

ფონდი „ლია საზოგადოება – საქართველო“

თბილისი, 2016 წლის ოქტომბერი



Kingdom of the Netherlands

პუბლიკაცია მომზადებულია პროექტის „ევროკავშირ-საქართველოს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმების განხორციელების მონიტორინგი საზოგადოებრივი ორგანიზაციების კოალიციის მიერ“ ფარგლებში. პროექტი დაფინანსებულია საქართველოში ნიდერლანდების სამეფოს საელჩოს მიერ. დოკუმენტში წარმოდგენილი მოსაზრებები შესაძლოა, არ გამოხატავდეს საქართველოში ნიდერლანდების სამეფოს საელჩოს პოზიციას.

ავტორი:

ერეკლე ურუშაძე*

საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს სახელით

რეცენზენტი:

კორნელი კაკაჩია

თარგმანი:

ანა გეგეჭკორი



OPEN SOCIETY GEORGIA FOUNDATION
ფონდი „ლია საზოგადოება საქართველო“

წინამდებარე პოლიტიკის დოკუმენტი მოიცავს პერიოდს 2015 წლის ოქტომბრიდან 2016 წლის ოქტომბრამდე

დოკუმენტი მომზადებულია ფონდ „ლია საზოგადოება – საქართველო“ შიდა პროექტის ფარგლებში „ევროკავშირ-საქართველოს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმების განხორციელების მონიტორინგი საზოგადოებრივი ორგანიზაციების კოალიციის მიერ“. ტექსტისა და კომენტარების ავტორის მიერ გამოხატული შეხედულებები, მოსაზრებები და განაცხადები მხოლოდ მას ეკუთვნის და არ გამოხატავს ფონდ „ლია საზოგადოება – საქართველო“ მოსაზრებებს. შესაბამისად, ფონდი „ლია საზოგადოება – საქართველო“ მასალის შინაარსზე პასუხს არ აგებს.

საქართველოს საჯარო საქმეებში ეთიკური ქცევის უზრუნველყოფა: წესები, ტრენინგი და აღსრულება

პოლიტიკის დოკუმენტი

რეზიუმე

2004 წლის შემდეგ საქართველომ საგრძნობ წინსვლას მიაღწია კორუფციასთან ბრძოლის საქმეში და აღმოფხვრა მექრთამეობა საჯარო სერვისებში. მაგრამ კვლავ პრობლემაა კორუფციის სხვა, უფრო კომპლექსური სახეების აღმოფხვრა და ანტიკორუფციული წესებისა და რეგულაციების პრაქტიკაში თანმიმდევრული გამოყენების უზრუნველყოფა, უმეტესად იმის გამო, რომ მათ აღსრულებაზე პასუხისმგებელი უწყებები ან სუსტია და ან არ არსებობს.

საქართველოს ანტიკორუფციული სამართლებრივი ბაზა ზოგადად ძლიერია და შეესაბამება ამ სფეროში დამკვიდრებულ სათანადო საერთაშორისო პრაქტიკას. საჯარო მოხელეებისთვის განკუთვნილი ეთიკის კოდექსიც მოიცავს შესაბამისი საკითხების უმრავლესობას, თუმცა მასში არ შედის დებულებები ყოფილი საჯარო მოხელეების დასაქმებასთან დაკავშირებით სახელმწიფო სამსახურიდან მათი წასვლის შემდეგ.

ევროკავშირთან ასოცირების დღის წესრიგი საქართველოს მთავრობისგან მოითხოვს ქმედითი ზომების მიღებას კორუფციის, განსაკუთრებით მაღალი დონის კორუფციის, პრევენციის, გამოვლენისა და მასზე რეაგირებისთვის და ადმინისტრაციული რეფორმის განხორციელებას, რომელიც მიმართული იქნება ანგარიშვალდებული, ქმედითი, ეფექტიანი, გამჭვირვალე და პროფესიონალური საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბებისკენ. აღნიშნული მიზნების

* ერეკლე ურუშაძე პროგრამის მენეჯერი „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოში“ და ხელმძღვანელობს ორგანიზაციის კვლევით და ადვოკატირების მუშაობას ანტიკორუფციული პოლიტიკისა და რეფორმების სფეროში. მუშაობის დაწყებამდე იგი მუშაობდა აშშ-ის ეროვნული დემოკრატიის ინსტიტუტში, BBC-ს მონიტორინგის სამსახურში და მშვიდობის, დემოკრატიისა და განვითარების კავკასიურ ინსტიტუტში.

