური. კანონში არ არის მოცემული არც საზღვარგარეთ არსებული ქონების დეკლარირების ვალდებულება.

საწარმოს საქმიანობაში არაპირდაპირი მონაწილეობის დეფინიცია არის ვიწრო და არ შეესაბამება საერთაშორისო სტანდარტს. კომპანია, რომელიც არაა დეკლარანტის ან მისი ოჯახის წევრის პირად საკუთრებაში ან არ კონტროლდება მათ მიერ, არ მოიაზრება დეფინიციაში. დეკლარირების სისტემა არ ფარავს აქტივების არაპირდაპირ კონტროლს ან არაპირდაპირ საკუთრებაში ქონას. კანონი არ ითვალისწინებს ტრასტის ხელშეკრულების თავისებურებების დეკლარირების ვალდებულებას; დეკლარაციაში შესატანი ინფორმაცია არ მოიცავს არც ვირტუალურ აქტივებს (მაგ. კრიპტო ვალუტას).

დეკლარაციაში შესატანი ინფორმაციასთან მიმართებით, კანონმდებლობა არ მოიცავს „სხვაგვარი კონფიდენციალური ინფორმაციის“ დეფინიციას. შესაბამისად, ინფორმაცია, რომელზე წვდომაც შეზღუდულია, არაა ზუსტად განმარტებული. კანონი დეკლარანტს აძლევს შესაძლებლობას თავად განსაზღვროს, რა ინფორმაცია უნდა გახდეს

კონფიდენციალური შესაბამის კანონზე მითითებით. კანონი ზღუდავს ანაზღაურებული სამუშაოს შესახებ ინფორმაციაზე წვდომას სამსახურებრივ თანამდებობაზე გამწესებამდე და გათავისუფლების შემდგომი პერიოდისთვის, რაც ჭარბი და გაუმართლებელი შეზღუდვაა, რამდენადაც იზღუდება საჯარო ზედამხედველობა, განსაკუთრებით კი შესაძლო ინტერესთა კონფლიქტის სფეროში.

დეკლარაციები ქვეყნდება PDF და არა ღია (open data) ფორმატით. ელექტრონული სისტემა ვერ უზრუნველყოფს ვერც ავტომატურ რისკზე დაფუძნებულ ანალიზს.

საჯარო სამსახურის ბიუროს შესაბამის დეპარტამენტს, რომელიც ახდენს დეკლარაციათა მონიტორინგს, შეზღუდული უფლებამოსილება აქვს, კერძოდ, არ ფლობს წვდომას საბანკო ინფორმაციაზე, თუ ეს ინფორმაცია არ მიაწოდა თავად დეკლარანტმა. დეპარტამენტს არ აქვს წვდომა არც ოჯახური კავშირებისა და დეკლარანტის მიერ საზღვრის კვეთის შესახებ ინფორმაციაზე. ამგვარად, შემოწმება ეფუძნება თავად დეკლარანტის მიერ მიწოდებულ ინფორმაციას.

მაღალი რისკის პოზიციებზე დასაქმებული პირების დეკლარაციები არ მოწმდება ავტომატურად, არამედ შეირჩევა შემთხვევითად ან დამოუკიდებელი კომისიის მიერ. არაა უზრუნველყოფილი ანონიმური გასაჩივრების შესაძლებლობა.

დეკლარაციათა შემოწმების პროცესში სამოქალაქო საზოგადოების მონაწილეობისთვის შექმნილი დამოუკიდებელი კომისია პრაქტიკაში არ ფუნქციონირებს. დამოუკიდებელი კომისიის სხდომა მხოლოდ ერთხელ, 2018 წელს ჩატარდა. ამასთან, შერჩევის ვიწრო კრიტერიუმები გამორიცხავს გამომძიებელი ჟურნალისტებისა და გამოცდილების არმქონე არასამთავრობო ორგანიზაციების ფართო მონაწილეობას პროცესში.

## რეკომენდაციები

- დეკლარირების ვალდებულება უნდა გავრცელდეს ისეთი მაღალი კორუფციის რისკის პოზიციებზე მომუშავე სუბიექტებზე, როგორცაა: პროკურორები, საპროკურორო საბჭოს წევრები, მოსამართლეთა დისციპლინური პალატის წევრები, შესყიდვების სფეროს თანამშრომლები, ასევე, პოლიტიკური პირების ოფისების პერსონალი (მაგალითად, ასისტენტები თუ მრჩეველები);
- დეკლარაციაში წარმოსადგენმა მონაცემებმა უნდა დაფაროს ასევე შემდეგი ელემენტები: შემოსავლის წყაროს (პიროვნება ან იურიდიული პირი, რომელმაც აღნიშნული შემოსავალი გადასცა), იურიდიულ პირებში ბენეფიციარი მესაკუთრეების და გადაუხდელი აქტივობების შესახებ ინფორმაცია;
- დეკლარაციებზე საზოგადოების წვდომა არ უნდა შეიზღუდოს ფართო და განუსაზღვრელი საფუძვლებით;
- მონაცემები უნდა გამოქვეყნდეს ღია ფორმატით (machine-readable);
- დეკლარაციების შემოწმებაზე მომუშავე უწყებას უნდა გააჩნდეს საკმარისი ადამიანური რესურსები, ასევე უფლებამოსილებები და წვდომა საჭირო ინფორმაციაზე, დაკისრებული მოვალეობის შესასრულებლად;
- დეკლარაციების გადამოწმების პრინციპი რისკზე დაფუძნებული უნდა იყოს;
- უნდა იყოს შესაძლებელი ანონიმური განაცხადების მიღება დეკლარაციების გადასამოწმებლად;
- არ უნდა შეიზღუდოს იმ ქონების დეკლარირების ვალდებულება, რომელიც 6 წელზე მეტ ხანს არაა აქტიური;
- კანონმა უნდა გაითვალისწინოს საზღვარგარეთ არსებული ქონების დეკლარირების ვალდებულებაც;

- საწარმოს საქმიანობაში არაპირდაპირი მონაწილეობის დეფინიცია უნდა ჩამოყალიბდეს საერთაშორისო სტანდარტის შესაბამისად. დეფინიციაში უნდა მოიაზრებოდეს ასევე კომპანია, რომელიც არაა დეკლარანტის ან მისი ოჯახის წევრის პირად საკუთრებაში ან არ კონტროლდება მათ მიერ; დეკლარირების სისტემამ უნდა დაფაროს ასევე აქტივების არაპირდაპირი კონტროლი ან არაპირდაპირ საკუთრებაში ქონა;
- დეკლარაციაში შესატანმა ინფორმაციამ უნდა მოიცვას ვირტუალური აქტივებიც (მაგ. კრიპტო ვალუტა);
- კანონმა არ უნდა შეზღუდოს დეკლარანტის სამსახურებრივ თანამდებობაზე გამწესებამდე და გათავისუფლების შემდგომი პერიოდის ანაზღაურებული სამუშაოს შესახებ ინფორმაციაზე წვდომა;
- უნდა გაუმჯობესდეს დეკლარაციათა შემოწმების პროცესში სამოქალაქო საზოგადოების მონაწილეობისთვის შექმნილი დამოუკიდებელი კომისიის საქმიანობის ეფექტიანობა, ასევე დასაშვები გახდეს მასში მონაწილეების უფრო ფართო სპექტრის ჩართვა.

#### 4. მამხილებელთა დაცვა

##### სად გვაქვს ჩავარდნა

კანონში გაწერილი წინაპირობა, რომ მამხილებელი დაცვის გარანტიით არ სარგებლობს იმ შემთხვევაში, თუ ის „მოქმედებს თავისთვის ან სხვისთვის გამორჩენის მისაღებად, გარდა საქართველოს კანონმდებლობით დაწესებული სპეციალური ჯილდოს მიღების შემთხვევისა,“ ეწინააღმდეგება დოკუმენტის მოთხოვნას, რომელიც ერთადერთ წინაპირობად ითვალისწინებს მამხილებლის რაციონალურ რწმენას, რომ ჩადენილია დარღვევა.

ქართული კანონმდებლობის მიხედვით, მხილება შეიძლება შეეხებოდეს მხოლოდ საჯარო მოსამსახურის მიერ ჩადენილ დარღვევას. ეს კი გამორიცხავს მამხილებლის დაცვას კერძო სექტორში (ანუ შემთხვევას, როდესაც კერძო სექტორში მომუშავე პირი განაცხადებს კერძო სექტორში მომხდარი დარღვევის შესახებ).

შსს-ს და თავდაცვის სამინისტროს შემთხვევაში არ არსებობს ცალკე აქტი მამხილებელთა დაცვის შესახებ. შსს-ს შემთხვევაში საკმარისი არაა პოლიციის შესახებ კანონი და პოლიციის ეთიკის კოდექსი, რადგან ისინი არ მოიცავს დეტალურ რეგულაციებს მამხილებელთა დაცვის შესახებ. თავდაცვის სამინისტროში კი საერთოდ არ არსებობს მსგავსი სპეციალური მოწესრიგება. ამ სუბიექტების დატოვება ძირითად კანონს მიღმა ქმნის ხვრელს საჯარო სექტორში მამხილებელთა დაცვის რეგულაციებში.

მამხილებლის დაცვის გარანტიები არაა განმტკიცებული საპროცესო კოდექსებით, რაც გარანტიას არაეფექტურად აქცევს - აღნიშნული ნორმა ეხება მტკიცების ტვირთს, რაც საპროცესო ნორმების მნიშვნელოვანი ელემენტია.

მამხილებლის დაცვა უზრუნველყოფილია მხოლოდ მაშინ, როდესაც დაწყებულია სისხლის სამართლებრივი წარმოება. ამასთან, დაცვის სპეციალური ღონისძიება გამოიყენება მხოლოდ იმ პირებთან მიმართებით, რომლებსაც მინიჭებული აქვთ პროცესის მონაწილის სტატუსი (მაგალითად, მოწმე), შესაბამისად, აღნიშნული მუხლი არ ვრცელდება იმ მამხილებელზე, რომელსაც არ აქვს მონაწილის სტატუსი.

ქართული კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს პოტენციური მამხილებლისათვის კონფიდენციალურ და უფასო კონსულტაციაზე ხელმისაწვდომობას. ამ მხრივ



არასაკმარისია საჯარო სამსახურის ბიუროს ცხელი ხაზი, რომლის დანიშნულება ონლაინ პლატფორმაზე მხილების ინსტრუქციის განმარტებაა და არ ფარავს დაცვის საკითხებს. არაა უზრუნველყოფილი არც დროებითი დაცვა და სახელმწიფო სამართლებრივი დახმარება. კანონი არ უზრუნველყოფს მხილების შემდეგ სამართლებრივ საშუალებებს: კომპენსაცია, თანამდებობაზე აღდგენა, სამედიცინო/ფსიქოლოგიური დახმარება.

გასაახლებელია საიტი mkhileba.gov.ge. ზოგიერთი მიმართვა მხილების შესახებ ინსტიტუტებს არ მიუღიათ, რაც ეჭვს იწვევს მის გამართულად ფუნქციონირებაში. მონიტორინგის ჯგუფმა ვერ დაადგინა, რამდენად შეიძლება საიტი გამოყენებული იქნეს ე.წ. გარე მხილებისათვის (მიმართვა სამართლის აღსრულების ორგანოსადმი ან სახალხო დამცველისადმი), ანდაც რამდენად შეუძლია მამხილებელს, მიმართოს ზემდგომ ინსტიტუტს ან თავად აირჩიოს, იერარქიულად რომელ სუბიექტს მიმართავს, რამდენადაც მამხილებლის შეზღუდვა მიმართოს ზემდგომ ორგანოს ან დამსაქმებელ ინსტიტუტში სხვა ოფიციალურ პირებს მისი ნების მიხედვით, შეაფერხებდა მიმართვიანობას და შექმნიდა მამხილებლისთვის ანგარიშგების საფრთხეს.

