

განმარტებითი ბარათი

საქართველოს კანონის პროექტზე „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“

ა) ზოგადი ინფორმაცია კანონპროექტის შესახებ:

ა.ა) კანონპროექტის მიღების მიზეზი:

ა.ა.ა) პრობლემა, რომლის გადაჭრასაც მიზნად ისახავს კანონპროექტი:

საქართველომ 2022 წლის 3 მარტს წარადგინა ევროკავშირში გაწევრების განაცხადი. ამ განაცხადთან დაკავშირებით 2022 წლის 17 ივნისს გამოქვეყნდა ევროკომისიის დასკვნა, რომლითაც ევროკომისიამ გასცა ევროკავშირში გაწევრების პერსპექტივის საქართველოსთვის მინიჭების რეკომენდაცია; ამასთანავე, ევროკომისიამ იმავე დასკვნით განსაზღვრა 12 პუნქტისაგან შემდგარი გარკვეული პრიორიტეტული ამოცანები და მიუთითა, რომ ევროკავშირის წევრობის კანდიდატის სტატუსის მისაღებად საჭიროა საქართველოს მიერ ამ ამოცანების შესრულება.

2022 წლის 23 ივნისს ევროპულმა საბჭომ მიიღო გადაწყვეტილება, სადაც აღინიშნა, რომ ევროპული საბჭო აღიარებს საქართველოს ევროკავშირში გაწევრების პერსპექტივას, ხოლო მას შემდეგ, რაც საქართველო შეასრულებს ევროკომისიის 2022 წლის 17 ივნისის დასკვნით განსაზღვრულ პრიორიტეტულ ამოცანებს, ევროპული საბჭო მზად არის, საქართველოს ევროკავშირის წევრობის კანდიდატის სტატუსი მიენიჭოს.

აღნიშნული პრიორიტეტული ამოცანების შესრულების მიზნით საქართველოს ხელისუფლებამ მყისიერად შეიმუშავა დროში გაწერილი კონკრეტული სამოქმედო გეგმა, საქართველოს პარლამენტში კი შეიქმნა მთელი რიგი სამუშაო ჯგუფები. ამ სამუშაო ჯგუფებიდან რამდენიმე შექმნა პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტმა, რომელთაგან ერთ-ერთის მიზანია საკანონმდებლო ცვლილებების მომზადება ანტიკორუფციული საქმიანობის ინსტიტუციური გაძლიერების მიზნით. წარმოდგენილი კანონპროექტი მომზადებულია სწორედ ამ სამუშაო ჯგუფის ფარგლებში და ევროკომისიის 2022 წლის 17 ივნისის ზემოხსენებული დასკვნით განსაზღვრული პრიორიტეტული ამოცანებიდან ერთ-ერთი მათგანის შესრულებას ისახავს მიზნად.

ამრიგად, წარმოდგენილი კანონპროექტი მიმართულია კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის ხელშეწყობისა და ანტიკორუფციული საქმიანობის ინსტიტუციურად უფრო მეტად გაძლიერებისკენ და ევროკავშირის წევრობის კანდიდატის სტატუსის საქართველოსთვის მისანიჭებლად ევროკომისიის მიერ განსაზღვრული ერთ-ერთი პრიორიტეტული ამოცანის შესრულებას ემსახურება.

ა.ა.ბ) არსებული პრობლემის გადასაჭრელად კანონის მიღების აუცილებლობა:

„ა.ა.ა“ ქვეპუნქტში აღნიშნული საკითხი, მისი მიზნიდან და არსიდან გამომდინარე, მოითხოვს საკანონმდებლო ცვლილებების განხორციელებას.

ა.ბ) კანონპროექტის მოსალოდნელი შედეგები:

კანონპროექტის მიღება ხელს შეუწყობს ანტიკორუფციული საქმიანობის ინსტიტუციურად კიდევ უფრო გაძლიერებასა და კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლას, რაც, თავის მხრივ, ევროკავშირის წევრობის კანდიდატის სტატუსის საქართველოსთვის მისანიჭებლად ევროკომისიის მიერ განსაზღვრული ერთ-ერთი პრიორიტეტული ამოცანის შესრულებას მოემსახურება.