შესაბამისად, ასოცირების დღის წესრიგის განსახორციელებელ 2016 წლის სამოქმედო გეგმაში გათვალისწინებულია საჯარო მოხელეთა ტრენინგი საჯარო სექტორში ეთიკის საკითხებზე.

საჯარო სამსახურის ბიურომ 2016 წელს 61 ტრენინგი ჩაატარა და 1000-ზე მეტი ადამიანი მოამზადა. ტრენინგი ეხებოდა ყველა შესაბამის სფეროს, თეორიული სწავლა პრაქტიკულ მეცადინეობასთან ერთად მიმდინარეობდა. თუმცა ეს ტრენინგები საკმაოდ ზოგადი ხასიათის იყო შინაარსის თვალსაზრისით და არ იყო მორგებული სხვადასხვა სექტორის კონკრეტულ საჭიროებებზე ან ამ სექტორებში არსებულ კორუფციის რისკებზე.

ამიტომ მთავრობამ უნდა გააგრძელოს საჯარო მოხელეებისათვის ტრენინგების ჩატარება და ამ პროცესში ჩართოს იმ უწყებების წარმომადგენლები, რომელთაც ჯერ არ მიუღიათ სწავლებაში მონაწილეობა (როგორებიც არიან, მაგალითად, დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანოები და სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებული საწარმოები). მთავრობამ ასევე უნდა ჩაატაროს სახელმწიფოს მართვის სისტემის სხვადასხვა ნაწილში კორუფციის რისკების შეფასება და ამ შეფასების გათვალისწინებით შეიმუშაოს კონკრეტული სექტორებისთვის განკუთვნილი ტრენინგის კურსები. საქართველოსთვის სასარგებლო იქნებოდა ასევე არჩეული/პოლიტიკური თანამდებობის პირებისათვის ეთიკის საკითხებზე ტრენინგის ცალკე პროგრამის შემოღება.

გარდა ამისა, საქართველოს მთავრობამ ეთიკასთან/სამსახურებრივ კეთილსინდისიერებასთან დაკავშირებული წესების აღსრულებაზე პასუხისმგებლობა უნდა დააკისროს კონკრეტულ ორგანოებს და შესაძლოა ასევე შექმნას დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული უწყება პოლიტიკური თანამდებობის პირების მიერ ჩადენილი დარღვევების საკითხებზე სამუშაოდ.

შესავალი

2004 წლიდან საქართველომ გაატარა რიგი ამბიციური რეფორმებისა, რომელთა წყალობით თითქმის მთლიანად აღმოიფხვრა წვრილი კორუფცია და მექრთამეობა საჯარო სერვისებში და გაუმჯობესდა სამთავრობო ბიუროკრატის მუშაობა. მაგრამ საქართველო ჯერ ვერ მოერია კორუფციის უფრო რთულ სახეებს და ინტერესთა პოტენციურ თუ არსებულ შეუთავსებლობას და ვერ უზრუნველყო სამსახურებრივი კეთილსინდისიერება და პროფესიული ეთიკა საჯარო სექტორში. მართალია, ქვეყნის საკანონმდებლო ბაზა ბოლო ათწლეულის განმავლობაში გაუმჯობესებას განიცდიდა, მაგრამ შესაბამისი წესებისა და რეგულაციების პრაქტიკაში სათანადოდ გამოყენება მნიშვნელოვან გამოწვევად რჩებოდა.

2014 წელს ასოცირების შესახებ შეთანხმების ხელმოწერის შემდეგ საქართველოს მთავრობისა და ევროკავშირის მიერ მიღებულ ასოცირების დღის წესრიგში განსაზღვრულია საქართველოს ვალდებულება, მიიღოს „ადეკვატური ზომები საზოგადოების ყველა დონეზე, რათა მოხდეს

კორუფციის, განსაკუთრებით მაღალი დონის კორუფციის, პრევენცია, გამოვლენა და მასზე რეაგირება.¹ ასოცირების დღის წესრიგი საქართველოს მთავრობისგან ასევე მოითხოვს, განახორციელოს „ადმინისტრაციული რეფორმა, სადაც აქცენტი გაკეთდება საჯარო ადმინისტრირებასა და ანგარიშვალდებული, ქმედითი, ეფექტიანი, გამჭვირვალე და პროფესიონალური საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბებაზე“. საქართველოს მთავრობის 2016 წლის სამოქმედო გეგმა ასოცირების დღის წესრიგის განსახორციელებლად საჯარო სამსახურის ბიუროს აკისრებს ვალდებულებას, რეგულარულად ჩაუტაროს ტრენინგები საჯარო სამსახურში დასაქმებულ პირებს ეთიკის, მამხილებელთა დაცვისა და ადამიანური რესურსების მართვის საკითხებში.

