

პარბი

მმართველ-

ლობის

გზამკვლევი

No. 02

ინტერესთა კონფლიქტის
გადაჭრა საჯარო სექტორში



თავდაცვის სექტორის
კეთილსინდისიერების ცენტრი

თავდაცვის სექტორის კეთილსინდისიერების ცენტრი

თავდაცვის სექტორის კეთილსინდისიერების ცენტრი (CIDS) ხელს უწყობს კეთილსინდისიერებას, კორუფციის წინააღმდეგ მიმართულ ღონისძიებებს და კარგ მმართველობას თავდაცვის სექტორში. ნორვეგიელ და საერთაშორისო პარტნიორებთან თანამშრომლობის გზით ცენტრი ცდილობს აამაღლოს კომპეტენცია, ინფორმირებულობა და უზრუნველყოს პრაქტიკული საშუალებები კორუფციის რისკების შესამცირებლად. CIDS-ი ნორვეგიის თავდაცვის სამინისტროს მიერ შეიქმნა 2012 წელს.

წინამდებარე ბუკლეტში გამოთქმული აზრები ეკუთვნის ავტორს და არ გამოხატავს ნორვეგიის თავდაცვის სამინისტროს პოზიციას და არ უნდა მიეკუთვნოს ამ უკანასკნელს.

ავტორების შესახებ

ფრანცისკო კარდონა CIDS-ის ასოცირებული საერთაშორისო ექსპერტია. იგი სახელმწიფო სამსახურის და საჯარო ადმინისტრაციის რეფორმების დაგეგმარების და შეფასების, ადმინისტრაციული სამართლის და მართლმსაჯულების, ანტი-კორუფციული პოლიტიკის და ინსტიტუციური აღმშენებლობის აღიარებული ექსპერტია. მისი სამუშაო გამოცდილება მშობლიურ ესპანეთში დაიწყო, სადაც კარიერულ წინსვლას მიაღწია სახელმწიფო სამსახურში, შემდეგ გადავიდა საერთაშორისო ორგანიზაციებში, რო-

გორიცაა ეუთო, პროგრამა SIGMA, სადაც 15 წლის განმავლობაში საჯარო მმართველობის უფროს პოლიტიკურ ანალიტიკოსად იმუშავა. SIGMA-ში ყოფნისას კონსულტაციებს უწევდა 25-მდე გარდამავალი და განვითარებადი ეკონომიკის ქვეყანას აღმოსავლეთ ევროპაში, აფრიკაში, ლათინურ ამერიკაში და კარიბის რეგიონში. მას იურიდიული განათლება აქვს (ვალენსიის უნივერსიტეტი, 1976 წ.) და რამოდენიმე ხარისხის მფლობელია საჯარო ადმინისტრაციაში.

წინასწარგზავნა

კარგი მმართველობის გზამკვლევი

წარმოადგენს მცირე ბუკლეტების სერიას, რომელთაგან თითოეული განიხილავს თავდაცვის სფეროში კარგ მმართველობასთან დაკავშირებულ კონკრეტულ თემას. მოცემული ფორმატი საშუალებას იძლევა ზედმეტი გამარტივების გარეშე გაგვიადვილოს ისეთი თემების შესახებ კითხვა, რომლებიც თავისი არსით მრავალნაზნაგოვანი და ზოგჯერ ტექნიკურიცაა. ამასთან ერთად აღსანიშნავია, რომ გზამკვლევები დაწერილია არასპეციალისტებისთვის და არ ითხოვს პროფესიულ ცოდნას რომელიმე კონკრეტულ სფეროში. მათი ნაკითხვა შეიძლება მიზანშეწონილი იყოს მათთვის, ვისაც აინტერესებს თავდაცვის სფეროში – ან უფრო ზოგადად საჯარო სფეროში – კარგ მმართველობასთან პირდაპირი კავშირის მქონე ერთი, ან მეტი საკითხი. მათი გამოყენება ასევე შეიძლება საგანმანათლებლო მიზნებისთვისაც.

თავდაცვის სექტორის კეთილსინდისიერების ცენტრი (CIDS) არის ნორვეგიის თავდაცვის სამინისტროსთან არსებული კომპეტენციის ცენტრი. იგი აქტიურ როლს თამაშობს ნატო-ს კეთილსინდისიერების ამალგების პროგრამაში. მისი მანდატი ითვალისწინებს მუშაობას, როგორც ეროვნულ ასევე საერთაშორისო დონეზე, მათ შორის პროექტებს, კურსებს და კომპეტენციის და პოტენციალის ამალგებას. კეთილსინდისიერების მეთოდურად ხელშეწყობის მთავარი გამომწვევი მიზეზი არის მცდელო-

ბა შევამციროთ კორუფციის და სხვა არაეთიკური ქცევის გამოვლინებები და იმავდროულად გავზარდოთ გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება. ამრიგად მოხდება კარგი მმართველობის ჩამოყალიბება დემოკრატიისა და კანონის უზენაესობის ჩარჩოებში. აღნიშნული ძალისხმევისას გადამწყვეტია საჯარო მოხელეთა პირადი და პროფესიული კეთილსინდისიერება და მაღალი ეთიკური სტანდარტები.

გზამკვლევი, კორუფციასთან ბრძოლის პოლიტიკა და სააგენტოები, დაინერა ფრანცისკო კარდონას ავტორობით, ხოლო მისი რედაქტორია ინგრიდ ბუსტერუდი. მინდა მათ მადლობა გადაეუხადო შთამაგონებელი ძალისხმევებისთვის.

ჩვენ მუდამ მივესალმებით კომენტარებს და გამოხმაურებებს კარგი მმართველობის გზამკვლევებთან დაკავშირებით (cids@ifs.mil.no). CIDS-ის შესახებ დამატებითი ინფორმაცია შეგიძლიათ მოიძიოთ ვებსაიტზე: www.cids.no.

ბარდ ბრედსტრუპ კნუსდსენი
დირექტორი

სარჩევი

შესავალი	3
ინტერესთა კონფლიქტი: ზოგადი კონცეპტუალური საფუძვლის ძიება	4
ინტერესთა კონფლიქტი: საერთაშორისო განხილვების პროცესში წარმოდგენილი ზოგიერთი ცნების თაობაზე	8
პოლიტიკის განხორციელების საკითხები: ინტერესთა კონფლიქტის სამართლებრივი რეჟიმის შექმნა	12
სხვადასხვა ძველებს პრაქტიკის შეღარებითი ანალიზი	17
აღსრულების აქტივების ქუსლი	21
დასკვნები	23

შესავალი

პრინციპში დემოკრატიები ეფუძნება ორი სფეროს ურთიერთგამიჯვნვას. ერთის მხრივ, არსებობს სამოქალაქო საზოგადოება და თავისუფალი ბაზარი, სადაც კერძო ინტერესები და ბიზნესია პრიორიტეტული, რომელიც კონკურენტულია და ისწრაფვის სარგებლის მიღებისაკენ. მეორეს მხრივ, არსებობს სახელმწიფო, ანუ საჯარო სექტორი, რომელიც წარმოადგენს პოლიტიკურ და ადმინისტრაციულ მმართველობას და საჯარო ინტერესს. სახელმწიფო ეფუძნება პოლიტიკურ კლასს და პროფესიონალურ საჯარო ადმინისტრაციას, სამართლო სისტემის ჩათვლით.

ევროპულ ქვეყნებში, სახელმწიფომ მთლიანობაში უნდა განსაზღვროს საჯარო ინტერესი, შეიმუშაოს ბაზრის შესაბამისი რეგულაციები და უზრუნველყოს მათი აღსრულება. საჯარო ინტერესის არსის განსაზღვრა აყალიბებს ლიბერალური დემოკრატიის ძირითად სქემას საბაზრო ეკონომიკაში. რაც უფრო მტკიცეა დემოკრატია და კანონის უზენაესობა, მით უფრო მკაფიოდ ხდება საჯარო და კერძო ინტერესების გამიჯვნა. ინტერესთა კონფლიქტის მთავარ წყაროს საჯარო სფეროსა და თავისუფალი ბაზრის ურთიერთქმედება წარმოადგენს, განსაკუთრებით სახელმწიფო შესყიდვების, საჯარო-კერძო თანამშრომლობის, ლობირების, საჯარო მოსამსახურეთა კერძო სექტორში გადასვლის ('მბრუნავი კარის' ეფექტი) და სხვა მსგავსი სიტუაციები. ინტერესთა კონფლიქტის მართვა გულისხმობს აღნიშნული ურთიერთქმედების ისეთ რეგულირებასა და მართვას,

როდესაც პიროვნებათა თავისუფლებები დაცულია და გათვალისწინებული ეთიკური სტანდარტების შესაბამისად და ამავდროულად შენარჩუნებულია საჯარო ინტერესი – რომელსაც ხშირად უწოდებენ, „საერთო სიკეთეს“.

წინამდებარე გამოცემა მიზნად ისახავს წარმოადგინოს საზოგადოების საჯარო და კერძო სფეროების ურთიერთქმედების მართვასთან დაკავშირებული კონცეპტუალური და რეგულაციური პრობლემები. ეს პრობლემები, რომელიც არსებობს ინტერესთა კონფლიქტის სახით, კომპლექსურია და ძალზე სიტუაციური და შესაბამისად ძალზე დამოკიდებულია კონტექსტზე, რამაც შეიძლება პოლიტიკის შემუშავებლები მიიყვანოს ზედმეტად დეტალურ მიდგომებსა და რეგულაციებამდე. რეალურად მრავალ ქვეყანაში ინტერესთა კონფლიქტის რეგულირება ხდება კონკრეტული შემთხვევიდან გამომდინარე. ფაქტია, რომ ისტორიულად ეს მეთოდი გამოიყენებოდა, როგორც მორალური საკითხების რეგულირების საშუალება, თუმცა უკვე დიდი ხანია ინტელექტუალური თვალსაზრისით იგი სარგებლობს დაბალი რეპუტაციით.

ინტერესთა კონფლიქტი:

ზოგადი კონცეპტუალური საფუძვლის ძიება

ინტერესთა კონფლიქტი ერთი შეხედვით შეიძლება სწორხაზოვან ცნებად მოგვეჩვენოს. ბრიტანელი ეკონომისტის, ტიმ ლანკესტერის აზრით, ეს არ არის ახალი მოვლენა:

- თანამედროვე გაგებით ინტერესთა კონფლიქტი პოლიტიკურ ლიდერთა და საჯარო მოხელეთა წრეებში არსებობს თვით საჯარო ადმინისტრაციის დასაბამიდან. ძველი სამყაროს საზოგადოებების უმრავლესობაში თვით ინტერესთა კონფლიქტის ცნებაც აღიარებული არ ყოფილა. თავისთავად იგულისხმებოდა, რომ პოლიტიკურ ლიდერებს და თანამდებობების პირებს თავიანთი უფლებამოსილებები პირადი ინტერესების დაკმაყოფილებისთვის უნდა გამოეყენებინათ.
- მხოლოდ თანამედროვე ინდუსტრიალიზირებული სახელმწიფოების წარმოშობის შემდეგ გაჩნდა იდეა, რომლის თანახმადაც თანამდებობის პირებს და მათ პოლიტიკურ ზემდგომებს უნდა ემოქმედათ მხოლოდ და მხოლოდ სახელმწიფოებრივი ინტერესების შესაბამისად. ისეთი ფართო სამხედრო ამბიციების მქონე ქვეყნებს, როგორებიც იყო ინგლისი და საფრანგეთი მეფურამეტე და მეცხრამეტე საუკუნეებში და ბისმარკისა და ჰიტლერის გერმანია, სჭირდებოდათ ეფექტური და შედარებით არაკორუმპირე-

ბული საჯარო სამსახური თავიანთი ამბიციების დასაკმაყოფილებლად. საბჭოთა კავშირს სჭირდებოდა ისეთი საჯარო მოხელეები, რომლებიც სრულ ერთგულებას გამოიჩენდნენ ლენინისა და სტალინის მიერ ჩაფიქრებული სოციალური და ეკონომიკური გარდაქმნებისადმი. როდესაც დასავლეთ ევროპისა და სხვა ქვეყნებმა განიცადა დემოკრატიზაცია და მთავრობები გახდნენ ანგარიშვალდებულნი თავიანთი საზოგადოებების წინაშე, ხალხმა, როგორც „სუვერენმა“ არჩევნების მეშვეობით დაჟინებით მოთხოვა პოლიტიკოსებსა და საჯარო მოხელეებს ემოქმედათ საჯარო და არა პირადი ინტერესების შესაბამისად.