ა.გ) კანონპროექტის ძირითადი არსი:

კანონპროექტით იქმნება საჯარო სამართლის იურიდიული პირი – ანტიკორუფციული ბიურო, რომელიც თავის საქმიანობას დამოუკიდებლად განახორციელებს და ანგარიშვალდებული იქნება საქართველოს პარლამენტისა და უწყებათაშორისი ანტიკორუფციული საბჭოს წინაშე.

კანონპროექტის თანახმად, ანტიკორუფციული ბიუროს ამოცანაა კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის თავის უფლებამოსილებათა ფარგლებში ხელშეწყობა, რისთვისაც იგი:

- შეიმუშავებს წინადადებებს კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის ზოგადი პოლიტიკის განსაზღვრასთან დაკავშირებით და წარუდგენს მათ საქართველოს პარლამენტს;
- შეიმუშავებს საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიის განხორციელების სამოქმედო გეგმის პროექტს და მას დასამტკიცებლად წარუდგენს საქართველოს მთავრობას;
- კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის ზოგადი პოლიტიკის განმსაზღვრელი დოკუმენტის, საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიის განხორციელების სამოქმედო გეგმის შესრულების მიზნით კოორდინაციას უწევს სათანადო ორგანოების, ორგანიზაციებისა და თანამდებობის პირების საქმიანობას;
- ზედამხედველობას უწევს კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის ზოგადი პოლიტიკის განმსაზღვრელი დოკუმენტის, საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიის განხორციელების სამოქმედო გეგმის შესრულებას და მათი შესრულების მიზნით შეიმუშავებს სათანადო წინადადებებს და გასცემს სათანადო რეკომენდაციებს;
- იკვლევს და აანალიზებს კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის სფეროში არსებულ საერთაშორისო სტანდარტებსა და გამოცდილებას, ამ სფეროსთან დაკავშირებით საქართველოს და სხვა ქვეყნების გამოცდილებას, მათ სამართალსა და სათანადო საერთაშორისო ორგანიზაციების მიდგომებს, მოსაზრებებსა და დასკვნებს;

- კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის საკითხებში ხელს უწყობს საზოგადოების ინფორმირებულობის გაზრდას, მათ შორის, სათანადო საგანმანათლებლო ღონისძიებების განხორციელებას;
- წელიწადში ერთხელ, არაუგვიანეს 31 მარტისა, საქართველოს პარლამენტს წარუდგენს წლიურ ანგარიშს ანტიკორუფციული ბიუროს უფლებამოსილებებში შემავალი საკითხების შესახებ, ხოლო თავისი ინიციატივით ან ანტიკორუფციული უწყებათაშორისი საბჭოს მოთხოვნით ანტიკორუფციულ უწყებათაშორის საბჭოს წარუდგენს პერიოდულ ანგარიშებს ანტიკორუფციული ბიუროს უფლებამოსილებებში შემავალი საკითხების თაობაზე.

ანტიკორუფციული ბიუროს უფროსს უფლებამოსილების 6 წლის ვადით თანამდებობაზე დანიშნავს საქართველოს პრემიერ-მინისტრი იმ კანდიდატთაგან, რომლებსაც კონკურსის წესით შეარჩევს სახელმწიფო უწყებების (მათ შორის, საქართველოს სახალხო დამცველის) და სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლებით დაკომპლექტებული საკონკურსო კომისია. კანონპროექტის თანახმად, ანტიკორუფციული ბიუროს უფროსის თანამდებობაზე შეიძლება განწესდეს საქართველოს მოქალაქე, რომელიც არ არის ნასამართლევნი და რომელსაც აქვს უმაღლესი იურიდიული განათლება, მართლმსაჯულების ან სამართალდამცავი ორგანოების სისტემაში ან ადამიანის უფლებათა დაცვის სფეროში მუშაობის არანაკლებ 5 წლის გამოცდილება და მაღალი პროფესიული და მორალური რეპუტაცია.

