



საერთაშორისო  
გამჭვირვალობა  
საქართველო

## ანტიკორუფციული სააგენტოები

საერთაშორისო გამოცდილება და რეფორმის ვარიანტები  
საქართველოსთვის

საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო  
2014



ანგარიში მომზადდა შვედეთის საერთაშორისო განვითარების თანამშრომლობის სააგენტოს ფინანსური მხარდაჭერით. ანგარიშში გამოხატული მოსაზრებები შეიძლება არ გამოხატავდეს სააგენტოს პოზიციას. მხოლო საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოა პასუხისმგებელი ანგარიშის შინაარსზე.

<b>მოკლე მიმოხილვა.....</b>	<b>2</b>
<b>საერთაშორისო პრაქტიკა.....</b>	<b>2</b>
<b>დღევანდელი მდგომარეობა საქართველოში .....</b>	<b>3</b>
<b>რეფორმის ვარიანტები.....</b>	<b>3</b>
<b>რეკომენდაციები.....</b>	<b>4</b>
<b>შესავალი .....</b>	<b>5</b>
<b>1. ანტიკორუფციული სააგენტოს შესაძლო ფუნქციები .....</b>	<b>7</b>
<b>1.1 კორუფციის პრევენცია .....</b>	<b>7</b>
1.2 კორუფციის გამოძიება .....	8
1.3 განათლება და საზოგადოების ინფორმირება .....	9
<b>2. ანტიკორუფციული ინსტიტუტების სახეობები .....</b>	<b>10</b>
2.1 კორუფციის პრევენციით დაკავებული ინსტიტუტები .....	10
2.2 სამართალდამცავი ტიპის ინსტიტუტები .....	10
2.3 მრავალფუნქციური ინსტიტუტები .....	11
<b>3. ინსტიტუციური წარმატების წინაპირობები .....</b>	<b>12</b>
3.1 დამოუკიდებლობა .....	12
3.2 რესურსები .....	14
3.3 ანგარიშვადღებულება და გამჭვირვალობა.....	14
<b>4. საქართველოს ანტიკორუფციული უწყება .....</b>	<b>16</b>
4.1 ინსტიტუციური ინდიკატორები: დამოუკიდებლობა .....	16
4.2 ინსტიტუციური ინდიკატორები: რესურსები .....	17
4.3 ინსტიტუციური ინდიკატორები: გამჭვირვალობა და <b>ანგარიშვადღებულება .....</b>	<b>19</b>
<b>5. რატომ გვჭირდება ძლიერი ანტიკორუფციული უწყება .....</b>	<b>20</b>
<b>6. რეფორმის ვარიანტები საქართველოსთვის.....</b>	<b>22</b>

# მოკლე მიმოხილვა

## საერთაშორისო პრაქტიკა

ანტიკორუფციული უწყებები დღეს მსოფლიოს მრავალ ქვეყანაში მოქმედებს, თუმცა მათი სტრუქტურა და უფლებამოსილებები განსხვავებულია. ანტიკორუფციული უწყებების ყველაზე გავრცელებულია ფუნქციებია:

- ანტიკორუფციული პოლიტიკის კოორდინაცია (როგორც წესი, ანტიკორუფციული სტრატეგიებისა და სამოქმედო გეგმების მომზადების და მათი იმპლემენტაციის მონიტორინგის გზით).
- კანონმდებლობის ანალიზი და ცვლილებების მომზადება
- საჯარო უწყებების პრაქტიკის ანალიზი და რეკომენდაციების მომზადება
- თანამდებობის პირთა ქონებრივი დეკლარაციების მონიტორინგი და ინტერესთა კონფლიქტის პრევენცია
- სახელმწიფო შესყიდვებისა და პრივატიზაციის მონიტორინგი
- პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების მონიტორინგი
- საერთაშორისო თანამშრომლობა
- კორუფციის შემთხვევების გამოძიება (ზოგიერთ ქვეყანაში სისხლისსამართლებრივი დევნის წარმოებაც)
- კორუფციის შესახებ ცოდნის გავრცელება და საზოგადოების ინფორმირება

იმისდა მიხედვით, თუ ჩამოთვლილთაგან რომელ ფუნქციებს ასრულებს ესა თუ ის უწყება, შეიძლება გამოვყოთ ანტიკორუფციული სააგენტოს სამი ძირითადი ტიპი:

1. კორუფციის პრევენციით დაკავებული სააგენტოები
2. სამართალდამცავი ტიპის უწყებები
3. მრავალფუნქციური ანტიკორუფციული სააგენტოები, რომელთა მანდატი მოიცავს როგორც პრევენციას, ისე სამართალდამცავ საქმიანობას

ანტიკორუფციული სააგენტოს წარმატებული საქმიანობის მთავარი წინაპირობებია:

- დამოუკიდებლობა (რაც გულისხმობს სააგენტოს და მისი ხელმძღვანელობის მაქსიმალურ დაცვას ქვეყნის პოლიტიკური ხელმძღვანელობის არაჭეროვანი გავლენისგან)
- სათანადო რესურსები (როგორც საკმარისი დაფინანსების, ისე სათანადო კვალიფიკაციის მქონე თანამშრომლებისგან შემდგარი საკმარისად დიდი აპარატის მხრივ)
- ანგარიშგაღებულება (სააგენტოს უფლებამოსილებების ბოროტად გამოყენების თავიდან აცილების მიზნით)

## **დღევანდელი მდგომარეობა საქართველოში**

საქართველომ 2004 წლის შემდეგ მნიშვნელოვან პროგრესს მიაღწია კორუფციასთან ბრძოლის სფეროში, რის შედეგადაც ქვეყანაში პრაქტიკულად გადაიჭრა წვრილმანი კორუფციისა და მექრთამეობის პრობლემა. ამავდროულად, საქართველოში კვლავაც არსებობს კორუფციის უფრო კომპლექსურ ფორმებთან დაკავშირებული საფრთხეები, რომლებიც უკავშირდება, მაგალითად, თანამდებობის პირთა მონაწილეობას ბიზნესში, სახელმწიფო შესყიდვებსა და პრივატიზაციას, აგრეთვე პოლიტიკური პარტიების დაფინანსებას.

საქართველოს ანტიკორუფციული კანონმდებლობის ნორმები, რომლებიც ზემოხსენებულ და სხვა საკითხებს არეგულირებს, პრაქტიკაში ხშირად ირღვევა მათი შესრულების უზრუნველყოფაზე პასუხისმგებელი უწყებების სისუსტის ან ასეთი უწყებების არარსებობის გამო.

დღეს არსებული ანტიკორუფციული საბჭოს მანდატი ანტიკორუფციული პოლიტიკის ზოგადი კოორდინირებით შემოიფარგლება, თუმცა, 2008-2014 წლებში საბჭოს საქმიანობის საფუძველზე შეიძლება ითქვას, რომ ის ამ ფუნქციასაც ვერ ასრულებს სათანადოდ, სავარაუდოდ რესურსების უკმარისობის გამო.

იმ სფეროებიდან, სადაც საკანონმდებლო ნორმები პრაქტიკაში სათანადოდ არ სრულდება, აღსანიშნავია:

- თანამდებობის პირთა ქონებრივი დეკლარაციები
- ინტერესთა კონფლიქტის მარეგულირებელი ნორმები

აქედან გამომდინარე ცხადია, რომ საქართველოს ანტიკორუფციული პოლიტიკის ინსტიტუციური ჩარჩო რეფორმას საჭიროებს.

## **რეფორმის ვარიანტები**

საერთაშორისო პრაქტიკისა და საქართველოში დღეს არსებული მდგომარეობის გათვალისწინებით, შეიძლება გამოვყოთ ქვეყნის ანტიკორუფციული უწყების რეფორმის სამი შესაძლო ვარიანტი:

1. არსებული ანტიკორუფციული საბჭოს გაძლიერება
2. დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სააგენტოს შექმნა, რომელიც კორუფციის პრევენციით იქნება დაკავებული
3. დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სააგენტოს შექმნა, რომელიც დაკავებული იქნება როგორც კორუფციის პრევენციით, ისე კორუფციის შემთხვევების გამოძიებით

საქართველოს ანტიკორუფციულ სისტემაში ინსტიტუციური ვაკუუმი, უპირველეს ყოვლისა, კორუფციის პრევენციის კუთხით არსებობს (რადგანაც საგამოძიებო ფუნქციას რამდენიმე უწყება უკვე ასრულებს). ამდენად, ამ ეტაპზე ოპტიმალურად გვესახება მეორე მოდელი. უფრო გრძელვადიან პერსპექტივაში შესაძლებელია ანტიკორუფციული

სააგენტოსთვის საგამოძიებო უფლებამოსილების მინიჭებაც, თუნდაც მხოლოდ მაღალი თანამდებობის პირების საქმიანობასთან დაკავშირებულ შემთხვევებში.