საქართველოში არ არსებობს პასუხისმგებელი ორგანო, რომელიც უზრუნველყოფს მამხილებლის დაცვის მონიტორინგს, მონაცემთა შეგროვებას აღნიშნულ სფეროში.

სამოქალაქო საზოგადოების მოსაზრებით, მხილების ინსტიტუტის შესახებ დაბალია საზოგადოების ცნობიერება, არ არსებობს ნდობა, რომ ეს მექანიზმი ეფექტურად იქნება გამოყენებული. ამასთან, პირებმა, რომლებმაც საჩივარი წარადგინეს დარღვევების შესახებ, ვერ მიიღეს მამხილებლის სტატუსი და შესაბამისად, ვერც დაცვის შესაბამისი გარანტიებით ისარგებლეს.

საქართველოში არ გროვდება, არ ანალიზდება და არ ქვეყნდება სტატისტიკური თუ სხვა ტიპის ინფორმაცია მხილების შემთხვევებისა და მამხილებელთა დაცვის მექანიზმების შესახებ, რომელიც გამოყენებული იქნებოდა ანტიკორუფციული რეფორმისათვის. არ არსებობს სტატისტიკა არც მამხილებელთა ადმინისტრაციული საჩივრების შესახებ.

## რეკომენდაციები

- მამხილებლის დაცვის გარანტიით უნდა სარგებლობდეს ნებისმიერი პირი, რომელსაც აქვს ინფორმაცია და რწმენა, რომ ჩადენილია დარღვევა;
- მხილება უნდა მოიცავდეს მამხილებლის დაცვას ასევე კერძო სექტორში: შემთხვევას, როდესაც კერძო სექტორში მომუშავე პირი განაცხადებს ამავე სექტორში მომხდარი დარღვევის შესახებ;
- შსს და თავდაცვის სამინისტროს უნდა ჰქონდეს ცალკე აქტი მათ სისტემაში მხილების შემთხვევებისა და მამხილებელთა დაცვის შესახებ;
- მამხილებლის დაცვის გარანტიები განმტკიცებული უნდა იყოს საპროცესო კოდექსებით (მაგალითად, მტკიცების ტვირთის საკითხი);
- დაცვის სპეციალური ღონისძიება უნდა გამოიყენებოდეს იმ მამხილებლის მიმართაც, რომელსაც არ აქვს სისხლის სამართლის პროცესის მონაწილის სტატუსი;
- კანონმდებლობამ უნდა გაითვალისწინოს პოტენციური მამხილებლისათვის კონფიდენციალური და უფასო კონსულტაციის შესაძლებლობაზე ხელმისაწვდომობა. უზრუნველყოფილი უნდა იყოს ასევე დროებითი დაცვა და სახელმწიფო სამართლებრივი დახმარება, ისევე როგორც შემდეგი სამართლებრივი საშუალებები: კომპენსაცია, თანამდებობაზე აღდგენა, სამედიცინო/ფსიქოლოგიური დახმარება;

- უნდა განახლდეს საიტი mkhileba.gov.ge. ეს ვებგვერდი გამოყენებული უნდა იქნეს ე.წ. გარე მხილებისათვის, რათა მამხილებელი არ შეიზღუდოს მხოლოდ ზემდგომი ორგანოსთვის ან დასაქმების ადგილას სხვა ოფიციალური პირებისთვის მიმართვით;
- საქართველოში უნდა არსებობდეს პასუხისმგებელი ორგანო, რომელიც უზრუნველყოფს მამხილებლის დაცვის მონიტორინგს, ასევე მონაცემთა შეგროვებას აღნიშნულ სფეროში;
- საზოგადოებაში უნდა ამაღლდეს ცნობიერება მამხილებლის ინსტიტუტის და დაცვის მექანიზმების შესახებ;
- შესაბამისი უწყება უნდა აგროვებდეს, აანალიზებდეს და აქვეყნებდეს სტატისტიკურ თუ სხვა ტიპის ინფორმაციას მხილების შემთხვევებისა და მამხილებელთა დაცვის მექანიზმების შესახებ.

## 5. მართლმსაჯულების დამოუკიდებლობა

### სად გვაქვს ჩავარდნა

საქართველოში უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეთა დანიშვნის პროცესში პარლამენტს არსებითად გადაწყვეტი ძალაუფლება აქვს, რაც მონიტორინგის ჯგუფის მიხედვით, არ არის მისასაღებელი. რაც შეეხება ქვემდგომ სასამართლოებს, GRECO-ის მითითებით, იუსტიციის უმაღლესი საბჭო ფართო შეფასებით სარგებლობს მოსამართლეთა დანიშვნის პროცესში. კერძოდ, არაა გარანტირებული საუკეთესო შეფასებების მქონე კანდიდატის დანიშვნა, არამედ კანდიდატის შესარჩევად ხდება კენჭისყრა. შესაბამისად, არაა მკაფიო, თუ რა წონა აქვს საბოლოო შეფასებაში გასაუბრებას; არაა დეტალურად განმარტებული არც ის, თუ რა ინფორმაციაზე დაყრდნობით უნდა მიიღონ საბჭოს წევრებმა კანდიდატის კეთილსინდისიერებისა და კომპეტენციის შეფასების გადაწყვეტილება. არსებობს შესაძლებლობა, უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეთა შერჩევის პროცესში იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრებმა მიიღონ წინა, შეფასების ქულებზე დაფუძნებული კენჭისყრისაგან განსხვავებული გადაწყვეტილება. კანონმდებლობა ვერ უზრუნველყოფს დამსახურებაზე დაფუძნებული გადაწყვეტილების მიღებასა და პარტიული პოლიტიკის გატარების რისკის პრევენციას. პრობლემურია საკითხები აპლიკაციის, გასაუბრების, კანდიდატთა თანასწორობის, ინტერესთა კონფლიქტისა და დასაბუთების ხარისხთან დაკავშირებით.

მოსამართლეთა შერჩევისათვის ჩატარებული კენჭისყრის შემდეგ არ საჯაროვდება იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრთა მიერ ინდივიდუალურად მიცემული ხმები, რაც პრობლემატურია. პრაქტიკაში, კანდიდატების შეფასებები მოიცავდა მოკლე და ხელოვნურ მითითებებს გასაუბრების პროცესზე და არა იმ გარემოებებს, რომლებიც ასახავდა კანდიდატის პიროვნულ მახასიათებლებს თუ მოსამართლის თანამდებობასთან შესაბამისობას.

რაც შეეხება მოსამართლეთა დაწინაურებას, სტანდარტის მოთხოვნების საწინააღმდეგოდ, წესებს იღებს იუსტიციის უმაღლესი საბჭო და არაა რეგლამენტირებული კანონში.<sup>5</sup> ამასთან, დასაბუთებულობა ამ პროცესსაც აკლია და გადაწყვეტილება დაწინაურების შესახებ, ძირითადად, რამდენიმე აბზაცს მოიცავს, რომელიც მხოლოდ ფორმალურ საფუძვლებსა და კანდიდატის დაწინაურებისათვის საჭირო კვალიფიკაციებს ჩამოთვლის. პროცედურის ყველა ძირითადი ეტაპის შედეგების

<sup>5</sup> ნინო ნოზაძე, იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მონიტორინგის ანგარიში №10, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, თბილისი, 2022 წელი, გვ. 19, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <https://cutt.ly/6Zkan6B>, განახლებულია: 28.07.2022.

ონლაინ პლატფორმაზე გამოქვეყნება არაა უზრუნველყოფილი, არამედ ქვეყნდება მხოლოდ საბოლოო გადაწყვეტილება.

რაიონული (საქალაქო) სასამართლოს თავმჯდომარის შერჩევის საკანონმდებლო პროცედურა არაა საკმარისად დეტალიზებული. ზოგიერთ ეტაპს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს რეგულაციებიც არ მოიცავს და ეფუძნება პრაქტიკას ან ad-hoc გადაწყვეტილების მიღების პროცედურას. არ არსებობს მკაფიო კრიტერიუმი თავმჯდომარის შერჩევის პროცესისათვის. საიას დასკვნის მიხედვითაც, 2020 წელს თითოეულ პოზიციაზე ერთი კანდიდატი იქნა ნომინირებული და არცერთ კანდიდატთან გასაუბრება არ ჩატარებულა.<sup>6</sup>

ანგარიშის მიხედვით, ანაზღაურებასთან დაკავშირებული პრინციპები კანონში უნდა იყოს მოცემული და არა იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს რეგულაციებში (რომელიც დანამატის გაცემის საკითხებს არეგულირებს).

აღსანიშნავია, რომ პანდემიის გამო 2020 წელს სასამართლო ბიუჯეტის 23% არ იქნა ადმინისტრირებული. მონიტორინგის გუნდი შენიშნავს ვაკანსიების მნიშვნელოვან ოდენობას მოსამართლის თანაშემწისა და სასამართლოს მდივნის პოზიციებზე, რაც შესაძლოა, აიხსნას დაბალი ანაზღაურებით. ასევე შესაძლოა დიდი მოცულობის სამუშაო ეკისრებოდეს დასაქმებულ პერსონალს კადრების სიმცირის გამო. მოცემული ფაქტორი დაბალ ხელფასთან ერთად ქმნის კორუფციის რისკსაც.

რაც შეეხება იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს, მის შემადგენლობაში არამოსამართლე წევრთა არსებითი რაოდენობის სტანდარტი დაკმაყოფილებული იქნება, თუ გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე არამოსამართლე წევრებს მნიშვნელოვანი გავლენის მოხდენის შესაძლებლობა ექნებათ. საქართველოში იუსტიციის საბჭოს 15 წევრიდან 6 არამოსამართლე წევრია. შესაბამისად, იუსტიციის უმაღლეს საბჭოში არამოსამართლე წევრებს არ აქვთ არსებითი წარმომადგენლობა.

არამოსამართლე წევრების შერჩევის პროცესის გამჭვირვალობის უზრუნველყოფაზე ორიენტირებული ნორმები ძალიან შეზღუდულია, რამდენადაც მხოლოდ კანდიდატურების მიღების ეტაპი ანონსდება, ხოლო კანდიდატების ვინაობა საჯაროვდება მხოლოდ კენჭისყრის წინ. სხვა ეტაპები არაა საჯარო. ამასთან, კანონმდებლობა არ უზრუნველყოფს დამსახურებაზე დაფუძნებულ შერჩევის პროცედურას და არ განსაზღვრავს ზუსტ კრიტერიუმებს კანდიდატების შესაფასებლად. იგივე პრობლემაა პრეზიდენტის მიერ კანდიდატის შერჩევის პროცესში.<sup>7</sup>

ანალოგიური პრობლემაა მოსამართლეთა სადისციპლინო კოლეგიის ფორმირების წესთან მიმართებაშიც. სადისციპლინო კოლეგიის 5 წევრიდან 2 არამოსამართლე წევრია. გადაწყვეტილების მიღება შესაძლებელია, თუ პროცესს ესწრება უმრავლესობა (არანაკლებ 3), ხოლო გადაწყვეტილება მიღებულად ჩაითვლება დამსწრეთა უმრავლესობით. შესაბამისად, არსებობს შესაძლებლობა, გადაწყვეტილება მიღებული იქნას არამოსამართლე წევრთა მონაწილეობის გარეშეც, რაც ნიშნავს იმას, რომ არამოსამართლე წევრების მონაწილეობა არაარსებითია. ვერ კმაყოფილდება ვერც შერჩევის პროცედურის გამჭვირვალობის სტანდარტი.