ამ კონტექსტში მნიშვნელოვანია შემდეგი საკითხების განხილვა:

- მოიცავს თუ არა საქართველოს კანონები და კანონქვემდებარე აქტები ყველა იმ მთავარ საკითხს, რომლებიც რელევანტურია საჯარო სექტორში სამსახურებრივი კეთილსინდისიერებისა და სახელმწიფოს თანამდებობის პირთა და საჯარო მოხელეთა ეთიკური ქცევის უზრუნველყოფისათვის?
- არსებობს თუ არა მონიტორინგისა და აღსრულების ქმედითი მექანიზმები და პროცედურები, რომლებიც უზრუნველყოფს სამსახურებრივ კეთილსინდისიერებასთან დაკავშირებული წესების სათანადოდ და თანმიმდევრულად აღსრულებას?
- გადიან თუ არა სახელმწიფოს თანამდებობის პირები და საჯარო მოხელეები საკმარის მომზადებას საიმისოდ, რომ ჰქონდეთ არსებული რეგულაციების შესახებ ცოდნა და შეეძლოთ რეალურ ცხოვრებაში წამოჭრილ გამოწვევებთან გამკლავება?

საერთაშორისო პრაქტიკა და სტანდარტები

ეთიკური ქცევის წესების შემოღების და აღსრულების მნიშვნელობა ხაზგასმულია გაერო-ს ანტიკორუფციულ კონვენციაში, რომლის მიხედვით: „თითოეულმა მონაწილემ სახელმწიფომ ხელი უნდა შეუწყოს, სამსახურებრივ კეთილსინდისიერებას, კორუფციის არარსებობას და პასუხისმგებლობას თავის საჯარო მოხელეებს შორის, თავისი სამართლებრივი სისტემის ფუნდამენტური პრინციპების შესაბამისად,“ და ასევე „ყველა ღონე უნდა იხმაროს, რათა საკუთარი ინსტიტუციური და სამართლებრივი სისტემების ფარგლებში დაამკვიდროს საჯარო ფუნქციების შესრულებისას მართებული, ღირსეული და სათანადო მოქმედებისკენ მიმართული ქცევის კოდექსები ან სტანდარტები“. გაერო-ს ანტიკორუფციული კონვენცია ასევე განსაზღვრავს მის ხელმომწერთა ვალდებულებას, „ხელი შეუწყონ სასწავლო და ტრენინგის პროგრამების ჩატარებას იმისათვის, რომ [საჯარო მოხელეებს] მისცენ შესაძლებლობა, დააკმაყოფილონ საჯარო ფუნქციების შესრულებისას მართებული, ღირსეული და სათანადო მოქმედებისადმი წაყენებული მოთხოვნები და უზრუნველყონ მათთვის სპეციალიზებული და შესაფერისი ტრენინგები, რათა გაზარდონ მათი

¹ ევროკავშირი-საქართველოს ასოცირების დღის წესრიგი, http://eeas.europa.eu/delegations/georgia/documents/eap_aa/associationagenda_2014_en.pdf (ნანახია 2016 წლის 15 ივნისს).

ცოდნა საკუთარი ფუნქციების შესრულებისას კორუფციის რისკების შესახებ.²

მართალია სხვადასხვა ქვეყანაში ქცევის/ეთიკის კოდექსების შინაარსი მნიშვნელოვნად განსხვავებული იქნება, მაგრამ ამ ტიპის ნებისმიერი დოკუმენტი უნდა არეგულირებდეს გარკვეულ ძირითად საკითხებს. ამ თვალსაზრისით კარგი მაგალითია 2000 წელს ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის მიერ მიღებული „სახელმწიფოს თანამდებობის პირთა ქცევის სანიმუშო კოდექსი“. კოდექსი შემდეგ ძირითად სფეროებზე ამახვილებს ყურადღებას:

- ეთიკური ქცევის ზოგადი პრინციპები;
- სავარაუდო დარღვევათა შეტყობინება;
- ინტერესთა შეუთავსებლობა, დაინტერესების შესახებ განცხადება და შეუთავსებელი გარეშე ინტერესები;
- პოლიტიკური თუ საჯარო საქმიანობა;
- სახელმწიფოს თანამდებობის პირთა პირადი ცხოვრების დაცვა;
- საჩუქრები, რეაგირება არასათანადო შეთავაზებებზე და სხვების მხრიდან ზემოქმედებისადმი მიდრეკილება;
- სახელმწიფო ხელისუფლების ხელთ არსებული ინფორმაციის მიმართ მოპყრობა;
- საჯარო და ოფიციალური რესურსების გამოყენება;
- საქმიანობა საჯარო სამსახურიდან წასვლის შემდეგ (მათ შორის დასაქმება საჯარო სექტორიდან წასვლის შემდეგ) და ურთიერთობა ყოფილ სახელმწიფო თანამდებობის პირებთან;
- კორუფციის არარსებობისა და პროფესიული ეთიკის შემონახვა, მეთვალყურეობა და ანგარიშვალდებულება, კოდექსისა და სანქციების შესრულება.