## რეკომენდაციები

- შეიქმნას კორუფციის პრევენციის დამოუკიდებელი სააგენტო, რომლის ფუნქცია იქნება:
  - მთავრობის ანტიკორუფციული პოლიტიკის კოორდინაცია
  - ანტიკორუფციული სტრატეგიის მომზადება და მისი იმპლემენტაციის მონიტორინგი
  - კანონმდებლობის ანალიზი კორუფციის რისკების კუთხით და ცვლილებების მომზადება
  - საჯარო უწყებების საქმიანობის ანალიზი კორუფციის რისკების კუთხით და რეკომენდაციების მომზადება
  - თანამდებობის პირთა ქონებრივ დეკლარაციებში მოყვანილი ინფორმაციის გადამოწმება
  - თანამდებობის პირთა მიერ ინტერესთა კონფლიქტისა და სამეწარმეო საქმიანობაში მონაწილეობის მარეგულირებელი ნორმების დაცვის მონიტორინგი
  - სახელმწიფო შესყიდვებისა და პრივატიზაციის მონიტორინგი კორუფციის რისკების კუთხით
  - საზოგადოების ინფორმირება
  - მოქალაქეებისა და არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ მიწოდებულ ინფორმაციაზე, ასევე მედიაში გავრცელებულ ინფორმაციაზე, რეაგირება, დამრღვევი თანამდებობის პირების მიმართ ადმინისტრაციული სანქციების გატარება, ხოლო, სისხლის სამართლის დანაშაულის ნიშნების არსებობისას საქმის გადაგზავნა სამართალდამცავ უწყებებში
- სააგენტოს შექმნისა და ფუნქციონირების წესი და მისი უფლებამოსილებები განისაზღვროს შესაბამისი კანონით
- სააგენტოს ხელმძღვანელი დაინიშნოს ერთობლივად მთავრობისა და პარლამენტის მიერ, ხოლო თანამდებობიდან მისი ვადამდე გათავისუფლების შესაძლებლობა შეიზღუდოს
- სააგენტოს ჰქონდეს გარანტირებული საბიუჯეტო დაფინანსება და ჰყავდეს შესაბამისი კვალიფიკაციის მქონე პროფესიონალებით დაკომპლექტებული აპარატი
- სააგენტო ანგარიშვალდებული იყოს პარლამენტის წინაშე და პერიოდულად წარუდგინოს მას ანგარიშები თავისი საქმიანობის შესახებ
- რეფორმის შემდგომ ეტაპზე განხილულ იქნეს სააგენტოსთვის საგამოძიებო უფლებამოსილების მინიჭების შესაძლებლობა.

# შესავადი

კორუფციასთან ბრძოლითა და კორუფციის პრევენციით დაკავებული ინსტიტუტების შექმნის ვალდებულება გათვალისწინებულია გაერო-ს ანტიკორუფციული კონვენციით (UNCAC).<sup>1</sup> ამავე დროს, კონვენცია უპირატესობას არ ანიჭებს რომელიმე კონკრეტულ ინსტიტუციურ მოდელს და კონვენციასთან მიერთებულ სახელმწიფოებშიც სხვადასხვა ტიპის ანტიკორუფციული უწყებები მოქმედებს. ზოგიერთ ქვეყანაში კორუფციასთან ბრძოლისა და კორუფციის პრევენციის ფუნქციები რამდენიმე უწყებაზეა გადანაწილებული, სხვები კი უპირატესობას სპეციალიზებული ანტიკორუფციული სააგენტოების შექმნასა და ანტიკორუფციული პოლიტიკის ცენტრალიზებულ მართვას ანიჭებენ.

ტრადიციული დემოკრატიის ქვეყნებში კორუფციის პრევენციის ფუნქციები, როგორც წესი, სხვადასხვა უწყებებზეა გადანაწილებული. სპეციალიზებული ანტიკორუფციული უწყების შექმნის იდეის პოპულარიზაციას ხელი შეუწყო სინგაპურისა და ჰონგ-კონგის ანტიკორუფციული სააგენტოების წარმატებამ გასული საუკუნის მეორე ნახევარში. 1990-იანი წლებიდან სპეციალიზებული ანტიკორუფციული სააგენტოები შეიქმნა აღმოსავლეთ ევროპისა და ყოფილი საბჭოთა კავშირის ზოგიერთ ქვეყანაში.

სპეციალიზებული ანტიკორუფციული უწყებების შექმნის მიზეზებიდან რამდენიმე შეიძლება გამოვყოთ:

სპეციალიზაციის უპირატესობა - კორუფციის კვლევა და კორუფციასთან ბრძოლა თანდათანობით ყალიბდება, როგორც ცალკე დარგი. შესაბამისად, იზრდება ამ სფეროში არსებული აკადემიური ცოდნისა და პრაქტიკული გამოცდილების მოცულობაც. ამდენად, შესაძლოა მიზანშეწონილი იყოს ცალკე უწყების არსებობა, სადაც შესაბამისი პროფესიული ცოდნის მქონე ადამიანები იქნებიან თავმოყრილი. სპეციალიზაციის უპირატესობა ისიც არის, რომ ასეთ უწყებებს კონკრეტულად კორუფციის პრობლემაზე შეუძლიათ ფოკუსირება, რაც რთულია იმ უწყებებისთვის, რომლებიც პარალელურად სხვა საქმიანობითაც არიან დაკავებული.

კომპლექსური ღონისძიებების დაგეგმვისა და იმპლემენტაციის კოორდინირების აუცილებლობა - კორუფციის პრევენცია ნებისმიერ შემთხვევაში გულისხმობს მრავალი საჯარო უწყების ერთობლივ ძალისხმევას. სასურველია, რომ ასეთი ძალისხმევა ერთიანი გეგმისა თუ სტრატეგიის ფარგლებში ხორციელდებოდეს, რაც, თავის მხრივ, წარმოშობს ცენტრალური უწყების საჭიროებას, რომელიც წამყვან როლს შეასრულებს ამგვარი გეგმის შემუშავებისა და მისი იმპლემენტაციის კოორდინირების საქმეში.

არსებული უწყებების უუნარობა ეფექტიანად ებრძოლონ კორუფციას - ეს პრობლემა განსაკუთრებით მწვავედ დგას ახალგაზრდა სახელმწიფოებში, სადაც არსებული უწყებები (მაგალითად, სამართალდამცავი ორგანოები) ხშირად უუნაროები არიან ებრძოლონ

<sup>1</sup> United Nations Convention Against Corruption (UNCAC), Article 6

კორუფციას და ზოგჯერ თავადაც არიან კორუფციის პრობლემის ნაწილი.

ცხადია, რომ მხოლოდ ანტიკორუფციული სააგენტოს შექმნა პოზიტიური ცვლილებებისთვის საკმარისი არ არის. ასეთი ინსტიტუტის არსებობას აზრი მხოლოდ იმ შემთხვევაში აქვს, თუ მას სათანადო უფლებამოსილებები და რესურსები ექნება. ანტიკორუფციული სააგენტოს წარმატების ზოგიერთი წინაპირობა ანგარიშის მესამე თავშია განხილული.

რადგანაც ანტიკორუფციული სააგენტოს ერთი, საყოველთაოდ მიღებული მოდელი არ არსებობს, საჭიროა იმ განსხვავებული მოდელების განხილვა, რომლებიც წარმატებით ფუნქციონირებს სხვადასხვა ქვეყანაში, შემდეგ კი საქართველოსთვის საუკეთესო ვარიანტის არჩევა ქვეყანაში არსებული პრობლემებიდან და საჯარო სექტორის დღევანდელი შესაძლებლობებიდან გამომდინარე.

მომდევნო თავებში განვიხილავთ ანტიკორუფციული სააგენტოების ძირითად სახეობებსა და ფუნქციებს, მათი წარმატებული მუშაობის წინაპირობებს და საქართველოს ანტიკორუფციული უწყების რეფორმის შესაძლო ვარიანტებს.

# 1. ანტიკორუფციული სააგენტოს შესაძლო ფუნქციები<sup>2</sup>

სხვადასხვა ქვეყანაში მოქმედი ანტიკორუფციული უწყებები მრავალნაირ ფუნქციას ასრულებენ, თუმცა ეს ფუნქციები სამ ძირითად კატეგორიად შეიძლება დაიყოს: 1) კორუფციის პრევენცია 2) კორუფციის გამოძიება 3) განათლება და საზოგადოების ინფორმირება.

## 1.1 კორუფციის პრევენცია

ეს ფართო კატეგორია სხვადასხვა ტიპის საქმიანობას მოიცავს, რომლის მიზანი კორუფციის რისკების შემცირებაა კანონმდებლობისა და პრაქტიკის გაუმჯობესებისა და ხარვეზების აღმოფხვრის გზით.

