ევროკავშირი
საქართველოსთვის
The European Union for Georgia

საჩუქრის პოლიტიკა საჯარო სამსახურში

საჩუქრის პოლიტიკა საჯარო სამსახურში

საერთაშორისო პრაქტიკისა და საქართველოს კანონმდებლობის

შედარებითი ანალიზი

ავტორი

ნინო ცუხიშვილი - ევროკავშირის პროექტის “საჯარო მმართველობის რეფორმის მხარდაჭერა საქართველოში” ეროვნული ექსპერტი ანტიკორუფციულ საკითხებში.

სახელმძღვანელო მომზადებულია ანტიკორუფციულ საკითხებში ამავე პროექტის საერთაშორისო ექსპერტთან, ჰენდრიკუს ვან ბოქსმეერთან კონსულტაციის შედეგად.

თარიღი

მაისი, 2020 წ.

ეს სახელმძღვანელო შექმნილია ევროკავშირის მხარდაჭერით. “საჯარო მმართველობის რეფორმის მხარდაჭერა საქართველოში” პროექტის ფარგლებში. მის შინაარსზე სრულად პასუხისმგებელია საჯარო სამსახურის ბიურო და სოფრეკო, პარტისიპთან და კონრად ადენაუერის ფონდთან ერთად და შესაძლოა, რომ იგი არ გამოხატავდეს ევროკავშირის შეხედულებებს.

სარჩევი

1. შესავალი 4
2. კვლევის მეთოდოლოგია 5
3. საჩუქრის პოლიტიკის არსი, მიზანი, პრინციპები 6
4. საჩუქრის განმარტება და დადგენილი შეზღუდვები 10
4.1. ნებადართული საჩუქარი 11
4.2. აკრძალული საჩუქარი 17
ა) გარე წყაროდან მიღებული საჩუქარი 17
ბ) შიდა წყაროდან მიღებული საჩუქარი 22
5. საჩუქრის პოლიტიკის მონიტორინგის მექანიზმები 23
5.1. საჩუქრის მიღების შიდა ინფორმირების მექანიზმი 23
5.2. საჩუქრის რეესტრი 25
5.3. საჩუქრის მითითება ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციაში 28
5.4. აკრძალული საჩუქრის მიღებისას გასატარებელი ღონისძიებები. 30
6. საჩუქრის პოლიტიკა საქართველოში 32
7. დასკვნა და რეკომენდაციები 40
დანართი 1. მოკლე შინაარსი (Executive Summary) 44

1. შესავალი

საჩუქრის პოლიტიკა საჯარო სამსახურში ინტერესთა კონფლიქტის გამოვლენისა და პრევენციის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მექანიზმია. საჩუქრის პოლიტიკის განსაზღვრა, ერთი მხრივ, საჯარო მოსამსახურეს გაუთვალისწინებელი გავლენის ან ზეწოლისგან იცავს, ხოლო, მეორე მხრივ, საჯარო დაწესებულების მიმართ საზოგადოების ნდობას ზრდის. იმის გათვალისწინებით, რომ საჯარო მოსამსახურის მიერ მიღებულმა საჩუქრმა შესაძლოა გავლენა მოახდინოს მის მიერ სამსახურებრივი უფლებამოსილების კეთილსინდისიერად განხორციელებაზე ან/და ეჭვქვეშ დააყენოს მიღებული გადაწყვეტილებების ობიექტურობა, სახელმწიფოს მიერ შემუშავებული საჩუქრის პოლიტიკა ნათელი, ეფექტური და ქმედითი უნდა იყოს.

წინამდებარე კვლევის მიზანია საჯარო სამსახურში საჩუქრის პოლიტიკასთან დაკავშირებით არსებული საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკისა და საქართველოს კანონმდებლობის შედარებითი ანალიზი. აღნიშნული კვლევა მნიშვნელოვანია საქართველოში არსებული საჩუქრის პოლიტიკის შესწავლისა და ანალიზის კუთხით, რადგან ამ საკითხის სათანადოდ მოწესრიგება მჭიდრო კავშირშია საქართველოში მიმდინარე საჯარო სამსახურის რეფორმასთან, რომლის ერთ-ერთი მთავარი მიზანი კეთილსინდისიერი საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბებაა.

კვლევა ოთხი ნაწილისაგან შედგება და შემდეგ საკითხებს მოიცავს: ა) საჩუქრის პოლიტიკის არსი, მიზანი და პრინციპები; ბ) საჩუქრის განმარტება და დადგენილი შეზღუდვები; გ) საჩუქრის პოლიტიკის მონიტორინგის მექანიზმები და დ) საქართველოს კანონმდებლობის შედარებითი ანალიზი. კვლევის პირველ ნაწილში განხილული იქნება საჩუქრის პოლიტიკის არსი, მიზანი და მისი როლი ინტერესთა კონფლიქტის პრევენციის პროცესში. კვლევის მეორე ნაწილი შეისწავლის საჩუქრის განმარტების ფარგლებსა და დადგენილ შეზღუდვებს, კერძოდ ნებადართული და აკრძალული, ასევე გარე და შიდა წყაროდან მიღებული საჩუქრების მოწესრიგებას. კვლევის მესამე თავი განიხილავს საჩუქრის პოლიტიკის მონიტორინგის მექანიზებს, როგორც საჯარო დაწესებულების შიგნით, ასევე საზოგადოებისათვის ხელმისაწვდომი ფორმით. ხოლო, საქართველოს კანონმდებლობის ანალიზი შეაფასებს

საქართველოში არსებული საჩუქრის პოლიტიკის შესაბამისობას საერთაშორისო სტანდარტებთან.

დასკვნის სახით, კვლევა წარმოადგენს რეკომენდაციებს საჩუქრის პოლიტიკის თაობაზე საქართველოს კანონმდებლობის გასაუმჯობესებლად.

2. კვლევის მეთოდოლოგია

კვლევის მომზადების პროცესში გამოყენებული იყო სამაგიდე კვლევისა (desk research) და შედარებითი ანალიზის მეთოდი. საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკის შესწავლისას ყურადღება გამახვილდა იმ ევროპული ქვეყნების გამოცდილებაზე, რომელთაც საქართველოს მსგავსი მმართველობის კულტურა და წარსული გამოცდილება აქვთ.

კვლევის ფარგლებში შემდეგი წყაროები იყო შესწავლილი:

1. საერთაშორისო ორგანიზაციების (გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია, ევროკავშირი, ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია) მიერ საჩუქრის პოლიტიკის თაობაზე შემუშავებული სახელმძღვანელოები და შინაგანაწესები;

2. ამერიკის შეერთებული შტატების, კანადის, ახალი ზელანდიის, დიდი ბრიტანეთისა და ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების კანონმდებლობა, კერძოდ: საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ საკანონმდებლო აქტები, საჯარო მოსამსახურეთა ეთიკის კოდექსები და ქცევის წესები;

3. საქართველოს კანონმდებლობა საჩუქრის პოლიტიკის თაობაზე, კერძოდ: საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ საქართველოს კანონი, საქართველოს მთავრობის დადგენილება „საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების განსაზღვრის შესახებ“ და ამავე
4. დადგენილების კომენტარები.

საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკის შესწავლისას, გაანალიზდა საჩუქრის პოლიტიკის ძირითად ასპექტები და მიმართულებები, ასევე გამოვლინდა ძირითადი მიგნებები და წარმატებული მაგალითები. ხოლო, საქართველოს კანონმდებლობის შესწავლისას ყურადღება გამახვილდა საჩუქრის პოლიტიკის არსებულ მოდელზე, ასევე იმ პრობლემებსა და ხარვეზებზე, რომელიც საჭიროებს გაუმჯობესებას.

3. საჩუქრის პოლიტიკის არსი, მიზანი, პრინციპები და განმსაზღვრელი ფაქტორები

საჩუქრის პოლიტიკის მიზანია საჯარო სამსახურში კეთილსინდისიერი და კორუფციისგან თავისუფალი გარემოს შექმნა, რაც საჯარო მოსამსახურის მიერ მიუკერძოებელი და თავისუფალი გადაწყვეტილებების მიღებას უზრუნველყოფს. საჯარო მოსამსახურის მიერ მიღებული საჩუქარი შესაძლებელია ზოგ შემთხვევაში ქრთამად იყოს მიჩნეული, რადგან ქრთამსა და საჩუქრს შორის არსებული ზღვარი ბუნდოვანი ხდება, როდესაც საჯარო მოსამსახურე თავს მჩუქებლის მიმართ დავალებულად გრძნობს და საჩუქრის სანაცვლოდ მინიჭებულ უფლებამოსილებას ბოროტად ან გადამეტებით იყენებს, ასევე მჩუქებელს სხვებთან შედარებით უპირატეს მდგომარეობაში აყენებს. შედეგად, საჯარო მოსამსახურის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები შესაძლებელია გასცდეს საკანონმდებლო მოწესრიგების ჩარჩოს და დისკრიმინაციის პრინციპს დაეფუძნოს. შესაბამისად, საჩუქრის პოლიტიკა ხელს უწყობს საჯარო მმართველობის ისეთი მნიშვნელოვანი პრინციპების დანერგვას, როგორიცაა კანონიერება, კეთილსინდისიერება, ობიექტურობა და მიუკერძოებლობა, თანასწორობა, დამოუკიდებლობა, გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება.

საჩუქრის პოლიტიკა მოიცავს ისეთ საკითხებს, როგორიცაა: ა) საჩუქრის არსისა და კატეგორიების განსაზღვრა; ბ) საჩუქრის მიღებასთან დაკავშირებული შეზღუდვების დადგენა და გ) დადგენილი შეზღუდვების აღსრულებისა და მონიტორინგის სისტემის შემუშავება. საჩუქრის არსისა და კატეგორიების განსაზღვრა გულისხმობს საჩუქრის განმარტებას, ნებადართული და აკრძალული საჩუქრების განსაზღვრას. საჩუქრის მიღებასთან დაკავშირებული შეზღუდვები მოიცავს საჩუქრის ღირებულების ზღვრის დადგენას, საჩუქრის მიღების წყაროების იდენტიფიცირებასა და მჩუქებელ პირთა გარკვეული კატეგორიის შეზღუდვას. ხოლო, საჩუქრის პოლიტიკის აღსრულებისა და მონიტორინგის

სისტემა გულისხმობს საჩუქრის მიღების პროცედურის განსაზღვრას, ნებადართული საჩუქრის დეკლარირებას, აკრძალული საჩუქრის დაბრუნებას, საჯარო დაწესებულების მიერ პასუხისმგებელი პირების გამოყოფასა და შესაბამისი ინსტიტუციური მექანიზმების დანერგვას.

საჩუქრის პოლიტიკა შესაძლებელია აისახოს, როგორც საკანონმდებლო ნორმებში, ასევე აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ მიღებულ დადგენილებებსა და საჯარო დაწესებულებათა ან/და პროფესიულ ეთიკის კოდექსებში. საჩუქრის პოლიტიკის რეგულირებისათვის სამართლებრივი მექანიზმის შერჩევა მნიშვნელოვნად დამოკიდებულია აღსრულების სისტემის ხასიათსა და სიმკაცრეზე.

საჩუქრის პოლიტიკის შემუშავება ეფუძნება შემდეგ პრინციპებს[1]:

ა) მიუკერძოებლობა, დამოუკიდებლობა და გავლენისგან თავისუფლება - საჩუქრის პოლიტიკის შემუშავებისას განისაზღვრება მოახდენს თუ არა ნებადართული საჩუქარი პირდაპირ ან/და ირიბ გავლენას საჯარო მოსამსახურის მიერ განხორციელებულ საქმიანობაზე, იგრძნობს თუ არა საჯარო მოსამსახურე მჩუქებლის ან მისი ოჯახის წევრის მიმართ თავს დავალებულად და აღიქმება თუ არა საზოგადოების მხრიდან საჯარო მოსამსახურის მიერ მიღებული საჩუქარი მისაღებ გადაწყვეტილებებზე გავლენის მომხდენად.

ბ) გონივრულობა, ზომიერება და შესაბამისობა - საჩუქრის პოლიტიკა ასევე ადგენს ნებადართული საჩუქრის გონივრულობისა და ზომიერების ფარგლებს, რასაც უზრუნველყოფს საჩუქრის კატეგორიების, მჩუქებელ პირებზე შეზღუდვის დადგენისა და აკრძალული და ნებადართული საჩუქრების განსაზღვრის გზით. საჩუქრის პოლიტიკა ასევე ითვალისწინებს დადგენილი შეზღუდვების საჯარო მოსამსახურის სამსახურებრივ უფლებამოსილებებთან შესაბამისობას.

გ) გამჭვირვალობა, ანგარიშვალდებულება და საზოგადოების ნდობა - საჩუქრის პოლიტიკის შემუშავებისას ყურადღება ექცევა საჯარო მოსამსახურის მიერ ნებადართული საჩუქრის მიღებისას მისი გასაჯაროების შედეგებს, როგორც საჯარო დაწესებულების შიგნით

[1] Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), Managing conflict of interest in Public Sector, Toolkit, 2005, 45.

(ხელმძღვანელისა და კოლეგების დამოკიდებულება), ასევე საჯარო დაწესებულების გარეთ (საჯარო დაწესებულების პარტნიორების, მედიისა და საზოგადოების დამოკიდებულება). ამ შემთხვევაში განისაზღვრება არის თუ არა საჯარო მოსამსახურე მზად გაასაჯაროოს

დ) პროფესიული ურთიერთობის შენარჩუნება საჩუქრის მიმღებსა და მჩუქებელს შორის - საჩუქრის პოლიტიკის განსაზღვრისას ფასდება დადგენილი შეზღუდვები უზრუნველყოფს თუ არა საჩუქრის მიმღებსა და მჩუქებელს შორის პროფესიული ურთიერთობის შენარჩუნებას. ეს პრინციპი მნიშნელოვანია, როგორც საჯარო მოსამსახურის მიერ საჩუქრის გარე წყაროდან მიღებისას, ასევე კოლეგებს (განსაკუთრებით ხელმძღვანელ და დაქვემდებარებულ პოზიციაზე მყოფ პირებს) შორის საჩუქრის მიცემისას.

ე) პირადი პასუხისმგებლობა - საჩუქრის პოლიტიკის აღსრულება ეფუძნება საჯარო მოსამსახურის პირადი პასუხისმგებლობის პრინციპს. იმის გათვალისწინებით, რომ საჯარო მოსამსახურე დამოუკიდებლად იღებს გადაწყვეტილებას საჩუქრის მიღებასთან დაკავშირებით, ამ გადაწყვეტილების შედეგები პირადი პასუხისმგებლობის დადგომას იწვევს. საჯარო დაწესებულებამ შესაძლოა დანერგოს შიდა მექანიზმები (უშუალო ხელმძღვანელის თანხმობა, ეთიკის კომისიონერი, ინტერესთა კონფლიქტის საბჭო), რომელიც დაეხმარება საჯარო მოსამსახურეს გადაწყვეტილების მიღებისას და გადაინაწილებს მის პასუხისმგებლობას.