აღსანიშნავია, რომ სანიმუშო კოდექსის მიხედვით, კოდექსი შეიძლება გავრცელდეს ასევე სახელმწიფო ფუნქციების განმახორციელებელ კერძო ორგანიზაციათა თანამშრომლებზეც.³

რასაკვირველია, არც ერთი ქცევის/ეთიკის კოდექსი არ იქნება ეფექტიანი, თუკი იმ სახელმწიფო თანამდებობის პირებს და საჯარო მოხელეებს, რომლებმაც უნდა შეასრულონ მისი დებულებები, მისი შინაარსი არ ეცოდინებათ. ამიტომ საჭიროა საჯარო სექტორში დასაქმებულ პირთა საფუძვლიანი და ყოვლისმომცველი ტრენინგი ეთიკის, სამსახურებრივი კეთილსინდისიერებისა და კორუფციის პრევენციის საკითხებზე.

² გაერო-ს კორუფციის საწინააღმდეგო კონვენცია, მუხლები 7-8

³ მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია № R (2000) 10 ნვერი სახელმწიფოებისათვის სახელმწიფოს თანამდებობის პირთა ქცევის კოდექსების შესახებ; მიღებულია მინისტრთა კომიტეტის მიერ 2000 წლის 11 მაისს გამართულ სხდომაზე.

სახელმწიფო თანამდებობის პირებისა და საჯარო მოხელეებისთვის ჩასატარებელმა ტრენინგმა ყურადღება უნდა გაამახვილოს ყველა შესაბამის წესსა და რეგულაციაზე (რომლებიც, იდეალურ შემთხვევაში, შესაბამის კანონებსა და კოდექსებში უნდა იყოს ასახული), თუმცა არსებობს რიგი მნიშვნელოვანი დამატებით გასათვალისწინებელი საკითხებისა:

ტრენინგის ტიპი - სახელმწიფო თანამდებობის პირებს და საჯარო მოხელეებს შეიძლება ჩაუტარდეთ ან (1) ზოგადი ტრენინგი, რომელიც მიზნად ისახავს კორუფციისა და ანტიკორუფციული ღონისძიებების გაგების ხელშეწყობას, ან (2) ტრენინგი, რომელიც კონცენტრირებული იქნება კონკრეტულ სექტორში არსებულ კორუფციის კონკრეტულ რისკებზე.

საჭიროებათა შეფასება - როდესაც ტრენინგის კურსი მიზნად ისახავს საჯარო სექტორის ამა თუ იმ სეგმენტის კონკრეტულ გამოწვევებზე ყურადღების გამახვილებას, იდეალურ შემთხვევაში მას წინ უნდა უძღოდეს კვლევა, რომელიც დაადგენს აღნიშნულ სეგმენტში სამსახურებრივ კეთილსინდისიერებასთან დაკავშირებულ ყველაზე გავრცელებულ რისკებს და, შესაბამისად, ტრენინგის საჭიროებებს.

თეორია და პრაქტიკა - მართალია, თეორიული ცოდნის მიწოდება მნიშვნელოვანია, მაგრამ თანამედროვე ტრენინგში უნდა შედიოდეს პრაქტიკული სავარჯიშოებიც, რომლებიც ასახავს იმ სიტუაციებს, რომელთაც ამა თუ იმ საჯარო დაწესებულებების თანამშრომლები შეიძლება შეხვდნენ რეალურ ცხოვრებაში.

მონაწილეთა შერჩევა - ვინაიდან ტრენინგისთვის გამოყოფილი ბიუჯეტი სავარაუდოდ არ იქნება დიდი მოცულობის, მნიშვნელოვანია ტრენინგში მონაწილეობის მისაღებად ყველაზე შესაფერისი პირების შერჩევა. ყველაზე ლოგიკური არჩევანია ახლად დაქირავებული თანამშრომლები ან მაღალი რანგის მოხელეები (რომელთაც შეუძლიათ ცოდნის გადაცემა დაქვემდებარებული პირებისათვის), ასევე ის თანამდებობის პირები, რომელთაც სავარაუდოდ კორუფციის მაღალი რისკები ემუქრებათ.

