

საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის საყრდენი ინსტიტუტების ნაკლოვანებები

გიორგი კიკნაველიძე*

I. შესავალი

„კორუფციული დანაშაული მრავალნაწიანი სამართალ-დარღვევაა. იგი მოიცავს დანაშაულთა საკმაოდ დიდ ჯგუფს. ეს დანაშაული კარგა ხანია აღარ არის ერთი რომელიმე სახელმწიფოს პრობლემა. მას მთელი ცივილიზებული სამყაროს სახელმწიფოები ებრძვიან“.¹ არ არსებობს „კორუფციის“ საერთო იურიდიული განმარტება, იგი ძალზე მრავალფეროვანი ცნებაა, რაც მისი ფორმებისა და სახეების მრავალფეროვნებითაა განპირობებული.² კორუფცია ქვეყანაში ამცირებს საზოგადოების ნდობის ხარისხს, ასუსტებს დემოკრატიას და ხელს უშლის კანონის უზენაესობის განმტკიცებას, ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვას. ეკონომიკური წინსვლა, ბიზნესის განვითარება და ინვესტიციების ზრდა ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი მექანიზმია, რამაც უნდა გააჯანსაღოს ქვეყნის მდგომარეობა. კორუფცია სწორედ ამ მიმართულებით განსაკუთრებით აზიანებს სახელმწიფოს, რაც ქვეყნის განვითარებისთვის უდიდესი დამაბრკოლებელი ფაქტორია. „არცერთი სახელმწიფო არ არის კორუფციისგან თავისუფალი, განსხვავება არის მხოლოდ მასშტაბებსა და ფორმებში.“³

საქართველოში გატარებული ანტიკორუფციული რეფორმის მიუხედავად, ჯერ კიდევ პრობლემად რჩება საქართველოს მიერ საერთაშორისო ფორმატში ნაკისრი ანტიკორუფციული ვალდებუ-

* სულხან-საბა ორბელიანის უნივერსიტეტის ასოცირებული პროფესორი, ORCID: 0009-0009-8724-4799.

¹ ლეკვეივილი მ., კორუფციის საკანონმდებლო მოწესრიგება, წიგნში: გურამ ნაჭყებია 75, დ. გეგენავას რედაქტორობით, თბილისი, 2016, 35.

² იხ., Handbuch der Korruptionsprävention, D. Dölling (Hrsg.), C.H. Beck, 2007, 2.

³ Bannenberg B., Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Kontrolle, Eine kriminologische-strafrechtliche Analyse, Luchterhand, 2002, 12.

ლებების სრულად შესრულების უზრუნველყოფის საკითხი. ქვეყანაში წვრილმანი კორუფციის შემთხვევები პრაქტიკულად მინიმუმამდეა დაყვანილი, თუმცა გამოწვევად რჩება კორუფციის ისეთი ფორმები, როგორცაა, თანამდებობის პირთა მიერ გარკვეული უპირატესობების მიღება, ნეპოტიზმი, ლობირება და შესაბამისად, იმ შემთხვევებზე არასათანადო რეაგირება, სადაც სავარაუდოდ მაღალი თანამდებობის ან მმართველ პოლიტიკურ ძალასთან დაახლოებული პირები ფიგურირებენ. სტატიაში წარმოდგენილია კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის პროცესში ჩართული ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის საყრდენი ინსტიტუტების, ძირითადად სამართალდამაცავი ორგანოების, ასევე საპარლამენტო კონტროლის ნაკლოვანებები, ამ პრობლემების სისტემატიზებისა და მათი გადაჭრის გზებზე ფოკუსირებისთვის კონკრეტული ხედვა და სათანადო რეკომენდაციები.

II. კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის პროცესი

1. ნაკისრი ვალდებულებები და არსებული ვითარება

საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ასოცირების ხელშეკრულების საფუძველზე საქართველოს აქვს ვალდებულება უზრუნველყოს საჯარო ინსტიტუტების ღიაობა და კორუფციასთან ბრძოლის ეფექტიანი მექანიზმების ჩამოყალიბება.⁴ ამ მიზნით, საქართველოში ბოლო წლებში განხორციელდა მნიშვნელოვანი ანტიკორუფციული რეფორმები, რის შედეგადაც საქართველო კორუფციის საშუალო მაჩვენებლით გამოირჩევა, რაც დადასტურებულია საერთაშორისო კვლევებით. „საერთაშორისო გამჭვირვალობის“ ბერლინის სამდივნოს მიერ გამოქვეყნებულ „კორუფციის აღქმის ინდექსის“ (CPI) 2022 წლის კვლევაში, რომელიც 180 ქვეყანას მოიცავს, საქართველოს 56 ქულა აქვს და 41-ე ადგილს იყოფს იტალიასთან, ჩეხეთთან და სლოვენიასთან.⁵ საქართველოს 55 ქულა

⁴ იხ., ასოცირების შესახებ შეთანხმება ერთის მხრივ, საქართველოსა და მეორეს მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის, მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტი, მე-4 მუხლი, მე-17 მუხლი, 392-ე მუხლი, 394-ე-396-ე მუხლები, IV ოქმი.

