ევროკავშირი საქართველოსთვის

GEOUP საქართველოს განვითარების პლატფორმა

CSRDG საქართველოს სტრატეგიული კვლევებისა და განვითარების ცენტრი

ევროკავშირის 12 რეკომენდაციის მე-4 პუნქტის (ანტიკორუფციული მექანიზმების გაძლიერება) შესრულების მონიტორინგის

ანგარიში

2023 წელი

წინამდებარე პუბლიკაცია შექმნილია „საქართველოს სტრატეგიული კვლევებისა და განვითარების ცენტრის“ (CSRDG) მხარდაჭერით, ევროკავშირისა და კონრად ადენაუერის ფონდის მიერ დაფინანსებული პროექტის „**სამოქალაქო საზოგადოების ინიციატივა**: *მდგრადი, ღია და ანგარიშვალდებული სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები საქართველოს განვითარებისთვის*“ ფარგლებში. მის შინაარსზე სრულად პასუხისმგებელია „საქართველოს განვითარების პლატფორმა“ (GeoDP) და შესაძლოა, რომ იგი არ გამოხატავდეს ევროკავშირისა და კონრად ადენაუერის ფონდის შეხედულებებს.

პროექტს ახორციელებს კონსორციუმი კონრად ადენაუერის ფონდის (KAS) ხელმძღვანელობით შემდეგ არასამთავრობო ორგანიზაციებთან ერთად - საქართველოს სტრატეგიული კვლევებისა და განვითარების ცენტრი (CSRDG), სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტი (CSI), კონსულტაციის და ტრენინგის ცენტრი (CTC), განათლების განვითარების და დასაქმების ცენტრი (EDEC) და ევროპული პოლიტიკის ინსტიტუტი (IEP).

სამოქალაქო საზოგადოების ინიციატივა

KONRAD ADENAUER STIFTUNG

Institut für Europäische Politik

ევროკავშირის 12 რეკომენდაციის მე-4 პუნქტის (ანტიკორუფციული მექანიზმების გაძლიერება) შესრულების მონიტორინგის ანგარიში

თბილისი
2023 წელი

მკვლევრები/მონიტორინგის ანგარიშის ავტორები: რუსუდან მაჩაიძე, კოკა კიღურაძე

პროექტის დირექტორი: თენგიზ შერგელაშვილი

© საქართველოს განვითარების პლატფორმა, 2023

ISBN: .

საქართველოს განვითარების პლატფორმა
თბილისი 0179, ზაქარია ფალიაშვილის ქუჩა #88, ბინა 2ა
ტელ: +995 32 2625512, ელ.ფოსტა: officegeodp@gmail.com

სარჩევი

შესავალი 1

ძირითადი მიგნებები 3

I - საქართველოს განაცხადი ევროკავშირის წევრობაზე და ევროკავშირის პირობები 5

II - მეოთხე პუნქტი - კორუფციასთან ბრძოლა 7

III - მეოთხე პუნქტის შესრულების მიმდინარეობა 9
1. პროცესის ქრონოლოგია 9
2. წინადადებები მეოთხე პუნქტთან დაკავშირებით 10
3. ანტიკორუფციული ღონისძიებების ჯგუფი 11
4. სამუშაო პროცესის გამჭვირვალობის და ჩართულობის პრობლემა 13

IV - სამუშაო ჯგუფის მუშაობის შედეგი 15
1. სამუშაო ჯგუფის მიზანი და სამუშაო პროცესი 15
2. „ქართული ოცნების“ საკანონმდებლო ცვლილებათა პაკეტი და ოპოზიციის, არასამთავრობო სექტორის და ექსპერტების შენიშვნები ამ პაკეტზე 15

V - უწყების დამოუკიდებლობა და საგამოძიებო ფუნქცია 19
1. „ქართული ოცნების“ ოპონენტთა ხედვა 19
2. „ლელოს“ მიერ ინიცირებული პროექტი - საპარლამენტო ოპოზიციის ხედვა 20
3. საკანონმდებლო ცვლილებების „ბაზისური“ პაკეტი 22
4. მმართველი პარტიის და საპარლამენტო ოპოზიციის შემოთავაზებული მოდელების შედარება 23

VI - კორუფციასთან ბრძოლის საერთაშორისო გამოცდილება და ქართული რეალობა .. 25
1. საერთაშორისო პრაქტიკა 25
2. სამოხელეო დანაშაულის საგამოძიებო პრაქტიკა საქართველოში 26
3. სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სააგენტოს რესურსული მხარდაჭერა და ინსტიტუციური დამოუკიდებლობა 28

VII - დამტკიცებული საკანონმდებლო ცვლილებები 29
1. ძირითადი განსხვავებები ინიცირებულ და დამტკიცებულ ვარიანტებს შორის 29
2. მიღებული კანონის შეფასება 30

VIII - კანონპროექტის დამტკიცების შემდეგ განხორციელებული ღონისძიებები 39
1. ანტიკორუფციული ბიუროს ხელმძღვანელის შესარჩევი კომისიის შექმნა და შედეგი .. 39

დასკვნა 42

დანართი 1 45

დანართი 2 47

დანართი 3 48

შესავალი

ევროკავშირის მიერ 2022 წლის ივნისში მიღებული გადაწყვეტილებით, საქართველოს, უკრაინისა და მოლდოვისგან განსხვავებით, არ მიენიჭა კანდიდატი ქვეყნის სტატუსი და ამის ერთ-ერთ მთავარ მიზეზად (სხვა მიზეზებთან ერთად) მაღალი დონის კორუფციის წინააღმდეგ უმოქმედობა დასახელდა.[1] საქართველოს, „საერთაშორისო გამჭვირვალობის“ მიერ გამოქვეყნებული[2] 2022 წლის „კორუფციის აღქმის ინდექსის“ (CPI) მიხედვით, 56 ქულა[3] (ინდექსში 100 ქულა კორუფციის აღქმის ყველაზე დაბალ, ხოლო 0 ქულა – ყველაზე მაღალ დონეს აღნიშნავს) აქვს და რეიტინგში შემავალ 180 ქვეყანას შორის 41-ე ადგილს იკავებს. TI-ის შეფასებით, „საქართველოს შემთხვევაში ქულა 2012 წლის შემდეგ მნიშვნელოვნად არ გაუმჯობესებულა. რაც იმას ნიშნავს, რომ ბოლო 10 წლის განმავლობაში ქვეყანას კორუფციის წინააღმდეგ ქმედითი ნაბიჯები არ გადაუდგამს. რეიტინგში საქართველოს შედეგი, ძირითადად, განპირობებულია წვრილმანი მექრთამეობის დაბალი დონით, თუმცა ამავდროულად კვლავაც გამოწვევად რჩება ელიტური კორუფცია და მის წინააღმდეგ ბრძოლის პოლიტიკური ნების არარსებობა“.[4]

ევროკავშირმა საქართველოს წევრობის კანდიდატის სტატუსის მისანიჭებლად წინაპირობად 12 პრიორიტეტული მიმართულებით რეკომენდაციების შესრულება განუსაზღვრა, მათ შორის ანტიკორუფციული მექანიზმების გაძლიერებასთან დაკავშირებული რეკომენდაციები (მე-4 პუნქტი) - „ანტიკორუფციული სამსახურის დამოუკიდებლობის გაძლიერება ყველა ძირითადი ანტიკორუფციული ფუნქციის გაერთიანებით, მაღალი დონის კორუფციის საქმეების მკაცრი განხილვის მიზნით. ახალი სპეციალური საგამოძიებო სამსახურისა და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურის აღჭურვა მათი მანდატის შესაბამისი რესურსებით და მათი ინსტიტუციური დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფა“.[5] ევროკავშირის რეკომენდაციების შესრულებაზე მუშაობა, საქართველოს ხელისუფლების პოზიციის შესაბამისად, ფაქტობრივად დასრულებულია (პუნქტების მიხედვით მდგომარეობა განსხვავებულია), რომლის საბოლოო შეფასებას ევროკავშირი 2023 წლის ბოლომდე გააკეთებს (თავდაპირველად ეს ვადა 2022 წლის დეკემბერი იყო).[6]

„საქართველოს განვითარების პლატფორმამ“ (GeoDP) განახორციელა ევროკავშირის 12-პუნქტიანი რეკომენდაციიდან კონკრეტულად მე-4 პუნქტის (ანტიკორუფციული მექანიზმების გაძლიერება) შესრულების მონიტორინგი, პროცესის მიმდინარეობის და შედეგის შესახებ საზოგადოების ინფორმირებისთვის.

