



საერთაშორისო
გამჭვირვალობა
საქართველო



საქართველოს მთავრობის შეჩინებულ ანტიკორუფციულ პოლიტიკა

დეკემბერი, 2021

კვლევა მომზადდა ნორვეგიის სამეფოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს ფინანსური მხარდაჭერით.
ანგარიშის შინაარსზე პასუხისმგებელია „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო.“ შესაძლოა
ის არ ასახავდეს ნორვეგიის სამეფოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს შეხედულებებს.



Norwegian Ministry
of Foreign Affairs

მოკლე მიმოხილვა	4
შესავალი	6
კვლევის მიზანი და მეთოდოლოგია	6
ანტიკორუფციული პოლიტიკის განხორციელების მნიშვნელობა	7
საქართველო საერთაშორისო შეფასებებში	9
ანტიკორუფციული პოლიტიკის განხორციელებისთვის საჭირო ინსტიტუციური ინფრასტრუქტურა	11
კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის საბჭო და მისი სამდივნო	14
ანტიკორუფციული პოლიტიკის შემუშავება, განხორციელება და მონიტორინგი	18
კორუფციის პრევენცია	22
საერთაშორისო რეკომენდაციებისა და ვალდებულებების შესრულება	24
დასკვნა და რეკომენდაციები	27
დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სააგენტოს (სამსახურის) შექმნა	27
ანტიკორუფციული საბჭოსა და სამდივნოს მუშაობის ფორმატის განახლება	29
ანტიკორუფციული პოლიტიკის შემუშავება, განხორციელება, მონიტორინგი	33

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველომ“ გააანალიზა 2020-2021 წლებში ეროვნული ანტიკორუფციული პოლიტიკის განხორციელება და შესაბამისი ინსტიტუციური მოდელის ეფექტიანობა.

ძირითადი მიზნები

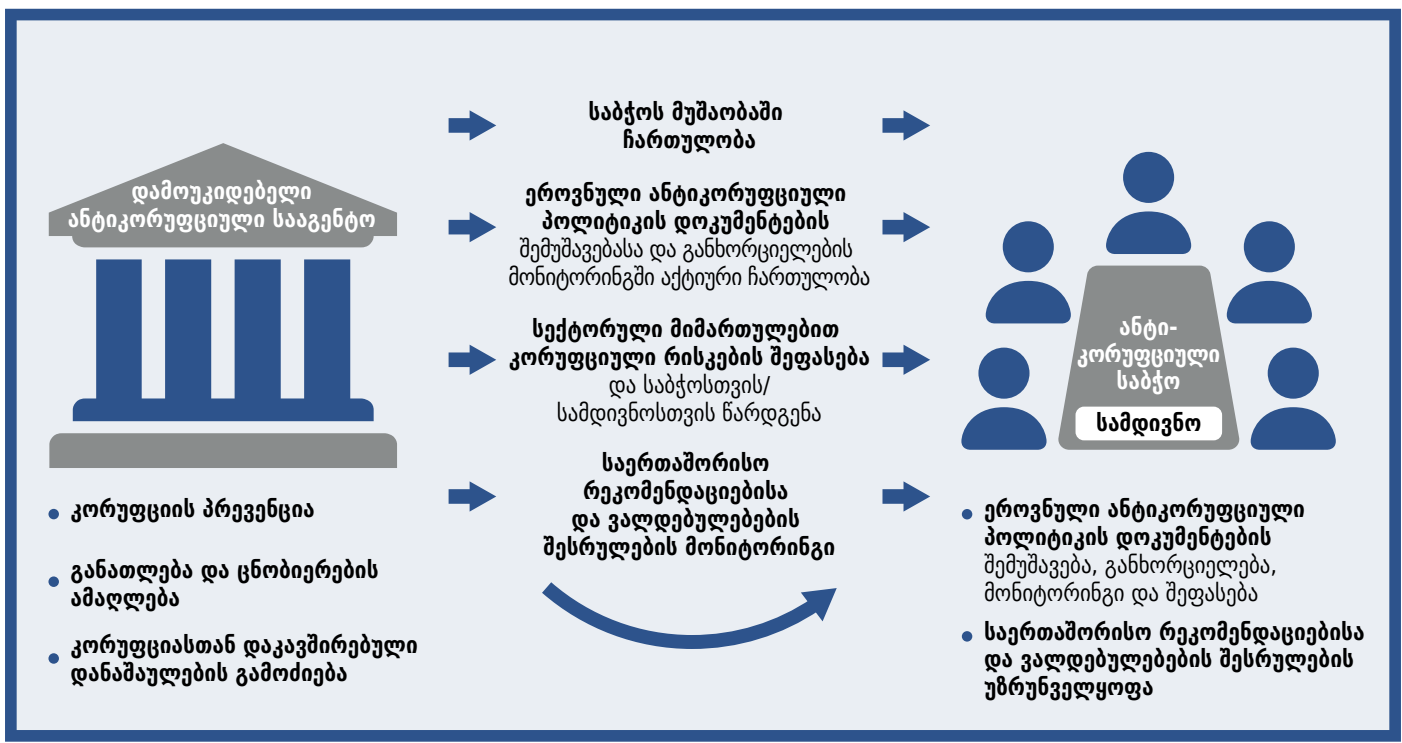
- კორუფციასთან ბრძოლის საქართველოში არსებული ინსტიტუციური მოდელი არ მოიცავს ყველა იმ ფუნქციას (კორუფციის პრევენცია, გამოძიება, ანტიკორუფციული პოლიტიკის წარმოება, ცნობიერების ამაღლება), რომელიც აუცილებელია კორუფციის შესაკავებლად. ზოგიერთი ფუნქცია ან საერთოდ არ არის არცერთი ინსტიტუციის პასუხისმგებლობის ქვეშ, ან გაბნეულია რამდენიმე უწყებას შორის, რომლებიც ვერ ახერხებენ მათ სათანადოდ შესრულებას.
- არ არსებობს დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სამსახური, რომელიც ეფექტურად გამოიძიებს კორუფციასთან დაკავშირებულ საქმეებს, გააუმჯობესებს საჯარო სამსახურში კორუფციისა და ინტერესთა შეუთავსებლობის პრევენციის სამართლებრივი ნორმების აღსრულების პრაქტიკას და შექმნის ამ ნორმების დარღვევების პრევენციის, გამოვლენისა და მათზე რეაგირების ქმედით სისტემას.
- ანტიკორუფციული პოლიტიკის განხორციელებისთვის საჭირო ინსტიტუციური ინფრასტრუქტურა - ანტიკორუფციული საბჭო და მისი სამდივნო რეალურად არ ფუნქციონირებს. ანტიკორუფციული საბჭოს ბოლო შეხვედრა 2019 წელს გაიმართა, ხოლო სამდივნო რეალურად არც არსებობს.
- არ ხდება კორუფციის მხრივ არსებული რეალური გამოწვევების ზუსტი ანალიზი, რის გამოც დღემდე მიღებული ეროვნული ანტიკორუფციული პოლიტიკის არცერთი დოკუმენტი არ მიემართება მაღალი დონის კორუფციის პრობლემას. არც ერთი სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა არ აღიარებს ამ გამოწვევის არსებობას და შესაბამისად, მის წინააღმდეგ კონკრეტულ აქტივობებსაც არ მოიცავს.
- დაბალია ანტიკორუფციული სტრატეგიითა და სამოქმედო გეგმებით გათვალისწინებული აქტივობების განხორციელების დონე.
- სუსტია ანტიკორუფციული რეფორმების განხორციელების მონიტორინგისა და შეფასების მექანიზმი.
- დაბალია საერთაშორისო ორგანიზაციებისა და მონიტორინგის მისიების მიერ გაცემული რეკომენდაციებისა და მთავრობის მიერ სხვადასხვა პლატფორმაზე, მათ შორის ასოცირების ხელშეკრულებით აღებული ვალდებულებების შესრულების დონე.
- 2020 წლის დეკემბრის შემდეგ საქართველოს არ აქვს მოქმედი ანტიკორუფციული სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა.

იმისათვის, რომ ანტიკორუფციული მიმართულებით ქვეყანამ განახორციელოს შედეგებზე ორიენტირებული პოლიტიკა, ეფექტურად ებრძოდოს მაღალი დონის კორუფციას და საჯარო

სექტორში კეთილსინდისიერების პრინციპების დანერგვა უზრუნველყოს – **აუცილებელია არსებული ანტიკორუფციული მოდელების განახლება:**

- 1. დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სააგენტოს (სამსახურის) შექმნა**, რომელიც გააერთიანებს და პასუხისმგებელი იქნება ოთხიდან სამი ძირითადი ანტიკორუფციული ფუნქციის შესრულებაზე: კორუფციის პრევენცია, ცნობიერების ამაღლება და კორუფციული დანაშაულების გამოძიება; და ასევე, ჩაერთვება ეროვნული ანტიკორუფციული პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავებაში, მისი განხორციელების მონიტორინგსა და უწყებათაშორისი საბჭოს მუშაობაში.
- 2. უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭოსა და მისი სამდივნოს მუშაობის ფორმატის განახლება და აღდგენა**, რათა სათანადოდ შესრულდეს მეოთხე ძირითადი ანტიკორუფციული ფუნქცია – ანტიკორუფციული პოლიტიკის შემუშავება, განხორციელება და მონიტორინგი.

გარდა ამისა, ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასება¹ ნათლად აჩვენებს საზედამხედველო ორგანოების – საქართველოს პარლამენტის, სასამართლოსა და აუდიტის სამსახურის შესაძლებლობების გაძლიერებისა და მათი დამოუკიდებლობის მაღალი ხარისხით აღჭურვის საჭიროებას.



1 საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასება 2020, საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, ივნისი 26, 2020, ხელმისაწვდომია აქ.

კვლევის მიზანი და მეთოდოლოგია

წინამდებარე კვლევის მიზანია 2020-2021 წლებში საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული პოლიტიკის განხორციელებისა და შესაბამისი ინსტიტუციური მოდელის ფუნქციონირების შეფასება.

კვლევის ფარგლებში, საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული პოლიტიკის განხორციელება შეფასებულია გაერო-ს კორუფციის წინააღმდეგ კონვენციით (UNCAC)² გათვალისწინებული ძირითადი კომპონენტებისა და ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD)³ მიერ განსაზღვრული ანტიკორუფციული პოლიტიკის განხორციელებისთვის აუცილებელი ფუნქციების საფუძველზე, შემდეგი ოთხი მიმართულებით:



დიაგრამაზე გამოსახული ოთხი მიმართულების შეფასების საფუძველზე, კვლევა გამოკვეთს არსებული ანტიკორუფციული მოდელის ძირითად გამონწვევებს და საქართველოს მთავრობას სთავაზობს რეკომენდაციებს მათი გადაჭრის მიზნით. რაც ყველაზე მნიშვნელოვანია, კვლევა აანალიზებს დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სააგენტოს ადგილს ანტიკორუფციული პოლიტიკის განხორციელებისა და კორუფციის პრევენციის კომპონენტში; გასცემს რეკომენდაციებს სააგენტოს ძირითადი ფუნქციებისა და ამოცანების ქვეყნის ანტიკორუფციულ ინფრასტრუქტურაში ინტეგრირების მიზნით.

2 United Nations Convention Against Corruption (UNCAC), United Nations Office on Drugs and Crime, United Nations, New York, 2004, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

3 Specialised Anti-Corruption Institutions: Review of Models: Second Edition, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Paris, 2013, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

წინამდებარე კვლევა ეყრდნობა საქართველოს კანონმდებლობისა და პრაქტიკის ანალიზს, ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ გამოქვეყნებულ ანგარიშებს, ავტორიტეტული საერთაშორისო ანტიკორუფციული ორგანიზაციების კვლევებსა და საერთაშორისო კარგ პრაქტიკას.

ანტიკორუფციული პოლიტიკის განხორციელების მნიშვნელობა

კორუფცია ძირს უთხრის დემოკრატიას და კანონის უზენაესობას, არღვევს ადამიანის უფლებებს, თანდათანობით ამცირებს ცხოვრების დონეს, ხელს უწყობს ორგანიზებულ დანაშაულს, ტერორიზმსა და უსაფრთხოების სხვა გამოწვევებს. გარდა ამისა, კორუფცია სიღარიბის დაძლევისა და განვითარების დამაბრკოლებელი მთავარი ელემენტია.

Freedom House-ის ანგარიშის მიხედვით, მსოფლიოში დემოკრატის უკუსვლის პროცესი 2020 წელს კიდევ უფრო დაჩქარდა და „სრულად თავისუფალ ქვეყანაში“ მსოფლიო მოსახლეობის მეხუთედზე ნაკლები ცხოვრობს.⁴

2021 წლის ივნისში ამერიკის შეერთებული შტატების პრეზიდენტმა, ჯო ბაიდენმა კორუფციასთან ბრძოლა ეროვნული უსაფრთხოების მნიშვნელობის საკითხად გამოაცხადა,⁵ ხოლო 2021 წლის 6 დეკემბერს ბაიდენ-ჰარისის ადმინისტრაციამ კორუფციის წინააღმდეგ შეერთებული შტატების პირველი სტრატეგია წარადგინა.⁶ დოკუმენტი კორუფციასთან ბრძოლის ხუთ ძირითად მიმართულებას და 19 სტრატეგიულ მიზანს გამოყოფს. სტრატეგიის თანახმად, კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლას წამყვანი როლი ექნება საგარეო დახმარების, მრავალმხრივი დიპლომატიის, უსაფრთხოების სფეროში პარტნიორობისა და ორმხრივი ურთიერთობების განსაზღვრისას.⁷

ანტიკორუფციული მიმართულებით რეფორმების გატარება დემოკრატიული მმართველობის ქვაკუთხედი, კორუფციასთან ბრძოლა და კეთილსინდისიერების სტანდარტების დანერგვა მნიშვნელოვანია საქართველოს ევროპული და ევრო-ატლანტიკური მისწრაფებების განხორციელებისთვისაც.

საქართველო-ევროკავშირს შორის გაფორმებული ასოცირების შესახებ შეთანხმება პირდაპირ მიუთითებს საქართველოს ვალდებულებაზე „გააგრძელოს ეფექტიანი ბრძოლა კორუფციის წინააღმდეგ“⁸ და უზრუნველყოს კარგი მმართველობის პრინციპების დანერგვა.

NATO-ს მიერ 2021 წელს ბრიუსელის სამიტზე მიღებული კომუნიკე კი ხაზგასმით აღნიშნავს, რომ „კორუფცია და ცუდი მმართველობა ძირს უთხრის დემოკრატიას, კანონის უზენაესობას და ეკონომიკურ განვითარებას, შესაბამისად, გამოწვევას წარმოადგენს ალიანსის

4 New Report: The global decline in democracy has accelerated, Press Release, Freedom House, March 3, 2021, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

5 Memorandum on Establishing the Fight Against Corruption as a Core United States National Security Interest, The White House, June 3, 2021, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

6 United States Strategy on Countering Corruption, The White House, December 6, 2021, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

7 იქვე.

8 ასოცირების შესახებ შეთანხმება ერთის მხრივ, საქართველოსა და მეორეს მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის, ივნისი 27, 2014, საკანონმდებლო მაცნე, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

უსაფრთხოებისთვისაც. კეთილსინდისიერების გაუმჯობესების, კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლისა და კარგი მმართველობის ხელშეწყობის ღონისძიებების გატარებას უწყვეტი მნიშვნელობისაა როგორც NATO-ს, ასევე მისი მოკავშირე და პარტნიორი ქვეყნებისთვის.“⁹

შესაბამისად, საქართველოს მთავრობის მიერ ანტიკორუფციული მიმართულებით რეფორმების განხორციელების შეჩერება ძირს უთხრის ქვეყნის დემოკრატიულ განვითარებას, აბრკოლებს ევროპულ და ევრო-ატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის პროცესს. ამასთან, კორუფცია ხელს უშლის მოქალაქეების თანაბარ ხელმისაწვდომობას სასიცოცხლო მნიშვნელობის სერვისებზე, ხარისხიან ჯანდაცვაზე, საზოგადოებრივ უსაფრთხოებასა და განათლების უფლებაზე. კორუფცია აზიანებს ბიზნეს გარემოს, ძირს უთხრის ეკონომიკურ განვითარებას, ამძაფრებს უთანასწორობას, ხელს უწყობს ადამიანის უფლებების დარღვევას.¹⁰

9 Brussels Summit Communiqué, Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Brussels 14 June 2021, June 14, 2021, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

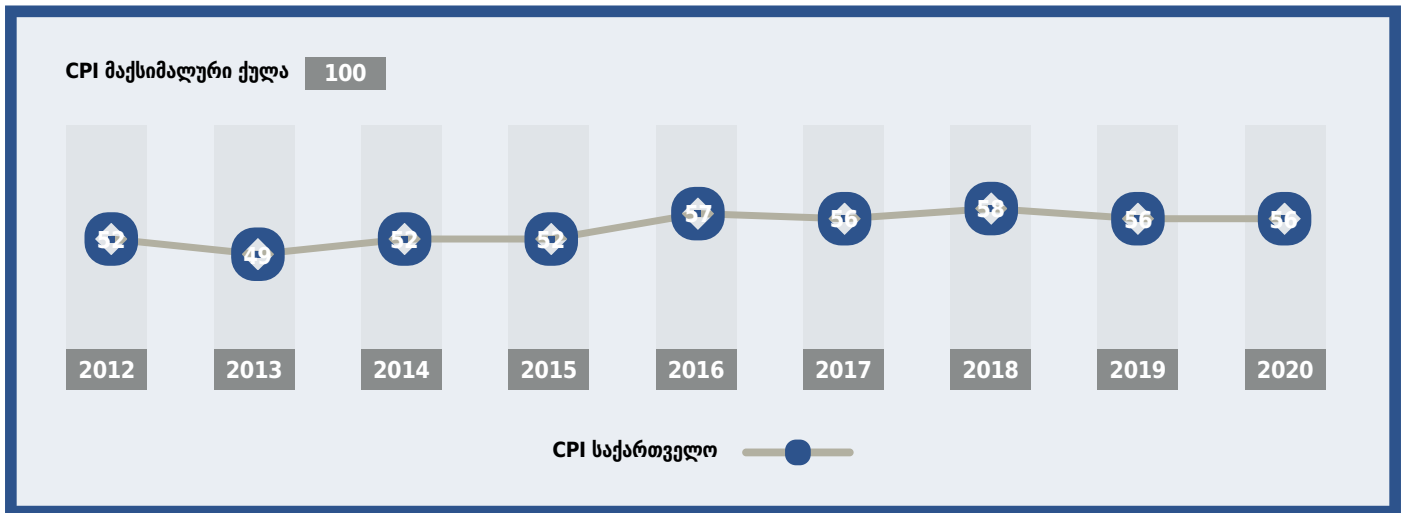
10 United States Strategy on Countering Corruption, The White House, December 6, 2021, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

საქართველო საერთაშორისო შეფასებაში

მთავრობის მიერ ანტიკორუფციული მიმართულებით ამბიციური რეფორმების თანდათან შეჩერებამ მნიშვნელოვანი გავლენა იქონია საქართველოს პოზიციებზე საერთაშორისო რეიტინგებსა და შეფასებებში.

საერთაშორისო გამჭვირვალობის (TI) მიერ გამოქვეყნებულ **კორუფციის აღქმის ინდექსის (CPI) 2020 წლის კვლევაში**¹¹ საქართველოს 56 ქულა აქვს და 45-ე ადგილს იკავებს.¹²

საქართველოს საშუალო ქულა, რომელიც **9 წელია მნიშვნელოვნად არ შეცვლილა**, მიუთითებს იმაზე, რომ წვრილმანი კორუფციის შემცირების მიუხედავად, **გადაუჭრელი რჩება მაღალი დონის კორუფციასთან დაკავშირებული პრობლემები**.¹³ ის, რომ საქართველოს მთავრობის მიერ შემუშავებული ანტიკორუფციული პოლიტიკა წლების მანძილზე არ მოიცავდა ქმედით სისტემურ ნაბიჯებს და არ იყო რეალური პრობლემების წინააღმდეგ მიმართული, ნათლად გამოიხატა CPI-ისა და ქვემოთ მოცემულ სხვა შეფასებებში.



საერთაშორისო რესპუბლიკური ინსტიტუტის (IRI) მიერ ჩატარებული საზოგადოებრივი აზრის კვლევის მიხედვით,¹⁴ გამოკითხულთა 44% ფიქრობს, რომ კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლამ უკუსვლა განიცადა, მხოლოდ 8% ფიქრობს რომ ამ მიმართულებით პროგრესია.

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს“ დაკვეთით კავკასიის კვლევითი რესურსების ცენტრის (CRRC) მიერ 2021 წელს ჩატარებული საზოგადოებრივი აზრის კვლევის¹⁵ მიხედვითაც, გამოკითხულთა 56%-ის აზრით, გავრცელებული ან ძალიან გავრცელებულია თანამდებობის პირების მიერ თანამდებობის ბოროტად გამოყენება. ამასთან, გამოკითხულთა 46% ფიქრობს, რომ არ ხდება კორუფციის შემთხვევების

11 Corruption Perceptions Index (CPI) 2020, Transparency International, ხელმისაწვდომია [აქ](#).
12 რეიტინგში 100 ქულა კორუფციის აღქმის ყველაზე დაბალ, ხოლო 0 ქულა - ყველაზე მაღალ დონეს აღნიშნავს.
13 კორუფციის აღქმის ინდექსი 2020: საქართველოს ანტიკორუფციული პოლიტიკის მთავარი პრობლემები კვლავაც გადაუჭრელია, საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, იანვარი 28, 2021, ხელმისაწვდომია [აქ](#).
14 Public Opinion Survey: Residents of Georgia February 2021, ხელმისაწვდომია [აქ](#).
15 მოსახლეობის უმრავლესობის აზრით, ქვეყანაში მაღალი დონის კორუფციაა გავრცელებული, საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

სათანადოდ გამოძიება მაშინ, როდესაც საქმე მაღალი თანამდებობის პირებს ან მმართველ პარტიასთან დაკავშირებულ გავლენიან ადამიანებს ეხება.

2020 წლის დემოკრატიის ინდექსის¹⁶ მიხედვით, საქართველო ჰიბრიდული რეჟიმის ქვეყნების ჯგუფშია და 167 ქვეყანას შორის 91-ე ადგილს იკავებს. კვლევის მეთოდოლოგიის მიხედვით: „ჰიბრიდულ რეჟიმებში არჩევნები მიმდინარეობს არსებითი დარღვევებით, და ხშირად იგი არ არის თავისუფალი და სამართლიანი. ხშირია მთავრობის მხრიდან ბუნოლა ოპოზიციურ კანდიდატებსა და პარტიებზე. კორუფციას აქვს ფართომასშტაბიანი სახე და კანონის უზენაესობა მყიდვია. როგორც წესი, ჟურნალისტები განიცდიან ბუნოლასა და შევიწროებას, ხოლო სასამართლო არ არის დამოუკიდებელი.“

FreedomHouse-ის 2021 წელს გამოქვეყნებული გარდამავალ ეტაპზე მყოფი სახელმწიფოების კვლევის მიხედვით,¹⁷ საქართველო „გარდამავალი, იგივე ჰიბრიდული რეჟიმების“ კატეგორიაშია. საქართველოს უკუსვლა აქვს მედიის თავისუფლების და საარჩევნო პროცესის კომპონენტებში. „საქართველოსთვის დღეს მინიჭებული დემოკრატიის ქულა მიუახლოვდა იმ მაჩვენებლებს, რომელიც მას ათი წლის წინ ჰქონდა“, - აღნიშნულია ანგარიშში.

რაც შეეხება Freedom House-ის ანგარიშს „თავისუფლება მსოფლიოში 2021,“¹⁸ რომელიც აფასებს პოლიტიკური უფლებების და სამოქალაქო თავისუფლების მხრივ არსებულ ვითარებას - საქართველო ნაწილობრივ თავისუფალ ქვეყნად რჩება და 100-დან 60 ქულა აქვს. ბოლო წლებია ქვეყნის რეიტინგი უარესდება.

ანტიკორუფციული მიმართულებით რეფორმების თანდათანობითმა სტაგნაციამ და დღევანდელი მდგომარეობით - შეჩერებამ, შედეგად მოიტანა დემოკრატიის ხარისხის შესუსტება, დაზიანებული საერთაშორისო იმიჯი, ევროპული და ევროატლანტიკური ინტეგრაციის პროცესის შენელება.

ევროპარლამენტის მიერ 2020 წელს მიღებული რეზოლუცია, საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ინტეგრაციის გაღრმავების მიზნით პირდაპირ მოუწოდებს მთავრობას, გააძლიეროს კანონის უზენაესობა და გააგრძელოს მართლმსაჯულების რეფორმა, გააგრძელოს კორუფციასა და სახელმწიფოს მიტაცების წინააღმდეგ ბრძოლა.¹⁹

ამერიკის შეერთებული შტატების სახელმწიფო დეპარტამენტის 2020 წლის ანგარიში²⁰ ადამიანის უფლებათა მდგომარეობაზე, ხაზს უსვამს ქვეყანაში დემოკრატიულ განვითარებასთან დაკავშირებით არსებულ გამოწვევებს, გაბედული ანტიკორუფციული რეფორმების განხორციელების აუცილებლობას, მათ შორის სასამართლო და პროკურატურის სისტემებში.

16 Economist: Democracy Index 2020, ხელმისაწვდომია [აქ](#).
17 Freedom House: Nations in Transit 2021, ხელმისაწვდომია [აქ](#).
18 Freedom House: Freedom in the World 2021 - Georgia, ხელმისაწვდომია [აქ](#).
19 Implementation of the EU Association Agreement with Georgia, European Parliament resolution of 16 September 2020 on the implementation of the EU Association Agreement with Georgia (2019/2200(INI)), P9_TA(2020)0221, September 16, 2020, ხელმისაწვდომია [აქ](#).
20 2020 Country Reports on Human Rights Practices: Georgia, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

ანტიკორუფციული პოლიტიკის განხორციელებისთვის საჭირო ინსტიტუციური ინფრასტრუქტურა

კორუფციის პრევენციისა და მასთან ბრძოლის მიზნით ეფექტური, კოორდინირებული ანტიკორუფციული პოლიტიკის შემუშავებისა და განხორციელების ვალდებულება საქართველოს მთავრობამ 2008 წელს გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის კორუფციის წინააღმდეგ კონვენციასთან (UNCAC)²¹ შეერთებით აიღო.²² კონვენცია ერთადერთი უნივერსალური ანტიკორუფციული ინსტრუმენტია, რომელიც სამართლებრივად სავალდებულო ხასიათს ატარებს.

გაერო-ს კორუფციის წინააღმდეგ კონვენციის მონაწილე ქვეყნების ვალდებულებები:²³

The infographic consists of three blue-outlined boxes, each containing text and a small icon. The first box (left) has a document icon at the bottom and contains text about preventive and anti-corruption policy. The second box (middle) has a building icon at the top and contains text about the institutional framework. The third box (right) has a globe icon at the bottom and contains text about international cooperation.

ქმედითი და კოორდინირებული ანტიკორუფციული პოლიტიკის შემუშავება და განხორციელება, რომელიც ხელს უწყობს საზოგადოების მონაწილეობას, ეფუძნება კანონის უზენაესობის, საჯარო ფინანსების სათანადო მართვის, კეთილსინდისიერების, გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების პრინციპებს

ანტიკორუფციული პოლიტიკის განხორციელების, ზედამხედველობისა და კოორდინაციის მიზნით შესაბამისი ინსტიტუციური ინფრასტრუქტურის შექმნა - მისი საჭირო მატერიალური რესურსებით, სპეციალიზებული კადრებით, დამოუკიდებლობისა და ყოველგვარი არასათანადო გავლენისგან დაცვის უზრუნველყოფა

კორუფციის პრევენციის ეფექტური პრაქტიკის დანერგვა;

არსებული სამართლებრივი ინსტრუმენტებისა და ადმინისტრაციული ზომების ეფექტიანობის პერიოდული შეფასება;

საერთაშორისო და რეგიონულ ორგანიზაციებთან თანამშრომლობა

UNCAC-ი ითვალისწინებს **ორი ტიპის ანტიკორუფციული ინსტრუმენტის არსებობას:** ერთი მხრივ, **კორუფციის პრევენციის**, ხოლო მეორე მხრივ - **სამართალდამცავი ორგანოების მეშვეობით კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლისათვის**.²⁴ თუმცა, კონვენცია არ განსაზღვრავს ამ ორი სავალდებულო კომპონენტის ადგილს ანტიკორუფციულ ინსტიტუციურ ინფრასტრუქტურაში (კონკრეტულ მოდელს) და, შესაბამისად, პრაქტიკაში იგი განსხვავებულია ქვეყნების მიხედვით.

21 United Nations Convention against Corruption (UNCAC), Adopted by the UN General Assembly October 31, 2003 by resolution 58/4, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

22 კორუფციის წინააღმდეგ გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის კონვენციასთან შეერთების თაობაზე, საქართველოს პარლამენტის დადგენილება №337, ოქტომბერი 10, 2008, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

23 UNCAC, მუხლები 5 და 6, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

24 იქვე, მუხლი 36.

როგორც კორუფციის პრევენცია, ასევე სამართალდამცავი ორგანოების მეშვეობით კორუფციასთან ბრძოლა არაერთ მნიშვნელოვან ფუნქციას მოიცავს. ანტიკორუფციული ინსტიტუციური ინფრასტრუქტურის მშენებლობისას, OECD-ის შეფასებით, აუცილებელია, ქვეყნებმა გაითვალისწინონ **ანტიკორუფციული ფუნქციების სრული სპექტრი**, მათ შორის:

1. ანტიკორუფციული პოლიტიკის შემუშავება, კოორდინაცია, მონიტორინგი და კვლევა;
2. კორუფციის პრევენცია;
3. კორუფციასთან დაკავშირებულ საკითხებზე ცნობიერების ამაღლება; და
4. კორუფციული დანაშაულების გამოძიება და სისხლისსამართლებრივი დევნა.²⁵

საქართველოში არსებული ანტიკორუფციული ინსტიტუციური ინფრასტრუქტურა არ ითვალისწინებს ანტიკორუფციული ფუნქციების სრულ სპექტრს – ზოგ ფუნქციაზე არცერთი ინსტიტუცია არაა პასუხისმგებელი, ზოგზე – მხოლოდ ნაწილობრივ, ხოლო ზოგ შემთხვევაში კანონმდებლობის დონეზე დაკისრებული ფუნქცია პრაქტიკაში არ სრულდება.

პირველი ფუნქცია მოიცავს ანტიკორუფციული სტრატეგიებისა და სამოქმედო გეგმების შემუშავებას, მათი განხორციელების კოორდინაციასა და მონიტორინგს – საქართველოში ამ ფუნქციას ანტიკორუფციული საბჭო და მისი სამდივნო ითავსებს. თუმცა სუსტია ანტიკორუფციული ღონისძიებების ეფექტიანობისა და ეფექტურობის შეფასების კომპონენტის პრაქტიკაში აღსრულება, ასევე სამდივნო ვერ უზრუნველყოფს ანტიკორუფციული მიმართულებით კვლევითი ფუნქციის შესრულებას.

უფრო რთულადაა საქმე **მეორე ფუნქციასთან** მიმართებით. **კორუფციის პრევენცია** მოითხოვს ძალიან მრავალმხრივი ზომების მიღებას, მათ შორის: საჯარო სექტორში კეთილსინდისიერების პრინციპის ხელშეწყობას, ინტერესთა კონფლიქტის შემთხვევების პრევენციას, დეკლარაციების სისტემის დანერგვასა და მის გამართულ ფუნქციონირებას, სასამართლო სისტემის კეთილსინდისიერების უზრუნველყოფას, პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების მონიტორინგის ეფექტური სისტემის არსებობას; ასევე, კორუფციული დარღვევების შეტყობინებისა და ზოგადად, მამხილებელთა დაცვას, სახელმწიფო შესყიდვებში კორუფციის პრევენციას, საჯარო ფინანსების სათანადო მართვას, საჯარო ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფას.

საქართველოში ამ ფუნქციებთან მიმართებით ერთი კონკრეტული (ან თუნდაც რამდენიმე) პასუხისმგებელი უწყება არ არსებობს. მაგალითად, ცენტრალურ დონეზე არც ერთი უწყების პასუხისმგებლობა არ არის „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ კანონის აღსრულების ზედამხედველობა, სტატისტიკური მონაცემების შეგროვება, დამუშავება, გაანალიზება და პროაქტიული გამოქვეყნება, რის გამოც პრაქტიკაში სერიოზული ხარვეზები არსებობს.²⁶

რაც შეეხება **მესამე ფუნქციას** – განათლებისა და ცნობიერების ამაღლება უპირველეს ყოვლისა მოიცავს ცნობიერების ამაღლების კამპანიებისა და სხვადასხვა საგანმანათლებლო პროგრამების გამართვას როგორც მოქალაქეებისთვის, ასევე მედიის, არასამთავრობო

25 Specialised Anti-Corruption Institutions: Review of Models: Second Edition, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Paris, 2013, ხელმისაწვდომია [აქ](#).
26 „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ კანონის აღსრულების შეფასება (2016-2020), საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, დეკემბერი 7, 2021, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

ორგანიზაციების, ბიზნესისა და ზოგადად, ფართო საზოგადოებისთვის. ეს ფუნქცია განწერილი არ არის უწყებათაშორისო საკოორდინაციო საბჭოსა და მისი სამდივნოს ქვეშ. ამასთან, პრაქტიკა ცხადყოფს, რომ სამდივნოს ამ მიმართულებით არც უმუშავია.

მეთხეფუნქცია – კორუფციული დანაშაულების გამოძიება და სისხლისსამართლებრივი დევნა – ერთ-ერთი ყველაზე დიდი გამოწვევაა ქართული რეალობისთვის. საქართველოში სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ანტიკორუფციული სააგენტოს (სუს-ის ერთ-ერთი დეპარტამენტი) ქვეშაა სამოხელეო, კორუფციული დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლა და სისხლის სამართლის საქმეთა გამოძიების ფუნქცია.²⁷ ევროპარლამენტის მიერ 2018 წლის ნოემბერში მიღებულ რეზოლუციაში აღნიშნულია, რომ მაღალი დონის, ელიტური კორუფცია საქართველოსათვის სერიოზულ პრობლემად რჩება და საქართველოს ხელისუფლებას ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შესრულებისაკენ მოუწოდებს. ხაზგასმითაა აღნიშნული, რომ საქართველომ დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სააგენტო უნდა შექმნას, რომელიც პოლიტიკური ჩარევისგან თავისუფალი და სახელმწიფო უსაფრთხოების სააგენტოსგან დამოუკიდებელი იქნება. ამასთან რეზოლუცია აღნიშნავს, რომ კორუფციასთან ბრძოლა მოითხოვს დამოუკიდებელ სასამართლოს და მაღალი დონის კორუფციის შემთხვევების გამოძიებას, რომლის მდგრადი გამოცდილებაც საქართველოს ჯერ-ჯერობით არ აქვს.²⁸

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ნათელია, რომ **საქართველოში არსებული ანტიკორუფციული ინფრასტრუქტურის მოდელი არ არის სრულყოფილი და მთელ რიგ ხარვეზებს შეიცვას.**

შემდეგ ქვეთავებში დეტალურად მიმოვიხილავთ ანტიკორუფციული პოლიტიკის შემუშავება-განხორციელებასთან და კორუფციის პრევენციასთან დაკავშირებულ ფუნქციათა პრაქტიკაში აღსრულებას. რაც შეეხება, სამართალდამცავი ორგანოების მეშვეობით კორუფციასთან ბრძოლას, წინამდებარე კვლევის მიზნებიდან და მეთოდოლოგიიდან გამომდინარე, კვლევა არ მოიცავს ამ კომპონენტის ფუნდამენტურ ანალიზს. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო“ და სხვა არასამთავრობო ორგანიზაციებმა სხვადასხვა პლატფორმების საშუალებით არაერთხელ მოუწოდეს საქართველოს მთავრობას ამ კომპონენტის დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სააგენტოს ქვეშ გადატანა.²⁹

27 საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ანტიკორუფციული სააგენტოს (დეპარტამენტი) დებულების დამტკიცების შესახებ, საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის 2015 წლის 1 აგვისტოს ბრძანება №9, საკანონმდებლო მაცნე, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

28 European Parliament resolution of 14 November 2018 on the implementation of the EU Association Agreement with Georgia (2017/2282(INI)), adopted P8_TA(2018)0457, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

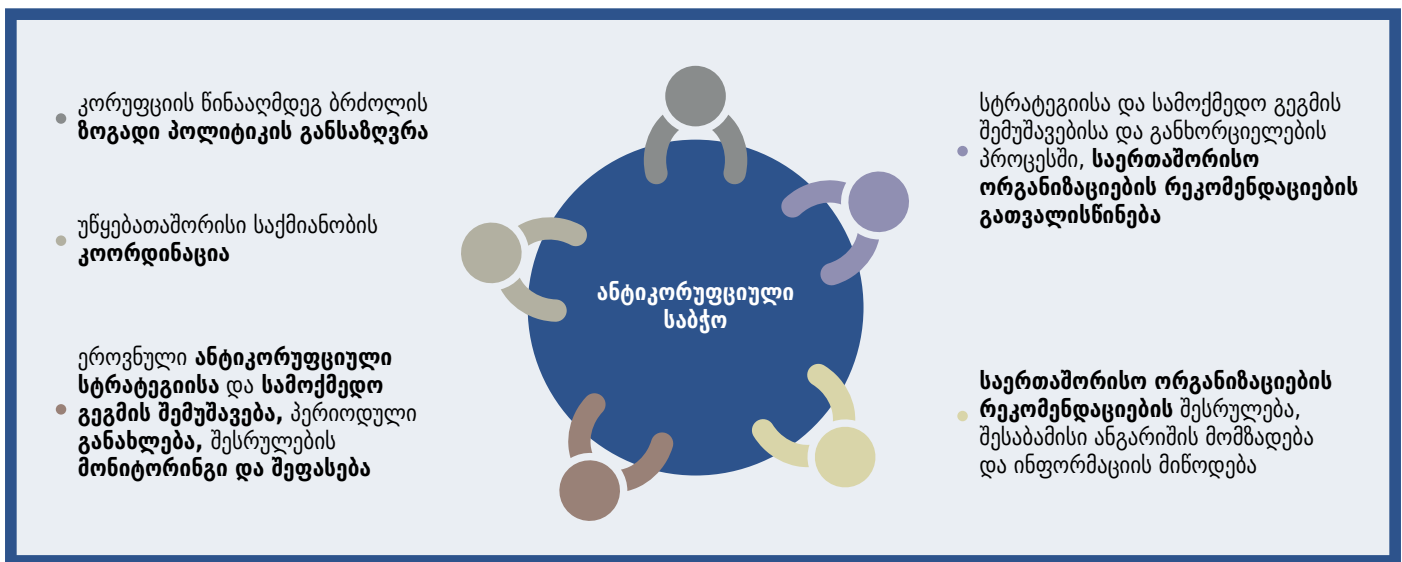
29 არასამთავრობო ორგანიზაციები ხელისუფლებას მოუწოდებენ შექმნას დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სააგენტო, ივლისი 8, 2020, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის საბჭო და მისი სამდივნო

კორუფციის წინააღმდეგ ეფექტიანი და კოორდინირებული ბრძოლის ხელშეწყობის მიზნით 2008 წელს საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებით **კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭო** (ანტიკორუფციული საბჭო) შეიქმნა.³⁰ 2013 წლიდან ანტიკორუფციული საბჭო ანგარიშვალდებულია საქართველოს მთავრობის წინაშე.³¹

საბჭოს შემადგენლობას საქართველოს მთავრობა განსაზღვრავს და სახელმწიფო უწყებების წარმომადგენლებთან ერთად საერთაშორისო და არასამთავრობო ორგანიზაციების, შესაბამის სფეროში საქმიანობის განმახორციელებელი არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების წარმომადგენლები, ექსპერტები და მეცნიერები შეიძლება იღებდნენ მონაწილეობას.³²

მთავრობის დადგენილების შესაბამისად, **ანტიკორუფციული საბჭოს ამოცანებად განსაზღვრულია:**³³



2021 წლის მარტიდან ანტიკორუფციული საბჭოს მუშაობის კოორდინაციაზე, მის ფარგლებში შექმნილი სამუშაო ჯგუფების ანალიტიკურ და ორგანიზაციულ მხარდაჭერაზე, ასევე ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიის, შესაბამისი სამოქმედო გეგმის შემუშავება/განახლება და შესრულების მონიტორინგზე პასუხისმგებელი უწყება – **საბჭოს სამდივნო – საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია გახდა.**³⁴

30 კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭოს შემადგენლობისა და დებულების დამტკიცების შესახებ, საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება №622, დეკემბერი 26, 2008, საკანონმდებლო მაცნე, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

31 კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭოს შემადგენლობისა და დებულების დამტკიცების შესახებ, საქართველოს მთავრობის დადგენილება №390, დეკემბერი 30, 2013, საკანონმდებლო მაცნე, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

32 იქვე, მუხლი 2.

33 იქვე, მუხლი 3.

34 საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ საქართველოს კანონი, მუხლი 12¹, საკანონმდებლო მაცნე, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

მიუხედავად იმისა, რომ მთავრობის დადგენილებით დამტკიცებულია **კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭოს** დებულება და მისი შემადგენლობა, ასევე „საჯარო დანესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ კანონით“ განსაზღვრულია **ანტიკორუფციული საბჭოს სამდივნო – პრაქტიკა ცხადყოფს, რომ ანტიკორუფციული საბჭო და მისი სამდივნო არ ფუნქციონირებს:**

- ✘ **ანტიკორუფციული საბჭოს ბოლო შეხვედრა 2019 წელს გაიმართა.** რაც იმას ნიშნავს, რომ სულ მცირე ბოლო ორი წლის მანძილზე საბჭოს მასზე დაკისრებული ამოცანები არ შეუსრულებია და მისი არსებობა მხოლოდ და მხოლოდ ფორმალობა იყო.
- ✘ 2020-2021 წლებში არ მომხდარა ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და შესაბამისი სამოქმედო გეგმის განხორციელების მონიტორინგისა და შეფასების ანგარიშების საბჭოსთვის წარდგენა.³⁵ ორ წელზე მეტია ანტიკორუფციული პოლიტიკის განხორციელებასთან დაკავშირებით საბჭოს წევრი სამოქალაქო საზოგადოებისა და დონორი ორგანიზაციების, ასევე დამოუკიდებელი ექსპერტების ჩართულობით დისკუსია არ გამართულა. საყურადღებოა, რომ **2020-2021 წლებში ანტიკორუფციულ საკითხებზე მთავრობასა და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს შორის დიალოგი არც სამუშაო დონის ფორმატში გამართულა.** ყოველივე ზემოთქმულიდან გამომდინარე, 2019 წლის შემდეგ არ გაანალიზებულა ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმით განერილი ვალდებულებების განხორციელების პროგრესი, მიღწეული შედეგები და არსებული გამოწვევები. **შედეგად, საქართველოს 2020 წლის დეკემბრის შემდეგ არ აქვს ანტიკორუფციული სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა.** აღნიშნული დოკუმენტების შემუშავება არ განახლებულა არც სამდივნოს მთავრობის ადმინისტრაციაში გადატანის შემდეგ, **რაც პირდაპირ მიუთითებს შეჩერებულ ანტიკორუფციულ რეფორმაზე.**
- ✘ ხაზგასმით უნდა აღინიშნოს, **ანტიკორუფციული საბჭოს არსებული ფორმატი** – მისი შემადგენლობა, ახალი წევრების მიღებისა და გადაწყვეტილების მიღების წესი, ანგარიშვალდებულება და გამჭვირვალობა, არ ეფუძნება მთავრობასა და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს შორის თანამშრომლობის საუკეთესო პრაქტიკის მინიმალურ დონესაც კი. ხშირ შემთხვევაში, საბჭოს სხდომები მხოლოდ ფორმალურ ხასიათს ატარებდა და სამთავრობო უწყებების მიერ სტრატეგიასა და სამოქმედო გეგმაში წინასწარგანსაზღვრული აქტივობების ფორმალურ დამტკიცებას ემსახურებოდა. ბოლო წლების განმავლობაში, შედეგებზე ორიენტირებული (result-oriented), ქმედითი და ამბიციური რეფორმების განხორციელების მიმართ მთავრობის ღიაობა და მზაობა სულ უფრო ნაკლები იყო. გარდა ამისა, საბჭოს ფორმატში სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მიერ წარდგენილი ვალდებულებების უმეტესი და ყველაზე მნიშვნელოვანი ნაწილის არ-გათვალისწინების პრაქტიკა ნორმად იქცა.³⁶ ნაწილობრივ ან არ-გათვალისწინების შემთხვევაში, სახელმწიფო უწყებებს უკუკავშირის ვალდებულება არ აქვთ. ბოლო რამდენიმე სამოქმედო გეგმა კარგი ილუსტრაციაა საქართველოს

35 ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიების და შესაბამისი სამოქმედო გეგმების განხორციელების მონიტორინგისა და შეფასებასთან დაკავშირებული გამოწვევები იხილეთ შემდეგ ქვეთავში.

