

ევროკომისიის რეკომენდაცია 4.1.

ანტიკორუფციული რეფორმა

ევროკომისიის რეკომენდაცია

გამლიერდეს ანტიკორუფციული სააგენტოს დამოუკიდებლობა, რომელიც გააერთიანებს ყველა საკვანძო ანტიკორუფციულ ფუნქციას, განსაკუთრებით კი, საგულდაგულოდ გადაჭრის მაღალი დონის კორუფციის შემთხვევებს.¹

„ქართული ოცნების“ გეგმა

საქართველოს პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტთან შეიქმნება სამუშაო ჯგუფი, რომელიც მოამზადებს ანტიკორუფციული ფუნქციების კონსოლიდაციის კონცეფციას და წინადადებებს სპეციალური საგამომიებო სამსახურისა და პერსონალურ მონაცემთა სამსახურის შემდგომი ინსტიტუციური გაძლიერების უზრუნველსაყოფად.

სამუშაო ჯგუფის შემადგენლობაში იქნებიან პარლამენტის წევრები ყველა საპარლამენტო პარტიიდან, აგრეთვე მთავრობის ადმინისტრაციის, პროკურატურის, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურისა და სამოქალაქო სექტორის წარმომადგენლები.

შესაბამისი კანონპროექტები პარლამენტს ინიციატივის წესით წარედგინება არა უგვიანეს 19 ოქტომბრისა, ხოლო პარლამენტის მიერ მიიღება 1 დეკემბრამდე.²

ევროკომისიის მოსაზრება ევროკავშირში გაწევრიანებასთან დაკავშირებით საქართველოს განაცხადზე

ევროკავშირში გაწევრიანებასთან დაკავშირებით საქართველოს განაცხადზე ევროკომისიის მოსაზრებაში დადებითად არის შეფასებული საქართველოში კორუფციის წინააღმდეგ გატარებული რეფორმები, თუმცა აქცენტირებულია ისეთი ანტიკორუფციული სააგენტოს არარსებობის პრობლემა, რომელიც დამოუკიდებლად შეისწავლიდა ინტერესთა კონფლიქტის შემთხვევებს, მოახდენდა დეკლარირებული შემოსავლის ვერიფიკაციას, აუდიტს გაუწევდა პოლიტიკური პარტიების დანახარჯს და უზრუნველყოფდა მამხილებელთა დაცვას.

ევროკომისიის მოსაზრების მიხედვით, კორუფციასთან ეფექტიანად გამკლავების მიზნით, აუცილებელია:

- გაფართოვდეს თანამდებობის პირების ქონებრივი დეკლარაციების წარდგენასთან დაკავშირებული კანონის გავრცელების არეალი.

¹ ec.europa.eu (ვებგვერდი), European Commission, 17.06.2022, Opinion on the EU membership application by Georgia. ხელმისაწვდომია: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_22_3800.

² radiotavisupleba.ge (ვებგვერდი), „ქართულმა ოცნებამ“ ევროკავშირის 12 პირობის შესასრულებლად გეგმა წარმოადგინა, 01.07.2022, ხელმისაწვდომია: <https://www.radiotavisupleba.ge/a/31924843.html>, (ბოლოს ნანახია: 15.01.2023)

- ქონებრივი დეკლარაციების წარდგენის ვალდებულების შესრულების მონიტორინგის პროცესი გაუმჯობესდეს.
- მამხილებელთა დაცვის მექანიზმი გაძლიერდეს.
- გაძლიერდეს პარტიების დაფინანსებისა და საარჩევნო კამპანიასთან დაკავშირებული ფინანსების კონტროლისთვის ადმინისტრაციული შესაძლებლობები.

დოკუმენტში განსაკუთრებული აქცენტია გაკეთებული სპეციალიზებული საგამომიებო, სისხლის სამართლებრივი ან სასამართლო ორგანოს არარსებობაზე, რომელიც კორუფციასთან ბრძოლაზე იქნებოდა პასუხისმგებელი. ევროკომისიის დოკუმენტში ხაზგასმულია სუს-ის ანტიკორუფციული სააგენტოს პრობლემურ ხასიათსა და ახალი ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და 2021-2022 წლების სამოქმედო გეგმის არარსებობაზე, რაც იმითაა ახსნილი, რომ ეროვნული ანტიკორუფციული საბჭო 2019 წლის შემდეგ არ შეკრებილა.