საერთაშორისო პრაქტიკის შედარებითი ანალიზი ცხადყოფს, რომ ***საჩუქრის პოლიტიკის ფორმირებაზე გავლენას ახდენს ისეთი ფაქტორები, როგორიცაა: ა) ქვეყნის კონკრეტული სამართლებრივი ოჯახისადმი მიკუთვნება; ბ) მმართველობითი ტრადიცია და კულტურა, გ) ქვეყნის ისტორიული გამოცდილება კორუფციასთან ბრძოლის თვალსაზრისით.*** შესაბამისად, საჩუქრის პოლიტიკაზე მსჯელობისას, ქვეყნების სამი ჯგუფი შეგვიძლია გამოვყოთ:

ა) კონტინენტური ევროპის ქვეყნები - კონტინენტური ევროპის ქვეყნებისათვის დამახასიათებელია კანონის უზენაესობის კულტურა და მისი დანერგვის ხანგრძლივი ისტორიული გამოცდილება, რაც ასევე აისახა საჩუქრის პოლიტიკის ფორმირებაზეც. კონტინენტური ევროპის ქვეყნები საჩუქრის პოლიტიკას რბილი სამართლის (soft law) ნორმების, კერძოდ ეთიკის კოდექსის ან ქცევის წესების საფუძველზე ადგენენ. აღნიშნული ნორმები ძირითად აქცენტს კეთილსინდისიერების პრინციპზე აკეთებენ და ნებადართული ან

აკრძალული საჩუქრები დეტალურად არ განისაზღვრება. კონტინენტური ევროპის ქვეყნებს ასევე არ აქვთ საჩუქრის პოლიტიკის ძლიერი აღსრულების მექანიზმი, რადგან საჯარო მოსამსახურეების მიერ კეთილსინდისიერების პრინციპის აღქმა და დაცვა მმართველობითი ტრადიციის ნაწილია. კვლევაში წარმოდგენილი კონტინენტური ევროპის ქვეყნებია საფრანგეთი, გერმანია, იტალია, ნიდერლანდები, ხორვატია და სლოვენია.

ბ) პრეცედენტული სამართლის მქონე ქვეყნები - პრეცედენტული სამართლის ქვეყნებისათვის დამახასიათებელია საჯარო ინტერესის კულტურა, რაც საჯარო და კერძო სექტორებს შორის არსებულ ზღვარს ამცირებს და ახალი საჯარო მმართველობის სისტემა, რაც საჯარო პოლიტიკის ფორმირების პროცესში კერძო სექტორისათვის დამახასიათებელი მექანიზმების დანერგვას უზრუნველყოფს. შესაბამისად, ამ ქვეყნებში საჩუქრის პოლიტიკა მიზნად ისახავს დაიცვას საჯარო სამსახური კერძო სექტორის და ბიზნეს მექანიზმების დანერგვის შედეგად წარმოშობილი შესაძლო კორუფციული რისკებისგან. შედეგად, პრეცედენტული სამართლის მქონე ქვეყნებში საჩუქრის პოლიტიკა საკანონმდებლო დონეზე დეტალურად არის მოწესრიგებული. კვლევაში წარმოდგენილი პრეცენდენტული სამართლის ქვეყნებია აშშ, დიდი ბრიტანეთი, ირლანდია, კანადა და ახალი ზელანდია.

გ) ყოფილი სოციალისტური მმართველობის ქვეყნები- ყოფილი სოციალისტური მმართველობის ქვეყნებში არსებულმა მმართველობის კულტურამ ხელი შეუწყო კანონისადმი ნიჰილიზმისა და მზარდი კორუფციული პრაქტიკის ჩამოყალიბებას. სოციალისტური მმართველობის „მემკვიდრეობასთან“ საბრძოლველად ქვეყნებმა აქტიური ნაბიჯების გადადგმა დაიწყეს კანონის უზენაესობის ხელშეწყობისა და ძლიერი ანტიკორუფციული პოლიტიკის შემუშავების გზით. ამ ქვეყნებში საჩუქრის პოლიტიკა კორუფციასთან ბრძოლის (მათ შორის ქრთამის მიცემა და აღება) ერთ-ერთი მექანიზმია. შედეგად, საჩუქრის პოლიტიკა კანონის დონეზე დეტალურად წესრიგდება და მისი აღსრულების მექანიზმებიც კონტინენტური ევროპის ქვეყნებთან შედარებით მკაცრია. ეს ქვეყნები აქტიურ ღონისძიებებს ატარებენ საჯარო მოსამსახურებში კეთილსინდისიერების პრინციპის თაობაზე ცნობიერების ამაღლების მიზნით, რაც ხელს უწყობს მმართველობითი კულტურის ცვლილებას. კვლევაში განხილული ყოფილი სოციალისტური მმართველობის ქვეყნებია: ლიეტუვა, ლატვია, ესტონეთი, პოლონეთი, ბულგარეთი, ჩეხეთი, სლოვაკეთი, უნგრეთი, რუმინეთი,

გარდა ამისა, კვლევა მოიცავს ***საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ მათ სისტემაში დასაქმებული მოსამსახურეებისათვის დამტკიცებული შინაგანაწესების შედარებით ანალიზს,*** რომლებსაც ასევე საჩუქრის მკაცრი პოლიტიკა ახასიათებთ მათი სტატუსისა და როლის გათვალისწინებით ეროვნულ სახელმწიფოებთან ურთიერთობის კონტექსტში.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ საჩუქრის პოლიტიკის ფორმირებისას მნიშვნელოვანია გათვალისწინებული იყოს კონკრეტული ქვეყნის მახასიათებლები და შესწავლილი იყოს ის ფაქტორები, რომელიც ასახვას პოვებს შესაბამისი მარეგულირებელი ჩარჩოს შერჩევისას. ამ მიზნით, საქართველოსთვის განსაკუთრებით საინტერესოა ყოფილი სოციალისტური მმართველობის ქვეყნების გამოცდილება, თუმცა კონტინენტური ევროპისა და პრეცედენტული სამართლის ქვეყნების გამოცდილების გაცნობა ხელს მნიშვნელოვნად შეუწყობს საჩუქრის პოლიტიკის თაობაზე საერთაშორისო გამოცდილების ერთიანი სურათის დანახვასა და სხვადასხვა ალტერნატივებიდან საქართველოსათვის შესაფერისი მოდელის შერჩევას.

4. საჩუქრის განმარტება და დადგენილი შეზღუდვები

საერთაშორისო პრაქტიკის კვლევა ცხადყოფს, რომ ***საჩუქარი ფართოდ განიმარტება და მოიცავს არა მხოლოდ საჯარო მოსამსახურისათვის უსასყიდლოდ ან შეღავათიან ფასში გადაცემულ ქონებას და მომსახურებს, ასევე ნებისმიერ სარგებელს ან სტუმართმოყვარეობის გამოხატულებას, რომელიც საჯარო მოსამსახურემ მიიღო მისი სტატუსიდან გამომდინარე და წარმოადგენს ზოგადი წესიდან გამონაკლისს.***[2] სტუმართმოყვარეობის გამოხატულება გულისხმობს საჯარო მოსამსახურისათვის გასტრონომიული, დასასვენებელი ან გასართობი ღონისძიების უსასყიდლოდ ან შეღავათიან ფასში შეთავაზებას, სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებისას (ოფიციალური შეხვედრისას, მივლინებისას) ან სამსახურისგან თავისუფალ დროს.[3] საერთაშორისო პრაქტიკის კვლევა ადასტურებს, რომ საჯარო მოსამსახურისათვის საჩუქრის მიღებისას დადგენილი შეზღუდვები ასევე ვრცელდება მათი ოჯახის წევრებზე,

[2] Organization for Economic Cooperation and development, Sigma paper #36 on Conflict of Interest Policies and practices in nine EU member states: A comparative review, 2007, 10.
[3] იხ. სქოლიო 1, გვ. 46.

რადგან ოჯახის წევრის მიერ მიღებულ საჩუქარს შესაძლოა არაპირდაპირი გავლენა ჰქონდეს საჯარო მოსამსახურის მიერ უფლებამოსილების განხორციელებაზე.

საერთაშორისო პრაქტიკის მიხედვით, სახელმწიფოებს მრავალფეროვანი მიდგომა აქვთ საჩუქრის პოლიტიკასთან დაკავშირებით, რაც გამოიხატება საჩუქრის მიმღებ პირთა წრის, ნებადართული და აკრძალული საჩუქრების, ასევე საჩუქრის ღირებულების განსაზღვრაში. ***საჩუქრის კლასიფიკაცია ხდება ნებადართული, აკრძალული და დეკლარარირებული საჩუქრის კატეგორიების მიხედვით, ასევე ზოგიერთი ქვეყნის კანონმდებლობა ერთმანეთისგან ასხვავებს შიდა და გარე წყაროებიდან მიღებულ საჩუქარს.*** საჩუქრის კლასიფიკაცია მნიშვნელოვანია მათთვის განსხვავებული რეგულირების დადგენის მიზნებისთვის.

4.1. ნებადართული საჩუქარი

საერთაშორისო პრაქტიკის ანალიზის მიხედვით, საჩუქრის პოლიტიკა ადგენს საჯარო სამსახურში ნებადართული საჩუქრის კრიტერიუმებს, გარემოებებსა და მინიმალურ ღირებულებას. შესწავლილი ქვეყნის სამართლებრივ აქტებში, ***ნებადართული საჩუქრის განსაზღვრა სხვადასხვა საკანონმდებლო ტექნიკის გამოყენებით ხდება, როგორიცაა:***

- საჩუქრის განმარტებიდან გარკვეული სახის ქონების, სარგებლის ან მომსახურების გამორიცხვა;
- პირთა წრის განსაზღვრა, რომელთაგან მიღებული ქონება, სარგებელი ან მომსახურება არ ჩაითვლება საჩუქრად;
- ნებადართული საჩუქრის ღირებულების ზედა ზღვრის განსაზღვრა (ერთჯერადად/ყოველწლიურად; ერთი ან რამდენიმე წყაროდან);
- საჩუქრის მიღებაზე დაწესებული შეზღუდვებიდან საგამონაკლისო შემთხვევების ან გარემოებების დადგენა.

საერთაშორისო პრაქტიკის ანალიზის მიხედვით, ნებადართულ საჩუქრებად მიიჩნევა:

- ოჯახის წევრის ან ნათესავისგან მიღებული საჩუქარი;
- საჩუქარი, რომელის მიღება არ უკავშირდება სამსახურებრივი საქმიანობის განხორციელებას;
- დიპლომატიური ურთიერთობის ან საქმიანი ვიზიტისას მიღებული საჩუქარი;
- მნიშვნელოვანი სოციალური მოვლენის ან მიღწევის აღსანიშნავად მიღებული სიმბოლური ხასიათის საჩუქარი;
- საჩუქარი აკმაყოფილებს თავაზიანობის, სტუმართმოყვარეობისა და პროტოკოლის ნორმალურ სტანდარტს;
- გამომდინარეობს საჯარო სამსახურში დამკვიდრებული ტრადიციებიდან.

ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) მიერ საჩუქრის პოლიტიკის თაობაზე მომზადებული სახელმძღვანელოს მიხედვით, საჩუქრად არ ითვლება ოჯახის წევრის ან ნათესავისგან მიღებული საჩუქარი. ასევე, ნებადართულ საჩუქრებს მიეკუთვნება საჯარო მოსამსახურის მიერ მნიშვნელოვანი სოციალური მოვლენის (როგორიცაა: დაბადების დღე, ქორწინება, რელიგიური დღესასწაული) ან მიღწევის (პროფესიული წარმატება, პენსიაზე გასვლა) აღსანიშნავად მიღებული საჩუქარი.[4]

ყოფილი სოციალისტური მმართველობის მქონე ქვეყნებიდან ნებადართული საჩუქრის რეგულირება განხილულია ესტონეთის და ლიეტუვას მაგალითზე, სადაც დეტალურად არის მოწესრიგებული ნებადართული საჩუქრების ჩამონათვალი და შესაძლო გამონაკლისები.

ესტონეთის ანტიკორუფციული კანონის თანახმად, ნებისმიერი საჩუქარის ან სარგებლის მიღება, რომელიც არ ასოცირდება საჯარო მოსამსახურის სამსახურებრივი უფლებამოსილების განხორციელებასთან ან რომელიც არსებული ტრადიციის მიხედვით თავაზიანობის გამოხატულებად მიიჩნევა, არ არის კორუფციული რისკის მატარებელი და ნებადართულია.[5] ესტონეთის საჯარო სამსახურის ეთიკის კოდექსი ასეთ გამონაკლისებად

[4] Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), Managing conflict of interest in Public Sector, Toolkit, 2005, 47.

[5] ესტონეთის ანტიკორუფციული კანონი, მიღებულია 06.06.2012, ძალაში შევიდა 01.04.2013, მე-4 მუხლის 1-ლი პუნქტი. ხელმისაწვდომია:

მიიჩნევს: ა) დიპლომატიური ან ოფიციალური ვიზიტის დროს მიღებულ საჩუქრებს; ბ) საჯარო დაწესებულების პარტნიორი ორგანიზაციების მიერ გადაცემულ სიმბოლურ საჩუქრებს საჯარო ღონისძიებების ან დღესასწაულების დროს; გ) სიმბოლური ხასიათის საჩუქრებს დაბადების დღის, საჯარო და რელიგიური დღესასწაულების აღსანიშნავად.

საჯარო სამსახურში საჯარო და კერძო ინტერესების რეგულირების შესახებ ლიეტუვას კანონი, საჯარო სამსახურში საჩუქრის მიღებაზე დაწესებულ შეზღუდვებს არ ავრცელებს იმ საჩუქრებზე, რომელიც საჯარო მოსამსახურემ დიპლომატიური ურთიერთობის ან საქმიანი ვიზიტებისას მიიღო ან საჯარო სამსახურში არსებული ტრადიციებიდან გამომდინარეობს.

ნებადართული საჩუქრის დეტალური მოწესრიგება ასევე დამახასიათებელია პრეცედენტული სამართლის ქვეყნებისათვის, როგორიცაა აშშ და კანადა.