36 2019-2020 წლების ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შემუშავების პროცესი ხარვეზებით წარიმართა, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI), აგვისტო 22, 2019, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

მთავრობის ანტიკორუფციული რეფორმებისადმი ერთგულებისა და პრიორიტეტულობის შესაფასებლად.

სამწუხაროდ, ბოლო წლების პრაქტიკა აჩვენებს, რომ **საბჭო ვერ ჩამოყალიბდა კორუფციის წინააღმდეგ ეფექტიანი, მტკიცებულებებზე დაფუძნებული (evidence-based) პოლიტიკის შემუშავების მთავარ ინსტრუმენტად.**³⁷

- ✘ საბჭომ ვერ შეასრულა საერთაშორისო შემფასებელი მისიების (მაგალითად, OECD/ACN, GRECO და სხვა.) მიერ გაცემული რეკომენდაციების შესრულებისთვის საჭირო ნაბიჯების დაგეგმვისა და მათი მონიტორინგის ქმედითი მექანიზმის ფუნქცია – რაც დასტურდება რეკომენდაციების გათვალისწინების პროგრესით.³⁸
- ✘ საბჭომ ვერ შეძლო კორუფციის შესახებ ცნობიერების ასამაღლებელი კამპანიების წარმართვა როგორც მოქალაქეებისთვის, ასევე მედიის, არასამთავრობო ორგანიზაციების, ბიზნესისა და სხვა დაინტერესებული მხარეებისათვის, რაც OECD-ის თანახმად, ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ანტიკორუფციული ფუნქციაა.³⁹
- ✘ პრობლემაა ანტიკორუფციული საბჭოს მუშაობასთან დაკავშირებული დოკუმენტების დროული ხელმისაწვდომობა, მაგალითად: საბჭოს სხდომების დღის წესრიგების, ოქმების, მიღებული გადაწყვეტილებების, კორუფციასთან დაკავშირებული რეიტინგებისა და შეფასებების შესახებ ინფორმაცია. იუსტიციის სამინისტროს ვებგვერდზე OECD-ისა და GRECO-ს 2013 წლის შეფასების ანგარიშებია გამოქვეყნებული, მაშინ როცა მონიტორინგის ბოლო ანგარიშები ჯერ კიდევ 2016 წელს გამოქვეყნდა. გარდა ამისა, ხელმისაწვდომი არ არის საბჭოს შეხვედრის ოქმები და არასამთავრობო ორგანიზაციებისგან მიღებული რეკომენდაციები. 2016 წლის შემდეგ არ განახლებულა საერთაშორისო რეიტინგებისა და რეკომენდაციების სექცია.⁴⁰ რაც შეეხება ახალ სამდივნოს, მთავრობის ადმინისტრაციას ჯერჯერობით ვებგვერდზე (GOV.GE) საერთოდ არ აქვს ანტიკორუფციული საკითხებისთვის გამოყოფილი სექცია.

რაც შეეხება **ანტიკორუფციული საბჭოს სამდივნოს:**

- ✘ საქართველოს მთავრობის მიერ ანტიკორუფციული პოლიტიკის შემუშავებისა და განხორციელების ეტაპზე, ერთ-ერთი ყველაზე საყურადღებო გამოწვევა ანტიკორუფციული სამდივნოს არ არსებობაა. საგანგაშოა, რომ ჩვენს ხელთ არსებული ინფორმაციით,⁴¹ სამდივნოს იუსტიციის სამინისტროდან მთავრობის ადმინისტრაციაში გადატანიდან 9 თვის შემდეგ დაკომპლექტებული არ არის.

37 ანტიკორუფციული სტრატეგიების და შესაბამისი სამოქმედო გეგმების შემუშავებასთან დაკავშირებული გამოწვევები იხილეთ შემდეგ ქვეთავში.

38 საერთაშორისო რეკომენდაციების შესრულების პროგრესი იხილეთ ქვეთავში „საერთაშორისო რეკომენდაციებისა და ვალდებულებების შესრულება.“

39 Specialised Anti-Corruption Institutions: Review of Models: Second Edition, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Paris, 2013, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

40 კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლა - საერთაშორისო რეიტინგები და შეფასებები, იუსტიციის სამინისტროს ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

41 საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციამ საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნა ანტიკორუფციული სამდივნოს დაკომპლექტებასთან დაკავშირებით უპასუხოდ დატოვა, წერილი № 03-7565.

- ✘ სამდივნოს იუსტიციის სამინისტროდან მთავრობის ადმინისტრაციაში გადატანასთან დაკავშირებით კონსულტაციები საბჭოს წევრ სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლებთან არ გამართულა. ცვლილების განხილვას პარლამენტში წამყვან კომიტეტზე თითოეულ მოსმენაზე 2 წუთზე ნაკლები დრო დაეთმო. სამდივნოს ცვლილება არც საერთაშორისო რეკომენდაცია ყოფილა.⁴² OECD/ACN-ის მეოთხე რაუნდის მონიტორინგის ანგარიში არსებული სამდივნოს გაძლიერების აუცილებლობაზე, სათანადო ადამიანური რესურსის მობილიზებაზე საუბრობს.⁴³ ის ფაქტი, რომ სამდივნოს ცვლილებას ანტიკორუფციული პოლიტიკის განხორციელებაზე დადებითი გავლენა არ მოუხდენია, თავის მხრივ, კიდევ უფრო ამყარებს მოსაზრებას, რომ სამდივნოს ცვლილებას წინ არ უძღოდა არც სიტუაციის ანალიზი და არც სამდივნოს ფუნქციებისა და შესაძლებლობების ანალიზი. როგორც აღმოჩნდა, ცვლილება მიმართული არ იყო მთავარი პრობლემის აღმოფხვრისაკენ – ანტიკორუფციული პოლიტიკის კოორდინაციის მექანიზმისა და სამდივნოს ანალიტიკური შესაძლებლობების გაძლიერებისკენ.
- ✘ გამონვევაა თავად სამდივნოს დაკომპლექტების პროცესიც. მიმდინარე წლის 12 ოქტომბერს საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ ადმინისტრირებულ ვებგვერდ hr.gov.ge-ზე მხოლოდ 1 პოზიციაზე (პირველი კატეგორიის უფროსი სპეციალისტი) დახურული კონკურსი გამოცხადდა ოთხი დღის ვადით.⁴⁴ საინტერესოა, რომ საკონკურსო თემატიკაში შაბლონურად გათვალისწინებული მოთხოვნების გარდა, არცერთ ეროვნულ თუ საერთაშორისო ანტიკორუფციულ დოკუმენტზე არ იყო მითითება, მაგალითად: ეროვნული სტრატეგიები და სამოქმედო გეგმები, GRECO-ს, OECD/ACN-ის შეფასების ანგარიშები, UNCAC-ის შესაბამისობის ანგარიში და ა.შ. ნაცვლად ამისა, საკონკურსო თემატიკაში მითითებულია საჯარო მმართველობის რეფორმის (PAR) ვადაგასული სტრატეგიის ცოდნა. აღნიშნული ნათლად აჩვენებს, რომ საქართველოს მთავრობას ამ ეტაპზე არ აქვს ნება და მზაობა, ანტიკორუფციული სამდივნო სრულად, გამჭვირვალედ და მაღალი კვალიფიკაციის მქონე კადრებით დააკომპლექტოს.
- ✘ 2019-2020 წლების ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიის შემუშავების, განხორციელების მონიტორინგისა და შეფასების კომპონენტში არსებულ ხარვეზებს დეტალურად მომდევნო ქვეთავი განიხილავს, თუმცა სამდივნოსთან მიმართებით მტკიცებით ფორმაში შეგვიძლია განვაცხადოთ, რომ – სამდივნო ვერ ასრულებდა მასზე დაკისრებულ მთავარ ფუნქციას და ანტიკორუფციული საბჭოს ანალიტიკურ მხარდაჭერას ვერ უზრუნველყოფდა.

42 „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ კანონის აღსრულების შეფასება (2016-2020), საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, დეკემბერი 7, 2021, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

43 ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) ანტიკორუფციული ქსელის (ACN) საქართველოს მეოთხე რაუნდის მონიტორინგის ანგარიში, 2016 წელი, რეკომენდაციები 3.2 და 3.5, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

44 ვაკანსია N67451, საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის ანტიკორუფციული სამდივნოს პირველი კატეგორიის უფროსი სპეციალისტი, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

ანტიკორუფციული პოლიტიკის შეფუთვა, განხორციელება და მონიტორინგი

კორუფციის პრევენციისა და მის წინააღმდეგ ბრძოლის მიმართულებით საქართველოს მთავრობის ხედვა, მიზნები, ამოცანები და კონკრეტული აქტივობები მთავრობის დადგენილებით დამტკიცებულ **ეროვნულ ანტიკორუფციულ სტრატეგიასა და შესაბამის სამოქმედო გეგმაშია** ასახული.

პირველი ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგია 2005 წელს საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებით დამტკიცდა,⁴⁵ ხოლო ბოლო – 2019-2020 წლების სტრატეგია და შესაბამისი სამოქმედო გეგმა საქართველოს მთავრობამ 2019 წლის ოქტომბერში დაამტკიცა 2020 წლის 31 დეკემბრამდე ვადით.⁴⁶

2021 წელს საქართველოს მთავრობას მოქმედი ანტიკორუფციული რეფორმის პოლიტიკის დოკუმენტი არ ჰქონია. სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შემუშავების პროცესი არც 2021 წლის 1 დეკემბრის მდგომარეობით არ მიმდინარეობს.

გამონათვალი

ანტიკორუფციული პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავება, განხორციელების მონიტორინგი და შეფასება ანტიკორუფციული საბჭოს მთავარი ამოცანაა, ხოლო სამდივნო ამ პროცესის მთავარი მამოძრავებელი ღერძია.

გამომდინარე იქიდან, რომ ბოლო წლების განმავლობაში ჩავარდნები იყო როგორც საბჭოს და ასევე სამდივნოს ფუნქციონირებაში – **2020-2021 წლებში საბჭო საერთოდ არ შეკრებილა, ხოლო 2021 წლის მარტიდან სამდივნო რეალურად არც არსებობს, ბუნებრივია, ხარვეზები არსებობს ანტიკორუფციული პოლიტიკის შემუშავების, განხორციელების, მონიტორინგისა და შეფასების ეტაპებზე.** კერძოდ:

✘ საგანგაშოა ანტიკორუფციული პოლიტიკის დოკუმენტების (სტრატეგია და შესაბამისი სამოქმედო გეგმა) შემუშავების ეტაპზე არსებული ხარვეზები.

✘ პოლიტიკის დაგეგმვის პირველი ეტაპი სიღრმისეული სიტუაციის ანალიზის ჩატარებას გულისხმობს, რაც მნიშვნელოვანია იმდენად, რამდენადაც ამ ეტაპზე ხდება არსებული გამოწვევებისა და პრობლემების იდენტიფიცირება, რის საფუძველზეც ხდება პრიორიტეტების, მიზნების, ამოცანების განსაზღვრა. მტკიცებულებებზე დაფუძნებული (evidence-based) პოლიტიკის შემუშავების პრინციპის შესაბამისად, თითოეული იდენტიფიცირებული პრობლემა და მისი გამომწვევი მიზეზი გამყარებული უნდა იყოს შესაბამისი კვლევებით, ფაქტებითა და მონაცემებით.

45 საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიის დამტკიცების შესახებ, საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება №550, ივნისი 24, 2005, საკანონმდებლო მაცნე, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

46 საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიის განხორციელების 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ, საქართველოს მთავრობის დადგენილება №484, ოქტომბერი 4, 2019, საკანონმდებლო მაცნე, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

ამ პროცესის საპირისპიროდ, საქართველოს მთავრობის მიერ დამტკიცებული 2019-2020 წლების ანტიკორუფციული სტრატეგია და მისი სამოქმედო გეგმა არ არის მტკიცებულებებზე დაფუძნებული პოლიტიკის დოკუმენტები.

- ✘ მიუხედავად იმისა, რომ ბოლო სტრატეგია (2019-2020) შეიცავს ქვეთავს სახელწოდებით „სიტუაციის ანალიზი“ – იგი არ მოიცავს ანალიტიკურ ინფორმაციას და ძირითადად აღწერითი ხასიათისაა. ქვეთავი მთლიანად ეთმობა ზოგადად კორუფციასთან ბრძოლის მნიშვნელობის ხაზგასმას, საქართველოს პოზიციების მიმოხილვას სხვადასხვა საერთაშორისო ინდექსებსა და რეიტინგებში, მხოლოდ დადებით კონტექსტში, ანალიზის გარეშე.

რაც ყველაზე მთავარია, ქვეთავი არ აანალიზებს ანტიკორუფციული მიმართულებით ქვეყნის წინაშე მდგარ გამოწვევებსა და პრობლემებს, შესაბამისად, არც პრობლემის გამომწვევ მიზეზებს (root causes). არაფერია ნათქვამი სტრატეგიით განსაზღვრული 16 სექტორული პრიორიტეტის საჭიროებაზე – რა ფაქტორებმა განაპირობა აღნიშნული სექტორული პრიორიტეტების ახალ სტრატეგიაში ასახვის აუცილებლობა, რა პრობლემები გამოიკვეთა თითოეული მიმართულებით სიტუაციის ანალიზის ეტაპზე. გარდა ამისა, ქვეთავი არ განიხილავს წინა სტრატეგიის შეფასების ძირითად მიგნებებს.

- ✘ სამოქმედო გეგმები ვერ პასუხობს პოლიტიკის დოკუმენტებისათვის დადგენილ მინიმალურ სტანდარტებს. ვალდებულებების გადაწერა ერთი გეგმიდან მეორეში ანტიკორუფციული გეგმების მოცულობის ხელოვნურ გაზრდაზე და ამ მიმართულებით რეალური, შედეგებზე ორიენტირებული რეფორმების განხორციელების ნაკლებობაზე მიუთითებს. 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმა⁴⁷ სხვა სამთავრობო გეგმებით გათვალისწინებულ ამოცანებსა და აქტივობებს იმეორებს.

მაგალითად, I პრიორიტეტის ქვეშ არსებული ოთხივე ამოცანა: ანტიკორუფციული რისკების შეფასების მეთოდოლოგიის შემუშავება, ანტიკორუფციული საბჭოს ანგარიშგების მექანიზმის გაძლიერება, ანტიკორუფციული პოლიტიკის დოკუმენტების ელექტრონულად შემუშავება და საკოორდინაციო მექანიზმის გაუმჯობესება – იმეორებს ჯერ კიდევ 2018 წლის ნოემბერში დამტკიცებულ ღია მმართველობა საქართველოს (OGP) 2018-2019⁴⁸ და საჯარო მმართველობის რეფორმის (PAR) 2019-2020⁴⁹ წლების სამოქმედო გეგმებს.