ევროკომისია კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის რეკომენდაციის განმარტების დასასრულს აღნიშნავს, რომ სახელმწიფომ მეტი უნდა გააკეთოს მაღალი დონის კორუფციის წინააღმდეგ საბრძოლველად.³

„ქართული ოცნების“ გეგმის შესაბამისობა ევროკომისიის რეკომენდაციასთან

„ქართული ოცნების“ გეგმის შესაბამისად საქართველოს პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტთან შექმნილი სამუშაო ჯგუფის თავდაპირველად ინიცირებული კანონის პროექტი ფორმალურადაც არ ეხებოდა თანამდებობის პირების ქონებრივი დეკლარაციების საკითხს, მამხილებელთა დაცვას, პარტიების დაფინანსებისა და საარჩევნო კამპანიის ფინანსების მონიტორინგისთვის ადმინისტრაციული შესაძლებლობების გაძლიერებას. ინიციატივა ასევე არ ითვალისწინებდა კანონპროექტით გათვალისწინებული ანტიკორუფციული ბიუროსთვის საგამომიებო მანდატის მინიჭებას, რაც ევროკომისიის რეკომენდაციის მთავარ მიზანს წარმოადგენდა.

დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სააგენტოს შექმნის მხარდასაჭერად (რომელიც თავს მოუყრიდა ყველა საკვანძო ანტიკორუფციულ ფუნქციას და იქნებოდა კორუფციასთან ბრძოლაზე პასუხისმგებელი სპეციალიზებული საგამომიებო ინსტიტუტი), დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტმა საპარლამენტო ფრაქციებს და კომიტეტებს რეკომენდაციები წარუდგინა.⁴ არასამთავრობო სექტორის მიღწევად უნდა ჩაითვალოს, რომ იურიდიულ საკითხთა კომიტეტმა კანონის პროექტის მეორე მოსმენით განხილვის დროს მათი რეკომენდაციების ნაწილი გაითვალისწინა.⁵

პარლამენტის მიერ „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ კანონში განხორციელებული ცვლილებები კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის

³ ec.europa.eu (ვებგვერდი), EUROPEAN COMMISSION, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN COUNCIL AND THE COUNCIL, 17.06.2022, Commission Opinion on Georgia's application for membership of the European Union. Brussels, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3W7Wbc4>, გვ. 8

⁴ democracyresearch.org (ვებგვერდი), კორუფციის შესახებ საქართველოს კანონში შესატანი ცვლილებები არ პასუხებს ევროკავშირის 12 პუნქტიანი გეგმის მოთხოვნებს, 17.11.2022, <https://www.democracyresearch.org/geo/1083/>, 17.11.2022

⁵ parliament.ge (ვებგვერდი), „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ კანონის პროექტი, ხელმისაწვდომია <https://parliament.ge/legislation/24960>

ზოგადი პოლიტიკის განსაზღვრის გარდა, ითვალისწინებს ბიუროსთვის შემდეგი ფუნქციების გადაცემას: თანამდებობის პირის ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციის მონიტორინგი, მამხილებლის დაცვის ღონისძიებები, კანონის შესაბამისად მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანების (პოლიტიკური პარტიის), საარჩევნო სუბიექტისა და საარჩევნო მიზნის მქონე პირის ფინანსური საქმიანობის მონიტორინგი.

მოუხედავად განხორციელებული ცვლილებებისა, კვლავ არსებობს მთელი რიგი გამოწვევები, რომელთა უგულვებლყოფა ევროკომისიის მე-4 რეკომენდაციის შესრულებას უქმნის საფრთხეს. მათ შორის:

დამოუკიდებლობის არასათანადო გარანტიები

საერთაშორისო ორგანიზაციების რეკომენდაციებისა და დადგენილი სტანდარტების მიხედვით, კორუფციის წინააღმდეგ მებრძოლი უწყება უნდა იყოს დამოუკიდებელი, აპოლიტიკური, ჰქონდეს ანგარიშვალდებულების, გამჭვირვალობის, ღიაობის მაღალი ხარისხი.⁶ „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ კანონში განხორციელებული ცვლილებები უგულვებლყოფს აღნიშნულ რეკომენდაციებს. კანონში არაა გათვალისწინებული დამოუკიდებლობის ელემენტი, რადგან ბიურო ინსტიტუციურად და ფუნქციურად დამოკიდებულია მთავრობაზე. სპეციალურად შექმნილი საკონკურსო კომისია (რომლის შემადგენლობასაც საქართველოს მთავრობის მეთაური ამტკიცებს)⁷ საქართველოს პრემიერ-მინისტრს წარუდგენს არანაკლებ 2 და არაუმეტეს 5 კანდიდატს. ბიუროს ხელმძღვანელის დანიშვნის შესახებ საბოლოო გადაწყვეტილებას საქართველოს პრემიერ-მინისტრი იღებს.

შეზღუდული მანდატი

ევროკომისია თავის შეფასებაში საუბრობს ელიტური კორუფციის მაღალ მაჩვენებელსა და ქვეყანაში მოქმედ არაეფექტიან საგამომიებო სისტემაზე. ვინაიდან ახლადშექმნილ ანტიკორუფციულ ბიუროს არ ექნება საგამომიებო მანდატი, შესაბამისად, არ იხსნება მაღალი დონის კორუფციის გამომიებასთან დაკავშირებული პრობლემები.