აშშ-ის აღმასრულებელი ხელისუფლების მოსამსახურეებისათვის დადგენილი ეთიკური სტანდარტების მიხედვით, საჯარო მოსამსახურის მიერ გარე წყაროდან საჩუქრის მიღება ნებადართულია შემდეგ შემთხვევებში:

- საჩუქრის ღირებულება 20 დოლარზე ნაკლებია;
- საჩუქარი მიღებულია ოჯახის წევრისგან ან მეგობრისგან, რომელთანაც საჯარო მოსამსახურეს ხანგრძლივი და ახლო ურთიერთობა აკავშირებს;
- შეღავათები და შესაძლებლობები, რომელიც ყველა საჯარო მოსამსახურისთვის არის შეთავაზებული და არ წარმოადგენს საერთო წესიდან გამონაკლისს;
- შეღავათები და შესაძლებლობები, რომელსაც საჯარო მოსამსახურე იღებს ისეთი წყაროსგან, რომლის წევრობაც საჯარო სამსახურთან არ არის დაკავშირებული; ე) საპატიო ჯილდო ან ხარისხი;
- სამსახურებრივი მივლინების დროს მიღებული სტუმართმოყვარეობის გამოხატულების შემთხვევები (კვებითი, კულტურული და გასართობი ღონისძიებები);

http://europam.eu/data/mechanisms/COI/COI%20Laws/Estonia/Estonia_Anticorruption%20Act_2012_amended%202016.pdf.

- ნებისმიერი საჩუქარი, რომელიც საჯარო მოსამსახურის სამსახურებრივი საქმიანობას არ უკავშირდება.[6]

ხოლო, ამავე დოკუმენტის მიხედვით, საჯარო მოსამსახურის მიერ შიდა წყაროდან საჩუქრის მიღებისას დადგენილი საგამონაკლისო შემთხვევებია:

- საჩუქრის ღირებულება 10 დოლარზე ნაკლებია;
- განსაკუთრებული მოვლენების აღსანიშნავად, როგორიცაა: დაბადების დღე, ქორწინება, შვილის შეძენა და დახმარების გაწევის მიზნით, როგორიცაა ავადმყოფობა;
- სამსახურებრივი ურთიერთობის შეწყვეტის შემთხვევებში, როგორიცაა: პენსიაზე გასვლა, დაწინაურება, სხვა სამსახურში გადასვლა;
- აკვების ან სასმლის გაზიარება ოფისში ყოფნისას.[7]

კანადის საჯარო მოსამსახურეთა ეთიკის კოდექსი განმარტავს, თუ რა შემთხვევაში არის საჩუქრის მიღება ნებადართული, მათ შორისაა:

- საჩუქარი არის დაბალი ღირებულების და მისი მიღება იშვიათად ხდება;
- საჩუქარი ისეთი ღონისძიებებს ან აქტივობებს უკავშირდება, რომელიც საჯარო მოსამსახურის სამსახურებრივი საქმიანობიდან არ გამომდინარეობს;
- საჩუქარი აკმაყოფილებს თავაზიანობის, სტუმართმოყვარეობისა და პროტოკოლის ნორმალურ სტანდარტს;
- საჩუქარი არ აზიანებს საჯარო მოსამსახურის კეთილსინდისიერებას ან საჯარო დაწესებულების რეპუტაციას.[8]

საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკის ანალიზი გვიჩვენებს, რომ ნებადართული საჩუქრის ღირებულების განსაზღვრა თანაბრად დამახასიათებელია, როგორც კონტინენტური ევროპის

---

[6] აშშ-ის სამთავრობო ეთიკის ბიურო, აღმასრულებელი ხელისუფლების შტოს მოსამსახურეებისათვის დადგენილი ეთიკური სტანდარტები, მიღებულია 2002 წელს, 2635.204 პარაგრაფი. ხელმისაწვდომია: https://www.oge.gov/Web/oge.nsf/Resources/Standards+of+Ethical+Conduct+for+Employees+of+the+Executive+Branch.

[7] იქვე, 2635.301 პარაგრაფი.

[8] კანადის მთავრობა, ღირებულებები და ეთიკა საჯარო სამსახურში, ხელმისაწვდომია: https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=25049.

ქვეყნების, ასევე პრეცედენტული სამართლისა და ყოფილი სოციალისტური მმართველობის ქვეყნებისათვის. ნებადართული საჩუქრის ღირებულება მინიმალური, ფიქსირებული და ყველა საჯარო მოსამსახურისათვის ერთიანია. შესწავლილი ქვეყნების ნაწილი ნებადართული საჩუქრის ღირებულებაზე შეზღუდვებს განასხვავებს ერთჯერადად ან წლიურად მიღებული საჩუქრების მიხედვით. საერთაშორისო პრაქტიკის ანალიზის მიხედვით, ნებადართული საჩუქრის ღირებულება არ განისაზღვრება საჯარო მოსამსახურის ანაზღაურების პროცენტული ოდენობით.

ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებსა და აშშ-ში, ნებადართული საჩუქრის ღირებულება მერყეობს 100 ევროს ფარგლებში და იგი ძირითადად სიმბოლური ხასიათის საჩუქრებს მიემართება. ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის მიერ (OECD) შემუშავებული ქცევის წესების თანახმად, ორგანიზაციის მოსამსახურეს დაწესებულებიდან სპეციალური ნებართვის გარეშე შეუძლია მხოლოდ პროტოკოლური საჩუქრისა და ჩვეულებაზე დაფუძნებული სტუმართმოყვარეობის გამოვლენის მიღება, რომლის ღირებულება 100 ევროზე ნაკლებია.[9] გერმანიის საჯარო სამსახურში საჯარო მოსამსახურეს საჩუქრის მიღება შეუძლია მხოლოდ უშუალო ხელმძღვანელის წინასწარი თანხმობით და საჩუქრის ღირებულება არ უნდა აჭარბებდეს 25 ევროს.[10] ნიდერლანდების საჯარო სამსახურის ეთიკის კოდექსის მიხედვით, საჯარო მოსამსახურისათვის ნებადართული საჩუქრის ღირებულებამ არ უნდა აღემატებოდეს 50 ევროს.[11] საჯარო სამსახურში საჯარო და კერძო ინტერესების რეგულირების შესახებ ლიეტუვას კანონით, სიმბოლური ხასიათის საჩუქრის ღირებულება არ უნდა აღემატებოდეს 30 ევროს.[12] ხორვატიის მთავრობის დადგენილება საჯარო მოსამსახურეთა მიერ საჩუქრის მიღების წესის თაობაზე განსაზღვრავს, რომ საჯარო

---

[9] ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია (OECD), ორგანიზაციის მოსამსახურეთა ეთიკის კოდექსი, მე-9 მუხლი, ხელმისაწვდომია: https://www.oecd.org/legal/Code_of_Conduct_OECD_2017.pdf.

[10] საჯარო სამსახურში განჭვირვალობის სფეროში საფრანგეთის უმაღლესი ხელისუფლების ორგანო, ეთიკის სახელმძღვანელო მენეჯერებისა და ეთიკის კომისიონერებისათვის, 2019, გვ. 84. ხელმისაწვდომია: https://www.hatvp.fr/english_news/a-handbook-for-public-managers-and-ethics-officers/

[11] ნიდერლანდების საჯარო სამსახურის ეთიკის კოდექსი, 2016, 64-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი, ხელმისაწვდომია:http://europam.eu/data/mechanisms/COI/COI%20Laws/Netherlands/Netherlands_Rules%20of%20Procedure%20Second%20Chamber%20(House%20of%20Reps)_2016.pdf.

[12] საჯარო სამსახურში საჯარო და კერძო ინტერესების რეგულირების შესახებ ლიეტუვას კანონი, მიღებულია 1997 წლის 2 ივლისს, მე-6 მუხლის 1 ლი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი. ხელმისაწვდომია:http://europam.eu/data/mechanisms/COI/COI%20Laws/Lithuania/Lithuania_Law%20on%20the%20Adjustment%20of%20Public%20and%20Private%20Interests_amended%202016.pdf.

მოსამსახურეს შეუძლია მიიღოს მხოლოდ სიმბოლური ხასიათის საჩუქარი, რომლის ღირებულება ერთი წყაროდან მიღების შემთხვევაში არ აღემატება 65 ევროს.[13] ხოლო, სლოვენიაშია სიმბოლური საჩუქრის ღირებულება ერთი წყაროდან მიღების შემთხვევაში ერთჯერადად არ აღემატება 75 ევროს, ხოლო ყოველწლიურად - 150 ევროს.[14]

წინამდებარე ცხრილში მოცემულია ნებადართული საჩუქრის ღირებულების ზედა ზღვარი ქვეყნების მიხედვით.

ქვეყანა	ნებადართული საჩუქრის ღირებულების ზედა ზღვარი
გერმანია	არ უნდა აღემატებოდეს 25 ევროს
ლიეტუვა	არ უნდა აღემატებოდეს 30 ევროს, წლიურად -150 ევროს
ნიდერლანდები	არ უნდა აღემატებოდეს 50 ევროს
ხორვატია	არ უნდა აღემატებოდეს 65 ევროს
სლოვენია	არ უნდა აღემატებოდეს ერთჯერადად - 75 ევროს, წლიურად 150 ევროს;
აშშ	არ უნდა აღემატებოდეს გარე წყაროდან მიღების შემთხვევაში -20 დოლარს, შიდა წყაროდან მიღების შემთხვევაში -10 დოლარს.

ცხრილი 1. ნებადართული საჩუქრის ღირებულება ქვეყნების მიხედვით

[13] ხორვატიის მთავრობის დადგენილება საჯარო მოსამსახურეთა მიერ საჩუქრის მიღების წესის თაობაზე,მიღებულია 2004 წელს. http://europam.eu/data/mechanisms/COI/COI%20Laws/Croatia/Croatia_Ordinance%20on%20Gift%20for%20Public%20Officials_2004.pdf.

[14] იხ. სქოლიო 7. კეთილსინდისიერებისა და კორუფციის პრევენციის შესახებ სლოვენიის კანონი, 30-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

4.2. აკრძალული საჩუქარი

საერთაშორისო პრაქტიკის ანალიზის მიხედვით, საჯარო სამსახურში არსებული საჩუქრის პოლიტიკა განსხვავებულ შეზღუდვებს აწესებს გარე და შიდა წყაროდან მიღებულ საჩუქრებზე. გარდა ამისა, შესწავლილი ქვეყნების ნაწილი განსაზღვრავს საჩუქრის მიღების აკრძალულ წყაროებსა და გარემოებებს, როდესაც საჩუქრის მიღება დაუშვებელია მიუხედავად იმისა, რომ საჩუქარი აკმაყოფილებს მისაღებად დადგენილ კრიტერიუმებს.

ა) გარე წყაროდან მიღებული საჩუქარი

საერთაშორისო პრაქტიკის მიხედვით, საჯარო სამსახურში საჩუქრის მიღების გარე წყაროდ მიიჩნევა ნებისმიერი ფიზიკური ან იურიდიული პირი, ასევე საერთაშორისო ორგანიზაცია.

შესწავლილი სახელმწიფოების უმრავლესობა იზიარებს მოსაზრებას, რომ ***საჯარო მოსამსახურემ გარე წყაროდან არ უნდა მოითხოვოს ან მიიღოს საჩუქარი, რომელიც:***

- უკავშირდება მისი სამსახურებრივი უფლებამოსილების განხორციელებას;
- შესაძლოა გავლენა მოახდინოს მის მიუკერძოებლობასა და ობიექტურობაზე;
- შესაძლოა გააჩინოს გონივრული ეჭვი, რომ საჯარო მოსამსახურე სამსახურებრივ უფლებამოსილებას პირადი მიზნებისთვის იყენებს;
- შესაძლოა საჯარო მოსამსახურე ვალდებული გახადოს მჩუქებლის მიმართ;
- საჩუქარი შეიძლება აღქმული იყოს საჯარო მოსამსახურის მიერ შესრულებული საქმიანობისათვის გადაცემულ ჯილდოდ.

შესწავლილი სახელმწიფოების ნაწილი საჩუქრის პოლიტიკის ფარგლებში ადგენს საჩუქრის მიღების აკრძალულ წყაროებსა და გარემოებებს, როდესაც საჩუქრის მიღება დაუშვებელია. ***საჩუქრის მიღების აკრძალულ წყაროს მიეკუთვნება ყველა ფიზიკური და იურიდიული პირი, რომელიც:***

- საჯარო დაწესებულებიდან ელოდება გადაწყვეტილების მიღებას;
- საქმიანი ურთიერთობა აქვს საჯარო დაწესებულებასთან;
- ახორციელებს საჯარო დაწესებულების მიერ რეგულირებულ საქმიანობას.

ხოლო, საჩუქრის მიღების აკრძალულ გარემოებებს მიეკუთვნება:

- საჯარო დაწესებულებაში მიმდინარე შესყიდვების პროცესი;
- საჯარო დაწესებულებასთან საქმიან ურთიერთობაში მყოფი ორგანიზაციების ჩართვა საჯარო სამსახურის გარეთ არსებული ორგანიზაციების ფინანსური მხარდაჭერის პროცესში.

პრეცედენტული სამართლის მქონე ქვეყნები და ყოფილი სოციალისტური მმართველობის ქვეყნები ასევე დეტალურად აწესრიგებენ გარე წყაროდან მიღებული საჩუქრების საკითხს.პრეცენდენტული სამართლის მქონე ქვეყნებიდან კვლევაში განხილულია აშშ-ის, კანადის, დიდი ბრიტანეთისა და ირლანდიის მაგალითები. ხოლო, ყოფილი სოციალისტური მმართველობის ქვეყნებიდან ბულგარეთის შემთხვევა.

აშშ-ის აღმასრულებელი ხელისუფლების მოსამსახურეებისათვის დადგენილი ეთიკური სტანდარტების მიხედვით, საჯარო მოსამსახურეს არ აქვს უფლება გარე წყაროდან მიიღოს საჩუქარი, თუ იგი უკავშირდება მისი სამსახურებრივი უფლებამოსილების განხორციელებას.[15] ეთიკური სტანდარტების თანახმად, საჯარო მოსამსახურემ ასევე თავი უნდა შეიკავოს ერთი და იმავე გარე წყაროდან საჩუქრის ხშირად მიღებისგან, რადგან ამ ქმედებამ შესაძლოა გააჩინოს გონივრული ეჭვი, რომ საჯარო მოსამსახურე სამსახურებრივ უფლებამოსილებას არაკეთილსინდისიერად იყენებს.[16]

აშშ-ის აღმასრულებელი ხელისუფლების მოსამსახურეებისათვის დადგენილი ეთიკური სტანდარტების მიხედვით, საჩუქრის მიღების აკრძალული წყაროა ნებისმიერი ფიზიკური ან იურიდიული პირი, რომელმაც ა) მიმართა ან ელოდება მმართველობით გადაწყვეტილების მიღებას საჯარო დაწესებულებიდან; ბ) ეძიებს ან საქმიანი ურთიერთობა აქვს საჯარო დაწესებულებასთან; გ) ახორციელებს საჯარო დაწესებულების მიერ რეგულირებულ საქმიანობას; დ) გააჩნია ინტერესები, რომლებმაც შესაძლოა არსებითი გავლენა მოახდინოს

[15] იხ. სქოლიო 8. 2635. 202 პარაგრაფი.
[16] იხ. სქოლიო 8. 2635. 203 პარაგრაფი.