ანტიკორუფციული პოლიტიკის კოორდინირება - რადგანაც ანტიკორუფციული პოლიტიკა კომპლექსურ ღონისძიებებს მოიცავს, რომელთა განხორციელებაში ნებისმიერ სახელმწიფოში მრავალი უწყება მონაწილეობს, ანტიკორუფციული სააგენტოები, როგორც წესი, ამ უწყებების საქმიანობის კოორდინირებითა და პოლიტიკის ერთიანი ჩარჩოს შემუშავებით არიან დაკავებული. ასეთი კოორდინაცია ხშირად ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შემუშავებასა და მათი შესრულების მონიტორინგს გულისხმობს.

კანონმდებლობის ანალიზი და ცვლილებების მომზადება - ზოგიერთი ანტიკორუფციული სააგენტო დაკავებულია კანონმდებლობის პერმანენტული ანალიზით იმ “ხვრელების” აღმოჩენის მიზნით, რომლებიც კორუფციის საფრთხეს წარმოშობს. ეს სააგენტოები ამზადებენ საკანონმდებლო ცვლილებების პროექტებს, რომელთა მიზანი შესაბამის სფეროებში კორუფციის პრევენციაა. გარდა ამისა, სააგენტოს შეიძლება დაევალოს ამა თუ იმ სფეროში სხვა უწყებების მიერ მომზადებული კანონპროექტების ანალიზი კორუფციის რისკის კუთხით.

საჯარო უწყებების პრაქტიკის ანალიზი და რეკომენდაციების მომზადება - ანტიკორუფციული სააგენტოს ერთ-ერთი შესაძლო ფუნქციაა საჯარო ინსტიტუტების საქმიანობის მონიტორინგი და ანალიზი მათი შიდა ანტიკორუფციული მექანიზმების გამართულობის შესაფასებლად. ეს შეიძლება მოიცავდეს შიდა კონტროლის მექანიზმების მუშაობის შეფასებასაც. პრობლემების აღმოჩენისას ანტიკორუფციული სააგენტო საჯარო უწყებებს მათი დაძლევის რეკომენდაციებსაც აძლევს.

<sup>2</sup> OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia, *Specialised Anti-Corruption Institutions: Review of Models*, OECD 2008, 21-24; European Partners against Corruption Anti-Corruption Working Group, *Common Standards and Best Practice for Anti-Corruption Agencies*, Special Investigation Service, Lithuania, Corruption Prevention and Combating Bureau, Latvia, 2008, 15-22; Transparency International, *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*, Transparency International, 2000, 95-104; United Nations Development Programme, *Methodology for Assessing the Capacities of Anti-Corruption Agencies to Perform Preventive Functions*, UNDP Bratislava Regional Center, 2011, 22-39

ინტერესთა კონფლიქტის პრევენცია და ქონებრივი დეკლარაციების მონიტორინგი - ზოგიერთი ანტიკორუფციული უწყება დაკავებულია თანამდებობის პირთა ქონებრივი დეკლარაციების შეგროვებითა და მათში მოცემული ინფორმაციის გადამოწმებით. ამ და სხვა ზომების საშუალებით ეს უწყებები საჯარო სამსახურში ინტერესთა კონფლიქტის შემთხვევების პრევენციასა და გამოვლენას ცდილობენ.

სახელმწიფო შესყიდვებისა და პრივატიზაციის მონიტორინგი - რადგანაც სახელმწიფო შესყიდვებისა და პრივატიზაციის პროცესში კორუფციის რისკი განსაკუთრებით მაღალია, ზოგიერთი ანტიკორუფციული სააგენტოს მანდატი ამ პროცესების მონიტორინგსაც მოიცავს.

პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების მონიტორინგი - პარტიების დაფინანსება (განსაკუთრებით კი საარჩევნო შემოწირულობები) პოლიტიკური კორუფციის ერთ-ერთი შესაძლო წყაროა. ზოგიერთი ანტიკორუფციული სააგენტო დაკავებულია პარტიების მიერ წარდგენილი ფინანსური ანგარიშების შემოწმებით კანონმდებლობასთან მათი შესაბამისობის დადგენის მიზნით და უფლებამოსილია, რომ დამრღვევთა მიმართ სანქციები გამოიყენოს.

საერთაშორისო თანამშრომლობა - ამჟამად არაერთი გლობალური თუ რეგიონული ანტიკორუფციული კონვენცია მოქმედებს, რომელთა ხელმოწერ სახელმწიფოებს მთელი რიგი ვალდებულებები აქვთ აღებული ანტიკორუფციული კანონმდებლობისა და პრაქტიკის დახვეწის კუთხით. ანტიკორუფციული სააგენტოების ერთ-ერთი შესაძლო ფუნქცია ამ ვალდებულებების შესრულების უზრუნველყოფა და მათი შესრულების შესახებ ანგარიშების შესაბამისი საერთაშორისო ორგანიზაციებისთვის წარდგენაა.

## **1.2 კორუფციის გამოძიება**

ზოგიერთი ანტიკორუფციული სააგენტოს მანდატი კორუფციის შესაძლო შემთხვევების გამოძიებას გულისხმობს, თუმცა სხვადასხვა ქვეყნის სააგენტოებს განსხვავებული საგამოძიებო უფლებამოსილებები აქვთ.

მოქალაქეთა საჩივრებზე რეაგირება - ანტიკორუფციული სააგენტოს საგამოძიებო მანდატი შეიძლება შემოიფარგლებოდეს კორუფციის შემთხვევების თაობაზე მოქალაქეთა საჩივრებისა და განცხადებების მიღებით და ამ შემთხვევების შესახებ ინფორმაციის გადამოწმებით. ასეთი მოდელის ფარგლებში, თუკი ანტიკორუფციული სააგენტო კორუფციის ნიშნებს მართლაც აღმოაჩენს, საქმე სამართალდამცავ უწყებებს ეგზავნება შემდგომი გამოძიებისთვის.

წინასწარი გამოძიება - ზოგიერთი ქვეყნის ანტიკორუფციულ სააგენტოს სრულფასოვანი გამოძიების უფლებამოსილება აქვს, რაც მას არსებითად სამართალდამცავ უწყებად აქცევს. ასეთ სააგენტოებს შტატში პროფესიონალი გამოძიებლები ყავთ.

სისხლისსამართლებრივი დევნის წარმოება - ზოგიერთი ანტიკორუფციული სააგენტო ითავსებს როგორც გამოძიების, ისე სისხლისსამართლებრივი დევნის წარმოების ფუნქციას. ასეთი სააგენტოების შტატში არიან როგორც გამომძიებლები, ისე პროკურორები.

### **1.3 განათლება და საზოგადოების ინფორმირება**

საზოგადოების ინფორმირების ყველაზე მარტივი ფორმა კორუფციასა და ანტიკორუფციულ პოლიტიკასთან დაკავშირებული მასალის (საკანონმდებლო ნორმების, პოლიტიკური დოკუმენტების, გეგმებისა და სტრატეგიების, კვლევების) ინტერნეტში განთავსებაა. ანტიკორუფციულ სააგენტოს უნდა ჰქონდეს მაღალი ხარისხის ვებსაიტი, სადაც მოქალაქეებს ადვილად შეეძლებათ შესაბამისი ინფორმაციის მოძიება.

წარმატებული ანტიკორუფციული უწყებები აგრეთვე ახორციელებენ სხვადასხვა საინფორმაციო კამპანიასა და საგანმანათლებლო პროგრამას, რომლებიც მოქალაქეთა სხვადასხვა კატეგორიებზეა გათვლილი. მაგალითად:

- პროგრამები სკოლის მოსწავლეებისთვის (ლიტვა, ლატვია, სლოვენია)
- სემინარები საჯარო მოხელეებისთვის (ლიტვა, ლატვია, სლოვენია, ავსტრია)

## 2. ანტიკორუფციული ინსტიტუტების სახეობები<sup>3</sup>

მსოფლიოში ანტიკორუფციული ინსტიტუტის არაერთი განსხვავებული მოდელი არსებობს. ისინი სამ ძირითად კატეგორიად შეიძლება დავყოთ იმისდა მიხედვით, თუ წინა თავში განხილული ფუნქციებიდან რომლებს მოიცავს მათი მანდატი.

### 2.1 კორუფციის პრევენციით დაკავებული ინსტიტუტები

რადგანაც კორუფციის პრევენცია მრავალ განსხვავებულ ფუნქციას გულისხმობს, ეს კატეგორია შეიძლება ორ დამატებით ქვეკატეგორიად დავყოთ:

ანტიკორუფციული პოლიტიკის კოორდინაციით დაკავებული ინსტიტუტები, რომელთა უფლებამოსილება მხოლოდ კორუფციასთან ბრძოლის სფეროში სხვადასხვა სახელმწიფო უწყების საქმიანობის ერთიანი ჩარჩოს უზრუნველყოფაა. ეს ინსტიტუტები, როგორც წესი, დაკავებული არიან ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიისა თუ სამოქმედო გეგმის განხორციელების მონიტორინგით, აგრეთვე შესაბამის საერთაშორისო ინსტიტუტებთან კომუნიკაციით. ასეთია საქართველოში დღეს მოქმედი ანტიკორუფციული საბჭო.