⁵ იხ., Corruption Perceptions Index,

ჰქონდა გასული წლის კორუფციის აღქმის ინდექსში,⁶ თუმცა, აღსანიშნავია ისიც, რომ კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლა ერთჯერადი ღონისძიება არაა. ეს არის პროცესი, რომელიც უნდა იყოს მუდმივი და განგრძობადი, მასში მნიშვნელოვანია ანგარიშვალდებულების მაღალი დონის მიღწევა და საზოგადოების მათქმალური ჩართულობა.

2022 წელს საქართველომ ევროკავშირის წევრობისთვის ოფიციალური განაცხადი წარადგინა, რასაცა მალევე მოჰყვა ევროპული საბჭოს მიერ საქართველოს მთავრობისთვის ევროკავშირის წევრობის კანდიდატის სტატუსის მისაღებად 12 პუნქტიანი რეკომენდაციების გათვალისწინების მოთხოვნა,⁷ რომელშიც ერთ-ერთი პუნქტის შინაარსის თანახმად, საქართველო ევროკავშირის წევრობის კანდიდატი გახდება, თუკი: „სახელმწიფო გააძლიერებს ანტიკორუფციული სააგენტოს დამოუკიდებლობას და ეფექტიანად გამოიძიებს ელიტური კორუფციის შემთხვევებს. გააძლიერებს სპეციალურ საგამოძიებო და პირადი მონაცემების დაცვის სამსახურებს. უზრუნველყოფს მათ ინსტიტუციურ დამოუკიდებლობას“, „აიღებს და შეასრულებს „დეოლიგარქიზაციის“ ვალდებულებას. აღმოფხვრის იმ გადაჭარბებულ ზეგავლენას, რომელიც პირად ინტერესებს აქვთ ეკონომიკურ, პოლიტიკურ და საჯარო ცხოვრებაზე“.⁸ ამჟამად ქვეყანაში კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლა ფრაგმენტულია და მეტწილად შემოიფარგლება დაბალი რანგის მოხელეების მიმართ დევნის განხორციელებით. არ არსებობს კორუფციის გამოძიების ქმედითი და პრაქტიკულად დამოუკიდებელი მექანიზმი. კორუფციის გამოძიების ფუნქცია გადანაწილებულია სხვადასხვა უწყებაზე. საგამოძიებო უფლებამოსილებით აღჭურვილია რამდენიმე საგამოძიებო უწყება და უფლებამოსილებებს შორის არსებობს გადაფარვა, რაც ამცირებს დანაშაულის წინააღ-

<<https://www.transparency.org/en/cpi/2022>> [15.05.2023]

⁶ იქვე.

⁷ იხ., Commission Opinion on Georgia's application for membership of the European Union, COM(2022) 405, The European Council and the Council Commission, 17 June 2022, Brussels.

⁸ იქვე.

მდეგ ბრძოლის ეფექტიანობას. კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის პროცესში ასევე აღსანიშნავია მონიტორინგის ნაკლოვანი მექანიზმები (მაგ., არაკეთილსინდისიერად შევსებული დეკლარაციების რაოდენობის ზრდის ტენდენცია). აღნიშნული პროცესის კონტროლი ეკისრება საჯარო სამსახურის ბიუროს⁹.

