

თეა სამჭკუაშვილი

გრიგოლ რობაქიძის სახელობის უნივერსიტეტი,

აფილირებული პროფესორი

შალვა ლაზარიაშვილი

საქართველოს საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტი,

აფილირებული პროფესორი

DOI: <https://doi.org/10.52340/zssulaw.2023.01.03>

საჯარო სამსახურში საჩუქრის სამართლებრივი რეგულირების გამოწვევები თანამედროვე ქართულ კანონმდებლობაში

აბსტრაქტი

სტატია მიზნად ისახავს საჯარო სამსახურში საჩუქრის სამართლებრივი რეგულირების გამოწვევების იდენტიფიცირებას, რომელიც გავლენას ახდენს ეფექტურ მმართველობით პროცესზე. საქართველოს მოქმედი საკანონმდებლო მოწესრიგების პირობებში, ყოველთვის არსებობდა საჩუქრის საკითხის მარეგულირებელი ნორმების მკაფიო რეგლამენტირება/აღსრულების პრობლემა, რაც ერთ-ერთ დამაბრკოლებელ გარემოებას წარმოადგენს ეფექტური და ეფექტიანი მმართველობითი პროცესის განხორციელებისას. სტატიაში განხილულია გარემოებები, რომელიც მნიშვნელოვანია საჩუქრის საკითხის სათანადო რეგულირებისთვის, შეფასებულია საჩუქრის რისკები და მისი გადაჭრის ქმედითი მექანიზმები, გამოკვეთილია მკაფიო სამართლებრივი ნორმების საჭიროება და მასზე დაფუძნებული ქმედითი აღსრულების ინსტრუმენტების დამკვიდრება. შესწავლილი და დამუშავებულია საჩუქრის საკითხის მარეგულირებელი კანონმდებლობა, სხვადასხვა ავტორის სახელმძღვანელოები და სხვ. მოძიებული მასალების დამუშავებისთვის გამოყენებულ იქნა კვლევის როგორც ზოგადი ისე სპეციალური მეთოდები, მათ შორის ანალიზი და სინთეზი, სისტემური, შედარებით-სამართლებრივი მეთოდები.

საძიებო სიტყვები: საჯარო მმართველობა, საჯარო სამსახური, საჩუქარი, რეგულირება, პრაქტიკა

შესავალი

საჯარო სამსახურში საჩუქრის საკითხის, როგორც ეფექტური და გამჭვირვალე მმართველობითი პროცესის ხელშემწყობი და განმაპირობებელი ერთ-ერთი ელემენტის მკაფიო სამართლებრივი რეგულირება მნიშვნელოვანია ნებისმიერი ქვეყნის მმართველობითი საქმიანობის განხორციელებისა თუ სამართლებრივი განვითარების ჭრილში. სწორედ ამიტომ, მიზანშეწონილია განხორციელდეს საჯარო სამსახურში საჩუქართან დაკავშირებული სამართლებრივი ნორმების მკაფიო რეგლამენტირება, რათა არ მოხდეს ერთი მხრივ, საჯარო მოხელეთა უფლებრივი მდგომარეობის არამიზნობრივი შეზღუდვა და მეორე მხრივ, უზრუნველყოფილ იქნას საჯარო ინტერესების სათანადო დაცვა. ხსენებული საკითხის მომწესრიგებელი სამართლებრივი ნორმები ორიენტირებული უნდა იყოს იმ მოცემულობაზე, რომ საჯარო მოსამსახურე¹ თავისუფალი იყოს ნებისმიერი სახის გავლენისგან, რათა საკუთარი საქმიანობა დაკისრებული ფუნქცია-მოვალეობის ფარგლებში ერთგულად და კეთილსინდისიერად განახორციელოს.

საქართველოს კანონმდებლობაში არსებული საჩუქრის მომწესრიგებელი სამართლებრივი ნორმები პრობლემატურია, როგორც მისი სიცხადისა თუ კონკრეტიკის, ისე, პრაქტიკაში აღსრულებისა და მონიტორინგის თვალსაზრისით. აღნიშნული კი უარყოფით გავლენას ახდენს საჯარო დაწესებულების საქმიანობაზე, რომლის ეფექტურობა დამოკიდებულია თითოეულ საჯარო მოსამსახურის კეთილსინდისიერებაზე, მის მიერ სამსახურებრივი უფლებამოსილების ფარგლებში ხალხისა და საჯარო ინტერესის შესაბამისად განხორციელებულ ქმედებაზე და ა.შ.

საკანონმდებლო მოწესრიგების პირობებში არსებული საჩუქრის რეგულირების საკითხი საჭიროებს შესწავლას, რათა მოხდეს პირველ რიგში, საკითხის მარეგულირებელი სამართლებრივი ნორმების მიმოხილვის საფუძველზე კანონმდებლობაში არსებული ხარვეზების გამოვლენა, ხოლო, შემდეგ სამართლებრივ ნორმათა სრულყოფის საფუძველზე დასახულ იქნას საჯარო სამსახურში აკრძალული საჩუქრის საკითხის მართვის გზები.

აღსანიშნავია, რომ საჯარო სამსახურში აკრძალული საჩუქრის რეგულირების საკითხების გადაწყვეტა ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი გამოწვევაა „კარგი მმართველობისა“ და საზოგადოების მხრიდან საჯარო დაწესებულებისადმი ნდობის მაღალი ხარისხის უზრუნველყოფის კონტექსტში. საჯარო დაწესებულებისა და მასში დასაქმებულ საჯარო მოსამსახურეთა მიმართ მოსახლეობის მხრიდან ნდობის კოეფიციენტს რამდენიმე ფაქტორი

¹ სტატის მიზნებისათვის საჯარო მოსამსახურედ მიიჩნევა „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრული სახელმწიფო მოსამსახურე, პროფესიული საჯარო მოხელე და საჯარო სამსახურში ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი, აგრეთვე „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ“, საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის პირველი პუნქტით გათვალისწინებული თანამდებობის პირები.

განსაზღვრავს და მათ შორისაა კეთილსინდისიერება, რომლის შეფასების ერთ-ერთ ინდიკატორს საჩუქრის მიღების რისკების თავიდან არიდების საკითხი წარმოადგენს.

1. საჩუქრის არსი და მისი სამართლებრივი რეგულირება

საქართველოში საჯარო სამსახურის ორგანიზაციის სამართლებრივ საფუძვლებს „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი ადგენს, რომლის ფარგლებში წესრიგდება როგორც საჯარო სამსახურის განხორციელებასთან დაკავშირებული ურთიერთობები, ისე, საჯარო მოსამსახურის სამართლებრივი მდგომარეობა.² სწორედ ხსენებული კანონი აკეთებს დათქმას მოხელის უფლებებისა და ვალდებულებების ნაწილში „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ“ საქართველოს კანონზე, რომელიც თავის მხრივ, განმარტავს იმ პირთა წრეს რომელზეც ვრცელდება მისი მოწესრიგების სფეროში არსებული საკითხები, მათ შორის, საჩუქარი და მის მიღებასთან დაკავშირებული შეზღუდვები. ასევე, „საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების განსაზღვრის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის N200 დადგენილება არის ის კანონქვემდებარე აქტი, რომელიც საჩუქართან დაკავშირებულ სხვა საკითხებთან ერთად მისი მიღების წყაროსა და კანონისმიერ ფარგლებს განსაზღვრავს.