<sup>6</sup> ნინო ნოზაძე, იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მონიტორინგის ანგარიში №9, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, თბილისი, 2021 წელი, გვ. 23-25, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია: <https://cutt.ly/QA5FwMf>, განახლებულია: 28.07.2022.

<sup>7</sup> იქვე, გვ. 11-12.

რაც შეეხება დაინტერესებულ პირებში ფართო აღქმას, რომ მოსამართლეთა ორგანოები ფუნქციონირებს დამოუკიდებლად, პოლიტიკური მიკერძობებისა თუ ჩარევის გარეშე, აშშ-ის სახელმწიფო დეპარტამენტის 2018 წლის ანგარიშში სასამართლო სისტემის დამოუკიდებლობა მთავარ გამოწვევად რჩება, განსაკუთრებით კი იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მიმართულებით. საბჭოს კრიტიკა არასამთავრობო ორგანიზაციების მხრიდან 2021 წელსაც გრძელდება. სახალხო დამცველის მონიტორინგის ანგარიშში გამოხატულია შეშფოთება იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მიერ უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეთა კანდიდატების შერჩევის პროცესთან დაკავშირებით. ამასთან, მაგალითად, ანგარიში მიუთითებს TI-ის 2019 წლის კვლევაზე, რომლის მიხედვითაც, რესპოდენტთა 35% სასამართლოს კორუმპირებულად მიიჩნევს, 43% კი სასამართლოს მმართველი პარტიის გავლენის ქვეშ მყოფად თვლის.

გარდა ამისა, აუცილებელია მოსამართლეთა ორგანოების საქმიანობა იყოს გამჭვირვალე, რაც უზრუნველყოფილია მაშინ, თუ შეხვედრები შუქდება, ასევე გადაწყვეტილებები ქვეყნდება ონლაინ. იუსტიციის საბჭოს შემთხვევაში, მოსამართლეთა შერჩევისას წარმოებული გასაუბრებები დახურულია (გამონაკლისია უზენაესი სასამართლოს კანდიდატებთან გასაუბრება, ასევე თუ კანდიდატი თანხმდება დაინტერესებულ პირთა დასწრებაზე). რაც შეეხება სადისციპლინო კოლეგიას, დისციპლინური სამართალწარმოების პროცესი კონფიდენციალურია, რაც ვერ უზრუნველყოფს გამჭვირვალობასა და კონტროლს საზოგადოების მხრიდან.

მიუხედავად სტანდარტისა, რომ მოსამართლეთა ორგანოები უნდა უზრუნველყოფდნენ ინტერესთა კონფლიქტის მარეგულირებელი ნორმების აღსრულებას სამუშაო პროცესში, OSCE/ODIHR-ის 2021 წლის ივლისის ანგარიშით აღნიშნულთან დაკავშირებით რამდენიმე პრობლემა გამოიკვეთა, მაგალითად, საბჭოს წევრმა თვითაცილება განაცხადა კონკრეტულ კანდიდატთან დაკავშირებით, თუმცა არ დაუფიქსირებია მასთან ოჯახური კავშირის ფაქტი. ამასთან, კიდევ ერთ შემთხვევაში, საბჭოს წევრი მონაწილეობდა 13 კანდიდატის გასაუბრებაში პირველ ეტაპზე, რომლებთანაც შემდგომ ეტაპზე მოუწია კონკურენცია, ასევე უზენაეს სასამართლოში მოსამართლეთა შერჩევის პროცესის შესახებ დადგენილების პროექტი მოამზადა საბჭოს ამავე წევრმა, რომელიც თავად მონაწილეობდა აღნიშნულ კონკურსში. ინციდენტი გაკრიტიკებულია არასამთავრობო ორგანიზაციათა კოალიციის მიერ. მონიტორინგის გუნდის მითითებით, აღნიშნული შემთხვევები წარმოადგენს ინტერესთა კონფლიქტის აშკარა მაგალითებს.

საქართველოში 2017 წლიდან უზრუნველყოფილია საქმეების ელექტრონული შემთხვევითი განაწილება. არსებობს გამონაკლისი, როდესაც საქმე პირდაპირ კონკრეტულ მოსამართლეს გადაეცემა, კერძოდ მაშინ, როდესაც შესაბამის ტერიტორიაზე მხოლოდ ერთი მაგისტრატი მოსამართლეა, ასევე მაშინ, როდესაც კონკრეტული სპეციალიზაციის მხოლოდ ერთი მოსამართლეა. მოსამართლეთა სპეციალიზაცია უზენაეს და თბილისის სააპელაციო სასამართლოში იძლევა საქმეთა განაწილების სისტემის მანიპულირების შესაძლებლობას, თავმჯდომარეს ამ გზით, ფაქტობრივად, შეუძლია განსაზღვროს, რომ კონკრეტული მოსამართლე მიიღებს კონკრეტულ საქმეს და ამგვარად არაპირდაპირი გავლენა იქონიოს სამართალწარმოების შედეგზე.

გამოწვევად რჩება უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის *ex officio* წევრობა იუსტიციის უმაღლეს საბჭოში.

კანონის მიხედვით, სადისციპლინო კოლეგიისა და სადისციპლინო პალატის გადაწყვეტილებები ქვეყნდება მოსამართლის მაიდენტიფიცირებელი მონაცემების

გარეშე, თუ თავად მოსამართლემ არ მოითხოვა დისციპლინური სამართალწარმოების პროცესის გასაჯაროება. აღნიშნული არ შეესაბამება დოკუმენტის მოთხოვნას, რომლის მიხედვითაც მკაფიო უნდა იყოს თუ რა გადაცდომას ეხება გადაწყვეტილება. მონიტორინგის ჯგუფის პოზიციით, იდენტიფიცირებული უნდა იყოს მოსამართლის ვინაობა და გამოყენებული სანქცია. შესაძლებელია, მხოლოდ განსაკუთრებულ ინფორმაციაზე წვდომის შეზღუდვა, მაგალითად თუ საქმე ეხება მესამე პირებს.

ანგარიშის მიხედვით, პრევენციული და პროპორციული სანქციები მოსამართლეთა მიმართ არ გამოიყენება რეგულარულად (და მიუთითებს, რომ საკითხი საჭიროებს შემდეგ ანგარიშში შესწავლას). აღნიშნული ეფუძნება იმ ფაქტს, რომ მიუხედავად დამოუკიდებელი ინსპექტორის მიერ დაწყებული დისციპლინური წარმოების შემთხვევების მაღალი რაოდენობისა, იუსტიციის უმაღლესმა საბჭომ ძალიან ცოტას განხილვას დაუჭირა მხარი<sup>8</sup>. შესწავლილი შემთხვევები ასევე აჩვენებს იმასაც, რომ სერიოზული გადაცდომის ჩადენისას გამოყენებული სანქციები არაა თანაზომიერი. მაგალითად, 2020 წელს ერთ-ერთმა მოსამართლემ არ განაცხადა თვითაცილება, რისი ვალდებულებაც მას ეკისრებოდა, თუმცა აღნიშნულს შედეგად მოჰყვა ყველაზე მსუბუქი სანქცია, გაფრთხილება.

ამავე დროს, საია აღნიშნავს, რომ არის საკითხები, რომელიც ბოლო თვეებში მიღებული ცვლილებებით საერთაშორისო ორგანიზაციების რეკომენდაციების შესაბამისად მოწესრიგდა, განსაკუთრებით უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეთა შერჩევის ნაწილში. თუმცა, „პროცედურების დახვეწამ, დასაბუთების საჯაროობამ, გასაჩივრების შესაძლებლობამ და გამჭვირვალობის მაღალმა ხარისხმა „კლანს“ და მასთან გარიგებულ სახელისუფლებო გუნდს ლოიალურად განწყობილი მოსამართლეები შერჩევაში ხელი ვერ შეუშალა. ამ პროცესმა კიდევ ერთხელ დაადასტურა, რომ ყოველგვარი პროცედურული გაუმჯობესება ფუჭია, თუ სისტემის შიგნით მართვის სადავეები ერთ გუნდს აქვს მონოპოლიზებული, ხელისუფლება კი მას მხარს უჭერს.“<sup>9</sup>

### რეკომენდაციები

- იუსტიციის უმაღლეს საბჭოში გარანტირებული უნდა იყოს საუკეთესო შეფასებების მქონე კანდიდატის დანიშვნა მოსამართლედ;
- არ უნდა არსებობდეს იმის შესაძლებლობა, რომ უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეთა შერჩევის პროცესში იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრებმა მიიღონ წინა, შეფასების ქულებზე დაფუძნებული კენჭისყრისაგან განსხვავებული გადაწყვეტილება;
- მოსამართლეთა შერჩევისათვის ჩატარებული კენჭისყრის შემდეგ უნდა გასაჯაროვდეს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრთა მიერ ინდივიდუალურად მიცემული ხმები;
- საბჭოს წევრთა მიერ კანდიდატების შეფასებები უნდა მოიცავდეს იმ გარემოებებს, რომლებიც ასახავს კანდიდატის პიროვნულ მახასიათებლებს და მოსამართლის თანამდებობასთან შესაბამისობას;
- მოსამართლეთა დაწინაურების წესები კანონით უნდა განისაზღვრებოდეს და არა იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს აქტით;
- გადაწყვეტილება მოსამართლის დაწინაურების შესახებ უნდა იყოს უფრო დასაბუთებული და არ შემოიფარგლებოდეს მხოლოდ ფორმალური საფუძვლებით;
- დაწინაურების პროცედურის ყველა ძირითადი ეტაპის შედეგები უნდა გამოქვეყნდეს (და არა მხოლოდ საბოლოო გადაწყვეტილება);

<sup>8</sup> იქვე, გვ 30.

<sup>9</sup> ნინო ნოზაძე, იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მონიტორინგის ანგარიში №10, გვ. 22.

- რაიონული (საქალაქო) სასამართლოს თავმჯდომარის შერჩევის საკანონმდებლო პროცედურა მეტ დეტალს და მკაფიო კრიტერიუმს უნდა შეიცავდეს;
- მოსამართლეთა ანაზღაურებასთან (მათ შორის დანამატთან) დაკავშირებული პრინციპები უნდა იყოს მოცემული კანონში, ნაცვლად იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს რეგულაციებისა;
- იუსტიციის უმაღლეს საბჭოს შემადგენლობაში არამოსამართლე წევრთა არსებითი რაოდენობა უნდა იყოს დადგენილი იმგვარად, რომ მათ მნიშვნელოვანი გავლენის მოხდენის შესაძლებლობა ჰქონდეთ გადაწყვეტილებებზე; ანალოგიური რეკომენდაციაა სადისციპლინო კოლეგიის შემადგენლობის მიმართაც;
- კანონმა და პრაქტიკამ უნდა უზრუნველყოს არამოსამართლე წევრების შერჩევის პროცესის მეტი გამჭვირვალობა; არ არის საკმარისი მხოლოდ კანდიდატურების მიღების ეტაპის, ასევე კანდიდატების ვინაობის გასაჯაროება მხოლოდ კენჭისყრის წინ;
- კანონმდებლობამ უნდა უზრუნველყოს დამსახურებაზე დაფუძნებული შერჩევის პროცედურა, განსაზღვროს ზუსტი კრიტერიუმები და პროცედურები კანდიდატების შესაფასებლად (მათ შორის, პრეზიდენტის მიერ კანდიდატის შერჩევის პროცესში);
- მოსამართლეთა დამოუკიდებელი ორგანოების საქმიანობის გამჭვირვალობის უზრუნველსაყოფად, შეხვედრები უნდა გაშუქდეს, გადაწყვეტილებები კი გამოქვეყნდეს ონლაინ;
- მოსამართლეთა ორგანოებმა უნდა უზრუნველყონ ინტერესთა კონფლიქტის მარეგულირებელი ნორმების (მაგალითად, აცილება) აღსრულება სამუშაო პროცესში;
- უნდა დაბალანსდეს მოსამართლეებზე საქმეთა განაწილების საგამონაკლისო წესები, რათა რაიმე მანიპულირება ან გავლენა თავიდან იქნეს აცილებული;
- მოსამართლეთა გადაცდომების მიმართ საბჭომ უნდა გამოიყენოს პრევენციული და პროპორციული სანქციები.