პროექტ „ევროკავშირის ანტიკორუფციული რეკომენდაციის შესრულების მონიტორინგის" მიზანს წარმოადგენდა მაღალი პოლარიზაციის ფონზე დამოუკიდებელი, პოლიტიკური პროცესებისგან დისტანცირებული, ობიექტური მონიტორინგის პრაქტიკის გაძლიერება და გაფართოება კონკრეტულ თემებზე ორიენტირებული არასამთავრობო ორგანიზაციების მხრიდან. კონკრეტულ ამოცანას კი წარმოადგენდა ევროკავშირის ანტიკორუფციული რეკომენდაციის შესრულებასთან დაკავშირებული პროცესების მონიტორინგი. გარდა პროცესის მონიტორინგისა, მნიშვნელოვანი ამოცანა იყო ევროკავშირის რეკომენდაციის შესრულებასთან დაკავშირებული შინაარსობრივი საკითხების (მათ შორის, დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული

1 Opinion on Georgia’s application for membership of the European Union, ხელმისაწვდომია https://bit.ly/3Y5vUMt, ბოლოს ნანახია 01.10,2023

2 კორუფციის აღქმის ინდექსი 2022: კორუფციასთან ბრძოლის მხრივ საქართველო ბოლო 10 წელი სტაგნაციას განიცდის, ხელმისაწვდომია https://bit.ly/3m6dFcC, ბოლოს ნანახია 01.10,2023

3 TI-ის პუბლიკაციის თანახმად, 2022 წლის ინდექსში საქართველოს ქულა შემდეგ კვლევებს ემყარება: ბერტელსმანის ფონდის ტრანსფორმაციის ინდექსი, მსოფლიო სამართლის პროექტის კანონის უზენაესობის ინდექსი, „გლობალ ინსაითის“ ქვეყნების რისკის რეიტინგი, „ფრიდომ ჰაუსის“ ტრანზიციული ქვეყნების კვლევა, პროექტი „დემოკრატიის ვარიაციები“, მსოფლიო ეკონომიკური ფორუმის ბიზნესის ხელმძღვანელ პირთა აზრის გამოკითხვა. ხელმისაწვდომია https://bit.ly/3m6dFcC, ბოლოს ნანახია 01.10,2023

4 კორუფციის აღქმის ინდექსი 2022: კორუფციასთან ბრძოლის მხრივ საქართველო ბოლო 10 წელი სტაგნაციას განიცდის, ხელმისაწვდომია https://bit.ly/3m6dFcC, ბოლოს ნანახია 01.10,2023

5 Opinion on the EU membership application by Georgia, ხელმისაწვდომია https://bit.ly/ 3J4iPPw, ბოლოს ნანახია 01.10,2023

6 12 პუნქტის შესასრულებლად ევროკომისია საქართველოს ვადას უგრძელებს - რას ნიშნავს ეს? რადიო თავისუფლება, 2022 წლის 13 ივლისი, ხელმისაწვდომია https://bit.ly/3SAyfhu, ბოლოს ნანახია 01.10,2023

სააგენტოს შექმნასთან და ფუნქციონირებასთან დაკავშირებით) ყველა ჩართული მხარის პოზიციების იდენტიფიცირება და შესაბამისი დისკუსიებისთვის საფუძვლის შექმნა.

მონიტორინგის ფარგლებში განხორციელდა საქართველოს პარლამენტიდან საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვა, ასევე საჯარო წყაროებიდან თავმოყრილ იქნა ინფორმაცია პოლიტიკური პარტიებისგან, არასამთავრობო ორგანიზაციებისგან და სხვა ჩართული მხარეებისგან. ანალიტიკური სამუშაოების ფარგლებში განხორციელდა ანტიკორუფციული პოლიტიკის საუკეთესო ევროპული გამოცდილების შესწავლა. დოკუმენტური ინფორმაცია მოპოვებული იქნა, როგორც სამიზნე სუბიექტებთან წერილობითი კომუნიკაციით, ასევე ონლაინ და მედიასივრცეში არსებული ინფორმაციის თავმოყრის და სისტემატიზაციის გზით. მოხდა მოპოვებული დოკუმენტაციის სისტემატიზაცია, ანალიზი და ძირითადი მიგნებების გამოვლენა. გარდა ამისა, მონიტორინგის პროცესში ჩატარდა ევროკავშირის რეკომენდაციის შესრულების პროცესში უშუალოდ ჩართული მხარეების წარმომადგენლებთან და სპეციალისტებთან 20 ჩაღრმავებული ინტერვიუ.

მონიტორინგის შუალედური ანგარიში სამუშაო შეხვედრაზე განხილულ იქნა დაინტერესებული მხარეების და ექსპერტების მონაწილეობით. ასევე, პროექტის ფარგლებში ჩატარდა სემინარი მედიის წარმომადგენლებისთვის, სადაც განხილულ იქნა მონიტორინგის შუალედური შედეგები. ამ ღონისძიებების შედეგების ასახვისა და ინფორმაციის განახლების შედეგად მომზადდა წინამდებარე საბოლოო დოკუმენტი და შესაბამისი პუბლიკაცია - „ევროკავშირის 12 რეკომენდაციის მე-4 პუნქტის (ანტიკორუფციული მექანიზმების გაძლიერება) შესრულების მონიტორინგის ანგარიში“.

ძირითადი მიგნებები

- ევროკავშირის წევრობის კანდიდატის სტატუსის მისაღებად განსაზღვრული 12-პუნქტიანი რეკომენდაციის შესრულებისთვის საქართველოს პარლამენტმა განსაზღვრა სამუშაო ფორმატი, რომელიც არ იყო შეთანხმებული დაინტერესებულ მხარეებთან. კერძოდ, მმართველმა პარტიამ არ გაითვალისწინა ოპოზიციის მოთხოვნა, რომ პარლამენტის პლენარულ სესიაზე მომხდარიყო სამუშაო გრაფიკის, პირობების და წესების განსაზღვრა;
- "ქართულმა ოცნებამ" არ გაითვალისწინა საპარლამენტო ოპოზიციის დიდი ნაწილის მოთხოვნა, რომ განეხილათ საპარლამენტო პოლიტიკური ჯგუფი „ლელო" - პარტნიორობა საქართველოსთვის" მიერ ადრე ინიცირებული კანონპროექტთა პაკეტი ანტიკორუფციული სამსახურის შესახებ. ეს პაკეტი მომზადდა „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს" (TI) და საერთაშორისო ექსპერტების მონაწილეობით და პარლამენტს მეორედ წარედგინა სტატუსის მისაღებად შესასრულებელი პირობების განსაზღვრამდე ერთი წლით ადრე, 2021 წლის 7 ივნისს (პირველად 2020 წლის აგვისტოში). იურიდიულ საკითხთა კომიტეტი წელიწადზე მეტი ხნის განმავლობაში არ იხილავდა პაკეტს, რამაც ფაქტობრივად ჩააგდო პროექტის საპარლამენტო განხილვა;
- ანტიკორუფციულ პუნქტზე პარლამენტის მიერ შექმნილი სამუშაო ჯგუფის მუშაობა
- არ იყო გამჭვირვალე. ჩატარდა მხოლოდ 3 შეხვედრა, რომლის საოქმო ჩანაწერიც კი არ გამოქვეყნებულა. აღნიშნული ოქმები, რომელიც ჩვენთვის ხელმისაწვდომი მხოლოდ საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვის შედეგად გახდა, არ მოიცავს არანაირ არსებით ინფორმაციას. ამ სხდომების ჩატარების შესახებ პარლამენტის ვებგვერდზე განთავსებულ ინფორმაციაში კი არის მხოლოდ კომისიის თავმჯდომარის თითო ციტატა თითოეულ შეხვედრაზე, რაც არასაკმარისია სხდომის მუშაობის შესახებ წარმოდგენის შესაქმნელად;
- არასამთავრობო სექტორის პროცესში მონაწილეობა იყო პრობლემური, არ იყო სამუშაო ჯგუფის შეხვედრაზე დასწრების საშუალება. საკომიტეტო განხილვები კი ჩატარდა ნაჩქარევად, ძირითადად ღამის საათებში და ანონსი სხდომების დაწყებამდე გავრცელდა რამდენიმე წუთით ადრე. ცვლილებაშეტანილი დოკუმენტები დროულად არ საჯაროვდებოდა, რაცარასამთავრობო ორგანიზაციების საკომიტეტო განხილვებში სრულყოფილ ჩართულობას ხელს უშლიდა;
- მმართველმა პარტიამ არ გაითვალისწინა სამუშაო ჯგუფის მუშაობაში მონაწილე არასამთავრობო ორგანიზაციების და ოპოზიციის არც ერთი წინადადება. მიუხედავად ამისა, პარლამენტის იურიდიული კომიტეტის მიერ ინიცირებული პროექტის ავტორად მითითებულია სამუშაო ჯგუფი;
- ოპოზიციისა და არასამთავრობო სექტორის აზრით, რეკომენდაციების ანტიკორუფციულ პუნქტთან დაკავშირებით სამუშაო ჯგუფის სახელით მომზადებული და იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის მიერ პარლამენტისთვის წარდგენილი საკანონმდებლო ცვლილებათა პროექტი ატარებს «ფორმალურ ხასიათს», რადგან არასაკმარისია ანტიკორუფციული ბიუროს დამოუკიდებლობის გარანტიები და ბიუროს არ მინიჭებია საგამოძიებო ფუნქციები;
- პროექტის პარლამენტის სესიაზე პირველი მოსმენით განხილვისას პარლამენტმა ოპოზიციის და არასამთავრობო სექტორის ცალკეული შენიშვნები გაითვალისწინა. კონკრეტულად, განახორციელებს საჯარო მოხელეთა დეკლარაციების მონიტორინგს; ასევე შეამოწმებს პარტიების მიერ ფინანსების მიღებას და ხარჯვას; მოამზადებს ამ საკითხზე რეკომენდაციებს; შეიმუშავებს მამხილებლის დაცვის ღონისძიებათა გაუმჯობესების შესახებ შესაბამის წინადადებებს. ეს დადებითად შეფასდა არასამთავრობო სექტორის მხრიდან. თუმცა, ოპოზიციას და არასამთავრობო სექტორს საკმარისად არ მიჩნიათ და თვლიან, რომ პრობლემურად დარჩა ბიუროს დამოუკიდებლობის და ბიუროსთვის საგამოძიებო