„კარგი მმართველობის“ ცნების მნიშვნელოვან კომპონენტს შეადგენს განვითარებაზე ორიენტირებული მმართველობა, რომელიც სხვა საკითხებთან ერთად მოიცავს კორუფციასთან ბრძოლას, გენდერულ თანასწორობას, საჯარო ადმინისტრაციის ეფექტიანობასა და ეკონომიურობას.³ საჯარო მოსამსახურის ან მისი ოჯახის წევრის მიერ საჩუქრის მიღებამ შესაძლოა წაახალისოს როგორც ქრთამის აღება ისე სხვა სახის კორუფციული გადაცდომები.⁴ სწორედ ამიტომ კანონით აკრძალული საჩუქრის მიღების სამართლებრივ მოწესრიგებას ვხვდებით ასევე, საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსში, რომლის 340-ე მუხლი მოხელის ან მასთან გათანაბრებული პირის⁵ მიერ კანონით აკრძალული საჩუქრის მიღების შემთხვევაში ადგენს ჯარიმას ან საზოგადოებისათვის სასარგებლო შრომას.

საჯარო მოსამსახურეებს, ვალდებულება აქვთ თავისი სამსახურებრივი უფლებამოსილება საჯარო სამსახურის პრინციპებისა და საჯარო ინტერესების დაცვის საფუძველზე განახორციელონ.⁶ ხსენებულიდან გამომდინარე, საჯარო ინტერესების დაცვის

² საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები, სახელმძღვანელო, ტომი 3, გ. ხუბუასა და კ.პ. ზომერმანის რედაქტორობით, თბილისი, 2016, გვ. 194.

³ იზორია ლ., თანამედროვე სახელმწიფო, თანამედროვე ადმინისტრაცია, თბილისი, 2009, გვ. 210.

⁴ ბესელია გ., საჩუქარი საჯარო სამსახურში გზამკვლევი, გვ. 10.

⁵ მოხელესთან გათანაბრებული პირის ტერმინს არ იცნობს კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ“ საქართველოს კანონი. ხოლო, საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი 332-ე მუხლის შენიშვნა სამოხელეო დანაშაულის მიზნებისთვის განმარტავს თუ ვინ მოიაზრება მოხელესთან გათანაბრებულ პირში.

⁶ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი მუხლი 8.

უზრუნველსაყოფად, კანონმდებლობა საჯარო მოსამსახურეს მთელ რიგ შეზღუდვებთან ერთად უდგენს საჩუქრის არსსა თუ მისი მიღების ფარგლებს.

საჩუქარის არსი, მისი კატეგორიების განსაზღვრა გულისხმობს საჩუქრის განმარტებას, ასევე, ნებადართული თუ აკრძალული საჩუქრების განსაზღვრას. საჩუქრის მიღებასთან მიმართებით არსებული შეზღუდვები კი მოიცავს როგორც საჩუქრის ღირებულების ზღვარის დადგენას, ისე, საჩუქრის მიღების წყაროების დადგენასა და გარკვეული კატეგორიის მჩუქებელ პირთა შეზღუდვას.⁷ აკრძალული საჩუქრის დადგენა უმნიშვნელოვანეს პროცესს წარმოადგენს, რომელიც პირველ ეტაპზე სწორედ საჩუქრის არსის ერთმნიშვნელოვან გაგებას ითხოვს. საჩუქარი არის საჯარო მოსამსახურისათვის, მისი ოჯახის წევრისათვის უსასყიდლოდ ან შეღავათიანი პირობებით გადაცემული ქონება ან გაწეული მომსახურება, ქონებრივი ვალდებულებისაგან სრულად ან ნაწილობრივ გათავისუფლება, რომელიც წარმოადგენს საერთო წესიდან გამონაკლისს.⁸ ამასთან, საჩუქრად ითვლება საჯარო მოსამსახურის ოჯახის წევრისათვის უსასყიდლოდ ან შეღავათიანი პირობებით ქონების გადაცემა ან მომსახურების გაწევა, ასევე ვალდებულებებისაგან ნაწილობრივ ან სრულად გათავისუფლება, რომელიც ასევე არის გამონაკლისი და განკუთვნილია მხოლოდ საჯარო მოსამსახურის ოჯახის წევრისათვის.⁹ მოცემული საკითხის მარეგულირებელი სამართლებრივი ნორმების ანალიზი ცხადყოფს რომ „საჩუქარის“ განმარტება ეხება როგორც საჯარო მოსამსახურეს, ისე მისი ოჯახის წევრს.¹⁰

2. საჩუქრის წყარო და მისი გავლენა საჯარო მოსამსახურის საქმიანობაზე

საჩუქრის არსი და მისი რეგულირების მიზანი ყურადღებას ამახვილებს საჯარო მოსამსახურის მიერ სამსახურებრივი უფლებამოსილების განხორციელების პროცესზე და კრძალავს ისეთი საჩუქრის მიღებას, რომელმაც შესაძლოა, რაიმე სახით გავლენა მოახდინოს მის ქმედებაზე ან გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე. საჯარო მოსამსახურის საქმიანობაზე საჩუქრის გავლენის გარდა, მნიშვნელოვანია სხვა ფაქტორების გათვალისწინებაც, კერძოდ, საჯარო მოსამსახურის კეთილსინდისიერების საკითხი, რომელიც შესაძლოა ექვემდებარება დააყენოს მიღებულმა საჩუქარმა, ასევე, საჩუქრის მიმცემის წინაშე საჯარო მოსამსახურის მიერ შესაძლო

⁷ ცუხიშვილი ნ., საჩუქრის პოლიტიკა საჯარო სამსახურში, საერთაშორისო პრაქტიკისა და საქართველოს კანონმდებლობის შედარებითი ანალიზი, 2020, გვ.6.

⁸ „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ“ საქართველოს კანონი მუხლი 5 პირველი პუნქტი.

⁹ ალაპიშვილი ი., ბესელია გ., ცუხიშვილი ნ., „საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების განსაზღვრის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილების კომენტარები, თბილისი, 2018, გვ.17.

¹⁰ „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ“ საქართველოს კანონი განმარტავს თუ ვინ მოიაზრება ოჯახის წევრში, კერძოდ, „ოჯახის წევრში“ იგულისხმება პირის მეუღლე, არასრულწლოვანი შვილი და გერი, აგრეთვე მასთან მუდმივად მცხოვრები პირი.

ვალდებულების წარმოშობის რისკი.¹¹ სწორედ ხსენებული გარემოების თავიდან აცილების მიზნით, საკანონმდებლო მოწესრიგების პირობებში გამოყოფილია საჩუქრის ზღვრული ოდენობა, რომელიც საინტერესო მისი შეფასების გამომანგარიშების თვალსაზრისით, კანონის მიხედვით საჩუქრის ღირებულება ფასდება არა შრომის ანაზღაურებასთან მიმართებაში არამედ თანამდებობრივ სარგოსთან.¹² კანონმდებლობით განსაზღვრული მოცემულობა, რომელიც გულისხმობს რომ საანგარიშო წლის განმავლობაში საჯარო მოსამსახურის მიერ მიღებული საჩუქრების ჯამური ღირებულება არ უნდა აღემატებოდეს მისი თანამდებობრივი სარგოს წლიური ოდენობის 15%-ს, ხოლო ერთჯერადად მიღებული საჩუქრების შემთხვევაში – 5%-ს, თუ ეს საჩუქრები მიღებული არ არის ერთი წყაროდან,¹³ ვერ იქნება ხსენებული გარემოებების თავიდან აცილების გარანტი. საყურადღებოა დათქმა ერთ წყაროსთან მიმართებაში, რაც საკმაოდ ფართო არეალს ტოვებს საჩუქრის არამიზნობრივ გამოყენებასთან მიმართებაში, მით უფრო, საჯარო სამსახურში დასაქმებულთა რაიმე ნიშნით დიფერენციაციის არარსებობის პირობებში. ასევე, აღსანიშნავია რომ საჯარო სამსახურში მაღალ თანამდებობებზე დასაქმებულთა თანამდებობრივი სარგო მაღალია და მათი თანამდებობრივი სარგოდან დასაშვები საჩუქრის ღირებულების გამოთვლის არსებული საკანონმდებლო რეგულაცია, რომელიც არცთუ უმნიშვნელო ღირებულების საჩუქრის მიღების შესაძლებლობას იძლევა, რაც თავის მხრივ, მიღებულ თუ მისაღებ გადაწყვეტილებებთან მიმართებაში გავლენის მატარებელი შეიძლება იყოს ვერ იქნება გამართლებული. შესაბამისად, საკანონმდებლო დონეზე არსებული პროცენტული შეზღუდვები, რომელიც ებმის ერთი წყაროდან მიღების ფაქტორს და შეზღუდვები ეხება ერთი წყაროდან მიღებულ საჩუქრებს, სხვადასხვა წყაროს შემთხვევაში ქმნის დამატებით რისკებს მმართველობით პროცესში მიღებულ თუ მისაღებ გადაწყვეტილებებზე გავლენის თვალსაზრისით.

