

დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტის მოსაზრება „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე

2022 წლის 26 ოქტომბერს საქართველოს პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტმა საკანონმდებლო ინიციატივის წესით წარადგინა საკანონმდებლო ცვლილებათა **პროექტი**, რომელიც „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის ხელშეწყობისა და ანტიკორუფციული საქმიანობის ინსტიტუციურად უფრო მეტად გაძლიერებისკენ და ევროკავშირის წევრობის კანდიდატის სტატუსის საქართველოსთვის მისანიჭებლად ევროკომისიის მიერ განსაზღვრული ერთ-ერთი პრიორიტეტული ამოცანის შესრულებას ემსახურება.¹“

2022 წლის 23 ივნისს ევროპულმა საბჭომ დაამტკიცა ევროკომისიის 17 ივნისის გადაწყვეტილება, რომლითაც საქართველოს განესაზღვრა ევროკავშირის კანდიდატის სტატუსის მისაღებად შესასრულებელი პირობების ჩამონათვალი, მათ შორის, დაევალა ანტი-კორუფციული მიმართულებით ქმედითი ღონისძიებების გატარება.

საკანონმდებლო ცვლილებები, რომელიც საქართველოს პარლამენტმა პირველი მოსმენით უკვე მიიღო, ერთი შეხედვით, წარმოადგენს საქართველოს პარლამენტის მცდელობას, შეასრულოს ევროკომისიის მიერ განსაზღვრული მე-4 პრიორიტეტული ამოცანა, რომლის მიხედვითაც, საქართველოს მიეცა რეკომენდაცია: „გააძლიეროს ანტი-კორუფციული სააგენტოს დამოუკიდებლობა, რომელიც თავს მოუყრის ყველა საკვანძო ანტი-კორუფციულ ფუნქციას; განსაკუთრებით კი, საგულდაგულოდ გადაჭრას მაღალი დონის კორუფციის შემთხვევები.“

ევროკომისიის ზემოთაღნიშნული რეკომენდაციის შინაარსი განმარტებულია ევროკავშირში საქართველოს წევრობის განაცხადზე ევროკომისიის შეფასების დოკუმენტში², რომელიც ხსნის და დეტალურ შინაარსს სძენს რეკომენდაციას. შეფასების მიხედვით, მიუხედავად იმისა, რომ საქართველომ წარმატებით გაართვა თავი დაბალი და საშუალო დონის კორუფციის აღკვეთა/გამოძიებას, გაუმჯობესება/დახვეწას საჭიროებს შემდეგი საკითხები:

- უნდა გაფართოვდეს თანამდებობის პირების ქონებრივი დეკლარაციების წარდგენასთან დაკავშირებული კანონის გავრცელების არეალი, რათა მასში მოხვდნენ თანამდებობის პირების ოჯახის წევრები. ქონებრივი დეკლარაციების წარდგენის ვალდებულების შესრულების მონიტორინგის პროცესი უნდა გაუმჯობესდეს.
- მამხილებელთა დაცვის მექანიზმი საჭიროებს გაძლიერებას.

¹ განმარტებითი ბარათი საქართველოს კანონის პროექტზე „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“, გვ. 1, ხელმისაწვდომია

<https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/309641>

² Commission Opinion on Georgia's application for membership of the European Union, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN COUNCIL AND THE COUNCIL, Brussels, გვ. 8, 17.6.2022

- საქართველოში არ არსებობს ერთი ანტიკორუფციული სააგენტო, რომელიც დამოუკიდებლად შეისწავლის ინტერესთა კონფლიქტის შემთხვევებს, მოახდენს დეკლარირებული შემოსავლის ვერიფიკაციას, აუდიტს გაუწევს პოლიტიკური პარტიების დანახარჯს და უზრუნველყოფს მამხილებელთა დაცვას.
- პარტიების დაფინანსებისა და საარჩევნო კამპანიასთან დაკავშირებული ფინანსების კონტროლის განხორციელებისთვის ადმინისტრაციული შესაძლებლობები უნდა გაძლიერდეს.
- შეფასების დოკუმენტი განსაკუთრებულ ყურადღებას უთმობს იმ გარემოებას, რომ საქართველოში არ არსებობს სპეციალიზებული საგამომიებო, სისხლის სამართლებრივი ან სასამართლო ორგანო რომელიც კორუფციასთან ბრძოლაზე პასუხისმგებელია.
- შეფასებაში ხაზგასმულია სუს-ის ანტიკორუფციული სააგენტოს პრობლემურ ხასიათსა და ახალი ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და 2021-2022 წლების სამოქმედო გეგმის არარსებობაზე, რაც იმითაა გამოწვეული, რომ ეროვნულ ანტი-კორუფციულ საბჭოს 2019 წლის შემდეგ შეხვედრები არ გაუმართავს.
- ევროკომისია კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის რეკომენდაციის განმარტების დასასრულს აღნიშნავს, რომ სახელმწიფომ მეტი უნდა გააკეთოს მაღალი დონის კორუფციის წინააღმდეგ საბრძოლველად.³