ფუნქციის არმინიჭების საკითხი, რასაც ოპოზიცია და არასამთავრობო სექტორი არსებითად მიიჩნევენ და თვლიან, რომ ამის გარეშე ბიუროს არსებობა მხოლოდ ფორმალობაა.

- გარდა იმისა, რომ ხელისუფლების ოპონენტთა შეფასებით, ბიუროსთვის საგამოძიებო ფუნქციის არმინიჭება ფუნქციურად ასუსტებს ამ ორგანოს, ასევე ეწინააღმდეგება მეოთხე პუნქტით განსაზღვრულ რეკომენდაციას, რომ მომხდარიყო ფუნქციების ერთი უწყების ხელში თავმოყრა. შესაბამისად, საგამოძიებო ფუნქციის, როგორც ერთ-ერთი ქმედითი ინსტრუმენტის სხვადასხვა უწყებაში გაფანტვა არ პასუხობს ფუნქციების ერთ უწყებაში თავმოყრის რეკომენდაციას.
- ქონებრივი დეკლარაციების და პარტიული ფინანსების შემოწმების ფუნქციის ამ ორგანოსთვის გადაცემა კი, რაც თავისთავად დადებითად ჩაითვალა, ხელისუფლების ოპონენტების მიერ საკმარისად არ მიიჩნევა. მით უმეტეს, რომ არ შესრულდა ევროკავშირის რეკომენდაციის ის ნაწილი, სადაც დეკლარაციის შემვსებთა წრის გაფართოებას ითვალისწინებდა.
- პრობლემად რჩება ამ ბიუროს ანგარიშვალდებულების საკითხი, რადგან პარლამენტის როლი ფაქტობრივად აქაც ამოვარდნილია და ანტიკორუფციული საბჭოს წინაშე ანგარიშვალდებულება, სადაც სწორედ ის მინისტრები შედიან, რომელთა სავარაუდო კორუფციული საკითხები უნდა შეისწავლოს ბიურომ (და არა გამოიძიოს), ბევრ კითხვას აჩენს.
- საერთო ჯამში, 12-პუნქტიანი რეკომენდაციის მეოთხე - ანტიკორუფციულ ღონისძიებათა პუნქტი ფორმალური თვალსაზრისით ნაწილობრივ არის შესრულებული და არსებითი თვალსაზრისით არაეფექტურობისთვის განწირული. ანუ, ვალდებულება ფორმალური თვალსაზრისით შესრულებულია, მაგრამ არ არის გატარებული ის არსებითი ცვლილებები (ბიუროს რეალური დამოუკიდებლობა და საგამოძიებო ფუნქციის მინიჭება), რაც უზრუნველყოფდა ევროკავშირის მიერ მითითებული პრობლემის - მათივე შეფასებით, საქართველოში არსებული მაღალი დონის კორუფციის პრობლემის, გადაჭრას. ამიტომაც შეიძლება ითქვას, რომ ეს არის პუნქტის ფორმალური შესრულების მცდელობა, რომელიც პოზიტიური ფონის პირობებში შესაძლებელია, ჩათვლილიყო, მინიმუმ, ნაწილობრივ შესრულებულად (შემდგომში პროცესების დაკვირვების პირობით).

I – საქართველოს განაცხადი ევროკავშირის წევრობაზე და ევროკავშირის პირობები

2022 წლის 3 მარტს საქართველომ ევროკავშირში გაწევრიანების შესახებ განაცხადი წარადგინა, რასაც 2022 წლის 11 აპრილს მოჰყვა სპეციალური კითხვარის პირველი ნაწილის გადმოგზავნა პოლიტიკურ და ეკონომიკურ კრიტერიუმებზე, ხოლო კითხვარის მეორე ნაწილი - ევროკავშირის კანონთა კრებულთან (EU acquis) დაკავშირებით, 19 აპრილს გადმოიგზავნა. საქართველომ კითხვარს შესაბამისად 2 და 10 მაისს უპასუხა[7].

2022 წლის 17 ივნისს ევროკომისიამ გამოაქვეყნა საქართველოს განაცხადის შეფასება, სადაც ნათქვამია, რომ ასოცირების შეთანხმების, ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის ჩათვლით (AA/DFCTA), შესრულების გზაზე საქართველო თანდათან მიუახლოვდა ევროკავშირის კანონმდებლობის (acquis) მრავალი თავის მნიშვნელოვან ელემენტებს. მთლიანობაში კი საქართველომ შექმნა მყარი საფუძველი შემდგომი დაახლოებისათვის[8].

ევროკომისიამ საქართველოს განაცხადი სამი ძირითადი კრიტერიუმის - პოლიტიკური, ეკონომიკური და წევრობასთან დაკავშირებული ვალდებულებების შესრულების შესაძლებლობები, ფარგლებში შეაფასა[9].

პოლიტიკური და ეკონომიკური კრიტერიუმის შეფასება დაეყრდნო ე.წ. კოპენჰაგენის კრიტერიუმებს, რომელიც პოლიტიკურ ნაწილში მოიცავს დემოკრატიული ინსტიტუტების სტაბილურობას, კანონის უზენაესობას და ადამიანის ძირითადი უფლებების პატივისცემას და დაცვას. ეკონომიკურ ნაწილში კი ითვალისწინებს საბაზრო ეკონომიკის პრინციპებსა და კონკურენციის პირობებს. შეფასებაში საუბარია ამ კომპონენტებში საქართველოს მიერ მიღწეულ შედეგებზე, რაც საკმაოდ შთამბეჭდავად გამოიყურება და ხაზგასმულია არსებული ხარვეზები, რომელთა შესრულება აუცილებელია ევროკავშირთან საქართველოს თავსებადობის თვალსაზრისით[10].