- უმრავლეს ქვეყანაში, პოლიტიკოსებისა და საჯარო მოხელეების ჯეროვანი უფლებამოსილებების მიმართ მოლოდინი დროთა განმავლობაში იცვლებოდა მზარდი გამჭვირვალობისა და საჯარო უფლებამოსილებებისა და პირადი მიზნების უფრო მკაფიოდ გამიჯვნის მოთხოვნის მიმართულებით. მაგრამ იმ ქვეყნებში, სადაც დემოკრატიული კონტროლის მაღალი ხარისხისთვის ჯერ კიდევ ვერ მიუღწეიათ, მსგავსი მოლოდინი კვლავ დაბალია; და იგივე შეიძლება ითქვას იმ ქვეყნებზე, რომლებიც მხოლოდ ცოტა ხნის წინ გახდნენ დემოკრატიულები, ხოლო წარსულში

კი იქ გავრცელებული იყო კორუფცია და უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენება.

- თანამედროვე დასავლურ სამყაროში გავრცელებული გაგებით, ინტერესთა კონფლიქტის წყაროს წარმოადგენს პოლიტიკოსებისა და საჯარო მოხელეების მიერ თავიანთი უფლებამოსილებების პირადი ინტერესებისათვის გამოყენება. ინტერესთა კონფლიქტი წარმოიშობა იმ მომენტიდან, როდესაც პოლიტიკოსების, ან საჯარო მოხელეების პირადი ინტერესები არც თუ მთლად შეესაბამება იმ ხელისუფლებისა, ანდა უწყების მიზნებს, სადაც ისინი მსახურობენ. ყოველთვის იარსებებს ვინმე (ვისაც ჩვენ შეიძლება „ალტრუსიტები“ ვუწოდოთ), ვინც დაუფიქრებლად და უპირობოდ ემსახურება ამ მიზნებს. ასევე იქნებიან ისეთებიც („ეგოსიტები“), რომლებიც, თუკი მათ წინააღმდეგ არ იქნება მიღებული საპირისპირო მექანიზმები, დასაშვებად ჩათვლიან იმას, რომ საჯარო უფლებამოსილებების განხორციელების პროცესში თავიანთი პირადი ინტერესები ჩართონ და საკუთარ საჯარო თანამდებობას გამოიყენებენ პირადი გამორჩენის მიზნით.¹

ლანკესტერის ეს შეხედულებები სასარგებლოა, თუმცა სინამდვილეში ამასთან ერთად პრობლემატურიცაა. მსოფლიო გაცილებით უფრო კომპლექსურია და კატეგორიები, რომლითაც ხდება ‘მნიშვნელობის და განმარტების’ მინიჭება არ არის მკვეთრად გამიჯნული. აღნიშნული შეხედულებები, რომელსაც უდავოდ ბევრი იზიარებს, ეფუძნება საყოველთაოდ აღიარებულ და ამავდროულად სადაო სიბრძნეს. სინამდვილეში, ‘საჯარო ინტერესი’, ‘პირადი ინტერესი’, ‘მიკერძოებულობა’, ‘კანონისადმი მორჩილება, თუ უფროსისადმი მორჩილება’ საკმაოდ ბუნდოვანი კონცეფციებია. საჯარო ინტერესსა და პირად გამორჩენას შორის ზღვარი არ არის ნათელი. გერმანიის ფინანსთა მინისტრს, ჰანს აიხელს 2001 წელს ბრალი დასდეს ინტერესთა კონფლიქტში, ვინაიდან იგი სამინისტროს კუთვნილი თვითმფრინავით გაემგზავრა თავის საარჩევნო ოლქში პარტიის კრებაზე დასასწრებად. საპასუხოდ მან განაცხადა, რომ იგი მინისტრი იყო დღე-ღამეში 24 საათის და კვირაში 7 დღის განმავლობაში, აქედან გამომდინარე მის შემთხვევაში საჯარო და პირად მოქმედებებს შორის ზღვარის გავლება არარელევანტური იყო.²

1 Lankester, Tim. 2007. “Conflict of interest: A historical and comparative perspective”. Paper presented at the 5th Regional Seminar on making international anti-corruption standards operational, held in Jakarta, Indonesia on 6–7 August 2007. [ლანკესტერი, ტიმი. 2007. „ინტერესთა კონფლიქტი: ისტორიული და შედარებითი პერსპექტივა.“ ნაშრომი წარდგენილი იქნა საერთაშორისო ანტიკორუფციული სტანდარტების ამოქმედებას-

თან დაკავშირებულ მე-5 რეგიონალურ სემინარზე; ჯაკარტა, ინდონეზია, 2007 წლის 6-7 აგვისტო. მასალები იხილეთ: <http://www.oecd.org/site/adboecdanti-corruptioninitiative/40838870.pdf>

2 Haller, Dieter and Chris Shore (ed). 2005. Corruption. Anthropological Perspectives. London: Pluto Press [ჰალერ დიეტერი და კრის შორი. (რედ.) 2005 წ. კორუფცია. ანთროპოლოგიური პერსპექტივები. ლონდონი:

კანონის დონეზე ყველა შესაძლო შემთხვევისა და სიტუაციის რეგულირება არ არის პრაქტიკული და პროდუქტიული. რა შედეგი მოჰყვებოდა იმას, თუკი პოლიტიკოსები კანონმდებლობაში ცვლილებებს განახორციელებდნენ მხოლოდ რომელიმე კონკრეტული თანამდებობის პირის ინტერესების დაცვის მიზნით (მაგ. ბერლუსკონი იტალიაში)?³

უფრო მეტიც, კანონმდებლობა ორაზროვანია და სადაო, რის წყალობითაც პურის ფულს შოულობს პროფესიონალ იურისტთა მთელი კლასი. 'საჯარო ინტერესის' განსაზღვრება და ის საკითხი, თუ ვინ უნდა განმარტოს იგი, ბუნდოვანი და სადაოა. ფაქტიურად, ნებისმიერ მოცემულ მომენტში საჯარო ინტერესის კონცეპტუალიზაცია ქმნის სათამაშო მოედანს, სადაც მიმდინარეობს დავა დემოკრატიული პოლიტიკის თაობაზე.

საჯარო/კერძო დუალიზმი რეალურად საფუძვლად უდევს კორუფციის ცნებათა უმრავლესობას. იგი ცენტრალურ ადგილს იკავებს ინტერესთა კონფლიქტის ნებისმიერ განსაზღვრებაში. საჯარო მოხელეების მიმართ არსებობს მოლოდინი, რომ ისინი მკვეთრად გამიჯნავენ თავის პირად ინტერესებსა და მათ მიერ მართულ საჯარო რესურსებს. საყოველთაოდ მიღებული თვალსაზრისის შესაბამისად, კორუფციულ ქცევას განაპირობებს საჯარო/კერძოს შორის ზღვარის არარსებობა. კორუფციული სკანდალები მიჩნეულია იმ საზომად, რომელიც გვიჩვენებს თუ რამდენად განვითარებული აქვს საზოგადოებას უნარი ერთმანეთისაგან განასხვავოს საჯარო და კერძო სფეროები. ჰალერი და შორი ამ საკითხს ანთროპოლოგიური პერსპექტივიდან უდგებიან და მიიჩნევენ, რომ ანთროპოლოგებმა დიდი ხნის წინ აღმოაჩინეს საჯარო-კერძო დიქტომიის, როგორც კულტურული კატეგორიის, მიკერძოებული და არსებითად ორაზროვანი

გამომცემლობა Pluto Press]

3 See Stille, Alexander. 2007. *The Sack of Rome. Media + Money + Celebrity = Power = Silvio Berlusconi*. London: Penguin Books. [ix. stili, aleqsadre. 2007 წ. რომის გაძარცვა. მედია+ფული+პოპულარობა=ძალაუფლება=სილვიო ბერლუსკონი. ლონდონი: გამომცემლობა Penguin Books

ხასიათი.⁴ მიუხედავად იმისა, რომ დასავლური დემოკრატიების უმრავლესობაში საჯარო და კერძო სფეროები ექვემდებარება სამართლებრივ რეგლამენტაციას, შუაში მაინც ყოველთვის რჩება უკონტროლო ზონები.

პრობლემატურია იმის დადგენა, თუ ვინ განსაზღვრავს საჯარო ინტერესს. დემოკრატიული თეორიის შესაბამისად, ეს განისაზღვრება ამომრჩეველთა ხმათა უმრავლესობით. თუმცა, სულ უფრო მეტი მტკიცებულება მოიპოვება იმისა, რომ ეკონომიკურ ელიტებსა და ბიზნეს ინტერესების წარმომადგენელ ორგანიზებულ ჯგუფებს სხვებისგან დამოუკიდებლად აქვთ არსებითი გავლენა სამთავრობო პოლიტიკაზე, ხოლო ცალკე აღებულ მასების ინტერესის გამომხატველ ჯგუფებსა და საშუალო მოქალაქეებს აქვთ ძალზე მცირე გავლენა პოლიტიკის განხორციელებაზე ან საერთოდ არ გააჩნიათ იგი.⁵ კორპორაციებსა და ბიზნეს ინტერესებს სულ უფრო მეტი შესაძლებლობა აქვთ ზეგავლენა მოახდინონ იმაზე, თუ რა უნდა ითვლებოდეს და რა არ უნდა ითვლებოდეს საჯარო ინტერესად და შესაბამისად განსაზღვროს საჯარო პოლიტიკა, მაშინ, როდესაც მოქალაქეთა უმრავლესობის გავლენა პოლიტიკურ პროცესზე გაცილებით სუსტია.