ზედამხედველობის სისუსტე და ბუნდოვანება

კანონში განხორციელებული ცვლილების მიხედვით, ანტიკორუფციული ბიურო ანგარიშვალდებულია მთავრობისა და უწყებათაშორისი ანტიკორუფციული საბჭოს წინაშე.⁸ უწყებათაშორისი ანტიკორუფციული საბჭოს საზედამხედველო ფუნქციით აღჭურვა, მაშინ, როდესაც ეს ორგანო წლების განმავლობაში, ფაქტობრივად, ფორმალურად არსებობდა, არაეფექტიანი იქნება.

„ქართული ოცნების“ მიერ საკუთარი გეგმის შესრულება

⁶ მაგალითად, OECD (2022), Anti-Corruption Reforms in Georgia: Pilot 5th Round of Monitoring under the OECD Istanbul AntiCorruption Action Plan, 03.08.2022, ხელმისაწვდომია <https://doi.org/10.1787/d709c349-en>,

⁷ „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონი მუხლი 20¹⁶, პუნქტი 4, ხელმისაწვდომია: <https://parliament.ge/legislation/24960>, 26.10.2022

⁸ იქვე. მუხლი 20²²

გეგმის შესაბამისად, ანტიკორუფციული ფუნქციების კონსოლიდაციის მიზნით საქართველოს პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტთან შექმნილმა სამუშაო ჯგუფმა⁹ პირველი სხდომა 2022 წლის 9 აგვისტოს გამართა.¹⁰

სამუშაო ჯგუფის შემადგენლობაში, გეგმის შესაბამისად, მოწვეულები იყვნენ სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურისა და პროკურატურის წარმომადგენლები. საქართველოს პარლამენტმა აღმოსავლეთ პარტნიორობის სამოქალაქო საზოგადოების ფორუმის საქართველოს ეროვნულ პლატფორმას სამოქალაქო საზოგადოების მხოლოდ ორი ორგანიზაციის დასახელების უფლება მისცა. შესაბამისად, სურვილის მიუხედავად, დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტმა ჯგუფში მონაწილეობა ვერ შეძლო.¹¹

საქართველოს პარლამენტიდან მიღებული ინფორმაციის მიხედვით, სამუშაო ჯგუფმა 2 სხდომა ჩაატარა.¹² სამუშაო შეხვედრებზე მომზადებული კანონის პროექტი, იურიდიულმა კომიტეტმა გეგმაში გაწერილი ვადის - 19 ოქტომბრის ნაცვლად, 26 ოქტომბრის თარიღით დაარეგისტრირა. ცვლილებების პროექტი პარლამენტმა მესამე მოსმენით 30 ნოემბერს მიიღო.

დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტის შეფასებით, იურიდიულ საკითხთა კომიტეტთან შექმნილ ანტიკორუფციული ღონისძიებების სამუშაო ჯგუფს არ გაუწევია სათანადო ძალისხმევა (შეხვედრების სიმცირე, პოლიტიკური ნების არარსებობა) ევროკომისიის რეკომენდაციის შესასრულებლად. მიუხედავად საქართველოს პარლამენტში პირველი მოსმენით განხილვის შემდეგ არასამთავრობო ორგანიზაციების შენიშვნების ნაწილის (მამხილებელთა დაცვის გაუმჯობესება, თანამდებობის პირების ქონებრივი დეკლარაციების შემოწმება, პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების მონიტორინგი) გათვალისწინებისა, ევროკომისიის რეკომენდაცია ანტიკორუფციული სააგენტოს შესახებ, რომელიც გააერთიანებდა ყველა საკვანძო ანტიკორუფციულ ფუნქციას, განსაკუთრებით კი, საგულდაგულოდ გადაჭრიდა მაღალი დონის კორუფციის შემთხვევებს - ამ ეტაპზე სრულად შესრულებულად ვერ ჩაითვლება.

⁹ საქართველოს პარლამენტის წერილი N 10196/2-7/22, 28.10.2022

¹⁰ parliament.ge (ვებგვერდი), 09.98.2022, ხელმისაწვდომია <https://parliament.ge/media/news/antikoruftsiiuli-ghonisdziebebis-samushao-jgufma-gafartoebul-formatshi-pirveli-skhdoma-gamarta>, 09.98.2022

¹¹ საქართველოს პარლამენტის წერილი 2-12264/22, 18.08.2022, იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის გადაწყვეტილება კომიტეტის სამუშაო ჯგუფის შექმნის შესახებ

¹² იქვე.