გარდა ამისა, OGP-სა და PAR-ის გეგმებიდანაა დუბლირებული რეგულირების ზეგავლენის შეფასებასთან (RIA), ინფორმაციის ხელმისაწვდომის გაზრდასთან (FOI), სასამართლო გადაწყვეტილებების ელექტრონულად გამოქვეყნების,

47 საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 4 ოქტომბრის დადგენილება №484, საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიის განხორციელების 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ, საკანონმდებლო მაცნე, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

48 საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 12 ნოემბრის დადგენილება №537, ღია მმართველობა საქართველოს 2018-2019 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ, საკანონმდებლო მაცნე, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

49 საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 10 ივნისის დადგენილება №274, საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ, საკანონმდებლო მაცნე, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

აუდიტის სამსახურის რეკომენდაციების შესრულების მონიტორინგის, მუნიციპალურ დონეზე გამჭვირვალობისა და კეთილსინდისიერების სტრატეგიების შემუშავებასთან დაკავშირებული ამოცანები და აქტივობები. სამწუხაროდ, ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შემუშავება არ ემსახურება რეალური პრობლემების აღმოჩენას და მათ აღმოსაფხვრელად საჭირო რეფორმების გატარების ქეშმარიტ მიზანს.

- ❌ ანტიკორუფციული პოლიტიკის დოკუმენტები არ ეხება ისეთ მნიშვნელოვან კორუფციულ პრობლემებს, როგორცაა მაგალითად მაღალი დონის კორუფციასთან ბრძოლა. მით უფრო მაშინ, როცა დღითიდღე იზრდება მაღალი დონის კორუფციის სავარაუდო შემთხვევების რაოდენობა.⁵⁰
- ❌ ყოველწლიურად სახელმწიფო ბიუჯეტში გათვალისწინებული არარის კონკრეტული ბიუჯეტი იმ ღონისძიებების/რეფორმების დასაფინანსებლად, რომლებიც გათვალისწინებული იქნება ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიითა და სამოქმედო გეგმით. სამოქმედო გეგმებში განერილი აქტივობები, რომლებიც შედარებით დიდ ხარჯებთან არის დაკავშირებული, მეტწილად დონორთა ფინანსურ მხარდაჭერაზე დამოკიდებული აქტივობების უმეტესობა კი ადმინისტრაციული ხარჯის ქვეშ ხორციელდება.
- ❌ გამონწვევები არსებობს სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის განხორციელების მონიტორინგისა და შეფასების მიმართულებითაც.
 - ❌ ბოლო ორი წლის მანძილზე არ მომხდარა ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის განხორციელების მონიტორინგის ანგარიშების საბჭოს სხდომაზე წარდგენა და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებსა და დონორებთან ერთად განხილვა, არსებული გამონწვევების შეფასება და სამომავლო ნაბიჯების დაგეგმვა.
 - ❌ არ მომზადებულა 2019-2020 წლები სტრატეგიის შეფასების ანგარიში. გარდა ამისა, არ მომზადებულა სამოქმედო გეგმის განხორციელების წლიური მონიტორინგის ანგარიშები. სუსტია სამდივნოს მიერ მომზადებული პროგრეს (შუალედური) ანგარიშები.
 - ❌ ხაზგასმით უნდა აღინიშნოს, რომ სამდივნოს მიერ მომზადებული მონიტორინგის ანგარიშები ყურადღებას უნდა ამახვილებდეს არა უბრალოდ აქტივობათა შესრულებაზე, არამედ აანალიზებდეს იმას, თუ რა რეალური გავლენა ჰქონდა ამა თუ იმ აქტივობის განხორციელებას, გამოკვეთდეს გამონწვევებს, აანალიზებდეს დაშვებულ შეცდომებს, გასცემდეს რეკომენდაციებს. OECD-ACN-ის მეოთხე რაუნდის მონიტორინგის ანგარიშის ერთ-ერთი რეკომენდაცია ყურადღებას ამახვილებს ე.წ. გავლენის ინდიკატორების (impact indicators) შემუშავების აუცილებლობაზე და განხორციელებული აქტივობებისა და პროგრესის მათ გამოყენებით გაზომვაზე.

50 მაღალი დონის სავარაუდო კორუფციის გამოუძიებელი შემთხვევები - განახლებადი სია, საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

✘ თავად მთავრობის მიერ განხორციელებული მონიტორინგის ანგარიშების მიხედვითაც კი, დაბალია ანტიკორუფციული პოლიტიკის დოკუმენტების განხორციელების დონე. 2017-2018 წლების სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული ვალდებულებების მხოლოდ 56% შესრულდა; კიდევ უფრო დაბალია 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის განხორციელების დონე - სრულად შესრულდა ვალდებულებების მხოლოდ 43.5%.

✘ დღემდე არ არის დამტკიცებული ახალი ანტიკორუფციული სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა, მაშინ, როდესაც რიგით მეხუთე ანტიკორუფციულ სტრატეგიას და შესაბამის სამოქმედო გეგმას მოქმედების ვადა 2020 წლის 31 დეკემბერს ამოწურა. როგორც წესი, ახალი სტრატეგიის შემუშავების პროცესის დაგეგმვის დაწყებიდან ხარისხიანი პოლიტიკის დოკუმენტის ჩამოყალიბებამდე საჭიროა სულ მცირე 6 თვე. თუმცა, ანტიკორუფციული სფეროს მასშტაბიდან, ადამიანური რესურსებისა და მოსამზადებელი სამუშაოებიდან (საბჭოს დებულების ცვლილება, სამდივნოს დაკომპლექტება) გამომდინარე შესაძლებელია ეს პერიოდი 1 წლამდე გახანგრძლივდეს.

ზემოაღნიშნული გარემოებები ამყარებს მოსაზრებას, რომ **საქართველოს მთავრობას ამ ეტაპზე ანტიკორუფციული მიმართულებით რეფორმების განხორციელების ინტერესი არ აქვს.**

კორუფციის პრევენცია ფართო ცნებაა და იგი მრავალმხრივი ღონისძიებების ერთობლიობას წარმოადგენს. მაგალითად, თავად ანტიკორუფციული პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავება და მათი განხორციელებაც ერთ-ერთი პრევენციული მექანიზმია. თუმცა, მასთან ერთად OECD-ის მიხედვით,⁵¹ პრევენციულ ფუნქციებში მოიაზრება საჯარო სექტორში გამჭვირვალობისა და კეთილსინდისიერების პრინციპების დანერგვა, ფულის გათეთრებასთან დაკავშირებული აქტივობების პრევენცია და გამოვლენა, თანამდებობის პირთა ქონებრივი დეკლარაციების სისტემის დანერგვა და მისი მონიტორინგის მექანიზმის ეფექტიანი ფუნქციონირება, სასამართლო სისტემის კეთილსინდისიერების უზრუნველყოფა, პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების მონიტორინგის ეფექტური სისტემის არსებობა; ასევე, კორუფციული დარღვევების შეტყობინებისა და ზოგადად, მამხილებელთა დაცვას, სახელმწიფო შესყიდვებში კორუფციის პრევენციას, საჯარო ფინანსების სათანადო მართვას, საჯარო ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა და ა.შ.

შესაბამისად, პრევენციის ფუნქციის ეროვნულ ანტიკორუფციულ ინფრასტრუქტურაში ინტეგრირების რამდენიმე სხვადასხვა მოდელი არსებობს. თუმცა, მნიშვნელოვანია არა თავად გადანაწილების მოდელი, არამედ ის, რომ აღნიშნული ფუნქცია ნამდვილად იყოს ეროვნული ანტიკორუფციული ინფრასტრუქტურის შემადგენელი ნაწილი.

პრევენციის ნაწილში ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი კომპონენტი „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ კანონის აღსრულების ზედამხედველობაზე მოდის, რადგან სწორედ აღნიშნული კანონის საფუძველზე ხდება საჯარო სექტორში კეთილსინდისიერების უზრუნველყოფა.

გამონათქავეები

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველომ“ ამ კანონის პრაქტიკაში აღსრულება თერთმეტწლიან პერიოდში - ჯერ 2010-2015,⁵² ხოლო შემდეგ 2016-2020⁵³ წლებისთვის შეაფასა.

ორივე კვლევის ერთ-ერთი მთავარი მიგნება, სწორედ ანტიკორუფციულ ინფრასტრუქტურაში პრევენციის ამ კომპონენტის ადგილს უკავშირდება. **ცენტრალურ დონეზე არც ერთი უწყების პასუხისმგებლობა არ არის „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ კანონის აღსრულების ზედამხედველობა, სტატისტიკური მონაცემების შეგროვება, დამუშავება, გაანალიზება და პროაქტიული გამოქვეყნება, რის გამოც პრაქტიკაში სერიოზული ხარვეზები არსებობს:**⁵⁴

51 Specialised Anti-Corruption Institutions: Review of Models: Second Edition, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Paris, 2013, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

52 საქართველოს ანტიკორუფციული კანონმდებლობის განხორციელება პრაქტიკაში, საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, დეკემბერი 7, 2015, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

53 „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ კანონის აღსრულების შეფასება (2016-2020), საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, დეკემბერი 7, 2021, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

54 იქვე.

- ✘ კანონით გათვალისწინებული დარღვევების გამოვლენა ცენტრალურ დონეზე – სამინისტროებში პრაქტიკაში არ ხდება. უმეტეს შემთხვევაში, კანონის მოთხოვნების შესრულებისთვის საჭირო მექანიზმები საერთოდ არ არის დანერგილი.
- ✘ 11 სამინისტროს ინფორმაციით,⁵⁵ 2016-2020 წლებში კორუფციული სამართალდარღვევის, საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობის და/ან დაუსაბუთებელი ქონების არც ერთი შემთხვევა არ დაფიქსირებულა. თანამდებობრივი შეუთავსებლობის მხოლოდ 1 შემთხვევა დაფიქსირდა.
- ✘ პრაქტიკა ცხადყოფს, რომ საქართველოში ქონებრივი დეკლარაციების მონიტორინგის სისტემა ვერ ჩამოყალიბდა კორუფციასა და ინტერესთა შეუთავსებლობასთან ბრძოლის მძლავრ ინსტრუმენტად. საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ შემუშავებული მონიტორინგის ანგარიშების მიხედვით, არსებული სისტემა ძირითადად ემსახურება დეკლარირებული მონაცემების სისრულისა და სისწორის შემოწმებას და არა – კორუფციულ სამართალდარღვევათა შესაძლო შემთხვევების გამოვლენას და პრევენციას.
- ✘ ქონებრივი დეკლარაციის წარდგენის ვალდებულება არ ვრცელდება ყველა პროკურორზე, ანტიკორუფციულ საქმეთა გამომძიებლებსა და სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირთა მრჩეველებზე.
- ✘ მამხილებელთა დაცვის მექანიზმი რეალურად პრაქტიკაში არ არსებობს. საჯარო დაწესებულებებს დანერგილი არ აქვთ მხილების განცხადების იდენტიფიცირების, მასზე რეაგირებისა და მონაცემების შეგროვების ერთიანი სტანდარტი. შინაგან საქმეთა და თავდაცვის სამინისტროს სისტემებზე დღემდე არ ვრცელდება მხილების მარეგულირებელი ნორმები; შესაბამისი რეგულაციები ჯერ კიდევ შვიდი წლის წინ უნდა შემუშავებულიყო.
- ✘ საჩუქართან დაკავშირებულ შეზღუდვებს სათანადო ყურადღება არ ექცევა და, ხშირ შემთხვევაში, საერთოდ უგულებელყოფილია.

არსებული გამონწვევების საპასუხოდ, „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო“ პარტნიორ არასამთავრობო ორგანიზაციებთან ერთად წლებია **საქართველოს მთავრობას მოუწოდებენ, შექმნას დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სააგენტო - ინსტიტუცია, რომელიც თავს მოუყრის და შეასრულებს დღეის მდგომარეობით უგულებელყოფილ ანტიკორუფციულ ფუნქციებს.**⁵⁶

ერთი მხრივ, აუცილებელია, ინსტიტუციურ დონეზე შიდა მექანიზმების დანერგვა და მათი პრაქტიკაში ამოქმედება, რათა მოხდეს კანონის დარღვევის სავარაუდო ფაქტების გამოვლენა, შესწავლა და მათზე რეაგირება. თუმცა, მეორე მხრივ, კიდევ უფრო მნიშვნელოვანია, ცენტრალურ დონეზე სახელმწიფო სტრუქტურის განსაზღვრა, რომელიც პასუხისმგებელი იქნება კანონის აღსრულების ზედამხედველობაზე, სტატისტიკური მონაცემების შეგროვებაზე, დამუშავებაზე, გაანალიზებასა და პროაქტიულ გამოქვეყნებაზე. ამ კომპონენტის შეთავსება დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სააგენტოს ერთ-ერთი ფუნქცია უნდა გახდეს.

55 12 სამინისტროდან საჯარო ინფორმაცია არ გასცა მხოლოდ ერთმა – საქართველოს კულტურის, სპორტისა და ახალგაზრდობის სამინისტრომ.

56 საკანონმდებლო პაკეტი ხელმისაწვდომია [აქ](#).

საერთაშორისო ჩაკოზენდაციისა და ვადეზუდებების ზუსტება

საერთაშორისო დონეზე კორუფციის პრევენციისა და მასთან ბრძოლის მიზნით ეფექტური, კოორდინირებული ანტიკორუფციული პოლიტიკის შემუშავებისა და განხორციელების ვალდებულება საქართველოს მთავრობას გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის კორუფციის წინააღმდეგ კონვენციასთან (UNCAC) შეერთებით აქვს აღებული.

კონვენციის სამართლებრივი ხასიათიდან გამომდინარე, მასში განერილი სტანდარტების (მუხლების) ეროვნულ დონეზე დანერგვა სავალდებულოა თითოეული მონაწილე სახელმწიფოსთვის. მიუხედავად იმისა, რომ საქართველო 2008 წლიდან არის შეერთებული კონვენციასთან, მხოლოდ წინამდებარე კვლევის ფარგლებში გამოვლენილი გამოწვევების საფუძველზე ნათელია, რომ **არ სრულდება კონვენციის საბაზისო მუხლები:**

გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის კორუფციის წინააღმდეგ კონვენცია (UNCAC)	
მუხლი 5	ქმედითი და კოორდინირებული ანტიკორუფციული პოლიტიკის შემუშავება და განხორციელება , რომელიც ხელს უწყობს საზოგადოების მონაწილეობას, ეფუძნება კანონის უზენაესობის, საჯარო ფინანსების სათანადო მართვის, კეთილსინდისიერების, გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების პრინციპებს.
მუხლი 6	კორუფციის პრევენციის მიზნით შესაბამისი შესაბამისი ინსტიტუციური ინფრასტრუქტურის შექმნა , რომელიც განახორციელებს მუხლი 5-ით გათვალისწინებულ პოლიტიკას.
მუხლი 13	კორუფციის პრევენციასა და მის წინააღმდეგ ბრძოლაში, ასევე კორუფციის, მისი გამომწვევი მიზეზების, კორუფციით გამოწვეული საფრთხეებისა და მძიმე შედეგების შესახებ საზოგადოების ცნობიერების ამაღლებაში სამოქალაქო საზოგადოების (CSO), არასამთავრობო (NGO) და სათემო ორგანიზაციების (CBO) აქტიურ მონაწილეობის ხელშეწყობა.