მაგალითის სახით შეიძლება მოვიყვანოთ 2007-2008 წლების ფინანსური კრიზისი. ბაზრის კრიზისი თავისუფალი ბაზრის იდეოლოგიისა და საჯარო მოხელეების მეცადინეობით გადაიქცა სახელმწიფო ვალისა და დეფიციტების კრიზისად. ევროპაში კრიზისი გამოყენებულ იქნა ისეთი პოლიტიკური გადანყვეტილებების

4 Haller, Dieter and Chris Shore (ed). 2005. *Corruption. Anthropological Perspectives*. London: Pluto Press [ჰალერი დიტიერი და კრის შორი. (რედ.) 2005 წ. კორუფცია. ანთროპოლოგიური პერსპექტივები. ლონდონი: გამომცემლობა Pluto Press

5 See, for example, Gilens, Martin and Benjamin Page. 2014. "Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups, and Average Citizens". *Perspectives on Politics* 12 (3): 564-581. [მაგალითისთვის იხილეთ გილენსი, მარტინი და ბენჯამინ პეიჯი. 2014 წ. „ამერიკული პოლიტიკის საცდელი თეორიები: ელიტები, ინტერესთა ჯგუფები და საშუალო მოქალაქეები.“ *პოლიტიკური პერსპექტივები* 12 (3): 564-581]

მისაღებად, რომლებიც რეალურად ემსახურებოდა გარკვეულ კერძო ინტერესებს: მდიდართა და მსხვილი კორპორაციების დაბეგვრის შემცირება; საჯარო სერვისების პრივატიზაცია; და დასაქმებულთა უფლებების შეკვეცა. ამ კრიზისმა საჯარო მოხელეების, მათ შორის არჩეული პოლიტიკოსების როლი და საქმიანობა მოაქცია ყურადღების ცენტრში და წარმოშვა კითხვა: როგორ დავადგინოთ როდის მოქმედებენ პოლიტიკოსები საჯარო ინტერესის სასარგებლოდ და როდის ახორციელებენ უბრალოდ კერძო ინტერესებით ნაკარნახევ პოლიტიკას? ამ კრიზისმა არაერთ ქვეყანაში დააყენა კითხვის ნიშნის ქვეშ მოქმედი მაღალი თანამდებობის პირებისა და პოლიტიკოსების სტატუსი, როგორც საჯარო ინტერესისა და საერთო სარგებლის სადარაჯოზე მდგარი საჯარო მოსამსახურეების და მენეჯერების.

მსგავს პირობებში შეიძლება მკვეთრად გაიზარდოს საზოგადოების სკეპტიციზმი და ინტერესთა კონფლიქტის მარეგულირებელმა ღონისძიებებმა უფრო რიტუალური ხასიათი შეიძინოს და არა არსებითი ქმედითუნარიანობა მრავალი თვალსაზრისით; მსგავსი სიტუაციები ხასიათდება ინსტრუმენტების (მაგ. ქონებრივი დეკლარაცია) და არსის (მაგ. ინტერესთა კონფლიქტის არარსებობა) ერთმანეთში აღრევის ტენდენციებით. ალბათ, მთავრობათა უმეტესობისათვის ეს არის ერთადერთი ხერხი შექმნას შთაბეჭდილება იმისა, რომ საჯარო ინსტიტუტები ინტერესთა კონფლიქტის დაძლევის ახერხებენ. თუმცა, გამართული ინსტრუმენტები თავისთავად არ არის საკმარისი გამონვევების გასაქარწყლებლად. ამგვარი სირთულეების გადასალახად ყოველთვის საჭიროა პოლიტიკური გამბედაობა.

ინტერესთა კონფლიქტი: საერთაშორისო განხილვების პროცესში წარმოდგენილი ზოგიერთი ცნების თაობაზე

მიუხედავად იმისა, რომ არაერთმა ქვეყანამ უკვე დიდი ხანია მიმართა ინტერესთა კონფლიქტის საკითხთან დაკავშირებულ შესაბამის ღონისძიებებს, საერთაშორისო დონეზე მისი განხილვა შედარებით გვიან დაიწყო. საერთაშორისო მსჯელობა ინტერესთა კონფლიქტთან დაკავშირებით უფრო ინტენსიური გახდა ცივი ომის დასრულების შემდგომ. აღსანიშნავია, რომ ინტერესთა კონფლიქტის რეგულირებისკენ მიმართული პირველი ანტი-კორუფციული ინსტრუმენტი – იყო გაეროს გენერალური ასამბლეის მიერ 1996 წლის 12 დეკემბერს 51/59 რეზოლუციით მიღებული საჯარო მოხელეთა ქცევის საერთაშორისო კოდექსი. აღნიშნული ქცევის კოდექსი წარმოადგენს დანაშაულის პრევენციისა და დამნაშავეთა მიმართ მოპყრობის თაობაზე ჰავანაში, კუბაზე, 1990 წელს გამართული გაეროს მერვე კონგრესის მუშაობის პირდაპირ შედეგს. ქცევის კოდექსი სიღრმისეულად განსაზღვრავს ინტერესთა კონფლიქტთან დაკავშირებულ საკითხებს, წარმოაჩენს კონცეფციის ყველაზე მნიშვნელოვან მახასიათებლებს და მიუთითებს არაერთ გასატარებელ რეგულაციურ ღონისძიებაზე.

ინტერესთა კონფლიქტის თაობაზე საერთაშორისო განხილვები გამომდინარეობს იმის გააზრებიდან, რომ ბევრ დემოკრატიულ ქვეყანაში შეიმჩნევა მთავრობის მიმართ ნდობის

შემცირება, რაც საჯარო უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების ფაქტებს უკავშირდება. მთავარი საერთაშორისო გზავნილი უკავშირდება ისეთი საკონტროლო მექანიზმების შემუშავებას, რომელთა მეშვეობითაც მიღწეული მეტი მიუკერძოებლობა, გამჭვირვალობა, ღიაობა და ანგარიშვალდებულება ხელს შეუწყობს მოსახლეობის ნდობის აღდგენას მმართველი ინსტიტუტების მიმართ.

ეს დებატები ნდობის აღდგენასთან დაკავშირებით მოქცეულია საერთაშორისო ორგანიზაციების თვალთახედვის არეში, რომლებიც სახელმწიფო ორგანოების კეთილსინდისიერებასთან დაკავშირებით საზოგადოებას სთავაზობენ მკაცრ მოთხოვნებს, ანდა საერთაშორისო სტანდარტებს. ეს ფენომენი შეინიშნება მაგალითად ევროკავშირში, სადაც ახლად განვერიანებულ სახელმწიფოებს ინტერესთა კონფლიქტის უფრო მკაცრი მარეგულირებელი სტანდარტები აქვთ მიღებული, ვიდრე ძველ წევრებს.

კორუფციასთან ბრძოლის სამართლებრივად სავალდებულო საერთაშორისო ინსტრუმენტები, ასევე ის, რასაც უწოდებენ 'რბილ კანონებს', მოიცავს პრევენციული ზომების განმსაზღვრელ დებულებებს, როგორცაა: სტანდარტები (ქცევის კოდექსები), სახელმძღვანელო პრინციპები და მექანიზმები, რომლებიც მიმართულია საჯარო სექტორის ან-

გარიშვალდებულების უზრუნველყოფაზე ინტერესთა კონფლიქტის დაძლევის მიზნით.

- კორუფციასთან ბრძოლის ინტერამერიკული კონვენცია (მუხლი 3: პრევენციული ზომები);
- დასავლეთ აფრიკის ქვეყნების ეკონომიკური თანამეგობრობის კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის ოქმი (მუხლი 5: პრევენციული ზომები);
- აფრიკული კავშირის კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლისა და პრევენციის კონვენცია (მუხლი 7: კორუფცია და საჯარო სამსახურში კორუფციასთან დაკავშირებული სამართალდარღვევები);
- გაეროს 2003 წლის კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის კონვენცია – UNCAC (თავი II: პრევენციული ზომები);
- გაეროს საჯარო მოხელეთა საერთაშორისო ქცევის კოდექსი (მუხლი II ინტერესთა კონფლიქტი და დისკვალიფიკაცია);
- ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია: საჯარო სამსახურში ინტერესთა კონფლიქტის მართვის სახელმძღვანელო მითითებები – საჯარო სექტორის გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება;
- ევროსაბჭო: საჯარო მოხელეთა ქცევის ტიპური კოდექსი (მუხლი 13: ინტერესთა კონფლიქტი).

გაეროს 2003 წლის კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის კონვენცია – UNCAC არის არსებითი პრევენციული მექანიზმი, რომელიც შეიცავს კონკრეტულ დებულებებს ინტერესთა კონფლიქტთან დაკავშირებით. UNCAC განსაკუთრებულ მნიშვნელობას ანიჭებს გამჭვირვალობასა და სტანდარტიზაციას. რამოდენიმე ნორმა მოითხოვს კონვენციის ხელმომწერ სახელმწიფოებისგან დაანუსონ საჯარო სექტორის ოფიციალურ პირთა ქცევის წარმმართველი სტანდარტები და განახორციელონ იმგვარი სისტემების კოდიფიკაცია, რომლებიც უზრუნველყოფს სახელმწიფო შესყიდვების

და სახელმწიფო ბიუჯეტის მართვის კანონიერ პრაქტიკას. UNCAC ასევე შეიცავს სახელმძღვანელო მითითებებს კერძო სექტორთან დაკავშირებით. პრევენციული ზომების არარსებობამ შეიძლება გამოიწვიოს სხვადასხვა სახის სისხლის სამართლის დანაშაულთა ჩადენა, როგორცაა უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენება, ზეგავლენით ვაჭრობა, მართლმსაჯულების დაბრკოლება, უკანონო მითვისება და სახელმწიფო საბიუჯეტო სახსრების მიტაცება პირადი გამორჩენის მიზნით. UNCAC თითოეულ სისხლისსამართლებრივ უკანონო ქმედებას განიხილავს სხვადასხვა მუხლებში:

- გაფლანგვა, მითვისება ან საჯარო სექტორში ქონების სხვა არამიზნობრივი გამოყენება (მუხლი 17);
- გავლენით ვაჭრობა (მუხლი 18);
- უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენება (მუხლი 19);
- უკანონო გამდიდრება (მუხლი 20);
- ქონების დატაცება/გაფლანგვა კერძო სექტორში (მუხლი 22);
- მართლმსაჯულების განხორციელებისთვის ხელის შეშლა (მუხლი 25).

მიუხედავად UNCAC-ის მსგავსი საერთაშორისო კონვენციების არსებობისა, ინტერესთა კონფლიქტის განმარტება და რეგულირება კვლავ ძალზე რთულ საქმედ რჩება. ეს დიდწილად პოლიტიკური საკითხია, თუმცა შეინიშნება ტენდენცია, რომ იგი დაყვანილ იქნას ისეთ ინსტრუმენტამდე, როგორცაა გამჟღავნების მექანიზმები. თუმცა, ასეთი მექანიზმები შეიძლება იოლად იქცეს გამარტივებულ მიდგომად. ისინი საშუალებას აძლევენ სხვადასხვა ქვეყნებს მოახდინონ ინტერესთა კონფლიქტის მართვის კარგი სამართლებრივი რეჟიმის დემონსტრირება – მაგალითად, იმით რომ ყველას ავალდებულებენ წარადგინონ ქონებრივი დეკლარაცია – თუმცა საჯარო ინტერესი მაინც აღრეული რჩება ყოფილი, თუ მოქმედი საჯარო მოხელეების ანგარიშით ინტერესებთან.

სანტერესთა, თუ როგორ განმარტავენ ინტერესთა კონფლიქტს სხვადასხვა ეროვნული და საერთაშორისო ინსტიტუციები. საფრანგეთის კორუფციის პრევენციის ცენტრალური / სამსახური – SCPC ინტერესთა კონფლიქტად მიიჩნევს ისეთ ფაქტობრივ სიტუაციას, როდესაც პირის წინაშე ორი ურთიერსაპირისპირო ინტერესია – ერთის მხრივ საჯარო, ხოლო მეორეს მხრივ, კერძო, ანუ პირადი და მან უნდა გადაწყვიტოს რომლის სასარგებლოდ იმოქმედოს.⁶

ევროსაბჭოს მინისტრთა კომიტეტის 2000 წლის 11 მაისის (2000)10 რეკომენდაციის მე-8 მუხლის შესაბამისად, საჯარო მოხელემ არ უნდა დაუშვას კონფლიქტი საკუთარ კერძო ინტერესებსა და თავის საჯარო თანამდებობას შორის. მისი პირადი პასუხისმგებლობა თავიდან აიცილოს ინტერესთა ამგვარი კონფლიქტი, მიუხედავად იმისა ეს კონფლიქტი რეალურია, პოტენციური თუ მოჩვენებითი. საჯარო მოხელემ არასდროს არ უნდა ისარგებლოს თავისი უფლებამოსილებით თავისივე კერძო ინტერესების დასაკმაყოფილებლად.⁷ აღნიშნული რეკომენდაცია (მუხლი 13) იძლევა განსაზღვრებას, რომლის მიხედვითაც ინტერესთა კონფლიქტი წარმოიშობა ისეთ სიტუაციაში, სადაც საჯარო მოსამსახურეს აქვს გარკვეული კერძო ინტერესი, რომელიც ზეგავლენას ახდენს, ან ქმნის ზეგავლენის მოხდენის შთაბეჭდილებას მის მიერ ოფიციალური უფლებამოსილებების მიუკერძოებლად და ობიექტურად განხორციელებაზე. ხსენებული მუხლი ასევე იძლევა კერძო ინტერესის ცნების ვრცელ განმარტებას.