საჯარო მოსამსახურის მიერ სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებას ან შეუსრულებლობაზე.[17]

კანადის საჯარო მოსამსახურეთა ეთიკის კოდექსი ადგენს, რომ საჯარო მოსამსახურემ გარე წყაროდან არ უნდა მიიღოს ისეთი საჩუქარი, სარგებელი ან სტუმართმოყვარეობის გამოვლინება, რომელმაც შესაძლოა რეალური და აშკარა გავლენა მოახდინოს სამსახურებრივი უფლებამოსილების განხორციელებისას ობიექტური გადაწყვეტილების მიღებაზე ან ვალდებული გახადოს მჩუქებლის მიმართ.[18]

დიდი ბრიტანეთის საჯარო სამსახურის მართვის კოდექსის მიხედვით, საჯარო მოსამსახურის მიერ მიღებული გადაწყვეტილება არ შეიძლება ეჭვქვეშ დადგეს მის მიერ მიღებული საჩუქრის ან სარგებლის გამო. შესაბამისად, საჯარო მოსამსახურემ არ უნდა მიიღოს ისეთი საჩუქარი, რომელიც გავლენას მოახდენს ან საზოგადოების თვალში ეჭვქვეშ დააყენებს მის მიერ მიღებული გადაწყვეტილების ობიექტურობასა და კეთილსინდისიერებას.[19]

ირლანდიის საჯარო სამსახურის ეთიკის კოდექსის თანახმად, საჯარო მოსამსახურემ თავი უნდა აარიდოს გარე წყაროდან საჩუქრის მიღებას, როდესაც მჩუქებელი ა) საჯარო დაწესებულებიდან პირად საკითხზე გადაწყვეტილების მიღებას ელოდება; ბ) საქმიან ურთიერთობაშია საჯარო დაწესებულებასთან ან ბიზნეს სარგებლის მიღებას ელოდება.[20] ამავე კოდექსის თანახმად, საჯარო მოსამსახურის მიერ ნებისმიერი საჩუქრის მიღება დაუშვებელია, როდესაც საჯარო დაწესებულებაში შესყიდვების პროცესი მიმდინარეობს და მჩუქებელი ამ პროცეში მონაწილე პირი ან ორგანიზაციაა.[21] გარდა ამისა, საჯარო მოსამსახურემ არ უნდა

---

[17] იხ. სქოლიო 8. 2535.203 (d) პარაგრაფი.

[18] იხ. სქოლიო 5.

[19] დიდი ბრიტანეთის საჯარო სამსახურის მართვის კოდექსი, მიღებულია 2016 წელს. 4.3.5 მუხლი. ხელმისაწვდომია:http://europam.eu/data/mechanisms/COI/COI%20Laws/United%20Kingdom/United%20Kingdom_Civil%20Service%20Management%20Code_2016.pdf.

[20] ირლანდიის საჯარო სამსახურის კომისია, საჯარო მოსამსახურის ეთიკის კოდექსი და ქცევის სტანდარტები, მიღებულია 2001 წელს, მე-16 მუხლის 1-ლი პუნქტი. ხელმისაწვდომია: http://europam.eu/data/mechanisms/COI/COI%20Laws/Ireland/Ireland_Civil%20Service%20Code%20of%20Standards%20and%20Behavior_2004_amended%202008.pdf.

[21] იქვე, მე-16 მუხლის მე-2 პუნქტი.

მიიღოს სპეციალური შეთავაზება ან ფასდაკლება კერძო შესყიდვაზე იმ ორგანიზაციისგან, რომელთანაც საჯარო დაწესებულებას საქმიანი ურთიერთობა აკავშირებს.[22]

ბულგარეთის საჯარო სამსახურის ეთიკის კოდექსების მიხედვით, საჯარო მოსამსახურემ არ უნდა მოითხოვოს ან მიიღოს საჩუქარი, რომელმაც შესაძლოა გავლენა მოახდინოს მისი სამსახურებრივი საქმიანობისას მიღებულ გადაწყვეტილებებზე. საჯარო მოსამსახურემ ასევე თავი უნდა შეიკაოს ისეთი საჩუქრის მიღებისგან, რომელიც შეიძლება აღქმული იყოს მის მიერ შესრულებული სამსახურებრივი საქმიანობის ჯილდოდ.

კონტინენტური ევროპის ქვეყნები ამ საკითხთან დაკავშირებით შედარებით ზოგადი სტანდარტების დადგენით შემოიფარგლებიან, რაც ჩანს საფრანგეთის, იტალიისა და ნიდერლანდების მიერ შემუშავებულ საჯარო მოსამსახურეთა ეთიკის კოდექსებში.

იტალიის საჯარო მოსამსახურეთა ეთიკის კოდექსის მიხედვით, საჯარო მოსამსახურემ არ უნდა მიიღოს საჩუქარი გარე წყაროდან, თუ მჩუქებელი საჯარო დაწესებულების მიერ მიღებული გადაწყვეტილების სუბიექტია.[23]

საფრანგეთის საჯარო სამსახურში შემუშავებული ეთიკის სახელმძღვანელოს თანახმად, საჯარო მოსამსახურეებმა, რომლებიც ჩართული არიან საჯარო დაწესებულებაში მიმდინარე შესყიდვების პროცესში, თავი უნდა შეიკაონ მონაწილე კომპანიებისგან ნებისმიერი სახის საჩუქრის მიღებისგან იმ შემთხვევაშიც, თუ საჩუქარი კანონით დადგენილი ღირებულების ზღვარს არ აჭარბებს.[24]

ნიდერლანდების საჯარო სამსახურის ეთიკის კოდექსების თანახმად, საჯარო მოსამსახურემ საჯარო დაწესებულებასთან საქმიან ურთიერთობაში მყოფ ორგანიზაციას ასევე არ უნდა სთხოვოს ფინანსური დახმარება ან ფონდების მოძიებაში მონაწილეობა საჯარო სამსახურის გარეთ განხორციელებული საქმიანობის მხარდასაჭერად, როგორიცაა საქველმოქმედო, სპორტული, პროფესიული კავშირი ან გაერთიანება.[25] ნიდერლანდების საჯარო სამსახურის

---

[22] იქვე, მე-16 მუხლის მე-2 პუნქტი.
[23] იტალიის პრემიერ-მინისტრის დადგენილება საჯარო მოსამსახურის ეთიკის კოდექსის თაობაზე, მე-3 მუხლის 1-ლი პუნქტი.
[24] იხ. სქოლიო 11. გვ. 83.
[25] იხ. სქოლიო 12. 64-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

ეთიკის კოდექსის მიხედვით, საჯარო მოსამსახურემ ასევე არ უნდა მიიღოს პირად მისამართზე გაგზავნილი საჩუქარი.[26]

ზემოთ აღნიშნულ შეზღუდვებს ასევე იზიარებენ საერთაშორისო ორგანიზაციები. გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის მოსამსახურეთა შინაგანაწესის თანახმად, საერთაშორისო საჯარო მოსამსახურემ უარი უნდა თქვას გარე წყაროდან სამსახურებრივ საქმიანობასთან დაკავშირებული საჩუქრის მიღებაზე დაწესებულებიდან წინასწარი თანხმობის გარეშე.[27] გარე წყარო გულისხმობს, როგორც წევრი სახელმწიფოების მთავრობებს, ასევე ნებისმიერ ფიზიკურ ან იურიდიულ პირს. ევროკავშირის ომბუდსმენის მიერ შემუშავებული კარგი მმართველობის კოდექსის თანახმად, ევროკავშირის ინსტიტუტებში დასაქმებულმა მოსამსახურემ არ უნდა აიღოს ისეთი ფინანსური ან სხვაგვარი ვალდებულებები, მათ შორის საჩუქარი, რამაც შესაძლოა გავლენა მოახდინოს მისი სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებაზე.[28]

ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) მიერ საჩუქრის პოლიტიკის თაობაზე მომზადებული სახელმძღვანელოს მიხედვით, სახელმწიფოებმა მნიშვნელოვანია გაითვალისწინონ ისეთი გარემოებები, როდესაც საჯარო მოსამსახურის მიერ მცირე ღირებულების საჩუქრის მიღებაც შეიძლება მნიშვნელოვნად დააზიანოს საჯარო დაწესებულების რეპუტაცია და შეამციროს საზოგადოების ნდობა. ორგანიზაციის რეკომენდაციით, ასეთ გარემოებებს მიეკუთვნება, როდესაც: ა) დონორი პირი ან ორგანიზაცია საჯარო დაწესებულებაში მიმდინარე პროცესში მონაწილეობს; ბ) საჯარო მოსამსახურე ისეთი ნორმების აღსრულებას უზრუნველყოფს, რომლებიც პირდაპირ გავლენას ახდენენ მჩუქებლის ინტერესებზე.[29]

---

[26] იხ. სქოლიო 12. 64-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

[27] გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია, ორგანიზაციის მოსამსახურეთა შინაგანაწესი, 1.2 მუხლი. ხელმისაწვდომია:https://hr.un.org/handbook/staff-rules.

[28] ევროკავშირის ომბუდსმენი, კარგი მმართველობის კოდექსი, მე-2 მუხლის 1-ლი პუნქტი. ხელმისაწვდომია: https://www.ombudsman.europa.eu/en/publication/en/3510.

[29] იხ. სქოლიო 1. გვ. 26.

ბ) შიდა წყაროდან მიღებული საჩუქარი

საერთაშორისო პრაქტიკის მიხედვით, საჯარო სამსახურში საჩუქრის მიღების შიდა წყაროდ მიიჩნევა საჯარო დაწესებულება და ამ დაწესებულებაში დასაქმებული მოსამსახურეები. შიდა წყაროდან მიღებული საჩუქრის რეგულირებისას განსაკუთრებული ყურადღება ექცევა

- მენეჯერულ და დაქვემდებარებულ პოზიციაზე მყოფი პირების ურთიერთობას;
- საჯარო დაწესებულებაში არსებულ კულტურასა და ტრადიციებს.

შიდა წყაროდან მიღებული საჩუქრის რეგულირებას შესწავლილი ქვეყნების მხოლოდ მცირე რაოდენობა ითვალისწინებს. შესაბამისად, ამ მიმართულებით განსხვავებული ტენდენციების გამოკვეთა გარე წყაროდან მიღებულ საჩუქართან შედარებით რთულია.

აშშ-ის აღმასრულებელი ხელისუფლების მოსამსახურეებისათვის დადგენილი ეთიკური სტანდარტების მიხედვით, შიდა წყაროდან საჩუქრის მიღებისას დადგენილი შეზღუდვები შეეხება უშუალო ხელმძღვანელსა და კოლეგებს შორის საჩუქრების ურთიერთგაცვლას. ეთიკური სტანდარტის მიხედვით, საჯარო მოსამსახურეს უფლება არ აქვს პირდაპირ ან არაპირდაპირ საჩუქარი მისცეს უშუალო ხელმძღვანელს,[30] ასევე საჩუქარი მიიღოს კოლეგისგან, რომელიც მასზე ნაკლებ ანაზღაურებას იღებს.[31]

იტალიის საჯარო მოსამსახურეთა ეთიკის კოდექსის მიხედვით, შიდა წყაროდან საჩუქრის მიღებასთან დაკავშირებით, ხელმძღვანელ და დაქვემდებარებულ პოზიციაზე მყოფ პირებს აკრძალული აქვთ საჩუქრის მიღება და გაცემა მათ პოზიციაზე ოთხი რანგით ზემოთ ან ქვემოთ მყოფი პირებისათვის.[32]

საფრანგეთის საჯარო სამსახურში შემუშავებული ეთიკის სახელმძღვანელოს თანახმად, ხელმძღვანელსა და დაქვემდებარებულ პოზიციაზე მყოფ პირებს შორის არსებული სამსახურებრივი ურთიერთობა არის მათ შორის საჩუქრების გაცვლის აკრძალვის საფუძველი.

---

[30] იხ. სქოლიო 8. 2635. 302 (ა) პარაგრაფი.
[31] იხ. სქოლიო 8. 2635. 302 (ბ) პარაგრაფი.
[32] იხ. სქოლიო 24. მე-3 მუხლის მე-2 პუნქტი.

შესწავლილი სახელმწიფოები შიდა წყაროდან საჩუქრის მიღების რეგულირებისას ითვალისწინებენ სიმბოლური ხასიათის საჩუქრის მიღების შესაძლებლობას, რაც ნებადართული საჩუქრის თავშია განხილული.

5. საჩუქრის პოლიტიკის მონიტორინგის მექანიზმები

საჩუქრის პოლიტიკის მონიტორინგის მექანიზმის არსებობა მნიშვნელოვანია დადგენილი შეზღუდვების ეფექტური დანერგვისა და აღსრულებისათვის. საერთაშორისო პრაქტიკის ანალიზის მიხედვით, შესწავლილი სახელმწიფოები საჩუქრის პოლიტიკის მონიტორინგის მიზნით მრავალფეროვან და განსხვავებულ მექანიზმებს იყენებენ, რაც ხელს უწყობს საჯარო დაწესებულებაში კეთილსინდისიერი და კორუფციისგან თავისუფალი გარემო შექმნას.

კვლევაში განხილულია მონიტორინგის შემდეგი მექანიზმები:

- საჩუქრის მიღების შიდა ინფორმირებისა და ნებართვის მიღების მექანიზმი;
- საჩუქრის რეესტრი;
- საჩუქრის მითითება ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციაში;
- აკრძალული საჩუქრის მიღებისას გასატარებელი ღონისძიებები.

5.1. საჩუქრის მიღების შიდა ინფორმირებისა და ნებართვის მიღების მექანიზმი

საჩუქრის მიღების შიდა ინფორმირების მექანიზმი გულისხმობს საჯარო მოსამსახურის მიერ შეთავაზებული საჩუქრის შესახებ დაწესებულებისათვის ინფორმაციის მიწოდებასა და ნებართვის მიღებას. მსგავსი მონიტორინგის მექანიზმი არსებობს იმ საერთაშორისო ორგანიზაციებსა და ქვეყნებში, სადაც საჩუქრის მიღებაზე მკაცრი შეზღუდვებია დაწესებული. შესაბამისად, საჩუქრის მიღების შიდა ინფორმირებისა და ნებართვის მიღების მექანიზმი მოცემულია პრეცედენტული სამართლის ქვეყნებში ახალი ზელანდიის მაგალითზე, ხოლო ყოფილი სოციალისტური მმართველობის ქვეყნებში, ესტონეთის შემთხვევაში.

ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) მიერ შემუშავებული ქცევის წესების თანახმად, ორგანიზაციის მოსამსახურემ საჩუქრის

მიღებისათავის უნდა მიმართოს ადამიანური რესურსების ერთეულის ხელმძღვანელს და მოითხოვოს სპეციალური ნებართვა.[33] ორგანიზაციის მოსამსახურეს დაწესებულებისგან სპეციალური ნებართვის გარეშე შეუძლია მხოლოდ პროტოკოლური საჩუქრისა და ჩვეულებაზე დაფუძნებული სტუმართმოყვარეობის მიღება, რომლის ღირებულება 100 ევროზე ნაკლებია.[34] იმ შემთხვევაში, თუ შეთავაზებული საჩუქარის ღირებულება 100 ევროს აღემატება, ადამიანური რესურსების ერთეული იღებს გადაწყვეტილებას აღნიშნული საჩუქარი დარჩება მოსამსახურის საკუთრებაში თუ გადაეცემა ორგანიზაციას.[35]

გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის (UN) შინაგანაწესის თანახმად, ორგანიზაციის მოსამსახურეს საჩუქრის მიღება შეუძლია მხოლოდ აღმასრულებელი მდივნისგან წინასწარი თანხმობის შემთხვევაში.[36] აღმასრულებელი მდივანი საჩუქრის მიღებაზე თანხმობას გასცემს გამონაკლის შემთხვევებში, როდესაც საჩუქრის მიღება შეესაბამება ორგანიზაციის ინტერესებთან და მოსამსახურის სტატუსს.[37] იმ შემთხვევაში, როდესაც ორგანიზაციის მოსამსახურის მიერ სახელმწიფოს ან არასამთავრობო ორგანიზაციის წარმომადგენლისათვის საჩუქარზე უარის თქმა უპატივცემულობად მიიჩნევა, მოსამსახურეს შეუძლია საჩუქრის მიღება ორგანიზაციის სახელით, რომლის თაობაზეც უნდა ეცნობოს აღმასრულებელ მდივანს.[38]

ახალი ზელანდიის საჯარო სამსახურის ეთიკის კოდექსი ადგენს, რომ საჯარო მოსამსახურემ უნდა შეატყობინოს მის უშუალო ხელმძღვანელს ან აღმასრულებელ დირექტორს საჩუქრის ან სარგებლის შეთავაზების თაობაზე და მიიღოს მისგან თანხმობა.[39]

ესტონეთის ანტიკორუფციული კანონის თანახმად, საჯარო მოსამსახურემ უნდა შეატყობინოს უშუალო ხელმძღვანელს ისეთი საჩუქრის მიღების თაობაზე, რომელიც არ უკავშირდება მისი სამსახურებრივი უფლებამოსილების განხორციელებას და მიიღოს ნებრათვა.

---

[33] იხ. სქოლიო 10. მე-10 მუხლი.
[34] იქვე. მე-10 მუხლი.
[35] იქვე. მე-10 მუხლი.
[36] იხ. სქოლიო 20. 1-ლი მუხლის მე-2 პუნქტის „მ“ ქვეპუნქტი.
[37] იქვე.
[38] იქვე.
[39] ახალი ზელანდიის საჯარო სამსახურის კომისია, საჯარო მოსამსახურის ეთიკის კოდექსი, მიღებულია 2005 წელს. ხელმისაწვდომია: https://ssc.govt.nz/resources/code/.

5.2. საჩუქრის რეესტრი

საჩუქრის რეესტრი იქმნება საჯარო მოსამსახურეთა მიერ მიღებული ნებადართული საჩუქრების აღწერის მიზნით. საჩუქრის რეესტრს აწარმოებს საჯარო დაწესებულება და იგი საჯაროდ ხელმისაწვდომია. საჩუქრის რეესტრის არსებობა საჯარო სამსახურში ინტერესთა კონფლიქტის პრევენციასა და საჯარო მოსამსახურეთა ანგარიშვალდებულებას ზრდას უზრუნველყოფს.

ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციიის (OECD) მიერ საჩუქრის პოლიტიკის თაობაზე მომზადებული სახელმძღვანელოს მიხედვით, საჩუქრის პოლიტიკის აღსრულების მიზნით სახელმწიფოებისათვის მიცემული ერთ-ერთი მთავარი რეკომენდაცია საჯარო მოსამსახურეთა მიერ მიღებული საჩუქრების რეესტრის წარმოებაა.[40]

ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) რეკომენდაციის თანახმად, საჩუქრის რეესტრში მოცემული უნდა იყოს შემდეგი ინფორმაცია:

- საჩუქრის მიმღები საჯარო მოსამსახურე და მის მიერ დაკავებული პოზიცია;
- მჩუქებელი ფიზიკური ან იურიდიული პირი და ჩუქების გარემოება;
- საჩუქრის მიღების თარიღი;
- საჩუქრის დეტალური აღწერა, მათ შორის მისი საბაზრო ღირებულება და მისი შეფასების საფუძველი;
- საჩუქრის მიღებაზე გაცემული თანხმობა, თუ შესაბამისი ქვეყნის კანონმდებლობა თანხმობის გაცემას ითვალისწინებს;
- საჯარო მოსამსახურის მიერ გადახდილი თანხის ოდენობა იმ შემთხვევაში, თუ საჯარო მოსამსახურეს დარჩა საჩუქარი, რომელის ღირებულება აღემატებოდა კანონით გათვალისწინებულ ოდენობას;
- საჯარო მოსამსახურისათვის საჩუქრის ჩამორთმევის შემთხვევაში, საჩუქრის ჩამორთმევის თარიღი, მეთოდი და პროცედურა, ასევე იმ სახელმწიფო დაწესებულების დასახელება, რომელსაც გადაეცა საჩუქარი.[41]

[40] იხ. სქოლიო 4. გვ. 46.
[41] იხ. სქოლიო 4. გვ. 47.

იმის გათვალისწინებით, რომ საჩუქრის რეესტრის შექმნას ესაჭიროება საჯარო მოსამსახურეების მხრიდან კეთილსინდისიერების პრინციპის სათანადოდ გაცნობიერება და კანონიერების პრინციპის მიმართ მაღალი პატივისცემის გრძნობა, აღნიშნული პრაქტიკა ძირითადად კონტინენტური ევროპის ქვეყნებში არსებობს, სადაც საჯარო მოსამსახურეები მზად არიან საჯარო დაწესებულებებს მიაწოდონ ინფორმაცია მიღებული ნებადართული საჩუქრების თაობაზე.

კონტინენტური ევროპის ქვეყნებიდან, საჯარო სამსახურში საჩუქრის რეესტრის წარმოების პრაქტიკა არსებობს საფრანგეთში, ნიდერლანდებში, ხორვატიასა და სლოვენიაში. ეს ქვეყნები ითვალისწინებენ OECD-ის მიერ შემუშავებულ რეკომენდაციას საჩუქრის რეესტრის შინაარსთან დაკავშირებით. გარდა ამისა, ქვეყნების ნაწილს განსაზღვრული აქვს საჩუქრის რეესტრში შესატანი საჩუქრის მინიმალური ღირებულება, რაც როგორც წესი აღემატება ნებადართული საჩუქრის ღირებულებას.

საფრანგეთის საჯარო სამსახურში შემუშავებული ეთიკის სახელმძღვანელოს თანახმად, საჯარო დაწესებულებამ საჩუქრის რეესტრის წარმოებაზე პასუხისმგებელი პირი უნდა გამოყოს, რომელიც შესაძლებელია იყოს ადამიანური რესურსების მართვის ერთეულის ან იურიდიული სამსახურის წარმომადგენელი, ასევე ეთიკის კომისარი.[42] აღნიშნული პირის ძირითადი მოვალეობებია ა) საჯარო მოსამსახურეთა მიერ შევსებული საჩუქრის დეკლარირების ფორმების დამუშავება; ბ) საჩუქრის რეესტრის წარმოება; გ) საჩუქრის რეესტრში არსებული მონაცემების ანალიზი და დ) საჩუქრის პოლიტიკის აღსრულების მონიტორინგი.[43] საჩუქრის რეესტრში არსებული მონაცემების ანალიზი გულისხმობს საჯარო მოსამსახურის მიერ მიღებული საჩუქრების ღირებულების, სიხშირისა და მჩუქებელ პირთა შესწავლას, რათა საჯარო დაწესებულებამ გამოავლინოს შესაძლო კორუფციული რისკები.[44] საჩუქრის რეესტრის მონიტორინგის შედეგების თაობაზე ინფორმირებული უნდა იყოს საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი და მენეჯერულ პოზიციაზე მყოფი პირები.

ნიდერლანდების საჯარო სამსახურის ეთიკის კოდექსის მიხედვით, საჩუქრის რეესტრს აწარმოებს აღმასრულებელი დირექტორი. საჯარო მოსამსახურე ვალდებულია რეესტრში

[42] იხ. სქოლიო 11. გვ. 85.
[43] იქვე. გვ. 85.
[44] იქვე. გვ. 86.

შესატანად წარადგინოს იმ საჩუქრის შესახებ ინფორმაცია, რომლის ღირებულება აღემატება 50 ევროს, საჩუქრის მიღებიდან ერთი კვირის ვადაში.[45]

ხორვატიის მთავრობის დადგენილება საჯარო მოსამსახურეთა მიერ საჩუქრის მიღების წესის თაობაზე განსაზღვრავს, რომ საჯარო დაწესებულებამ უნდა აწარმოოს საჩუქრის რეესტრი[46] და საჯარო მოსამსახურე ვალდებულია საჩუქრის მიღებიდან, რომლის ღირებულება არ აღემატება 65 ევროს, 8 დღის განმავლობაში წარუდგინოს ინფორმაცია საჩუქრიის რეესტრის შექმნაზე პასუხისმგებელ პირს.[47]

კეთილსინდისიერებისა და კორუფციის პრევენციის შესახებ სლოვენიის კანონის თანახმად, საჯარო დაწესებულების მიერ წარმოებულ რეესტრში შეტანილი საჩუქრების ღირებულება უნდა აღემატებოდეს 25 ევროს.[48] ამავე კანონის თანახმად, საჯარო მოსამსახურე ვალდებულია საჩუქრის მიღებიდან 5 დღის ვადაში შეავსოს საჩუქრის დეკლარირების ფორმა და წარუდგინოს საჩუქრის რეესტრის შექმნაზე პასუხისმგებელ პირს.[49] საჯარო დაწესებულება ვალდებულია კორუფციის პრევენციის მიზნით შექმნილ სახელმწიფო კომისიას ყოველი წლის 31 მარტს წინა წელს რეგისტრირებული საჩუქრების შესახებ ინფორმაცია მიაწოდოს.[50] კორუფციის პრევენციის კომისია საჯარო დაწესებულებების მიერ მიწოდებულ ინფორმაციას აერთიანებს და აქვეყნებს საკუთარ ვებგვერდზე.[51] გარდა ამისა, კომისია ამოწმებს საჯარო მოსამსახურეთა მიერ მიღებული საჩუქრების შესაბამისობას კანონით დადგენილ მოთხოვნებთან და შესაძლო გადაცდომის აღმოჩენის შემთხვევაში, ატყობინებს საჯარო მოსამსახურის დამსაქმებელ დაწესებულებას.[52] გარდა ამისა, კორუფციის პრევენციის კომისია სწავლობს და აფასებს, საჯარო მოსამსახურის მიერ მიღებული საჩუქარს შეეძლო თუ არა გავლენა მოეხდინა მის მიერ ობიექტური და მიუკერძოებელი გადაწყვეტილების მიღებაზე,

[45] იხ. სქოლიო 12.
[46] იხ. სქოლიო 14. მე-5 მუხლი.
[47] იქვე. მე-3 მუხლი.
[48] იხ. სქოლიო 7, 31-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.
[49] იქვე. 31-ე მუხლის მე-5 პუნქტი.
[50] იქვე, 32-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.
[51] იქვე. 32-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.
[52] იქვე, 32-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

ხოლო გონივრული ეჭვის არსებობის შემთხვევაში ინფორმაციას აწვდის შესაბამის სამართალდამცავ ორგანოს.[53]

საერთაშორისო პრაქტიკის ანალიზი ცხადყოფს, რომ აღნიშნულ ქვეყნებში საჯარო დაწესებულებები კანონის შესაბამისად აწარმოებენ საჩუქრის რეესტრს და მიღებულ ინფორმაციაზე დაყრდნობით უზრუნველყოფენ კორუფციული რისკების შეფასებას.

5.3. საჩუქრის მითითება ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციაში

საჩუქრის პოლიტიკის აღსრულების მონიტორინგის ერთ-ერთი მექანიზმია მიღებული საჩუქრის მითითება ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციაში. შესწავლილი ქვეყნების უმრავლესობა ადგენს საჯარო სამსახურში ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციების წარდგენის ვალდებულებას, რომლის ერთ-ერთ კომპონენტი საჩუქრის შესახებ ინფორმაციის მითითებაა. თუმცა, შესწავლილი ქვეყნების პრაქტიკა ცხადყოფს, რომ ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციის წარდგენის ვალდებულება მხოლოდ პირთა შეზღუდულ წრეზე ვრცელდება (თანამდებობის პირები) და ყველა საჯარო მოსამსახურეს არ ფარავს. გარდა ამისა, ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციაში მისათითებელი საჩუქრის ღირებულება, როგორც წესი, მნიშვნელოვნად აღემატება ამა თუ იმ ქვეყნის კანონმდებლობით ნებადართული საჩუქრის ღირებულებას, რაც საჩუქრის პოლიტიკის აღსრულების სრულყოფილ მონიტორინგს ვერ უზრუნველყოფს.

გერმანიაში, ესპანეთში, დიდ ბრიტანეთსა და საფრანგეთში ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციის წარდგენა სავალდებულოა მხოლოდ პოლიტიკური თანამდებობის პირებისა და მთავრობის წევრებისათვის. დიდ ბრიტანეთის პარლამენტის წევრები ვალდებული არიან ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციაში ასახონ საჩუქრის შესახებ ინფორმაცია, თუ საჩუქრის ღირებულება აღემატება მათი თანამდებობრივი სარგოს 1%-ს,[54] ხოლო გერმანიის პარლამენტის წევრები უთითებენ საჩუქარს, რომლის ღირებულებაც აღემატება 5000 ევროს.[55]

[53] იქვე, 33-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.
[54] იქვე, 33-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.
[55] იხ. სქოლიო 2. გვ. 12.