ფართო პრევენციული მანდატის მქონე ინსტიტუტები, რომელთა უფლებამოსილებები და მოვალეობები, ანტიკორუფციული პოლიტიკის ზოგად კოორდინაციასთან ერთად, მოიცავს კანონმდებლობის დახვეწას, პოლიტიკური პარტიების დაფინანსებისა და თანამდებობის პირთა ქონებრივი დეკლარაციების მონიტორინგს და ა.შ.

პრევენციაზე ფოკუსირებული ინსტიტუტები მოქმედებს საფრანგეთში, სლოვენიაში, სერბეთსა და მაკედონიაში.

### 2.2 სამართალდამცავი ტიპის ინსტიტუტები

ამ ტიპის უწყებები ხშირად რომელიმე სამართალდამცავი ინსტიტუტის ფარგლებში ფუნქციონირებენ (მაგ. პროკურატურის, პოლიციის, ფინანსური მონიტორინგის სამსახურის), თუმცა არსებობს დამოუკიდებელი სამართალდამცავი უწყებებიც, რომლებიც კონკრეტულად კორუფციასთან დაკავშირებულ დანაშაულებზე არიან ფოკუსირებული.

ასეთი ტიპის სააგენტოები აქვთ ესპანეთს, რუმინეთს, აზერბაიჯანს, ხორვატიას, ნორვეგიასა და დიდ ბრიტანეთს.

<sup>3</sup> OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia, *Specialised Anti-Corruption Institutions: Review of Models*, 31-38; European Partners against Corruption Anti-Corruption Working Group, *Common Standards and Best Practice for Anti-Corruption Agencies*, 10

## **2.3 მრავალფუნქციური ინსტიტუტები**

მრავალფუნქციური ინსტიტუტები წინა ორი კატეგორიის ფუნქციებს აერთიანებენ და დაკავებული არიან როგორც კორუფციის პრევენციისკენ მიმართული მრავალფეროვანი საქმიანობით, ისე კორუფციის კონკრეტული შემთხვევების გამოძიებით და (ზოგიერთ შემთვევაში) სისხლისსამართლებრივი დევნის წარმოებით.

მრავალფუნქციური ანტიკორუფციული სააგენტოები მოქმედებს ჰონგ-კონგში, სინგაპურში, ლატვიაში, ლიტვასა და პოლონეთში.

### **3. ინსტიტუციური ნარმატების წინაპირობები**

მიუხედავად ანტიკორუფციული სააგენტოს მრავალი განსხვავებული მოდელის არსებობისა, შეიძლება გამოვყოთ სააგენტოს ნარმატებულ ფუნქციონირების რამდენიმე ძირითადი პირობა.

გაერო-ს ანტიკორუფციული კონვენციის თანახმად, კორუფციის პრევენციით დაკავებული უწყებები უნდა სარგებლობდნენ სათანადო დამოუკიდებლობით და დაცულნი იყვნენ მათ საქმიანობაში არაჯეროვანი ჩარევისგან. კონვენციაში აგრეთვე ხაზგასმულია ამ უწყებების სათანადო მატერიალური რესურსებითა და სპეციალური ცოდნის მქონე თანამშრომლებით უზრუნველყოფის აუცილებლობა.<sup>4</sup> ინსტიტუციური მოწყობის კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი ელემენტი აგარიშვალდებულებაა.

#### **3.1 დამოუკიდებლობა**

ანტიკორუფციული სააგენტოს დამოუკიდებლობა რამდენიმე ძირითად ელემენტს მოიცავს:

სააგენტოს არსებობის საკანონმდებლო საფუძველი - ანტიკორუფციული სააგენტოს შექმნისა და საქმიანობის სამართლებრივი საფუძველი შეიძლება იყოს ჩანაწერი კონსტიტუციაში, სპეციალური კანონი, ჩანაწერი რომელიმე ზოგად კანონში, ან კანონქვემდებარე აქტი (მაგალითად, პრეზიდენტის ბრძანებულება ან მთავრობის დადგენილება). სააგენტოს დამოუკიდებლობის ხარისხი უფრო მაღალია, თუ ის კონსტიტუციის ან სპეციალური კანონის საფუძველზე იქმნება.

კანონი, რომლის საფუძველზეც ანტიკორუფციული სააგენტო იქნება, უნდა განსაზღვრავდეს სააგენტოს კომპეტენციასა და უფლებამოსილებებს; მის ურთიერთობებს სხვა უწყებებთან და ანგარიშვალდებულების პროცედურებს; სააგენტოს ხელმძღვანელის დანიშვნისა და გათავისუფლების მკაფიო წესებს; სააგენტოს ბიუჯეტის დამტკიცების წესს.<sup>5</sup>

ინსტიტუციური მდებარეობა - ანტიკორუფციული სააგენტოს დამოუკიდებლობის თვალსაზრისით მნიშვნელოვანია, თუ სად არის ის განთავსებული ქვეყნის მმართველობის სისტემაში. აქ რამდენიმე ძირითადი მოდელი შეიძლება გამოვყოთ:

1. დამოუკიდებელი ინსტიტუტი, რომელიც პირდაპირ სახელმწიფოს მეთაურს ან პარლამენტს ექვემდებარება

<sup>4</sup> UNCAC, Article 6

<sup>5</sup> United Nations Development Programme, *Methodology for Assessing the Capacities of Anti-Corruption Agencies to Perform Preventive Functions*, 16

2. დამოუკიდებელი უწყება აღმასრულებელი ხელისუფლების სისტემაში
3. საქვეუწყებო დაწესებულება აღმასრულებელ ხელისუფლებაში

ცხადია, რომ ჩამოთვლილთაგან პირველი მოდელი დამოუკიდებლობის ყველაზე მაღალ ხარისხს გულისხმობს. ამ ხარისხის დამოუკიდებლობა სასურველია მრავალფუნქციური ანტიკორუფციული სააგენტოებისთვის, რომლებიც კორუფციის პრევენციის პარალელურად კორუფციის კონკრეტული შემთხვევების გამოძიებით არიან დაკავებული. ასეთი სტრუქტურის განთავსება აღმასრულებელი შტოს გარეთ ამცირებს მის საქმიანობაზე ქვეყნის პოლიტიკური ხელმძღვანელობის გავლენას. ამგვარი დამოუკიდებლობა ასევე მიზანშეწონილია სააგენტოებისთვის, რომელთა მოვალეობები პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების მონიტორინგსა და თანამდებობის პირთა ქონებრივი დეკლარაციების გადამოწმებას გულისხმობს.<sup>6</sup>

იმ შემთხვევებში, როდესაც ანტიკორუფციული სააგენტოს მანდატი ანტიკორუფციული პოლიტიკის კოორდინაციით შემოიფარგლება, დასაშვებია მისი განთავსება აღმასრულებელი ხელისუფლების სისტემაში დამოუკიდებელი უწყების ან საქვეუწყებო დაწესებულების სახით.

ხელმძღვანელობის დანიშვნისა და გათავისუფლების წესი - ანტიკორუფციული უწყების დამოუკიდებლობისთვის მნიშვნელოვანია მისი ხელმძღვანელის დანიშვნისა და თანამდებობიდან გათავისუფლების პროცედურა. დამოუკიდებლობის შედარებით მაღალ ხარისხს ისეთი პროცესი უზრუნველყოფს, რომელშიც ხელისუფლების ერთბაშად რამდენიმე შტო მონაწილეობს (მაგალითად, ანტიკორუფციული სააგენტოს ხელმძღვანელის არჩევა პარლამენტის მიერ პრეზიდენტის ან მთავრობის წარდგინებით). მნიშვნელოვანია, აგრეთვე, რომ გამოირიცხოს რომელიმე ცალკეული პოლიტიკური თანამდებობის პირის მიერ ანტიკორუფციული უწყების ხელმძღვანელის თანამდებობიდან ერთპიროვნულად გათავისუფლების შესაძლებლობა.

რადგანაც ანტიკორუფციული სააგენტოს დამოუკიდებლობა, პირველ რიგში, მის დეპოლიტიზაციას გულისხმობს, მისი უზრუნველყოფის ერთ-ერთი შესაძლო გზაა სააგენტოს ხელმძღვანელის დანიშვნა ორი საპარლამენტო ვადით (რაც შეამცირებს არჩევნებისა და მთავრობის ცვლილების შესაძლო გავლენას სააგენტოს საქმიანობაზე).<sup>7</sup>

გარანტირებული დაფინანსება - რაც უფრო ფართოა ანტიკორუფციული უწყების მანდატი, მით უფრო მნიშვნელოვანია მისი ფინანსური დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფა. თუ სააგენტოს მოვალეობები ისეთ საქმიანობას მოიცავს, რომელმაც შესაძლებელია ქვეყნის პოლიტიკურ ხელმძღვანელობასთან დაპირისპირება გამოიწვიოს (მაგალითად, კორუფციის შემთხვევების გამოძიება ან პარტიების დაფინანსების

<sup>6</sup> OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia, *Specialised Anti-Corruption Institutions: Review of Models*, 27; Transparency International, *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*, 96

<sup>7</sup> OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia, *Specialised Anti-Corruption Institutions: Review of Models*, 30; Transparency International, *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*, 97

მონიტორინგი), ამ უკანასკნელმა სააგენტოზე ზეწოლისთვის შეიძლება დაფინანსების შემცირების ან შეწყვეტის მუქარა გამოიყენოს. ამდენად, მიზანშეწონილია, რომ სააგენტოს სათანადო დაფინანსება გარანტირებული იყოს კანონით და რომ ქვეყნის პოლიტიკური ხელმძღვანელობის დისკრეცია ამ მხრივ შეზღუდული იყოს.<sup>8</sup>

### 3.2 რესურსები

მნიშვნელოვანია, რომ ანტიკორუფციულ უწყებას სათანადო დაფინანსება ქონდეს. უწყებები, რომელთა მოვალეობები ანტიკორუფციული პოლიტიკის ზოგადი კოორდინაციით შემოიფარგლება, შეიძლება წარმატებით ფუნქციონირებდნენ შედარებით მცირე ბიუჯეტის პირობებშიც კი. ამავე დროს, მრავალფუნქციური ანტიკორუფციულ სააგენტოებს, რომელთა მანდატი პრევენციასა და გამოძიებას ითვალისწინებს, ბევრად უფრო დიდი დაფინანსება ჭირდებათ.

იგივე შეიძლება ითქვას სააგენტოს თანამშრომლების რიცხვზე. გარდა ამისა, მნიშვნელოვანია თანამშრომლების კვალიფიკაცია და პროფესიული უნარები. რაც უფრო ფართო ანტიკორუფციული სააგენტოს მანდატი, მით უფრო მეტი განხვავებული სპეციალობის თანამშრომელი დაჭირდება მას. მრავალფუნქციური ანტიკორუფციული სააგენტოების შტატში, როგორც წესი, ირიცხებიან იურისტები, ეკონომისტები, აუდიტორები, გამომძიებლები და პროკურორებიც კი (იმ შემთხვევაში, თუ სააგენტოს სისხლისსამართლებრივი დევნის წარმოების უფლებამოსილება აქვს).<sup>9</sup>

### 3.3 ანგარიშვალდებულება და გამჭვირვალობა

დამოუკიდებლობასთან ერთად, მნიშვნელოვანია ანტიკორუფციული უწყების ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფაც. რაც უფრო ფართოა უწყების უფლებამოსილებები, მით უფრო ძლიერი უნდა იყოს მისი ანგარიშვალდებულების მექანიზმები.

შეიძლება გამოვყოთ ანტიკორუფციული სააგენტოს ანგარიშვალდებულების ორი ძირითადი ელემენტი:

ანგარიშვალდებულება ხელისუფლების მიმართ, რაც გულისხმობს მთავრობის, პრეზიდენტის ან პარლამენტისთვის პერიოდული ანგარიშების წარდგენის ვალდებულებას.

---

<sup>8</sup> United Nations Development Programme, *Methodology for Assessing the Capacities of Anti-Corruption Agencies to Perform Preventive Functions*, 16; OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia, *Specialised Anti-Corruption Institutions: Review of Models*, 26

<sup>9</sup> European Partners against Corruption Anti-Corruption Working Group, *Common Standards and Best Practice for Anti-Corruption Agencies*, 11; OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia, *Specialised Anti-Corruption Institutions: Review of Models*, 27-28

ანგარიშგაღებულება საზოგადოების მიმართ, რაც მიიღწევა სააგენტოს საქმიანობის შესახებ ინფორმაციის რეგულარული გამოქვეყნებით.

სამართალდამცავი პროფილის ანტიკორუფციული უწყებები სასამართლოს ზედამხედველობას უნდა ექვემდებარებოდნენ, ხოლო მრავალფუნქციური ანტიკორუფციული სააგენტოს შემთხვევაში შესაძლებელია გარე საზედამხედველო კომიტეტის შექმნა, რომელშიც სხვადასხვა უწყებისა და სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლები შევლენ.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia, *Specialised Anti-Corruption Institutions: Review of Models*, 26-27; Transparency International, *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*, 98-100

## 4. საქართველოს ანტიკორუფციული უწყება

საქართველოს კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭო (შემდგომში „ანტიკორუფციული საბჭო“) 2008 წლის 26 დეკემბერს შეიქმნა პრეზიდენტის ბრძანებულებით.<sup>11</sup> იმავე ბრძანებულებით დამტკიცდა საბჭოს დებულება, რომელმაც მისი სტრუქტურა, ამოცანები და უფლებამოსილებები განსაზღვრა. პრეზიდენტის ხსენებული ბრძანებულება 2013 წლის 30 დეკემბერს ჩაანაცვლა საქართველოს მთავრობის დადგენილებამ საბჭოს შემადგენლობისა და დებულების დამტკიცების შესახებ, თუმცა საბჭოს ფუნქციები და უფლებამოსილებები არსებითად უცვლელი დარჩა. მთავარი ცვლილება საბჭოს დაკომპლექტების უფლებამოსილების პრეზიდენტისგან მთავრობისთვის გადაცემა იყო.<sup>12</sup>

გარდა ამისა, 2010 წლის ივნისიდან საბჭოს არსებობისა სამართლებრივ საფუძველს წარმოადგენს სპეციალური ჩანაწერი კანონში „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ.“

საბჭო სახელმწიფოს ძირითადი ინსტიტუტებისა და უწყებების, აგრეთვე რამდენიმე არასამთავრობო და საერთაშორისო ორგანიზაციისა და ბიზნესასოციაციის წარმომადგენლებისგან შედგება და ვალდებულია, რომ წელიწადში სულ მცირე ორჯერ შეიკრიბოს. საბჭოს ძირითადი ფუნქციებია:

- ანტიკორუფციული პოლიტიკის განსაზღვრა
- ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შემუშავება, განახლება და მონიტორინგი
- სხვადასხვა უწყების საქმიანობის კოორდინაცია ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის განხორციელების პროცესში
- საერთაშორისო ორგანიზაციების რეკომენდაციების შესრულების უზრუნველყოფა.<sup>13</sup>

საბჭოს დამოუკიდებელი ორგანიზაციული სტრუქტურა და აპარატი არ გააჩნია. მისი სამდივნოს ფუნქციას იუსტიციის საბჭოს ანალიტიკური დეპარტამენტი ასრულებს. გარდა ამისა, თავად საბჭოსაც იუსტიციის მინისტრი ხელმძღვანელობს.

### 4.1 ინსტიტუციური ინდიკატორები: დამოუკიდებლობა

<sup>11</sup> საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭოს შემადგენლობისა და დებულების დამტკიცების შესახებ“, თბილისი, 26 დეკემბერი, 2008 წ.

<sup>12</sup> საქართველოს მთავრობის დადგენილება „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭოს შემადგენლობისა და დებულების დამტკიცების შესახებ“, თბილისი, 30 დეკემბერი, 2013 წ.

<sup>13</sup> საქართველოს მთავრობის დადგენილება „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭოს შემადგენლობისა და დებულების დამტკიცების შესახებ“, მუხლი 3.

საქართველოს ანტიკორუფციული საბჭო თავიდანვე არ ყოფილა ჩაფიქრებული, როგორც დამოუკიდებლობის მაღალი ხარისხის მქონე უწყება, რაც მის სტრუქტურაშიც არის ასახული. საბჭო პრაქტიკულად აღმასრულებელი ხელისუფლების ერთ-ერთი სამინისტროს ფარგლებში ფუნქციონირებს, ხოლო მისი სამუშაოს უდიდეს ნაწილს ამ სამინისტროს ერთ-ერთი სტრუქტურული ერთეული (ანალიტიკური დეპარტამენტი) ასრულებს. აღსანიშნავია ისიც, რომ საბჭოს სტრუქტურა, ფუნქციები და უფლებამოსილებები კანონქვემდებარე აქტით არის განსაზღვრული და არა სპეციალური კანონით.

ერთი მხრივ, ამგვარი მიდგომა გამართლებულად შეიძლება იქნეს მიჩნეული საბჭოს შეზღუდული ამოცანებიდან გამომდინარე (ანტიკორუფციულ უწყებას ბევრად უფრო მეტი დამოუკიდებლობა დაჭირდებოდა, მის ფუნქციებში, მაგალითად, კორუფციის შემთხვევების გამოძიება, ან თუნდაც კორუფციის პრევენციის კუთხით უფრო მასშტაბური ღონისძიებების განხორციელება რომ შეეძლოდა). მეორე მხრივ, იმ პირობებშიც კი, როდესაც საბჭოს ერთადერთი ამოცანა ანტიკორუფციული პოლიტიკის ზოგადი კოორდინაციაა, სასურველია, რომ კანონმდებლობაში უფრო დეტალურად გაიწეროს ამ პოლიტიკაში ჩართულ სხვა უწყებებთან მისი ურთიერთქმედების პროცედურა.

## 4.2 ინსტიტუციური ინდიკატორები: რესურსები

ანტიკორუფციული საბჭოს რესურსებზე საუბრისას, პირველ რიგში, უნდა აღინიშნოს, რომ საბჭოს დამოუკიდებელი ორგანიზაციული სტრუქტურა არ გააჩნია. შესაბამისად, მას არც საკუთარი ბიუჯეტი აქვს და არც დამოუკიდებელი აპარატი ჰყავს.

საბჭოს საქმიანობა იუსტიციის სამინისტროს ბიუჯეტიდან ფინანსდება, თუმცა ეს საქმიანობა იუსტიციის სამინისტროსთვის სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებულ ასიგნებებში ცალკე მიმართულებად გამოყოფილი არ არის და ამდენად რთულია იმის განსაზღვრა, თუ კონკრეტულად რა თანხები იხარჯება საბჭოს ფუნქციონირებისთვის.

როგორ აღვნიშნეთ, საბჭოს სამდივნოს ფუნქციას იუსტიციის სამინისტროს ანალიტიკური დეპარტამენტი ასრულებს. იუსტიციის სამინისტროს ვებგვერდის თანახმად, დეპარტამენტში ამჟამად 16 ადამიანი მუშაობს.<sup>14</sup> აღსანიშნავია, რომ დეპარტამენტს და მის თანამშრომლებს, ანტიკორუფციული პოლიტიკის კოორდინირების გარდა, სხვა მოვალეობებიც აქვთ.<sup>15</sup>

იმის დასადგენად, თუ რამდენად საკმარისია არსებული ადამიანური რესურსები საბჭოს ეფექტიანი მუშაობისთვის, ლოგიკურია განვიხილოთ, თუ რამდენად ახერხებს საბჭო დაარსებიდან დღემდე კანონითა და დებულებით მასზე დაკისრებული მოვალეობების შესრულებას.

<sup>14</sup> საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო, ანალიტიკური დეპარტამენტი, სტრუქტურა: <http://www.justice.gov.ge/Ministry/Index/217>

<sup>15</sup> საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო, ანალიტიკური დეპარტამენტი, დებულება: <http://www.justice.gov.ge/Ministry/Department/270>

საბჭოს ერთ-ერთი მთავარი მოვალეობა ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შემუშავება და მათი განხორციელების მონიტორინგია. მოქმედი სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა 2010 წელს დამტკიცდა. სტრატეგია და განსაკუთრებით სამოქმედო გეგმა მთელ რიგ ნაკლოვანებებს შეიცავს. კერძოდ, სამოქმედო გეგმა არსებითად სხვადასხვა სფეროში მთავრობის მიერ იმ პერიოდში დაგეგმილი რეფორმების კომპილაცია უფროა და იქნება შთაბეჭდილება, რომ დოკუმენტი კონკრეტულად კორუფციის კუთხით არსებული მდგომარეობის ანალიზს არ ემყარება. მეტიც, სამოქმედო გეგმაში მოცემული მიზნები და აქტივობები ხშირად ძალზე ზოგადია, ხოლო მათი განხორციელების ზუსტი ვადები გაწერილი არ არის. ამასთან, მთელი რიგი რაოდენობრივი ინდიკატორები შესაბამის სამიზნე რიცხვებს არ შეიცავს.<sup>16</sup>

მნიშვნელოვანი პრობლემები შეინიშნება სამოქმედო გეგმის შესრულების მონიტორინგის კუთხითაც. საბჭოს მიერ 2010 და 2011 წლებში გამოქვეყნებული იმპლემენტაციის ანგარიშები არსებითად სხვადასხვა უწყების მიერ საბჭოსთვის მიწოდებული ინფორმაციის კრებულია და არ შეიცავს საბჭოს მიერ დამოუკიდებლად შესრულებულ სიტუაციის ანალიზს. შედეგად, ამ ანგარიშებში ჩამოთვლილია ამა თუ იმ უწყების მიერ საანგარიშო პერიოდში მიღწეული წარმატებები, მაგრამ არაფერია ნათქვამი იმ ღონისძიებებზე, რომლებიც სამოქმედო გეგმით იყო გათვალისწინებული, მაგრამ რეალურად არ განხორციელდა. თუ გეგმით გათვალისწინებული რომელიმე ღონისძიება განსაზღვრულ ვადებში ვერ სრულდება, ანგარიშში აუცილებლად უნდა იყოს განხილული ამ წარუმატებლობის მიზეზები და პრობლემის გადაჭრის გზები.

აღსანიშნავია, რომ 2012 წელს სამოქმედო გეგმის შესრულების ანგარიშში საბჭოს დღემდე არ გამოუქვეყნებია.

ხელისუფლების ცვლილების შემდეგ, საბჭომ აღიარა სამოქმედო გეგმის ნაკლოვანებები და 2013 წლის დასაწყისში ახალ სამოქმედო გეგმაზე დაიწყო მუშაობა, რომელმაც 2014-2016 წლების პერიოდი უნდა მოიცვას. თუმცა, 2014 წლის დეკემბრის მდგომარეობით, ახალი სამოქმედო გეგმა დამტკიცებული არ არის.

დადებითად შეიძლება შეფასდეს საბჭოს საქმიანობა საერთაშორისო თანამშრომლობის კუთხით. საბჭო ამზადებს ანგარიშებს საქართველოს მიერ გაერო-ს ანტიკორუფციული კონვენციისა და სხვა საერთაშორისო ანტიკორუფციული მექანიზმების ფარგლებში აღებული ვალდებულებების შესრულების ანგარიშებს და შესაბამის საერთაშორისო ორგანიზაციებში წარადგენს მათ.

მთლიანობაში, ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმის მომზადებისა და მისი შესრულების მონიტორინგის მხრივ არსებული პრობლემები გვაფიქრებინებს, რომ საბჭოს დღევანდელი ორგანიზაციული რესურსები თვით მისი დღევანდელი ფუნქციის ეფექტიანი შესრულებისთვისაც კი არ არის საკმარისი.

---

<sup>16</sup> OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia, *Istanbul Anti-Corruption Action Plan, Third Round of Monitoring, Georgia, Monitoring Report*, 2013, 14

#### **4.3 ინსტიტუციური ინდიკატორები: გამჭვირვალობა და ანგარიშვადლებულება**

2013 წლის დეკემბერში დამტკიცებული დებულების თანახმად, ანტიკორუფციული საბჭო ანგარიშვადლებულია საქართველოს მთავრობის წინაშე და ყოველწლიურად წარუდგენს მას ანგარიშს გაწეული საქმიანობის შესახებ.<sup>17</sup> წინა დებულება მსგავს ვალდებულებას არ ითვალისწინებდა და შესაბამისად საბჭო პირველ ანგარიშს 2014 წლის ბოლოს წარადგენს.

გამჭვირვალობისა და ანგარიშვადლებულების კუთხით მნიშვნელოვანია ის გარემოება, რომ საბჭოს დებულება უზრუნველყოფს მის საქმიანობაში არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლების მონაწილეობას (რომელთა რიცხვი 2013 წელს გაიზარდა).<sup>18</sup> პრაქტიკის მხრივ, აღსანიშნავია სამდივნოს მზარდი დაინტერესება სამოქალაქო სექტორთან თანამშრომლობით.

ამავე დროს, დასახვეწია საბჭოსა და სამდივნოს კომუნიკაცია ფართო საზოგადოებასთან ანტიკორუფციული პოლიტიკის შესახებ მოქალაქეთა უკეთ ინფორმირების მიზნით. ამ მხრივ, მიზანშეწონილია სპეციალური ვებსაიტის შექმნა, რომელიც მთავრობის ანტიკორუფციულ პოლიტიკას დაეთმობა და სადაც წარმოდგენილი იქნება ამ სფეროში მომზადებული ყველა მნიშვნელოვანი დოკუმენტი (ანტიკორუფციული სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა, სამოქმედო გეგმის შესრულების ანგარიშები, საქართველოს საერთაშორისო ვალდებულებები და მათი შესრულების ანგარიშები, კორუფციის სფეროში განხორციელებული კვლევები და ა.შ.).

---

<sup>17</sup> საქართველოს მთავრობის დადგენილება „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭოს შემადგენლობისა და დებულების დამტკიცების შესახებ“, მუხლი 5.

<sup>18</sup> საქართველოს მთავრობის დადგენილება „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭოს შემადგენლობისა და დებულების დამტკიცების შესახებ“, მუხლი 5

## 5. რატომ გვჭირდება ძლიერი ანტიკორუფციული უწყება

კორუფციის კვლევით დაკავებული ადგილობრივი თუ საერთაშორისო ორგანიზაციები მეტწილად თანხმდებიან, რომ საქართველომ დიდ პროგრესს მიაღწია წვრილმან კორუფციასთან და მექრთამეობასთან ბრძოლაში და პრაქტიკულად დაძლია კორუფციის ეს ფორმები. საქართველოში ჩატარებულ გამოკითხვებში მინიმალურია იმ რესპონდენტების რიცხვი, რომლებსაც საჯარო მომსახურების სანაცვლოდ ქრთამის გადახდა უწევთ.<sup>19</sup>

ამავე დროს, არსებობს მთელი რიგი სერიოზული ნიშნები (მათ შორის სხვადასხვა ორგანიზაციის მიერ ჩატარებული კვლევები) იმისა, რომ კორუფციის უფრო კომპლექსური ფორმები ქვეყანაში კვლავაც მნიშვნელოვან პრობლემად რჩება, რომლის სათანადო პრევენციაც არსებული ანტიკორუფციული სისტემის ფარგლებში ვერ ხერხდება. იმ სფეროებიდან, სადაც დღეს საქართველოში კორუფციის მნიშვნელოვანი რისკი არსებობს, აღსანიშნავია სახელმწიფო შესყიდვები, პრივატიზაცია, პოლიტიკური პარტიების დაფინანსება და თანამდებობის პირების კავშირები კერძო ბიზნესთან.

ცხადია, რომ ყველა ამ სფეროში კორუფციის პრევენცია კომპლექსურ ანალიზსა და რეფორმებს მოითხოვს, სხვადასხვა სახელმწიფო უწყების მონაწილეობით. ამის გათვალისწინებით, მიზანშეწონილია სპეციალიზებული ანტიკორუფციული უწყების არსებობა, რომელიც კოორდინაცია გაუწევდა სახელმწიფო ინსტიტუტების საქმიანობას კორუფციის პრევენციის სფეროში, წამყვან როლს შეასრულებდა რეფორმების დაგეგმვაში და ზედამხედველობას გაუწევდა მათ განხორციელებას. აღსანიშნავია, რომ დღეს არსებულ ანტიკორუფციულ საბჭოს მსგავსი მანდატი ნაწილობრივ აქვს, თუმცა (როგორც ბოლო წლების გამოცდილება გვაჩვენებს) შესაბამისი ორგანიზაციული რესურსებით აღჭურვილი არ არის.

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველომ“ 2011 წელს „საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასების“ კვლევა გამოაქვეყნა. კვლევის ერთ-ერთი ძირითადი მიგნება საქართველოში არსებული მნიშვნელოვანი განსხვავებები იყო ანტიკორუფციულ კანონმდებლობასა და პრაქტიკას შორის, რისი მიზეზიც მთელი რიგი საკანონმდებლო ნორმების იმპლემენტაციის მექანიზმების ხარვეზები ან სრული არარსებობაა.

შეიძლება გამოვყოთ ზოგიერთი სფერო, სადაც დღეს არსებული საკანონმდებლო ნორმები პრაქტიკაში არ სრულდება მათი შესრულების უზრუნველყოფი უწყების სისუსტის ან არარსებობის გამო. ამ მხრივ აღსანიშნავია:

1. ქონებრივი დეკლარაციების გადამოწმება: თანამდებობის პირთა ქონებრივ დეკლარაციებში მოცემული ინფორმაციის გადამოწმება

<sup>19</sup> იხ. მაგალითად, 2013 წლის „კორუფციის გლობალური ბარომეტრის“ შედეგები: <http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=georgia>

საქართველოში ამჟამად არ წარმოებს. შედეგად, ბოლო პერიოდში გამოვლინდა არაერთი შემთხვევა, როდესაც თანამდებობის პირები არ ამჟღავნებენ თავიანთ კავშირს კერძო კომპანიებთან. მარეგულირებელი სისტემის ხარვეზების გამო ასეთი ფაქტები რეაგირების გარეშე რჩება.<sup>20</sup>

2. ინტერესთა კონფლიქტისა და თანამდებობის პირთა და საჯარო მოხელეთა სამეწარმეო საქმიანობაში მონაწილეობის მარეგულირებელი ნორმები: საქართველოს კანონმდებლობა (მათ შორის კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ და კანონი საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ) მთელ რიგ ნორმებს აწესებს, რომელთა მიზანი საჯარო უწყებებზე კერძო კომერციული ინტერესების გავლენის პრევენციაა. თუმცა, გაურკვეველია, თუ რომელი უწყებები არიან პასუხისმეგებელი ამ ნორმების შესრულების მონიტორინგზე. შედეგად, როგორც პრაქტიკა გვაჩვენებს, თანამდებობის პირები დაუსჯელად ახერხებენ კანონის ნორმების დარღვევას.<sup>21</sup>

3. კორუფციის მხრივ არსებული პრობლემების სისტემური ანალიზი და ამ ანალიზის საფუძველზე ერთიანი ანტიკორუფციული პოლიტიკის დაგეგმვა: ამის მცდელობა იყო 2008 წლის დეკემბერში ანტიკორუფციული საბჭოს შექმნა და 2010 წელს ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის დამტკიცება. თუმცა, ბოლო ოთხი წლის გამოცდილებიდან გამომდინარე, ძნელია, რომ ამ მცდელობას წარმატებული ვუწოდოთ. 2011 წლიდან 2014 წლის ბოლომდე არც არსებული სამოქმედო გეგმის შესრულების ანგარიში მომზადებულა და არც ახალი სამოქმედო გეგმა დამტკიცებულა.

აღსანიშნავია, რომ ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) ანტიკორუფციული ქსელის ბოლო ანგარიშში საქართველოს შესახებ ხაზგასმულია ქვეყნის არსებული ანტიკორუფციული ჩარჩოს ხარვეზები და გამოთქმულია რეკომენდაცია, რომ ხელისუფლებამ რეფორმის სხვადასხვა ვარიანტები განიხილოს ანტიკორუფციული საბჭოსა და მისი სამდივნოს გასაძლიერებლად.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> იხ, მაგალითად: <http://transparency.ge/blog/parlamentis-tsevrebis-aradeklarirebuli-sametsarneo-interesebi>

<sup>21</sup> იხ, მაგალითად: <http://transparency.ge/post/report/akhali-kvleva-mtavrobasa-da-business-shoris-tanamdebobis-pirta-modzraoba>

<sup>22</sup> OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia, *Istanbul Anti-Corruption Action Plan, Third Round of Monitoring, Georgia, Monitoring Report*, 2013, 26

## 6. რეფორმის ვარიანტები საქართველოსთვის

რადგანაც ანტიკორუფციული უწყების ერთი, საყოველთაოდ აღიარებული მოდელი არ არსებობს, საჭიროა იმის განხილვა, თუ არსებული სამი ძირითადი მოდელიდან რომელი იქნება ყველაზე ეფექტიანი საქართველოსთვის. ეს მსჯელობა, თავის მხრივ, საქართველოში კორუფციის კუთხით არსებული პრობლემებისა და გამოწვევების ანალიზს უნდა ემყარებოდეს. ამასთან, სამივე მოდელის ფარგლებში ადაპტირების ფართო შესაძლებლობები არსებობს ქვეყნის საჭიროებებიდან და ადგილობრივი ვითარებიდან გამომდინარე.

ცხადია, რომ ანტიკორუფციული უწყების მანდატი ნებისმიერ შემთხვევაში უნდა მოიცავდეს კორუფციის პრევენციას. ეს შეიძლება გულისხმობდეს როგორც შედარებით ვიწრო ფოკუსს (ანტიკორუფციული სტრატეგიის მომზადება და მისი იმპლემენტაციის კოორდინირება), ისე უფრო ფართო უფლებამოსილებებს (კანონმდებლობისა და საჯარო უწყებების პრაქტიკის ანალიზი კორუფციის რისკების კუთხით, კვლევების ჩატარება, ანტიკორუფციული ნორმების შესრულების მონიტორინგი და ა.შ.)

ასევე ნაკლებად საკამათოა ანტიკორუფციული უწყების ფუნქცია კორუფციისა და ანტიკორუფციული პოლიტიკის შესახებ **საზოგადოების ინფორმირების** კუთხით. არსებულ ანტიკორუფციულ საბჭოს ეს ფუნქციაც აქვს, თუმცა საბჭო ბოლო წლებში ამ მიმართულების განსაკუთრებით აქტიური არ ყოფილა.