ეთგო ინტერესთა კონფლიქტად მიიჩნევს წინააღმდეგობას საჯარო მოვალეობასა და საჯარო მოხელის პირად ინტერესებს შორის, როდესაც საჯარო მოხელეს გააჩნია ისეთი

პირადი ინტერესი, რომელმაც შესაძლოა არაჯეროვანი გავლენა იქონიოს მოხელის მიერ თავისი ფუნქციების და მოვალეობების განხორციელებაზე.⁸

2011 წლის იანვარში საჯარო სფეროში ინტერესთა კონფლიქტის პრევენციის საკითხებზე მომუშავე საფრანგეთის ანალიტიკურმა კომისიამ ანგარიში წარუდგინა რესპუბლიკის პრეზიდენტს.⁹ კომისიის განმარტებით, ინტერესთა კონფლიქტი წარმოადგენს სიტუაციას, სადაც ხდება საჯარო მოხელის კერძო ინტერესის ჩარევა საჯარო მოხელის ოფიციალურ მისიაში, თუკი შეიძლება საფუძვლიანად იქნას მიჩნეული, რომ ამ კერძო ინტერესს, მისი ბუნებიდან და ინტენსივობიდან გამომდინარე, უნარი აქვს საჯარო მოვალეობათა დამოუკიდებელ, მიუკერძოებელ, ან ობიექტურ აღსრულებაზე გავლენა მოახდინოს, ან გავლენის მოხდენის შთაბეჭდილება შექმნას. ინტერესთა კონფლიქტის მსგავსი განმარტებაა მოცემული ესპანეთის 5/2006 კანონის მე-4 მუხლში, რომელიც არეგულირებს მთავრობის წევრთა და გენერალური სახელმწიფო ადმინისტრაციის მაღალი თანამდებობის საჯარო მოხელეთა საქმიანობაში ინტერესთა კონფლიქტთან დაკავშირებულ საკითხებს.

ევროპის ომბუდსმენი გვთავაზობს ინტერესთა კონფლიქტის შემდეგ განმარტებას: „სიტუაციები, სადაც საჯარო მოხელის კერძო ინტერესები და პარტიული, თუ უწყებრივი კუთვნილება თითქოსდა ქმნის კონფლიქტს, ან უნარი აქვს შექმნას კონფლიქტი ამ მოხელის მიერ თავისი ოფიციალური მოვალეობების

6 Service central de prévention de la corruption (SCPC). 2004: “Le conflit d’intérêts” [კორუფციის პრევენციის ცენტრალური სამსახური (SCPC). 2004 წ. „ინტერესთა კონფლიქტი“] იხილეთ ბმულზე: http://www.justice.gouv.fr/art_pix/rapportscpc2005.pdf (გვ. 23–83)

7 (2000)10 რეკომენდაცია იხილეთ: https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec%282000%2910_EN.pdf

8 OECD 2003. “Managing Conflicts of Interests. OECD Guidelines and Country Experiences” [ეთგო 2003 წ. „ინტერესთა კონფლიქტის მართვა. ეთგო-ს სახელმძღვანელო მითითებები და ქვეყნების გამოცდილება.“] იხილეთ: <http://www.oecd.org/corruption/ethics/489919.pdf>

9 Commission de réflexion pour la prévention des conflits d’intérêts dans la vie publique. 2011. “Pour une nouvelle déontologie de la vie publique”. [საჯარო სფეროში ინტერესთა კონფლიქტის პრევენციის საკითხებზე მომუშავე საფრანგეთის ანალიტიკური კომისია. 2011 წ. „საჯარო სფეროს ახალი დეონტოლოგია“] იხილეთ: <http://www.conflicts-interets.fr/pdf/rapport-commission-conflits-interets-vie-publique.pdf>

ჯეროვნად აღსრულებასთან.¹⁰ მიუხედავად იმისა, რომ ეს არის ინტერესთა კონფლიქტის მკაფიო და შინაარსობრივი განმარტება, ის მაინც ვერ ხსნის თუ რა სახის სიტუაციებში შეიძლება წარმოიშვას იგი.

10 See Intervention of Mr. Ian Harden, Secretary General of the European Ombudsman, in the Workshop “Better Avoidance of Conflicts of Interest: EU Agencies and Other Bodies Moving Forward”. Organised by the European Parliament, Brussels, on 21 February 2013 [იხილეთ ევროპის ომბუდსმენის გენერალური მდივნის, ბატონი იან ჰარდენის გამოსვლა 2013 წლის 21 თებერვალს ბრიუსელში ევროპული პარლამენტის მიერ ორგანიზებულ სამუშაო შეხვედრაზე: „ინტერესთა კონფლიქტის თავიდან აცილების მექანიზმების გაუმჯობესება: ევროკავშირის სააგენტოებისა და სხვა ორგანოების განვითარება.“ ბრიფინგი ხელმისაწვდომია ბმულზე: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/workshop/join/2013/490675/IPOLJOIN_AT\(2013\)490675_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/workshop/join/2013/490675/IPOLJOIN_AT(2013)490675_EN.pdf)

პოლიტიკის განხორციელების საკითხები: ინტერესთა კონფლიქტის სამართლებრივი რეჟიმის შექმნა

ინტერესთა კონფლიქტი თავისი არსით ყოველთვის არ წარმოადგენს კორუფციას. ფაქტია, რომ ინტერესთა კონფლიქტი არ არის აღიარებული სისხლის სამართლის დანაშაულად ყველა ქვეყანაში. თუმცა, ინტერესთა კონფლიქტი ძალზე აზიანებს საზოგადოების ნდობას სამთავრობო დანებსებულებებისადმი. რამდენიმე წლის წინ ევროკავშირში ჩატარებულმა შედარებითმა კვლევამ ცხადყო, რომ '[უმრავლეს] შემთხვევებში, კორუფცია ჩნდება იქ, სადაც წინმსწრებ კერძო ინტერესს არაჯეროვანი გავლენა მოუხდენია საჯარო მოხელის მოქმედებაზე ... შესაბამისად ინტერესთა კონფლიქტის თავიდან აცილება უნდა გახდეს კორუფციის პრევენციის და მის წინააღმდეგ ბრძოლის ფართო პოლიტიკის ნაწილი.'¹¹

კვლევამ ასევე აჩვენა, რომ ინტერესთა კონფლიქტი შეიძლება იყოს რეალური (ფაქტობრივი), მოჩვენებითი, ან პოტენციური. ყველა მათგანი თანაბრად ასუსტებს მოქალაქეთა ნდობას საჯარო ინსტიტუტებისადმი.

ინტერესთა კონფლიქტი თავს იჩენს არა მარტო იმ შემთხვევებში, როდესაც ადგილი აქვს მიუღებელ წინააღმდეგობას საჯარო მოხელის

როგორც კერძო მოქალაქის ინტერესებსა და მისი, როგორც საჯარო მოხელის მოვალეობებს შორის, არამედ მაშინაც კი, როდესაც ასეთი კონფლიქტი მოჩვენებითია, ან პოტენციურად არსებობს. მოჩვენებითი ინტერესთა კონფლიქტი ისეთი სიტუაციაა, როდესაც არსებობს კერძო ინტერესი, რომელიც სხვათა მიერ შეიძლება საფუძვლიანად იქნას მიჩნეული, როგორც საჯარო მოხელის მოვალეობებზე გავლენის მქონე, მიუხედავად იმისა, რომ ფაქტიურად ასეთი უმართებულო გავლენა არ არსებობს, ანდა შეიძლება ვერც განხორციელდეს. საჯარო მოხელის კეთილსინდისიერებაში და/ან შესაბამისი საჯარო ორგანიზაციის კეთილსინდისიერებაში შეტანილი პოტენციური ეჭვი ინტერესთა მოჩვენებით კონფლიქტს აქცევს ისეთ სიტუაციად, რომელიც სავალდებულო წესით თავიდან უნდა იქნას აცილებული. ინტერესთა პოტენციური კონფლიქტი არსებობს მაშინ, როდესაც საჯარო მოხელეს გააჩნია ისეთი კერძო ინტერესები, რომელთაც შეუძლიათ ოდესმე, მომავალში გამოიწვიონ ინტერესთა კონფლიქტი.

თუმცა, ინტერესთა კონფლიქტის განსაზღვრება გულისხმობს კორუფციის ფართო გაგებას. კორუფცია არ არის მხოლოდ და მხოლოდ ქრთამის მიცემა და აღება. კორუფცია მოიცავს პოლიტიკურ კორუფციას, რომელიც გულისხმობს ყველა იმ მოქმედებას, რომელსაც ახორციელებენ პოლიტიკური მოთამაშე-

11 OECD SIGMA. 2005. "Conflict of Interest Policies and Practices in Nine EU Member States: A Comparative Review" [ეთგო-ს პროგრამა SIGMA. 2005 წ. „ევროკავშირის ცხრა წევრი სახელმწიფოს ინტერესთა კონფლიქტის მართვის პოლიტიკა და პრაქტიკა: შედარებითი მიმოხილვა.“ იხილეთ ბმულზე: <http://dx.doi.org/10.1787/5kml60r7g5zq-en>

ბი (მათ შორის საჯარო მოხელეები) პოლიტიკური (დემოკრატიული) თამაშის წესების დარღვევით, როდესაც საჯარო ვალდებულებებზე წინ თავიანთ კერძო ინტერესებს აყენებენ. დემოკრატიული პოლიტიკური თამაშის წესების შესაბამისად, საჯარო მოხელეებმა ბოროტად არ უნდა გამოიყენონ თავიანთი ძალაუფლება პირდაპირ, ან ირიბად საკუთარი კერძო მიზნების დასაკმაყოფილებლად. უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენებას ადგილი აქვს არა მხოლოდ მაშინ, როდესაც საჯარო მოხელეები არღვევენ კანონს, არამედ მაშინაც კი, როდესაც ირღვევა საჯარო ეთიკის წესები და უფლებამოსილებები გამოიყენება პირადი ძალაუფლების, მდგომარეობის ან სიმდიდრის გაზრდის მიზნით.¹²

საფრანგეთში, *prise illégale d'intérêts* (ანუ გარკვეული სარგებლის უკანონოდ მიღება) სისხლის სამართლის კოდექსის 432-12 მუხლით გათვალისწინებული დანაშაულია. აღნიშნული დანაშაულებრივი ქმედება გულისხმობს არჩეული თანამდებობის პირის მიერ საჯარო სამსახურში თავისი მდგომარეობის გამოყენებას პირადი გამორჩენის მიზნით. ამ დანაშაულის დამტკიცების შემთხვევაში, დამნაშავეს ენიშნება სასჯელი თავისუფლების აღკვეთის სახით ხუთ წლამდე ვადით და ჯარიმით ნახევარი მილიონი ევროს ოდენობით. თუმცა *prise illégale d'intérêts* განსხვავდება ინტერესთა 'უბრალო' კონფლიქტისაგან, რომელიც არსებითად არ წარმოადგენს სისხლის სამართლის დანაშაულს.¹³ სასამართლოში ბრალეულობის დამტკიცება ამ კატეგორიის საქმეებზე ძალზე რთულია, თუმცა რამდენიმე შემთხვევაში გამოტანილ იქნა გამამტყუნებელი განაჩენი.

გაერთიანებული სამეფოს პარლამენტში 'ფული შეკითხვების სანაცვლოდ' სკანდალთან დაკავშირებით ნოლანის კომიტეტის პირველ ანგარიშში აღინიშნა, რომ 'დემოკრატიული

პროცესის მიმდინარეობისათვის სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია პარლამენტის წევრებმა შეინარჩუნონ მართლზომიერების უმაღლესი სტანდარტები ამომრჩევლის წინაშე თავიანთი მოვალეობების აღსრულების დროს. საზოგადოებრივი ნდობის განმტკიცების მიზნით ასევე მნიშვნელოვანია, რომ მათი ამგვარი ქცევა სხვებმაც დაინახონ.¹⁴ აღნიშნულის შედეგად, 1996 წელს მიღებულ იქნა გაერთიანებული სამეფოს თემთა პალატის წევრთა ქცევის კოდექსი, რაც ცხადყოფს, რომ ბრიტანული მიდგომა ეფუძნებოდა იდეას, რომლის თანახმადაც ინტერესთა კონფლიქტის პოლიტიკა მთავრობის ეთიკური სტანდარტების ერთ-ერთ ასპექტს წარმოადგენდა.

ინტერესთა კონფლიქტთან დაკავშირებული პოლიტიკის უპირველეს ამოცანას წარმოადგენს მთავრობისა და პოლიტიკური კლასის მიმართ ნდობის შენარჩუნება და გაზრდა. ნებისმიერი რეალური, მოჩვენებითი, თუ პოტენციური ინტერესთა კონფლიქტი ატარებს კორუფციის რისკს, რომელსაც დამანგრეველი შედეგი მოაქვს დემოკრატიის პრინციპებისა და დემოკრატიული პროცესებისათვის. მიუხედავად იმისა, რომ აბსტრაქტულ დონეზე ინტერესთა კონფლიქტის განსაზღვრა საკმაოდ მარტივია, ინტერესთა კონფლიქტის ცალსახა რეგულირება, კორუფციის თავიდან აცილების მექანიზმის სახით, გაცილებით უფრო რთულია რიგი მიზეზების გამო.

ინტერესთა კონფლიქტის რეგულირების მიზანს წარმოადგენს გადაწყვეტილების მიმღები პირების მიუკერძოებლობისა, ან დამოუკიდებლობის განმტკიცება; ასევე საკუთარი ქვეყნის მართლწესრიგის მიმართ ერთგულების უზრუნველყოფა, ნებისმიერი სხვა ლოიალობის უწინარესად. მიუკერძოებლობის გაუფა-

14 The scandal began in October 1994 when The Guardian newspaper alleged that London's most successful parliamentary lobbyist had bribed two conservative MPs in exchange for asking parliamentary questions, and other tasks. [სკანდალი დაიწყო 1994 წლის ოქტომბერში, როდესაც გაზეთმა გარდიანმა გამოთქვა ვარაუდი, რომ ლონდონის ყველაზე წარმატებულმა ლობისტმა პარლამენტის ორი კონსერვატორი წევრი მოქრთამა, საპარლამენტო შეკითხვების დასმისა და სხვა დავალებების განხორციელების სანაცვლოდ.]

12 იქვე

13 Rebut, Didier. 2013. « Les conflits d'intérêts et le droit pénal ». [იხილეთ რებუ, დიდიე. 2013 წ. „ინტერესთა კონფლიქტი და სისხლის სამართალი“. *ჟურნალი – Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques* 147: 123- 131.]

სურების რისკი დამოკიდებულია არა მხოლოდ სამართლებრივ რეგულაციებზე, არამედ პროფესიულ ეთიკასა და პიროვნების მორალურ პრინციპებზეც. ეს უკანასკნელი შესამჩნევად სუბიექტურია და მჭიდროდ უკავშირდება ადამიანის პიროვნებას. აღნიშნული სუბიექტური ასპექტი ხელს უშლის ისეთი სამართლებრივი რეგულაციის შემუშავებას, რომელიც ცალსახად უზრუნველყოფდა იმას, რომ საჯარო გადანყვეტილების მიღების პროცესი ყოველგვარი მიკერძოებისგან გათავისუფლებულიყო. ამიტომაც ხშირად იმეორებენ, რომ პოტენციურ ინტერესთა კონფლიქტთან დაკავშირებით პირველ შეფასებას აკეთებს თავად თანამდებობის პირი, რომელმაც უნდა შეაფასოს ახდენს, თუ არა მისი კერძო სიტუაცია გავლენას მისაღებ გადანყვეტილებაზე, ან პოზიციაზე კონკრეტულ საჯარო საკითხთან დაკავშირებით, ან მოსალოდნელია, თუ არა ასეთი რამ. ამ შეფასების შედეგებს ყოველთვის განაპირობებს თანამდებობის პირის პირადი აღქმა. ის ყოველთვის სუბიექტური იქნება, მაშინაც კი, როდესაც საერთოდ არ ექნება თაღლითობის, ან შეცდომაში შეყვანის განზრახვა. ამიტომაც საჯარო ქცევის კარგი კოდექსი ყოველთვის იძლევა რეკომენდაციას, საორჭოფო სიტუაცია ღიად განხილულ იქნას, მაგალითად ხელმძღვანელობასთან.

ინტერესთა კონფლიქტის რეგულირება, გარდა ამისა, უკავშირდება საჯარო ინსტიტუციების საქმიანობის მეთოდების ღრმა ანალიზს, განსაკუთრებით პოლიტიკურ დონეზე, ასევე გადანყვეტილების მიღებისა და პრიორიტეტების განსაზღვრის პროცესების შესწავლას. ეს კომპლექსური ღონისძიებაა, ვინაიდან აუცილებელია დადგინდეს ინტერესთა კონფლიქტის სიტუაციის მიერ გამოწვეული შესაძლო რისკების ბუნება და ინტენსივობა. მხოლოდ ამის შემდგომ იქნება შესაძლებელი ყველაზე შესაფერისი საპასუხო მოქმედებისა და ზიანის აღმოფხვრის ზომების შერჩევა. ყველაზე ხშირად იყენებენ ისეთ მარეგულირებელ ინსტრუმენტებს, როგორცაა კანონები ან ეთიკის კოდექსები, რაც დამოკიდებულია კულტურულ ადმინისტრაციულ ტრადიციებზე. ზოგიერთ ქვეყანაში, კანონი ზოგადად უკრძალავს სა-

ჯარო მოხელეებს ინტერესთა კონფლიქტის სიტუაციებში მონაწილეობას; ამავედროულად ინსტიტუციურ დონეზე შემუშავებული ეთიკის ქცევის კოდექსები დეტალურად განმარტავენ აკრძალულ ქმედებებს და განსაზღვრავენ ინტერესთა კონფლიქტის თავიდან აცილების სახელმძღვანელო მითითებებს.

ინტერესთა კონფლიქტის რისკების მიმართ რეაგირება შეიძლება იყოს პრევენციული, ან რეპრესიული. აღმოსავლეთ ევროპის გარეთ მხოლოდ რამდენიმე ქვეყანა განსაზღვრავს ინტერესთა კონფლიქტებს საკუთარ სისხლის სამართლის კოდექსებში. ქვეყნების უმრავლესობაში დანაშაულად ითვლება ინტერესთა კონფლიქტიდან გამომდინარე კონკრეტული ქცევა, ან ქმედება და არა რეალური, მოჩვენებითი, ან პოტენციური ინტერესთა კონფლიქტის სიტუაციაში ყოფნა. მაშასადამე, შესაძლებელია დავასკვნათ, რომ დასავლურ დემოკრატიებში ინტერესთა კონფლიქტის რეგულირება უმთავრესად განეკუთვნება ანტიკორუფციული პოლიტიკის და მექანიზმების განხორციელების პრევენციულ ასპექტს. პრევენცია ნიშნავს რაიმე სიტუაციის, ან მოვლენის თავიდან აცილებას. პრევენციის რეალური ეფექტურობის გაზომვა პრობლემატურია. კარგად ცნობილი 'მიკუთვნების პრობლემა' გვასწავლის, თუ რა ძნელია გაიზომოს ის, თუ რამდენად შეგვიძლია მივაკუთვნოთ მოცემული შედეგი წინმსწრებ ქმედებას, მაგალითად, მთავრობის, ინსტიტუციის ან საჯარო მოხელის მიერ განხორციელებულ ნაბიჯებს.

თუმცა, მკაფიო საკანონმდებლო ბაზას სასიცოცხლო მნიშვნელობა აქვს ინტერესთა კონფლიქტის სიტუაციების თავიდან აცილების უზრუნველსაყოფად. საკანონმდებლო ჩარჩო არის კანონის სიცხადის წინაპირობა, რომელიც აუცილებელია კანონის უზენაესობის განხორციელებისთვის და საჯარო ინტერესების დაცვისათვის, ისევე როგორც ინდივიდუალური ანგარიშგაღებულებისა და პირადი პასუხისმგებლობების განსაზღვრისათვის. ერთის მხრივ რეგულაციებმა უნდა განმარტოს, თუ რომელი საჯარო თუ კერძო საქმიანობა, თუ ინტერესი ითვლება უკანონოდ, როდესაც

საჯარო მოხელე მას უთავსებს თავის ჩვეულ საჯარო საქმიანობას. ხოლო მეორეს მხრივ უნდა განსაზღვროს ის ღონისძიებები, რომელიც ხელს შეუწყობს საჯარო და კერძო ინტერესების დაბალანსებას.

ინტერესთა კონფლიქტის სიტუაციის შეფასებისას სუბიექტივიზმის შემცირების მიზნით რეგულირება უნდა დაეფუძნოს სტანდარტული სიტუაციების ტიპოლოგიას. თუმცა გამონევა მდგომარეობს დაუსაბუთებელი მსჯელობების თავიდან აცილებაში. მაგალითად, გადაწყვეტილების მიღების პროცესში პოლიტიკოსის მდგომარეობა სრულიად განსხვავდება საჯარო მოსამსახურის მდგომარეობისაგან. თავის მხრივ, უფროს საჯარო მოხელეთა პოზიცია განსხვავდება რიგითი საჯარო მოხელეების პოზიციისგან. პოლიტიკოსების ჯგუფში, პარლამენტის წევრთა მდგომარეობა განსხვავებულია მთავრობის წევრთა მდგომარეობისაგან საჯარო გადაწყვეტილებებზე ზეგავლენის განხორციელების შესაძლებლობების თვალსაზრისით.

რაც უფრო მაღალია საჯარო მოხელის თანამდებობა ადმინისტრაციულ იერარქიაში, მით უფრო მაღალია მის მიერ დისკრეციული უფლებამოსილების გამოყენების ალბათობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. რაც უფრო მეტად თავისუფალია საჯარო მოხელე გადაწყვეტილებების საკუთარი შეხედულებისამებრ მიღებისას, მით უფრო რეალურია, რომ ის აღმოჩნდეს ინტერესთა კონფლიქტის სიტუაციაში. მაშასადამე, საჯარო პასუხისმგებლობის სწორედ ეს დონე მოითხოვს ინტერესთა კონფლიქტისა და შეუსაბამო ქცევის მკაცრად რეგულირებას. ეს არის ერთ-ერთი მიზეზი იმისა, თუ რატომ არის (უნდა იყოს) ინტერესთა კონფლიქტის რეგულაციები უფრო მკაცრი მინისტრებისა და სხვა მაღალი საჯარო მოხელეების მიმართ.

ინტერესთა კონფლიქტის სიტუაციათა გარკვეულ ფორმებს, რომელთა მონაწილეებიც არიან მაღალი საჯარო თანამდებობის პირები (პოლიტიკოსები და მაღალი რანგის საჯარო მოხელეები და ის საჯარო მოსამსახ-

ურეები, რომლებსაც აკისრიათ სახელმწიფო ფუნქციები) უნდა მიექცეს განსაკუთრებული ყურადღება რეგულირების თვალსაზრისით, ვინაიდან ამ პირთა გადაწყვეტილებებმა შეიძლება გამოიწვიოს მეტად საზიანო შედეგები, თუკი მიღებულ იქნება მიკერძოებულად, ან არაკეთილსინდისიერად. შესაძლო სარეგულაციო ღონისძიებები შეიძლება ჩამოყალიბდეს შემდეგი კითხვების სახით:

- საჯარო სამსახურისგან თავისუფალ დროს დასაშვებია უნდა იყოს, თუ არა საჯარო მოხელის მიერ პროფესიული, ან ანაზღაურებადი საქმიანობის წარმოება?
- შესაძლებელია, თუ არა პოლიტიკური პარტიების საქმიანობაში ისეთ საჯარო მოხელეთა მონაწილეობა, რომელთა მიუკერძოებლობა საჭიროებს განსაკუთრებულ დაცვას (მაგალითად მოსამართლეები, პროკურორები, სახელმწიფო აუდიტის, ან კონტროლის პალატის წარმომადგენლები, ეროვნული ბანკის მოსამსახურეები, მაღალი რანგის სამხედრო ოფიცრები და პოლიციის მუშაკები)?
- უნდა დაერთოთ, თუ არა ნება საჯარო მოხელეებს მიიღონ საჩუქრები, შემონირულობები, ან სხვა სახის სარგებელი?
- აკრძალული უნდა იყოს, თუ არა საჯარო სამსახურის დატოვების შემდგომ პირის დასაქმება 'მბრუნავი კარის' ეფექტის თავიდან აცილების მიზნით? აკრძალვის შემთხვევაში, რა პერიოდზე უნდა ვრცელდებოდეს აღნიშნული აკრძალვა? უნდა ევალებოდეთ, თუ არა ყოფილ საჯარო მოსამსახურეებს, ან უნივერსიტეტის პროფესორებს მოახდინონ თავიანთი პროფესიული ინტერესებისა და კავშირების შესახებ დეკლარირება, როდესაც ექსპერტის სტატუსით მონაწილეობას ღებულობენ საჯარო დებატებში, ან გამოსცემენ ნაშრომებს?
- როგორ უნდა იქნას რეგულირებული დახურული (სამსახურეობრივი) ინფორმაციის გამოყენება?

- როგორ უნდა იყოს რეგლამენტირებული საჯარო მოსამსახურეთა ჩამოცილება გადაწყვეტილების მიღების პროცესიდან?
- დეკლარირებული უნდა იყოს, თუ არა ინფორმაცია ქონების ფლობის შესახებ? უნდა გასაჯაროვდეს, თუ არა აღნიშნული დეკლარაციები? ვალდებული უნდა იყოს, თუ არა საჯარო მოსამსახურე გაასხვისოს, ან სამართავად სხვას გადასცეს გარკვეული სახის ქონება? აღნიშნულის შემონმების რომელი მექანიზმები უნდა იქნას გამოყენებული?
- რეგისტრირებული უნდა იყოს, თუ არა საჯარო მოხელისა და მისი ახლო ნათესავების პირადი ეკონომიკური ინტერესების შესახებ დეკლარაცია? საჯარო უნდა იყოს, თუ არა ასეთი ინფორმაცია?
- რამდენად უნდა იყოს ნებადართული საჯარო მოხელეებისათვის საპატიო თანამდებობების დაკავება, ან განეწიანება საქველმოქმედო ან სხვა სახის არაკომერციულ ორგანიზაციებში?
- როგორ უნდა განხორციელდეს აღნიშნული რეგულაციები და რა ტიპის საჯარო ინსტიტუციამ უნდა გაუწიოს ზედამხედველობა რეგულაციების დაცვას?

სხვადასხვა ქვეყნების პრაქტიკის შედარებითი ანალიზი

ქვეყნების უმრავლესობაში არსებობს კანონმდებლობა ინტერესთა კონფლიქტის შესახებ. ინტერესთა კონფლიქტის კონტროლი იკავებს უმნიშვნელოვანეს ადგილს კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის პროცესში. ინტერესთა კონფლიქტის მართვა მიჩნეულია კეთილსინდისიერების საფუძვლად და მნიშვნელოვან ანტიკორუფციულ ინსტრუმენტად. ინტერესთა კონფლიქტის არსის უკეთ შესწავლა და ცნობიერების ამაღლება მიზნად ისახავს ინსტიტუციური სისტემის გაძლიერებას, საერთაშორისო პრაქტიკის გამდიდრებას, საჯარო სამსახურის ეთიკაზე დაფუძნებული კულტურის დანერგვასა და კორუფციის წინაშე დაუცველობის შემცირების მიზნით არსებული ინსტრუმენტებისა და საშუალებების გაუმჯობესებას.

ინტერესთა კონფლიქტის რეგულირება მკვეთრად განსხვავებულია სხვადასხვა ქვეყანაში.¹⁵ განსხვავებები დამოკიდებულია ისეთ ფაქტორებზე, როგორცაა საჯარო და კერძო ინტერესების ურთიერთგამიჯვნის მკაფიოობა, კონტროლისა და ბალან-

სის სისტემის ეფექტურობა, და „რეგულაციური სიმჭიდროვე“ ანუ რეგულაციების მასშტაბი, დეტალიზაციის დონე და მოცვა.¹⁶ ინტერესთა კონფლიქტის რეგულაციური სიმჭიდროვით ევროკავშირის ქვეყნების ახალი წევრ-სახელმწიფოებიდან გამოირჩევიან ბულგარეთი და ლატვია. ევროკავშირში შედარებით დიდი ხნის წინ განეწესებულ ქვეყნებში ინტერესთა კონფლიქტის მარეგულირებელი რეჟიმები ეფუძნება კანონმდებლობას, თუმცა არა მხოლოდ მას. შესაბამისობის ზედამხედველობა და გადაცდომების საპასუხო სასჯელების გამოყენება აუცილებელია, მაგრამ არ წარმოადგენს ინტერესთა კონფლიქტის რეგულირების პოლიტიკის განხორციელებაში ერთადერთ, ან ყველაზე ხშირად გამოყენებულ საშუალებას. მაღალგანვითარებულ დემოკრატიებში, ინტერესთა კონფლიქტის მართვის პოლიტიკის განხორციელება დედეგირებულია მმართველ რგოლზე, რაც გულისხმობს პრევენციული ღონისძიებების გატარებას და კეთილსინდისიერი და ეთიკური ქცევის

15 Demke, C. et al. 2008. "Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Offices in the European Union: A Comparative Study of the Rules and Standards of Professional Ethics for the Holders of Public Office in the EU-27 and EU Institutions" [ც. დემკეს და სხვა ავტორების ერთობლივი პუბლიკაცია, 2008 წ. „საჯარო მოსამსახურეთა ინტერესთა კონფლიქტის მართვა ევროკავშირში: საჯარო მოსამსახურეთა პროფესიული ეთიკის წესებისა და სტანდარტების შედარებითი კვლევა EU27-სა და ევროკავშირის ინსტიტუტებში.] იხილეთ: http://ec.europa.eu/dgs/policy_advisers/publications/docs/hpo_professional_ethics_en.pdf

16 See Vukadinovic, Jelena and Mirjana Glintić. 2013. "Conflict of Interest". In *Legal Mechanisms for Prevention of Corruption in Southeast Europe. With Special Focus on the Defence Sector*, edited by Aleksandra Rabrenovic, 95-130. Belgrade: Institute of Comparative Law. [ვუკადინოვიჩი ელენა და მირიანა გლინტიჩი. 2013. „ინტერესთა კონფლიქტი. კორუფციის პრევენციის საკანონმდებლო მექანიზმები სამხრეთ-აღმოსავლეთ ევროპაში. ყურადღების გამახვილებით თავდაცვის სექტორზე.“ ალექსანდრა რაბრენოვიჩის რედაქციით, გვ. 95-130., ბელგრადი, შედარებითი სამართლის ინსტიტუტი]

ნახალისებას ტრენინგების, საორიენტაციო მითითებებისა და რჩევების მიცემის გზით.

ზოგიერთ ქვეყანაში კონსტიტუცია განსაზღვრავს ისეთ მოთხოვნებს, ან ეთიკურ პრინციპებს, როგორცაა მიუკერძოებლობა, ან ობიექტურობა, ანდა ადმინისტრაციული სამართლის სხვა პრინციპები, როგორცაა ღიაობა და გამჭვირვალობა. ზოგ ქვეყანაში კი კონსტიტუცია საერთოდ არ ითვალისწინებს კარგი მმართველობისა და ადმინისტრაციის, ან საჯარო სამსახურის სტანდარტებს.

სახელმწიფოთა უმრავლესობაში ინტერესთა კონფლიქტის რეგულირების მექანიზმები როგორც წესი რეგლამენტირებულია კანონმდებლობის მიერ. ევროკავშირის ქვეყანათა უმეტესობაში ინტერესთა კონფლიქტთან დაკავშირებული წესები მოცემულია განცალკევებულად თითოეული საჯარო ინსტიტუტისათვის მიღებულ აქტებში. მხოლოდ რამდენიმე სახელმწიფოშია მიღებული პრაქტიკა, რომლის მიხედვითაც ეს წესები ვრცელდება მთლიანად საჯარო ადმინისტრაციაზე და ყველა სახელმწიფო ინსტიტუტზე.¹⁷

იმ ქვეყნებში, სადაც არ არის მიღებული ინტერესთა კონფლიქტთან დაკავშირებული კონკრეტული წესები, მიღებულია კანონები, რომლებიც განსაზღვრავენ კონკრეტული საჯარო მოვალეობების აღსრულებასთან დაკავშირებულ შეუსაბამო საქმიანობებს, განსაკუთრებით პარლამენტის წევრთათვის, ან სხვა არჩევითი პოზიციებისათვის აღმასრულებელ ხელისუფლებაში, ან ადგილობრივ თვითმმართველობაში. მოხელის მიერ ერთდროულად რამდენიმე საჯარო მოვალეობის აღსრულება შეიძლება ასევე მიუღებლად იქნას მიჩნეული. საფრანგეთში წლების განმავლობაში კამათის საგანს წარმოადგენს კანონმდებლობით ჯერ კიდევ ნებადართული *cumul des mandats* – ეგრეთ წოდებული, კუმულატიური მანდატი, ანუ პოლიტიკოსის მიერ ერთდროულად

რამდენიმე არჩევითი თანამდებობის დაკავების უფლება. 2014 წლის 14 თებერვალს გამოქვეყნდა ორი საკანონმდებლო აქტი (ერთი ორგანული და ერთი ჩვეულებრივი კანონი), რომლებიც ნაწილობრივ არეგულირებს ამ საკითხებს. კანონები ძალაში უნდა შევიდეს 2017 წლის 31 მარტს, მორიგი არჩევნების შემდგომ.