საქართველოს კანონი საერთაშორისო ხელშეკრულებების შესახებ⁵⁷ ადგენს, რომ საერთაშორისო ხელშეკრულება საქართველოს კანონმდებლობის განუყოფელი ნაწილია და უპირატესი იურიდიული ძალა აქვს შიდასახელმწიფოებრივ ნორმატიული აქტებთან მიმართებით. ამ მხრივ, განსაკუთრებით გასათვალისწინებელია საქართველოსა და ევროკავშირს შორის გაფორმებული ასოცირების შეთანხმება, რომლის შესაბამისადაც,

57 საქართველოს კანონი საერთაშორისო ხელშეკრულებების შესახებ, საკანონმდებლო მაცნე, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

საქართველოს მთავრობამ აიღო ვალდებულება გააგრძელოს ეფექტიანი ბრძოლა კორუფციის წინააღმდეგ და უზრუნველყოს შესაბამისი საერთაშორისო სამართლებრივი დოკუმენტების, მათ შორის UNCAC-ის ეფექტიანი იმპლემენტაცია.⁵⁸

კორუფციასთან ბრძოლა ასოცირების დღის წესრიგის ძირითად მიზნებს შორის ერთ-ერთია. მაგალითად, 2017-2020 წლების დღის წესრიგი მთავრობას ავალდებულებდა ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის ეფექტიან განხორციელებას; კორუფციის, კერძოდ კი კომპლექსური კორუფციის პრევენციის, გამოაშკარავებისა და ამ პრობლემის მოგვარებისთვის, შესაბამისი ზომების გატარებას.⁵⁹

ბოლო წლებში გამოიკვეთა ტენდენცია, რომ ანტიკორუფციული პოლიტიკის ნაწილში, ეროვნული სამოქმედო გეგმები მეტწილად ფოკუსირებულია ისეთ აქტივობებზე, რომლებიც ვერ უზრუნველყოფენ ასოცირების დღის წესრიგით განსაზღვრული ამოცანების (პრიორიტეტების) მიღწევას. შედეგად, მიუღწეველი რჩება ასოცირების დღის წესრიგით განსაზღვრული ზოგიერთი მნიშვნელოვანი მიზანი, მათ შორის ეროვნული ანტიკორუფციული პოლიტიკის განხორციელება.⁶⁰

კარგი მმართველობის რეფორმის გატარებას და მათ შორის ანტიკორუფციული პოლიტიკის განხორციელებას, არსებული ანტიკორუფციული მექანიზმების გაძლიერებას ითვალისწინებდა აღმოსავლეთ პარტნიორობის (EaP) ფორმატის ფარგლებში შემუშავებული დოკუმენტი „20 შედეგი 2020 წლისთვის.“⁶¹ სამოქალაქო საზოგადოების შეფასების ანგარიშის მიხედვით, 2017-2020 წლებში მთავრობის მიერ არ განხორციელებულა ფუნდამენტური რეფორმები, რომელიც გააძლიერებდა არსებულ ანტიკორუფციულ მექანიზმებს და აღმოფხვრიდა ძირეულ პრობლემებს.⁶²

საქართველო 2003 წელს შეუერთდა ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის ანტიკორუფციული ქსელის (OECD/ACN) ეგიდით შექმნილ სტამბოლის ანტიკორუფციულ სამოქმედო გეგმას, რომელიც კოლეგიალური მიმოხილვის (peer-review) პროგრამაა და ქვეყნებში ძირითადი ანტიკორუფციული სტანდარტების დანერგვას გარკვეული პერიოდულობით აფასებს.⁶³

OECD/ACN-ის მონიტორინგის მეოთხე რაუნდის ფარგლებში,⁶⁴ ჯერ კიდევ 2016 წელს გაცემული რეკომენდაციების მნიშვნელოვანი ნაწილი არ არის სრულად შესრულებული. მათ შორის, **წინამდებარე კვლევის არეალის გათვალისწინებით**, ანტიკორუფციული

58 ასოცირების შესახებ შეთანხმება ერთის მხრივ, საქართველოსა და მეორეს მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის, საკანონმდებლო მაცნე, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

59 Association Agenda between the European Union and Georgia 2017-2020, RECOMMENDATION No 1/2017 OF THE EU-GEORGIA ASSOCIATION COUNCIL of 20 November 2017 on the EU-Georgia Association Agenda [2017/2445], ხელმისაწვდომია [აქ](#).

60 საქართველოს ანტიკორუფციული პოლიტიკა ვერ პასუხობს ასოცირების შეთანხმებითა და დღის წესრიგით ნაკისრ ვალდებულებებს, საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, ივნისი 11, 2019, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

61 20 Deliverables for 2020, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

62 საქართველოს მიერ აღმოსავლეთ პარტნიორობის 20 შედეგის იმპლემენტაცია 2020 წლისთვის, საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტი, ივლისი 14, 2020, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

63 Istanbul Anti-corruption Action Plan, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

64 ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) ანტიკორუფციული ქსელის (ACN) საქართველოს მეოთხე რაუნდის მონიტორინგის ანგარიში, 2016 წელი, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

პოლიტიკის განხორციელებასთან დაკავშირებული რეკომენდაციები:

**ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის
ანტიკორუფციული ქსელის (OECD/ACN) მონიტორინგის მეოთხე რაუნდის
ფარგლებში გაცემული რეკომენდაციები:⁶⁵**

ანტიკორუფციული საბჭოს პრაქტიკის გადასინჯვა მაღალი დონის კორუფციის შემთხვევებთან და კანონმდებლობის აღსრულების მხრივ არსებულ პრობლემებთან გასამკლავებლად.

ანტიკორუფციული საბჭოს სამდივნოს შესაბამისი რესურსებით უზრუნველყოფა, მასზე დაკისრებული ამოცანების შეუფერხებლად შესრულებისთვის.

სამოქმედო გეგმის შემუშავებისა და მონიტორინგის ეტაპზე არასამთავრობო სექტორისა და სხვა დაინტერესებული მხარეებისთვის ადეკვატური დროის გამოყოფა.

ანტიკორუფციულ საქმიანობაში პარლამენტის წევრების ჩართვისა და საბჭოს ხილვადობის გაზრდის მიზნით ანგარიშების პარლამენტისთვის რეგულარულად წარდგენა.

დარგობრივ სამინისტროებსა და სხვა უწყებებში ანტიკორუფციული ღონისძიებების შემუშავება კორუფციული რისკის შეფასების საფუძველზე და მათი განხორციელების უზრუნველყოფა.

გავლენის ინდიკატორების შემუშავება ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმის მონიტორინგისთვის. ამ ინდიკატორების გამოყენებით რეგულარული კვლევების ჩატარება და მათ საფუძველზე პროგრესის შეფასება.

ანტიკორუფციული პოლიტიკის დოკუმენტებით გათვალისწინებული აქტივობების განხორციელებისთვის ფინანსური რესურსების წინასწარ მობილიზება.

ანტიკორუფციული კომუნიკაციის სტრატეგიის შემუშავების დაჩქარება და მისი განხორციელებისთვის საკმარისი სახსრების მობილიზება.

ფართო საზოგადოებისა და სპეციალური სამიზნე ჯგუფებისთვის ანტიკორუფციული საგანმანათლებლო აქტივობების განხორციელება ფოკუსით: სისტემურ, მაღალი დონის და კომპლექსური კორუფციის ფორმებზე.

ანტიკორუფციული საბჭოს ვებგვერდის შექმნა.

სამწუხაროა, რომ ცხრილში მოცემული რეკომენდაციების გაცემიდან ხუთი წლის შემდეგ საქართველოს მთავრობას არც ერთი მათგანი არ აქვს შესრულებული.

OECD/ACN-ის 21-ე პლენარულ სხდომაზე მეხუთე რაუნდის საპილოტე მონიტორინგის ანგარიშის დამტკიცების შედეგების გადანყვეტილება⁶⁶ ნათლად აჩვენებს საქართველოს მთავრობის მხრიდან პოლიტიკური ნების არარსებობას, განახორციელოს ფუნდამენტური და შედეგებზე ორიენტირებული ანტიკორუფციული რეფორმები და გაითვალისწინოს საერთაშორისო რეკომენდაციები.

65 იქვე, გვ. 129.

66 საქართველოს მთავრობა ანტიკორუფციული გარემოს შესახებ OECD-ის ანგარიშის მიღებას აფერხებს, საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, ნოემბერი 19, 2021, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

წინამდებარე კვლევის საფუძველზე ნათელია, რომ საქართველოში არსებული ანტიკორუფციული ინსტიტუციური ინფრასტრუქტურა არ ითვალისწინებს ანტიკორუფციული ფუნქციების სრულ სპექტრს – ზოგ ფუნქციაზე არცერთი ინსტიტუცია არაა პასუხისმგებელი, ზოგზე – მხოლოდ ნაწილობრივ, ხოლო ზოგ შემთხვევაში კანონმდებლობის დონეზე დაკისრებული ფუნქცია პრაქტიკაში არ სრულდება.

მაგალითად, საქართველოში ანტიკორუფციულ ინფრასტრუქტურაში სათანადოდ არ არის ინტეგრირებული ისეთი მნიშვნელოვანი კომპონენტები, როგორცაა: საჯარო სექტორში კეთილსინდისიერების პრინციპის ხელშეწყობა, ინტერესთა კონფლიქტის შემთხვევების პრევენცია, კორუფციული დარღვევების შეტყობინება, მამხილებელთა დაცვა და საჯარო ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა.

ცენტრალურ დონეზე არც ერთი უწყების პასუხისმგებლობა არ არის „საჯარო დანესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ კანონის აღსრულების ზედამხედველობა, სტატისტიკური მონაცემების შეგროვება, დამუშავება, გაანალიზება და პროაქტიული გამოქვეყნება, რის გამოც პრაქტიკაში სერიოზული ხარვეზები არსებობს. მეორე მხრივ, თანამდებობის პირთა ქონებრივი დეკლარაციების მონიტორინგი სსიპ საჯარო სამსახურის ბიუროს ფუნქციებს შორისაა, მაგრამ როგორც პრაქტიკა ცხადყოფს, ქონებრივი დეკლარაციების მონიტორინგის სისტემა ვერ ჩამოყალიბდა კორუფციასა და ინტერესთა შეუთავსებლობასთან ბრძოლის მძლავრ ინსტრუმენტად.

გარდა ამისა, მიუხედავად იმისა, რომ მთავრობის დადგენილების საფუძველზე შექმნილია უწყებათაშორისი საკოორდინაციო მექანიზმი – ანტიკორუფციული საბჭო და მისი სამდივნო – მათი მუშაობა შეჩერებულია. მთავრობის მიერ დამტკიცებული ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიები და სამოქმედო გეგმები არ არის მიმართული არსებული გამონწვევების აღმოსაფხვრელად, მათ შორის მაღალი დონის კორუფციის პრევენციისა და მასთან ბრძოლისკენ. სუსტია ანტიკორუფციული რეფორმების განხორციელების მონიტორინგისა და შეფასების მექანიზმი. დაბალია საერთაშორისო ორგანიზაციებისა და მონიტორინგის მისიების მიერ გაცემული რეკომენდაციებისა და მთავრობის მიერ სხვადასხვა პლატფორმაზე, მათ შორის ასოცირების ხელშეკრულებით აღებული ვალდებულებების შესრულების დონე.

იმისათვის, რომ ანტიკორუფციული მიმართულებით ქვეყანამ მტკიცებულებებზე დაფუძნებული და შედეგებზე ორიენტირებული პოლიტიკის განხორციელება შეძლოს, ამასთან ეფექტურად ებრძოლოს მაღალი დონის კორუფციას – **აუცილებელია არსებული ანტიკორუფციული მოდელის განახლება.**

დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სააგენტოს (სამსახურის) შექმნა

არასამთავრობო ორგანიზაციები წლებია მთავრობას უთითებენ⁶⁷ სამართალდამცავი ორგანოების მეშვეობით კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის მიმართულებით არსებულ სერიოზულ ხარვეზებზე. საქართველოში კორუფციული დანაშაულის აღკვეთაზე პასუხისმგებელი ორგანოები (გენერალური პროკურატურა და სახელმწიფო უსაფრთხოების

67 არასამთავრობო ორგანიზაციები ხელისუფლებას მოუწოდებენ შექმნას დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სააგენტო, ივლისი 8, 2020, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

სამსახური) მეტწილად ქმედითი რეაგირების გარეშე ტოვებენ კორუფციის ისეთ შემთხვევებს, სადაც მაღალი თანამდებობის ან/და მმართველ პარტიასთან დაახლოებული პირები ფიგურირებენ.⁶⁸ ვინაიდან არსებული სამართალდამცავი სისტემის ფარგლებში ვერ ხერხდება მაღალი დონის კორუფციის შემთხვევების სათანადოდ გამოძიება, საქართველომ უნდა შექმნას დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სააგენტო, რომელიც დაცული იქნება მის საქმიანობაში ნებისმიერი სახის არაჯეროვანი ჩარევისგან.

წინამდებარე კვლევამ კიდევ ერთხელ დაადასტურა ანტიკორუფციული სააგენტოს შექმნის აუცილებლობა, რადგან რამდენიმე მნიშვნელოვანი ანტიკორუფციული ფუნქცია დღეს არსებული მოდელის ფარგლებში ან საერთოდ არ არის არცერთი ინსტიტუტის პასუხისმგებლობის ქვეშ, ან გაბნულია რამდენიმე ინსტიტუტს შორის, რომლებიც ვერ ახერხებენ მათ სათანადოდ შესრულებას.