2. პარლამენტის როლი მიმდინარე პროცესის კონტროლში

გატარებული საკანონმდებლო ცვლილებებისა¹⁰ და საქართველოს პარლამენტის განახლებული რეგლამენტით არსებული მექანიზმების¹¹ მუხედავად, საპარლამენტო კონტროლი სუსტია და კვლავ მნიშვნელოვან გამოწვევად რჩება პარლამენტისა და მთავრობის წევრთა ანგარიშვალდებულება საპარლამენტო კონტროლის პროცესში.¹² საჭიროა პარლამენტის საკანონმდებლო და საზედამხედველო ფუნქციების პრაქტიკულ დონეზე გაძლიერება, რადგან უმნიშვნელოვანესია პარლამენტის აქტიური ჩართულობა საგამოძიებო უწყებების გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების მოთხოვნის ნაწილში. ანგარიშვალდებულებული პირის სავალდებულო წესით მოწვევა შესაძლებელია კომიტეტის ან ფრაქციის მოთხოვნის საფუძველზე, პლენარულ სხდომაზე დამსწრეთა ხმების უმრავლესობით (მაგრამ არანაკლებ სრული შემადგენლობის 1/3-ისა).¹³ ამასთან, მთავრობის წევრს, პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულ თანამდებობის პირს, პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულებული ორგანოს ხელმძღვანელს და სახალხო დამცველს პარლამენტის რეგლამენტი ანიჭებს უფლებას, საკუთარი ინიციატივით წარდგინდეს პლენარული სხდომის წინაშე.¹⁴ თუმცა პრაქტიკამ აჩ-

⁹ საქართველოს მთავრობის 2022 წლის 13 იანვრის №10 დადგენილება „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – საჯარო სამსახურის ბიუროს დებულების დამტკიცების შესახებ“.

¹⁰ საქართველოს კონსტიტუციის 36-ე მუხლი.

¹¹ იხ., საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის XIII თავი.

¹² საჯაია ლ., ჩიხლაძე გ., ტატანაშვილი თ., საპარლამენტო კონტროლი, თბილისი, 2020, 30.

¹³ იხ., საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 152-ე მუხლის პირველი პუნქტო.

¹⁴ იქვე.

ვენა, რომ პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული მაღალი პოლიტიკური თანამდებობის პირები არასერიოზულად აღიქვამენ პარლამენტარების მოთხოვნას საჭიროების შემთხვევაში პარლამენტში გამოცხადებასთან დაკავშირებით. ისინი ძირითადად შემოიფარგლებიან წლიური მოხსენებებით, რომლებიც, როგორც წესი, გასული წლის ჭრილში გატარებული სამუშაოების მოხსენებისთვის სპეციალურად შექმნილი სტატისტიკის პრეზენტაციით ქებას უფრო ემსახურება, ვიდრე რეალური სურათის პარლამენტისთვის გაზიარებას.

საქართველოს მიერ ევროკავშირის წევრობისთვის ოფიციალური განაცხადის წარდგენამდე „საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველომ“ გამოქვეყნა საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასების ანგარიში, რომელიც 2015-2020 წლებს მოიცავს. აღნიშნული ანგარიშის თანახმად, ქვეყნის ყველაზე მნიშვნელოვანი ინსტიტუტების უმრავლესობა სათანადოდ ვერ ასრულებს მათ ფუნქციებს დემოკრატიული მმართველობის უზრუნველყოფისა და კორუფციის პრევენციის მხრივ. აღნიშნული კვლევის ფარგლებში შეფასებული 12 ინსტიტუტიდან მხოლოდ სამს მიენიჭა მაღალი ან მაღალთან მიახლოებული საბოლოო ქულა: სახალხო დამცველს, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს და საარჩევნო ადმინისტრაციას¹⁵. შესაბამისად, ამ სტატიის კვლევის ობიექტი, მთავარი სამიზნე ჯგუფი ვერ შედის მაღალი ან მაღალთან მიახლოებული ქულის მქონე ინსტიტუტების რიცხვში.

III. ანტიკორუფციული სისტემის საყრდენი ინსტიტუტების ძირითადი გამოწვევები და რეკომენდაციები

1. კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის არაეფექტიანი პრევენცია

არაეფექტიან პრევენციაში მოიაზრება სხვადასხვა ინსტიტუტებში არსებული „გენერალური ინსპექციები“, ე.წ. მაკონტროლებელი ორგანოები. რამდენად მაღალია მათი ფუნქციის ეფექტი-

¹⁵ საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო, საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასება, თბილისი, 2020, 5.