თუმცა, ზოგადად, ბევრ ევროპულ ქვეყანაში პარლამენტარის საქმიანობასთან შეუთავსებლობის საკითხები ნაკლებადაა რეგულირებული, შესაძლოა იმის გამო, რომ პარლამენტარები თავად არიან საკუთარი თავის მარეგულირებლები.¹⁸ მრავალ სახელმწიფოში არსებული პრაქტიკით, პარლამენტის წევრებს უფლება აქვთ პარალელურად აწარმოონ სხვა საქმიანობაც, მაშინ როდესაც ასეთი უფლება არ აქვთ მთავრობის წევრებს და მაღალი რანგის საჯარო მოსამსახურეებს.

მეორეს მხრივ, მაშინ როდესაც ქვეყნების ერთ ჯგუფს (მაგ. ლატვია, ლიეტუვა, უნგრეთი, ბულგარეთი, პოლონეთი, პორტუგალია, რუმინეთი, ესპანეთი და აშშ და სამხრეთ-აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოთა უმრავლესობა) აქვს მკაცრად მარეგულირებელი სისტემები, სხვა ქვეყნებში ხდება მხოლოდ კონკრეტული საკითხების რეგულირება.¹⁹ სკანდინავიურ ქვეყნებში შეინიშნება ინტერესთა კონფლიქტის რეგულირების ნაკლები „სიმჭიდროვე“, ხოლო ძირითადი პრინციპები გათვალისწინებულია სხვადასხვა საკანონმდებლო ინსტრუმენტებში. საყოველთაოდ ცნობილი ფაქტია, რომ წესების სიმრავლე და დეტალურობა არ წარმოადგენს მათი ეფექტურობის გარანტიას. ყველაზე რეგულირებულ საკითხებს ევროკავშირის ქვეყნებში წარმოადგენს მიუკერძოებლობისა და საჯარო სამსახურში ყოფნისას სხვა საქმიანობების შეუთავსებლობის ვალდებულება; ხოლო რაც შეეხება საჩუქრებისა და ფულადი თანხების მიღებას, საჯარო სამსახურში კარიერის დასრულების შემდგომ სხვაგან მუშაობის დან-

17 E.g. “The Seven Principles of Public Life” of the UK apply to all public officials and civil servants. [მაგალითად, გაერთიანებული სამეფოს ე.წ. „საჯარო მოღვაწეობის 7 პრინციპი“ განკუთვნილია ყველა საჯარო თანამდებობის პირისა და მოსამსახურისათვის.]

18 Demke et al. 2008: 29-35. [დემკეს და სხვა ავტორების ერთობლივი პუბლიკაცია, 2008 წ.] გვ. 29-35

19 Vukadinovic and Glinčić 2013 [ვუკადინოვიჩი და გლინჯიჩი. 2013 წ.]

ყების აკრძალვის პერიოდებს, ისინი ნაკლებად რეგულირებულია.²⁰

თუმცა, ინტერესთა კონფლიქტის მრავალი სიტუაცია რჩება რეგულირებისა და სანქციების მიღმა. ეს განსაკუთრებით სერიოზულ ხასიათს ღებულობს მაშინ, როდესაც საქმე ეხება თავდაცვის სექტორს, სადაც ომისა და მშვიდობის, სიკვდილისა და სიცოცხლის საკითხები შეიძლება იყოს გადასაწყვეტი. ამერიკული არაკომერციული ორგანიზაციის, საჯარო ანგარიშვალდებულების ინიციატივის მიერ ბოლო დროს განხორციელებულმა კვლევამ გამოავლინა ცნობილი, თვითგამოცხადებული თავდაცვის ექსპერტების კერძო ინტერესები სამხედრო მრეწველობის სფეროში. მიუხედავად ამისა, ეს ექსპერტები მედიაში მაინც გაგვაცნეს საჯარო ინტერესის დამცველ პირებად აშშ-ს სირიაში სამხედრო ინტერვენციის საკითხთან დაკავშირებულ დებატებში.²¹

მსგავსი ფაქტები არაერთხელ იქნა მხილებული ევროპის სურსათის უსაფრთხოების ორგანიზაციაში (EFSA). კორპორაციული ევროპის ობსერვატორიის მიერ 2013 წლის ოქტომბერში გამოქვეყნებული ანგარიშის ('უხარისხო კვება') შესაბამისად, ევროპის სურსათის უსაფრთხოების ორგანიზაციის სამეცნიერო საბჭოს წევრთა დაახლოებით 59%-ს პირდაპირი ან არაპირდაპირი კავშირი ჰქონდა იმ კომპანიებთან, რომელთა საქმიანობაც ექცეოდა ევროპის სურსათის უსაფრთხოების ორგანიზაციის რეგულირების ქვეშ. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, EFSA-ს მეცნიერთა თითქმის ორ მესამედს ჰქონდა ინტერესთა კონფლიქტი და ვერ ჩაით-

20 Demke et al. 2008: 57. [დემკეს და სხვა ავტორების ერთობლივი პუბლიკაცია, 2008 წ.] გვ.57

21 Public Accountability Initiative. 2013. "Conflicts of Interest in the Syria Debate: An analysis of the defense industry ties of experts and think tanks who commented on military intervention" [საჯარო ანგარიშვალდებულების ინიციატივა. 2013 „ინტერესთა კონფლიქტი სირიის თაობაზე დებატებში: იმ ექსპერტებისა და ანალიტიკური ცენტრების კავშირების ანალიზი, სამხედრო მრეწველობასთან, რომლებიც აკეთებდნენ კომენტარებს აშშ-ს სირიაში სამხედრო ინტერვენციის თაობაზე.“] იხილეთ: <http://public-accountability.org/2013/10/conflicts-of-interests-in-the-Syria-Debate/>

ვლებოდა დამოუკიდებლად იმ სექტორისაგან, რომლის საქმიანობასაც ზედამხედველობდნენ.²²

გერმანული გაზეთის *Der Spiegel* 2013 წლის 10 სექტემბრის რეპორტაჟის თანახმად, ევროპის კომისიის მაღალი თანამდებობის პირებს ახასიათებთ სანიინალმდეგო ბანაკში გადასვლის მიდრეკილება კერძო სექტორში სამუშაოს დაწყებისას. ისინი ინიშნებიან თანამდებობებზე ჩინურ კომპანიებში, სიგარეტის მწარმოებლებთან, ანდა საზოგადოებრივი ურთიერთობების ფირმებში – და ინტერესთა კონფლიქტის პოტენციური სიტუაციები ხშირად უგულვებელყოფილია მათი ყოფილი კოლეგების მხრიდან, რომლებიც მუშაობენ ევროკავშირის ინსტიტუტებში.²³

აშშ-ს სურსათისა და წამლის ადმინისტრაციამ (FDA) გამოსცა უსაფრთხოებისა და ინოვაციის აქტი, რომლითაც შეამსუბუქა ინტერესთა კონფლიქტის რეგულაციები FDA-ს მრჩეველთა კომიტეტის წევრებისთვის, თუმცა კვლავ აქტუალურია FDA-ს მიერ წამლის დამტკიცების პროცესზე კომიტეტის წევრთა ფინანსური კავშირების ზეგავლენის საკითხი. მილბანკის მემორიალურმა ფონდმა ახლახანს მიღებული დიდი მოცულობის მონაცემებზე დაყრდნობით ზედმიწევნით შეისწავლა FDA-ს წამლის კვლევისა და შეფასების ცენტრის მრჩეველთა კომიტეტის ფინანსურ ინტერესთა შორის კავშირები და განახორციელა დაკვირვება მათ

22 Corporate Europe Observatory, "The European Parliament demands stricter regulation of conflicts of interest at EU's food safety authority." [კორპორაციული ევროპის ობსერვატორია: „ევროპარლამენტი მოითხოვს ინტერესთა კონფლიქტის რეგულაციების გამკაცრებას ევროკავშირის სურსათის უსაფრთხოების ორგანიზაციაში.“] იხილეთ: <http://corporateeurope.org/press-releases/2014/04/european-parliament-demands-strict-regulation-conflict-interest-eus-food>

23 Schult, Christoph and Christoph Pauly. 2013. "Conflicts of Interest: Brussels' Revolving Door for Top EU Officials." *Der Spiegel* On Line, 9 October 2013 [შულტი, კრისტოფი და კრისტოფ პაული. 2013 წ. „ინტერესთა კონფლიქტი: ბრიუსელის მბრუნავი კარი ევროკავშირის უმაღლესი თანამდებობის პირებისათვის.“] *Der Spiegel* on Line, 9 October, 2013. ixileT: <http://www.spiegel.de/international/europe/european-commission-pfficials-and-potential-conflict-of-interests-a-926792.html>

მიერ ხმის მიცემის პროცესის შესაძლო დამოკიდებულებაზე ფინანსურ ინტერესებთან.²⁴ სამედიცინო პრაქტიკა და რეცეპტით განსაზღვრული მკურნალობა დამოკიდებულია მედიცინის წარმომადგენელთა პროფესიულ გადანაცვეტილებაზე, რომელიც შეიძლება მოექცეს ფარმაცევტული კომპანიების ლობის ძლიერი ზეგავლენის ქვეშ.²⁵ საკმაოდ ხშირია ეჭვები მსგავსი სამედიცინო გადანაცვეტილებების მიუკერძოებლობასა და დამოუკიდებლობასთან დაკავშირებით.

24 Pham-Kanter, Genevieve. 2014. "Revisiting Financial Conflicts of Interest in FDA Advisory Committees". *The Milbank Quarterly* 92 (3): 446–470; DeAngelis, Catherine D.. 2014. "Conflicts of Interest in Medical Practice and their Costs to the Nation's Health and Health Care System". *The Milbank Quarterly* 92 (2): 195–198 [ფამ-კანტერი, ჟენევივი. 2014 „FDA-ს მრჩეველთა კომიტეტებში ფინანსურ ინტერესთა კონფლიქტის ხელახალი მიმოხილვა.“ მილბანკის კვარტალური ანგარიში 92 (3) 446-470; დეანგელის კეტრინი დ. 2014 წ. „ინტერესთა კონფლიქტი სამედიცინო პრაქტიკაში და მისი ფასი ხალხის ჯანმრთელობისა და ქვეყნის ჯანდაცვის სისტემისათვის.“] მილბანკის კვარტალური ანგარიში 92 (2) 195-198

25 See, for example Caroll, Aaron E. 2014. "Doctors' Magical Thinking About Conflicts of Interest". *The New York Times*, 8 September 2014 [მაგალითისთვის იხილეთ კეროლ, აარონი ე. 2014 წ. "ექიმების ჯადოსნური ხედვა ინტერესთა კონფლიქტთან დაკავშირებით." ნიუ იორკ ტაიმსი, 8 სექტემბერი, 2014 წ.] http://www.nytimes.com/2014/09/09/upshot/doctors-magical-thinking-about-conflict-of-interet.html?_r=1&abt=0002&abg=1%20-

აღსრულების აქტივების ქუსლი

ინტერესთა კონფლიქტის მართვის პროცესში ალბათ ყველაზე რთულ საკითხს წარმოადგენს პოლიტიკის განხორციელება და რეგულაციების მიზნებთან, ფორმულირებასთან და სულისკვეთებასთან შესაბამისობის უზრუნველყოფა. დემკეს და სხვა ავტორების თანახმად:

- რაც უფრო მეტი წესი არსებობს, მით უფრო მეტი მართვის რესურსია საჭირო ამ წესებისა და სტანდარტების განხორციელებისათვის. მაშინ, როდესაც ახალი ვალდებულებების შესრულების ინდივიდუალური მოთხოვნები იზრდება (ძირითადად ინფორმაციის გამჟღავნებასთან დაკავშირებით), უმრავლეს შემთხვევაში კონტროლისა და მონიტორინგის ორგანოები (მაგ. ეთიკის კომიტეტები) სუსტია და განიცდის რესურსების ნაკლებობას.²⁶

დემკეს აღნიშნული დასკვნა აკრიტიკებს ინტერესთა კონფლიქტის კომპლექსური რეგულაციების მიღებას: აღსრულება მოითხოვს მაღალი თანამდებობის პირებისა და პოლიტიკოსებისთვის დამახასიათებელი სპეციფიკის მხედველობაში მიღებას, რაც ნიშნავს იმას, რომ ეთიკური ნორმები, რომელიც განკუთვნილია ზოგადად საჯარო მოსამსახურეებისათვის, არ უნდა იქნას გამოყენებული იმავე ფორმით მაღალი რანგის საჯარო მოხელეებისა და პოლიტიკოსებისათვის. მონიტორინგის ორგანოების სწრაფი რეაგირება ინტერესთა კონ-

ფლიქტის საფუძველზე წარმოქმნილ პოლიტიკურ სკანდალებზე, მიზნად ისახავს შესაბამისი პოლიტიკური უწყებების რეპუტაციის დაცვასა და მათ მიმართ საზოგადოებრივი ნდობის შენარჩუნებას. თუმცა სწრაფი რეაგირება შეიძლება წინააღმდეგობაში მოვიდეს დროში განელი და მოუქნელ ღონისძიებებთან, რომლებიც გამოიყენება ადმინისტრაციული წარმოებისა და სისხლისსამართლებრივი გამოძიების სამართლიანობის უზრუნველსაყოფად.