სადავოდ რჩება საკითხი, უნდა ჰქონდეს თუ არა საქართველოს ანტიკორუფციულ უწყებას **საგამოძიებო ფუნქცია და უფლებამოსილებები**. როგორც საქართველოს ბოლო წლების გამოცდილება, ისე ზოგიერთი პოსტსაბჭოთა თუ პოსტკომუნისტური ქვეყნის მაგალითი გვაფიქრებინებს, რომ ანტიკორუფციული უწყებისთვის გარკვეული (თუნდაც შეზღუდული) საგამოძიებო უფლებამოსილების მინიჭება ხელს შეუწყობს ანტიკორუფციული პოლიტიკის საერთო ეფექტიანობის ზრდას.

აშკარაა, რომ კორუფციის ის კომპლექსური ფორმები, რომლებიც საქართველოში კვლავაც პრობლემად რჩება, მეტწილად მაღალი თანამდებობის პირების საქმიანობასთან არის დაკავშირებული. ბოლო წლების გამოცდილება იმაზე მეტყველებს, რომ სამართალდამცავი უწყებები (პროკურატურა და შინაგან საქმეთა სამინისტრო) ვერ ახერხებენ მოქმედი მაღალი თანამდებობის პირების მიერ ჩადენილი შესაძლო სამართალდარღვევების ეფექტიანად გამოძიებას და ასეთ შემთხვევებზე მხოლოდ ამ პირების მიერ თანამდებობის დატოვების ან სულაც მმართველი პარტიის შეცვლის შემდეგ რეაგირებენ. ამის მიზეზი, სავარაუდოდ, ის არის, რომ საქართველოში ჯერაც ვერ ჩამოყალიბდა მმართველი პოლიტიკური ძალისგან დამოუკიდებელი, დეპოლიტიზებული საჯარო სამსახურის სისტემა.

შესაძლებლად გვესახება საქართველოს ანტიკორუფციული საბჭოს რეფორმის რამდენიმე ვარიანტი:

1) არსებული მოდელის შენარჩუნება საბჭოს ორგანიზაციული სტრუქტურისა და შესაძლებლობების გაძლიერების პირობებში - ამ შემთხვევაში, ანტიკორუფციული საბჭო დარჩება უწყებათაშორის საკოორდინაციო ორგანოდ, რომლის მთავარი ფუნქცია კორუფციის პრევენცია იქნება კანონმდებლობისა და პრაქტიკის დახვეწის გზით. ამ ფუნქციის უფრო ეფექტიანად განხორციელების მიზნით საბჭოს დამოუკიდებელი აპარატი (სამდივნო) ეყოლება, რომელიც სათანადო ადამიანური და ფინანსური რესურსებით იქნება აღჭურვილი (განსხვავებით დღევანდელი მდგომარეობისგან, როდესაც სამდივნოს ფუნქციას იუსტიციის სამინისტროს ანალიტიკური დეპარტამენტი ითავსებს). იმ ცვლილებებიდან, რომლებიც არსებული მოდელის ფარგლებში შეიძლება განხორციელდეს, აღსანიშნავია პარლამენტისადმი საბჭოს ანგარიშგაღებულების დაწესება (მაგ. ყოველწლიური ანგარიშის წარდგენის გზით).

2) დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული უწყების შექმნა საგამოძიებო ფუნქციის გარეშე - ასეთ შემთხვევაში, უწყების ფუნქცია კვლავაც კორუფციის პრევენცია იქნება (კანონმდებლობისა და პრაქტიკის დახვეწის გზით), თუმცა უწყება სრულფასოვანი დამოუკიდებელი ინსტიტუტი იქნება შესაბამისი ორგანიზაციული რესურსებით. ამ მოდელის ფარგლებში ერთ-ერთი შესაძლო ვარიანტია ანტიკორუფციული სააგენტოსთვის საჯარო სამსახურში არსებული ანტიკორუფციული ნორმების შესრულების მონიტორინგის უფლებამოსილების მინიჭება (მაგალითად, თანამდებობის პირთა ქონებრივი დეკლარაციების გადამოწმების საშუალებით).

3) დამოუკიდებელი მრავალფუნქციური ანტიკორუფციული უწყება (სრულფასოვანი ან შეზღუდული) საგამოძიებო უფლებამოსილებით - ამ მოდელის ფარგლებში, კორუფციის პრევენციის პარალელურად, ანტიკორუფციული სააგენტოს ფუნქციებს კორუფციის შემთხვევების გამოძიება დაემატება.

ამ ვარიანტებიდან პირველი ყველაზე ადვილი განსახორციელებელია, რადგანაც მნიშვნელოვან სისტემურ თუ ინსტიტუციურ ცვლილებებს არ გულისხმობს და შეიძლება მხოლოდ ანტიკორუფციული საბჭოს დამოუკიდებელი აპარატის შექმნით შემოიფარგლოს. ეს არის ამ სფეროში გასათარებელი რეფორმების აბსოლუტური მინიმუმი, რომელიც გადაჭრის ანტიკორუფციული პოლიტიკის ზოგადი კოორდინაციის მხრივ არსებულ ხარვეზებს. თუმცა, ამ შემთხვევაში მაინც გადაუჭრელი დარჩება ზოგიერთ სფეროში (მაგალითად ანტიკორუფციული ნორმების შესრულების მონიტორინგის სფეროში) არსებული ინსტიტუციური ვაკუუმის პრობლემა.

მესამე ვარიანტი ყველაზე მასშტაბურ სისტემურ რეფორმას გულისხმობს. ამდენად, მოკლევადიან პერიოდში მისი განხორციელება ნაკლებად რეალურია, თუმცა ის შეიძლება აღებულ იქნეს, როგორც საქართველოს ანტიკორუფციული უწყების გრძელვადიანი განვითარების მოდელი. დამოუკიდებელი მრავალფუნქციური ანტიკორუფციული სააგენტოს შექმნის შემთხვევაში, საწყის ეტაპზე მაინც, მას შეიძლება დაეკისროს მხოლოდ ისეთი შემთხვევების გამოძიება, სადაც საქმე თანამდებობის პირებს ეხება (და არა ნებისმიერ საჯარო მოხელეს).

ამჟამად საქართველოსთვის ოპტიმალურია მეორე ვარიანტი: კორუფციის პრევენციის დამოუკიდებელი სააგენტოს შექმნა (სამართალდამცავი ფუნქციის გარეშე). ეს სააგენტო შეინარჩუნებს ანტიკორუფციული პოლიტიკის კოორდინაციის ფუნქციას, რომელიც დღევანდელ ანტიკორუფციულ საბჭოს აქვს, მაგრამ სტრუქტურულად უკეთ იქნება ადაპტირებული ამ ფუნქციის შესასრულებლად. ამავე დროს, სააგენტოს ექნება კანონმდებლობისა და საჯარო ინსტიტუტების საქმიანობის მონიტორინგის მოვალეობა კორუფციის რისკების გამოვლენის მიზნით და ის მოამზადებს საკანონმდებლო ცვლილებებსა და რეკომენდაციებს ამ რისკების შესამცირებლად. გარდა ამისა, სააგენტოს უნდა ჰქონდეს ანტიკორუფციული ნორმების (მაგალითად, ქონებრივი დეკლარაციების წარდგენისა და ბიზნესთან თანამდებობის პირების კავშირის მარეგულირებელი წესების) შესრულების მონიტორინგისა და ამ წესების დამრღვევი პირების მიმართ ადმინისტრაციული სანქციების გატარების უფლებამოსილება. სააგენტოს მანდატი შეიძლება ითვალისწინებდეს მოქალაქეებისა და არასამთავრობო ორგანიზაციების მიმართვის ან მედიაში გავრცელებული ინფორმაციის საფუძველზე შემოწმების ჩატარებას და (სისხლის სამართლის დანაშაულის ნიშნების არსებობის შემთხვევაში) სამართალდამცავი უწყებებისთვის საქმის გადაგზავნას.

მნიშვნელოვანია სააგენტოს დამოუკიდებლობის გარანტიების შექმნა. ამის ერთ-ერთი გზაა სააგენტოს ხელმძღვანელის ერთობლივი დანიშვნა მთავრობისა და პარლამენტის მიერ (შესაძლებელია პროცესში პრეზიდენტის მონაწილეობაც) და ვადაზე ადრე მისი თანამდებობიდან გათავისუფლების შესაძლებლობის შეზღუდვა. სასრუველია, აგრეთვე, რომ სააგენტო ანგარიშვალდებული იყოს პარლამენტის წინაშე და პერიოდულად წარუდგენდეს მას ანგარიშებს განუული საქმიანობის შესახებ.

ამგვარი სააგენტოს შექმნა შესაძლებელს გახდის საქართველოს ანტიკორუფციულ სისტემაში დღეს არსებული ინსტიტუციური ვაკუუმის დაძლევის და შემდგომი პროგრესის მიღწევას კორუფციასთან ბრძოლის სფეროში.