საფრანგეთის პარლამენტის წევრები ვალდებული არიან მიუთითონ ნებისმიერი საჩუქარი მისი ღირებულების მიუხედავად.[56]

პოლონეთში ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციის წარდგენის ვალდებულება ასევე აქვთ მხოლოდ პოლიტიკური თანამდებობის პირებსა და ადგილობრივ დონეზე პირდაპირი წესით არჩეულ პირებს.[57] საჯარო სამსახურში საჯარო და კერძო ინტერესების რეგულირების შესახებ ლიეტუვას კანონის თანახმად, თანამდებობის პირი ვალდებულია ყოველწლიურად წარადგინოს ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაცია და მასში მიუთითოს იმ საჩუქრების შესახებ ინფორმაცია, რომლის ღირებულება 150 ევროს აღემატება, გარდა ახლო ნათესავების საჩუქრებისა.[58]

წინამდებარე ცხრილში მოცემულია საჩუქრის პოლიტიკის აღსრულების მექანიზმები ქვეყანათა ჯგუფების მიხედვით.

საჩუქრის პოლიტიკის მონიტორინგის მექანიზმი	ქვეყნების ჯგუფი
საჩუქრის მიღების შიდა ინფორმირებისა და ნებართვის მიღების მექანიზმი	პრეცედენტული სამართლის ქვეყნები: ახალი ზელანდია; ყოფილი სოციალისტური მმართველობის ქვეყნები: ესტონეთი.
საჩუქრის რეესტრი	კონტინენტური ევროპის ქვეყნები: საფრანგეთი, ნიდერლანდები, ხორვატია და სლოვენია.
ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციაში საჩუქრის მითითება	კონტინენტური ევროპის ქვეყნები: გერმანია, საფრანგეთი, ნიდერლანდები და ესპანეთი - პოლიტიკური თანამდებობის პირები და მთავრობის წევრები;

[56] იხ. სქოლიო 2. გვ. 12.
[57] იხ. სქოლიო 2. გვ. 12.
[58] იხ. სქოლიო 13. მე-6 მუხლის 1-ლი პუნქტი.

	ყოფილი საბჭოთა მმართველობის ქვეყნები: ლიეტუვა, პოლონეთი, ესტონეთი - პოლიტიკური თანამდებობის პირები და თანამდებობის პირები საჯარო სამსახურში;

ცხრილი 2: საჩუქრის პოლიტიკის აღსრულების მექანიზმები ქვეყანათა ჯგუფების მიხედვით.

5.4. აკრძალული საჩუქრის მიღებისას გასატარებელი ღონისძიებები.

საერთაშორისო პრაქტიკის ანალიზის თანახმად, შესწავლილი ქვეყნების უმრავლესობა ადგენს იმ ღონისძიებებს, რომელიც საჯარო დაწესებულებამ უნდა გაატაროს საჯარო მოსამსახურის მიერ აკრძალული საჩუქრის მიღების შემთხვევაში.

აკრძალული საჩუქრის მიღების შემთხვევაში გასატარებელი ღონისძიებებია:

- საჩუქრის დაბრუნება;
- საჩუქრის ღირებულების გადახდა ან არსებული განსხვავების დაფარვა;
- საჩუქრის სახელმწიფოს საკუთრებაში გადაცემა;
- საჩუქრის საქველმოქმედო მიზნით გამოყენება.

ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) მიერ შემუშავებული ქცევის წესების თანახმად, ორგანიზაციის მოსამსახურე აკრძალულ საჩუქარს გადასცემს შიდა მონიტორინგის ორგანოს.[59] მონიტორინგის ორგანოს თანხმობის შემთხვევაში, მოსამსახურეს შეუძლია გადაიხადოს საჩუქრის ღირებულება, რაც გულისხმობს საჩუქრის საბაზრო ღირებულებასა და ნებადართული საჩუქრის ზედა ზღვარს შორის არსებული განსხვავების დაფარვას.[60]

[59] იხ. სქოლიო 10. მე-10 მუხლი.
[60] იხ. სქოლიო 10. მე-10 მუხლი.

კანადის საჯარო მოსამსახურეთა ეთიკის კოდექსის თანახმად, დაწესებულებიდან წინასწარი თანხმობის არარსებობისას, საჯარო მოსამსახურემ საჩუქრის მიღების თაობაზე უნდა შეატყობინოს უშუალო ხელმძღვანელს ან აღმასრულებელ დირექტორს, რომელიც იღებს საბოლოო გადაწყვეტილებას მიღებული საჩუქრის განკარგვის შესახებ.[61] მოცემულ შემთხვევაში, შესაძლებელია მიღებული იყოს შემდეგი გადაწყვეტილებები: ა) საჩუქარი გადაეცემა საჯარო მოსამსახურეს; ბ) საჩუქარი რჩება შესაბამისი სამსახურის საკუთრებაში; გ) საჩუქარი უბრუნდება მჩუქებელ პირს ან ორგანიზაციას; დ) საჩუქარი გამოიყენება საქველმოქმედო მიზნით.[62]

ესტონეთის ანტიკორუფციული კანონის თანახმად, საჯარო მოსამსახურემ აკრძალული საჩუქარი ან სარგებელი დაუყოვნებლივ უნდა გადასცეს უშუალო ხელმძღვანელს ან დამსაქმებელ საჯარო დაწესებულებას.[63] იმ შემთხვევაში, თუ მისი გადაცემა შეუძლებელია, საჯარო მოსამსახურემ უნდა გადაიხადოს მიღებული სარგებლის საბაზრო ღირებულება. გადაცემული საჩუქარი ან მისი ფულადი ანაზღაურება უბრუნდება მჩუქებელს ან გადადის სახელმწიფოს საკუთრებაში.[64]

ხორვატიის მთავრობის დადგენილება საჯარო მოსამსახურეთა მიერ საჩუქრის მიღების წესის თანახმად, საჯარო მოსამსახურემ აკრძალული საჩუქარი 8 დღის განმავლობაში უნდა გადასცეს დამსაქმებელ საჯარო დაწესებულებას და საჩუქარი მიიჩნევა სახელმწიფოს საკუთრებად.[65] საჩუქრის გადაცემის ფაქტი წერილობით უნდა დადასტურდეს.

სლოვაკეთის საჯარო სამსახურის ეთიკის კოდექსის თანახმად, საჯარო მოსამსახურისათვის ოფიციალური ვიზიტებისას გადაცემული საჩუქარი მიიჩნევა სახელმწიფოს საკუთრებად და იგი ვალდებულია საჩუქარი უშუალო ხელმძღვანელს გადასცეს.[66]

---

[61] იხ. სქოლიო 5. გვ. 26.
[62] იხ. სქოლიო 5. გვ. 26.
[63] იხ. სქოლიო 6. მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტი.
[64] იქვე, მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტი.
[65] იხ. სქოლიო 14. მე-4 მუხლი.
[66] სლოვაკეთის საჯარო სამსახურის ბიურო, საჯარო მოსამსახურის ეთიკის კოდექსი, მიღებულია 2002 წელს. მე-6 მუხლის მე-2 პუნქტი. ხელმისაწვდომია: http://europam.eu/data/mechanisms/COI/COI%20Laws/Slovakia/Slovakia_Code%20of%20Ethics%20for%20Civil%20Servants_2002.pdf.

კეთილსინდისიერებისა და კორუფციის პრევენციის შესახებ სლოვენიის კანონის თანახმად, თუ კორუფციის პრევენციის კომისია დაადგენს, რომ საჯარო მოსამსახურის მიერ მიღებული საჩუქარი გავლენას ახდენს მის ობიექტურობასა და მიუკერძოებლობაზე, აღნიშნული საჩუქარი გადადის სახელმწიფოს ან ადგილობრივი თემის საკუთრებაში.[67]

წინამდებარე ცხრილში მოცემულია აკრძალულის საჩუქრების მიღებისას გასატარებელი ღონისძიებები ქვეყნების მიხედვით:

აკრძალული საჩუქრის მიღებისას გასატარებელი ღონისძიება	ქვეყანა/საერთაშორისო ორგანიზაცია
საჩუქრის დაბრუნება	აშშ, კანადა, ესტონეთი
საჩუქრის ღირებულების გადახდა ან არსებული განსხვავების დაფარვა	ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია, გერმანია
საჩუქრის სახელმწიფოს საკუთრებაში გადაცემა	ხორვატია, სლოვაკეთი, სლოვენია, ესტონეთი, კანადა, ირლანდია
საჩუქრის საქველმოქმედო მიზნით გამოყენება.	კანადა

ცხრილი 3. აკრძალული საჩუქრის მიღებისას გასატარებელი ღონისძიებები ქვეყნების მიხედვით.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ შესწავლილი სახელმწიფოების უმრავლესობა საჩუქრის პოლიტიკის მონიტორინგის რამდენიმე მექანიზმის ერთდროულად იყენებს, რადგან იგი ყოვლისმომცველი, სრული და ეფექტური იყოს.

6. საჩუქრის პოლიტიკა საქართველოში

საქართველოში საჩუქრის პოლიტიკა რეგულირდება „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონითა და საქართველოს

[67] იხ. სქოლიო 7. 33-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

მთავრობის 2017 წლის 20 აპრილის #200 დადგენილებით „საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების განსაზღვრის შესახებ“. საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილია საჩუქრის განმარტება, განსაზღვრულია ნებადართული და აკრძალული საჩუქრები, ასევე განსაზღვრულია საჩუქრის პოლიტიკის აღსრულების მონიტორინგის მექანიზმები. წინამდებარე თავში შევაფასებთ არსებული რეგულირების შესაბამისობას საერთაშორისო სტანდარტებთან.

„საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, „საჩუქარი არის საჯარო მოსამსახურისა და მისი ოჯახის წევრისათვის უსასყიდლოდ გადაცემული ქონება ან გაწეული მომსახურება, ქონებრივი ვალდებულებისაგან სრულად ან ნაწილობრივ გათავისუფლება, რომელიც წარმოადგენს საერთო წესიდან გამონაკლისს“.[68] ხოლო, საქართველოს მთავრობის დადგენილება საჩუქრის განმარტებისას ერთმანეთისგან მიჯნავს შიდა და გარე წყაროდან მიღებულ საჩუქრებს.[69] საჩუქრის მიღების შიდა წყაროდ მიიჩნევა საჯარო დაწესებულების, თანამშრომლის, ხელმძღვანელ ან დაქვემდებარებულ პოზიციაზე მყოფი პირი, ხოლო გარე წყაროდ - საქართველოს სახელმწიფოს ოფიციალური ორგანოები და საერთაშორისო ორგანიზაციები.

საქართველოს კანონმდებლობის შედარებითი ანალიზის მიხედვით, საჩუქრის განმარტება საჭიროებს გაფართოებასა და გარკვეული ელემენტების დამატებას. პირველ რიგში, მნიშვნელოვანია, რომ საჩუქრის განმარტებამ მოიცვას საჩუქრის თანამედროვე სახეები, როგორიცაა სტუმართმოყვარეობის გამოვლინების შემთხვევები. გარდა ამისა, საჩუქრის განმარტებას მნიშვნელოვანია დაემატოს, რომ საჩუქარი უნდა იყოს საჯარო მოსამსახურის სამსახურებრივ საქმიანობასთან დაკავშირებული, რაც საერთაშორისო პრაქტიკით საყოველთაოდ აღიარებული მახასიათებელია. ამასთანავე, მნიშვნელოვანია, რომ მთავრობის დადგენილებით, საჩუქრის გარე წყაროს პირთა წრე გაფართოვდეს და დაემატოს ნებისმიერი ფიზიკური ან იურიდიული პირი, რადგან მთავრობის დადგენილებით ისინი საჩუქრის წყაროს არც ერთ კატეგორიას არ მიეკუთვნებიან.

---

[68] საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ საქართველოს კანონი, მიღებულია 1997 წლის 17 ოქტომბერს, მე-5 მუხლის 1-ლი პუნქტი.

[69] საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 20 აპრილის დადგენილება #200 საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების განსაზღვრის შესახებ, მე-3 მუხლის „ვ“ და „ზ" პუნქტები.

საქართველოს კანონმდებლობა განსაზღვრავს, თუ რა არ შეიძლება ჩაითვალოს საჩუქრად საჩუქრის პოლიტიკის მიზნებისათვის. კანონის თანახმად, საჩუქრად არ ჩაითვლება:

- სახელმწიფოს ან საერთაშორისო ორგანიზაციის მიერ გადაცემული გრანტი, სტიპენდია, ჯილდო, პრემია;
- „დიპლომატიური საჩუქარი“, რომელიც გადაეცემა საჯარო მოსამსახურეს ოფიციალური ან სამუშაო ვიზიტის დროს პროტოკოლით გათვალისწინებული წესით და რომლის საბაზრო ღირებულება არ აღემატება 300 ლარს;
- საქართველოს ან სხვა ქვეყნის სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს ან დაწესებულების მიერ საჯარო მოსამსახურისათვის, მისი ოჯახის წევრისათვის პირად საკუთრებაში გადაცემული სიმბოლური ნიშანი ან სუვენირი, რომლის საბაზრო ღირებულება არ აღემატება 300 ლარს და რომელიც მიღებულია ერთი წყაროდან ოფიციალური ღონისძიების ჩატარების დროს;
- საჯარო მოსამსახურისათვის, მისი ოჯახის წევრისათვის უსასყიდლოდ ან შეღავათიანი პირობებით გადაცემული ქონება, ქონებრივი ვალდებულებისაგან სრულად ან ნაწილობრივ გათავისუფლება, შეღავათიანი პირობებით გაწეული მომსახურება, რომელიც არ წარმოადგენს საერთო წესიდან გამონაკლისს;
- საჯარო მოსამსახურისათვის, მისი ოჯახის წევრისათვის ახლო ნათესავის მიერ უსასყიდლოდ ან შეღავათიანი პირობებით გადაცემული ქონება, ქონებრივი ვალდებულებისაგან სრულად ან ნაწილობრივ გათავისუფლება;
- საჩუქრად გადაცემული ნაბეჭდი გამოცემები, გარდა იმ კულტურული ფასეულობებისა, რომლებიც გათვალისწინებულია „კულტურული მემკვიდრეობის შესახებ“ საქართველოს კანონით.[70]

საქართველოს მთავრობის დადგენილება დამატებით ადგენს იმ საჩუქრების ჩამონათვალს, რომელთა მიღება გავლენას არ მოახდენს საჯარო მოსამსახურის სამსახურებრივი უფლებამოსილების განხორციელებაზე.[71] აღნიშნული ჩამონათვალი აკონკრეტებს კანონით

[70] იხ. სქოლიო 70. მე-5 პრიმა მუხლი.
[71] იხ. სქოლიო 71. მე-10 მუხლის მე-6 პუნქტი.

განსაზღვრულ შემთხვევებს და მოჰყავს მაგალითები, რომელიც საჯარო მოსამსახურეებს გაუდვილებს საჩუქრის თაობაზე გადაწყვეტილების მიღებას.

საქართველოს კანონმდებლობით საჩუქრის განმარტებიდან გარკვეული შემთხვევების გამორიცხვა შესაბამისობაშია საერთაშორისო პრაქტიკასთან, რადგან გამონაკლისები ძირითადად მოიცავს დიპლომატიური და ოფიციალური შეხვედრებისას, ასევე საჯარო სამსახურში დამკვიდრებული კულტურისა და ტრადიციის გათვალისწინებით მიღებულ საჩუქრებს, რომლებიც არ წარმოადგენს საერთო წესიდან გამონაკლისს. შესაბამისად, საგამონაკლისო შემთხვევების გაფართოება არ არის მიზანშეწონილი.

საქართველოს კანონმდებლობით ნებადართული საჩუქრის განსაზღვრა დაკავშირებულია ერთი წყაროდან ერთჯერადად და წლიურად მიღებული საჩუქრების ერთეულის ან ჯამურ ღირებულებასთან. ხოლო, საჩუქრის ღირებულება განისაზღვრება საჯარო მოსამსახურის თანამდებობრივი სარგოს პროცენტული ოდენობით. კანონის თანახმად, საჯარო მოსამსახურის მიერ საანგარიშო წლის განმავლობაში ერთი წყაროდან მიღებული საჩუქრების ჯამური ღირებულება არ უნდა აღემატებოდეს მისი თანამდებობრივი სარგოს წლიური ოდენობის 15%-ს, ხოლო ერთჯერადად მიღებული საჩუქრებისა – 5%-ს.[72]

საერთაშორისო პრაქტიკის ანალიზი გვიჩვენებს, რომ საჩუქრის ღირებულება ფიქსირებული და ერთიანია ყველა საჯარო მოსამსახურისათვის, ასევე მისი რაოდენობა მცირე და სიმბოლური ხასიათისაა. საქართველოს კანონმდებლობით ნებადართული საჩუქრის ღირებულების დაკავშირება თანამდებობრივი სარგოს პროცენტულ ოდენობასთან ვერ უზრუნველყოფს მის ერთიან ხასიათს ყველა საჯარო მოსამსახურისათვის, რადგან იგი განსხვავებულ თანხობრივ მაჩვენებელში აისახება და საჯარო მოსამსახურეებს შორის ნებადართული საჩუქრის მიღებისას განსხვავებულ მიდგომას წარმოშობს. გარდა ამისა, საქართველოს კანონდებლობით ნებადართული საჩუქრის ღირებულებისათვის დადგენილი წლიური თანამდებობრივი სარგოს თხუთმეტ და ხუთ პროცენტიანი ზედა ზღვარი არ არის მისი სიმბოლური ხასიათის მაჩვენებელი, განსაკუთრებით მაღალანაზღაურებადი თანამდებობების შემთხვევაში. შესაბამისად, საქართველოს კანონმდებლობის საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოყვანის მიზნით, მნიშვნელოვანია, რომ ნებადართული

[72] იხ. სქოლიო 70. მე-5 მუხლის მე-2 პუნქტი.

საჩუქრის ღირებულება ყველა საჯარო მოსამსახურისათვის იყოს ერთიანი, ფიქსირებული და სიმბოლური, რისთვისაც საჭიროა გაუქმდეს საჩუქრის ღირებულების დაკავშირება საჯარო მოსამსახურის თანამდებობრივი სარგოს პროცენტულ ოდენობასთან.

საქართველოს კანონმდებლობა საჩუქრის პოლიტიკის განსაზღვრისას არ ითვალისწინებს საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკით დადგენილ ისეთ რეგულირების მეთოდებს, როგორიცაა: საჩუქრის მიღების აკრძალული წყაროებისა (გარე და შიდა) და გარემოებების განსაზღვრა. აღნიშნული მეთოდები უზრუნველყოფს საჩუქრის მიღებისათვის იმ კონკრეტული კრიტერიუმებისა და გარემოებების ჩამოყალიბებას, რომელიც შესაძლო ინტერესთა კონფლიქტის წარმოშობის მაღალი რისკის მატარებელია. ინტერესთა კონფლიქტის პრევენციას მხოლოდ საჩუქრის ღირებულების ზედა ზღვრის დადგენა ვერ უზრუნველყოფს და იგი შეიძლება წარმოიშვას მჩუქებლის მიერ ნებადართული საჩუქრისათვის დადგენილი მოთხოვნების დაკმაყოფილების შემთხვევაშიც. შესაბამისად, სასურველია, რომ საქართველოს კანონმდებლობით განისაზღვროს საჯარო მოსამსახურის მიერ საჩუქრის მიღების აკრძალული წყარო და გარემოებები, როდესაც ნებადართული საჩუქრის მიღება შესაძლებელია გახდეს ინტერესთა კონფლიქტის წარმოშობის საფუძველი.

შიდა წყაროდან საჩუქრის მიღების რეგულირება მოცემულია საქართველოს მთავრობის დადგენილებაში, რომლის თანახმად „ხელმძღვანელ თანამდებობაზე მყოფი საჯარო მოსამსახურე არ იღებს მის დაქვემდებარებაში მყოფი საჯარო მოსამსახურისგან ისეთ საჩუქარს, რომელიც სხვა თანამშრომლების მიერ შეიძლება აღქმულ იქნეს საჩუქრის მიმცემი პირის უპირატეს მდგომარეობაში ჩაყენების საფუძვლად.“[73] შესაბამისად, ხელმძღვენელ თანამდებობაზე მყოფ საჯარო მოსამსახურეს გარკვეულ შემთხვევებში შეუძლია დაქვემდებარებულ პოზიციაზე მყოფი პირისგან საჩუქრის მიღება. საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკის ანალიზი გვიჩვენებს, რომ შესწავლილი სახელმწიფოები ხელმძღვანელ და დაქვემდებარებულ პირებს შორის საჩუქრების გაცვლას სრულად კრძალავენ, ასევე დამატებით ადგენენ, რომ საჯარო მოსამსახურემ არ უნდა მიიღოს საჩუქარი მასზე დაბალი ანაზღაურების მქონე პირისგან. შესაბამისად, შესაძლებელია, ვიმსჯელოთ აღნიშნული რეგულირების გადახედვასა და საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოყვანაზე.

[73] იხ. სქოლიო 71, მე-10 მუხლის მე-7 პუნქტი.

საქართველოში საჩუქრის პოლიტიკის დანერგვისა და მონიტორინგის მიზნით დანერგილია ისეთი მექანიზმები, როგორიცაა საჯარო მოსამსახურის მიერ აკრძალული საჩუქრის მიღებისას გასატარებელი ღონისძიებები და ნებადართული საჩუქრის გაცხადება ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციაში. „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, აკრძალული საჩუქრის შეთავაზების შემთხვევაში, საჯარო მოსამსახურე ვალდებულია არ მიიღოს იგი და შეთავაზების შესახებ 3 სამუშაო დღის განმავლობაში შეატყობინოს თავის უშუალო ხელმძღვანელსა და საჯარო სამსახურის ბიუროს.[74]ამავე კანონის თანახმად, თუ საჯარო მოსამსახურემ მიიღო კანონით აკრძალული საჩუქარი, რომელზე უარის თქმა ან მისი დაბრუნება შეუძლებელია, იგი ვალდებულია მიღებული საჩუქარი 3 სამუშაო დღის ვადაში საჯარო სამსახურის ბიუროს წარუდგინოს ინფორმაცია მიღებული საჩუქრის დასახელების, შეფასებითი ან ზუსტი ღირებულების და მჩუქებლის ვინაობის შესახებ, ხოლო მიღებული საჩუქარი გადასცეს შესაბამის სახელმწიფო სამსახურს – საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს – საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მომსახურების სააგენტოს.[75]ხოლო, ამავე კანონის მიხედვით, თანამდებობის პირმა ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციაში უნდა მიუთითოს ინფორმაცია საკუთარი და მისი ოჯახის წევრის მიერ საანგარიშო პერიოდში მიღებული საჩუქარის თაობაზე, რომლის ღირებულება აღემატება 500 ლარს, კერძოდ: საჩუქრის მიმღების ვინაობა, საჩუქრის გადამცემი, გადამცემის მიმღებთან კავშირი, საჩუქრის სახეობა, საჩუქრის საბაზრო ღირებულება.[76]

საქართველოს კანონმდებლობის ანალიზი ცხადყოფს, რომ საჩუქრის პოლიტიკის მონიტორინგის არსებული მექანიზმები საჭიროებს გაძლიერებას, რათა უზრუნველყოფილი იყოს შეთავაზებული ან/და მიღებული საჩუქრების ეფექტური მონიტორინგი არსებული რეგულირებით, აკრძალული საჩუქრის შეთავაზების ან მიღების შესახებ ინფორმაციის გაცხადება დამოკიდებულია საჯარო მოსამსახურის კეთილსინდისიერებაზე, რაც პრაქტიკაში გაცხადებული საჩუქრების მხოლოდ მცირე რაოდენობას გვაძლებს. საჩუქრის პოლიტიკის ეფექტური აღსრულების მისაღწევად, საქართველოს კანონმდებლობამ შესაძლებელია გაითვალისწინოს საჯარო მოსამსახურის მიერ საჩუქრის მისაღებად საჯარო

[74] იხ. სქოლიო 71, მე-13[5] მუხლის მე-3 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი.
[75] იხ. სქოლიო 70, მე-13[5]-ე მუხლის მე-3 პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტი.
[76] იხ. სქოლიო 70. მე-15 მუხლის “მ“ პუნქტი.

დაწესებულებიდან წინასწარი თანხმობის მიღების მექანიზმი, რაც ხელს შეუწყობს საჯარო დაწესებულების ჩართულობას საჩუქრის პოლიტიკის აღსრულების საწყის ეტაპზე. თუმცა, საჯარო დაწესებულებიდან წინასწარი თანხმობის მიღება ასევე გაზრდის ბიუროკრატიულ პროცესს საჩუქრის პოლიტიკის აღსრულების თვალსაზრისით. ამ მიზნით, საჯარო მოსამსახურემ საჩუქრის შეთავაზებისას უნდა შეავსოს საჯარო დაწესებულების მიერ შემუშავებული სპეციალური ფორმა და წარუდგინოს უშუალო ხელმძღვანელს, რომელიც გასცემს საჩურის მიღებაზე თანხმობას. საჯარო მოსამსახურის მიერ წინასწარი ნებართვის მიღების განაცხადი შესაძლებელია ასევე განიხილოს საჯარო დაწესებულების მიერ სპეციალურად დანიშნულმა ეთიკის ოფიცერმა ან ანტიკორუფციული პოლიტიკის აღსრულებაზე პასუხისმგებელმა პირმა/სამსახურმა.

საჯარო დაწესებულებამ შესაძლებელია აწარმოოს საჩუქრის რეესტრი, სადაც აღირიცხება საჯარო მოსამსახურეების მიერ მიღებული ნებადართული საჩუქრების შესახებ ინფორმაცია. იმის გათვალისწინებით, რომ საქართველოში ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციის შევსების ვალდებულება მხოლოდ თანამდებობის პირებზე ვრცელდება, სხვა საჯარო მოსამსახურეების მიერ მიღებული საჩუქრების შესახებ ინფორმაცია არ არის დამუშავებული , რაც ასევე შესაძლებელია იყოს კორუფციის რისკის მატარებელი. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ქვეყანაში არსებული ანტიკორუფციული გარემოს უზრუნველყოფის თაობაზე მომზადებულ ეფექტიანობის აუდიტის დასკვნაში ასევე უთითებს, რომ ა“უდიტის ფარგლებში გამოკითხული სახელმწიფო უწყებებიდან არც ერთი არ აწარმოებს აკრძალული საჩუქრების ან სარგებლის რეესტრს, რაც საჩუქრის პოლიტიკის აღსრულების ერთ-ერთი პრობლემაა.“[77] შესაბამისად, საჩუქრის რეესტრში შეტანილი იქნება, როგორც თანამდებობის პირების მიერ მიღებული ისეთი საჩუქრები, რომლთა გაცხადების ვალდებულებაც ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციით არ არის დადგენილი, ასევე ნებისმიერი საჯარო მოსამსახურის მიერ მიღებული ნებადართული საჩუქრების შესახებ ინფორმაცია. საჩუქრის რეესტრის წარმოება დაეხმარება საჯარო დაწესებულებას მოახდინოს კორუფციული რისკების შეფასება და ანალიზი, ასევე გამოყოს კორუფციული რისკის მატარებელი თანამდებობები მიღებული საჩუქრების ანალიზის საფუძველზე.

[77] სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის 2020 წლის 11 თებერვლის #11/36 დასკვნა ქვეყანაში ანტიკორუფციული გარემოს უზრუნველყოფის შესახებ, გვ. 26.

საჯარო დაწესებულების მიერ საჩუქრის რეესტრის წარმოება მოითხოვს დამატებით ადამიანურ და ფინანსურ რესურსს, ასევე საჯარო მოსამსახურეების ცნობიერების ამაღლებას კეთილსინდისიერების საკითხებში. საჩუქრის რეესტრის წარმოება შესაძლებელია უზრუნველყოს საჯარო დაწესებულების ადმინისტრაციულმა ან ადამიანური რესურსების მართვის სამსახურმა. საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკა ასევე ითვალისწინებს საჯარო დაწესებულებების მიერ ეთიკის ოფიცერის პოზიციის შემოღებას, რომლის ერთ-ერთი ფუნქცია შესაძლოა იყოს საჯარო მოსამსახურეებისათვის კონსულტაციის გაწევა საჩუქრის მიღების თაობაზე, საჩუქრის რეესტრის წარმოება და მისი მონიტორინგი, ასევე საჩუქრის რეესტრის ანალიზის შედეგად კორუფციული რისკების იდენტიფიცირება და პროფესიული გადამზადების პროგრამების შემუშავება.

საქართველოს კანონმდებლობით შესაძლებელია განისაზღვროს საჯარო დაწესებულებების ვალდებულება ყოველი წლის ბოლოს წარმოებული საჩუქრის რეესტრი მიაწოდონ ცენტრალურ დონეზე პასუხისმგებელ უწყებას, რომელიც აღნიშნულ ინფორმაციებს გააერთიანებს და ერთიან საჩუქრის რეესტრს გამოაქვეყნებს. პასუხისმგებელმა უწყებამ შესაძლებელია ასევე გაანალიზოს საჩუქრის რეესტრში მოცემული ინფორმაციია, რათა გამოკვეთოს საჯარო დაწესებულებებში შესაძლო კორუფციული რისკები ან სენსიტიური სფეროები მიღებული საჩუქრების ტენდენციის საფუძველზე.