ამ ორი კომპონენტის შეფასების საფუძველზე მოცემულია ევროკომისიის ხედვა „წევრობასთან დაკავშირებული ვალდებულებების შესრულების შესაძლებლობებთან დაკავშირებით“. ევროკომისიის შეფასებით, 2016 წლის შემდეგ, რაც საქართველო მუშაობს ევროკავშირი-საქართველოს ასოცირების შესახებ შეთანხმების და ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი სავაჭრო სივრცის (AA/DFCTA) რეალიზაციაზე, სახელმწიფომ ძალიან ბევრი კანონის ჰარმონიზება შეძლო ევროკავშირის კანონმდებლობასთან. თუმცა, ევროკომისიის შეფასებით, ეს ცალკეულ სექტორებში შედარებით ჩამორჩენაა მაშინ, როცა ზოგან ქვეყანა გაცილებით წინ არის წასული[11]. დასკვნის სახით კი ნათქვამია, რომ „მთლიანობაში, საქართველომ შემდგომი შესაბამისობისთვის მყარი საფუძველი შექმნა“.[12]

აღნიშნული შეფასებების საფუძველზე, ევროკომისია რეკომენდაციას უწევს საქართველოს, რომ მას მიეცეს ევროკავშირის წევრობის პერსპექტივა. კანდიდატის სტატუსი მას უნდა მიენიჭოს მას შემდეგ, რაც მთელი რიგი პრიორიტეტული საკითხებისა იქნება გადაწყვეტილი[13].

2022 წლის 23 ივნისს ევროპარლამენტში უკრაინისთვის, მოლდოვისა და საქართველოსთვის

7 Opinion on the EU membership application by Georgia, (Timeline /key dates), ხელმისაწვდომია https://bit.ly/3EPPju7, ბოლოს ნანახია 01.10.2023

8 Opinion on the EU membership application by Georgia, (Application for membership), ხელმისაწვდომია https://bit.ly/3EPPju7, ბოლოს ნანახია 01.10.2023

9 Commission Opinion on Georgia’s application for membership of the European Union, ხელმისაწვდომია https://bit.ly/3kCfDRD , ბოლოს ნანახია 01.10.2023

10 Commission Opinion on Georgia’s application for membership of the European Union, გვ. 5-13, ხელმისაწვდომია https://bit.ly/3kCfDRD , ბოლოს ნანახია 01.10.2023

11 იქვე, გვ.13-16

12 იქვე, გვ. 17

13 იქვე, გვ. 17-18

ევროკავშირის კანდიდატის სტატუსის მინიჭების საკითხზე დებატები გაიმართა[14]. ევროკომისიის პრეზიდენტმა, ურსულა ფონ დერ ლაიენმა, ევროპარლამენტარების წინაშე გამოსვლისას საქართველოსთან დაკავშირებით ისაუბრა მიღწევებსა და გამოწვევებზე და აღნიშნა, რომ ევროკომისია ურჩევს საბჭოს, „საქართველოს ევროპული პერსპექტივა მიანიჭოს და კანდიდატის სტატუსის მინიჭებამდე, მივუბრუნდეთ და შევაფასოთ, როგორ ასრულებს ქვეყანა რიგ პირობებს“.

ევროპარლამენტმა 23 ივნისს, 23-24 ივნისის სამიტის წინ, 529 ხმით 45-ის წინააღმდეგ (14-მა თავი შეიკავა) მიიღო რეზოლუცია[15], რომელიც მოუწოდებდა ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოებისა და მთავრობების მეთაურებს, რომ უკრაინასა და მოლდოვასთვის „დაუყოვნებლივ“ მიენიჭებინათ ევროკავშირის კანდიდატის სტატუსი. საქართველოსთან დაკავშირებით კი ეს გადაწყვეტილება მას შემდეგ მიიღონ, რაც ქვეყანა ევროკომისიის მიერ განსაზღვრულ პირობებს შეასრულებს[16].

აღსანიშნავია, რომ ევროკომისიის ამ რეკომენდაციიდან მალევე - 2022 წლის 13 ივლისს, ევროპის საბჭოს ანტიკორუფციულმა ორგანომ „სახელმწიფოთა ჯგუფი კორუფციის წინააღმდეგ“ (GRECO) პარლამენტის წევრებთან, მოსამართლეებთან და პროკურორებთან მიმართებით კორუფციის პრევენციის შესახებ ანგარიში გამოაქვეყნა[17]. დოკუმენტი 2021 წლის ანგარიშში ასახული რეკომენდაციების შესრულების მიმართულებით საქართველოს ხელისუფლების მიერ გატარებულ ზომებს აფასებს.

GRECO-ს დასკვნით, ჯამში გაცემული 16 რეკომენდაციიდან საქართველომ ამ დრომდე დამაკმაყოფილებლად შეასრულა ან დამაკმაყოფილებელი წესით დაარეგულირა 8 (მათგან 1 ბოლო ერთ წელში), 6 ნაწილობრივ შეასრულა, 2 კი საერთოდ არ შეუსრულებია.

წინა ანგარიშის მსგავსად, ორი შეუსრულებელი რეკომენდაციიდან ერთი მოსამართლეთა იმუნიტეტის მხოლოდ იმ საქმიანობით შემოფარგვლას გულისხმობს, რომელიც მათ მიერ სასამართლო გადაწყვეტილებების მიღებასთან არის დაკავშირებული. მეორე შეუსრულებელი რეკომენდაცია ქონებრივი დეკლარაციების წარმდგენ პირთა წრის გაფართოებას და მათში ყველა პროკურორის ჩართვას ეხება.

მიღებულ რეზოლუციაში ნათქვამია[18], რომ „სწრაფი გზა“ ევროკავშირის წევრობისთვის არ არსებობს და, რომ გაწევრიანება დამსახურებაზე დაფუძნებულ და სტრუქტურირებულ პროცესად რჩება, რომელიც ევროკავშირის წევრობის კრიტერიუმების შესრულებას მოითხოვს და რეფორმების ეფექტიან განხორციელებაზეა დამოკიდებული.

ევროპარლამენტი მოუწოდებს უკრაინის, მოლდოვისა და საქართველოს ხელისუფლებებს, დააჩქარონ რეფორმები ევროკავშირში გაწევრიანების კრიტერიუმების, რაც შეიძლება, სწრაფად შესასრულებლად.

ევროკომისიის მიერ შემუშავებული რეკომენდაცია ევროპარლამენტმა უცვლელად გაიზიარა და საქართველოსთვის სტატუსის მისაღებად განსაზღვრული პირობები 12 პუნქტად არის გაწერილი[19]. ამ 12-პუნქტიანი რეკომენდაციის მეოთხე პუნქტი მოიცავს ანტიკორუფციულ საკითხებს, რაც მოცემული კვლევის ინტერესის საგანს წარმოადგენს.

---

14 EU Parliament Plenary session, ხელმისაწვდომია https://rb.gy/5mgqm , ბოლოს ნანახია 01.10.2023

15 Resolution on the candidate status of Ukraine, the Republic of Moldova and Georgia, EU Parliament, ხელმისაწვდომია https://bit.ly/3J2M05i, ბოლოს ნანახია 01.10.2023

16 იქვე

17 დანართი შესაბამისობის მეორე ანგარიშზე (საქართველო), შეფასების მეოთხე ანგარიში კორუფციის პრევენცია პარლამენტის წევრებთან, მოსამართლეებთან და პროკურორებთან მიმართებით, მიღებულია GRECO-ს მიერ 91-ე პლენარულ სესიაზე, სტრასბურგი, 2022 წლის 13 – 17 ივნისი, ხელმისაწვდომია https://bit.ly/3ZLDjlB , ბოლოს ნანახია 01.10.2023

18 Resolution on the candidate status of Ukraine, the Republic of Moldova and Georgia, EU Parliament, ხელმისაწვდომია https://bit.ly/3J2M05i, ბოლოს ნანახია 01.10.2023

19 Opinion on the EU membership application by Georgia, EU Commission, ხელმისაწვდომია https://rb.gy/p24ob , ბოლოს ნანახია 01.10.2023

II – მეოთხე პუნქტი – კორუფციასთან ბრძოლა

მოცემული კვლევის კონკრეტულ მიზანს ამ 12-პუნქტიანი რეკომენდაციის მეოთხე პუნქტის შესრულების მონიტორინგი წარმოადგენს. შესაბამისად, სამუშაოს პირველი ნაწილი დაეთმო მეოთხე პუნქტის დეტალურ ანალიზს, თუ ანტიკორუფციული ღონისძიებებისთვის რა რეკომენდაციები გვაქვს და შესრულებისას რა უნდა გვქონოდა სამიზნედ.