კანონპროექტით განისაზღვრება ასევე ანტიკორუფციული ბიუროს უფროსის უფლებამოსილებები, მისი თანამდებობრივი შეუთავსებლობის საკითხები, ანტიკორუფციული ბიუროს უფროსის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის საფუძვლები და ანტიკორუფციული ბიუროს საქმიანობასთან დაკავშირებული სხვა საკითხები, მათ შორის, მისი დამოუკიდებლობის გარანტიები.

ამასთანავე, კანონპროექტი ითვალისწინებს კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭოს სახელწოდების შეცვლას; კერძოდ, მისი სახელწოდება იქნება „უწყებათაშორისი ანტიკორუფციული საბჭო“ და მას უფლება ექნება:

- ანტიკორუფციულ ბიუროს მოსთხოვოს ანტიკორუფციული ბიუროს უფლებამოსილებებში შემავალი საკითხების შესახებ პერიოდული ანგარიშის წარდგენა და მოისმინოს მისთვის ანტიკორუფციული ბიუროს მიერ წარდგენილი ამგვარი ანგარიში;
- კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის ზოგადი პოლიტიკის განმსაზღვრელი დოკუმენტის, საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიის განხორციელების სამოქმედო გეგმის შესრულების მიზნით შეიმუშაოს სათანადო წინადადებები და გასცეს სათანადო რეკომენდაციები;
- ანტიკორუფციული ბიუროს საქმიანობის გაუმჯობესების მიზნით მისცეს მას სათანადო რეკომენდაციები.

კანონპროექტით იცვლება აგრეთვე „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონის სათაური და იგი შემდეგი სახით ჩამოყალიბდება: „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ“ საქართველოს კანონი.

ა.დ) კანონპროექტის კავშირი სამთავრობო პროგრამასთან და შესაბამის სფეროში არსებულ სამოქმედო გეგმასთან, ასეთის არსებობის შემთხვევაში (საქართველოს მთავრობის მიერ ინიცირებული კანონპროექტის შემთხვევაში):

კანონპროექტი საქართველოს მთავრობის მიერ არ არის ინიცირებული.

ა.ე) კანონპროექტის ძალაში შესვლის თარიღის შერჩევის პრინციპი, ხოლო კანონისთვის უკუძალის მინიჭების შემთხვევაში – აღნიშნულის თაობაზე შესაბამისი დასაბუთება:

კანონპროექტით გათვალისწინებული კანონი ამოქმედდება გამოქვეყნებისთანავე, რადგან იგი, მისი მიზნიდან და შინაარსიდან გამომდინარე, არ ითხოვს ამოქმედების უფრო გვიანდელი ვადის დადგენას. კანონპროექტი არ ითვალისწინებს კანონისთვის უკუძალის მინიჭებას.

ა.ვ) კანონპროექტის დაჩქარებული წესით განხილვის მიზეზები და შესაბამისი დასაბუთება (თუ ინიციატორი ითხოვს კანონპროექტის დაჩქარებული წესით განხილვას):

ევროკომისიის 2022 წლის 17 ივნისის დასკვნით განსაზღვრული პრიორიტეტული ამოცანების შესასრულებლად საქართველოს ხელისუფლების მიერ შემუშავებული სამოქმედო გეგმის თანახმად, საკანონმდებლო ცვლილებების პაკეტის საბოლოო რედაქციით მიღების ვადაა პერიოდი არაუგვიანეს 2022 წლის 1 დეკემბრისა. აქედან გამომდინარე, საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტით დადგენილი პროცედურების გათვალისწინებით საჭიროა კანონპროექტის დაჩქარებული წესით განხილვის შესახებ გადაწყვეტილების მიღება.

ბ) კანონპროექტის ფინანსური გავლენის შეფასება საშუალოვადიან პერიოდში (კანონპროექტის ამოქმედების წელი და შემდგომი 3 წელი):

ბ.ა) კანონპროექტის მიღებასთან დაკავშირებით აუცილებელი ხარჯების დაფინანსების წყარო:

კანონპროექტის მიღებასთან დაკავშირებული ხარჯების დაფინანსების წყარო როგორც კანონპროექტის ამოქმედების წელს, ისე შემდგომი 3 წლისთვის იქნება საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი.