უფრო ფართო ანტიკორუფციულ პოლიტიკასთან ინტეგრირება - იმისათვის, რომ ტრენინგის პროგრამები ეფექტიანი იყოს, ისინი უნდა შემუშავდეს ზოგადი ანტიკორუფციული საქმიანობის ფარგლებში და არ უნდა იყოს ცალკე მდგომი ერთჯერადი ინიციატივები.⁴

საქართველოში არსებული საკანონმდებლო გაზა

საქართველოში საჯარო სექტორში სამსახურებრივი კეთილსინდისიერების, ეთიკისა და კორუფციის პრევენციის თვალსაზრისით არსებული ყველაზე მნიშვნელოვანი კანონები და კანონქვემდებარე აქტებია ახალი კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“ (რომლის ძალაში შესვლა 2017 წლის 1 იანვრისთვის არის დაგეგმილი) და კანონი „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“, ასევე მთავრობის დადგენილება „საჯარო დაწესებულებებში ეთიკისა და ქცევის ძირითადი წესების შეს-

⁴ „ტრენინგი ეთიკის საკითხებზე სახელმწიფო მოხელეებისათვის“, ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის აღმოსავლეთი ევროპისა და ცენტრალური აზიისათვის ანტიკორუფციული ქსელის და SIGMA-ს მიერ ერთობლივად მომზადებული კვლევა, 2013 წლის მარტი, 9-10; „ანტიკორუფციული ტრენინგი სექტორებში - არსებული მიდგომები, გამოცდილება და მონაცემები ეფექტიანობის შესახებ“, U4 ანტიკორუფციული რესურსცენტრი, 18 ივლისი, 2014 წ., 2-5.

ახებ“ (შემდგომში წინამდებარე დოკუმენტში მოიხსენიება როგორც „ეთიკის კოდექსი“), რომელიც უკვე მომზადებულია და ოფიციალურად სავარაუდოდ უახლოეს მომავალში დამტკიცდება.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონი⁵ ადგენს საქართველოში საჯარო სამსახურის ძირითად პრინციპებს, მათ შორის სამსახურებრივ კეთილსინდისიერებასთან (მაგალითად, მიუკერძოებლობასთან, ანგარიშვალდებულებასთან, პოლიტიკურ ნეიტრალურობასთან, გამჭვირვალობასთან) დაკავშირებულ პრინციპებს, საჯარო მოხელეთა უფლებებსა და პასუხისმგებლობას, სამსახურში აყვანის, დანიშნულების და სამსახურიდან განთავისუფლების წესებს, ასევე დისციპლინურ პასუხისმგებლობას დარღვევებისთვის (მათ შორის ეთიკის წესების დარღვევისთვის).

კანონი „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ პროფესიულ ეთიკასთან დაკავშირებულ უფრო დეტალურ წესებს ადგენს. გარდა სხვადასხვა ანტიკორუფციული რეგულაციისა, იგი მოიცავს თავს თანამდებობის პირთა ქცევის ზოგადი წესების შესახებ. აღნიშნულ თავში ხაზგასმულია „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონით დადგენილი საჯარო სამსახურის ძირითადი პრინციპები და, ამავე დროს, ჩამოყალიბებულია დამატებითი წესები, რომლებიც ეხება საჯარო ინფორმაციის მისაწვდომობას, ინტერესთა შეუთავსებლობას და საჩუქრებს.

ეთიკის კოდექსი ჯერ არ არის მიღებული, მაგრამ მისი წინასწარი ვერსია დაეგზავნა დაინტერესებულ მხარეებს და სამოქალაქო საზოგადოებრივ ორგანიზაციებს (მათ შორის „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“). ზემოთ განხილული ორი კანონის ანალოგიურად, კოდექსში ყურადღება გამახვილებულია საჯარო სამსახურის ძირითად პრინციპებზე, თუმცა იგი ადგენს კონკრეტულ წესებსაც რიგ სფეროებში, როგორც არის, მაგალითად, ინტერესთა შეუთავსებლობა, საჩუქრები, საჯარო მოხელეთა გამომხატვის თავისუფლება, დამოუკიდებლობა პროფესიულ საქმიანობაში, თანასწორობა, ანგარიშვალდებულება, ურთიერთობა ზემდგომ და დაქვემდებარებულ პირებს შორის, მამხილებლობა, გამჭვირვალობა, საჯარო ინფორმაციის მისაწვდომობა და მოქალაქეთა მონაწილეობა საჯარო სამსახურის საქმიანობაში. ეთიკის კოდექსის წინასწარი ვერსიის მიხედვით, კოდექსი იმოქმედებს საჯარო მოხელეებისა და სახელმწიფო თანამდებობის პირების მიმართ (გარდა პრეზიდენტის, პრემიერ-მინისტრის, პრალმენტის წევრების, მინისტრებისა და მოსამართლეებისა). აღნიშნული დოკუმენტის ამჟამინდელი ფორმულირება გვაფიქრებინებს, რომ იგი გავრცელდება მრჩეველებზე და სახელმწიფო დაწესებულებებში დროებით დასაქმებულ სხვა პირებზეც.⁶