ევროკომისიის რეკომენდაციაში კორუფციასთან ბრძოლის პუნქტში არის კონკრეტულად შემდეგი ჩანაწერი:

[უნდა მოხდეს] ანტიკორუფციული სააგენტოს დამოუკიდებლობის გაძლიერება ყველა ძირითადი ანტიკორუფციული ფუნქციის გაერთიანებით, რომელიც მიმართული იქნება განსაკუთრებით მაღალი დონის კორუფციული შემთხვევების მკაცრად გამოძიებაზე; ახალი სპეციალური საგამოძიებო სამსახურისა და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურის აღჭურვა მათი მანდატის შესაბამისი რესურსებით და მათი ინსტიტუციური დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფა[20].

გარდა ამ რეკომენდაციისა, სადაც კონკრეტულად არის ჩამოყალიბებული, თუ რა არის გასაკეთებელი, ევროკომისიას მიმოხილული აქვს ქვეყანაში კორუფციასთან დაკავშირებული მდგომარეობა პარალელურად გამოქვეყნებულ მეორე, შედარებით ვრცელ დოკუმენტში[21], სადაც შეფასებულია საქართველოს განაცხადი ქვეყანაში არსებული მდგომარეობის მიხედვით. შეფასება ჩაშლილია საკითხების მიხედვით (იხ. შესავალი). პოლიტიკური ნაწილის შეფასებაში შედის „კანონის უზენაესობა“, რომლის ცალკე ქვეთავს წარმოადგენს „კორუფციასთან ბრძოლა“[22], სადაც არის შემდეგი ჩანაწერი:

„საქართველომ კორუფციის წინააღმდეგ გაატარა არსებითი საკანონმდებლო რეფორმები, ევროკავშირის კანონმდებლობასთან და საერთაშორისო ნორმებთან დაახლოებით. ის (საქართველო) არის კორუფციის წინააღმდეგ ევროპის საბჭოს სახელმწიფოთა ჯგუფის (GRECO) და ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD/ACN) ანტიკორუფციული ქსელის მონაწილე სახელმწიფო. საქართველო არის ყველა ძირითადი ანტიკორუფციული საერთაშორისო კონვენციის, მათ შორის გაეროს კორუფციის წინააღმდეგ კონვენციის (UNCAC) მონაწილე. კორუფცია რჩება იმ საკითხად, რომელიც მუდმივ ყურადღებას მოითხოვს.

კორუფციის შემთხვევების მნიშვნელოვანი ნაწილი, რომელშიც მონაწილეობდნენ დაბალი და საშუალო დონის თანამდებობის პირები, წარმატებით იქნა აღკვეთილი, პირველ რიგში, სახელმწიფო შესყიდვების სფეროში.

მოქმედებს საჯარო მოხელეთა ქონებრივი დეკლარაციის სისტემა და კანონმდებლობით რეგულირდება ინტერესთა კონფლიქტის და მამხილებელთა დაცვის საკითხები. უნდა გაუმჯობესდეს კანონის მოქმედების სფერო, რომელიც ეხება ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციას, მის იმპლემენტაციას და მონიტორინგს (რადგან არსებული სისტემით ოჯახის წევრები არ იფარება) და მამხილებელთა დაცვა საჭიროებს გაძლიერებას. არ არსებობს ერთი დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სააგენტო, რომელიც დამოუკიდებლად განიხილავს ინტერესთა კონფლიქტის საკითხებს, მოახდენს დეკლარირებული აქტივების შემოწმებას, განახორციელებს პოლიტიკური პარტიების ხარჯების აუდიტს და მამხილებელთა დაცვას. საჭიროა გაძლიერდეს ადმინისტრაციული შესაძლებლობები პარტიების დაფინანსებისა და საარჩევნო კამპანიის დაფინანსებაზე ეფექტური კონტროლის მისაღწევად.

არ არსებობს სპეციალიზებული სამართალდამცავი ორგანოები, პროკურატურა ან სპეციალიზებული სასამართლოები, რომლებიც იმუშავებდნენ მაღალი დონის კორუფციის წინააღმდეგ. მეტი უნდა გაკეთდეს ამ სფეროში გამოძიების გასაძლიერებლად. ანტიკორუფციული უწყება (ორგანო) სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურების შემადგენლობაში შედის. არსებული პოლიტიკის განხორციელება გრძელდება, მაგრამ

20 Opinion on the EU membership application by Georgia, EU Commission, ხელმისაწვდომია https://rb.gy/p24ob , ბოლოს ნანახია 01.10.2023

21 Commission Opinion on Georgia’s application for membership of the European Union, ხელმისაწვდომია https://bit.ly/3kCfDRD , ბოლოს ნანახია 01.10.2023

22 იქვე, გვ.8-9

ანტიკორუფციულ პოლიტიკაზე საქართველოში უარყოფითად მოქმედებს ის, რომ ეროვნული ანტიკორუფციული საბჭო 2019 წლის შემდეგ არ შეკრებილა. 2021 წლის დასაწყისიდან საბჭოს სამდივნო იუსტიციის სამინისტროდან მთავრობის ადმინისტრაციაში გადავიდა და ჯერ კიდევ არ არის დაკომპლექტებული. ახალი ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგია და 2021-2022 წლების სამოქმედო გეგმა ჯერ არ არის შემუშავებული.

რაც შეეხება მაღალი დონის კორუფციულ საქმეებს, 2020 წლიდან დღემდე გამოტანილია 28 განაჩენი, საიდანაც 21 პირი კორუფციაში დამნაშავედ იქნა ცნობილი, მათ შორის მინისტრის მოადგილე, რაიონული პროკურორის მოადგილე, გამგებლები და საკრებულოს წევრები. მეტი უნდა გაკეთდეს მაღალი დონის კორუფციასთან საბრძოლველად და, კერძოდ, დიდი ინტერესების როლისა და გავლენის აღმოსაფხვრელად, როგორც ეკონომიკურ, ისე პოლიტიკურ სფეროებში".

ევროკომისიის ამ ჩანაწერებს თუ შევაჯამებთ, ჩანს, რომ აქცენტირებულია ის კონკრეტული საკითხები, რაც დღეს პრობლემურია და ხელს უშლის კორუფციასთან ეფექტიან ბრძოლას და აქვე არის გამოკვეთილი, თუ რა არის გასაკეთებელი. ცალსახაა, რომ მთავარ პრობლემად მიჩნეულია მაღალი დონის კორუფცია და ამ პრობლემის მოსაგვარებლად აუცილებელია, გაკეთდეს შემდეგი:

- უნდა არსებობდეს ერთი დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სააგენტო, რომელიც დამოუკიდებლად განიხილავს ინტერესთა კონფლიქტის საკითხებს, მოახდენს დეკლარირებული აქტივების შემოწმებას, განახორციელებს პოლიტიკური პარტიების ხარჯების აუდიტს და მამხილებელთა დაცვას;
- ამისთვის კი უნდა გაძლიერდეს ადმინისტრაციული შესაძლებლობები - ჰქონდეს საგა-მოძიებო ფუნქცია, რადგან ცალსახად წერია, რომ „მეტი უნდა გაკეთდეს ამ სფეროში გამოძიების გასაძლიერებლად“.
- საჯარო მოხელეების ქონებრივ დეკლარაციაში უნდა მოხვდნენ მათი ოჯახის რეალური წევრები;
- გაძლიერდეს მამხილებელთა დაცვა.

III – მეოთხე პუნქტის შესრულების მიმდინარეობა

1. პროცესის ქრონოლოგია

ევროკავშირის წევრობის კანდიდატის სტატუსის ვერმიღებას ხელისუფლების, ოპოზიციის და სამოქალაქო საზოგადოების მხრიდან განსხვავებული რეაქციები მოჰყვა. საქართველოს პრემიერმინისტრმა, ირაკლი ღარიბაშვილმა, 24 ივნისს საგანგებოდ გამართულ ბრიფინგზე თქვა[23], რომ „ჩვენმა ქვეყანამ მიიღო ის, რაც დავიმსახურეთ“ და რომ „ეს არის დამსახურებული მიღწევა“. მანვე ხაზი გაუსვა, რომ მმართველი გუნდი მზად არის, განახორციელოს ყველა ის რეფორმა, რომელიც ქვეყანას ევროკომისიამ კანდიდატის სტატუსის მინიჭების წინაპირობად დაუყენა. არასამთავრობო სექტორმა და ოპოზიციამ კი კანდიდატის სტატუსის ვერმიღებაში ხელისუფლება დაადანაშაულეს[24] და 24 ივნისს პარლამენტთან აქცია გაიმართა, სადაც აქციის ორგანიზატორებმა პრემიერ ირაკლი ღარიბაშვილსა და მის მთავრობას გადადგომისთვის ერთკვირიანი ვადა მისცეს და „ტექნიკური“ მთავრობის ფორმირება მოითხოვეს, რომელიც ქვეყანას ევროკავშირის კანდიდატის სტატუსის მიღების გზაზე უხელმძღვანელებდა[25], თუმცა, უშედეგოდ.[26]

1 ივლისს „ქართული ოცნების“ ცენტრალურ ოფისში გამართულ ბრიფინგზე მმართველი პარტიის თავმჯდომარემ, ირაკლი კობახიძემ ევროკომისიის მიერ კანდიდატის სტატუსის მისაღებად გაწერილი 12-პუნქტიანი რეკომენდაციების შესრულების გეგმა წარადგინა.[27]

პრეზიდენტი სალომე ზურაბიშვილი[28] და ოპოზიცია ევროკავშირის კანდიდატობისთვის „ოცნების“ გეგმას სკეპტიკურად შეხვდნენ[29]. არასამთავრობო ორგანიზაციების ჯგუფმა კი ევროკავშირის კანდიდატის სტატუსის მოსაპოვებლად ევროკომისიის 12 რეკომენდაციის/პრიორიტეტის შესასრულებლად დეტალური სამოქმედო გეგმა შეიმუშავა.[30]

7 ივლისს პარლამენტის თავმჯდომარემ ევროკომისიის რეკომენდაციების შესრულების საკითხზე საპარლამენტო ოპოზიციის ნაწილთან პირველი სამუშაო შეხვედრა გამართა[31]. შეხვედრას ესწრებოდნენ იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის თავმჯდომარე, ანრი ოხანაშვილი, ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტის თავმჯდომარე, მიხეილ სარჯველაძე, ანა ბუჩუკური „პარტიიდან საქართველოსთვის“; „მოქალაქეების“ დეპუტატი ლევან იოსელიანი; „რესპუბლიკელების“ დეპუტატი ხათუნა სამნიძე და „გირჩის“ დეპუტატი სანდრო რაქვიაშვილი. შეხვედრაში არ მონაწილეობდნენ „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის“, „ლელოსა“ და „სტრატეგია აღმაშენებლის“ დეპუტატები.

12 ივლისს ხუთმა არასამთავრობო ორგანიზაციამ („დემოკრატიის ინდექსი - საქართველო“, „დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტი“ (DRI), „საქართველოს სასამართლოს

23 პრემიერმინისტრ ირაკლი ღარიბაშვილის ბრიფინგი, პირდაპირი ეთერი ჩანაწერი, 2022 წლის 24 ივნისი, ხელმისაწვდომია https://rb.gy/tfzrl , ბოლოს ნანახია 01.10.2023

24 არასამთავრობოები კანდიდატის სტატუსის ვერმიღების გამო ხელისუფლებას აკრიტიკებენ, civil.ge, 2022 წლის 24 ივნისი, ხელმისაწვდომია https://bit.ly/3kGYlCW

25 პროევროპული აქციის მონაწილეები პრემიერისა და მთავრობის გადადგომას ითხოვენ, civil.ge, 2022 წლის 24 ივნისი, ხელმისაწვდომია https://bit.ly/3ZAUlCy , ბოლოს ნანახია 01.10.2023

26 პრო-ევროპული აქციის სამომავლო გეგმები და „ოცნების“ პასუხი, civil.ge, 2022 წლის 4 ივლისი, ხელმისაწვდომია https://bit.ly/3y1K6f4 , ბოლოს ნანახია 01.10.2023

27 „ქართული ოცნების“ თავმჯდომარის, ირაკლი კობახიძის განცხადება, პირდაპირი ეთერის ჩანაწერი, 2022 წლის 1 ივლისი, ხელმისაწვდომია https://rb.gy/pwq94 , ბოლოს ნანახია 01.10.2023

28 რეზიდენტ სალომე ზურაბიშვილის განცხადება, პრეზიდენტის ფეისბუკგვერდი, 2022 წლის 3 ივლისი, ხელმისაწვდომია https://bit.ly/3mhojgI , ბოლოს ნანახია 01.10.2023

29 პრეზიდენტი და ოპოზიცია ევროკავშირის კანდიდატობისთვის „ოცნების“ გეგმას სკეპტიკურად შეხვდნენ, civil.ge, 2022 წლის 4 ივლისი, ხელმისაწვდომია https://bit.ly/3kKWBIH , ბოლოს ნანახია 01.10.2023

30 2 ნაბიჯი ევროკავშირის კანდიდატობისთვის, 22 არასამთავრობო ორგანიზაციის განცხადება, გამოქვეყნებულია „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს“ ვებგვერდზე, 2022 წლის 3 ივლისი, ხელმისაწვდომია https://bit.ly/3J3ouUP , ბოლოს ნანახია 01.10.2023

31 ქართულმა ოცნებამ ოპოზიციის ნაწილთან ევროკომისიის რეკომენდაციების შესრულებაზე იმსჯელა, civil.ge, 2022 წლის 8 ივლისი, ხელმისაწვდომია https://bit.ly/3J8rYGs , ბოლოს ნანახია 01.10.2023

გუშაგი“, „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია“, „მედიაომბუდსმენი“) 12-პუნქტიანი რეკომენდაციების შესრულების პროცესში ხელისუფლებასთან თანამშრომლობის მზაობა გამოხატა[32].

13 ივლისს საპარლამენტო ოპოზიციური პარტიებისა და დამოუკიდებელი დეპუტატების ნაწილმა საქართველოს პრეზიდენტს, სალომე ზურაბიშვილს, ერთობლივი განცხადებით მიმართა, რომ ევროკომისიის მიერ გაცემული 12 რეკომენდაციის შესასრულებლად საჭირო საკანონმდებლო ცვლილებებზე მსჯელობისთვის რიგგარეშე საპარლამენტო სხდომა მოეწვია[33]. 15 ივლისს ზურაბიშვილმა განაცხადა[34], რომ რიგგარეშე სესიის მოწვევის განკარგულებას ხელი მოაწერა[35]. თუმცა, „ქართული ოცნება“ სხდომას არ დაესწრო და ქვორუმის არარსებობის გამო, სესია ვერ ჩატარდა[36].

25 ივლისს საპარლამენტო ოპოზიციის ნაწილმა 12-პუნქტიანი რეკომენდაციების შესასრულებლად საჭირო საკანონმდებლო ცვლილებათა პაკეტების მოსამზადებლად არასამთავრობო სექტორთან და ექსპერტებთან ერთად, მმართველი პარტიის მიერ შექმნილი ჯგუფებისა და კომისიების პარალელურად, ალტერნატიული სამუშაო პროცესი დაიწყო[37].

პარალელურ სამუშაო პროცესში ჩართულნი იყვნენ „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა“; „ლელო საქართველოსთვის“; „სტრატეგია აღმაშენებელი“; „პარტია საქართველოსთვის“; ასევე, დამოუკიდებელი დეპუტატები – თამარ ჩარკვიანი; თამარ კორძაია; შალვა შავგულიძე და არმაზ ახვლედიანი. პროცესში არ მონაწილეობდნენ – გირჩი; მოქალაქეები და ევროპელი სოციალისტები.

28 ივლისს სამოქალაქო საზოგადოების მიერ დაფუძნებულ ინიციატივაში „გადადგი ნაბიჯი ევროპისკენ“ გაერთიანებულმა არასამთავრობო ორგანიზაციებმა 12-პუნქტიანი რეკომენდაციების შესრულების ახალი გეგმა წარმოადგინეს[38].

დოკუმენტს ხელს 23 არასამთავრობო ორგანიზაცია აწერს, მათ შორის, „სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება“; „ღია საზოგადოების ფონდი“; „საერთაშორისო გამჭვირვალობა-საქართველო“; „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია“, „საქართველოს დემოკრატიული ინიციატივა“ და სხვა.

2. წინადადებები მეოთხე პუნქტთან დაკავშირებით

საერთო ჯამში, ვიდრე პარლამენტში 12 პუნქტთან დაკავშირებით მმართველი პარტიის მიერ წარდგენილი სამუშაო გეგმის განხორციელება დაიწყებოდა, გამოიკვეთა, რომ არსებობდა 3 კონკრეტული წინადადება, საიდანაც ორი იყო არასამთავრობო სექტორის და ფაქტობრივად იდენტური. ეს ხედვები უშუალოდ ანტიკორუფციულ მუხლთან დაკავშირებით ასეთი იყო:

32 ხელმომწერი ორგანიზაციები ადასტურებენ მზაობას, ჩაერთონ ევროკომისიის რეკომენდაციების დროული და სრულყოფილი შესრულების პროცესში, 5 არასამთვრობო ორგანიზაციის განცხადება, გამოქვეყნებულია „დემოკრატიის ინდექსის“ ვებგვერდზე, 2022 წლის 12 ივლისი, ხელმისაწვდომია https://bit.ly/3ZA50xG , ბოლოს ნანახია 01.10.2023

33 საპარლამენტო ოპოზიცია მიმართავს პრეზიდენტს, რომ რიგგარეშე საპარლამენტო სხდომა მოიწვიოს, civil.ge, 2022 წლის 13 ივლისი, ხელმისაწვდომია https://bit.ly/3y1pZxD , ბოლოს ნანახია 01.10.2023

34 პრეზიდენტის ბრიფინგი პარლამენტის რიგგარეშე სესიის მოწვევის შესახებ, პრეზიდენტის ვებგვერდი, 2022 წლის 15 ივლისი, ხელმისაწვდომია https://bit.ly/3YcQg6M , ბოლოს ნანახია 01.10.2023

35 საქართველოს პრეზიდენტის განკარგულება პარლამენტის რიგგარეშე სესიის მოწვევის შესახებ, 2022 წლის 15 ივლისი, ხელმისაწვდომია https://bit.ly/3ZgIMSs , ბოლოს ნანახია 01.10.2023

36 ქართული ოცნება პრეზიდენტის მიერ მოწვეულ რიგგარეშე სესიას არ დაესწრება, civil.ge, 2022 წლის 18 ივლისი, ხელმისაწვდომია https://bit.ly/3IM3PV1 , ბოლოს ნანახია 01.10.2023

37 ოპოზიციის ნაწილმა ევროკომისიის რეკომენდაციების შესრულებისთვის ალტერნატიული სამუშაო პროცესი დაიწყო, civil.ge, 2022 წლის 25 ივლისი, ხელმისაწვდომია https://bit.ly/3y3NkP1 , ბოლოს ნანახია 01.10.2023

38 12 ნაბიჯი ევროკავშირის კანდიდატობისთვის, არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ შემუშავებული სამოქმედო გეგმა, ხელმისაწვდომია https://bit.ly/3kIh7cY, ბოლოს ნანახია 01.10.2023

„ქართული ოცნების“ გეგმა	12 არასამთავრობო ორგანიზაციის ხედვა	“გადადგი ნაბიჯი ევროპისკენ“ გაერთიანებული არასამთავრობო ორგანიზაციების ხედვა
საქართველოს პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტთან შეიქმნება სამუშაო ჯგუფი, რომელიც მოამზადებს ანტიკორუფციული ფუნქციების კონსოლიდაციის კონცეფციას და წინადადებებს სპეციალური საგამოძიებო სამსახურისა და პერსონალურ მონაცემთა სამსახურის შემდგომი ინსტიტუციური გაძლიერების უზრუნველსაყოფად. სამუშაო ჯგუფის შემადგენლობაში იქნებიან პარლამენტის წევრები ყველა საპარლამენტო პარტიიდან, აგრეთვე მთავრობის ადმინისტრაციის, პროკურატურის, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურისა და სამოქალაქო სექტორის წარმომადგენლები. შესაბამისი კანონპროექტები პარლამენტს ინიციატივის წესით წარედგინება არა უგვიანეს 19 ოქტომბრისა, ხოლო პარლამენტის მიერ მიიღება 1 დეკემბრამდე	**ანტიკორუფციული სტრუქტურების გაძლიერება** - პარლამენტში უკვე ინიცირებულია კანონპროექტი, რომელიც სხვადასხვა ინსტიტუტებში გაფანტულ სამ ანტიკორუფციულ დეპარტამენტს გააერთიანებს. მის მიღებას მმართველი პარტიის მხარდაჭერა ესაჭიროება. ამასთან, უნდა შეიცვალოს სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის უფროსისა და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურის უფროსის დანიშვნის წესი და კანდიდატების დანიშვნა პარლამენტის მიერ პოლიტიკური კონსენსუსის საფუძველზე უნდა მოხდეს. ანტიკორუფციული სტრუქტურების გაძლიერება - პარლამენტში უკვე ინიცირებულია კანონპროექტი, რომელიც სხვადასხვა ინსტიტუტებში გაფანტულ სამ ანტიკორუფციულ დეპარტამენტს გააერთიანებს. მის მიღებას მმართველი პარტიის მხარდაჭერა ესაჭიროება. ამასთან, უნდა შეიცვალოს სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის უფროსისა და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურის უფროსის დანიშვნის წესი და კანდიდატების დანიშვნა პარლამენტის მიერ პოლიტიკური კონსენსუსის საფუძველზე უნდა მოხდეს.	**გააძლიეროს ანტიკორუფციული სააგენტოს დამოუკიდებლობა, რომელიც თავს მოუყრის ყველა საკვანძო ანტიკორუფციულ ფუნქციას, განსაკუთრებით:** 1. ანტიკორუფციული სააგენტო - ეროვნული ანტიკორუფციული საგენტოს შესახებ კანონპროექტი, რომელიც უკვე ინიცირებულია პარლამენტში, აერთიანებს სამ ანტიკორუფციულ დეპარტამენტს, რომლებიც ამჟამად გაფანტულია სხვადასხვა ინსტიტუტებში (ანტიკორუფციული სააგენტო – სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის დეპარტამენტი; სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის პოლიტიკური პარტიების ფინანსური მონიტორინგის დეპარტამენტი და საჯარო სამსახურის ბიუროს ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციის მონიტორინგის დეპარტამენტი) და აყალიბებს დამოუკიდებელ ინსტიტუტს, რომელსაც ევალება კორუფციასთან, მათ შორის მაღალი დონის კორუფციასთან ბრძოლა; 2. სპეციალური საგამოძიებო სამსახურისა და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურის გაძლიერება – სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის უფროსის და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურის უფროსის დანიშვნის წესი უნდა შეიცვალოს. კანდიდატების დანიშვნა უნდა მოხდეს პარლამენტის მიერ პოლიტიკური კონსენსუსის საფუძველზე (შესაძლოა პარლამენტის 3/5-ის უმრავლესობით).

3. ანტიკორუფციული ღონისძიებების ჯგუფი

4 აგვისტოს საქართველოს პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტმა, ევროკავშირის წევრობის კანდიდატის სტატუსის საქართველოსთვის მისანიჭებლად განსახორციელებელი შესაბამისი საკანონმდებლო ცვლილებების მომზადების მიზნით, საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 46-ე მუხლით[39] გათვალისწინებული 5 სამუშაო ჯგუფი შექმნა[40], მათ შორის "ანტიკორუფიულ ღონისძიებათა ჯგუფი".

სამუშაო ჯგუფების შემადგენლობაში შევიდნენ ფრაქცია „ქართული ოცნების“ და საპარლამენტო ოპოზიციის წევრები, ასევე, სამოქალაქო საზოგადოების (აღმოსავლეთ

39 პარლამენტის რეგლამენტი, ხელმისაწვდომია https://bit.ly/3kIEkf6 , ბოლოს ნანახია 01.10.2023

40 იურიდიულ საკითხთა კომიტეტმა ევროკავშირის მიერ განსაზღვრული 12 პირობის შესასრულებლად 5 სამუშაო ჯგუფი შექმნა, პარლამენტის ვებგვერდი, 2022 წლის 4 აგვისტო, ხელმისაწვდომია https://bit.ly/3J7cRNH, ბოლოს ნანახია 01.10.2023

პარტნიორობის სამოქალაქო საზოგადოების ფორუმის საქართველოს ეროვნული პლატფორმის) და სახელმწიფო უწყებების წარმომადგენლები, აგრეთვე, სხვა დაინტერესებული პირები.

საპარლამენტო ოპოზიციიდან სამუშაო ჯგუფების საქმიანობაში მონაწილეობდნენ: „მოქალაქეების“, „ევროპელი სოციალისტების“ და, „გირჩის“ წარმომადგენლები, ასევე, უფრაქციო პარლამენტის წევრები.