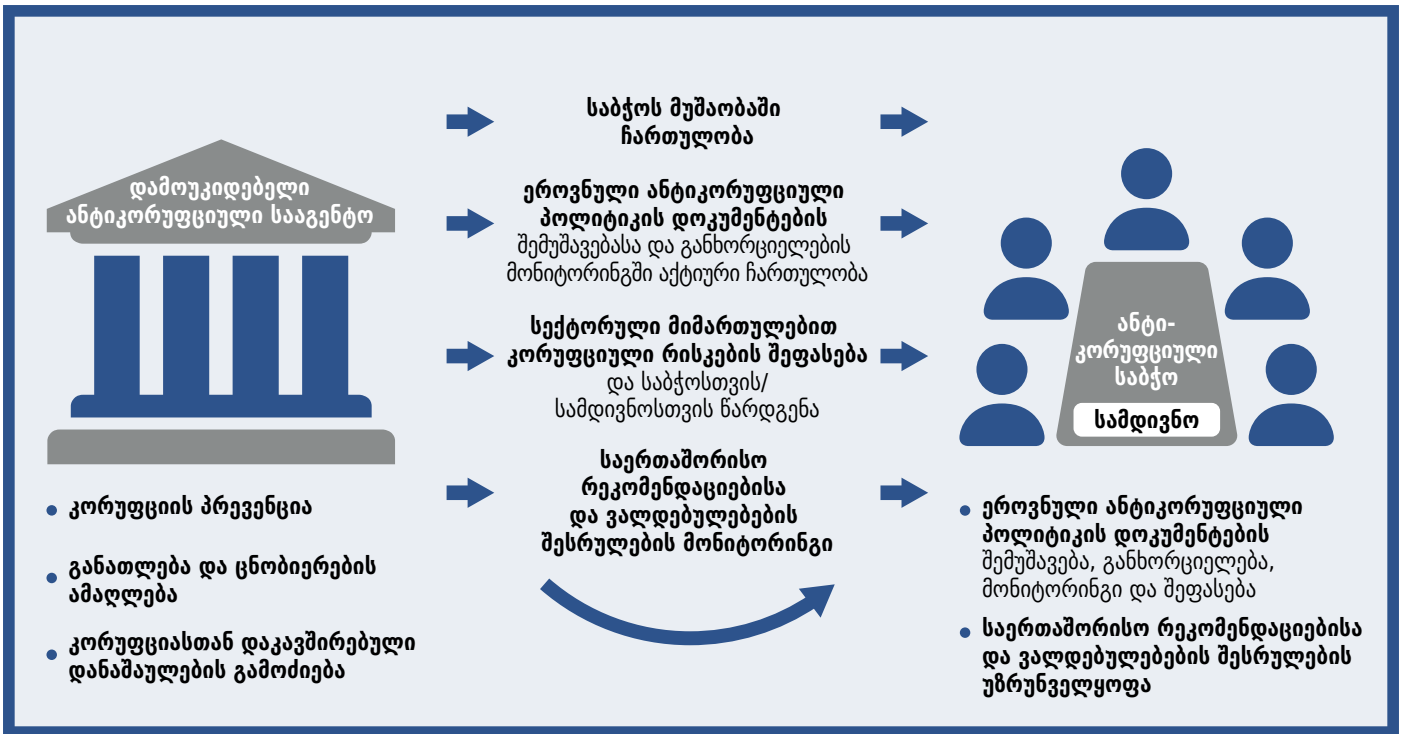
მულტიფუნქციური ანტიკორუფციული ორგანოს მოდელი⁶⁹ ერთიანი უწყების (single-agency) მიდგომის ყველაზე თვალსაჩინო მაგალითია, რომელიც ითვალისწინებს ორივე ტიპის ანტიკორუფციული ინსტრუმენტის გაერთიანებას (კორუფციის აღკვეთა და მისი პრევენცია) და ამასთან, მოიცავს ოთხიდან სამ ძირითად ანტიკორუფციულ ფუნქციას: კორუფციის პრევენცია, განათლება და საზოგადოებრივი ცნობიერების ამაღლება, კორუფციული დანაშაულების გამოძიება.

გარდა ამისა, სააგენტო აქტიურად უნდა იყოს ჩართული ეროვნული ანტიკორუფციული პოლიტიკის დოკუმენტების (სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა) შემუშავების პროცესში. მისი მუშაობის სპეციფიკიდან გამომდინარე, სააგენტომ ანტიკორუფციულ საბჭოსა და სამდივნოს უნდა წარუდგინოს წინადადებები და რეკომენდაციები კონკრეტული ანტიკორუფციული ამოცანების დაგეგმვისა და განხორციელების მიზნით. მაგალითად, მამხილებელთა დაცვის პრაქტიკის გაუმჯობესებასთან დაკავშირებით და ა.შ. გარდა ამისა, სააგენტოს ერთ-ერთი ძირითადი ფუნქცია იქნება პოლიტიკური პარტიების ფინანსური საქმიანობის კონტროლი.

ამასთან, სააგენტოს რესურსის გამოყენება შესაძლებელია სხვადასხვა სექტორში ანტიკორუფციული რისკების შეფასების განხორციელებისა და შემდეგ პოლიტიკის რეკომენდაციების (Policy Recommendations) შემუშავებისათვის. ქვემოთ მოცემულ დიაგრამაზე ასახული მოდელი კარგად წარმოაჩენს, თუ როგორ უნდა გადანაწილდეს ძირითადი ანტიკორუფციული ფუნქციები ეროვნულ ანტიკორუფციულ ინფრასტრუქტურაში და რა მიმართება იქნება სააგენტოსა და ანტიკორუფციულ საბჭოს/სამდივნოს შორის.

68 მაღალი დონის სავარაუდო კორუფციის გამოძიებელი შემთხვევები — განახლებადი სია, „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო“, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

69 Specialised Anti-Corruption Institutions: Review of Models, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Paris, 2008.



დამატებით უნდა აღინიშნოს, რომ ანტიკორუფციული სააგენტოს კონცეფცია არ გულისხმობს დღეს არსებული ინსტიტუციური ინფრასტრუქტურის გაუქმებას, არამედ - ყველა ძირითადი ანტიკორუფციული ფუნქციის ერთი ქოლგის ქვეშ გაერთიანებას, დამოუკიდებლობის მაღალი ხარისხითა და საჭირო რესურსებით აღჭურვას. შესაბამისი საკანონმდებლო პაკეტი ამჟამად პარლამენტშია ინიცირებული.⁷⁰

ანტიკორუფციული საბჭოსა და სამდივნოს მუშაობის ფორმატის განახლება

გაერო-ს კორუფციის წინააღმდეგ კონვენციის შესაბამისად, ანტიკორუფციული პოლიტიკის განხორციელების, ზედამხედველობისა და კოორდინაციის მიზნით შექმნილი ინსტიტუციური ინფრასტრუქტურის გამართული ფუნქციონირებისთვის, აუცილებელია მისი დამოუკიდებლობა და, ამასთან, საჭირო რესურსებით, მათ შორის სპეციალიზებული კადრებით, უზრუნველყოფა.⁷¹ დამოუკიდებლობა, უპირველეს ყოვლისა, ანტიკორუფციული ორგანოების არასათანადო პოლიტიკური ჩარევისგან დაცვას გულისხმობს. ამ მიზნით, მთავარი წინაპირობა კორუფციასთან ბრძოლის ჭეშმარიტი პოლიტიკური ნებაა, რაც გამოხატული უნდა იყოს ყოვლისმომცველ ანტიკორუფციულ სტრატეგიაში.⁷²

რაც შეეხება დაინტერესებული მხარეების ჩართულობის კომპონენტს, UNCAC-ის მე-13 მუხლის თანახმად: „სახელმწიფოებმა ხელი უნდა შეუწყონ საჯარო სექტორს გარეთ ცალკეული პირებისა და ჯგუფების – სამოქალაქო საზოგადოების (CSO), არასამთავრობო (NGO) და სათემო ორგანიზაციების (CBO) – აქტიურ მონაწილეობას კორუფციის პრევენციასა და მის წინააღმდეგ ბრძოლაში, ასევე კორუფციის, მისი გამომწვევი მიზეზების, კორუფციით

70 საკანონმდებლო პაკეტი ხელმისაწვდომია [აქ](#).

71 United Nations Convention against Corruption (UNCAC), Adopted by the UN General Assembly October 31, 2003 by resolution 58/4, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

72 Specialised Anti-Corruption Institutions: Review of Models: Second Edition, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Paris, 2013, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

გამონვეული საფრთხეებისა და მძიმე შედეგების შესახებ საზოგადოების ცნობიერების ამაღლებაში.“

UNCAC-ისა და OECD-ის სტანდარტების გათვალისწინებითა და არსებული გამოწვევების საპასუხოდ, **კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭოს ქმედით მექანიზმად გადაქცევისთვის**, მნიშვნელოვნად მიგვაჩნია შემდეგი ნაბიჯების გადადგმა:

➔ კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭოს დებულების განახლება და, საერთაშორისო კარგ პრაქტიკაზე დაყრდნობით, მისი გაუმჯობესება რამდენიმე მიმართულებით. UNCAC-ის 1 და 13 მუხლების საფუძველზე, დაინტერესებულ მხარეთა ჩართულობის ძლიერი და არსებითი მექანიზმის შექმნა, რისთვისაც საჭიროა შეიცვალოს საბჭოს შემადგენლობა, ახალი წევრებისა და გადაწყვეტილების მიღების წესი.

✘ საბჭოს შემადგენლობა: მოქმედი დებულებით, ანტიკორუფციულ საბჭოს საქართველოს იუსტიციის მინისტრი ხელმძღვანელობს.⁷³ მნიშვნელოვანია, საბჭოს ხელმძღვანელობდეს იმ უწყების მეთაური, რომელიც ანტიკორუფციული საბჭოს სამდივნოს ფუნქციებს ასრულებს – ამ შემთხვევაში, საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია. ცვლილებას საჭიროებს საბჭოს შემადგენლობა სახელმწიფო უწყებების მხრიდანაც. უპირველეს ყოვლისა, აუცილებელია საბჭოში წარმოდგენილი იყოს სახალხო დამცველის ინსტიტუტი.

✘ ახალი წევრების მიღება: ახალი წევრების მიღების წესთან დაკავშირებით, კარგი პრეცედენტია ღია მმართველობის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭოს დებულება,⁷⁴ რომელიც, თავის მხრივ, ღია მმართველობის პარტნიორობის (OGP) სტანდარტებსა⁷⁵ და სახელმძღვანელოს⁷⁶ ეყრდნობა. მიუხედავად იმისა, რომ შექმნის დღიდან ღია მმართველობის საბჭო არც ერთხელ არ შეკრებილა, მისი არსებობა მნიშვნელოვნად წინგადადგმული ნაბიჯია, რადგან შეიქმნა პრეცედენტი, როდესაც საქართველოს მთავრობის სათათბირო ორგანოში არასამთავრობო ორგანიზაციები წინასწარ განსაზღვრული კრიტერიუმების საფუძველზე თავად იღებენ გადაწყვეტილებას ახალი ორგანიზაციის განწევრების და, ასევე, წევრობის შეწყვეტის შესახებ.⁷⁷ მთავრობას, სამოქალაქო საზოგადოებას და სხვა დაინტერესებულ მხარეებს შორის თანამშრომლობის ქმედით, გამართულ პროცესს შედეგად უფრო ამბიციური რეფორმები მოაქვს. ანტიკორუფციული საბჭოს მუშაობის წარსული გამოცდილებისა და დღეს არსებული გამოწვევების ფონზე, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია, საბჭოს მუშაობის ფორმატის ცვლილება და ღია მმართველობის საბჭოს ფორმატის მორგება.

73 კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭოს შემადგენლობისა და დებულების დამტკიცების შესახებ, საქართველოს მთავრობის დადგენილება №390, დეკემბერი 30, 2013, საკანონმდებლო მაცნე, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

74 საქართველოს ღია მმართველობის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭოს დებულებისა და შემადგენლობის დამტკიცების შესახებ, საქართველოს მთავრობის დადგენილება №110, თებერვალი 13, 2020, საკანონმდებლო მაცნე, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

75 OGP Participation & Co-Creation Standards, Open Government Partnership, 2017, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

76 OGP Participation and Co-Creation Toolkit, Open Government Partnership, 2018, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

77 საქართველოს ღია მმართველობის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭოს დებულებისა და შემადგენლობის დამტკიცების შესახებ, საქართველოს მთავრობის დადგენილება №110, თებერვალი 13, 2020, საკანონმდებლო მაცნე, მუხლი 3, პუნქტი 3, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

✘ გადაწყვეტილების მიღების წესი: რაც შეეხება საბჭოს მიერ გადაწყვეტილების მიღების წესს, ამ კომპონენტშიც, მნიშვნელოვანია ღია მმართველობის საბჭოს დებულებით გათვალისწინებული პრაქტიკის გაზიარება: „საბჭოს მიერ გადაწყვეტილების მისაღებად საჭიროა მუდმივ წევრ სახელმწიფო უწყებათა ხმების უმრავლესობა და მუდმივ წევრ არასამთავრობო ორგანიზაციათა ხმების უმრავლესობა. ასეთი პროცედურით ხმების გაყოფის შემთხვევაში, საკითხზე დამატებითი მოლაპარაკების წარმოების მიზნით, საბჭოს თავმჯდომარე და თანათავმჯდომარე განსაზღვრავენ კონკრეტულ ვადას. კონსულტაციის დასრულების შემდგომ, საკითხი გადაწყვეტილების მისაღებად კვლავ საბჭოს წარედგინება.“⁷⁸

არასამთავრობო ორგანიზაციების ხმის უფლებით მონაწილეობა კრიტიკულად მნიშვნელოვანია შედეგებზე ორიენტირებული ანტიკორუფციული პოლიტიკის შემუშავებისა და განხორციელებისათვის.

✘ ამასთან, ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შემუშავების ფარგლებში სამოქალაქო საზოგადოებისა და საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ გაცემული რეკომენდაციების არ/ნაწილობრივ გათვალისწინების შემთხვევაში, უწყებებს უნდა ჰქონდეთ ვალდებულება, წერილობით წარმოადგინონ დასაბუთებული უარი.

➔ ანტიკორუფციული საბჭოს ანგარიშვალდებულებისა და გამჭვირვალობის გაზრდა:

✘ საბჭოს ანგარიშვალდებულების გაზრდის მიზნით, საქართველოს მთავრობისთვის ყოველწლიურად წარსადგენი საქმიანობის ანგარიშის მომზადება (მოქმედი დებულება, მუხლი 5) და მისი საჯაროდ ხელმისაწვდომობა. გარდა ამისა, ანგარიშვალდებულების გაზრდის კომპონენტში, მნიშვნელოვანია, ღია მმართველობა საქართველოს 2018-2019 წლების სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული ამოცანის⁷⁹ შესრულება და საბჭოს საქმიანობის შესახებ ყოველწლიური ანგარიშის საქართველოს პარლამენტისთვის წარდგენის ვალდებულების კანონის დონეზე განსაზღვრა.

✘ მთავრობამ უნდა უზრუნველყოს ანტიკორუფციული საბჭოს მუშაობის შესახებ ინფორმაციის მუდმივ რეჟიმში განახლება და დროული ხელმისაწვდომობა ერთ სივრცეში (Online Repository). მათ შორის, საბჭოს სხდომების დღის წესრიგების, ოქმების, მიღებული გადაწყვეტილებების, კორუფციასთან დაკავშირებული რეიტინგებისა და შეფასებების, ასევე საერთაშორისო ვალდებულებებისა და მათი შესრულების პროგრესის შესახებ ინფორმაციის დროული განახლება.

➔ საბჭოს მუშაობის მანდატში საერთაშორისო შემფასებელი მისიების (OECD/ACN, GRECO, UNCAC და სხვა.) მიერ გაცემული რეკომენდაციების, ასევე სხვადასხვა ფორმატში მთავრობის მიერ აღებული ვალდებულებების (მაგალითად, 2016 წლის ლონდონის ანტიკორუფციული სამიტი,⁸⁰ 2018 წლის საერთაშორისო ანტიკორუფციული კონფერენცია კოპენჰაგენში⁸¹ და სხვა.) შესრულების უზრუნველყოფა, ამ მიმართულებით უწყებების კოორდინაცია და ქმედითი ნაბიჯების გადადგმა.

78 იქვე, მუხლი 6, პუნქტი 14.