ბ.ბ) კანონპროექტის გავლენა სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ან/და მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილზე:

კანონპროექტმა შესაძლოა გავლენა მოახდინოს სახელმწიფო ბიუჯეტის სამემოსავლო ნაწილზე საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – ანტიკორუფციული ბიუროს შექმნის შედეგად დასაქმებული პირების მიერ გადასახდელი სამემოსავლო გადასახადის თვალსაზრისით. აღნიშნული გავლენის ოდენობა დამოკიდებული იქნება ანტიკორუფციულ ბიუროში დასაქმებულ პირთა შრომის ანაზღაურებასა და რიცხოვნობაზე.

ბ.გ) კანონპროექტის გავლენა სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ან/და მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის ხარჯვით ნაწილზე:

კანონპროექტით იქმნება საჯარო სამართლის იურიდიული პირი – ანტიკორუფციული ბიურო. ანტიკორუფციული ბიუროს საქმიანობა დაფინანსდება საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან. ანტიკორუფციული ბიუროს, როგორც მხარჯავი დაწესებულების, საქმიანობისთვის საჭირო ასიგნებები განისაზღვრება საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის ცალკე პროგრამული კოდით, რაც 2023 წლიდან განხორციელდება და ამ ეტაპზე წელიწადში დაახლოებით 1 მილიონ ლარს შეადგენს. ამასთანავე, საქართველოს მთავრობას კანონპროექტით ევალება, კანონპროექტით წარმოდგენილი კანონის ამოქმედებიდან 3 თვის ვადაში (გარდამავალ პერიოდში) უზრუნველყოს ანტიკორუფციული ბიუროს სათანადო ქონებით აღჭურვისა და მისთვის სათანადო დოკუმენტაციის გადაცემისთვის საჭირო ღონისძიებათა განხორციელება, რისთვისაც მთავრობას უფლება ექნება დაადგინოს სათანადო წესი. ამ მიმართულებით სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გასაწევი ხარჯების ოდენობა კი დამოკიდებული იქნება აღნიშნული წესით განსაზღვრულ პირობებზე.

ამასთანავე, კანონპროექტი ითვალისწინებს კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭოს სახელწოდების შეცვლას, რაც არ გამოიწვევს დამატებით ხარჯებს საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტში.

ბ.დ) სახელმწიფოს ახალი ფინანსური ვალდებულებები, კანონპროექტის გავლენით სახელმწიფოს ან მის სისტემაში არსებული უწყების მიერ მისაღები პირდაპირი ფინანსური ვალდებულებების (საშინაო ან საგარეო ვალდებულებები) მითითებით:

კანონპროექტი არ ითვალისწინებს სახელმწიფოს მიერ ახალი ფინანსური ვალდებულებების აღებას.

ბ.ე) კანონპროექტის მოსალოდნელი ფინანსური შედეგები იმ პირთათვის, რომელთა მიმართაც ვრცელდება კანონპროექტის მოქმედება, იმ ფიზიკურ და იურიდიულ პირებზე გავლენის ბუნებისა და მიმართულების მითითებით, რომლებზედაც მოსალოდნელია კანონპროექტით განსაზღვრულ ქმედებებს ჰქონდეს პირდაპირი გავლენა:

კანონპროექტით იქმნება საჯარო სამართლის იურიდიული პირი – ანტიკორუფციული ბიურო. აქედან გამომდინარე, კანონპროექტი სათანადო ფინანსურ გავლენას იქონიებს ანტიკორუფციულ ბიუროში მომავალში დასაქმებულ თანამშრომელთა შემოსავლებზე.

ბ.ვ) კანონპროექტით დადგენილი გადასახადის, მოსაკრებლის ან სხვა სახის გადასახდელის (ფულადი შენატანის) ოდენობა შესაბამის ბიუჯეტში და ოდენობის განსაზღვრის პრინციპი:

კანონპროექტით არ დგინდება გადასახადი, მოსაკრებელი ან სხვა სახის გადასახდელი.