მართალია ეთიკის კოდექსის წინასწარი ვერსია ზოგადად საფუძვლიანად არის ჩამოყალიბებული და მოიცავს იმ ძირითად საკითხთა უმრავლესობას, რომლებსაც უნდა არეგულირებდეს ამ ტიპის დოკუმენტი, მაგრამ მასში ერთი მნიშვნელოვანი ნაკლოვანებაა - კოდექსში არ არის დებულებები ყოფილი საჯარო მოხელეებისა და სახელმწიფო თანამდებობის პირების საქმიანობასთან და დასაქმებასთან დაკავშირებით საჯარო სამსახურის დატოვების შემდეგ. ზემოხსენებული ევროპის საბჭოს „სახელმწიფოს თანამდებობის პირთა ქცევის სანიმუშო კოდექსი“ კარგი მაგალითია ამ საკითხების დასარეგულირებლად.

⁵ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, მიღებულია 2015 წლის 27 ოქტომბერს.

⁶ „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ მიმონერა საჯარო სამსახურის ბიუროსთან, 2016 წლის სექტემბერი.

და მართალია, პირველად კანონმდებლობაში (კანონში „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“) შესულია ზოგიერთი დებულება საჯარო სამსახურის დატოვების შემდეგ დასაქმებასთან დაკავშირებით, მაგრამ ისინი არ არის საკმარისად დეტალურად განერილი და არ ეხება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა თანამდებობის პირებსა და მოხელეებს. გარდა ამისა, ევროპის საბჭოს „სახელმწიფოს თანამდებობის პირთა ქცევის სანიმუშო კოდექსში“ მოცემული რეკომენდაციის სანინააღმდეგოდ, ეთიკის კოდექსი არ ეხება სახელმწიფო ფუნქციების განმახორციელებელ კერძო ორგანიზაციათა თანამშრომლებს.

უნდა აღინიშნოს, რომ 2015 წელს მიღებულ ეროვნულ ანტიკორუფციულ სტრატეგიაშიც და მის განსახორციელებელ სამოქმედო გეგმაშიც ლაპარაკია ეთიკისა და ინტერესთა შეუთავსებლობის მარეგულირებელი წესების გადასინჯვის და საჯარო მოხელეებს შორის ტრენინგის პროგრამების მეშვეობით ამ წესების ცოდნის გაუმჯობესების საჭიროებაზე.⁷ ეს პოზიტიური ნაბიჯია სახელმწიფოს ზოგად ანტიკორუფციულ პოლიტიკაში ეთიკის საკითხებთან დაკავშირებული წესებისა და ტრენინგების ინტეგრირების თვალსაზრისით.

ტრენინგი ეთიკის საკითხებზე საჯარო

მოხელეებისათვის

საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ მონოდებული ინფორმაციით, 2016 წელს უკვე ჩატარდა 31 ტრენინგი ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების შესახებ და მომზადდა 556 ადამიანი. გარდა ამისა, ჩატარდა 30 ტრენინგი მამხილებელთა დაცვის საკითხებზე, რომელთა ფარგლებშიც 538 ადამიანი მომზადდა. აღნიშნული ტრენინგების მონაწილეებს შორის იყვნენ ადგილობრივი მმართველობის ორგანოებისა და საჯარო სამართლის იურიდიული პირების წარმომადგენლები. 2016 წლის ბოლომდე ჩატარდება ტრენინგები საჯარო მოხელეებისათვის ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოებიდან. ჩატარებული ტრენინგი ეხებოდა მნიშვნელოვან საკითხებს, მათ შორის ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესებს, ინტერესთა შეუთავსებლობას, საჩუქრებს, ქონებრივ დეკლარაციებს, დისციპლინურ სანქციებს, დასაქმებას საჯარო სამსახურიდან წასვლის შემდეგ და მამხილებელთა დაცვას.

აღსანიშნავია, რომ საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოსთვის“ მონოდებული ტრენინგების დღის წესრიგის მიხედვით, თეორიულ ნაწილთან ერთად, ტრენინგში შედიოდა როლების გათამაშება და მოდელირება. უმეტეს შემთხვევაში ტრენინგის მონაწილეებს შორის იყვნენ სახელმწიფო დაწესებულებათა ადამიანური რესურსების, შიდა აუდიტისა და იურიდიული დეპარტამენტების წარმომადგენლები, რაც გონივრული არჩევანია.⁸

ამავე დროს, როგორც ჩანს, ტრენინგის შინაარსი ერთნაირია ყველა სახელმწიფო დაწესებულების/მონაწილისათვის და, შესაბამისად, ტრენინგი არც სხვადასხვა სექტორში კორუფციის რისკების შეფასებას ეფუძნება და არც

⁷ საქართველოს მთავრობის დადგენილება №170 „საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიის და საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიის განხორციელების 2015-2016 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ“, 2015 წლის 20 აპრილი.

⁸ „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ მიმონერა საჯარო სამსახურის ბიუროსთან, 2016 წლის სექტემბერი.

იმგვარად არის დაგეგმილი, რომ დააკმაყოფილოს საჯარო სექტორის სხვადასხვა ნაწილის კონკრეტული საჭიროებები. ეს მნიშვნელოვანი ნაკლოვანებაა, თუ ამჟამინდელი ტრენინგი არ წარმოადგენს მხოლოდ პირველ ეტაპს, რომელსაც მოგვიანებით მოჰყვება კონკრეტული სექტორებისთვის სპეციალურად გამიზნული ტრენინგები. გაურკვეველია, არის თუ არა დაგეგმილი რაიმე ტრენინგი დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანოებისა და სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებული სანარმოების თანამშრომელთათვის. გარდა ამისა, ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის აღმოსავლეთი ევროპისა და ცენტრალური აზიისათვის ანტიკორუფციული ქსელის რეკომენდაციის თანახმად,⁹ საქართველოსთვის სასარგებლო იქნებოდა ეთიკის საკითხებზე ცალკე ტრენინგის კურსის ჩატარება პოლიტიკური/არჩეული სახელმწიფო თანამდებობის პირებისათვის, რომლებზეც არ ვრცელდება ამჟამინდელი ტრენინგები და ეთიკის კოდექსის წინასწარი ვერსია.

აღსრულება

მართალია, საქართველოს საკანონმდებლო ბაზა ზოგადად ძლიერია და შეესაბამება ამ სფეროში დამკვიდრებულ სათანადო საერთაშორისო პრაქტიკას, მაგრამ გამონაკლისად რჩება მისი თანმიმდევრული გამოყენებისა და არსებული რეგულაციების ეფექტიანი აღსრულების საკითხი.

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“ მიერ 2015 წელს გამოქვეყნებულ ანგარიშში აღნიშნული იყო, რომ, მიუხედავად იმისა, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლების სამინისტროთა უმეტესობაში არსებობდა ეთიკისა და კეთილსინდისიერებასთან დაკავშირებული წესების აღსრულებაზე პასუხისმგებელი შიდა დანაყოფები (უმეტეს შემთხვევაში ასეთი დანაყოფები შიდა აუდიტის განყოფილებებია), ამ დანაყოფების პრაქტიკული საქმიანობა არ იყო ზოგადად ეფექტიანი, ვინაიდან მათ 2010-2015 წლებში არ გამოუვლენიათ შესაბამისი წესების რაიმე დარღვევა, მიუხედავად მედიისა და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მიერ ამგვარი დარღვევების შესახებ არაერთი შეტყობინებისა. ანგარიშში ასევე ნახსენებია, რომ საქართველოს მარეგულირებელ კომისიებში არ არსებობს შიდა აღსრულების დანაყოფები. რაც შეეხება აღსრულების გარე მექანიზმებს, არც ანტიკორუფციულ საბჭოს და არც საჯარო სამსახურის ბიუროს არა აქვთ შესაბამისი უფლებამოსილება, ხოლო სახელმწიფო უშიშროების სამსახურის ანტიკორუფციული დეპარტამენტი უაღრესად დახურული უწყებაა, რის გამოც მისი მუშაობის ეფექტიანობის შეფასება ძალზე რთულია.¹⁰

საჯარო სამსახურის კეთილსინდისიერებისთვის საფრთხეს წარმოადგენს ასევე პოლიტიკური (პარტიული) ზემოქმედება, რაც ცხადყო 2012 წლის არჩევნების შედეგად მთავრობის ცვლილების შემდეგ საჯარო მოხელეთა მასობრივმა დათხოვნამ სამსახურიდან.¹¹ სახელმწიფო დაწესებულებებში უშიშროების ოფიცერთა ყოფნა კიდევ ერთი ფაქტორია, რომელიც საფრთხეს უქმნის საჯარო სამსახურის დამოუკიდებლობას და კეთილსინდისიერებას.¹²

⁹ „ტრენინგი ეთიკის საკითხებზე სახელმწიფო მოხელეებისათვის“, 9.

¹⁰ „საქართველოს ანტიკორუფციული კანონმდებლობა: პრაქტიკული განხორციელება“, „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“, 2015, http://www.transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/georgian_anti-corruption_legislation_implementation_report_eng.pdf (ნანახია 2016 წლის 11 ოქტომბერს).

¹¹ „საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასება 2015“, „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“, 2015, 54-55.

¹² „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“, „და კვლავ უშიშროების სამსახურის ოფიცრები“, <http://www.transparency.ge/en/node/4772> (ნანახია 2016 წლის 11 ოქტომბერს).

დასკვნა და რეკომენდაციები

საქართველომ მნიშვნელოვანი ნაბიჯები გადადგა იმისათვის, რომ გაეუმჯობესებინა საკანონმდებლო ნორმები, რომლებიც მიზნად ისახავს საჯარო სექტორში დასაქმებულ პირთა სამსახურებრივი კეთილსინდისიერების უზრუნველყოფას. აღნიშნული მიზნის მიღწევის მიმართულებით გადადგმული კიდევ ერთი ნაბიჯი იქნება საჯარო მოხელეთათვის განკუთვნილი ეთიკის კოდექსი, მისი დამტკიცების შემთხვევაში.

ასევე მნიშვნელოვანია საქართველოს სახელმწიფოს მართვის სისტემაში სამსახურებრივი კეთილსინდისიერების გასაზრდელად საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ 2016 წელს საჯარო მოხელეთათვის ჩატარებული ტრენინგები ეთიკის საკითხებზე. ტრენინგის პროგრამის მასშტაბი გვაძლევს საფუძველს ვივარაუდოთ, რომ პროგრამის გავლის შედეგად საჯარო მოხელეებს შორის მნიშვნელოვნად გაიზრდება არსებული რეგულაციების შესახებ ცოდნა.

ამავე დროს, საქართველოს საკანონმდებლო ბაზაში რჩება რიგი ნაკლოვანებებისა და ჯერ კიდევ არ არსებობს მოქმედი წესებისა და რეგულაციების აღსრულების ქმედითი მექანიზმი. საჯარო მოხელეთა ტრენინგშიც საჭიროა ცვლილებების შეტანა და გაუმჯობესება, რათა მოხდეს საჯარო სექტორის სხვადასხვა ნაწილის საჭიროებათა დაკმაყოფილება.

ქვემოთ მითითებულია ის ღონისძიებები, რომლებიც ხელს შეუწყობს საკანონმდებლო ბაზაში არსებული ნაკლოვანებების აღმოფხვრას და საჯარო მოხელეთათვის უფრო ეფექტიანი ტრენინგების ჩატარებას:

- სახელმწიფო მართვის სხვადასხვა სექტორში კორუფციის რისკების კვლევების ჩატარება და კონკრეტული სექტორებისთვის შესაბამისი ტრენინგ-პროგრამების შემუშავება;
- ეთიკის კოდექსში საჯარო სექტორიდან წასვლის შემდგომ დასაქმებასთან დაკავშირებული ნორმების ჩართვა და ამ ნორმების ტრენინგ-პროგრამებში ასახვა;
- ეთიკის საკითხებზე ტრენინგების ჩატარება დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანოებისა და სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებული სანარმოების წარმომადგენლებისათვის;
- ეთიკის საკითხებზე ტრენინგ-პროგრამების შემუშავება პოლიტიკური/არჩეული სახელმწიფო თანამდებობის პირებისათვის;
- საჯარო სამსახურზე პოლიტიკური (პარტიული) ზემოქმედების აღმოფხვრისკენ მიმართული ქმედითი ღონისძიებების გატარება;
- სამსახურებრივ კეთილსინდისიერებასთან დაკავშირებული რეგულაციების ქმედითი აღსრულების უზრუნველყოფა, მათ შორის, ამ ამოცანაზე პასუხისმგებლობის სპეციალური უწყებებისთვის დაკისრებით; დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული უწყების შექმნის საკითხის განხილვა პოლიტიკური თანამდებობის პირთა მიერ ჩადენილი დარღვევების საკითხებზე სამუშაოდ.