ანობის ხარისხი? მაგალითისათვის, საქართველოს გენერალური პროკურატურის გენერალური ინსპექციის დებულების თანახმად, გენერალურ ინსპექციას ხელმძღვანელობს გენერალური ინსპექციის უფროსი, რომელსაც თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს გენერალური პროკურორი; ამასთან იგი ანგარიშვალდებულია გენერალურ პროკურორთან.¹⁶ შესაბამისად, მისი საქმიანობიდან გამომდინარე, მას აქვს უფლებამოსილება, შეისწავლოს პროკურორის საქმიანობა და ანგარიშვალდებულია იმავე სტრუქტურის ხელმძღვანელის მიმართ, ვინც იგი დანიშნა. საინტერესოა სამსახურეობრივი დამოკიდებულებიდან გამომდინარე რამდენად ობიექტურად შეძლებს პირი საქმის შესწავლას. გენერალური ინსპექციის თანამშრომელი, როგორც უფროსი, ასევე მოადგილეები და რიგითი თანამშრომლები, რომლებიც კანონის შესაბამისად ახორციელებენ უფლებამოსილებას, რამდენად შეისწავლიან თავისივე თანამშრომლის საქმიანობას, რომელთანაც შესაძლებელია ჰქონდეთ ახლო მეგობრული ურთიერთობა, ასევე რიგ შემთხვევებში თანამშრომლის მიმართ გამოიძიონ სისხლის სამართლის საქმე და მოახერხონ ბრალდების მხარდაჭერა. აღსანიშნავია, რომ ზოგადად „გენერალური ინსპექცია“ არის დანაყოფი, რომელიც ექვემდებარება მხოლოდ ამა თუ იმ ინსტიტუტის ხელმძღვანელ პირველ პირს (მაგ., გენერალური პროკურორი, შინაგან საქმეთა მინისტრი და ა.შ.). მხოლოდ ამ პირთა მიმართ არის უშუალოდ პასუხისმგებელი გენერალური ინსპექციის ხელმძღვანელი.

შეგვიძლია ყურადღება გავამახვილოთ სპეციალურ საგამოძიებო სამსახურზე, ხომ არ არის ეს ის უწყება, რომელმაც შეიძლება ეს პროცესი დააბალანსოს? „სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის შესახებ“ კანონის მე-11 მუხლის პირველი ნაწილის თანახმად, სპეციალური საგამოძიებო სამსახური უფლებამოსილებების განხორციელებისას დამოუკიდებელია და არ ექვემდებარება არცერთ ორგანოს და თანამდებობის პირს. სპეციალური საგამოძიებო სამ-

¹⁶ საქართველოს გენერალური პროკურორის 2019 წლის 29 ოქტომბრის №6 ბრძანებით დამტკიცებული „საქართველოს გენერალური პროკურატურის გენერალური ინსპექციის დებულების“ მე-6 მუხლი.

სახურის უფროსზე, სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის გამომძიებელსა და მოსამსახურეზე რაიმე ზემოქმედება და მათ საქმიანობაში უკანონო ჩარევა აკრძალულია და კანონით ისჯება. აღნიშნული სამსახური შეიქმნა მას შემდეგ, რაც მიღებული იქნება კანონი, რომლის თანახმადაც, 2022 წლის 1 მარტიდან გაუქმდა სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახური (სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის წინამორბედი უწყება) და სახელმწიფო ინსპექტორის თანამდებობა.¹⁷ 2022 წლის 1 მარტიდან თანამდებობებიდან გათავისუფლდა სახელმწიფო ინსპექტორი, მისი პირველი მოადგილე და მოადგილეები, ასევე შეუწყდათ შრომითი ურთიერთობები და სამსახურიდან გათავისუფლდნენ სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის სხვა თანამშრომლები.¹⁸ აღსანიშნავია, რომ სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურისა და სახელმწიფო ინსპექტორის თანამდებობის გაუქმებას მოჰყვა უმკაცრესი შეფასებები როგორც ეროვნულ, ასევე საერთაშორისო დონეზე.¹⁹ ეს ყოველივე აჩენს კითხვას, რა ამყარებს ამ სამსახურების დამოუკიდებლობის ხარისხს, რომ მხოლოდ საერთო პოლიტიკის კვალდაკვალ იმოქმედოს მსგავსმა ინსტიტუტმა, არ გააკეთოს საჭიროების შემთხვევაში კრიტიკული დასკვნა, ან აღნიშნული კურსის გადახვევის შემთხვევაში კვლავ დადგება საკითხი უწყების გაუქმების შესახებ. ამასთან, გასათვალისწინებელია, რომ ზოგადად საქართველოს პრაქტიკაში საჯარო სამსახური არ არის დაცული პოლიტიკური გავლენისგან, რაც

¹⁷ „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს 2021 წლის 30 დეკემბრის კანონი.

¹⁸ იხ., საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2022 წლის 17 ნოემბრის N1/9/1673,1681 გადაწყვეტილება საქმეზე, „ლონდა თოლორაია და საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, I-6.

¹⁹ გუგავა ნ., სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის რეფორმა საქართველოში და პერსონალურ მონაცემთა დაცვაზე ზედამხედველი ორგანოები შედარებით პერსპექტივაში, ჟურნ. „ორბელიანი“, N5, 2022, 35; საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლის – გიორგი კვერენჩხილადის განსხვავებული აზრი საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პირველი კოლეგიის 2022 წლის 17 ნოემბრის №1/9/1673,1681 გადაწყვეტილებასთან დაკავშირებით.