79 ღია მმართველობა საქართველოს 2018-2019 წლების სამოქმედო გეგმა, ვალდებულება 6: არსებული ძირითადი ანტიკორუფციული ინსტიტუტების გაძლიერება, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

80 Anti-Corruption Summit - London 2016, Georgia Country Statement, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

81 International Anti-Corruption Conference 2018 in Copenhagen, National anticorruption statement by Georgia, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

- ➔ მნიშვნელოვანია, საბჭომ მისი მანდატის ფარგლებში უწყებათაშორისი საკოორდინაციო პლატფორმა აქტიურად გამოიყენოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ გაცემული რეკომენდაციების შესრულების მონიტორინგისთვის.
- ➔ UNCAC-ის მოთხოვნებისა და OECD სტანდარტების საფუძველზე, კორუფციის შესახებ ცნობიერების ასამაღლებელი კამპანიების წარმართვა როგორც მოქალაქეებისთვის, ასევე მედიის, არასამთავრობო ორგანიზაციების, ბიზნესისა და სხვა დაინტერესებული მხარეებისათვის.

რაც შეეხება ანტიკორუფციული **საბჭოს სამდივნოს**:

- ➔ უპირველეს ყოვლისა, კრიტიკულად მნიშვნელოვანია, სამდივნოს რაც შეიძლება მალე სრულად დაკომპლექტება და, რაც მთავარია, სამდივნოს ვაკანტურ თანამდებობებზე ღია კონკურსის ჩატარება.
- ✘ ერთი მხრივ, მნიშვნელოვანია სამდივნოს შემჭიდროებულ ვადებში დაკომპლექტება, თუმცა ამან გავლენა არ უნდა იქონიოს ღია კონკურსის ტიპით შესაბამისი კვალიფიკაციისა და სპეციალიზაციის კადრების შერჩევაზე. საკვალიფიკაციო მოთხოვნების შემუშავებისას მთავრობის ადმინისტრაციამ უნდა გაითვალისწინოს ანტიკორუფციული პოლიტიკის შემუშავებისა და განხორციელების სპეციფიკა და მოთხოვნები არა შაბლონური ფორმის, არამედ თითოეული ვაკანტური პოზიციისთვის კონკრეტული ანტიკორუფციული მიმართულებების მახასიათებლების მიხედვით შეიმუშაოს. მნიშვნელოვანია, რომ ანტიკორუფციული სამდივნო დაკომპლექტდეს როგორც ზოგადად პოლიტიკის შემუშავების, განხორციელების, მონიტორინგის განხრით შესაბამისი ცოდნისა და კვალიფიკაციის მქონე კადრებით, ასევე, მაგალითად, შესყიდვების, სასამართლო და პროკურატურის სისტემების, რისკების შეფასების, ქონების დაბრუნების, ბიზნესის კეთილსინდისიერებისა და სხვა ცალკეული მიმართულებების ექსპერტებით. ეს მოდელი უპასუხებს როგორც საერთაშორისო სტანდარტებს, ასევე მტკიცებულებებზე-დაფუძნებული ძლიერი ანტიკორუფციული პოლიტიკის შემუშავებისათვის კარგი საფუძველი გახდება.
- ✘ სამდივნოს გამჭვირვალედ დაკომპლექტებისათვის, საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციას მოვუწოდებთ სამდივნოს დაკომპლექტების მიზნით შექმნილი საკონკურსო კომისიის შემადგენლობაში „საჯარო სამსახურში კონკურსის ჩატარების წესის შესახებ“ მუხლი 15-ის საფუძველზე⁸² უზრუნველყოს დამოუკიდებელი მონვეული სპეციალისტის ან/და შესაბამისი დარგის სპეციალისტის კვოტით ანტიკორუფციული საბჭოს წევრი სამოქალაქო საზოგადოების ან/და დონორი ორგანიზაციის წარმომადგენლის მონაწილეობა.
- ➔ სამდივნოს დაკომპლექტების შემდეგ, მნიშვნელოვანია მისი საჭირო რესურსებით აღჭურვა, შესაძლებლობების გაძლიერება და, რაც ყველაზე მთავარია, დამოუკიდებლობის მაღალი ხარისხით უზრუნველყოფა.
- ✘ ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის განხორციელების კოორდინაციის, მონიტორინგისა და შეფასების გარდა, მნიშვნელოვანია სამდივნომ

⁸² საჯარო სამსახურში კონკურსის ჩატარების წესის შესახებ, საქართველოს მთავრობის დადგენილება №204, აპრილი 21, 2017, მუხლი 15, ხელმისაწვდომია აქ.

პერიოდულად მოამზადოს სხვადასხვა ტიპის ანალიტიკური დოკუმენტები, მათ შორის კვლევები კორუფციის პრევენციისა და მის წინააღმდეგ ბრძოლის მიმართულებით. ამასთან, საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკის ანალიზის საფუძველზე, რეკომენდაციები გასცეს სექტორული და მულტისექტორული მიმართულებებით მოქმედი კანონმდებლობისა და პრაქტიკის გაუმჯობესების შესახებ. გარდა საბჭოს ფორმატისა, მიზანშეწონილია, სამდივნომ აქტიურად გამოიყენოს მუდმივი და/ან დროებითი სამუშაო ჯგუფები, რათა უწყვეტ რეჟიმში იმუშაოს შესაბამის უწყებებთან რეფორმების განხორციელების მიმართულებით.

✘ ის, რომ ბოლო წლებში სამდივნო ვერ ასრულებდა მასზე დაკისრებულ მთავარ ფუნქციას და ანტიკორუფციული საბჭოს ანალიტიკურ მხარდაჭერას ვერ უზრუნველყოფდა, ორი ძირითადი ფაქტორით შეიძლება იყოს განპირობებული: ერთი – ცხადი იყო, რომ არ არსებობდა ჭეშმარიტი და ურყევი პოლიტიკური ნება კორუფციასთან ბრძოლის პოლიტიკის წარმოებისთვის, მეორე – სამდივნოს არ ჰქონდა საკმარისი შესაძლებლობები, რაზეც ჯერ კიდევ 2016 წელს OECD/ACN-ის მონიტორინგის ანგარიში⁸³ ამახვილებდა ყურადღებას. შესაბამისად, ანტიკორუფციული პოლიტიკის განხორციელების პროცესის აღდგენისას, მნიშვნელოვანია ამ ორი გამონვევის გათვალისწინება.

➔ სამდივნო საბჭოსთან და სხვა სახელმწიფო უწყებებთან ერთად აქტიურად უნდა ჩაერთოს კორუფციის შესახებ ცნობიერების ასამაღლებელი კამპანიების დაგეგმვასა და წარმართვაში.

➔ დაინტერესებულ მხარეებთან და, განსაკუთრებით, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებთან თანამშრომლობის ფორმატის განახლება, არა მხოლოდ საბჭოს ფორმატში.

ანტიკორუფციული პოლიტიკის შემუშავება, განხორციელება, მონიტორინგი

სწორად შემუშავებული პოლიტიკა და მისი კოორდინირებული განხორციელება აძლიერებს მთავრობის შესაძლებლობას, განახორციელოს ამბიციური რეფორმები და იყოს უფრო ეფექტური დასახული მიზნებისა და ამოცანების მიღწევის პროცესში.⁸⁴

➔ ანტიკორუფციული პოლიტიკის შემუშავების, განხორციელების, მონიტორინგისა და შეფასების ეტაპებზე არსებული გამონვევების აღმოფხვრის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტი საქართველოს მთავრობის დადგენილებით დამტკიცებული „პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავების, მონიტორინგისა და შეფასების წესის“⁸⁵ შესაბამისად პოლიტიკის ციკლის (Policy cycle) თითოეული ეტაპისთვის განსაზღვრული მინიმალური სტანდარტების დაკმაყოფილება.

83 ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) ანტიკორუფციული ქსელის (ACN) საქართველოს მეოთხე რაუნდის მონიტორინგის ანგარიში, 2016 წელი, რეკომენდაციები 3.2 და 3.5, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

84 პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავების, მონიტორინგისა და შეფასების წესის დამტკიცების შესახებ, საქართველოს მთავრობის დადგენილება №629, დეკემბერი 20, 2019, დანართი: სახელმძღვანელო, გვ. 5, საკანონმდებლო მაცნე, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

85 იგივე.

✘ ნების შესაბამისად, მთავრობაზე დასამტკიცებლად წარსადგენი პოლიტიკის დოკუმენტები (სტრატეგიები, სამოქმედო გეგმები) წინასწარ გაივლიან ხარისხის უზრუნველყოფის პროცედურას – მაგალითად, შემონმდება რამდენად სწორად აქვს დოკუმენტს სიტუაციის ანალიზის ეტაპი ასახული, ჩართული იყო თუ არა მასში სხვადასხვა დაინტერესებული მხარე, ჩატარდა თუ არა საჯარო კონსულტაციები, შეესაბამება თუ არა ამოცანები და აქტივობები სტრატეგიაში გაცხადებულ მიზნებსა და ამოცანებს და ა.შ. ხარისხის უზრუნველყოფის შემონმებასა და დასკვნის გაცემას მთავრობის ადმინისტრაციის პოლიტიკის დაგეგმვისა და სამთავრობო კოორდინაციის დეპარტამენტი ახორციელებს.⁸⁶ უარყოფითი დასკვნის შემთხვევაში, პოლიტიკის დოკუმენტი დახარვეზდება, შესასწორებლად დაუბრუნდება წარმდგენ უწყებას და ხარვეზების აღმოფხვრამდე არ წარედგინება მთავრობას დასამტკიცებლად.

✘ შესაბამისად, ყველა ის გამოწვევა, რომელიც ანტიკორუფციული პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავების ეტაპთან მიმართებით გამოვყავით, გამოვლენილი იქნება მის დამტკიცებამდე და, შედეგად, ხარვეზიანი სტრატეგიები და სამოქმედო გეგმები მთავრობის მიერ ვეღარ დამტკიცდება. ეს ცალსახად მნიშვნელოვანი ბერკეტია, თუმცა, ანტიკორუფციული პოლიტიკის დოკუმენტების შემთხვევაში, სტრატეგიის შემუშავებას და ამავდროულად, ხარისხის უზრუნველყოფის შემონმებას ერთი და იგივე ინსტიტუცია – საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია ახორციელებს. ეს ფაქტორი, შესაძლოა, უარყოფითად აისახოს შემონმების ობიექტურობაზე, რისთვისაც მნიშვნელოვანია გარე შეფასების მექანიზმის გაძლიერება, მათ შორის სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მიერ ალტერნატიული მონიტორინგისა და შეფასების ანგარიშების მომზადება.

➔ პოლიტიკის დოკუმენტის შემუშავების საწყის ეტაპზე მოხდეს დაინტერესებული მხარეების იდენტიფიცირება (stakeholder mapping) და მათი აქტიური ჩართულობით დაიწყოს ყველა შესაბამისი ეტაპი. სიტუაციის ანალიზში სტრუქტურირებულად უნდა იყოს წარმოდგენილი ძირითადი მიგნებები, პრობლემები, მათი გამომწვევი ფაქტორები და უარყოფითი შედეგები, გამყარებული შესაბამისი მონაცემებით. პრიორიტეტების, მიზნების, ამოცანების განსაზღვრა დაეფუძნოს სწორედ იდენტიფიცირებულ პრობლემებს. ამოცანებთან მიმართებით შემუშავდეს საბაზისო და სამიზნე მაჩვენებლები, ასევე გავლენის ინდიკატორები.

➔ შემუშავდეს როგორც შუალედური (პროგრეს), ისე წლიური მონიტორინგისა და შეფასების ანგარიშები „პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავების, მონიტორინგისა და შეფასების ნების“ მიხედვით განსაზღვრულ ვადებში და მინიმალური სტანდარტების დაკმაყოფილებით.

➔ ანტიკორუფციული პოლიტიკის დაგეგმვის ეტაპზე, პრობლემების იდენტიფიცირებისას გათვალისწინებულ იქნას საერთაშორისო და ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციების რეკომენდაციები.

➔ ანტიკორუფციული რეფორმების განხორციელებისთვის ბიუჯეტიდან შესაბამისი თანხების გამოყოფა.

86 საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის დებულების დამტკიცების თაობაზე, საქართველოს მთავრობის დადგენილება №340, ივნისი 26, 2018, მუხლი 4, პუნქტი 1, ქვეპუნქტი ა.ე, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

გარდა ზემოთ აღნიშნულისა, ანტიკორუფციული საბჭოსა და მისი სამდივნოს მუშაობის განახლების შემდეგ აუცილებელია, მათი საქმიანობის ერთ-ერთი მთავარი პრიორიტეტი გახდეს საერთაშორისო რეკომენდაციების შესრულების მიზნით საჭირო ნაბიჯების დაგეგმვა, მათი განხორციელების მონიტორინგი და ამ მიმართულებით უწყებებთან კოორდინაციის მაღალი ხარისხის უზრუნველყოფა.

ანტიკორუფციული საბჭოს სამდივნომ უნდა უზრუნველყოს საერთაშორისო რეკომენდაციებისა და მთავრობის მიერ სხვადასხვა ანტიკორუფციულ პლატფორმაზე აღებული ვალდებულებების შესახებ ინფორმაციის გამჭვირვალობა. მნიშვნელოვანია, ყველა რეკომენდაცია და ვალდებულება ერთ პლატფორმაზე გახდეს ხელმისაწვდომი მათი შესრულების სტატუსთან ერთად, რათა ნებისმიერ დაინტერესებულ მხარეს ჰქონდეს ამ ინფორმაციაზე შეუზღუდავი და დროული წვდომა.

ამასთან, ანტიკორუფციული პოლიტიკის შემუშავებისა და განხორციელების მონიტორინგის ეტაპზე მნიშვნელოვანი იქნება დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სააგენტოს მონაწილეობა, რაც ხელს შეუწყობს პროცესის ღიაობასა და შედეგებზე ორიენტირებული პოლიტიკის შემუშავებას. **ეროვნული სტრატეგიითა და შესაბამისი სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული აქტივობების განხორციელების მონიტორინგი და ასევე, საერთაშორისო ანტიკორუფციული ვალდებულებების შესრულების შეფასება სააგენტოს ყოველწლიური ანგარიშის ნაწილი უნდა გახდეს.**

სამწუხაროდ, ანტიკორუფციული რეფორმების გატარებაზე უარის თქმით საქართველო უარს ამბობს დემოკრატიულ ღირებულებებზე და შორდება კონსტიტუციით გამყარებულ დასავლურ კურსს.⁸⁷ გარდა ამისა, კორუფცია სიღარიბის დაძლევისა და განვითარების დამაბრკოლებელი მთავარი ელემენტია. იგი აფერხებს მდგრად ეკონომიკურ განვითარებას, კიდევ უფრო ზრდის უთანასწორობას და ხელს უშლის მოქალაქეების თანაბარ ხელმისაწვდომობას რესურსებსა და სერვისებზე, მათ შორის ხარისხიან ჯანდაცვაზე და საზოგადოებრივ უსაფრთხოებაზე.

87 საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 78: „კონსტიტუციურმა ორგანოებმა თავიანთი უფლებამოსილების ფარგლებში მიიღონ ყველა ზომა ევროპის კავშირსა და ჩრდილოატლანტიკური ხელშეკრულების ორგანიზაციაში საქართველოს სრული ინტეგრაციის უზრუნველსაყოფად“, საკანონმდებლო მაცნე, ხელმისაწვდომია [აქ](#).