შესაბამისად, იმისთვის, რომ ევროკომისიის მიერ განსაზღვრული ამოცანა შესრულებულად ჩაითვალოს, საჭიროა, საქართველოს პარლამენტში ინიცირებული საკანონმდებლო წინადადებების პაკეტი პასუხობდეს იმ პრობლემების გადაჭრას, რის მოსაგვარებლადაც აღნიშნული რეკომენდაცია გაიცა.

სამწუხაროდ, საქართველოს პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტთან ანტიკორუფციული საქმიანობის ინსტიტუციური გაძლიერების მიზნით შექმნილი სამუშაო ჯგუფის მიერ შემოთავაზებული საკანონმდებლო ინიციატივა არ ითვალისწინებს არც ერთი ზემოთჩამოთვლილი პრობლემის მოგვარების გზას.

კერძოდ, საკანონმდებლო ინიციატივა ფორმალურადაც არ ეხება თანამდებობის პირების ქონებრივი დეკლარაციების საკითხს, მამხილებელთა დაცვას, პარტიების დაფინანსებისა და საარჩევნო კამპანიის ფინანსების მონიტორინგისთვის ადმინისტრაციული შესაძლებლობების გაძლიერებას, კორუფციასთან ბრძოლაზე პასუხისმგებელი სპეციალიზებული საგამომიებო, სისხლის სამართლებრივი ან სასამართლო ორგანოს შექმნას და მაღალი დონის კორუფციის წინააღმდეგ საბრძოლველად ეფექტიანი ნაბიჯების გადადგმას.

დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სააგენტოს შექმნის საპირისპიროდ, რომელიც თავს მოუყრიდა ყველა საკვანძო ანტიკორუფციულ ფუნქციას ან/და იქნებოდა კორუფციასთან ბრძოლაზე პასუხისმგებელი სპეციალიზებული საგამომიებო ინსტიტუტი, მმართველი პარტიის წევრების მიერ ინიცირებული კანონპროექტი გვთავაზობს სრულიად უფუნქციო ახალი ორგანოს - ანტიკორუფციული ბიუროს შექმნას, რომელიც იმეორებს უკვე არსებული

³ იქვე, გვ. 8-9

უწყებათაშორისო ანტიკორუფციული საბჭოს ფუნქციებს და კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის ზოგადი პოლიტიკის განსაზღვრით შემოიფარგლება.

- „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონის დღეს მოქმედი რედაქციის მიხედვით, უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭოს ძირითადი ამოცანა კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის ზოგადი პოლიტიკის განსაზღვრაა. სამუშაო ჯგუფის მიერ შემოთავაზებული კანონის პროექტის მიხედვით, უწყებათაშორისი ანტიკორუფციული საბჭოს პარალელურად, იქმნება ანტიკორუფციული ბიურო, რომლის ფუნქციაც ასევე არის კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის ზოგადი პოლიტიკის განსაზღვრა. განმარტებითი ბარათი არ აკონკრეტებს, რა საჭიროა დამატებითი ორგანოს შექმნა, რომელსაც, ფაქტობრივად, ის ფუნქციები გააჩნია, რაც დღეს ანტიკორუფციულ საბჭოს აქვს.

შედარებისთვის, კანონპროექტის მიხედვით,

ანტიკორუფციული ბიურო: [კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის ზოგადი პოლიტიკის განმსაზღვრელი დოკუმენტის, საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიის განხორციელების სამოქმედო გეგმის შესრულების მიზნით] შეიმუშავებს სათანადო წინადადებებს და გასცემს სათანადო რეკომენდაციებს (მუხლი 20¹⁵ (გ))

უწყებათაშორის ანტიკორუფციულ საბჭოს უფლება ექნება: „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის ზოგადი პოლიტიკის განმსაზღვრელი დოკუმენტის, საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიის განხორციელების სამოქმედო გეგმის შესრულების მიზნით შეიმუშაოს სათანადო წინადადებები და გასცეს სათანადო რეკომენდაციები“ (მუხლი 20²²(ბ)).

დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტის შეფასებით, უკვე არსებული ანტიკორუფციული საბჭოს მსგავსი ფუნქციებით აღჭურვილი ახალი ორგანოს შექმნა გამოიწვევს სახელმწიფო ბიუჯეტის არარაციონალურ ხარჯვას.

- კანონპროექტის განმარტებითი ბარათის მიხედვით, ბიუროს შექმნა ბიუჯეტს ამ ეტაპზე ერთ მილიონ ლარამდე დაუჯდება.

საერთაშორისო ორგანიზაციების რეკომენდაციების უგულებელყოფა

- საერთაშორისო ორგანიზაციების რეკომენდაციებისა და დადგენილი სტანდარტების მიხედვით, კორუფციის წინააღმდეგ მებრძოლი უწყება უნდა იყოს დამოუკიდებელი, აპოლიტიკური, ჰქონდეს ანგარიშვალდებულების, გამჭვირვალობის, ღიაობის მაღალი ხარისხი. სამუშაო ჯგუფის მხრიდან შემოთავაზებული კანონის პროექტი, უგულებელყოფს აღნიშნულ რეკომენდაციებს და მხოლოდ დამატებითი ორგანოს შექმნით შემოიფარგლება, რომელსაც არ გააჩნია რეალური მანდატი კორუფციის წინააღმდეგ საბრძოლველად.

მანდატის სიმცირე და არაეფექტიანობა

- ევროკომისია, თავის შეფასებაში საუბრობს ელიტური კორუფციის პრობლემურ ასპექტსა და სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მანდატზე, ჰქონდეს კორუფციული დანაშაულების გამოძიების შესაძლებლობა⁴. ანტიკორუფციულ ბიუროს არ ექნება საგამოძიებო მანდატი და შესაბამისად, ამ მიმართულებით არსებული პრობლემები კვლავ აქტუალური რჩება.

ზედამხედველობის სისუსტე და ბუნდოვანება

- წარდგენილი კანონის პროექტის მიხედვით, ანტიკორუფციული ბიურო ანგარიშვალდებულია მთავრობისა და უწყებათაშორისი ანტიკორუფციული საბჭოს წინაშე⁵. დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტი მიიჩნევს, რომ უწყებათაშორისი ანტიკორუფციული საბჭოს საზედამხედველო ფუნქციით აღჭურვა, მაშინ როდესაც ეს ორგანო წლების განმავლობაში, ფაქტობრივად, ფორმალურად არსებობდა, არაეფექტიანი იქნება.

ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტი მიიჩნევს, რომ საქართველოს პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტთან შექმნილი სამუშაო ჯგუფის მიერ მომზადებული კანონის პროექტი ქმნის რა დამატებით უფუნქციო ორგანოს, ვერ უზრუნველყოფს ევროკომისიის მე-4 რეკომენდაციის შესრულებას. უფრო მეტიც, კანონპროექტის მიღება გამოიწვევს საბიუჯეტო სახსრების არარაციონალურ ხარჯვას.

დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტი მოუწოდებს საქართველოს პარლამენტს დაუბრუნდეს პარტია „ლელოს“ მიერ ინიცირებული კანონის პროექტის - „ეროვნული ანტიკორუფციული სააგენტოს შესახებ“ - განხილვას და უზრუნველყოს დამოუკიდებელი, აპოლიტიკური, ანგარიშვალდებულების, გამჭვირვალობის, ღიაობის მაღალი ხარისხის მქონე ორგანოს შექმნა, რომელშიც თავმოყრილი იქნება კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის ყველა მანდატი.

⁴საგულისხმოა, რომ ამავე თემაზე საუბრობს სტამბულის ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმის ფარგლებში მეოთხე რაუნდის მონიტორინგის ანგარიში, <https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Georgia-Round-4-Monitoring-ReportENG.pdf> , გვ. 7

⁵საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე კანონის პროექტი, N 07-3/259/10 მუხლი 20²² , ხელმისაწვდომია: <https://parliament.ge/legislation/24960>