საფრთხეს უქმნის საჯარო მოხელეების დამოუკიდებლობას, მით უფრო როდესაც საჯარო მოხელე არის სამართალდამცავი ორგანოს წარმომადგენელი, ვერტიკალური ჯაჭვით დაკავშირებული ქვემდგომი ზემდომსა და მის ბრძანებაზე.

„გენერალური ინსპექციების“ აღნიშნული მოდელი თავისთავად წარმოშობს ეჭვს მათ დამოუკიდებლობასა და მიუკერძოებლობასთან დაკავშირებით. ეს ყოველივე აჩენს საფრთხეს, რომ აღნიშნული დანაყოფი ზემოქმედებისა და შესაძლო კორუფციული გარემოს მოწყვლადი ჯგუფია. არსებობს საფრთხე, რომ ინსპექციითა თანამშრომლებზე გარკვეული ნიშნით რაიმე ზემოქმედება მოხდეს, რაც პირდაპირ კავშირშია მათი დანიშვნის წესსა და მათ მიერ განხორციელებული საქმიანობის თაობაზე ანგარიშვალდებულებაზე. აღნიშნული პრობლემის აღმოფხვრის მიზნით, საჭიროა, გატარდეს „გენერალური ინსპექციების“ რეფორმა და ისინი გარდაიქმნას დისციპლინური პასუხისმგებლობის ქმედით მექანიზმებად. კერძოდ, აღნიშნულ დანაყოფს უნდა ჰქონდეს მხოლოდ ზოგადი დისციპლინური გადაცდომების პრევენციისა და რეპრესიის ფუნქცია, რათა სამსახურეობრივი მოვალეობიდან მინიჭებული უპირატესობები ბოროტად არ გამოიყენონ. იმისათვის, რომ არ დარჩეს კონტროლს მიღმა გენერალური ინსპექციების საგამოძიებო/მოკვლევის უფლებამოსილებას დაქვემდებარებული საკითხები, უნდა შეიქმნას დამოუკიდებელი საგამოძიებო ფუნქციის მქონე უწყება, რომლის ქვემდებარეობაშიც იქნება ყველა ტიპის სამოხელეო დანაშაულის მუხლების გამოძიება.

2. უწყებათშორისი სუსტი კოორდინაცია

უწყებათშორისი სუსტი კოორდინაცია მოიაზრებს უწყებებს შორის პრევენციულ/მონიტორინგის მექანიზმებსა და საგამოძიებო უწყებებს შორის კომუნიკაციის პრაქტიკულად არარსებობას. საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიის თანახმად, იგი „ეფუძნება 2018-2020 წწ. სამთავრობო პროგრამას, საუკეთესო საერთაშორისო გამოცდილებას, საერთაშორისო ორგანიზაციების რეკომენდაციებს, ასევე წინა სტრატეგიული დოკუმენ-

ტების შესრულების შეფასებისა და არასამთავრობო/საერთაშორისო ორგანიზაციების კვლევების ანალიზს²⁰. საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიის საფუძველზე საქართველოს მთავრობა, სტრატეგიული პრიორიტეტების შესაბამისად, შეიმუშავებს და ამტკიცებს სტრატეგიის განხორციელების სამოქმედო გეგმას 2 წლის ვადით. სამოქმედო გეგმაში განსაზღვრულია კონკრეტული ნაბიჯები სტრატეგიაში იდენტიფიცირებული მიზნების მისაღწევად, მათი შესრულების ინდიკატორები, პასუხისმგებელი და პარტნიორი უწყებები/ორგანიზაციები, რისკები, ფინანსური რესურსის წყარო და განხორციელების ვადები. სამოქმედო გეგმა ახლდება ანტიკორუფციულ სტრატეგიასთან ერთად ანტიკორუფციული საბჭოს მიერ და მტკიცდება საქართველოს მთავრობის მიერ.²¹ აღნიშნული პროცესის მართვასა და კონტროლში წამყვანი როლი აქვს ანტიკორუფციულ და უწყებათაშორის საკოორდინაციო საბჭოებს. მათი მიზანია „ერთიანი ეროვნული ანტიკორუფციული პოლიტიკის შემუშავებისა და განხორციელების, ეფექტიანი უწყებათაშორისი თანამშრომლობისა და კოორდინაციის მექანიზმის განვითარება, კოორდინირებული მუშაობა კორუფციის პრევენციისა და კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის მიზნით, რისკებზე დაფუძნებული პოლიტიკის წარმოების დაწერგვა“²². თუმცა ამ პროცესში არაერთი ხარვეზია, რაც, საბოლოო ჯამში, იფარება შესაბამისი უწყებების ვალდებულებების ფორმალურად შესრულებაში. პრობლემაა საკოორდინაციო საბჭოს წევრი პასუხისმგებელი უწყებების სტრატეგიით დაკისრებული ამოცანების აღსრულების მექანიზმის კონტროლის დაბალი ხარისხი.