ინტერესთა კონფლიქტის ისეთი სიტუაციების სუსტი რეგულირება, სადაც ჩართულები არიან მაღალი თანამდებობის პირები, სულ უფრო ნაკლებად მისაღები ხდება სამოქალაქო საზოგადოებისათვის და თავისუფალი საზოგადოებრივი აზრისთვის. ერთის მხრივ, ვრცელ და ყოვლისმომცველ წესებსა და, მეორეს მხრივ, მათი აღსრულების სისუსტეს შორის შეუსაბამობა კვებავს საზოგადოების ცინიზმს, რაც, თავის მხრივ, ხელს უწყობს საჯარო სექტორში არსებული თვითრეგულირების სისტემების რეპუტაციის შელახვას. მაშასადამე, ინტერესთა კონფლიქტის მიმართ რეაგირების ძლიერი ორგანოების არსებობა სულ უფრო მეტად აუცილებელია. მათ სჭირდებათ სამართლებრივი უფლებამოსილებები გამოძიების წარმოების, შესაბამისი კანონმდებლობის აღსრულებისა და შეუსაბამო ქცევის დასჯის სანქციების გამოყენებისთვის.

26 Demke et al 2008: 8. [დემკეს და სხვა ავტორების ერთობლივი პუბლიკაცია, 2008 წ.,] გვ. 8

ზოგიერთი ქვეყნის გამოცდილება, მაგალითად როგორცაა აშშ, მიუთითებს ინტერესთა კონფლიქტის რთულ ხასიათზე და გამოთქვამს ვარაუდს, რომ სათანადო კანონალსრულების პროცესში კანონმდებლობასა და რეგულაციებთან ქცევის შესაბამისობის ოფიციალურ მონიტორინგთან ერთად არანაკლები მნიშვნელობა აქვს სამოქალაქო საზოგადოების სადამკვირვებლო ჯგუფების მიერ წარმოებულ არაფორმალურ მონიტორინგს. როგორც მიუთითებს აზიის განვითარების ბანკისა (ADB) და ეთგო-ს (2007) ანტიკორუფციული ინიციატივა:

- ინტერესთა კონფლიქტის მართვის პროცესში პრევენცია უფრო ხარჯ-ეფექტურია ვიდრე კანონალსრულება; თუმცა ორივე თანაბრად მნიშვნელოვანია კარგი მმართველობის განვითარებისა და კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლისთვის. ქცევის უნივერსალური წესები, ქონებისა და ინტერესების დეკლარირების ვალდებულება და საზოგადოების განათლებისა და ცნობიერების ამაღლების კამპანია ეთიკური ქცევის ფუნდამენტური კონცეფციებისა და მოლოდინების თაობაზე უნდა დაბალანსდეს მკაფიო სანქციებით და აღსრულების ღონისძიებებით, რათა უზრუნველყოფილი იქნას როგორც ინტერესთა კონფლიქტის გამომწვევი მიზეზების, ასევე მისი შედეგების მიმართ ადეკვატური ღონისძიებების განხორციელება.²⁷

27 ADB/OECD Anti-Corruption Initiative for Asia and the Pacific. "Managing conflicts of interest. Frameworks, tools, and instruments for preventing, detecting, and managing conflict of interest" [აგბ/ეთგო-ს ანტიკორუფციული ინიციატივა აზიისა და წყნარი ოკეანის აუზის ქვეყნებისათვის. „ინტერესთა კონფლიქტის მართვა. ინტერესთა კონფლიქტის პრევენციის, გამოვლენისა და მართვის სისტემები, საშუალებები და ინსტრუმენტები.“] იხილეთ: <http://www.adb.org/sites/default/files/publication/27975/managing-conflict-interest.pdf>

დასკვნები

1. ინტერესთა კონფლიქტი, მიუხედავად მისი რთულად შესამჩნევი ხასიათისა, რეალურია. უკანონო ინტერესებმა შესაძლოა ზეგავლენა იქონიოს საზოგადოებრივი ცხოვრების ყველა დონეზე და ყველა ასპექტში მიღებულ გადაწყვეტილებებზე, მათ შორის კერძო ეკონომიკურ საქმიანობაშიც. მიიმე შედეგები შესაძლოა გამოვლინდეს ისეთ კატეგორიებში, როგორცაა, მაგალითად, სამედიცინო მკურნალობა, ომი და მშვიდობა, მართლმსაჯულება და უსამართლობა. გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ინტერესთა კონფლიქტის სრულად აღმოფხვრა ალბათ შეუძლებელია, მაგრამ საზოგადოებაში მიმდინარე ინფორმირებულმა დისკუსიებმა შესაძლოა მინიმუმამდე დაიყვანოს ინტერესთა კონფლიქტის თანმდევი შედეგები.

2. მიუხედავად იმისა, რომ რეგულირების გამართული სისტემის არსებობა აუცილებელია, როგორც ასეთი, ეს საკმარისი არ არის. მიუხედავად იმისა, რომ დახვეწილი ეროვნული რეგულაციები და კოდექსები ბევრ ქვეყანაში არსებობს, მათ ხშირად სერიოზული ყურადღება არ ექცევა. თუკი საკანონმდებლო ცვლილებები ხორციელდება თანამდებობის პირებისა და საჯარო დაწესებულებების მიმართ საზოგადოების საყოველთაო უნდობლობის ფონზე ისინი საზოგადოებრივ ნდობას ასე მარტივად ვერ აამაღლებს. საზოგადოება არ კმაყოფილდება მხოლოდ ინფორმაციით, რომლის თანახმადაც ქვეყანაში მოქმედებს ინტერესთა


კონფლიქტის მარეგულირებელი ძლიერი ნორმატიული ბაზა. დამაჯერებლობისათვის უფრო მეტია საჭირო, განსაკუთრებით ამ რეგულაციების თვალსაჩინო, მდგრადი, თანმიმდევრული და ეფექტური განხორციელება.

3. კვლევები და მიღებული გამოცდილება გვიჩვენებს, რომ ინტერესთა კონფლიქტის გამოვლენისთვის, პრევენციისა და მართვისთვის აუცილებელია ეფექტური პოლიტიკური ხელმძღვანელობის, ძლიერი სამართლებრივი სისტემისა და დამოუკიდებელი პრესის არსებობა. საზოგადოებრივი დისკუსიის დამყარებისათვის, რომელმაც ხელი უნდა შეუწყოს საჯარო სფეროში, ისევე, როგორც კერძო ურთიერთობებში მაღალი ეთიკური სტანდარტების დანერგვასა და დამყარებას, აშკარად სასარგებლო იქნება მოტივირებული ხელმძღვანელობის არსებობა. გამჭვირვალობა და სამართლიანობა ასევე აუცილებელი კომპონენტებია. ბოლოს, გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს ადეკვატურად ანაზღაურებადი პროფესიონალური საჯარო სამსახურის, პოლიტიკოსთა და საჯარო მოხელეთა უფლებამოსილებასთან დაკავშირებული მკაფიო ნესების არსებობას და ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფას ეროვნულ და საერთაშორისო დონეზე.

კარგი მმართველობის გზამკვლევის სერია


კარგი მმართველობის გზამკვლევი No. 01

პროფესიონალიზმი და კეთილსინდისიერება საჯარო სამსახურში

 CENTRE FOR INTEGRITY IN THE DEFENCE SECTOR


კარგი მმართველობის გზამკვლევი No. 02

ინტერესთა კონფლიქტის გადაჭრა საჯარო სექტორში

 ოფიციალური კოლანჩიკოვი

კარგი მმართველობის გზამკვლევი No. 03

კორუფციასთან ბრძოლის პოლიტიკა და სააგენტოები

 ოფიციალური კოლანჩიკოვი

გზამკვლევი ინტერესთა კონფლიქტის გადაჭრა საჯარო სექტორში განიხილავს საკითხს, თუ როგორ ეფუძნება დემოკრატია ორი სფეროს ურთიერთგამიჯვნას: ერთის მხრივ, სამოქალაქო საზოგადოებას და ბაზარს (კერძო სექტორი) და მეორეს მხრივ, სახელმწიფოს (საჯარო სექტორი), რომელიც წარმოადგენს პოლიტიკურ და ადმინისტრაციულ მმართველობას და უნდა გამოხატავდეს საჯარო ინტერესს. ინტერესთა კონფლიქტის ცნება მოიცავს ეთიკური და რეგულაციური პრობლემების კომპლექსს, რომელიც თან ახლავს საზოგადოების საჯარო და კერძო სფეროების ურთიერთქმედებას. ინტერესთა კონფლიქტის სიტუაციები დამოკიდებულია კონკრეტულ კონტექსტზე, რამაც შეიძლება გამოიწვიოს პოლიტიკის განმსაზოგადებლების მიერ არაეფექტური მიდგომებისა და რეგულაციების შემოღება.

კარგი მმართველობის გზამკვლევი წარმოადგენს მცირე ბუკლეტების სერიას, რომელთაგან თითოეული განიხილავს თავდაცვის სფეროში კარგ მმართველობასთან დაკავშირებულ კონკრეტულ თემას. გზამკვლევის ნაკითხვა შეიძლება მიზანშეწონილი იყოს მათთვის, ვისაც აინტერესებს თავდაცვის სფეროში – ან უფრო ზოგადად საჯარო სფეროში – კარგ მმართველობასთან პირდაპირი კავშირის მქონე ერთი, ან რამდენიმე საკითხი – ასევე მათი გამოყენება შეიძლება საგანმანათლებლო მიზნებისთვისაც.

გამოცემული: „თავდაცვის სექტორში ინტეგრაციის ცენტრი“-ს მიერ

ღიზაინი: www.melkeveien.no

ბეჭდვა: ნორვეგიის მთავრობის უსაფრთხოებისა და სამსახურის ორგანიზაცია ივნისი/2015.



ინგლისური ორიგინალის ქართული
თარგმანი თავაზიანად უზრუნველჰყო
ჩრდილოატლანტიკური
ხელშეკრულების ორგანიზაციამ



თავდაცვის სექტორის
კეთილსინდისიერების ცენტრი
www.cids.no