საჩუქრის წყარო, შესაძლოა იყოს გარე და შიდა, ასევე ერთი და ერთზე მეტი წყარო.¹⁴ „საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების განსაზღვრის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის N200 (2017) დადგენილება აკეთებს შიდა წყაროდან მიღებული საჩუქრის განმარტებას შემდეგი ფორმით, რომ იგი წარმოადგენს საჯარო დაწესებულების, თანამშრომლის, ხელმძღვანელ ან/და დაქვემდებარებულ თანამდებობაზე მყოფი საჯარო მოსამსახურისაგან მიღებულ საჩუქარს. ხოლო, გარე წყაროდან მიღებულ საჩუქარს განიხილავს საქართველოს სახელმწიფოს ოფიციალური ორგანოებისა თუ საერთაშორისო

¹¹ ალაპიშვილი ი., ბესელია გ., ცუხიშვილი ნ., „საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების განსაზღვრის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილების კომენტარები, თბილისი, 2018, გვ.65.

¹² დვალიშვილი მ., მაკალათია ე., სანიკიძე ზ., ტურავა პ., ფირცხალაიშვილი ა., ქარდავა ე., წულაია ი., „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის კომენტარები, თბილისი, 2018, გვ.212.

¹³ „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ“ საქართველოს კანონი მუხლი 5 პუნქტი 2.

¹⁴ ალაპიშვილი ი., ბესელია გ., ცუხიშვილი ნ., „საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების განსაზღვრის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილების კომენტარები, თბილისი, 2018, გვ.68.

ორგანიზაციისაგან მიღებულ საჩუქარს.¹⁵ საჩუქრის ამგვარი დიფერენციაცია კიდევ უფრო ნათელს ხდის იმ გარემოებებს, რომელსაც ყურადღება უნდა მიექცეს საჩუქრის საკითხის შეფასებისას და იმის დასადგენად რა სახის გავლენა შეიძლება წარმოშვას შიდა თუ გარე წყაროდან მიღებულმა საჩუქარმა საჯარო მოსამსახურის მიერ დაკისრებული ფუნქცი- მოვალეობების განხორციელების პროცესში. საჩუქართან დაკავშირებული შეზღუდვები, როგორც უკვე აღინიშნა დადგენილია საჯარო მოსამსახურის ოჯახის წევრთან მიმართებაშიც, საჯარო მოსამსახურის ოჯახის წევრის მიერ საანგარიშო წლის განმავლობაში მიღებული საჩუქრების ჯამური ღირებულება არ უნდა აღემატებოდეს 1 000 ლარს, ერთჯერადად მიღებული საჩუქრების შემთხვევაში – 500 ლარს, თუ ეს საჩუქრები მიღებული არ არის ერთი წყაროდან.¹⁶ მოცემულ დათქმას აზუსტებს ასევე, „საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების განსაზღვრის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის N200 დადგენილება, როდესაც განსაზღვრავს რომ ერთი წყაროდან მიღებული საჩუქრების ჯამური ღირებულება საჯარო მოსამსახურის ოჯახის თითოეულ წევრზე არ აღემატება 1000 ლარს, ხოლო, ერთჯერადად ერთი წყაროდან მიღებული საჩუქრის ღირებულება არ აღემატება 500 ლარს.¹⁷ საკანონმდებლო დონეზე განსაზღვრულია საჩუქრის მიღების კონკრეტული ზღვრული ოდენობა, შესაბამისად, ამ ზღვარის დარღვევა თავისთავად საჩუქარს აქცევს აკრძალულ საჩუქართა კატეგორიაში, რომლის მიღებამაც შესაძლოა გავლენა მოახდინოს საჯარო მოსამსახურის მიერ მისაღებ გადაწყვეტილებაზე. აქვე უნდა აღინიშნოს გარემოება, როდესაც მიღებული საჩუქრის ოდენობა არ აღემატება კანონით დასაშვებ ზღვრულ ოდენობას, თუმცა შეიძლება იგი მოდიოდეს სუბიექტისგან, რომელიც საჯარო მოსამსახურის საქმიანობის ფარგლებში კონკრეტულ გადაწყვეტილებას ელოდება და ეს საჩუქარი აღქმულ იქნას როგორც კონკრეტული შედეგის დადგომის ხელშემწყობი ინსტრუმენტი. შესაბამისად, საჯარო მოსამსახურემ ყურადღება უნდა მიაქციოს ამგვარ გარემოებას, შეაფასოს მრუქებლის მიზეზი და მასთან სამსახურებრივი კავშირის ფარგლები, რათა ექვემდებარებოდეს მისი ობიექტურობა, მიუკერძოებლობა, კეთილსინდისიერება თუ საჯარო სამსახურში საქმიანობისას დასაცავი პრინციპებით მოქმედების საკითხი. თუმცა, ეს საკითხი მხოლოდ საჯარო მოსამსახურის პასუხისმგებლობის/კეთილსინდისიერების ქვეშ არ უნდა რჩებოდეს და არსებობდეს საკითხის იმგვარი საკანონმდებლო მოწესრიგება, რომ ამგვარი რისკების წარმოშობის ალბათობა მინიმუმამდე იქნეს დაყვანილი, მით უფრო, იმ პირობებში როდესაც საჯარო მოსამსახურის საქმიანობაზე გავლენის გარდა, საჩუქარმა შესაძლოა, უნდობლობა გამოიწვიოს საზოგადოებაში თუ კოლეგებში და ექვემდებარებოდეს საჯარო მოსამსახურის გადაწყვეტილების ობიექტურობისა და მიუკერძოებლობის პრინციპს.¹⁸

¹⁵ „საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების განსაზღვრის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის N200 დადგენილება, მუხლი 3 „ვ“ და „კ“ ქვეპუნქტები.

¹⁶ „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ“ საქართველოს კანონი მუხლი 5 პუნქტი 3.

¹⁷ „საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების განსაზღვრის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის N200 დადგენილება მუხლი 10.

¹⁸ აღაპიშვილი ი., ბესელია გ., ქარდავა ე. კეთილსინდისიერება საჯარო სამსახურში: კორუფციული სამართალდარღვევა, ინტერესთა კონფლიქტი და თანამდებობრივი შეუთავსებლობა, 2022, გვ. 96.

საჩუქრის მიღების ზღვრული ოდენობის დადგენასთან ერთად, „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ“ საქართველოს კანონი განსაზღვრავს საკითხს თუ რა შემთხვევები შეიძლება არ განვიხილოთ საჩუქრის კონტექსტში და რა არ ჩაითვლება საჩუქრად. კანონის მიზნებიდან გამომდინარე „საჩუქრად“ არ ჩაითვლება, გრანტი, სტიპენდია, ჯილდო, პრემია, რომელიც სახელმწიფოს ან საერთაშორისო ორგანიზაციის მიერ არის გადაცემული; „დიპლომატიური საჩუქარი“, რომელსაც შეიძლება ადგილი ჰქონდეს საჯარო მოსამსახურის ოფიციალური ან სამუშაო ვიზიტის დროს, თუმცა მისი საბაზრო ღირებულება არ უნდა იყოს 300 ლარზე მეტი; ოფიციალური ღონისძიების ჩატარების დროს გადაცემული სიმბოლური ნიშანი ან სუვენირი, რომლის საბაზრო ღირებულება არ არის 300 ლარზე მეტი; უსასყიდლოდ ან შეღავათიანი პირობებით გადაცემული ქონება, ქონებრივი ვალდებულებისაგან სრულად ან ნაწილობრივ გათავისუფლება, შეღავათიანი პირობებით გაწეული მომსახურება, რომელიც ექცევა საერთო წესში და არ წარმოადგენს საერთო წესიდან გამონაკლისს; ახლო ნათესავის მიერ უსასყიდლოდ ან შეღავათიანი პირობებით გადაცემული ქონება, ქონებრივი ვალდებულებისაგან სრულად ან ნაწილობრივ გათავისუფლება; ნაბეჭდი გამოცემები, გარდა კულტურული მემკვიდრეობის სტატუსის მქონე გამოცემებისა.¹⁹ თუმცა, ხსენებული ჩამონათვალი მნიშვნელოვანია სიცხადის და კონკრეტიკის თვალსაზრისით არ ტოვებდეს ღია სივრცეებს და არ იძლეოდეს მისი სხვადასხვაგვარი ინტერპრეტაციის შესაძლებლობას.

3. საჯარო მოხელეთა მიერ საჩუქრის მიღების ნორმატიული რეგულირების განსხვავებული პრაქტიკა საზღვარგარეთის ქვეყნებში

საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობის შემდგომი დახვეწის თვალსაზრისით მეტად საინტერესოა მსოფლიოს სხვადასხვა ქვეყანაში არსებული ცალკეული მიდგომების შესწავლა. დღეისათვის, საერთაშორისო პრაქტიკაში საჯარო მოსამსახურეთა საჩუქრის მიღების კუთხით მრავალი განსხვავებული მექანიზმი მოქმედებს, თუმცა, როგორც წესი, ამგვარი მიდგომები ძირითადად წარმოადგენს საერთო კანონმდებლობის და მოქმედ სტანდარტებზე დაშენებულ დამატებით ინსტრუქციებს და მოხელეთათვის განკუთვნილ დამხმარე გზამკვლევებს. ამასთანავე, საჯარო სამსახურში საჩუქრის მარეგულირებელ ნორმატიულ აქტებს შორის, საერთო ტენდენციად შეიძლება ჩაითვალოს განვითარებული საჯარო სისტემების მქონე სახელმწიფოთა უმრავლესობაში არსებული რამდენიმე საერთო გამოკვეთილი ტენდენცია. ამ კუთხით, უპირველეს ყოვლისა, უნდა აღინიშნოს ზოგად ჩარჩოსთან ერთად მოხელეთა მიერ საჩუქრის მიღების რეგულაციების დამატებითი განსაზღვრა ცალკეულ ინსტიტუციურ დონეზე. რამდენადაც საჯარო სექტორის სხვადასხვა ინსტიტუტის საქმიანობა განსხვავებულია და ყოველ სამსახურს გააჩნია მისთვის დამახასიათებელი სფერო და საქმიანობის სტილი, ისევე როგორც ამ საქმიანობის რეალიზების პროცესთან დაკავშირებული არასათანადო საჩუქრის მიღების ფორმები და რისკები, მნიშვნელოვანია, რომ ყოველ კონკრეტულ სამსახურს გააჩნდეს მის ფუნქციებთან დაკავშირებული დამატებითი

¹⁹ „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ“ საქართველოს კანონი მუხლი 5¹.

ინსტრუქცია ან ინფორმირების მექანიზმები. საჯარო სამსახურში საჩუქრის მიღების რეგულაციების შემდგომი დახვეწის კუთხით საკმაოდ საინტერესო პრაქტიკას შეიცავს ირლანდიის კანონმდებლობა, სადაც „სტანდარტების კომისიის“ მიერ შემუშავებულია „საჩუქრის გზამკვლევი“ („Gifts to Civil Servants“²⁰), რომელიც პირდაპირ რეკომენდაციას უწევს საჯარო სამსახურის ყველა უწყების ან საქვეუწყებო ინსტიტუტის ხელმძღვანელს, რომ მათდამი დაქვემდებარებული საჯარო მოხელეთა ჯგუფს გაუწიოს დამატებითი ინფორმირება არასათანადო საჩუქრის მიღების შესაძლებლობის და პოტენციურ რისკებთან დაკავშირებით, ამ კონკრეტული ინსტიტუტების ოპერირების წესისა და სპეციფიკაციების გათვალისწინებით.

კიდევ ერთი გავრცელებული პრაქტიკას წარმოადგენს საჯარო მოხელთა მიერ პოტენციურად მისაღები „საჩუქრის“ ფართო და დეტალური განსაზღვრა, ისევე როგორც უკანონო საჩუქრის მიღების ვითარებასა თუ საჩუქრის გამცემთა წრის ზუსტი დეფინიცია. ამ მხრივ, საინტერესოა ისრაელის კანონმდებლობა, რომელიც საჯარო მოხელის მიერ საჩუქრის მიღების ზოგად კრიტერიუმებთან ერთად, ითვალისწინებს აღნიშნული პროცესის გეოგრაფიულ არეალსაც და საჩუქრის გადაცემად თვლის მოხელის, მისი მეუღლის, შვილის ან მუდმივად მცხოვრები სხვა პირის მიერ მიღებულ ფასეულობას, რომელიც გადაცემულია „ისრაელში ან მის ფარგლებს გარეთ“²¹. შესაბამისად, ისრაელის და ქვეყნის სუვერენიტეტის ფარგლებს გარეთ უკანონო საჩუქრის მიღება ქმნის სახელმწიფოს ფარგლებში ჩადენილი ქმედების თანაბარ იურიდიულ ვალდებულებას, რაც თავის მხრივ ემსახურება საჯარო მოხელეთა პასუხისმგებლობისა და მათ საქმიანობის წარმოების დროს მიუკერძოებლობის ხარისხის ამაღლებას.

მეტად საინტერესოა გერმანული პრაქტიკა და დამოკიდებულება საჯარო მოხელის მიერ საჩუქრის მიღების ლეგიტიმური გარემოებების ცოდნის და მათი გამოყენების მიმართ. თუ ქვეყანათა უმრავლესობაში მოქმედი საჩუქრის მარეგულირებელი მექანიზმები პრიორიტეტულად აქცენტს აკეთებენ ორგანიზაციულ-კორპორაციულ ვალდებულებაზე, რომ თანამშრომელს გააჩნდეს სრული და ამომწურავი ინფორმაცია დაკისრებულ უფლება-მოვალეობათა რეალიზების პროცესში საჩუქრის მიღებასთან დაკავშირებულ მოთხოვნებთან დაკავშირებით, გერმანული მიდგომა ანალოგიურ ვალდებულებას აკისრებს თავად მოხელესაც. „გერმანიის იურისტთა ასოციაცია“ (German Bar Association (DAV)) თვლის და ყველა საჯარო ინსტიტუტის თანამშრომელს მოუწოდებს, რომ „თანამშრომლებმა თავად უნდა გაარკვიონ თავიანთ კომპანიაში არსებული საჩუქრების გაცემის პრაქტიკის შესახებ შრომითი ურთიერთობის დასაწყისში, ან არაუგვიანეს საქმიანი მომხმარებლისგან პირველი საჩუქრის მიღების დროს“.²²

²⁰ Civil Service Code of Standards and Behaviour`, The Standards in Public Office Commission, Dublin, Ireland, 2019. <https://www.sipo.ie/acts-and-codes/codes-of-conduct/civil-servants/Information-notice-gifts-to-civil-servants.pdf>.

²¹ ისრაელის კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ (`Public Service (Gifts) Law`, (5740-1979, p2)).

²² S. Pascual, `What you should know about gift-giving in the German workplace`, 2018 <https://www.thelocal.de/20171212/what-you-should-know-about-gift-giving-in-the-german-workplace/>

არანაკლებ მნიშვნელოვანია, რომ საჯარო სივრცეში არსებობდეს იმგვარი მორალურ-ეთიკური გარემო და მექანიზმები, რომელიც ხელს შეუშლის და შეამცირებს მოხელეთა მიერ უკანონო საჩუქრის მიღების მოტივაციას. ესეთი სახის ერთ-ერთ დემოტივატორულ ფაქტორად განიხილება მოხელის ფინანსური დასანქცირება და ამ კუთხით, შესაბამის სამართლებრივ აქტში ამგვარი სახის სანქციების და მათი მოცულობის პირდაპირი დაფიქსირების პრაქტიკა. ამ მიმართულებით აღსანიშნავია ისრაელის კანონმდებლობა, რომელიც პირდაპირ ითვალისწინებს საჯარო მოხელის მხრიდან მიღებული საჩუქრის შემთხვევაში, მასზე საჩუქრის მიღების დროს მისი საბაზრო ღირებულების სამმაგი ოდენობის ჯარიმას, ან სასამართლო პროცესის დროს ღირებულების სამმაგ ოდენობას, თუ ეს უკანასკნელი იმ კონკრეტულ მომენტში აღემატება საჩუქრის ღირებულებას მისი მიღების მომენტში“.

საერთაშორისო პრაქტიკისაგან განსხვავებით, დღეისათვის მოქმედი ქართული კანონმდებლობა, კერძოდ საქართველოს კანონი „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ“ (№982-III, 1997), ისევე როგორც „საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების განსაზღვრის შესახებ“ (საქართველოს მთავრობის დადგენილება №200, 2017) არ შეიცავს არცერთ დებულებას თუ ჩანაწერს, რომელიც დაარეგულირებდა საჯარო მოხელეთა მიერ საჩუქრის ან სხვა მატერიალური თუ არამატერიალური სიკეთის მიღების რეგლამენტს საჯარო სამსახურთან განურჩევლად დაკავშირებული ისეთი სოციალური ფენომენის მიმართ, როგორცაა **ლობიზმი და ლობისტები**. როგორც ცნობილია, ლობირება არის ცალკეული ინდივიდების და დაინტერესებულ ადამიანთა ჯგუფის მიერ წარმოებული პროცესი - ადვოკატირება, რომელიც მიმართულია გავლენა იქონიოს პოლიტიკის წარმოებაზე ცალკეულ საჯარო მოხელეების გადაწყვეტილებებზე ზეგავლენის მოხდენის გზით. ლობირება და ლობისტების საქმიანობა წარმოადგენს სრულიად კანონიერ საქმიანობას, რომელიც მრავალ ქვეყანაში მოწესრიგებულია მოქმედი კანონმდებლობით. ამასთანავე, კანონიერი ლობიზმის პარალელურად, არსებობს და ცნობილია ლობირების უკანონო და მოხელეთა გადაწყვეტილებებზე ზეგავლენის მოხდენის არამართლზომიერი მეთოდების მთელი რიგი - კორუფცია, შანტაჟი, გარიგება და ა.შ. მათ შორის, ბუნებრივია, მოიაზრება უკანონო საჩუქრის მიღების პრაქტიკა საჯარო მოხელეთა ან მათი ოჯახის წევრების მიერ.

იმ გარემოების მიუხედავად, რომ საქართველოში მრავლად არსებობს საჯარო მოხელეთა გადაწყვეტილებაზე ზემოქმედების მოხდენის არაერთი ისტორიულ-სოციალური ფორმა, კლასიკური ლობიზმი, როგორც თავად ტერმინოლოგია, აგრეთვე მისთვის დამახასიათებელი მეთოდოლოგია და რეალიზების კანონიერი გზები, წარმოადგენს ერთგვარ სიახლესა და არააქტუალურ საკითხს. შესაბამისად, საჯარო მოხელეთა ეთიკური ქცევის ხარისხის შემდგომი ამაღლების მიზნით, საჭიროა პირველ რიგში არსებობდეს სრულყოფილი საკანონმდებლო ბაზა, რომელის შემდგომი ადმინისტრირება გახდება ღია, გამჭვირვალე და ანგარიშვალდებული საჯარო სექტორის გარანტი მომავალში.

ქართული კანონმდებლობა არ ასახავს საერთაშორისო პრაქტიკის კიდევ ერთ პოპულარულ მექანიზმს საჩუქართან დაკავშირებით, როდესაც საჩუქრის მიღება იმ კატეგორიის მოხელეთა

მხრიდან, რომელთა სამსახურებრივი გადაწყვეტილებებს გააჩნია უშუალო ზეგავლენა და კონკრეტულ ადამიანთა ან ადამიანთა ჯგუფის ბედზე, განიხილება როგორც განსაკუთრებით მგრძობიარე საკითხი და ამგვარი კატეგორიის მოხელეებს **სრულიად ეკრძალებათ** ნებისმიერი სახის ან ღირებულების საჩუქრის მიღება. აღნიშნული დამოკიდებულების ნათელ მაგალითს წარმოადგენს გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის სისხლის სამართლის კოდექსი, რომელიც საჯარო მოხელეთა ისეთ კატეგორიას, როგორცაა მოსამართლე, ნოტარიუსი ან საჯარო ადმინისტრაციებში დასაქმებული პირები, სრულად უკრძალავს საჩუქრის მიღებას.²³ ანალოგიური პოლიტიკა - საჯარო მოხელეთა მიერ საჩუქრის საერთოდ აკრძალვა (No Gift Policy), გავრცელებულია მსოფლიოს სხვადასხვა, დიდ წილად კი ნაკლებად განვითარებული ან განვითარებადი დემოკრატიის მქონე სახელმწიფოებში (მალიზია, უზბეკეთი (ქვეყნის შიგნით), ფილიპინები და ა.შ.), რის საშუალებითაც ეს ქვეყნები ქმნიან საჯარო სექტორში კორუფციის აღმოფხვრის დამატებით ინსტრუმენტებს.

საჯარო სამსახურში საჩუქრის მიღების და მის შედეგად პოტენციურად ტენდენციური გადაწყვეტილების დადგომის ალბათობას დიდი ყურადღება ეთმობა ამერიკის შეერთებული შტატების კანონმდებლობაშიც. ამგვარი დამოკიდებულება, უპირველეს ყოვლისა, ვლინდება იმ ნივთობრივ და არანივთობრივ ფასეულობათა შესაბამის ნორმატიულ აქტებში დეტალური გაწერის დაფიქსირების კუთხით, რომელიც შეიძლება ჩაითვალოს საჩუქრად, ისევე როგორც კალენდარული წლის მანძილზე ერთი წყაროდან მიღებული საჩუქრის საბაზრო ღირებულების ნიშნულის მიხედვით (მაგ. 50 \$ - მონტანას, ნებრასკას, ორეგონის შტატები და ა.შ.). საყურადღებოა ის გარემოებაც, რომ ფედერალურ დონეზე მოქმედ რეგულაციებთან ერთად (The United States Office of Government Ethics (OGE)), მოქმედებს საჩუქრის მარეგულირებელი კანონმდებლობა ცალკეული შტატების დონეზეც, რომლებიც წარმოადგენენ ფედერალური კანონმდებლობის შემდგომი გაფართოებისა თუ ცალკეული რეგულაციის კიდევ უფრო განვრცობის მექანიზმებს. ცალკე უნდა აღინიშნოს ის, რომ ცალკეული შტატების კანონმდებლობაში მოქმედებს საჯარო სამსახურში საჩუქრის მიღების განსხვავებული და არაერთგვაროვანი მიდგომებიც. ამ კუთხით, მეტად საინტერესოა აშშ-ს ნიუ მექსიკოს შტატის კანონმდებლობა, რომელიც საჯარო მოხელის მიერ პოტენციურად არაობიექტური და ტენდენციური გადაწყვეტილების მიღების ალბათობის თავიდან ასაცილებლად, საჩუქრის მიღებას ან საჩუქრის აუცილებელი წესით დეკლარირებას მოითხოვს არა უკვე მოქმედი, არამედ საჯარო პოზიციის ან პოლიტიკური თანამდებობის დაკავების „ნომინანტ“ კანდიდატს ან მასთან ასოცირებულ პირებს“.²⁴

მცირე გამონაკლისების გარდა, რაც დაკავშირებულია პირად დღესასწაულებთან ან საიუბილეო თარიღებთან (10 \$ და ნაკლები ღირებულების საჩუქარი), აშშ-ს კანონმდებლობა

²³ Bribery and Corruption Laws and Regulations, Germany, GLI, 2023, German Criminal Code` (Strafgesetzbuch – StGB), 1998, Chapter 30, section 331-333, Offences committed in public office, https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_stgb/englisch_stgb.html.

²⁴ Gifts/Financial Disclosure for Elected Officials & Public Servants, Sec. 2-129 Bernalillo County Code of Conduct, <https://www.bernco.gov/compliance-office/gift-financial-disclosure-forms-for-elected-officials-public-servants/>, 1998.

აწესებს მკაცრ შეზღუდვებს მოხელეთა შორის საჩუქრების მიღებასა და გაცემის კუთხით. ზოგადი აკრძალვა შეეხება ყველა ისეთ საჩუქარს, რომელიც მახელე აძლევს სამსახურებრივ იერარქიით მასზე მაღლა მდგომ მოხელეს. აგრეთვე, აკრძალულია მოხელის მხრიდან მოახდინოს შემოწირულობის ან სხვა ფორმის შენატანების „ორგანიზება“ მასზე უფროსი მოხელისათვის საჩუქრის ყიდვის მიზნით. ამასთანავე, აკრძალულია საჩუქრის მიღება იმ მოხელის მხრიდან, რომელიც იღებს შედარებით მცირე ანაზღაურებას, ვიდრე საჩუქრის ადრესატი.²⁵

საერთაშორისო პრაქტიკა საინტერესოა კიდევ ერთი მიმართულებით, რა კუთხითაც საჩუქრის მიღების მარეგულირებელ ქართულ ნორმატიულ ჩარჩოში არის მნიშვნელოვანი იურდიული დეფიციტი - ეს არის საჩუქრის შეთავაზება/ჩუქება ზემდგომი მოხელის მხრიდან მის სუბორდინატზე. განვითარებული დემოკრატიის ქვეყნების კანონმდებლობებში (აშშ, გერმანია, შვედეთი), ამ მიმართულებით მოქმედებს მრავალი და განსხვავებული მიდგომა, მაგრამ მათი აბსოლუტური უმრავლესობა, გარე წყაროსგან მიღებული საჩუქრისგან განსხვავებით - სადაც აქცენტი კეთდება საჩუქრის ფინანსურ ფასეულობაზე, ამ შემთხვევაში ფოკუსი კეთდება საჩუქრის ბუნებასა და ჩუქების პერიოდის სწორი შეფასებისკენ. მაგალითად, თუ გარკვეული საჩუქრის ჩუქება სუბორდინატისათვის ითვლება მისაღებად დღესასწაულების ან საოჯახო საიუბილეო დღეების დროს (*ქორწილი, დაბადების დღე, ბავშვის შეძენა და ა.შ.*), სხვა შემთხვევებში, ზემდგომი მოხელის მიერ დაქვემდებარებული თანამშრომლის მიმართ საჩუქრის ჩუქება, განსაკუთრებით კი, თუ ეს მოვლენა ატარებს განმეორებით ხასიათს, ითვლება მენეჯერის ან ზემდგომი ადმინისტრატორის მხრიდან დაქვემდებარებული თანამშრომლის მიმართ არასათანადო ყურადღების, სხვა თანამშრომელთა შორის გამორჩევის, გენდერული სეგრეგაციის და ფავორიტიზმის ან სექსუალური ხასიათის მატარებელ არამართლზომიერ ქცევად. შესაბამისად, შეიძლება ითქვას, რომ თუ დაქვემდებარებული თანამდებობის პირთა მიერ სამსახურებრივი საჩუქარი ზემდგომი ადმინისტრატორის მიმართ ძირითადად განიხილება როგორც კორუფციულ/სამსახურებრივი წინსვლის კომპონენტების მატარებელი ქცევა, ზემდგომი მოხელის მიერ საჯარო სამსახურში სუბორდინატის მიმართ საჩუქრის ჩუქების პრაქტიკა არის უფრო მრავალწახნაგოვანი მოვლენა, რომელიც საჭიროებს შესაბამისი ადმინისტრაციული ერთეულების მხრიდან გაცილებით ღრმა ანალიზსა და ყურადღებას.

4. საჯარო მოხელეთა არამართლზომიერი საჩუქრის მიღების პრევენციისა და მონიტორინგის მექანიზმების პერსპექტივები საქართველოში

²⁵ „საჩუქარი მოხელეთა შორის“ **Gifts Between Employees**. US Department of the Interior's (DOI), [5 C.F.R. § 2635](#).

დღეისათვის, მსოფლიო მასშტაბით, საჯარო სამსახურში არამართლზომიერი ან უკანონო საჩუქრის მიღების და მის შედეგად, ტენდენციური გადაწყვეტილების დადგომის მასშტაბების შემცირება წარმოადგენს დემოკრატიული სამყაროს და განვითარებული საჯარო სისტემების მქონე სახელმწიფოთა ერთ-ერთ მნიშვნელოვან პრიორიტეტს. ამ მიმართულებით, სხვადასხვა ქვეყნის საჯარო სამსახურის მარეგულირებელ ნორმატიულ ბაზაში დანერგილია და მოქმედებს საკითხის გადაჭრისკენ მიმართული მრავალი ცალკეული მექანიზმი. თუმცა, აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ მოხელეთა მხრიდან არამართლზომიერი საჩუქრის მიღების თავიდან სრულად აცილება პრაქტიკულად შეუძლებელია თავად საჩუქრის რეალური ღირებულების ზუსტად განსაზღვრის პრობლემის ან მისი შინაარსის მრავალწახნაგოვანი ბუნების გამო. სწორედ ამიტომ, განსაკუთრებით კი იმ ქვეყნებში, სადაც საჯარო სამსახური და მმართველობითი სისტემები ჯერ კიდევ განვითარების სტადიაზე იმყოფება, მათ შორის საქართველოშიც, მნიშვნელოვანია არსებობდეს მოხელეთა მიერ საჩუქრის მიღების რეგულირების მაქსიმალურად ფართო ნორმატიული ბაზა.

თანამედროვე ეტაპზე, საჯარო სამსახურში საჩუქრის მარეგულირებელი კანონმდებლობა საჭიროებს მნიშვნელოვან რევიზიას. აღნიშნულ პოზიციას იზიარებს ამ მიმართულებით უკვე არსებული კვლევები და ექსპერტთა დასკვნები - „საქართველოს კანონმდებლობის შედარებითი ანალიზი გვიჩვენებს, რომ საჩუქრის პოლიტიკის არსებული საკანონმდებლო მოწესრიგება მოძველებულია და ვერ პასუხობს თანამედროვე გამოწვევებს, როგორც საჩუქრის არსის განმარტების, ასევე დადგენილი შეზღუდვებისა და მონიტორინგის ნაწილში.²⁶ საჯარო სამსახურში საჩუქართან დაკავშირებული შეზღუდვების ანალიზისა და ერთიანი სტატისტიკის არარსებობაზე არის ყურადღება გამახვილებული საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველოს კვლევის ანგარიშშიც- საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ კანონის აღსრულების შეფასება (2016-2020).²⁷ საჯარო სამსახურის დემოკრატიულობის, გამჭვირვალობის და მისადმი საზოგადოებრივი ნდობის ხარისხის ამაღლების მიზნით, საერთაშორისო ეფექტური მექანიზმებისა და წარმატებული მაგალითების გათვალისწინებით, მიზანშეწონილია გაგრძელდეს აღნიშნული საკითხის მარეგულირებელი ქართული კანონმდებლობის რეფორმირება და მისი შემდგომი სრულყოფა ქვემოთ მოცემული რეკომენდაციების გათვალისწინებით.

4.1. საჩუქრის ერთიანი პოლიტიკის პრაქტიკული რეალიზება და მოხელეთა ცნობიერების ამაღლება საჩუქრის მიღების/აკრძალვის წესის თაობაზე

უკანასკნელი საკანონმდებლო ცვლილებების ფონზე (2023წ. ცვლილებები კანონში *კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ #982*) და საჯარო სამსახურში ახალი ინსტიტუტის

²⁶ ცუხიშვილი ნ., საჩუქრის პოლიტიკა საჯარო სამსახურში, საერთაშორისო პრაქტიკისა და საქართველოს კანონმდებლობის შედარებითი ანალიზი, 2020, გვ. 41.

²⁷ საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ კანონის აღსრულების შეფასება (2016-2020) გვ.27.

- სსიპ - „ანტიკორუფციული ბიუროს“ ჩამოყალიბებისა და ფუნქციონირების დაწყების პარალელურად, უდიდესი მნიშვნელობა ენიჭება განხორციელებულ საჯარო მოხელეთა ინფორმირება/ცნობიერების ამაღლება როგორც თავად ახალი ინსტიტუტის მანდატთან, ისე მოხელეთა მიერ საჯარო სამსახურში საჩუქრის მიღების რეგულაციებთან (ანტიკორუფციული ბიუროს როლი და ფუნქციები) დაკავშირებით (საინფორმაციო კამპანია, მედია, ინფორმაცია ვებ-გვერდებზე, ინფორმირება შესაბამისი შიდაუწყებრივი ერთეულების მიერ).

საჯარო სამსახურში საჩუქრის ერთიანი პოლიტიკის წარმატებული რეალიზება პირდაპირ კავშირშია ფართო საზოგადოების ინფორმირებულობის ხარისხის ამაღლებასთანაც. ამ მიზნით, მნიშვნელოვანია, რომ შესაბამისმა ინსტიტუტებმა (საჯარო სამსახურის ბიურო, ანტიკორუფციული ბიურო, ცალკეული სახელისუფლებლო და სამოქალაქო ინსტიტუტები) აქტიურად გამოიყენონ მეცნიერული მიდგომები და კომუნიკაციის თანამედროვე საშუალებები, რათა სამოქალაქო საზოგადოებაში ამაღლდეს ინფორმირებულობა როგორც საჩუქრის მიღების, ისე გამცემის პასუხისმგებლობასა და იურიდიული ვალდებულებების შესახებ:

- 1) უკანონო საჩუქრის პირდაპირი დაკავშირება პოტენციურ სანქციებთან და სხვა ადმინისტრაციულ ზომებთან;
- 2) საჩუქრის კეთილსინდისიერად დეკლარირების შემთხვევაში, მოხელის ეთიკური საქციელის საჯარო წახალისება.

ცნობიერების ამაღლების აუცილებლობას უკავშირდება საჯარო მოხელის მიერ საჩუქრის მიღების მარეგულირებელი ნორმატიული ჩარჩოს ფუნქციონირების ეფექტურობაც. დღეისათვის, მოქმედი კანონმდებლობა²⁸ საჯარო მოხელის მიერ საჩუქრის ან რაიმე მომსახურების მიღების მონიტორინგის მექანიზმად განიხილავს ამგვარი სარგებლის გაცხადების ვალდებულებას „უშუალო“ ხელმძღვანელთან და შესაბამის ინფორმირების მოხდენას ანტიკორუფციულ ბიუროში. ქართული საჯარო სამსახურის სტრუქტურული მოდელიდან გამომდინარე, აღნიშნული მონიტორინგის პრაქტიკული ეფექტურობა პირდაპირ უკავშირდება მოხელეთა კეთილსინდისიერებას, სხვადასხვა რანგის მოხელის „უშუალო“ ხელმძღვანელის კომპეტენციასა და საჯარო სამსახურში საჩუქრის მიღების არსებულ თუ ახალი რეგულაციებთან დაკავშირებით მის გათვითცნობიერებულობის ხარისხს. ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, შეიძლება ითქვას, რომ საჩუქრის ერთიანი პოლიტიკის წარმატებული რეალიზების კუთხით, ყველა რანგის მოხელეთა ცნობიერების ამაღლებას გააჩნია კრიტიკული მნიშვნელობა.

²⁸ „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 13⁵, პუნქტი 3 „ა“ ქვეპუნქტი.

4.2. საჯარო სამსახურში საჩუქრის მიღების ნორმატიული ჩარჩოს/მონიტორინგის დამატებითი მექანიზმების შემუშავება

საჯარო მოხელის სავალდებულო ინფორმირება საჯარო სამსახურის დაწყებისას

მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით, საჯარო სამსახურში მიღებისას ყოველ პრეტენდენტს მოეთხოვება გაცნობილი იყოს კანონების „საჯარო სამსახურის შესახებ“ და „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ“ პრინციპებს და ფასეულობებს, ისევე როგორც მასზე დაკისრებულ უფლება მოვალეობებს. აღნიშნული ვალდებულება საბოლოოდ ასახვას პოვებს საჯარო მოხელის ფიცში,²⁹ რის საფუძველზე ხდება მოხელის მიერ მისი მზადყოფნის დეკლარირება, რომ იგი მზადაა ემსახუროს ხალხს, დაიცვას ქვეყნის კონსტიტუცია, საჯარო ინტერესები და ა.შ. ამასთანავე, უნდა აღინიშნოს ის გარემოება, რომ მოქმედი კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს და მეტად მწირია თავად სახელმწიფოს ვალდებულება და ის მოქმედი საინფორმაციო პროცედურები, რომელიც უკავშირდება მოხელის საჯარო სამსახურში შესვლის მომენტს. თავისი არსით, „საჯარო მოხელის ფიცი“ არის სტანდარტული ფორმალიზებული მექანიზმი, რომლის მექანიკური არსებობა ვერ უზრუნველყოფს საჯარო მოხელის საქმიანობის რეალიზების პროცესთან დაკავშირებულ ეთიკური სტანდარტების ცოდნას ან მოხელის მხრიდან მათი სავალდებულო დაცვის აღიარებას. მსოფლიო მასშტაბით, მოქმედებს არაერთი მექანიზმი, რომელიც მაქსიმალური ეფექტურობით ახდენს აღნიშნული საკითხის მოწესრიგებას. მათ შორისაა ამერიკის შეერთებული შტატების სამთავრობო ეთიკის ოფისის მიერ შემუშავებული „ეთიკური კონტრაქტი“,³⁰ რომელიც თანახმად კანდიდატი თანამდებობის დანიშვნამდე იღებს წერილობითი ფორმით დეკლარირებულ პასუხისმგებლობას, რომ იგი სრულფასოვნად იცნობს საჯარო სამსახურთან და მის მომავალ საქმიანობასთან დაკავშირებულ ეთიკურ მოთხოვნებს და იღებს ვალდებულებას განუხრელად დაიცვას ისინი.

აქ საყურადღებოა ის გარემოებაც, რომ „ეთიკური კონტრაქტი“-ს გაფორმებამდე, სამთავრობო ეთიკის ოფისის შესაბამისი წარმომადგენელი თანამდებობაზე დასანიშნ პირს აწვდის სრულ და ამომწურავ ინფორმაციას მის სამომავლო საქმიანობასთან დაკავშირებულ სამსახურებრივი ეთიკის ნორმებთან და მათ შორის საჩუქრის მიღების კუთხით მოქმედ რეგულაციებს. საჯარო მოხელის თანამდებობაზე დანიშვნამდე, სახელმწიფოს მხრიდან საჯარო მოხელის კანდიდატის სავალდებულო ინფორმირების მექანიზმის დანერგვა მხოლოდ ხელს შეუწყობს ქართული საჯარო სამსახურის შემდგომ გაჯანსაღებას.

სამსახურებრივ კოლეგებს შორის საჩუქრის ჩუქება/მიღების რეგლამენტის შემდგომი დეტალიზაცია

²⁹ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 44.

³⁰ ლაზარიაშვილი შ., „სამთავრობო ეთიკის ოფისის როლი აშშ-ს საჯარო სამსახურის ეთიკის დაცვის ფედერალურ სისტემაში“, სტუ, ბიზნეს-ინჟინერინგი, #1-2, 2017, გვ 288.

მოქმედი ქართული კანონმდებლობა საჯარო სამსახურში საჩუქრის ჩუქებას, დღეისათვის, ძირითადად აწესრიგებს აღმავალი ვექტორის, ანუ სამსახურებრივი იერარქიის ქვედა საფეხურზე მყოფ მოხელეთა მხრიდან საჩუქრის ჩუქებას ხელმძღვანელი მოხელის მიმართ, პოტენციური კორუფციის ნიშნების გამოვლენის და აღკვეთის მიზნით. ამასთანავე, ღიად რჩება საჩუქრის ჩუქება/გაცემის ჰორიზონტალური (კოლეგა-კოლეგა) და რაც კიდევ უფრო მნიშვნელოვანია - ვერტიკალური ხაზით (უფროსი->დაქვემდებარებული) ჩუქების იურიდიული ჩარჩო და რეგლამენტი. აღნიშნული იურიდიული დეფიციტის აღმოფხვრა მნიშვნელოვნად შეუწყობს ხელს საჩუქრის ერთიანი მარეგულირებელი ნორმატიული ჩარჩოს შექმნის საკითხს.

მოხელეთა გარკვეულ კატეგორიებზე საჩუქრის საერთო აკრძალვის შემოღება

ექვვარეშა, რომ მიღებულ საჩუქარს, მისი გადაცემის მომენტიდან (პირადი, სამსახურებრივი) დამოუკიდებლად, გააჩნია მნიშვნელოვანი ფსიქოლოგიური ფაქტორი ნებისმიერ ინდივიდზე და მათ შორის, რა თქმა უნდა საჯარო სექტორში დასაქმებულ ადამიანებზე. მიღებულ საჩუქარს განსაკუთრებით სენსიტიური ეფექტი აქვს იმ კატეგორიის მოხელეთა მიმართ, რომელთა საქმიანობას ყველაზე უშუალო გავლენა აქვს ცალკეულ ინდივიდთა ან ადამიანთა ჯგუფის ბედზე და კეთილდღეობაზე (მაგ: უმაღლესი პოლიტიკური თანამდებობები) ან რომელთა საქმიანობა საჯარო სამსახურში არ არის დროში რეგლამენტირებული (მაგ: მუდმივმოქმედი მოსამართლეები). შესაბამისად, საჯარო სამსახურში გარკვეულ მოხელეთა ამგვარ კატეგორიებზე არადიპლომატიურ/პროტოკოლური საჩუქრის მიღების საერთო აკრძალვა მნიშვნელოვნად შეუწყობს ხელს კორუფციული რისკების შემცირებას.

4.3. ინოვაციური მიდგომები საჯარო სამსახურში საჩუქრის განკარგვის კუთხით - საჩუქრის საზოგადოებრივი ინტერესების მიზნით გამოყენების მექანიზმის შემოღება

მრავალ ქვეყანაში მოქმედებს საჯარო მოხელეთა მიერ შიდა თუ გარე წყაროებით მიღებული საჩუქრების ერთიანი თუ ცალკეულ ინსტიტუტში არსებული რეესტრი, საცავი ან სხვა სახის საარქივო სტრუქტურა. აღნიშნულ მექანიზმებში შეიძლება ინახებოდეს და დაცული იყოს მრავალი ისტორიული, დიპლომატიური და საიუბილეო სიმბოლიზმის მატარებელი ექსპონატი, თუმცა, როგორც წესი კიდევ უფრო მრავალრიცხოვანია და რაიმე განსაკუთრებულ დატვირთვას მოკლებული ისეთი საჩუქრების ჩამონათვალი, რომელიც ამგვარ რეესტრში აღმოჩნდა მოხელეთა მიერ კეთილსინდისიერად გაკეთებული გაცხადების ან მონიტორინგის მექანიზმების მოქმედების შედეგად. ქვეყნის განვითარების, ეკონომიკური სიძლიერის ან სოციალური პოლიტიკის ეფექტიანობის მიუხედავად, მიზანშეწონილია ამგვარი საჩუქრის მატერიალური პოტენციალის გამოყენება და შესაბამისი აქტუალური მიმართულებით რეალიზება. საჯარო სამსახურში მიღებული და შესაბამისი წესით აკუმულირებული საჩუქრების მატერიალური რეალიზაციის განსხვავებულ და ინოვაციურ გზად არსებული საჯარო რესურსების (E-auction.ge) გამოყენებით, ქართულ რეალობაში შეიძლება ჩაითვალოს

საჯარო აუქციონის წესი ან ნივთის უსასყიდლო დონაცია კონკრეტული მიზნით მისი რეალიზების უფლების მინიჭების გზით.

დასკვნა

თანამედროვე საჯარო სისტემებში და უპირველეს ყოვლისა, განვითარებული დემოკრატიის ქვეყნებში დიდი ყურადღება ექცევა საჯარო სამსახურში საჩუქრის მიღების ფენომენს და მასთან დაკავშირებული პოტენციური რისკების თავიდან არიდების მექანიზმებს. ამ კუთხით, დღეისათვის მოქმედებს არაერთი, თავისი ბუნებით, რეგულირების მეთოდებით და სანქციების ზომებით განსხვავებული სამართლებრივი რეგულაციები, რომელთა საერთო მიზანს წარმოადგენს საჯარო მოხელეთა საქმიანობის მიუკერძოებლობის, საჯარო სამსახურის გამჭვირვალობისა და ობიექტურობის, ისევე როგორც საჯარო სამსახურის ერთიანი ეთიკურ-მორალური ფასეულობათა დაცვა და საზოგადოების წინაშე ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფა. დღეისათვის საქართველოში არსებული ნორმატიული ბაზა მოითხოვს განახლებასა და შემდგომ დეტალიზაციას, რამდენადაც არსებული კულტურულ-ისტორიული მემკვიდრეობისა და საზოგადოებაში არსებული ტრადიციების გათვალისწინებით, სამოქალაქო საზოგადოებაში ჯერ კიდევ სუსტია საჯარო მოხელეთა ანგარიშვალდებულების აღქმა და თავად საჯარო სამსახურის არსისა და ძირეულ ფასეულობათა შესახებ სრულფასოვანი წარმოდგენა. შესაბამისად, საჯარო სამსახურის დემოკრატიულობის ამალგების პრაქტიკულ ღონისძიებებთან ერთად, მნიშვნელოვანია საჯარო სამსახურის მარეგულირებელი საკანონმდებლო პერმანენტული განახლება და დახვეწა საუკეთესო და წარმატებული საერთაშორისო მაგალითების გათვალისწინებით.