ანტიკორუფციული საბჭოს საქმიანობის ეფექტიანობის ამაღლების მიზნით აუცილებელია უწყებათაშორისი საკოორდინაციო მექანიზმის გაუმჯობესება. კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის ეფექტიანობისთვის უმნიშვნელოვანესია სტრატეგიით განსაზღვ-

²⁰ საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 4 ოქტომბრის №484 დადგენილებით დამტკიცებული „საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგია“, შესავალი.

²¹ იქვე.

²² იქვე, საჯარო სამსახური.

რული პრევენციული მექანიზმები სრულ თანხვედრაში იყოს საგამოძიებო უწყებების პრევენციულ ამოცანებთან. დღეისათვის არსებობს კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის ეროვნული სტრატეგია, რომელიც აღჭურვილია არაერთი პრევენციული მექანიზმით, თუმცა პრაქტიკაში საგამოძიებო უწყებები ძირითადად ორიენტირებულნი არიან კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის რეპრესიულ მექანიზმებზე. ანტიკორუფციული სტრატეგიით განსაზღვრული პრევენციული ამოცანების საგამოძიებო უწყებების მიერ შესრულება არის კორუფციის წინააღმდეგ ეფექტიანი ბრძოლის გარანტი. შესაბამისად, ანტიკორუფციული სახელმწიფო პოლიტიკის ჩამოყალიბებისა და კორუფციის წინააღმდეგ კოორდინირებული ბრძოლის ხელშეწყობის მიზნით შექმნილი პროცესის მკაცრი კონტროლი უნდა დაევალოს ანტიკორუფციულ საბჭოს, რომლის შემადგენლობაში სწორედ ამ მიზნით არიან უწყებათა უმაღლესი თანამდებობის პირები განევიანებული.²³

3. კორუფციული დანაშაულის გამოძიების ცენტრალიზებული და დამოუკიდებელი მექანიზმის არარსებობა

2022 წლის მარტში საქართველომ ევროკავშირის წევრობისთვის ოფიციალური განაცხადი წარადგინა,²⁴ იენისში კი ევროპულმა საბჭომ საქართველოს მთავრობას წევრობის კანდიდატის სტატუსის მისაღებად 12 პუნქტიანი რეკომენდაციების გათვალისწინება მოსთხოვა,²⁵ რომლის მე-4 პუნქტის თანახმად, „აუცილებელია ანტიკორუფციული სამსახურის დამოუკიდებლობის გაძლიერება ყველა ძირითადი ანტიკორუფციული ფუნქციის გაერთი-

²³ „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭოს შემადგენლობისა და დებულების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 30 დეკემბრის №390 დადგენილების პირველი მუხლი.

²⁴ <<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/enlargement/georgia/>> [10.05.2023]

²⁵ Commission Opinion on Georgia's application for membership of the European Union, COM(2022) 405, The European Council and the Council Commission, 17 June 2022, Brussels.

ანებით, მაღალი დონის კორუფციის საქმეების მკაცრი განხილვის მიზნით²⁶. ამ მიზნით, 2022 წლის 30 ნოემბერს საქართველოს პარლამენტმა მხარი დაუჭირა „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ“ საქართველოს კანონში შესატან საკანონმდებლო ცვლილებებს, რომლითაც შეიქმნა ანტიკორუფციული ბიურო.²⁷ ყოველივე ცხადყოფს იმას, რომ კანონპროექტის ავტორების გაცხადებული მიზანი იყო, საქართველოსთვის ევროკავშირის წევრობის კანდიდატის სტატუსის მისანიჭებლად ევროკომისიის მიერ გაცემული 12 რეკომენდაციის მე-4 პუნქტის შესრულება. თუმცა საკითხის სიღრმისეულად შესწავლის საფუძველზე შეიძლება ითქვას, რომ დღეს საგამოძიებო უფლებამოსილებით აღჭურვილია რამდენიმე საგამოძიებო უწყება და უფლებამოსილებებს შორის არსებობს გადაფარვა, რაც ამცირებს დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლის ეფექტიანობას.