ბ¹) ბავშვის უფლებრივ მდგომარეობაზე კანონპროექტის ზეგავლენის შეფასება:

კანონპროექტი არ ახდენს გავლენას ბავშვის უფლებრივ მდგომარეობაზე.

გ) კანონპროექტის მიმართება საერთაშორისო სამართლებრივ სტანდარტებთან:

გ.ა) კანონპროექტის მიმართება ევროკავშირის სამართალთან:

კანონპროექტი არ ეწინააღმდეგება ევროკავშირის სამართალს.

გ.ბ) კანონპროექტის მიმართება საერთაშორისო ორგანიზაციებში საქართველოს წევრობასთან დაკავშირებულ ვალდებულებებთან:

კანონპროექტი არ ეწინააღმდეგება საერთაშორისო ორგანიზაციებში საქართველოს წევრობასთან დაკავშირებულ ვალდებულებებს.

გ.გ) კანონპროექტის მიმართება საქართველოს ორმხრივ და მრავალმხრივ ხელშეკრულებებთან და შეთანხმებებთან, აგრეთვე, ისეთი ხელშეკრულების/შეთანხმების არსებობის შემთხვევაში, რომელსაც უკავშირდება კანონპროექტის მომზადება, – მისი შესაბამისი მუხლი ან/და ნაწილი:

კანონპროექტი არ ეწინააღმდეგება საქართველოს ორმხრივ და მრავალმხრივ ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს. კანონპროექტის მომზადება არ არის დაკავშირებული ასეთ ხელშეკრულებასთან/შეთანხმებასთან.

გ.დ) არსებობის შემთხვევაში, ევროკავშირის ის სამართლებრივი აქტი, რომელთან დაახლოების ვალდებულებაც გამომდინარეობს „ერთი მხრივ, საქართველოსა და, მეორე მხრივ, ევროკავშირისა და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმებიდან“ ან ევროკავშირთან დადებული საქართველოს სხვა ორმხრივი და მრავალმხრივი ხელშეკრულებებიდან:

ასეთი არ არსებობს.

დ) კანონპროექტის მომზადების პროცესში მიღებული კონსულტაციები:

დ.ა) სახელმწიფო, არასახელმწიფო ან/და საერთაშორისო ორგანიზაცია/დაწესებულება, ექსპერტი, სამუშაო ჯგუფი, რომელმაც მონაწილეობა მიიღო კანონპროექტის შემუშავებაში, ასეთის არსებობის შემთხვევაში:

კანონპროექტი მომზადდა ევროკავშირის წევრობის კანდიდატის სტატუსის საქართველოსთვის მისანიჭებლად განსახორციელებელი შესაბამისი საკანონმდებლო ცვლილებების მომზადების (ანტიკორუფციული საქმიანობის ინსტიტუციური გაძლიერების) მიზნით იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის მიერ შექმნილი სამუშაო ჯგუფის ფარგლებში.

დ.ბ) კანონპროექტის შემუშავებაში მონაწილე ორგანიზაციის/დაწესებულების, სამუშაო ჯგუფის, ექსპერტის შეფასება კანონპროექტის მიმართ, ასეთის არსებობის შემთხვევაში:

ასეთი არ არსებობს.

დ.გ) სხვა ქვეყნების გამოცდილება კანონპროექტის მსგავსი კანონების იმპლემენტაციის სფეროში, იმ გამოცდილების მიმოხილვა, რომელიც მაგალითად იქნა გამოყენებული კანონპროექტის მომზადებისას, ასეთი მიმოხილვის მომზადების შემთხვევაში:

ასეთი მიმოხილვა არ მომზადებულა.

ე) კანონპროექტის ავტორი:

ევროკავშირის წევრობის კანდიდატის სტატუსის საქართველოსთვის მისანიჭებლად განსახორციელებელი შესაბამისი საკანონმდებლო ცვლილებების მომზადების (ანტიკორუფციული საქმიანობის ინსტიტუციური გაძლიერების) მიზნით იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის მიერ შექმნილი სამუშაო ჯგუფი.

ვ) კანონპროექტის ინიციატორი:

საქართველოს პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტი.