



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE



ინტერნაციონალური
და ტრეინინგების
ცენტრი

თანამდებობის პირთა
ქონებრივი დეკლარაციების
სისტემა

*სასამართლო პრაქტიკა,
მარეგულირებელი
საკანონმდებლო ჩარჩო და
პრაქტიკაში არსებული
პრობლემები*

დოკუმენტი მომზადდა ინოვაციებისა და რეფორმების ცენტრის მიერ (IRC), ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) პროექტ დემოკრატიული მმართველობის ინიციატივის (GGI) მხარდაჭერით, პროექტის „საჯარო მმართველობის რეფორმის გარე მონიტორინგი“ ფარგლებში.

დოკუმენტში გამოთქმული მოსაზრებები შეიძლება არ ასახავდეს ამერიკის შეერთებული შტატების, USAID-ის ან USAID GGI-ის შეხედულებებს.

კვლევაზე იმუშავა ანა კაპანაძემ.

თარიღი

მაისი, 2021 წ.

სარჩევი

შესავალი	3
1. კვლევის მიზანი და მეთოდოლოგია.....	4
2. თანამდებობის პირთა ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარირების სისტემა	6
2.1 აღწერა.....	6
2.2 საკანონმდებლო ჩარჩო	9
3. სასამართლო პრაქტიკის ანალიზი.....	11
4. მიგნებები და რეკომენდაციები	12
4.1 ძირითადი მიგნებები	12
4.2 რეკომენდაციები.....	18

შესავალი

კორუფცია, თავისი არსით, არის პირადი მოგების მიზნით უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენება.¹

„საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლი კორუფციას განმარტავს როგორც საჯარო მოსამსახურის მიერ თანამდებობის ან მასთან დაკავშირებული შესაძლებლობის გამოყენებას კანონით აკრძალული ქონებრივი ან სხვა სიკეთის მიღების მიზნით, ხოლო ინტერესთა შეუთავსებლობას - როგორც საჯარო მოსამსახურის ქონებრივი ან სხვა პირადი ინტერესის დაპირისპირებას საჯარო დაწესებულების ინტერესებთან.²

თანამდებობის პირთა ქონებრივი დეკლარაციები კორუფციასთან ბრძოლის ერთ-ერთი ინსტრუმენტი. „კორუფციის წინააღმდეგ“ გაეროს კონვენციის (UNCAC) მე-8 მუხლი მხარეებს სწორედ ქონებრივი მდგომარეობისა და ინტერესების სათანადო დეკლარირების სისტემის შექმნას ავალდებულებს³. საქართველო აღნიშნულ კონვენციას 2008 წლიდან მიუერთდა. „კორუფციის წინააღმდეგ“ გაეროს კონვენცია... ყველაზე უნივერსალური სტანდარტია და ფარავს ანტიკორუფციული საკითხების ფართო სპექტრს, მათ შორის: კორუფციის პრევენციას, კორუფციის კრიმინალიზაციას, საერთაშორისო თანამშრომლობასა და კორუფციის შედეგად წარმოშობილი აქტივების ანაზღაურებას.⁴

თანამდებობის პირთა ქონებრივ დეკლარაციებს ორი მიზანი აქვს: ერთი მხრივ, საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობის შემთხვევების, ხოლო, მეორე მხრივ, უკანონო გამდიდრების აღმოჩენა და პრევენცია, რაც საზოგადოების ინფორმირებისა და ინტერესების უზრუნველყოფის მიზანს ემსახურება.

საკუთრებისა და ინტერესების დეკლარაციები, რომლებიც საჯარო მოხელეებს ავალდებულებს საკუთარი ქონებისა და ინტერესების შესახებ ინფორმაციის გასაჯაროებას, ფართოდაა აღიარებული როგორც უკიდურესად მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტი კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლისა და საჯარო სამსახურის მთლიანობის

¹ World Bank; the Civil Law Convention on Corruption by the Council of Europe; Transparency International, AntiCorruption Glossary სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიშში, გვ.7 <https://sao.ge/Uploads/2020/5/%E1%83%A5%E1%83%95%E1%83%94%E1%83%A7%E1%83%90%E1%83%9C%E1%83%90%E1%83%A8%E1%83%98 %E1%83%90%E1%83%9C%E1%83%A2%E1%83%98%E1%83%99%E1%83%9D%E1%83%A0%E1%83%A3%E1%83%A4%E1%83%AA%E1%83%98%E1%83%A3%E1%83%9A%E1%83%98 %E1%83%92%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%94%E1%83%9B%E1%83%9D%E1%83%A1 %E1%83%A3%E1%83%96%E1%83%A0%E1%83%A3%E1%83%9C%E1%83%95%E1%83%94%E1%83%9A%E1%83%A7%E1%83%9D%E1%83%A4%E1%83%90.pdf>

² <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/33550?publication=75>

³ http://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf

⁴ ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში, ქვეყანაში ანტიკორუფციული გარემოს უზრუნველყოფა, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, გვ.12

<https://sao.ge/Uploads/2020/5/%E1%83%A5%E1%83%95%E1%83%94%E1%83%A7%E1%83%90%E1%83%9C%E1%83%90%E1%83%A8%E1%83%98 %E1%83%90%E1%83%9C%E1%83%A2%E1%83%98%E1%83%99%E1%83%9D%E1%83%A0%E1%83%A3%E1%83%A4%E1%83%AA%E1%83%98%E1%83%A3%E1%83%9A%E1%83%98 %E1%83%92%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%94%E1%83%9B%E1%83%9D%E1%83%A1 %E1%83%A3%E1%83%96%E1%83%A0%E1%83%A3%E1%83%9C%E1%83%95%E1%83%94%E1%83%9A%E1%83%A7%E1%83%9D%E1%83%A4%E1%83%90.pdf>

ხელშეწყობისათვის.⁵ მხოლოდ ქონებრივი დეკლარაციის წარდგენით, რა თქმა უნდა კორუფციასთან ბრძოლის მხრივ შედეგი არ მიიღწევა, თუმცა [ქონებრივი დეკლარაციების] სწორად დაგეგმილი და ქმედითი სისტემა კორუფციასთან ბრძოლის საერთო სისტემაში ძალიან მნიშვნელოვანი ელემენტი შეიძლება იყოს.⁶

თანამდებობის პირთა ქონებრივ დეკლარაციებთან დაკავშირებით უნიფიცირებული მიდგომა და ე.წ. *acquis communautaire* არ არსებობს. თითოეულმა ქვეყანამ, ქვეყნის განვითარების დონიდან, მის წინაშე მდგარი გამოწვევებიდან და პრობლემების სპეციფიკიდან გამომდინარე, თავად უნდა განსაზღვროს ქონებრივი დეკლარაციების, როგორც [ანტიკორუფციული] მექანიზმის მიზნები და ამოცანები.

ასეთი ამოცანები შეიძლება იყოს:

- გამჭვირვალობის გაზრდა და ამ გზით მოქალაქეებში საჯარო უწყებებისა და თანამდებობის პირთა მიმართ ნდობის ამაღლება;
- საჯარო უწყების შიგნით ინტერესთა შეუთავსებლობის შემთხვევების გამოვლენა;
- თანამდებობის პირთა/პოლიტიკოსთა ქონებრივი მდგომარეობის ცვლილების მონიტორინგი⁷.

მსოფლიო ბანკის კვლევის თანახმად, განვითარებად ქვეყნებში დეკლარაციების სისტემა მეტადაა ფოკუსირებული უკანონო შემოსავლის გამოვლენაზე მაშინ, როცა OECD-ის ქვეყნებისათვის ინტერესთა კონფლიქტის გამოვლენაა მამოძრავებელი.⁸

1. კვლევის მიზანი და მეთოდოლოგია

კვლევის მიზანს წარმოადგენდა იმის შეფასება, თუ რამდენად არის დეკლარაციების სისტემა, როგორც ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ანტიკორუფციული მექანიზმი ქმედითი და მისი მეშვეობით მიიღწევა თუ არა თავდაპირველი მიზანი - ინტერესთა კონფლიქტის იდენტიფიცირება და აღმოფხვრა და უკანონო შემოსავლის აღმოჩენა.

იმისათვის, რომ დადგინდეს დეკლარაციების სისტემა ქმედითი და ეფექტიანი მექანიზმია თუ არა, მნიშვნელოვანია შემოწმდეს შემდეგი საკითხები:

- დეკლარანტ პირთა წრე, კერძოდ, რამდენად გათვალისწინებულია ყველა იმ თანამდებობის პირის მხრიდან დეკლარაციის შევსება, რომელიც შეიძლება რისკ ჯგუფს წარმოადგენდეს ანტიკორუფციული მიზნებისათვის.

⁵ RECOMMENDATIONS ON ASSET AND INTEREST DECLARATIONS FOR OGP ACTION PLANS. Transparency International, გვ.3

https://images.transparencycdn.org/images/2020_PolicyPaper_AssetInterestDeclarationsOGP_English.pdf

⁶ Asset Declarations for Public Officials A TOOL TO PREVENT CORRUPTION, გვ.12.

<http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/47489446.pdf>

⁷ იქვე

⁸ RECOMMENDATIONS ON ASSET AND INTEREST DECLARATIONS FOR OGP ACTION PLANS. Transparency International, გვ.4

https://images.transparencycdn.org/images/2020_PolicyPaper_AssetInterestDeclarationsOGP_English.pdf

- ხომ არ არსებობს კომერციული საიდუმლოების ან პერსონალურ მონაცემთა დაცვის აღმატებული ინტერესი.
- რა პრაქტიკული პრობლემები არსებობს დეკლარაციების წარდგენის პროცესში.
- ეფექტიანია თუ არა თანამდებობის პირთა დეკლარაციების მონიტორინგის არსებული მექანიზმი.
- რა გამოწვევები არსებობს დეკლარაციების მონიტორინგის პროცესში.
- სასამართლო პრაქტიკა ქონებრივ დეკლარაციებთან დაკავშირებით.

კვლევის მიზნების შესაბამისად და დასახული ამოცანების შესასრულებლად შეირჩა დესკრიპტული კვლევის მიდგომები და განისაზღვრა თვისებრივი კვლევისთვის დამახასიათებელი და მიზნის მისაღწევად შესაფერისი ინსტრუმენტები. კვლევის მიზნებისთვის გამოყენებული იყო ორი ძირითადი ინსტრუმენტი, რომელსაც დაეფუძნა მონაცემთა შეგროვება:

- სამაგიდო კვლევა - ნორმატიული აქტების, საჯარო დაწესებულებებიდან გამოთხოვილი ინფორმაციისა და ღია წყაროებში არსებული ინფორმაციის შესწავლა/ანალიზისთვის;

- ჩაღრმავებული ინტერვიუები - რომლებიც გამოყენებული იყო პრაქტიკაში არსებული პრობლემების იდენტიფიცირებისა და სხვადასხვა საკითხის ვალიდაციისა და დეტალიზაციისთვის.

კვლევის ფარგლებში შესწავლილი და გაანალიზებული იქნა:

- მარეგულირებელი სამართლებრივი ჩარჩო, მათ შორის საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ და შესაბამისი კანონქვემდებარე აქტები;
- სსიპ - საჯარო სამსახურის ბიუროდან გამოთხოვილი სტატისტიკური ინფორმაცია;
- 52 გასაჩივრებულ აქტთან დაკავშირებით მიღებული 44 სასამართლო გადაწყვეტილება;
- სხვადასხვა საერთაშორისო თუ ადგილობრივი ორგანიზაციის კვლევები და შესაბამისი რეკომენდაციები.

კვლევის საწყის ეტაპზე, განისაზღვრა ის ინფორმაცია/დოკუმენტები, რაც აუცილებელი იყო კვლევის ეფექტიანად განხორციელებისათვის. კვლევის ფარგლებში თავმოყრილი და დამუშავებული იქნა საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“, „შესამოწმებელი თანამდებობის პირის ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციის მონიტორინგის ინსტრუქციის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 14 თებერვლის N81 დადგენილება, თანამდებობის პირის ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციის ტექნიკურად სწორად შევსების ინსტრუქცია, „თანამდებობის პირის ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციის წარდგენის წესისა და იმ თანამდებობის პირთა თანამდებობრივი რეესტრის დამტკიცების შესახებ, რომელთათვისაც სავალდებულოა ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციის შევსება“ საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 29 მარტის დადგენილება N178, „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – საჯარო სამსახურის ბიუროს დებულების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 20 თებერვლის დადგენილება N181, შესაბამისი დეპარტამენტის დებულებები, „საქართველოს საჯარო მმართველობის

რეფორმის გზამკვლევი 2020“ (PAR) და საჯარო მმართველობის რეფორმის სხვადასხვა წლების სამოქმედო გეგმები.

კვლევის ფარგლებში სსიპ - საჯარო სამსახურის ბიუროდან გამოთხოვილი იქნა როგორც გასაჩივრებული აქტების სტატისტიკა, ისე სასამართლოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები, რათა მომხდარიყო თანამდებობის პირთა ქონებრივი მდგომარეობის შესახებ დეკლარაციებთან დაკავშირებული სასამართლო პრაქტიკის ანალიზი და იმ ძირითადი ტენდენციების გამოკვეთა, რომელიც ახასიათებს აღნიშნულ წარმოებას, ასეთის არსებობის შემთხვევაში. ასევე, სტატისტიკური მონაცემები გამოთხოვილი იქნა თბილისის საქალაქო და სააპელაციო სასამართლოებიდან.⁹ ინფორმაცია ასევე გამოთხოვილი იყო საქართველოს მთავარი პროკურატურიდან. 2017-2020 წლებში სასამართლოში გასაჩივრდა საჯარო სამსახურის ბიუროს უფროსის 52 ინდივიდუალურ-სამართლებრივი აქტი. კვლევის ფარგლებში შესწავლილ იქნა 52-ვე აქტთან დაკავშირებული სასამართლო გადაწყვეტილებები.

კვლევის ფარგლებში ჩატარდა ჩაღრმავებული ინტერვიუები სსიპ - საჯარო სამსახურის ბიუროს დეკლარირების უზრუნველყოფის დეპარტამენტისა და დეკლარაციების მონიტორინგის დეპარტამენტის წარმომადგენლებთან. კვლევის ფარგლებში იგეგმებოდა ასევე ჩაღრმავებული ინტერვიუების ჩატარება დეკლარანტებთან. ინტერვიუების მოსამზადებელ ეტაპზე დეკლარანტების გამოკითხვის დროს მათი მხრიდან არ მომხდარა დეკლარაციის შევსებისა და წარდგენის პროცესთან დაკავშირებით რაიმე სირთულისა და პრობლემის გამოკვეთა, შესაბამისად მათთან სიღრმისეული ინტერვიუები არ ჩატარებულა.

ასევე, იდენტიფიცირებული და მოძიებული იქნა სხვადასხვა საერთაშორისო თუ ადგილობრივი ორგანიზაციის კვლევა და შესაბამისი რეკომენდაციები თანამდებობის პირთა ქონებრივი დეკლარაციის სისტემასთან დაკავშირებით.

შეგროვებული მონაცემები გაანალიზდა როგორც ინდივიდუალურად, ასევე ერთმანეთთან მიმართებით.

2. თანამდებობის პირთა ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარირების სისტემა

2.1 აღწერა

როგორც უკვე აღინიშნა დეკლარაცია თანამდებობის პირთა ქონებრივი მდგომარეობის შესახებ ერთ-ერთ მნიშვნელოვან მექანიზმად იქცა კორუფციასთან ბრძოლის საქმეში.

⁹ ინფორმაციის გამოთხოვის წერილი IRC-ს მიერ საქართველოს უზენაეს სასამართლოში არ იქნა გაგზავნილი, რადგან ამ მიმართულებით უზენაესი სასამართლოს პრაქტიკა არ არის ფართო და, ასევე, კვლევის საგანთან დაკავშირებით ინფორმაცია საქართველოს უზენაეს სასამართლოში საქმის განხილვის შესახებ და შესაბამისი გადაწყვეტილება ხელმისაწვდომი გახდა სხვა, მათ შორის ღია წყაროების, დამუშავების საშუალებით.

„საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, პირი ვალდებულია თანამდებობაზე განწესებიდან ორი თვის ვადაში წარადგინოს საჯარო სამსახურის ბიუროში თანამდებობის პირის ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაცია,¹⁰ რომელიც შესაბამისი წესით ქვეყნდება სსიპ - საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ ადმინისტრირებულ ვებ-გვერდზე და ხელმისაწვდომია ნებისმიერი დაინტერესებული პირისათვის. სსიპ-საჯარო სამსახურის ბიუროს ახორციელებს დეკლარაციაში სრული და სწორი მონაცემების შეტანის და მის კანონმდებლობასთან შესაბამისობის მონიტორინგს.

იმ მიზნით, რომ თანამდებობის პირებმა არ მიიღონ დაუსაბუთებელი და კანონით აკრძალული შემოსავლები და არ განახორციელონ ისეთი საქმიანობა, რომელიც ინტერესთა კონფლიქტს წარმოშობს, კანონმდებლობამ დამატებით პრევენციულ ღონისძიებად განსაზღვრა თანამდებობის პირთა ყოველწლიური ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციების წარდგენის ვალდებულება. აღნიშნული დეკლარაცია საჯარო ხდება წარდგენის მომენტიდან და შედეგად, საზოგადოებისათვის ცნობილი ხდება, რა შემოსავლები გააჩნდა თანამდებობის პირს და მის ოჯახის წევრებს წლის განმავლობაში და რა ქონება შეიძინა თანამდებობაზე ყოფნის პერიოდში. თანამდებობის პირთა ქონებრივი დეკლარაციების წარდგენა ხდება: თანამდებობაზე დანიშვნისას; თანამდებობაზე დანიშვნის შემდგომ ყოველწლიურად; თანამდებობიდან გათავისუფლებისას; თანამდებობიდან გათავისუფლებიდან ერთი წლის შემდეგ. 2017 წლამდე თანამდებობის პირთა ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციები საჯაროვდებოდა და საზოგადოებას ჰქონდა შესაძლებლობა, თვალი ედევნებინა და დარღვევების გამოვლენის შემთხვევაში მიემართა სამართალდამცავი ორგანოებისათვის. 2017 წლის შემდეგ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონში შემოვიდა ახალი რეგულაცია, რომლის თანახმადაც გარდა დეკლარაციების გასაჯაროებისა, ყოველწლიურად საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ ხორციელდება თანამდებობის პირთა ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციების მონიტორინგი.

მონიტორინგის მიზნებისათვის ქონებრივი დეკლარაციების¹¹ შერჩევა შესაძლებელია განხორციელდეს სამი გზით: ა) ერთიანი ელექტრონული სისტემის მიერ დეკლარაციების შემთხვევითი შერჩევა; ბ) დაინტერესებული პირის დასაბუთებული წერილობითი განცხადება; გ) ბიუროს უფროსის მიერ შექმნილი დამოუკიდებელი კომისიის მიერ შერჩეული დეკლარაციები. თითოეულ შემთხვევაში, ყოველწლიური მონიტორინგისათვის შერჩეული დეკლარაციების რაოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს თანამდებობის პირთა საერთო რაოდენობის 5%-ს.

დეკლარაციის მონიტორინგის ფარგლებში მოწმდება თანამდებობის პირის მიერ წარდგენილი უკანასკნელი დეკლარაცია.

¹⁰ საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-14 მუხლი <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/33550?publication=75>

¹¹ „შესამოწმებელი თანამდებობის პირის ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციის მონიტორინგის ინსტრუქციის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 14 თებერვლის N81 დადგენილების მე-4 მუხლში 2018 წელს განხორციელებული ცვლილების თანახმად „დეკლარაციის მონიტორინგის დაწყების საფუძველია: ა) დეკლარაციის მონიტორინგის ელექტრონული სისტემის მიერ **თანამდებობის პირების** შემთხვევითი შერჩევა“.

მონიტორინგის პროცესში საჯარო სამსახურის ბიუროს დეკლარაციების მონიტორინგის დეპარტამენტის თანამშრომლები ამოწმებენ დეკლარაციაში მითითებული მონაცემების ნამდვილობას. აღნიშნული ფუნქციის განსახორციელებლად, ერთი მხრივ, მათ აქვთ წვდომა საჯარო დაწესებულებების ელექტრონული ბაზების ნაწილზე, ხოლო, მეორე მხრივ, ეყრდნობიან თავად დეკლარანტის მიერ წარმოდგენილ მტკიცებულებებს (მაგ. საბანკო ამონაწერი და სხვ.).

სწორედ მონიტორინგის პროცესში ხდება დეკლარაციაში არსებული ინფორმაციის გადამოწმება და თანამდებობის პირის მიერ არასწორი ან არასრული ინფორმაციის წარდგენის შემთხვევაში, შესაბამისი სამართლებრივი რეაგირება...არსებობს განსხვავებული სანქციები და რეაგირების განსხვავებული ზომები: თუ დარღვევის ხარისხი უმნიშვნელოა, ასეთ შემთხვევაში ბიურო უარყოფითად აფასებს დეკლარაციას და ბიუროს უფროსის განკარგულებით აფრთხილებს თანამდებობის პირს. დარღვევის განმეორების შემთხვევაში თანამდებობის პირი ჯარიმდება; თუ დარღვევის ხარისხი მნიშვნელოვანია, ასეთ შემთხვევაში ბიურო იღებს გადაწყვეტილებას დეკლარაციის უარყოფითად შეფასების შესახებ, დეკლარაციაში არსებითი დარღვევის არსებობის თაობაზე და გამოსცემს განკარგულებას თანამდებობის პირის დაჯარიმებაზე...პირის ქმედებაში დანაშაულის სავარაუდო ნიშნების აღმოჩენის შემთხვევაში, ბიურო შესაბამის დეკლარაციასა და წარმოების მასალებს შემდგომი რეაგირებისათვის უგზავნის სათანადო სამართალდამცავ ორგანოს.¹²

ბიუროს მიერ თანამდებობის პირთა ქონებრივი დეკლარაციების მონიტორინგის შედეგად ყოველწლიურად რამდენიმე ასეული თანამდებობის პირის მიერ წარდგენილი ქონებრივი დეკლარაცია მოწმდება და მათი დიდი ნაწილი ჯარიმდება (მაგ. 2019 წლის მონაცემებით მონიტორინგს დაქვემდებარებული და შემოწმებული 596 თანამდებობის პირიდან დაჯარიმდა – 254, ხოლო გაფრთხილებულ იქნა – 75).¹³

2017-2020 წლების განმავლობაში თანამდებობის პირთა ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციების მონიტორინგის პროცესში დანაშაულის სავარაუდო ნიშნების არსებობის გამო სსიპ - საჯარო სამსახურის ბიუროს მხრიდან საქართველოს მთავარ პროკურატურას მასალები მიეწოდა 9 თანამდებობის პირზე (2017 – 7, 2018 -1, 2019 -1). ინფორმაცია დარღვევის ხასიათისა და დამდგარი შედეგის შესახებ ბიუროს მხრიდან არ იქნა მიჩნეული ღია საჯარო ინფორმაციად, რამდენადაც აღნიშნული განეკუთვნება პროკურატურის მმართველობითი ფუნქციის განხორციელების სფეროს და მისმა გასაჯაროებამ შესაძლებელია ხელი შეუშალოს გამოძიების ინტერესებს. ბიუროს განმარტებით,

¹²<http://csb.gov.ge/media/1597/%E1%83%98%E1%83%9C%E1%83%A2%E1%83%94%E1%83%A0%E1%83%94%E1%83%A1%E1%83%97%E1%83%90-%E1%83%A8%E1%83%94%E1%83%A3%E1%83%97%E1%83%90%E1%83%95%E1%83%A1%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%9A%E1%83%9D%E1%83%91%E1%83%90-%E1%83%A1%E1%83%90%E1%83%AF%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%9D-%E1%83%A1%E1%83%90%E1%83%9B%E1%83%A1%E1%83%90%E1%83%AE%E1%83%A3%E1%83%A0%E1%83%A8%E1%83%98.pdf>

¹³ საჯარო სამსახურის ბიუროს საქმიანობის 2019 წლის ანგარიში, გვ. 17, <http://www.csb.gov.ge/media/2764/%E1%83%AC%E1%83%9A%E1%83%98%E1%83%A3%E1%83%A0%E1%83%98-%E1%83%90%E1%83%9C%E1%83%92%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%98%E1%83%A8%E1%83%98-2019.pdf>

აღნიშნული პოზიცია გაზიარებული იქნა საქართველოს საერთო სასამართლოების მიერ.¹⁴ შესაბამისად, აღნიშნული ინფორმაციის მოპოვება ვერ მოხერხდა.

იმავე შინაარსის მოთხოვნაზე საქართველოს მთავარი პროკურატურიდან მიღებული პასუხის თანახმად დგინდება, რომ საქართველოს პროკურატურაში გამოძიება მიმდინარეობს 7 სისხლის სამართლის საქმეზე.

2.2 საკანონმდებლო ჩარჩო

თანამდებობის პირთა ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარირებისა და მისი მონიტორინგის სამართლებრივ საფუძველს ქმნის საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“, რომელიც არეგულირებს თანამდებობის პირთა ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციების წარდგენის, წარდგენილი დეკლარაციების მონიტორინგის პირობებსა და მექანიზმს.

კანონი ადგენს იმ თანამდებობის პირთა ჩამონათვალს, რომლებზეც ვრცელდება დეკლარაციის წარდგენის ვალდებულება. აღნიშნული ჩამონათვალი არაერთხელ შეიცვალა ქვეყანაში ინსტიტუციური ცვლილებების, პრაქტიკისა თუ საერთაშორისო რეკომენდაციების შესაბამისად. დეკლარანტთა არსებული ჩამონათვალი/წრე არსებითად არ არის წინააღმდეგობაში სისტემის მიზანთან და საერთაშორისო გამოცდილებასთან.

„საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონში არაერთი ცვლილება შევიდა, მაგ. თანამდებობის პირის ოჯახის წევრების შესახებ მონაცემებთან, უძრავი/მოძრავი ქონების და ფასიანი ქაღალდების შეძენის ფორმასა და გადახდილი საფასურის ოდენობასთან დაკავშირებით, ასევე სამეწარმეო საქმიანობის პარტნიორების, წილის პროცენტული ოდენობისა და საწარმოს კაპიტალის ოდენობასთან დაკავშირებით. ასევე, კანონმდებლობით განისაზღვრა საწარმოში არაპირდაპირი მონაწილეობის ცნება, შესაბამისად დეკლარაციის შესავსებ ველებს დაემატა სხვა საწარმოს საფირმო სახელწოდების, საქმიანობის სახეობის, პარტნიორების სახელი/გვარის, სხვა საწარმოს კაპიტალში ძირითადი საწარმოს წილის პროცენტული ოდენობის ველები. გარდა ზემოაღნიშნულისა, დეკლარაციის წარდგენის ვალდებულებებს დაემატა პოსტსამსახურებრივი დეკლარირება, რომლის მიხედვით

¹⁴ ბიუროს 2020 წლის 24 ნოემბრის წერილი №7501 თანახმად „ბიუროს მოსაზრებით, მოთხოვნილი ინფორმაციის გაცემა არ ექცევა ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის III თავით (ინფორმაციის თავისუფლება) დადგენილი რეგულირების სფეროში და მოკლებული ვართ შესაძლებლობას, მოგაწოდოთ პროკურატურაში გადაგზავნილ თანამდებობის პირთა სია, დარღვევის ხასიათის და დამდგარი შედეგის მითითებით. ამასთან, დამატებით მოგახსენებთ, რომ პროკურატურაში გადაგზავნილ პირთა შესახებ ინფორმაცია ასევე, მოთხოვნილ იქნა მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანება ერთიანი ნაციონალური მოძრაობისა და საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის მიერ. ბიუროს უარი ინფორმაციის გაცემაზე, ორივე შემთხვევაში გასაჩივრებულ იქნა სასამართლო წესით. საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის სარჩელთან დაკავშირებით, სასამართლოს მიერ გადაწყვეტილება მიღებულ იქნა ბიუროს სასარგებლოდ და შესულია კანონიერ ძალაში. ასევე, ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის სარჩელთან დაკავშირებით, საქალაქო და სააპელაციო სასამართლოს მიერ გადაწყვეტილება მიღებულ იქნა ბიუროს სასარგებლოდ, ხოლო ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის საკასაციო საჩივარი საქართველოს უზენაესი სასამართლოს მიერ დაუშვებლად იქნა ცნობილი“.

თანამდებობის პირი დეკლარაციას ავსებს თანამდებობის დატოვებიდან 2 თვის ვადაში, ასევე თანამდებობიდან განთავისუფლებიდან ერთი წლის შემდეგ.¹⁵

ასევე, დადგინდა დეკლარაციაში არაარსებითი ხასიათის დარღვევის ცნება და განისაზღვრა მისი შინაარსი და ფარგლები. მკაფიოდ განისაზღვრა ის კრიტერიუმები, რომლითაც გამარტივდა არსებითი ხასიათის დარღვევის იდენტიფიცირების შესაძლებლობები, რამაც თავის მხრივ გავლენა იქონია სასამართლოს მხრიდან ბიუროს მიერ გამოცემული აქტების ბათილად ცნობის სტატისტიკაზე/პრაქტიკაზე.¹⁶

2017 წლის 14 თებერვალს საქართველოს მთავრობამ მიიღო N81 დადგენილება, რომელშიც გაიწერა დეკლარაციების მონიტორინგის ინსტრუქცია. ინსტრუქციით დეტალურადაა დადგენილი მონიტორინგის დაწყებისა და წარმოების დეტალები. ინსტრუქციის მე-4 მუხლის თანახმად, მონიტორინგის მექანიზმი გულისხმობს ქონებრივი დეკლარაციების სისწორის შემოწმებას საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ შემთხვევითი შერჩევისა და შემოსული განცხადების საფუძველზე (შემთხვევით შერჩევა თანამდებობის პირთა საერთო რაოდენობის 5%) და სპეციალური დამოუკიდებელი კომისიის მიერ (თანამდებობის პირთა საერთო რაოდენობის 5%). კომისიის მიერ შერჩეული თანამდებობის პირთა ნახევარი სავალდებულოდ პოლიტიკური თანამდებობის პირებიდან შერჩევა, ხოლო ნახევარი - განსაკუთრებული ფაქტორების საფუძველზე. აღსანიშნავია, რომ დამოუკიდებელი კომისიის მუშაობა პრაქტიკაში გართულებულია და ხშირად ვერ ხერხდება მისი შექმნა. ასევე, რომ 2018 წელს დადგენილებაში განხორციელდა ცვლილება, რომლის თანახმადაც შემთხვევითი შერჩევის პრინციპით ხდება თანამდებობის პირის და არა დეკლარაციის შერჩევა.¹⁷

ამასთან, ამავე მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად მონიტორინგს ექვემდებარება იმ პირის დეკლარაცია, რომელიც შერჩევის მომენტისათვის წარმოადგენს თანამდებობის პირს ან მისი გათავისუფლების მომენტიდან არ გასულა ერთ წელზე მეტი.

მონიტორინგის პროცესში საჯარო სამსახურის ბიუროს შესაბამის თანამშრომლებს წვდომა აქვს სხვადასხვა საჯარო დაწესებულებების მონაცემთა ელექტრონულ ბაზებთან და უზრუნველყოფენ ინფორმაციის სიზუსტის გადამოწმებას.

საჯარო სამსახურის ბიუროს დამტკიცებული აქვს თანამდებობის პირის ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციის ტექნიკურად სწორად შევსების ინსტრუქცია¹⁸, რომელიც დეტალურად განმარტავს დეკლარაციის შევსებისას შესატან მონაცემებს, გრაფებისა და ინფორმაციის მოძიების სავარაუდო წყაროების მითითებით.

¹⁵ საჯარო სამსახურის ბიუროს საქმიანობის 2017 წლის ანგარიში. ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდზე www.csb.gov.ge

¹⁶ საჯარო სამსახურის ბიუროს საქმიანობის 2019 წლის ანგარიში, გვ. 15
<http://www.csb.gov.ge/media/2764/%E1%83%AC%E1%83%A%E1%83%98%E1%83%A3%E1%83%A0%E1%83%98-%E1%83%90%E1%83%9C%E1%83%92%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%98%E1%83%A8%E1%83%98-2019.pdf>

¹⁷ აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით იხ. სასამართლო პრაქტიკის ანალიზის თავი

¹⁸ <https://declaration.gov.ge/ckfinder/userfiles/files/9898989.pdf>

3. სასამართლო პრაქტიკის ანალიზი

საჯარო სამსახურის ბიუროს უფროსი გამოსცემს ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს - ბრძანებას თანამდებობის პირის ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციის მონიტორინგის დაწყების თაობაზე, ხოლო განკარგულებას - აღნიშნული მონიტორინგის შედეგად ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციაში დარღვევის არსებობის გამო თანამდებობის პირის დაჯარიმების შესახებ.

2017-2020 წლებში სასამართლოში გასაჩივრდა საჯარო სამსახურის ბიუროს უფროსის 52 ინდივიდუალურ-სამართლებრივი აქტი, მათ შორის 2 ბრძანება და 50 განკარგულება.

მიღებული ინფორმაციის ანალიზის საფუძველზე ირკვევა, რომ სასამართლოში დავის საგანს წარმოადგენს საჯარო სამსახურის ბიუროს უფროსის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის კანონიერების შემოწმება. ამასთან, თბილისის სააპელაციო სასამართლოდან მიღებული ინფორმაციის საფუძველზე, ზემდგომ ინსტანციაში სააპელაციო საჩივრის წარდგენის შემთხვევაში 9-დან 7 გადაწყვეტილება უცვლელად იქნა დატოვებული და ქვემდგომი ინსტანციის სასამართლოს გადაწყვეტილება შეიცვალა მხოლოდ 2 შემთხვევაში.

მიღებული გადაწყვეტილებების დეტალური ანალიზის საფუძველზე დგინდება, რომ სასამართლოს მიერ საჯარო სამსახურის ბიუროს უფროსის გადაწყვეტილების გაუქმება ძირითადად ორი საფუძველით ხდება:

- ა) მონიტორინგს დაქვემდებარებული დეკლარაციების შერჩევას გამოვლენილი პროცედურული დარღვევების გამო;
- ბ) დეკლარაციაში არსებული შეუსაბამოების არაარსებითი ხასიათის გამო.

პროცედურული დარღვევა - საჯარო სამსახურის ბიურო კალენდარული წლის დასაწყისში ამტკიცებს მონიტორინგის გეგმას. „შესამოწმებელი თანამდებობის პირის ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციის მონიტორინგის ინსტრუქციის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 14 თებერვლის N81 დადგენილების მე-4 მუხლის თანახმად „დეკლარაციის მონიტორინგის დაწყების საფუძველია: ა) დეკლარაციის მონიტორინგის ელექტრონული სისტემის მიერ **თანამდებობის პირების** შემთხვევითი შერჩევა“, თუმცა 2018 წლის 12 ივნისის ცვლილებამდე აღნიშნული მუხლის რედაქცია იყო „დეკლარაციის მონიტორინგის ელექტრონული სისტემის მიერ **დეკლარაციების** შემთხვევითი შერჩევა“. აღნიშნული ჩანაწერის გამო პრაქტიკაში იყო შემთხვევები, როდესაც მონიტორინგს დაქვემდებარებული თანამდებობის პირის შერჩევიდან მონიტორინგის დაწყებამდე თანამდებობის პირი წარადგენდა ახალ ყოველწლიურ დეკლარაციას. ასეთ შემთხვევაში, ბიურო ამოწმებდა მონიტორინგის დაწყების დროისათვის არსებულ ბოლო დეკლარაციას ანუ იმ დეკლარაციას, რომელიც წლის დასაწყისში, მონიტორინგის გეგმის განსაზღვრისას ფიზიკურად არ არსებობდა.

სასამართლოს მოსაზრებით, რომელიც გამყარებულია როგორც პირველი ინსტანციისა და სააპელაციო სასამართლოს მსჯელობით, ისე უზენაესი სასამართლოს პრაქტიკით, მსგავსი შემთხვევა არის არსებითი პროცედურული დარღვევა დეკლარაციის შერჩევას და,

შესაბამისად, მის საფუძველზე გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი უნდა გაბათილდეს.

არაარსებითი დარღვევა - თანამდებობის პირის დაჯარიმების შემთხვევაში დეკლარაციის მონიტორინგისას აღმოჩენილი შეუსაბამოებები მიჩნეულია არაარსებითი, ტექნიკური ხასიათის დარღვევებად (მაგ. თანამდებობის პირის ხელფასის მიუთითებლობა ან შემოსავლის მეტობით ასახვა არ არის მიჩნეული არსებითი ხასიათის დარღვევად, რომლის საფუძველზეც შეიძლება პირს შეეფარდოს ჯარიმა) და სასამართლო მიიჩნევს, რომ საჯარო სამსახურის ბიურომ დეკლარაციაში შეუსაბამოების აღმოჩენისას ავტომატურად კი არ უნდა მოახდინოს პირის დაჯარიმება, არამედ უნდა იმსჯელოს კანონის მიზანზე, მოახდინოს ნორმების სისტემური განმარტება და მხოლოდ იმ შემთხვევაში დააჯარიმოს თანამდებობის პირი, თუ მის მიერ დეკლარაციის შევსებისას მითითებული უზუსტობა ქმნის კორუფციის არსებით რისკს. მსგავს დავებზე საჯარო სამსახურის ბიუროს პოზიციაა, რომ მას არ აქვს დისკრეცია, დარღვევის აღმოჩენის შემთხვევაში იმსჯელოს და აირჩიოს რამდენიმე სამართლებრივი შედეგიდან ერთ-ერთი. ასევე, საჯარო სამსახურის ბიურო მიუთითებს ისეთ პრაქტიკაზე, როდესაც რეალურად უმნიშვნელო დარღვევების არსებობისას, რომლებიც აშკარად ტექნიკური ხასიათის იყო, მან არ გამოიყენა შესაბამისი სანქცია, თუმცა მიიჩნევს, რომ მაგ. ხელფასის მიუთითებლობის ან წლის განმავლობაში დარიცხული თანამდებობრივი სარგოს ნაცვლად ხელზე აღებული თანხის მითითება, არსებითი ხასიათის დარღვევებია და მას არ გააჩნია თავისუფალი მოქმედების სივრცე, არ შეუფარდოს დამრღვევს შესაბამისი სანქცია. ასევე, ბიურო აპელირებს იმ ფაქტზე, რომ მიუხედავად მისი გადაწყვეტილებების ბათილად ცნობისა და დარღვევების არაარსებითად მიჩნევისა, სასამართლო არ განსაზღვრავს იმ კონკრეტულ კრიტერიუმებს, რომლითაც ბიუროს შეუძლია იხელმძღვანელოს გადაცდომების შეფასებისას. აღნიშნული კი ქმნის არაერთგვაროვანი პრაქტიკის ჩამოყალიბების საშიშროებას და საფრთხეს უქმნის კანონის განჭვრეტადობის პრინციპს. სასამართლოს არცერთი ინსტანცია არ იზიარებს აღნიშნულ პოზიციას.¹⁹

4. მიგნებები და რეკომენდაციები

4.1 ძირითადი მიგნებები

ქმედითი ანტიკორუფციული პოლიტიკის შემუშავება და მისი წარმატებული განხორციელება საჯარო ადმინისტრირების სანდოობისა და ეფექტიანობის ერთ-ერთი მთავარი წინაპირობაა.

აღსანიშნავია, რომ საქართველომ მნიშვნელოვანი პროგრესი განიცადა კორუფციასთან ბრძოლის მიმართულებით, რომელიც ასახულია არაერთ საერთაშორისო რეიტინგსა და კვლევაში. საქართველო 2008 წლიდან შეუერთდა გაერთიანებული ერების კონვენციას კორუფციის წინააღმდეგ, ხოლო ევროკავშირთან ასოცირების დღის წესრიგით გათვალისწინებულია ანტიკორუფციული მექანიზმების შემდგომი გაუმჯობესება.

¹⁹ გამონაკლისს წარმოადგენს მხოლოდ ერთი საქმე, სადაც სააპელაციო სასამართლომ გააუქმა პირველი ინსტანციის სასამართლოს გადაწყვეტილება და აღნიშნა, რომ თანამდებობის პირის მხრიდან ხელფასის არასახვა ან არასრულად ასახვა ქონებრივი მდგომარეობის შესახებ დეკლარაციაში, სწორედ არსებითი ხასიათის დარღვევას წარმოადგენს და უნდა იქნას მიჩნეული თანამდებობის პირის დაჯარიმების საფუძველად, რადგან ქონებრივი მდგომარეობის შესახებ დეკლარაცია, უპირველეს ყოვლისა სწორედ თანამდებობის პირის შემოსავლების დეკლარირებას გულისხმობს.

გრძელდება კორუფციასთან ბრძოლაში ჩართული ორგანიზაციების ინსტიტუციური გაძლიერებისა და საერთაშორისო უკეთეს პრაქტიკასთან დაახლოების პროცესი.²⁰

თანამდებობის პირთა ქონებრივი დეკლარაციის მონიტორინგის სისტემის მთავარი მიზანი

როგორც უკვე აღინიშნა დეკლარაციების სისტემა ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ანტიკორუფციული ინსტრუმენტია, შესაბამისად, აუცილებელია მისი მუდმივი დახვეწა და გაუმჯობესება კორუფციასთან ბრძოლის საქმეში.

ამ მიმართულებით არ არსებობს ერთიანი და უნიფიცირებული მიდგომა, რომელიც აუცილებლად ერთნაირად იმუშავებდა ყველა ქვეყანაში. ანტიკორუფციულ მექანიზმებს, მათ შორის დეკლარაციების სისტემას ქვეყნები საკუთარი კულტურის, არსებული გამოწვევებისა და განვითარების დონის მიხედვით ირჩევენ.

მაგალითად, ზოგიერთი ქვეყანა ირჩევს სპეციალიზებულ მიდგომას, რაც გულისხმობს ხელისუფლების სხვადასხვა შტოს წარმომადგენლების დეკლარაციების სხვადასხვა ორგანოსადმი წარდგენის ვალდებულებას. ასეთი მიდგომა უფრო დემოკრატიის მრავალწლიანი ისტორიის მქონე ქვეყნებისათვის (მაგ. ესპანეთი, გერმანია, გაერთიანებული სამეფო) არის დამახასიათებელი და სწორედ ხელისუფლების დანაწილების პრინციპიდან მომდინარეობს.²¹

ხშირად ისმის კითხვა - უნდა არსებობდეს ერთი რეგულაცია ყველა თანამდებობის პირისთვის თუ უნდა განსხვავდებოდნენ ისინი კატეგორიების მიხედვით?

ასევე, განსხვავებულია ქვეყნების მიდგომა დეკლარაციათა შემოწმების, ვერიფიკაციის მიმართ. ხშირად მიიჩნევა, რომ თანამდებობის პირთა ქონებრივი დეკლარაციების გასაჯაროება/გამოქვეყნება იმთავითვე საკმარისია, რამდენადაც ქვეყანას ჰყავს ძლიერი სამოქალაქო საზოგადოება, დამოუკიდებელი მედია, აქვს თავისუფალი და სამართლიანი არჩევნები²², რაც ძალიან მნიშვნელოვან როლს თამაშობს კორუფციასთან ბრძოლაში, მის აღმოჩენასა და აღმოფხვრაში.

კვლევის საფუძველზე გამოვლინდა, რომ მიუხედავად დეკლარაციების წარდგენისა და მონიტორინგის პროცესის მუდმივი გაუმჯობესებისა, თანამდებობის პირთა ქონებრივი მდგომარეობის შესახებ დეკლარაციების სისტემა მაინც ვერ ჩამოყალიბდა კორუფციასთან ბრძოლის მძლავრ ინსტრუმენტად. სისტემის ძალისხმევა მიმართულია კონკრეტული დარღვევებისა და უსწორობების გამოვლენისა და აღმოფხვრისაკენ, რაც თავისთავად

²⁰ ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში, ქვეყანაში ანტიკორუფციული გარემოს უზრუნველყოფა, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, გვ.4

<https://sao.ge/Uploads/2020/5/%E1%83%A5%E1%83%95%E1%83%94%E1%83%A7%E1%83%90%E1%83%9C%E1%83%90%E1%83%A8%E1%83%98 %E1%83%90%E1%83%9C%E1%83%A2%E1%83%98%E1%83%99%E1%83%9D%E1%83%A0%E1%83%A3%E1%83%A4%E1%83%AA%E1%83%98%E1%83%A3%E1%83%9A%E1%83%98 %E1%83%92%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%94%E1%83%9B%E1%83%9D%E1%83%A1 %E1%83%A3%E1%83%96%E1%83%A0%E1%83%A3%E1%83%9C%E1%83%95%E1%83%94%E1%83%9A%E1%83%A7%E1%83%9D%E1%83%A4%E1%83%90.pdf>

²¹ Asset Declarations for Public Officials A TOOL TO PREVENT CORRUPTION, გვ.39, <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/47489446.pdf>.

²² იქვე, გვ.15

მნიშვნელოვანია, თუმცა პრობლემის მხოლოდ მცირედი ნაწილის გამოსწორებისკენაა მიმართული.

პირთა წრე

კვლევის ერთ-ერთ მიზანს წარმოადგენდა იმის დადგენა, თუ რამდენად გათვალისწინებულია დეკლარაციის შევსების ვალდებულება ყველა იმ თანამდებობის პირის მხრიდან, ვინც შეიძლება რისკ ჯგუფს წარმოადგენდეს ანტიკორუფციული მიზნებისათვის. აღნიშნული მიმართულებით არაერთი რეკომენდაცია არსებობდა როგორც ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციების, ისე OECD-ს მხრიდან.²³

ამავდროულად, არ არსებობს იმის მტკიცებულება, რომ დეკლარანტების ფართო წრის განსაზღვრა კორუფციის პრევენციის უფრო ეფექტიანი მექანიზმია.²⁴

ქონებრივი მდგომარეობის შესახებ ინფორმაციის გასაჯაროების ვალდებულება არ უნდა უკავშირდებოდეს თანამდებობის პირის რანგს, არამედ იმას, რამდენად აქვს მას გადაწყვეტილებების მიღების დამოუკიდებლობა და მმართველობითი ფუნქციები. ასევე, კონკრეტულ თანამდებობასთან დაკავშირებულ რისკებს. ასეთი ვალდებულება უნდა შეეხებოდეს იმ კერძო ორგანიზაციებსა და ფიზიკურ პირებსაც, რომლებიც ე.წ. გარე მომსახურების (outsourcer) საფუძველზე სწევენ საჯარო მომსახურებას.²⁵

დეკლარანტთა არსებული ჩამონათვალი/წრე არსებითად არ არის წინააღმდეგობაში სისტემის მიზანთან და საერთაშორისო გამოცდილებასთან, თუმცა მნიშვნელოვანია რისკებისა და გამოწვევების კვალდაკვალ დეკლარანტთა წრის მუდმივი გადახედვა-განახლება.

დეკლარაციაში ასახული მონაცემები

თანამდებობის პირთა ქონებრივი დეკლარაციების წარდგენისას ხდება არა მხოლოდ უშუალოდ თანამდებობის პირის, არამედ მისი ოჯახის წევრების შესახებაც ინფორმაციის გასაჯაროება. შესავსები დეკლარაციის ფორმაში გამოყოფილია სპეციალური ველი, სადაც შესაძლებელია შესაბამისი საფუძვლის მითითებით სახელმწიფო საიდუმლოებას მიკუთვნებულ მონაცემებზე ჩანაწერის გაკეთება. ასევე, დეკლარაციის პირველად წარდგენის შემთხვევაში პირს აქვს საშუალება მონიშნოს და არ გაასაჯაროს საკუთარი დეკლარაციის გარკვეული გრაფები. რაც შეეხება, დეკლარაციაში ასახულ პერსონალურ მონაცემებს, 2018 წელს სსიპ საჯარო სამსახურის ბიუროს მიმართვის საფუძველზე პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორმა (ამჟამად სახელმწიფო ინსპექტორი) შეისწავლა ბიუროს მიერ თანამდებობის პირთა ქონებრივი მდგომარეობის

²³ ISTANBUL ANTI-CORRUPTION ACTION PLAN, FOURTH ROUND OF MONITORING, GEORGIA, PROGRESS UPDATE REPORT

<https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Georgia-Progress-Update-2019-ENG.pdf>

²⁴ Asset Declarations for Public Officials A TOOL TO PREVENT CORRUPTION, გვ.14 <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/47489446.pdf>.

²⁵ იქვე

დეკლარაციებთან დაკავშირებულ მონაცემთა კანონიერება. შემოწმების ფარგლებში სსიპ-საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ თანამდებობის პირთა და მათი ოჯახის წევრთა მონაცემების დამუშავება კანონიერად იქნა მიჩნეული.²⁶

ასევე, „კორუფციის წინააღმდეგ“ გაეროს კონვენცია (UNCAC) მკაფიოდ მიუთითებს ინტერესთა კონფლიქტის არსებობის შესაძლებლობაზე, როგორც ინფორმაციის გასაჯაროების მიზეზის საზომზე.²⁷

თანამდებობის პირთა ქონებრივი მდგომარეობის შესახებ დეკლარაციის წარდგენისა და გამოქვეყნების ფარგლებში მონაცემთა მოცულობა ადეკვატური და მიზნის შესაბამისია.

მონიტორინგის პროცესში არსებული გამოწვევები

დეკლარაციების მონიტორინგის პროცესში საჯარო სამსახურის ბიურო მუდმივად ხვეწს არსებულ ელექტრონულ ინსტრუმენტებს, დაინერგა (ამ ეტაპზე სატესტო რეჟიმში) დეკლარაციაში სხვა ინფორმაციის ავტომატურად გადატანის მექანიზმი, რაც დეკლარანტს საშუალებას აძლევს საჯარო დაწესებულებების სხვადასხვა ელექტრონული ბაზებიდან აირჩიოს და ასახოს ინფორმაცია საკუთარ დეკლარაციაში.

ხდება საკანონმდებლო ინიციატივების წარდგენა, მაგ. 2018 წელს საქართველოს მთავრობის N81 დადგენილებაში განხორციელდა ცვლილება, რომლის თანახმადაც შემთხვევითი შერჩევის პრინციპით ხდება თანამდებობის პირის და არა დეკლარაციის შერჩევა. აღნიშნული განპირობებული იყო დეკლარაციების შერჩევის პროცესში გამოვლენილი პროცედურული დარღვევების საფუძველზე სასამართლოს მიერ გადაწყვეტილების გაუქმების ტენდენციით.

ასევე, საჯარო სამსახურის ბიუროს მხრიდან მუდმივად ხდება საჯარო დაწესებულებებისათვის და თანამდებობის პირთათვის დეკლარაციის შევსებისა და მონიტორინგის წესებთან დაკავშირებით ადგილობრივი თუ საერთაშორისო ექსპერტების მონაწილეობით ტრენინგების შეთავაზება, რაც, საბოლოო ჯამში, დადებითად აისახება დეკლარაციების სწორად და სრულყოფილად შევსების სტატისტიკაზე.

თუმცა, აღნიშნულ პროცესში არსებობს გარკვეული სირთულეები და გამოწვევებიც.

კერძოდ, დეკლარაციების მონიტორინგის პროცესში საჯარო სამსახურის ბიუროს წვდომა აქვს ზოგიერთი საჯარო დაწესებულების მონაცემთა ელექტრონულ ბაზებთან, თუმცა აღნიშნული წვდომები შეზღუდულია და მონიტორინგის პროცესში საჯარო სამსახურის ბიუროს თანამშრომლები ეყრდნობიან დეკლარანტის მიერ წარმოდგენილ მტკიცებულებებს, მათ არ აქვთ შესაძლებლობა თავად მოიძიონ და დამატებით გადაამოწმონ ისეთი მონაცემები, რომლებიც შეიძლება არც იყოს ასახული დეკლარაციაში. მაგ. დეკლარანტის მიერ დეკლარაციაში მითითებულ საბანკო ანგარიშთან დაკავშირებით,

²⁶ პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორის 2018 წლის 13 სექტემბრის Nგ-1/518/2018 გადაწყვეტილება

²⁷ http://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf

თავად დეკლარანტს მოაქვს საბანკო ამონაწერი, თუმცა მონიტორინგს მიღმა შეიძლება დარჩეს ისეთი საბანკო ანგარიშები, რომლებიც დეკლარანტმა არ ასახა დეკლარაციაში.

სასამართლო გადაწყვეტილებები

დეკლარაციების მონიტორინგის შედეგად ყოველწლიურად რამდენიმე ასეული თანამდებობის პირის მიერ წარდგენილი ქონებრივი დეკლარაცია მოწმდება და მათი დიდი ნაწილი ჯარიმდება (მაგ. 2019 წლის მონაცემებით მონიტორინგს დაქვემდებარებული და შემოწმებული 596 თანამდებობის პირიდან დაჯარიმდა – 254, ხოლო გაფრთხილებულ იქნა – 75).

2017-2020 წლების განმავლობაში თანამდებობის პირთა ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციების მონიტორინგის პროცესში დანაშაულის სავარაუდო ნიშნების არსებობის გამო სსიპ - საჯარო სამსახურის ბიუროს მხრიდან საქართველოს მთავარ პროკურატურას მასალები მიეწოდა 9 თანამდებობის პირზე (2017 – 7, 2018 -1, 2019 -1), თუმცა აღნიშნული დარღვევების შინაარსი ან დამდგარი შედეგი კვლევის ფარგლებში ჩვენთვის ხელმისაწვდომი არ გამხდარა.

2017-2020 წლებში ჩატარებული მონიტორინგის ფარგლებში სასამართლოში გასაჩივრდა საჯარო სამსახურის ბიუროს უფროსის 52 ინდივიდუალურ-სამართლებრივი აქტი. დავის საგანს წარმოადგენდა საჯარო სამსახურის ბიუროს უფროსის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის კანონიერების შემოწმება. გასაჩივრებული აქტების 75% პირველი ინსტანციის სასამართლოს მიერ ბათილად იქნა ცნობილი, ხოლო ზემდგომ ინსტანციაში ბიუროს სააკველაციო საჩივრის წარდგენის შემთხვევაში 9-დან 7 გადაწყვეტილება უცვლელად იქნა დატოვებული და ქვემდგომი ინსტანციის სასამართლოს გადაწყვეტილება შეიცვალა მხოლოდ 2 შემთხვევაში.

სასამართლოს მიერ საჯარო სამსახურის ბიუროს უფროსის გადაწყვეტილების გაუქმება ძირითადად ორი საფუძველით ხდება:

- ა) მონიტორინგს დაქვემდებარებული დეკლარაციების შერჩევასა გამოვლენილი პროცედურული დარღვევების გამო;
- ბ) დეკლარაციაში არსებული შეუსაბამოებების არაარსებითი ხასიათის გამო.

სასამართლო გადაწყვეტილებების ანალიზი მოწმობს, რომ სასამართლოში დავის საგანი ხდება პროცედურული, თითქმის ტექნიკური საკითხები და არ ხდება არსებითი, შინაარსობრივი საკითხების გამოკვეთა და შეფასება. ასევე, რიგ შემთხვევებში სასამართლოს მიერ მაგ. თანამდებობის პირის ხელფასის მიუთითებლობა ან შემოსავლის მეტობით ასახვა არ არის მიჩნეული არსებითი ხასიათის დარღვევად, რომლის საფუძველზეც შეიძლება პირს შეეფარდოს ჯარიმა. მსგავს შემთხვევებში სასამართლო არ ახდენს საკითხის განმარტებას, ნორმების ინტერპრეტაციასა და საკუთარი მანდატის

იმგვარად გამოყენებას, რომ დეკლარაციების სისტემა უფრო ქმედითი გახადოს კორუფციასთან წინააღმდეგ ბრძოლის საქმეში.

თანამდებობის პირთა ქონებრივი დეკლარაციების არსებული სისტემის დანიშნულება

თანამდებობის პირთა ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციების არსებული სისტემა დღეისათვის ასრულებს მეტწილად საზოგადოების ინფორმირების ფუნქციას. შექმნილია მექანიზმი, რომელიც საშუალებას იძლევა დაინტერესებულმა პირებმა იკვლიონ საკითხი. თავის მხრივ, საჯარო სამსახურის ბიურო საკუთარი მანდატისა და ხელმისაწვდომი რესურსების ფარგლებში ახდენს გამოცალკევებულად თითოეული დეკლარაციის ფარგლებში ცდომილებებისა და უზუსტობების შემოწმებას, თუმცა არ არსებობს შესაფერისი ანალიტიკური ინსტრუმენტები თუ მიდგომები, რომლებიც შესაძლებელს გახდიდა საკითხის სისტემურ შესწავლას (მაგ. უწყების ფარგლებში ერთდროულად რამდენიმე თანამდებობის პირის შემოწმება ან თანამდებობის პირის შემოწმების პარალელურად მასთან დაკავშირებული ადამიანების ქონებრივი მდგომარეობის შესწავლა და ა.შ.).

სისტემის მთავარი პრობლემა ის არის, რომ ყოველივე აღნიშნული მხოლოდ კონკრეტული შემთხვევების გამოვლენასა და აღმოფხვრას ემსახურება და მთლიანად სისტემა ვერ ჩამოყალიბდა კორუფციასთან ბრძოლის მძლავრ ინსტრუმენტად.

ინტერესთა კონფლიქტის პრევენციასთან ერთად, დეკლარაციების სისტემას უფრო ზოგადი მიზნებიც აქვს, როგორცაა გამჭვირვალობა, საჯარო ანგარიშვალდებულება, ნდობა და სამართლიანობა.²⁸

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ 2020 წელს გამოქვეყნებული საქართველოს ანტიკორუფციული გარემოს უზრუნველყოფის ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიშის თანახმად, „საჯარო სექტორში სრულფასოვნად არ არის დანერგილი კორუფციის პრევენციისთვის აუცილებელი საბაზისო პროცედურები და მექანიზმები, რომლებიც ხელს შეუწყობდა კანონით გათვალისწინებული მოთხოვნების პრაქტიკულ განხორციელებას“.²⁹

ამავე პრობლემაზე ამახვილებს ყურადღებას ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) ანტიკორუფციული ქსელის უკანასკნელი მონიტორინგის ანგარიში საქართველოს შესახებ, სადაც აღნიშნულია, რომ „საჯარო

²⁸ Asset Declarations for Public Officials A TOOL TO PREVENT CORRUPTION, გვ.28-31 <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/47489446.pdf>.

²⁹ ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში, ქვეყანაში ანტიკორუფციული გარემოს უზრუნველყოფა, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, გვ.4 <https://sao.ge/Uploads/2020/5/%E1%83%A5%E1%83%95%E1%83%94%E1%83%A7%E1%83%90%E1%83%9C%E1%83%90%E1%83%A8%E1%83%98 %E1%83%90%E1%83%9C%E1%83%A2%E1%83%98%E1%83%99%E1%83%9D%E1%83%A0%E1%83%A3%E1%83%A4%E1%83%AA%E1%83%98%E1%83%A3%E1%83%9A%E1%83%98 %E1%83%92%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%94%E1%83%9B%E1%83%9D%E1%83%A1 %E1%83%A3%E1%83%96%E1%83%A0%E1%83%A3%E1%83%9C%E1%83%95%E1%83%94%E1%83%9A%E1%83%A7%E1%83%9D%E1%83%A4%E1%83%90.pdf>

სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ კანონის არსებობის მიუხედავად, პრაქტიკაში მისი აღსრულება თითქმის არასდროს ხდება.³⁰

4.2 რეკომენდაციები

- რეკომენდებულია გადაიხედოს და გაფართოვდეს საჯარო სამსახურის ბიუროს მანდატი თანამდებობის პირთა ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციების მონიტორინგის მიმართულებით იმგვარად, რომ შესაძლებელი გახდეს უფრო ეფექტიანი მონიტორინგის ჩატარება, მიღწეული იქნას დეკლარაციების სისტემის მთავარი მიზანი და შესაძლებელი გახდეს საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შემთხვევების უფრო ეფექტიანად იდენტიფიცირება და სისტემურად შეფასება. კერძოდ, სასურველია საჯარო სამსახურის ბიუროს უფლებამოსილებებში იმგვარი დებულების გაჩენა, რომ დეკლარაციების მონიტორინგის დროს ბიუროს ჰქონდეს შესაძლებლობა დაუბრკოლებლად გამოითხოვოს და მიიღოს საჯარო და კერძო დაწესებულებებიდან სხვადასხვა ინფორმაცია. მაგ. კომერციული ბანკებიდან - ინფორმაცია დეკლარანტის ანგარიშების შესახებ. მნიშვნელოვანია დაზუსტდეს, რომ ეს არ გულისხმობს ბიუროს შეუზღუდავ წვდომას დეკლარანტის პერსონალურ მონაცემებზე და ანგარიშის დეტალებისა და ტრანზაქციების შესახებ ინფორმაციის მიღებას, არამედ - ინფორმაციას კონკრეტულ კომერციულ ბანკში ანგარიშის არსებობის შესახებ.
- რეკომენდებულია დეკლარაციების მონიტორინგის ნაწილში დაინერგოს ისეთი მექანიზმი, ანალიტიკური ინსტრუმენტი, რომელიც შესაძლებელს გახდის სხვადასხვა დეკლარაციებში (ერთი და იმავე თუ სხვადასხვა თანამდებობის პირის) ასახული ინფორმაციის ერთმანეთთან ავტომატურ დაკავშირებასა და ანალიზს.
- რეკომენდებულია „შესამოწმებელი თანამდებობის პირის ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციის მონიტორინგის ინსტრუქციის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 14 თებერვლის N81 დადგენილებაში განხორციელდეს ცვლილება და ამ დადგენილების მე-4 მუხლში, საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ შერჩეული დასამონიტორინგებელი დეკლარაციები შეირჩეს არა მხოლოდ შემთხვევითი შერჩევის, არამედ რისკებზე დაფუძნებული მიდგომის საფუძველზე. სისტემატიზებული, რისკებზე დაფუძნებული შერჩევის მიდგომა დეკლარაციების მონიტორინგის პროცესში ზრდის იმის ალბათობას, რომ დასამონიტორინგებლად შეირჩეს ის თანამდებობის პირები, რომელთა ქონებრივი დეკლარაციები შეიცავს არსებით უზუსტობას. ამასთან, დაინტერესებულ მხარეებთან კვლევის შედეგად შემუშავებულ რეკომენდაციებზე დისკუსიისას, გამოითქვა მოსაზრება, რომ ამავე დადგენილებით განსაზღვრული შემთხვევითი

³⁰ განმარტებით ბარათი „ეროვნული ანტიკორუფციული სააგენტოს შესახებ“, გვ. 22 <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/261834>

შერჩევისა და კომისიის მიერ შერჩეული თანამდებობის პირთა საერთო ოდენობა (5%+5%) განისაზღვროს სავალდებულო ოდენობად და იმ შემთხვევაში, თუ დამოუკიდებელი კომისია ვერ შეიქმნება ან მის მიერ თანამდებობის პირთა 5%-ის შერჩევა ვერ მოხერხდება, აღნიშნული ოდენობა დაემატოს სისტემის მიერ დასამონიტორინგებლად შესარჩევ თანამდებობის პირთა რიცხვს. IRC-ს გუნდი იზიარებს აღნიშნულ მოსაზრებას.

- შესაძლებელია ასევე დაინერგოს რისკებზე დაფუძნებული მიდგომის მსგავსი მიდგომა, რომლის მიხედვითაც მოხდება გასაჯაროებულ ინფორმაციაში რისკების იდენტიფიცირება - მაგ. ქონების არსებითად/მსხვილი ზრდა, არსებითი განსხვავება დეკლარირებულ მონაცემებსა და შემოსავლის ლეგალურ წყაროებს შორის, თანამდებობის მიღმა მსხვილი აქტივობები. ეს არსებითად კვლავ რისკებზე დაფუძნებული შემოწმების სისტემაა, მხოლოდ თითოეული თანამდებობის მიმართ რისკების არსებობის შეფასების გარეშე. მსგავსი სისტემები გამოიყენება მაგ. ლატვიაში, ლიეტუვაში, სლოვენიაში და სხვა ქვეყნებში.³¹
- დეკლარაციების სისტემასთან მიმართებით სწორი პრაქტიკის დამკვიდრების მიზნით, მნიშვნელოვანია ასევე სასამართლოს კორპუსის მხარდაჭერა ცოდნის გავრცელების, მათ შორის საერთაშორისო პრაქტიკის მოძიების და გაცნობის გზით, რათა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საქმის განმხილველმა მოსამართლეებმა შეძლონ კონცენტრირება ანტიკორუფციული მექანიზმის მიზანზე და გააკეთონ შესაბამისი განმარტებები თუ დაადგინონ პრაქტიკა.

³¹ Asset Declarations for Public Officials A TOOL TO PREVENT CORRUPTION, გვ.72 <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/47489446.pdf>.