კანონმდებლობა ანტიკორუფციულ ბიუროს არ ანიჭებს ბიუროს საგამოძიებო უფლებამოსილებას. კორუფციული დანაშაულის გამოძიების ფუნქცია კვლავ რჩება სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურსა და პროკურატურას. აღსანიშნავია, რომ ამ ფუნქციის მინიჭების გარეშე ანტიკორუფციული ბიურო ვერ შეძლებს პოლიტიკური დონის კორუფციასთან ეფექტიან ბრძოლას. სწორედ ამ ფორმის კორუფციის შემთხვევების გადაჭრის მოთხოვნაა ევროკომისიის მიერ საქართველოსთვის გაცემული მე-4 რეკომენდაცია.²⁸ უფრო მეტი სიცხადისათვის, ანტიკორუფციული ბიუროს დებულების თანახმად, მართალია, ბიურო თავის საქმიანობაში დამოუკიდებელია და ანგარიშვალდებულია საქართველოს პარლამენტისა და უწყებათაშორისი ანტიკორუფციული საბჭოს წინაშე, თუმცა, სამწუხაროდ, ბიუროს უფროსს 6 წლის ვა-

²⁶ იქვე.

²⁷ „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს 2022 წლის 30 ნოემბრის კანონი.

²⁸ საერაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო, საპარლამენტო (2019-2021 წლების შეფასება), თბილისი, 2021, 28.

დით თანამდებობაზე ნიშნავს საქართველოს პრემიერ-მინისტრი.²⁹ შესაბამისად, შესაძლებელია ითქვას, რომ ბიუროს უფროსი ანგარიშვალდებულია როგორც პარლამენტის, ისე პრემიერ-მინისტრისა და მთავრობის წინაშეც, რაც აჩენს კითხვის ნიშნებს მისი საქმიანობის გამჭვირვალობისა და დამოუკიდებლობის კუთხით. იმის გათვალისწინებით, რომ ბიუროს არ გააჩნია გამოძიების ფუნქცია, შესაძლებელია იმის ვარაუდი, რომ ეს ცვლილებები არა კორუფციასთან ბრძოლის გაძლიერებას, არამედ ზემოხსენებული 12 რეკომენდაციის მე-4 პუნქტის ფიქტიურ შესრულებას ემსახურებოდა.

კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის პროცესის გაუმჯობესების მიზნით, საქართველოსთვის გაცემული რეკომენდაციების შესრულებაზე კონტროლი საჭიროებს მაღალ პოლიტიკურ დონეზე ლეგიტიმაციას. ამისთვის უნდა შეიქმნას რეალურად დამოუკიდებელი სახელმწიფო ორგანო ანტიკორუფციული სააგენტოს სახით, რომელმაც უნდა უზრუნველყოს კორუფციის წინააღმდეგ ეფექტიანი და კომპლექსური ბრძოლა. მას უნდა ჰყავდეს თავმჯდომარე, რომელსაც გარკვეული ვადით აირჩევს პარლამენტი. სააგენტოს თავმჯდომარის კანდიდატურის შერჩევის პროცესი უნდა იყოს სრულიად გამჭვირვალე და მასში ჩართული უნდა იყვნენ არასამთავრობო და სამოქალაქო სექტორის წარმომადგენლებიც. მეტად მნიშვნელოვანია ანტიკორუფციული სააგენტოს როლის გაძლიერება. იგი უნდა ჩამოყალიბდეს როგორც დამოუკიდებელი სახელმწიფო ორგანო, რომელიც არ იქნება ანგარიშვალდებული იმ ორგანოების მიმართ, რომლებსაც გააკონტროლებს. ეს იქნება მეტად გამჭვირვალე და სრულიად გამართლებულიც კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის პროცესში. კორუფციასთან საბრძოლველად ნამდვილად საჭიროა ასეთი დამოუკიდებელი ორგანო, რომელიც ამგვარი მავნე ქმედებების გენერალურ პრევენციას მოახდენს, ხოლო კორუფციის შემთხვევაში მას სათანადო პასუხს გასცემს.

²⁹ სსიპ – ანტიკორუფციული ბიუროს უფროსის 2023 წლის 8 მარტის N1 ბრძანებით დამტკიცებული „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – ანტიკორუფციული ბიუროს დებულების“ პირველი მუხლი.