გარდა ამისა, საქართველოს კანონმდებლობამ შესაძლებელია გაითვალისწინოს დამატებითი ღონისძიებები საჯარო მოსამსახურის მიერ უკანონოდ მიღებულ საჩუქართან დაკავშირებით, გარდა საჩუქრის სახელმწიფოს საკუთრებაში გადაცემისა. დამატებითი ღონისძიებები შეიძლება გამოიხატოს საჯარო მოსამსახურის მიერ მიღებული საჩუქრის შენარჩუნებაში, თუ იგი ნებადართულ საჩუქართან მიმართებით არსებულ განსხვავებას დაფარავს. ასევე, საჯარო დაწესებულებას მიენიჭოს უფლებამოსილება საჯარო მოსამსახურის მიერ გადაცემული საჩუქარი საქველმოქმედო მიზნით გამოიყენოს.

საჩუქრის პოლიტიკის ეფექტური აღსრულების მიზნით, მნიშვნელოვანია, რომ საქართველოს საჯარო სამსახურში საჩუქრის მიღების არსებული კულტურა და საჯარო მოსამსახურეების აღქმა ნებადართულ თუ აკრძალულ საჩუქართან დაკავშირებით იყოს შესწავლილი. ასევე, მნიშვნელოვანია, შევისწავლოთ საჯარო მოსამსახურეთა მოსაზრებები საჩუქრის პოლიტიკის

აღსრულების მექანიზმების თაობაზე, რათა თითოეული მექანიზმის დანერგვის უპირატესობები და სირთულეები შევიტყოთ. მსგავსი კვლევა ხელს შეუწყობს საქართველოს რეალობის შესაბამისი აღსრულების მექანიზმების იდენტიფიცირებას და მათ პრაქტიკაში დანერგვას გაამარტივებს.

7. დასკვნა და რეკომენდაციები

საერთაშორისო პრაქტიკის კვლევის ძირითადი მიგნებებისა და საქართველოს კანონმდებლობის შედარებითი ანალიზის საფუძველზე შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ საქართველოში არსებული საჩუქრის პოლიტიკა საჭიროებს დახვეწასა და გაუმჯობესებას თანამედროვე გამოწვევების საპასუხოდ.

საერთაშორისო პრაქტიკის კვლევის ძირითადი მიგნებები საჩუქრის არსის განმარტებასთან დაკავშირებით გულისხმობს საჩუქრის კლასიფიკაციას ნებადართულ, აკრძალულ და დეკლარირებულ, ასევე გარე და შიდა წყაროდან მიღებულ საჩუქრებად. კვლევის თანახმად, შესწავლილი ქვეყნების უმრავლესობა ნებადართულ საჩუქარს განსაზღვრავს მისი სიმბოლური ხასიათითა და მინიმალური ღირებულებით, რაც საჯარო სამსახურში დამკვიდრებული ტრადიციიდან და კულტურიდან გამომდინარეობს. გარდა ამისა, ნებადართული საჩუქრის განმარტებისას მნიშვნელოვანია, რომ მისი მიღება არ უკავშირდებოდეს საჯარო მოსამსახურის სამსახურებრივ საქმიანობას. ხოლო, აკრძალული საჩუქრის განმარტებისას, შესწავლილი ქვეყნები განსხვავებულ წესებს ადგენენ გარე და შიდა წყაროდან მიღებულ საჩუქრებზე.

საერთაშორისო პრაქტიკის თანახმად, სახელმწიფოების ნაწილი განსაზღვრავს საჩუქრის მიღების აკრძალულ წყაროებსა და გარემოებებს, როდესაც საჯარო მოსამსახურეს კანონით დადგენილი მოთხოვნების დაკმაყოფილების შემთხვევაშიც არ შეუძლია საჩუქრის მიღება. საერთაშორისო პრაქტიკის მიხედვით, საჩუქრის მიღების აკრძალულ წყაროა ნებისმიერი ფიზიკური ან იურიდიული პირი, რომელმაც ა) მიმართა ან ელოდება მმართველობით გადაწყვეტილების მიღებას საჯარო დაწესებულებიდან; ბ) ეძიებს ან საქმიანი ურთიერთობა აქვს საჯარო დაწესებულებასთან; გ) ახორციელებს საჯარო დაწესებულების მიერ რეგულირებულ საქმიანობას; დ) გააჩნია ინტერესები, რომლებმაც შესაძლოა არსებითი

გავლენა მოახდინოს საჯარო მოსამსახურის მიერ სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებას ან შეუსრულებლობა. ხოლო, საჩუქრის მიღების აკრძალული გარემოებებია შესყიდვების პროცედურის მიმდინარეობა საჯარო დაწესებულებაში და საჯარო მოსამსახურეებს შორის არსებული იერარქიული მდგომარეობა. გარდა ამისა, საერთაშორისო საერთაშორისო პრაქტიკით, საჯარო მოსამსახურეს აკრძალული აქვს საჯარო დაწესებულებასთან საქმიან ურთიერთობაში მყოფი ფიზიკური ან იურიდიული პირების ჩართვა საჯარო სამსახურის გარეთ არსებულ სოციალურ და საქველმოქმედო ღონისძიებებსა და პროექტებში.

საერთაშორისო პრაქტიკა იცნობს საჩუქრის პოლიტიკის აღსრულებისა და მონიტორინგის მრავალფეროვან მექანიზმებს, რაც მოიცავს საჩუქრის მიღების შიდა ინფორმირების მექანიზმს, საჩუქრის რეესტრს, საჩუქრის შესახებ ინფორმაციის ასახვას ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციაში და აკრძალული საჩუქრის მიღებისას გასატარებელ ღონისძიებებს. თითოეული მექანიზმი კონკრეტულ მიზანს ემსახურება და საჩუქრის პოლიტიკის ეფექტური აღსრულებისათვის, შესწავლილი სახელმწიფოები მათ კომბინაციას იყენებენ.

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.

საერთაშორისო პრაქტიკის ანალიზის საფუძველზე, წინამდებარე კვლევა საჩუქრის პოლიტიკის თაობაზე საქართველოს კანონმდებლობის გაუმჯობესების მიზნით წარმოადგენს შემდეგ რეკომენდაციებს:

- სასურველია, საჩუქრის განმარტებამ გაითვალისწინოს საჩუქრის თანამედროვე ფორმები, როგორიცაა სარგებლის მიღების ან სტუმართმოყვარეობის გამოვლენის შემთხვევები, ხოლო საჩუქრის მიღების რეგულირება დაუკავშირდეს საჯარო მოსამსახურის მიერ სამსახურებრივი საქმიანობის განხორციელებას;

- მიზანშეწონილია, გაფართოვდეს საჩუქრის მიღების გარე წყაროს ფარგლები და მოიცვას ნებისმიერი ფიზიკური და იურიდიული პირი, სახელმწიფო და საერთაშორისო ორგანიზაცია;

- სასურველია, განისაზღვროს საჯარო მოსამსახურის მიერ საჩუქრის მიღების აკრძალული წყარო და გარემოებები, როდესაც ნებადართული საჩუქრის მიღება შესაძლებელია გახდეს ინტერესთა კონფლიქტის წარმოშობის საფუძველი;

- სასურველია, რომ ნებადართული საჩუქრის ღირებულება ყველა საჯარო მოსამსახურისათვის იყოს ერთიანი;

- შეფასდეს ნებადართული საჩუქრის ღირებულების ფიქსირებული ზედა ზღვრით განსაზღვრის საკითხი და დაიწყოს მსჯელობა ნებადართული საჩუქრის ღირებულების საჯარო მოსამსახურის თანამდებობრივი სარგოს პროცენტულ ოდენობასთან კავშირის გაუქმების შესახებ;

- მიზანშეწონილია, დაინერგოს საჩუქრის პოლიტიკის აღსრულებისა და მონიტორინგის ეფექტური და სრულყოფილი მექანიზმი, რაც შესაძლებელია მოიცავდეს: ა) საჯარო მოსამსახურის მიერ საჩუქრის მისაღებად დაწესებულებიდან წინასწარი თანხმობის მიღებას; ბ) საჯარო დაწესებულების მიერ ნებადართული საჩუქრის რეესტრის წარმოებას, რეესტრში შეტანილი ინფორმაციის ანალიზს ინტერესთა კონფლიქტის შესაძლო შემთხვევების გამოსავლენად და ასახული ინფორმაციის სისრულისა და სისწორის მონიტორინგი.

- სასურველია, რომ საჯარო დაწესებულებამ განსაზღვროს საჩუქრის რეესტრის წარმოებაზე პასუხისმგებელი პირი, რომელიც შესაძლებელია იყოს ადმინისტრაციული ან ადამიანური რესურსების მართვის სამსახურის თანამშრომელი, ან ეთიკის ოფიცერი

- მიზანშეწონილია, გაერთიანდეს საჯარო დაწესებულებების მიერ წარმოებული საჩუქრის რეესტრები და განისაზღვროს ცენტრალურ დონეზე პასუხისმგებელი უწყება, რომელიც უზრუნველყოფს ერთიანი საჩუქრის რეესტრის შექმნის კოორდინაციასა და მის მონიტორინგს;

- სასურველია, დადგინდეს საჯარო დაწესებულების მიერ წარმოებული ნებადართული საჩუქრების რეესტრის გამჭვირვალობისა და ხელმისაწვდომობის ვალდებულება;

- მიზანშეწონილია, განისაზღვროს საჯარო მოსამსახურის მიერ აკრძალული საჩუქრის მიღებისას გასატარებელი მრავალფეროვანი ღონისძიებები, როგორიცაა: საჩუქრის დაბრუნდება, საჯარო მოსამსახურის მიერ მიღებული საჩუქრის ღირებულების გადახდა ან არსებული განსხვავების დაფარვა; საჩუქრის სახელმწიფოს საკუთრებაში გადაცემა ან მისი საქველმოქმედო მიზნით გამოყენება;

- სასურველია, შესწავლილი იყოს საქართველოს საჯარო სამსახურში არსებული კულტურა და საჯარო მოსამსახურეთა აღქმა საჩუქრის პოლიტიკასთან დაკავშირებით, ასევე საჯარო მოსამსახურეთა მოსაზრებები საჩუქრის პოლიტიკის დანერგვის მექანიზმების თაობაზე;

- კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭოს (ანტიკორუფციული საბჭოს) მიერ დამტკიცებული კორუფციული რისკების შეფასების მეთოდოლოგიის გამოყენებით, მიზანშეწონილია, შესწავლილი იყოს საჩუქრის პოლიტიკის განხორციელების პროცესში წარმოშობილი კორუფციული რისკები, რათა გამოვლინდეს საჯარო სამსახურში მოწყვლადი სფეროები და თანამდებობები, რომლებიც შესაძლოა საჭიროებდეს დამატებით რეგულირებას.

8. მოკლე შინაარსი
Executive Summary

Gifts Policy in Public Service:

Comparative analysis of international practice and Georgian legislation

Gifts policy is one of the mechanisms of prevention of conflict of interest in public service, which protects a public servant from undue influence and increase the trust towards the government. Therefore, gifts policy should be clear, comprehensive ad effective.

The purpose of the research is to compare the best international practice and Georgian legislation regarding gifts policy in public service. The research is important for ongoing public administration reform (PAR) in Georgia, because it aims to create an impartial and objective public service in Georgia.

During the research, the following sources have been studied and analyzed: a) the guidelines and handbooks on gifts policy prepared by of international organization, such as United Nations, European Union, OECD, Greco and etc. as well as their internal regulations; b) The Laws on conflict of interest of the USA, Canada, New Zealand, UK and member states of the EU; c) The Code of Ethics or code of conducts for public servant in the USA, Canada, New Zealand, UK and member states of the EU; d) Georgian legislation on Gift Policy, including the Law on Conflict of interest and prevention of corruption and the Government decree on Code of Conduct for public servants in Georgia.

The research includes four chapters: a) The purpose, content and principles of gifts policy; b) The scope of gifts policy and its regulation; c) the implementation mechanisms of gifts policy and d) comparative analysis of Georgian legislation. The research provides recommendation for improvement of Georgian legislation. The first chapter of the research emphasizes on the importance of the gifts policy for prevention of conflict of interest in public sector, discusses its main principles and analyzes its role for increasing integrity in public service.

The second chapter of the research studies the scope of the gift policy based on international practice, describes the area of permissible, restricted and registered gifts in public service and evaluates their regulatory framework. The research evaluates external and internal sources of the gifts and discusses them separately based on their influence on the exercise of public servants' functions. The research studies various regulatory techniques for defining the scope of the gifts policy, including defining restricted sources and circumstances of accepting gifts.

The third chapter discusses the mechanisms of implementation of gifts policy, such as: a) internal reporting mechanisms and receiving a prior consent from public institution; v) Gifts registry; c) Declaration of Gifts in the asset declarations of public officials and d) measures against accepting illegal gifts. This chapter evaluates the advantages and challenges of each mechanism for effective implementation of gifts policy based on international practice.

The fourth chapter analyzes the compliance of Georgian legislation with the best international practice regarding the above-mentioned topics. The research critically evaluates the deficiencies of the Georgian law on conflict of interest and the Government decree on the Code of Conduct in Public Service.

Finally, the research defines the main findings of international practice and provides recommendations for improvement of Georgian legislation on Gifts Policy.

The research suggests the following recommendations:

- The definition of the gift should be broadened and included modern types of gifts such as means of hospitability;
- The external sources of the gifts should be broadened and include physical and legal persons, state and international organizations;
- The acceptance of the gift should be connected to the official functions of the public servant;
- The law should define the restricted sources and circumstances of receiving gifts, when permitted gifts may also raise the risk of conflict of interest; (ongoing procurement procedure, relationship between manager and subordinate);
- The value of permitted gift should the same for all public servants; the value of the gift should be fixed, minimal and reasonable. It should not be connected to the percentage of public servant's remuneration;
- The law should provide effective mechanisms for implementation of gifts policy, such as an internal reporting and a gifts registry. The public institutions should analyze the received information and detect the risks of the corruption based on the gifts registry;
- The Civil Service Bureau should collect information from all public institutions and publish unified gifts registry on its webpage. The Civil Service Bureau should also monitor gifts registry to prevent risks of corruption.
- The law should define various measures against accepting the illegal gifts, such as return of the gift, paying the market value of the gift, transfer the gift to the state property or use it for charity purposes.