## 6. პროკურატურის დამოუკიდებლობა

### სად გვაქვს ჩავარდნა

2020 წელს გენერალური პროკურორის დანიშვნის პროცესის ანალიზის შედეგად, მონიტორინგის გუნდი მიიჩნევს, რომ პროცედურა და გენერალური პროკურორის დანიშვნის შესაბამისი პრაქტიკა, საჭიროებს დამატებით გაუმჯობესებას, განსაკუთრებით კი საპროკურორო საბჭოს მიერ კანდიდატების პროფესიული კვალიფიკაციის შეფასებისა და კეთილსინდისიერების მხრივ, რათა არ რჩებოდეს რაიმე შესაძლო საჯარო კრიტიკა ამასთან დაკავშირებით.

კანონმდებლობა არ აღგენს საპროკურორო საბჭოს ვალდებულებას, რომ გენერალური პროკურორის თანამდებობაზე წარდგენილ კანდიდატურასთან ერთად პარლამენტს წარუდგინოს იმ კანდიდატების პროფესიული კვალიფიკაციისა და კეთილსინდისიერების შეფასებაც, რომლებიც მონაწილეობდნენ კონკურსში.

კანონმდებლობა უშვებს, რომ გენერალური პროკურორი შესაძლოა აირჩეს ერთზე მეტი ვადით. შეუძლევს მხოლოდ ორ თანმიმდევრულ ვადაზეა.

მონიტორინგის ჯგუფის ხედვით, პარლამენტის მიერ გენერალური პროკურორის იმპიჩმენტის წესი ქმნის პროცედურის პოლიტიზების შესაძლებლობას. იმპიჩმენტის საფუძვლები ძალიან ფართოდ არის ფორმულირებული, რაც პოლიტიკურ აქტორებს აძლევს გადაჭარბებულ დისკრეციას პარლამენტში. ბუნდოვანია, კონსტიტუციის დარღვევა შეიძლება მოიცავდეს იმ კონკრეტული უფლებისა თუ ვალდებულების დარღვევას, რომელიც კონსტიტუციითაა გათვალისწინებული, თუ ზოგად პრინციპებსა და

დებულებებს, რომლებიც ფართოდაა ფორმულირებული. რაც შეეხება იმპიჩმენტის პროცედურას, პარლამენტის რეგლამენტი გაწერს პროცესის ძირითად საფეხურებს თითოეულის დეტალური რეგულირების გარეშე. გენერალური პროკურორის იმპიჩმენტის შესახებ საბოლოო დისკუსია შეიძლება წარიმართოს დახურულ სესიაზე, ბიულეტენიც დახურულია. ამდენად, ეს არ არის ღია და გამჭვირვალე პროცედურა. გარდა ამისა, ზოგიერთ საერთაშორისო და არასამთავრობო ორგანიზაციას შორის არსებობს მკაფიო აღქმა, რომ გენერალური პროკურორის დანიშვნის არსებული პროცესი არ იყო გამჭვირვალე და დამსახურებაზე დაფუძნებული.

რაც შეეხება უფლებამოსილების შეწყვეტის გამჭვირვალე და ნათელ პროცედურას, კანონი არ არეგულირებს გათავისუფლების ამ საფუძვლების პროცესს და არ აწვდის საჯაროდ ინფორმაციას სხვადასხვა საფუძვლების და საბოლოო შედეგის შესახებ. ეს განსაკუთრებით პრობლემური შეიძლება იყოს გათავისუფლების ისეთ საფუძველთან მიმართებით, როგორიცაა შეუთავსებელი თანამდებობის დაკავება. კანონი ასევე არ განსაზღვრავს რომელი ორგანო ადგენს ამგვარ შეუთავსებლობას და რა პროცედურებით.

არც კანონი და არც გენერალური პროკურორის რაიმე რეგულაცია არ ადგენს ნათელ კრიტერიუმს იმ კანდიდატების შერჩევის საბოლოო გადაწყვეტილების მისაღებად, რომლებმაც პროცესის შესაბამისი საფეხურები გაიარეს და შეუერთდნენ სტაჟიორების რიცხვს ან დაინიშნენ კონკურსის მეშვეობით.

გარდა ამისა, კანონი და გენერალური პროკურორის რეგულაციები გადაჭარბებულ დისკრეციას აძლევენ გენერალურ პროკურორს პროკურორების აყვანის პროცესში. გენერალური პროკურორი უფლებამოსილია გადაწყვიტოს კონკურსის საფეხურების ტიპისა და რაოდენობის შესახებ, რაც ართმევს სტაჟირების პროცედურას იურიდიულ სიმყარეს, ტოვებს სივრცეს დისკრეციისთვის და წესებში პოტენციური არაპროგნოზირებადი ცვლილებებისთვის. არ არსებობს მოთხოვნა, რომ გენერალური პროკურორისთვის წარდგენა დაფუძნებული უნდა იყოს კონკურსის რაიმე შედეგებზე, რაც ძირს უთხრის შერჩევის შეჯიბრებით ბუნებას. მონიტორინგის ჯგუფი შენიშნავს, რომ 2020 წელს პროკურატურაში არც ერთი პროკურორი არ აუყვანიათ კონკურსის რაიმე ფორმით ან სტაჟირებით. ექვსივე პროკურორი 2020 წელს დაინიშნა გენერალური პროკურორის გადაწყვეტილებით, მათ გამორჩეულ საპროკურორო და საგამოძიებო საქმიანობის გამოცდილებაზე მითითებით.

საქართველოში საკანონმდებლო აქტი არ არეგულირებს პროკურორების დაწინაურების პროცესის ძირითად საფეხურებს, მათ შორის პრინციპებს, დაწინაურებაზე უარის საფუძველს და გადაწყვეტილების მიღების ნათელ კრიტერიუმებს. რაც შეეხება დამსახურებაზე დაფუძნებულ და შეჯიბრებითი მიდგომის მოთხოვნებს, გენერალურ პროკურორს მინიჭებული აქვს საგამონაკლისო უფლება, გადაწყვიტოს დაწინაურება საბჭოს რეკომენდაციის გარეშე დასაქმებულის პირადი განცხადების ან პროკურატურის შესაბამისი სტრუქტურული ერთეულის უფროსის მოტივირებული წინადადების საფუძველზე. სტატისტიკა აჩვენებს, რომ საგამონაკლისო ძალაუფლება აქტიურად გამოიყენება პრაქტიკაში. პროკურორთა დაწინაურების 33 შემთხვევიდან 2020 წელს, 21 არის მიღებული რეკომენდაციის გარეშე, გენერალური პროკურორის საგამონაკლისო პრეროგატივის გადაწყვეტილებით.

კანონი არ ადგენს პროკურორის მიერ მისაღები ანაზღაურების ზუსტ ოდენობას და აღჭურავს გენერალურ პროკურორს უფლებით, თავად დაარეგულიროს პროკურორების ანაზღაურების დონე ქვემდგომი კანონმდებლობით. რაც შეეხება დანამატს, არც

პროკურატურის კანონი და არც გენერალური პროკურორის რეგულაციები არ განსაზღვრავენ დანამატის დანიშვნის ნათელ კრიტერიუმს და მათი გადახდა დამოკიდებულია ზემდგომი პროკურორის დისკრეციაზე.

კანონი არ განსაზღვრავს სხვა ასპექტებს საბჭოს საქმიანობის გამჭვირვალობისთვის, მათ შორის მისი გადაწყვეტილებების გამოქვეყნებას, ასევე საბჭოს წევრთა აცილების წესებსა და ინტერესთა კონფლიქტის შემთხვევებს.

საპროკურორო საბჭოს წევრთა უმეტესობა (15-დან 8 წევრი) არიან პროკურორები, რომლებსაც ირჩევენ თავიანთი კოლეგები. არაპროკურორ წევრთა წარმომადგენლობა საპროკურორო საბჭოში ფორმალურია და ვერ უზრუნველყოფს ბალანსს პროკურორებსა და დანარჩენ წევრებს შორის, საბჭოს დანარჩენი გადაწყვეტილებების უმრავლესობა შეიძლება მიღებული იქნეს უბრალო უმრავლესობით (8 წევრი), რაც არაპროკურორ წევრებს პოტენციურად ტოვებს გადაწყვეტილებებზე გავლენის მიღმა. სამოქალაქო საზოგადოებიდან საბჭოს 2 წევრის ასარჩევად, პარლამენტის რეგლამენტი არ ითვალისწინებს გამჭვირვალე და დამსახურებაზე დაფუძნებულ შერჩევის პროცედურას. იგივე ითქმის იმ წევრების მიმართ, რომლებიც შეირჩევიან იუსტიციის სამინისტროს მიერ წარდგენილი კანდიდატებიდან.

საპროკურორო საბჭოს არ აქვს კომპეტენცია პროკურორების კარიერასა და დისციპლინურ საკითხებზე (გარდა გენერალური პროკურორის კანდიდატურის შერჩევისა და საბჭოს თავმჯდომარის პირველი მოადგილისათვის, მოადგილისათვის და საბჭოს პროკურორი წევრებისათვის დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაწესებისა). საბჭო არ არის პასუხისმგებელი არც პროკურორების მოვალეობის შესრულების შეფასებაზე.

არსებობს მყარი აღქმა სხვადასხვა არასამთავრობო ორგანიზაციებში, რომ საპროკურორო საბჭო არ არის საკმარისად დამოუკიდებელი და ის არ ოპერირებს მიუკერძოებლად პოლიტიკური ან სხვა არასათანადო ჩარევით მათ საქმეში.

გარდა აღნიშნულისა, საპროკურორო საბჭოს სხდომები დახურულია, ხოლო ფოტოების გადასაღებად, ჩაწერისა და გადაცემისთვის მედია დაშვებულია მხოლოდ სხდომის დასაწყისში. კანონმდებლობა არ უზრუნველყოფს სხდომის ლაივში გადაცემას ან რაიმე სხვა ფორმას. მონიტორინგის ჯგუფი შენიშნავს, რომ საბჭოს ყველა სხდომა პრაქტიკაში ფეისბუქის გვერდზე ლაივში გადაიცემა, თუმცა, ეს ვერ ჩაითვლება საკმარისად, რადგან ეს პრაქტიკა არ ეფუძნება კანონმდებლობას და შეიძლება შეწყდეს ნებისმიერ დროს.

არც კანონში და არც კანონქვემდებარე აქტებში არ არსებობს ცალკე წესები საბჭოს წევრების აცილებაზე ან ინტერესთა კონფლიქტზე. ინტერესთა შეუთავსებლობის კანონი არ გამოიყენება საბჭოს იმ წევრების მიმართ, რომლებიც თანამდებობის პირები არ არიან.

პროკურორებს შორის საქმეთა განაწილების წესს ადგენს გენერალური პროკურორის ბრძანება, თუმცა საქმის სხვა პროკურორზე გადაწერის წესი ბუნდოვანია და ტოვებს პერსონალური მიდგომების სივრცეს.

საქართველოს კანონმდებლობა არ ადგენს რაიმე სასამართლო ან სხვა დამოუკიდებელ პროცედურას, რომელიც განიხილავდა ზემდგომი პროკურორების ბრძანებებს ქვემდგომის მიერ მათი გასაჩივრებისას. საპროკურორო საბჭოს ასეთი საჩივრების მიღების უფლებამოსილება არ გააჩნია.



## რეკომენდაციები

- უნდა გაუმჯობესდეს გენერალური პროკურორის დანიშვნის შესაბამისი პროცედურა და პრაქტიკა, განსაკუთრებით კი საპროკურორო საბჭოს მიერ კანდიდატების პროფესიული კვალიფიკაციის და კეთილსინდისიერების შეფასების მხრივ;
- საპროკურორო საბჭომ პარლამენტს უნდა წარუდგინოს მის მიერ განხილული ყველა იმ კანდიდატის პროფესიული კვალიფიკაციისა და კეთილსინდისიერების შეფასებაც, რომლებიც მონაწილეობდნენ კონკურსში;
- უნდა დაზუსტდეს გენერალური პროკურორის იმპიჩმენტის საფუძვლები, რათა პოლიტიკურ აქტორებს არ ჰქონდეთ გადაჭარბებული დისკრეცია პარლამენტში;
- იმპიჩმენტის პროცედურა უფრო დეტალურად უნდა გაიწეროს, ის უნდა იყოს ღია და გამჭვირვალე;
- კანონში უნდა გაიწეროს გენერალური პროკურორის უფლებამოსილების შეწყვეტის გამჭვირვალე და ნათელი პროცედურა, ასევე საჯაროდ ქვეყნდებოდეს ინფორმაცია ამ პროცესის მიმდინარეობის და საბოლოო შედეგის შესახებ;
- კანონმდებლობა უნდა ადგენდეს ნათელ კრიტერიუმს პროკურორობის იმ კანდიდატურების შერჩევაზე საბოლოო გადაწყვეტილების მისაღებად, რომლებმაც პროცესის შესაბამისი საფეხურები გაიარეს და შეუერთდნენ სტაჟიორების რიცხვს ან დაინიშნენ კონკურსის მეშვეობით;
- პროკურორების აყვანაში გენერალურ პროკურორს არ უნდა ჰქონდეს გადაჭარბებული დისკრეცია; კანდიდატურის გენერალური პროკურორისთვის წარდგენა უნდა ეფუძნებოდეს კონკურსის შედეგებს;
- კანონი უნდა არეგულირებდეს პროკურორების დაწინაურების პროცესის ძირითად საფეხურებს, მათ შორის, პრინციპებს, დაწინაურებაზე უარის საფუძველს და გადაწყვეტილების მიღების ნათელ კრიტერიუმებს. პროცესი სრულად უნდა დაეფუძნოს დამსახურების კრიტერიუმს;
- პროკურორებზე შრომის ანაზღაურების სახით დანამატის მიცემა უნდა დაეფუძნოს ნათლად გაწერილ კრიტერიუმებს, პროკურორების შესრულების ობიექტურ შეფასებას და არ უნდა იყოს დამოკიდებული მთლიანად ზემდგომი პროკურორის დისკრეციაზე;
- კანონი უნდა განსაზღვრავდეს საბჭოს საქმიანობის გამჭვირვალობის სხვადასხვა ასპექტებს, მათ შორის, მისი გადაწყვეტილებების გამოქვეყნებას, ასევე საბჭოს წევრთა აცილების წესებსა და ინტერესთა კონფლიქტის შემთხვევებს;
- საპროკურორო საბჭოში უნდა დაბალანსდეს არაპროკურორო წევრთა წარმომადგენლობა, რათა მათ გადაწყვეტილებებზე გავლენის მოხდენის შესაძლებლობა მიეცეთ;
- საპროკურორო საბჭოს უნდა მიენიჭოს კომპეტენცია პროკურორების კარიერასა და დისციპლინურ საკითხებთან დაკავშირებით, ასევე ის პასუხისმგებელი უნდა გახდეს პროკურორების შესრულების (performance) შეფასებაზე;
- საპროკურორო საბჭოს სხდომები უნდა იყოს ღია;
- კანონმდებლობაში უნდა არსებობდეს ცალკე წესები საბჭოს წევრების აცილებაზე ან ინტერესთა კონფლიქტზე. ინტერესთა შეუთავსებლობის კანონი უნდა გავრცელდეს საბჭოს იმ წევრების მიმართაც, რომლებიც თანამდებობის პირები არ არიან;
- პროკურორებს შორის საქმეთა განაწილების წესი უნდა იყოს მკაფიო და არ ტოვებდეს პერსონალური მიდგომების სივრცეს;
- კანონმდებლობამ უნდა დაადგინოს რაიმე სასამართლო ან სხვა დამოუკიდებელი მექანიზმი, რომელიც განიხილავს ზემდგომი პროკურორების ბრძანებებს ქვემდგომის მიერ მათი გასაჩივრებისას.

## 7. სახელმწიფო შესყიდვების კეთილსინდისიერება

### სად გვაქვს ჩავარდნა

მაღალია გამარტივებული შესყიდვების პრაქტიკა საქართველოში, რაც ქმნის პროცედურის ბოროტად გამოყენების რისკებს. 2020 წელს, 21% ხელშეკრულებებიდან გაფორმდა პირდაპირი შესყიდვების ფორმატით. კოვიდის გავრცელების პრევენციასთან დაკავშირებული შესყიდვების ჩათვლით, მათი წილი 2020 წელს იყო 18.8%.

არასამთავრობო სექტორის მიერ მონიტორინგის გუნდისთვის მიწოდებული ინფორმაცია აიღენტიფიცირებს შესყიდვების კეთილსინდისიერებასა და გამჭვირვალობასთან დაკავშირებულ შემდეგ საკითხებს: პირდაპირი შესყიდვების დიდი რაოდენობა; მმართველ პარტიასთან წარმატებული ტენდერების ნაწილის აშკარა აფილირება. საია ამ პრობლემაზე წლების წინ მიუთითებდა შესაბამის კვლევებში,<sup>10</sup> თუმცა, მიუხედავად ამ სფეროში გარკვეული მიღწევებისა, ეს პრობლემა კვლავ აქტუალურია. გამჭვირვალობის მაღალი სტანდარტი არ არის დაცული ქვეკონტრაქტორებთან მიმართებაში, ბაზრის კვლევისა და შესყიდვების ციკლის იმპლემენტაციის ფაზის დროს. ფიქსირდება ღია კონტრაქტირების მონაცემების სტანდარტთან შესაბამისობისა და შესყიდვების ღია ფორმატის გამოქვეყნების ნაკლებობაც.

2020 წლის საზოგადოებრივი აზრის კვლევის მიხედვით, რესპონდენტების 57%-ს სჯეროდა, რომ საჯარო შესყიდვების სფეროში კომპანიების აფილირება საჯარო თანამდებობის პირებთან გავრცელებული პრაქტიკა იყო. 2021 წელს ჩატარებული იგივე კვლევა აჩვენებდა, რომ 35% აფილირების პრაქტიკას გავრცელებულად მიიჩნევდა, 16% კი ძალიან გავრცელებულად.

რაც შეეხება დავების საბჭოს დამოუკიდებლობას, ზოგადად, დავების საბჭო აღიქმება როგორც დამოუკიდებელი და მიუკერძოებელი, თუმცა ბოლო ცვლილებებმა ამ ორგანოს ბუნებისა და შემადგენლობის მხრივ გააჩინა არაერთგვაროვანი რეაქციები. არასამთავრობო სექტორი ახალ ორგანოს არ მიიჩნევს სრულად დამოუკიდებლად, რადგან ის შევიდა სსიპ - კონკურენციის ეროვნული სააგენტოს შემადგენლობაში. გარდა ამისა, კრიტიკა დარჩა ასევე საბჭოს ახალ წევრთა არჩევასთან მიმართებაშიც.

არ არსებობს აკრძალვა იმ პირებისთვის, რომლებიც კორუფციული სამართალდარღვევებისთვის იყვნენ ბრალდებული, რომ მათ კვლავ არ დადონ სახელმწიფოსთან შესყიდვის ხელშეკრულება.

საქართველოში შესყიდვების პროცესში მონაწილეთა ბენეფიციარი მესაკუთრეები არ ვლინდება.

მონაცემები ღია (open data) ფორმატში არ ნახლდება რეგულარულად (ბოლო განახლება 2019 წლის პირველ კვარტალში ფიქსირდება).

მონიტორინგის ჯგუფი მიუთითებს TI-ს შენიშვნაზე, რომლის მიხედვითაც, გამჭვირვალობის მაღალი სტანდარტი უნდა ვრცელდებოდეს ყველა ქვესაკონტრაქტორ ინფორმაციაზე, რადგან ეს კორუფციის მაღალ რისკს შეიცავს. გამოქვეყნების ვალდებულება ასევე უნდა გავრცელდეს ბაზრის კვლევის შედეგებზეც, რომელსაც კონტრაქტორი ორგანო ატარებს პირდაპირი შესყიდვების დროს.

<sup>10</sup> სალომე საღარაძე, გამარტივებული სახელმწიფო შესყიდვები, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, თბილისი, 2017, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3z3o6iV>, განახლებულია: 03.08.2022.

TI-ს მიხედვით, მთავრობის ადმინისტრაცია, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური, შინაგან საქმეთა სამინისტრო და ზოგიერთი მათი ქვემდებარე სააგენტო რეგულარულად არ ტვირთავენ თავიანთი პირდაპირი შესყიდვების ხელშეკრულებებს. გამოქვეყნებული მონაცემები კი არ შეიცავს აგრეგირებულ მონაცემებს, რაც ეს აფერხებს ანტიკორუფციულ მონიტორინგს და ეფექტურ განხილვას საჯარო შესყიდვებისას. TI-მ ასევე მიუთითა სხვა ტექნიკურ საკითხებზე, რომელიც ღია მონაცემების ფორმატში ინფორმაციის გამოქვეყნებას ეხება.

### რეკომენდაციები

- უნდა შემცირდეს გამარტივებული შესყიდვების პრაქტიკა საქართველოში, ვინაიდან ის ქმნის პროცედურის ბოროტად გამოყენების რისკებს;
- უნდა დაინერგოს ისეთი მექანიზმები, რომელიც გამორიცხავს წარმატებული ტენდერების მმართველ პარტიასთან აშკარა აფილირების ნიშნებს;
- დაცული უნდა იყოს გამჭვირვალობის მაღალი სტანდარტი ქვეკონტრაქტორებთან მიმართებაში, ბაზრის კვლევისა და შესყიდვების ციკლის იმპლემენტაციის ფაზის დროს;
- შესყიდვების დოკუმენტაცია ღია ფორმატში უნდა გამოქვეყნდეს;
- უზრუნველყოფილი უნდა იყოს შესყიდვების დავების საბჭოს დამოუკიდებლობა და მიუკერძოებლობა, მათ შორის, საბჭოს ახალ წევრთა არჩევასთან მიმართებაშიც;
- უნდა აიკრძალოს იმ პირებთან სახელმწიფო შესყიდვის შესახებ ხელშეკრულების გაფორმება, რომლებიც კორუფციული სამართალდარღვევებისთვის იყვნენ ბრალდებული;
- საქართველოში შესყიდვების პროცესში უნდა გამოვლინდეს მონაწილეთა ბენეფიციარი მესაკუთრეები;
- საჯარო დაწესებულებებმა უნდა გამოაქვეყნონ თავიანთი პირდაპირი შესყიდვების ხელშეკრულებები. გამოქვეყნებული ინფორმაცია კი უნდა შეიცავდეს აგრეგირებულ მონაცემებს.

### 8. ბიზნეს სექტორის კეთილსინდისიერება (მათ შორის, ბენეფიციარი მესაკუთრეები)

#### სად გვაქვს ჩავარდნა

საქართველოში ჯერჯერობით არ არსებობს კორპორაციული მართვის კოდექსი ღია კომპანიებისთვის (Listed companies).

ქვეყანაში არ შექმნილა ცენტრალური რეესტრი, რომელიც შეიცავს ინფორმაციას ბენეფიციარი მფლობელის შესახებ. შესაბამისად, კანონმდებლობა არ შეიცავს სავალდებულო მოთხოვნას კომპანიების ბენეფიციარი მესაკუთრეების ცენტრალურ მარეგისტრირებულ ორგანოში რეგისტრაციისა და საჯაროობის შესახებ. კომპანიის საჯარო რეესტრში რეგისტრაციისას არ არის სავალდებულო ველი ბენეფიციარი მესაკუთრეების მითითებისათვის, განმცხადებლებს მხოლოდ სურვილის შემთხვევაში შეუძლიათ პარტნიორებთან ან აქციონერებთან ერთად მიუთითოს ეს ინფორმაცია. ვინაიდან ეს სავალდებულო მოთხოვნა არაა, საჯარო რეესტრის სააგენტო ვერ ადასტურებს ინფორმაციას რომელიმე კომპანიაში ბენეფიციარი მესაკუთრეების არსებობის შესახებ. მონიტორინგის ჯგუფი შენიშნავს, რომ ეს მექანიზმი არ არის საკმარისი, რადგან არ არსებობს ბენეფიციარი მესაკუთრეების დეფინიცია იურიდიული პირების რეგისტრაციის მიზნებისთვის და მაშინაც კი თუ არსებული სისტემა ფორმალური მფლობელების შესახებ ინფორმაციას ასახავს, ეს მაინც ვერ მოიცავს ინფორმაციას იმ პირების შესახებ, რომლებიც, პირდაპირ ან არაპირდაპირ აკონტროლებენ იურიდიულ პირს, თუკი ისინი არ იქნებიან მეწილეები ან პარტნიორები.

მხოლოდ ფულის გათეთრების და ტერორიზმის დაფინანსების აღმოფხვრის ხელშეწყობის კანონმდებლობა ადგენს მოთხოვნებს ანგარიშვალდებული პირებისთვის (Obligated entities), რომ მათ დააიდენტიფიცირონ და დაადასტურონ მათი კლიენტების ბენეფიციარი მესაკუთრეები. მათ მოეთხოვებათ ჩაატარონ მომხმარებელთა კვლევა და ბენეფიციარი მფლობელის იდენტიფიცირება და მათი ვინაობის გადამოწმება სანდო გზით. კომპანიების ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის კანონშიც არ არსებობს პირდაპირი მოთხოვნა, რომ კომპანიებმა წარადგინონ ინფორმაცია ბენეფიციარი მესაკუთრეების შესახებ.

ანგარიშში საუბარია ბიზნეს ომბუდსმენის ინსტიტუტის შესახებაც. მიუხედავად იმისა, რომ კონკურენციის სამართალში ჩატარდა რამდენიმე ტრენინგი და შედეგად ბიზნეს ომბუდსმენის საქმიანობის შესახებ ცნობიერებაც ამაღლდა, ეს არ ადასტურებს, რომ მთავრობამ შეასრულა რაიმე ინიციატივა კომპანიებისთვის, რაც გააუმჯობესებდა მათ კეთილსინდისიერებას და მათ საქმიანობაში აღმოფხვრიდა კორუფციას. მთავრობის პასუხებიდან მონიტორინგის ჯგუფმა დაასკვნა, რომ ინიციატივები როგორცაა (1) შესაბამისობის პროგრამებთან (compliance programmes) კომპანიების ადმინისტრაციული ხელმისაწვდომობის გამარტივება, (2) სანქციების შერბილება კორუფციულ დარღვევებში, რომლებიც ეხებოდათ კომპანიებს შესაბამისობის პროგრამებით, (3) მთავრობის დაფინანსებულ ტრენინგებზე, რჩევებზე, სწავლებებზე და კომპანიებში შესაბამისობის ხელშეწყობაზე ხელმისაწვდომობა, არ განხორციელებულა საქართველოში. აღსანიშნავია, რომ ბიზნეს ომბუდსმენმა 2019-2020 წლების ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული ვალდებულება რესურსების არ ქონის გამო ვერ შეასრულა.

მონიტორინგის ჯგუფი აღნიშნავს ასევე, რომ ბიზნეს ომბუდსმენის მიერ წარდგენილი წინადადებები კანონმდებლობის გაუმჯობესების თაობაზე პოლიტიკის რეკომენდაციებად ვერ ჩაითვლება, არამედ ეს იყო რჩევები და რეკომენდაციები ინდივიდუალური შემთხვევებისთვის, რაზეც მომჩივანმა მოითხოვა ბიზნეს ომბუდსმენის ჩარევა. ის არ შეიცავდა საქართველოში ბიზნესის სფეროში არსებული კორუფციის წინააღმდეგ სისტემურ გადაწყვეტებს, იგივე ეხება წლიურ 2020 წლის ანგარიშში მოცემულ ინფორმაციას.

ანგარიშის მიხედვით, სახელმწიფო საწარმოებში არ არსებობს ერთიანი პროცედურა საზედამხედველო ორგანოების წევრების დანიშვნისა და შერჩევისათვის, თითოეულ სახელმწიფო საწარმოს აქვს თავისი პროცედურა. არაერთგვაროვანია და განსხვავებულადაა დანერგილი რისკის მენეჯმენტის სისტემა. არ არსებობს ერთიანი მიდგომა მმართველი პირების დანიშვნის და ანგარიშვალდებულების კუთხით. ინფორმაცია არ წარმოდგენილა არც იმის დასადგენად, რომ ამ პირთა ნომინაციის პროცესი იყო დამსახურებაზე დაფუძნებული და გამჭვირვალე. პრობლემურია შიდა და გარე აუდიტის ანგარიშების განხილვის და კეთილსინდისიერების უზრუნველყოფის საკითხები.

რაც შეეხება საბჭოს წევრთა და მთავარ აღმასრულებელთა ანაზღაურებას, ზოგიერთმა სახელმწიფო საწარმომ არ წარმოადგინა ეს ინფორმაცია მათ ყოველწლიურ ფინანსურ განაცხადში, ხოლო ზოგიერთმა მხოლოდ ამ ანაზღაურების მთლიანი ციფრი, ზოგიერთი კი არც ანაზღაურებას საბჭოს წევრების შრომას. ინფორმაცია საბჭოს წევრთა ანაზღაურების შესახებ, რომლებიც არიან საჯარო თანამდებობის პირები და წარმოადგენენ მთავრობას საბჭოში, მოცემულია ამ პირების ქონების დეკლარაციებში. ქონების დეკლარაციების შევსების ვალდებულება ეხება მხოლოდ სახელმწიფო საწარმოების დირექტორებს, და არ მოიცავს მთავარ აღმასრულებლებს და საზედამხედველო საბჭოს წევრებს.

## რეკომენდაციები

- უნდა დამტკიცდეს კორპორაციული მართვის კოდექსი ღია კომპანიებისთვის;
- კანონმდებლობა უნდა შეიცავდეს სავალდებულო მოთხოვნას კომპანიების ბენეფიციარი მესაკუთრეების ცენტრალურ მარეგისტრირებელ ორგანოში რეგისტრაციისა და საჯაროობის შესახებ;
- კომპანიის საჯარო რეესტრში რეგისტრაციისას უნდა შეიქმნას სპეციალური ველი ბენეფიციარი მესაკუთრეების შესახებ ინფორმაციის მითითებისათვის;
- კანონმდებლობის ფართო სპექტრმა უნდა დაადგინოს მოთხოვნები ანგარიშვალდებული პირებისთვის (Obligated entities), რომ მათ დააიდენტიფიცირონ და დაადასტურონ მათი კლიენტების ბენეფიციარი მესაკუთრეების არსებობა;
- ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის სფეროში უნდა გაჩნდეს მოთხოვნა, რომ კომპანიებმა წარადგინონ ინფორმაცია ბენეფიციარი მესაკუთრეების შესახებ;
- უნდა შეიქმნას ცენტრალური რეესტრი, რომელიც შეიცავს ინფორმაციას ბენეფიციარი მესაკუთრის შესახებ;
- უნდა დადგინდეს სათანადო ადმინისტრაციული ან სისხლის სამართლებრივი სანქცია ბენეფიციარი მესაკუთრეების შესახებ ინფორმაციის არარსებობის ან არასწორი ინფორმაციის მიწოდებისთვის;
- უნდა გაიზარდოს ბიზნეს ომბუდსმენის აპარატის ფინანსური და ადამიანური რესურსები, ასევე საზოგადოების ცნობიერება ამ უწყების საქმიანობის შესახებ;
- ბიზნეს ომბუდსმენმა საქმიანობის შედეგად უნდა წარადგინოს პოლიტიკის რეკომენდაციები;
- სახელწიფო საწარმოებში უნდა არსებობდეს ერთიანი პროცედურა საზედამხედველო ორგანოების (სამეთვალყურეო საბჭოების) წევრების დანიშვნისა და შერჩევისათვის, ასევე მათი პასუხისმგებლობისათვის; ამ საწარმოებში უნდა დაინერგოს რისკის მენეჯმენტის სისტემა;
- სახელმწიფო საწარმოებში უნდა არსებობდეს ერთიანი მიდგომა მთავარი აღმასრულებელი პირების დანიშვნისა და ანგარიშვალდებულების კუთხით. ამ პირთა ნომინაციის პროცესი უნდა იყოს დამსახურებაზე დაფუძნებული და გამჭვირვალე;
- ამ საწარმოებში უნდა ტარდებოდეს შიდა და გარე აუდიტები და შედგებოდეს ანგარიშები. სამეთვალყურეო საბჭოები კი რუტინულად უნდა განიხილავდნენ ამ ანგარიშებს და იღებდნენ გადაწყვეტილებას კომპანიის საქმიანობაში კეთილსინდისიერების საკითხებზე;
- სამეთვალყურეო საბჭოს წევრებისა და აღმასრულებელი პირების არსებული ანაზღაურების ოდენობა უნდა გასაჯაროვდეს.

## 9. კორუფციული დარღვევების აღსრულება

### სად გვაქვს ჩავარდნა

OECD/ACN წინა მონიტორინგის ანგარიშებში მიჩნეული იყო, რომ მინიმალური სანქცია 6 წლით თავისუფლების აღკვეთა საჯარო სექტორში პასიური მექრთამეობისთვის, არ იყო პროპორციული. საქართველომ არ შეასრულა OECD/ACN-ს რეკომენდაციები ამ ნაწილში და სისხლის სამართლის კოდექსის 338-ე მუხლის (ქრთამის აღება) სანქცია არ შეუმცირებია.

მონიტორინგის ჯგუფი აღნიშნავს, რომ ასეთი მაღალი საბაზისო სანქცია ბალანსდება საპროცესო შეთანხმებების პრაქტიკით, რომლებიც გაანალიზდა წინა მონიტორინგის ანგარიშებით. მაღალი სანქცია საჯარო პირების მიერ პასიური მექრთამეობისთვის

წახალისებს დაცვის მხარეს, რათა დათანხმდეს პროკურორისგან შეთავაზებულ საპროცესო შეთანხმებას. 2020 წელს ამ მუხლის საფუძველზე სასამართლოების მიერ შეფარდებული თავისუფლების აღკვეთის საშუალო ვადა იყო 3 წელი და 4 თვე. მის ფარგლებში მთლიანობაში 25 ბრალდებიდან 88% დაექვემდებარა საპროცესო შეთანხმებას. მონიტორინგის ჯგუფს არ ჰქონდა მტკიცებულება საპროცესო შეთანხმებების ბოროტად გამოყენების თაობაზე. მთავრობის მიხედვით, 2020 წელს საჯარო სექტორში აქტიური და პასიური მოსყიდვის 28 ბრალდებიდან არც ერთზე არ გაფორმებულა პირობითი მსჯავრი.

სისხლის სამართლის კოდექსი ითვალისწინებს სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობისაგან გათავისუფლებას ქმედითი მონანიების გამო. თუმცა, შესაბამისი მუხლის დისპოზიცია მასში კორუფციის დანაშაულებსაც მოიცავს.<sup>11</sup>

პრაქტიკაში პროკურორს აქვს კომპეტენცია გამოიყენოს გამონაკლისი, როდესაც შესაბამისი სამართალდარღვევის საქმე ჯერ კიდევ არ წარდგენილა სასამართლოში, მაშინ როცა სასამართლოს კომპეტენციაა გამოიყენოს ამ საფუძველით პასუხისმგებლობისგან გათავისუფლების მექანიზმი სასამართლო ეტაპზე. საქართველოში პროკურორი (და არა სასამართლო) წყვეტს გამონაკლისის გამოყენების საკითხს წინა სასამართლო განხილვამდე და არ არსებობს პროცედურა, რომ ეს მომდევნო ეტაპზე სასამართლომ თავისი გადაწყვეტილებით დაადასტუროს.

გარდა ამისა, სავალდებულო ელემენტებიდან ქართულ კანონმდებლობაში გათვალისწინებული არ არის ან მხოლოდ ნაწილობრივ არის დაფარული შემდეგი საკითხები: დაცვის მექანიზმის გამოყენება მხოლოდ სასამართლოს მიერ; შეტყობინება ქრთამის მიცემიდან მოკლე დროში; გათავისუფლების შეუძლებლობა ქრთამის გამცემის ინიციატივით მოსყიდვის დროს; უცხო ქვეყნის თანამდებობის პირების მოსყიდვის შემთხვევაში გათავისუფლების გამოყენების აკრძალვა.

სახელმწიფო უწყებების მიხედვით, ბოლო 3 წელში არ დაფიქსირებულა შემთხვევა, რომ საჭირო ყოფილიყო კორუფციული დარღვევებისთვის იმუნიტეტის მოხსნა. მათ განაცხადეს, რომ იმუნიტეტი არ წარმოადგენს რაიმე პრაქტიკულ პრობლემას კორუფციული შემთხვევების გამოძიების ან აღსრულებისათვის. მიუხედავად ამისა, მოთხოვნა ასევე ფორმალური შესაბამისობა, კერძოდ, იმუნიტეტის მოხსნისთვის ნათელი კრიტერიუმის და გამჭვირვალე პროცედურის დადგენა. ამ კრიტერიუმის და პროცედურის გარეშე შესაძლოა მომავალში პრობლემა წარმოიშვას.

საერთო სასამართლოების კანონი არ ითვალისწინებს მკაფიო კრიტერიუმს იმუნიტეტის მოხსნისთვის. კანონში მითითებულია სათანადო კვორუმი, იმუნიტეტის მოხსნის თაობაზე დასაბუთების აუცილებლობა და ონლაინ გამოქვეყნების ვალდებულება. თუმცა სხვა წესები არ არსებობს, რომელიც პროცესის გამჭვირვალობას უზრუნველყოფდა (კერძოდ, იმუნიტეტის მოხსნის შესახებ წარდგინების განხილვის ვადა, დისკუსიის პროცედურა, მომთხოვნი ორგანოს მონაწილეობა, დისკუსიის ღიაობა). გარდა ამისა, სახელმწიფო უწყებებს არ წარმოუდგენიათ ინფორმაცია სხვა მნიშვნელოვანი თანამდებობის პირებისათვის იმუნიტეტის მოხსნის პროცედურებთან დაკავშირებით.

<sup>11</sup> თანამდებობის ბოროტად გამოყენება, უფლებამოსილების გადამეტება, საჯარო სექტორში მექრთამეობა, ზეგავლენით ვაჭრობა, პროფესიული სპორტული შეჯიბრების ანდა კომერციულ-სანახაობითი კონკურსის მონაწილის ან ორგანიზაციის მოსყიდვა, კერძო სექტორში აქტიური მექრთამეობა.

მიუხედავად სტანდარტისა, რომ ეროვნული სახელმწიფო უწყებები უნდა ატარებდნენ აღსრულების სტატისტიკის რეგულარულ ანალიზს, სტატისტიკური მონაცემების ანალიზი ცენტრალურ დონეზე ყველა აღმასრულებელი უწყების და ყველა კორუფციულ დანაშაულთან მიმართებით არ ხდება.

აღსანიშნავია, რომ გენერალური პროკურორის ანგარიში მოიცავდა ინფორმაციას კორუფციასთან ბრძოლისა და ფულის გათეთრების შესახებ, რომელიც სტატისტიკურ ანალიზს დაეფუძნა. თუმცა მონიტორინგის ჯგუფი აღნიშნავს, რომ ეს არ წარმოადგენს მტკიცებულებას, რომ კორუფციული დანაშაულის სტატისტიკის ანალიზი დოკუმენტირებულია და გამოიყენება ეროვნული სტრატეგიებისა და სამოქმედო გეგმების შედგენისას; არც პოლიტიკის დოკუმენტები ეყრდნობა ასეთ ანალიზს.

სახელმწიფო უწყებებისგან მოწოდებული ინფორმაცია არ აჩვენებს, რომ კორუფციულ დარღვევებზე აღსრულების დეტალური სტატისტიკა რეგულარულად ქვეყნდება ონლაინ. უმეტესობა ინფორმაცია ეხება ინდივიდუალური შემთხვევების გამოცხადებას. გენერალური პროკურორის ყოველწლიური ანგარიში შეიცავს ძირითად ციფრებს პროკურატურის მიერ გამოძიებული საქმეების და ბრალდებების შესახებ, მაგრამ არა დეტალურად.

### რეკომენდაციები

- საჯარო სექტორში პასიური მექრთამეობისთვის არსებული მინიმალური სანქცია უნდა შემცირდეს;
- ქმედითი მონაწილების გამო სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობისაგან გათავისუფლება არ უნდა შეეხებოდეს კორუფციის შემდეგ დანაშაულებს: თანამდებობის ბოროტად გამოყენება, უფლებამოსილების გადამეტება, საჯარო სექტორში მექრთამეობა, ზეგავლენით ვაჭრობა, პროფესიული სპორტული შეჯიბრების ანდა კომერციულ-სანახაობითი კონკურსის მონაწილის ან ორგანიზაციის მოსყიდვა, კერძო სექტორში აქტიური მექრთამეობა;
- ქმედითი მონაწილების გამო პასუხისმგებლობისგან გათავისუფლების საკითხს უნდა წყვეტდეს სასამართლო და არა პროკურორი სასამართლოში საქმის გაგზავნამდე;
- კანონმდებლობამ უნდა დაადგინოს ნათელი კრიტერიუმი და გამჭვირვალე პროცედურა იმუნიტეტის მოხსნისთვის;
- საერთო სასამართლოების კანონმა უნდა გაითვალისწინოს მკაფიო კრიტერიუმი მოსამართლისთვის იმუნიტეტის მოხსნის თაობაზე; უნდა არსებობდეს ნორმები ამ პროცესის გამჭვირვალობის უზრუნველსაყოფად (კერძოდ, იმუნიტეტის მოხსნის შესახებ წარდგინების განხილვის ვადა, დისკუსიის პროცედურა, მომთხოვნი ორგანოს მონაწილეობა, დისკუსიის დიაობა);
- ეროვნული სახელმწიფო უწყებები უნდა ატარებდნენ აღსრულების სტატისტიკის რეგულარულ ანალიზს ყველა კორუფციულ დანაშაულთან მიმართებით;
- კორუფციული დანაშაულის სტატისტიკის ანალიზი დოკუმენტირებული უნდა იყოს და გამოიყენებოდეს ეროვნული სტრატეგიებისა და სამოქმედო გეგმების შედგენისას;
- კორუფციულ დარღვევებზე აღსრულების დეტალური სტატისტიკა რეგულარულად უნდა ქვეყნდებოდეს ონლაინ.

## 10. იურიდიული პირების პასუხისმგებლობის აღსრულება

### სად გვაქვს ჩავარდნა

სისხლის სამართლის კოდექსი არ უშვებს ზიანის თავიდან აცილების მცდელობის შემთხვევაში, იურიდიული პირების მიმართ პასუხისმგებლობის ან სანქციების

შემსუბუქების შესაძლებლობას (due diligence defence). მიუხედავად იმისა, რომ კანონით გათვალისწინებული სასჯელის დანიშვნის ზოგადი წესები, რომელიც მიუთითებს, რომ სანქციის განსაზღვრისას სასამართლო მხედველობაში იღებს დამამძიმებელ და შემამსუბუქებელ გარემოებებს, რომელიც სხვებთან ერთად მოიცავს მოტივს, დარღვევის ბუნებასა და ფარგლებს, ჩადენის ტიპსა და შედეგს, გამოიყენება როგორც ფიზიკური, ისე იურიდიული პირების მიმართ, არასაკმარისია, და არ არსებობს სხვა რაიმე დამადასტურებელი (მაგალითად, სასამართლოს პრაქტიკა, უზენაესი სასამართლოს განმარტება), რომელიც აჩვენებდა რომ ეს წინაპირობები მოიცავს due diligence defence პროცედურასაც.

სისხლის სამართლის კოდექსი ასევე არ აძლევს სასამართლოს საშუალებას, გადაავადოს სანქციების გამოყენება იურიდიული პირების მიმართ, თუ ეს უკანასკნელი შეასრულებს სასამართლოს მიერ განსაზღვრულ კორუფციის პრევენციის ორგანიზაციულ ზომებს.

გენერალური პროკურორის წლიური ანგარიში არ შეიცავს დეტალურ სტატისტიკას. ასევე, უწყებების მიერ OECD/ACN-ის კითხვარზე გაცემული პასუხები (სტატისტიკა) იურიდიული პირების მიმართ სისხლის სამართლის საქმეების შესახებ საჯაროდ არ არის გამოქვეყნებული და ხელმისაწვდომი.

### რეკომენდაციები

- უნდა გაფართოვდეს კორპორატიული პასუხისმგებლობის ოფიციალური სახელმძღვანელო პრინციპები და განსაზღვროს, რომ იმ მესამე მხარეების და წარმომადგენლების, რომლებიც მოქმედებენ ოფიციალური ნებართვის გარეშე, ისევე როგორც კომპანიის ბენეფიციარი მესაკუთრეების, ქმედებებმაც შეიძლება გამოიწვიოს იურიდიული პირის პასუხისმგებლობა;
- სისხლის სამართლის კოდექსმა უნდა დაუშვას იმ პროცედურის გამოყენების შესაძლებლობა იურიდიული პირების მიმართ, რომელიც გამორიცხავდა იურიდიული პირების პასუხისმგებლობას ან შემსუბუქებდა მათ მიმართ სანქციებს, თუკი ეს პირი შეეცდებოდა ზიანის თავიდან აცილებას (due diligence defence);
- სისხლის სამართლის კოდექსმა უნდა მისცეს სასამართლოს საშუალება, გადაავადოს სანქციების გამოყენება იურიდიული პირების მიმართ, თუ ეს უკანასკნელი შეასრულებს სასამართლოს მიერ განსაზღვრულ კორუფციის პრევენციის ორგანიზაციულ ზომებს;
- ონლაინ უნდა გამოქვეყნდეს სტატისტიკა იურიდიული პირების მიმართ სისხლის სამართლის საქმის წარმოებისა და შედეგების შესახებ.

## 11. კორუფციული შემოსავლის დაბრუნება და მენეჯმენტი

### სად გვაქვს ჩავარდნა

ჩამორთმეული ქონების მართვაში კერძო აქტორების ჩართულობა, ასევე ქონების განკარგვა, არ არის ორგანიზებული კონკურენტული და გამჭვირვალე პროცედურით. ასევე, საქართველოში კერძო აქტორები არ არიან ჩართული ჩამორთმეული ქონების მართვის პროცესში.

სახელმწიფო ქონების ეროვნულ სააგენტოს აქვს სპეციალური მონაცემთა ბაზა სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებული ქონების შესახებ (მათ შორის, კორუფციული დანაშაულების შედეგად ჩამორთმეული ქონების შესახებ), რაც რეგულარულად ახლდება. მონაცემთა ბაზის მიზანია ქონების ეფექტიანი მართვა შიდა გამოყენებისთვის, თუმცა ეს არ ქვეყნდება ონლაინ.



სრულყოფილი სტატისტიკა ჩამორთმევის და კონფისკაციის და მათი გამოყენების შესახებ კორუფციულ დარღვევებში არ არის ხელმისაწვდომი, ასევე არ არის საკმარისად გაანალიზებული და გამოქვეყნებული ონლაინ.

### რეკომენდაციები

- უნდა შეიქმნას სპეციალიზებული პრაქტიკოსებით დაკომპლექტებული ორგანოები ჩამორთმეული ან კონფისკირებული ქონების მენეჯმენტისთვის;
- ჩამორთმეული ქონების მართვაში კერძო აქტორების ჩართულობა, ასევე ქონების განკარგვა ორგანიზებული უნდა იყოს კონკურენტული და გამჭვირვალე პროცედურით;
- უზრუნველყოფილი იყოს კერძო აქტორების ჩართვის შესაძლებლობა ჩამორთმეული ქონების მართვის პროცესში;
- სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს სპეციალურ მონაცემთა ბაზა სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებული ქონების შესახებ უნდა ქვეყნდებოდეს ონლაინ;
- კორუფციულ დარღვევებში სრულყოფილი სტატისტიკა ჩამორთმევის და კონფისკაციის სანქციის გამოყენების შესახებ სათანადოდ უნდა გაანალიზდეს და უნდა იყოს ხელმისაწვდომი ონლაინ.

## 12. მაღალი დონის კორუფციის გამოძიება და აღსრულება

### სად გვაქვს ჩავარდნა

ბოლო ანტიკორუფციული პოლიტიკის დოკუმენტები საქართველოში (სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა 2019-2020) არ მოიცავდა მაღალი დონის კორუფციის დანაშაულების კომპონენტს პოლიტიკის ეფექტურობის შეფასების კრიტერიუმებს შორის. მთავრობამ მიუთითა გენერალური პროკურორის და სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის წლიურ ანგარიშებზე, თუმცა ისინი მოიცავენ მხოლოდ კორუფციის გამოძიების შესახებ ინფორმაციას და არ შეიცავენ დეტალურ სტატისტიკას მაღალი დონის კორუფციის აღმოჩენის, გამოძიების, დევნის და სასამართლო განხილვების შესახებ.

გენერალური პროკურორის წლიური ანგარიშიდან არ ჩანს, როგორ გამოიყენებოდა მაღალი დონის კორუფციის აღმოჩენის, გამოძიების, დევნის და განხილვის დეტალური სტატისტიკა პოლიტიკის ან პრაქტიკის შესაცვლელად. შესაბამისად, მონიტორინგის ჯგუფი ასკვნის, რომ არ არსებობს მტკიცებულება, რომ მაღალი დონის კორუფციის შესახებ სტატისტიკა გამოიყენება პოლიტიკის ან პრაქტიკის შეცვლისთვის.

ფინანსური ზედამხედველობის სამსახურის მიმართვები და ქონების დეკლარაციები არ გამოიყენებოდა მაღალი დონის კორუფციის შემთხვევების გამოსავლენად 2020 წელს.

მაღალი დონის კორუფციის შესახებ საზოგადოებისგან მიღებული ბრალდებების შესახებ სახელმწიფო რეაგირების მიუხედავად, მონიტორინგის ჯგუფმა მიიღო განმარტება მხოლოდ იმის თაობაზე, რომ საქმის შესწავლა დაუყოვნებლივ დაიწყო, როგორც კი ამ ბრალდებების შესახებ ინფორმაცია მიიღეს. მაღალი დონის კორუფციის შესახებ 22 საჯარო ბრალდების საპასუხო რეაქციის ანალიზი აჩვენებს, რომ მაღალი დონის კორუფციის შემთხვევების შესწავლა და გამოძიება ან გადაწყვეტილებები ან გამოძიების არ დაწყების შესახებ არ ეცნობება საზოგადოებას რუტინულად.

არსებობს მყარი აღქმა მთავარ დაინტერესებულ პირებში ზოგიერთ შიდა და გარე არასამთავრობო ორგანიზაციებში, რომ მაღალი დონის კორუფცია არ არის დამოუკიდებლად და გარე პოლიტიკური ან სხვა ჩარევის გარეშე გამოძიებული და აღსრულებული. არასამთავრობო ორგანიზაციები, რომლებიც ანტიკორუფციულ საკითხებზე მუშაობენ, მიუთითებენ მაღალი დონის კორუფციის ეფექტური გამოძიების

ნაკლებობაზე და მოუწოდებენ მთავრობას, შექმნას დამოუკიდებელი სააგენტო, რომელიც ამ პრობლემაზე იმუშავებს. ანგარიში მიუთითებს 2020 წლის Transparency International-ის მიერ ჩატარებული საზოგადოებრივი გამოკითხვის შედეგებზე, რომლის მიხედვითაც, რესპონდენტების რიცხვი, რომლებიც მიიჩნევდნენ, რომ მაღალი დონის კორუფცია არ არის ეფექტიანად გამოძიებული, საკმაოდ ბევრია. განსხვავებულ შედეგებს წარადგენდა სახელმწიფო უწყება ამ ნაწილში.

გარდა ამისა, ევროპარლამენტი 2018 წლის რეზოლუციაში ევროკავშირთან დადებული ასოცირების შეთანხმების შესრულების თაობაზე აღნიშნავდა, რომ მაღალი დონის კორუფცია რჩება სერიოზულ გამოწვევად და კორუფციასთან ბრძოლა მოითხოვს დამოუკიდებელ სასამართლოს და მყარ მონაცემებს მაღალი დონის კორუფციის საქმეების გამოძიებაში, რაც ქვეყანაში ჯერჯერობით შესაქმნელია.

### რეკომენდაციები

- ანტიკორუფციული პოლიტიკის დოკუმენტები პოლიტიკის ეფექტურობის შეფასების კრიტერიუმებს შორის უნდა მოიცავდეს მაღალი დონის კორუფციის დანაშაულებსაც;
- საგამოძიებო ორგანოების ანგარიშები უნდა შეიცავდეს დეტალურ სტატისტიკას მაღალი დონის კორუფციის აღმოჩენის, გამოძიების, დევნის და სასამართლო განხილვების შესახებ;
- ანგარიშებში უნდა აისახოს, როგორ გამოიყენება მაღალი დონის კორუფციის აღმოჩენის, გამოძიების, დევნის და განხილვის დეტალური სტატისტიკა პოლიტიკის ან პრაქტიკის შესაცვლელად;
- მაღალი დონის კორუფციის შემთხვევების გამოსავლენად უნდა გამოიყენებოდეს ფინანსური ზედამხედველობის სამსახურის მიმართულები და ქონების დეკლარაციები;
- მაღალი დონის კორუფციის შემთხვევების შესწავლის, გამოძიების ან გამოძიების არ დაწყების შესახებ გადაწყვეტილებები უნდა ეცნობოს საზოგადოებას რეგულარულად;
- საგამოძიებო ორგანოებში ქონების აღმომჩენი პრაქტიკოსები (მაგალითად, ფინანსური ანალიტიკოსი) რუტინულად უნდა იყვნენ ჩართულები გამოძიებასა და აღსრულებაში მაღალი დონის კორუფციის გამოვლენის პროცესში;
- სახელმწიფომ უნდა უზრუნველყოს მაღალი დონის კორუფციის ეფექტური გამოძიება სხვადასხვა მექანიზმების გამოყენებით (მათ შორის, დამოუკიდებელი ორგანოები და სასამართლო), რათა საზოგადოებაში იყოს მყარი აღქმა, რომ გამოძიება ეფექტურად მიმდინარეობს.

### 13. ანტიკორუფციული გამოძიებისა და აღსრულების სპეციალიზებული ორგანოები

#### სად გვაქვს ჩავარდნები

არ არსებობს რაიმე კონკრეტულად მაღალი დონის კორუფციის გამოძიებისა და აღსრულებისთვის შექმნილი ორგანო ან სტრუქტურა.

სპეციალური ანტიკორუფციული საგამოძიებო სტრუქტურების ხელმძღვანელების დანიშვნა არ არის გამჭვირვალე და დამსახურებაზე დაფუძნებული.

სპეციალურ საგამოძიებო სტრუქტურებს არ აქვთ ავტონომიური ძალაუფლება და ექსპერტული/ტექნიკური შესაძლებლობა თავად ჩაატარონ საგამოძიებო მოქმედებები. სპეციალური ანტიკორუფციული გამოძიებლებისა და პროკურორების მუშაობის შესახებ ანგარიში არ შეიცავს დეტალურ სტატისტიკას. არც გარე შესრულების შეფასების დოკუმენტი არსებობს სპეციალიზებული საგამოძიებო სტრუქტურების შესახებ.

არსებობს მკაფიო აღქმა ცალკეულ არასამთავრობო ორგანიზაციებში, რომ ეს სააგენტოები, რომლებიც იძიებენ კორუფციას, არ არიან პოლიტიკური გავლენისგან თავისუფალი.

### რეკომენდაციები

- უნდა არსებობდეს სპეციალურად მაღალი დონის კორუფციის გამოძიებისა და აღსრულებისთვის შექმნილი ორგანო ან სტრუქტურა;
- სპეციალური ანტიკორუფციული საგამოძიებო სტრუქტურების ხელმძღვანელების დანიშვნა უნდა იყოს გამჭვირვალე და დამსახურებაზე დაფუძნებული;
- სპეციალურ საგამოძიებო სტრუქტურებს უნდა ჰქონდეთ დამოუკიდებლობის ხარისხი და ექსპერტული/ტექნიკური შესაძლებლობა, თავად ჩაატარონ საგამოძიებო მოქმედებები, მათ შორის ფარული საგამოძიებო მოქმედებები;
- სპეციალური ანტიკორუფციული გამომძიებლებისა და პროკურორების მუშაობის შესახებ ანგარიში უნდა შეიცავდეს დეტალურ სტატისტიკას;
- სახელმწიფომ უნდა უზრუნველყოს კორუფციის ეფექტური გამოძიება დამოუკიდებელი ორგანოების მეშვეობით, რათა საზოგადოებაში იყოს მყარი აღქმა, რომ გამოძიება პოლიტიკური გავლენებისგან თავისუფლად მიმდინარეობს.