სააგენტოს საქმიანობა უნდა განისაზღვროს სამი ძირითადი მიმართულებით: კორუფციის პრევენცია, ანტიკორუფციული პოლიტიკის განსაზღვრა და საგამოძიებო/ოპერატიული მიმართულება. სააგენტომ სხვა უწყებებთან აქტიური კოორდინაციით უნდა უზრუნველყოს კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის პოლიტიკის განსაზღვრა და პრევენციული ღონისძიებების გატარება. ამ სფეროში იგი უნდა იყოს ე.წ. ინტელექტუალური ბირთვი. კორუფციის პრევენციის ნაწილში სახელმწიფო უწყებების შესაბამისი დანაყოფები ანტიკორუფციულ სააგენტოს წინაშე უნდა იყვნენ ანგარიშვალდებულნი. აღნიშნული კოორდინაციითა და პრაქტიკის ანალიზის საფუძველზე სააგენტომ უნდა უზრუნველყოს კანონის აღსრულების მექანიზმების დახვეწა. თავის მხრივ, ანტიკორუფციულმა სააგენტომ შიდა უწყებებს უნდა დაეხმაროს მეთოდოლოგიური თვალსაზრისით. აღსანიშნავია, რომ სააგენტოს რეგულირების სფერო უნდა იყოს ასევე მამხილებელთა დაცვის სისტემა³⁰, პოლიტიკური პარტიების დაფინანსებისა და ქონებრივი დეკლარაციების მონიტორინგი.

IV. დასკვნა

ყველა საერთაშორისო პარტნიორი ანგარიშებში საქართველოს მოუწოდებს ანტიკორუფციული მექანიზმების დახვეწისკენ. მიუხედავად იმისა, რომ საქართველო აქტიურად თანამშრომლობს ანტიკორუფციული მიმართულებით მომუშავე საერთაშორისო ორგანიზაციებთან, საჭიროა აღნიშნული თანამშრომლობის გამყარება არსებული რეკომენდაციების ზედმიწევნით შესრულებითა და მათ შესრულებაზე ეფექტიანი კონტროლის გზით. საქართველო ყველაზე აქტიურად თანამშრომლობს ევროპის საბჭოს ფარგლებში შექმნილ კორუფციის წინააღმდეგ სახელმწიფოთა ჯგუფთან (GRECO), ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციასთან (OECD), ევროპის საბჭოს ფარგლებში აღმოსავ-

³⁰ კიკაბიძე კ., კორუფციისაგან თავისუფალი საზოგადოება, თბილისი, 2006, 68.

ლეთ პარტნიორობასთან (EaP) და გაერთიანებული ერების ორგანიზაციასთან კორუფციის წინააღმდეგ კონვენციის ფარგლებში (UNCAC). აღნიშნული ორგანიზაციები პერიოდულად აფასებენ საქართველოს კანონმდებლობასა და მის ანტიკორუფციულ პოლიტიკას და შემდგომ შეიმუშავენ შესაბამის რეკომენდაციებს.

შესაბამისად, მიღწეული შედეგების გათვალისწინებით, საქართველო უკვე აქტიურად უნდა გადავიდეს კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის სრულიად ახალ ეტაპზე, რაც უნდა გამოიხატოს კორუფციული რისკების პრევენციული ღონისძიებებით შემცირებასა და იდენტიფიცირებული პრობლემების ეფექტიანად და სწრაფად გადაჭრაში. აუცილებელია კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის ერთიანი, ეროვნული, ქმედითი სტრატეგიის (პოლიტიკის) არსებობა. მნიშვნელოვანია კორუფციის წინააღმდეგ კომპლექსური ბრძოლა იყოს ხელისუფლების პრიორიტეტი, სახელმწიფოს უნდა ჰქონდეს გაცხადებულად მკაცრი პოლიტიკა და ეს პოლიტიკა განისაზღვრებოდეს ცენტრალიზებულად. აღნიშნული აუცილებელია, მით უმეტეს, იმის გათვალისწინებით, რომ საქართველო ევროკავშირის წევრობისთვის ემზადება.

DEFECTS OF THE SUPPORTING INSTITUTIONS OF THE GEORGIAN NATIONAL ANTI-CORRUPTION SYSTEM

Giorgi Kiknavelidze*

Abstract

Georgia has a very interesting history of the institutional and anti-corruption reforms, but still there are many defects and problems in the process of implementation of the international responsibilities taken by the country. Petty corruption is practically on the minimum, but there is a challenge in the direction of elite corruption.

The paper analyzes basic defects of the supporting institutions of the Georgian national anti-corruption system, especially law enforcement organs and parliament. The article gives some recommendations for solving these problems and describes ways for systematization of them.

Key words: Corruption, Anti-Corruption System, Supporting Institutions, Elite Corruption.

* Associate Professor at Sulkhani-Saba Orbeliani University, ORCID: 0009-0009-8724-4799.