სამუშაო ჯგუფებში მონაწილეობაზე უარი თქვა საპარლამენტო ოპოზიციის დიდმა ნაწილმა - „ნაციონალურმა მოძრაობამ“, „ლელომ“ და „სტრატეგია აღმაშენებელმა“.

ასევე ითქვა, რომ საქართველოს პრეზიდენტის წარმომადგენლები, მათ მიერ გამოთქმული სურვილის შესაბამისად, მონიტორინგს გაუწევენ სამუშაო ჯგუფების საქმიანობას. სურვილის შემთხვევაში, პროცესის მონიტორინგის შესაძლებლობა, ასევე, ექნებათ საერთაშორისო ორგანიზაციებს, მათ შორის, ამერიკის შეერთებული შტატების საელჩოს და ევროპის საბჭოს წარმომადგენლებს.

სამუშაო ჯგუფის შემადგენლობა და სამუშაო ფორმატი

ანტიკორუფციულ საკითხზე მომუშავე სამუშაო ჯგუფი განისაზღვრა შემდეგი შემადგენლობით:

1. ანრი ოხანაშვილი – სამუშაო ჯგუფის ხელმძღვანელი (იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის თავმჯდომარე, საპარლამენტო ფრაქციის „ქართული ოცნება“);
2. დავით მათიკაშვილი (იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის თავმჯდომარის პირველი მოადგილე, საპარლამენტო ფრაქციის „ქართული ოცნება“);
3. ალექსანდრე ტაბატაძე (თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის თავმჯდომარის პირველი მოადგილე, საპარლამენტო ფრაქციის „ქართული ოცნება“);
4. ნინო იობაშვილი (ევროპასთან ინტეგრაციის კომიტეტის თავმჯდომარის მოადგილე, საპარლამენტო ფრაქციის „ქართული ოცნება“);
5. ავთანდილ ენუქიძე (საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარის მოადგილე, საპარლამენტო პოლიტიკური ჯგუფის „ევროპელი სოციალისტები“);
6. შალვა კერესელიძე (საქართველოს პარლამენტის წევრი);
7. საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის წარმომადგენელი;
8. საქართველოს პროკურატურის წარმომადგენელი;
9. საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის 2 წარმომადგენელი;
10. საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს წარმომადგენელი;
11. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის წარმომადგენელი;
12. ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის წარმომადგენელი;
13. სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციის წარმომადგენელი.

სამუშაო ჯგუფის ხელმძღვანელის, ანრი ოხანაშვილის განმარტებით, სამუშაო ჯგუფის წევრად წარმომადგენლის დასახელების შეთავაზება სამუშაო ჯგუფის შექმნამდე განხორციელდა ყველა საპარლამენტო ფრაქციისა და საპარლამენტო პოლიტიკური ჯგუფის მიმართ, ხოლო სამუშაო ჯგუფის წევრებად სამოქალაქო საზოგადოების წარმომდგენელთა (2 ორგანიზაციის) დასახელების უფლება განისაზღვრა აღმოსავლეთ პარტნიორობის სამოქალაქო საზოგადოების ფორუმის საქართველოს ეროვნული პლატფორმისათვის.

სამუშაო ჯგუფში სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენელთა 2 წევრით განსაზღვრა, ოხანაშვილის განმარტებით, მოხდა იმისთვის, რომ ჯგუფში ხალხმრავლობას სამუშაო პროცესისთვის ხელი არ შეეშალა. წარმომადგენელთა შერჩევის უფლება კი „ეროვნულ პლატფორმას“ ევროკავშირთან პარტნიორობის გამო მიეცა (პირადი ინტერვიუ I[41]).

41 ინტერვიუები დანომრილია ინტერვიუერთა დანართში მოცემული სიის მიხედვით

4. სამუშაო პროცესის გამჭვირვალობის და ჩართულობის პრობლემა

სამუშაო ჯგუფებში და მათ შორის, ანტიკორუფციულ ჯგუფში მონაწილეობაზე უარი თქვა საპარლამენტო ოპოზიციის დიდმა ნაწილმა - „ნაციონალურმა მოძრაობამ“, „ლელომ“ და „სტრატეგია აღმაშენებელმა“. ამ შემთხვევაში არგუმენტად დასახელდა ის, რომ „ლელოს“ მიერ პარლამენტში ერთი წლით ადრე - 2021 წლის ივნისში დაინიცირდა[42] „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს“ ავტორობით მომზადებული კანონპროექტთა პაკეტი „ეროვნული ანტიკორუფციული სააგენტოს შესახებ“ და ერთი წლის განმავლობაში მისი განხილვაც კი არ დაწყებულა - პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტი ყოველ თვე 30 დღით ითხოვდა[43] განხილვის დაწყების გადავადებას და შესაბამისად, მოითხოვეს, რომ მუშაობა ამ პროექტის ირგვლივ მომხდარიყო (პირადი ინტერვიუ IV, VI, XIII და XIV)[44].

„ოპონენტები, ვინც ამ პროცესის საწინააღმდეგოდ მოქმედებენ, ისინი პირდაპირ ეწინააღმდეგებიან პირველ პუნქტს, რასაც ჰქვია დეპოლარიზაცია, ვინაიდან ალტერნატიული ე.წ. ჯგუფების შექმნა, რომელსაც არც პოლიტიკური და არც სამართლებრივი ლეგიტიმაცია არ გააჩნია, სხვა არაფერია, თუ არა პოლარიზაცია და ამ პოლარიზაციის გაღრმავება. ჩვენ ვმოქმედებთ ჩვენი პასუხისმგებლობის ფარგლებში და ჩვენი პასუხისმგებლობის შესაბამისად ინტენსიურ სამუშაო პროცესზე გადავდივართ“ – აღნიშნა სამუშაო ჯგუფის პირველ სხდომაზე ანრი ოხანაშვილმა[45].

მას შემდეგ, რაც სამუშაო ჯგუფმა მუშაობა დაასრულა, შეფასება არმონაწილეობაზე ფაქტობრივად არ შეცვლილა და მათ შორის არც პროცესში მონაწილე ოპოზიციის. „ძალიან სამწუხაროა, რომ ოპოზიციური პარტიები ამ სამუშაო ჯგუფში არ შემოვიდნენ, რომ შემოსულიყვნენ, დარწმუნებული ვარ, ბევრად უფრო შედეგიანი და ნაყოფიერი იქნებოდა“ - ამბობს სამუშაო ჯგუფის წევრი, შალვა კერესელიძე, „საქართველოსთვის“ (პირადი ინტერვიუ III).

მათი შეფასებით, ოპოზიციის მონაწილეობა ხელისუფლებას არ მისცემდა იმის თქმის საშუალებას, რომ ოპოზიციამ პროცესის ჩაშლა სცადა და მეორე, მათი მონაწილეობა შედეგისთვის უფრო ნაყოფიერი იქნებოდა (პირადი ინტერვიუ III, VII, XIII).

მმართველი პარტიის წარმომადგენელი და სამუშაო ჯგუფის თავმჯდომარე, ანრი ოხანაშვილი ამბობს, რომ ოპოზიციის ნაწილის არმონაწილეობას „შეაფასებს საზოგადოება“, რადგან „ოპოზიციის ჩართულობა უზრუნველყოფილი იყო ცალკეული ოპოზიციური წარმომადგენლების მიერ. სამოქალაქო საზოგადოების ნაწილი ერთი პერიოდი ესწრებოდა, შემდგომ აღარ“. ეს შედეგზე აისახა თუ არა, ამბობს, რომ „ვერ აისახა იმ თვალსაზრისით, რომ მეოთხე პუნქტში რაც იყო ნათქვამი, ჩვენ იმას მივყვებით, თუმცა, მათი მონაწილეობა რომ ყოფილიყო, რა თქმა უნდა, ეს იქნებოდა უფრო კარგი აზრთა მრავალფეროვნებისთვის“ (პირადი ინტერვიუ I).

სამუშაო ჯგუფში არმონაწილე ოპოზიციის არგუმენტი კი ის არის, რომ შედეგებმა აჩვენა მათი გადაწყვეტილების მართებულობა, რადგან ვინც მონაწილეობდა, მათი არც ერთი მოსაზრება და რეკომენდაცია არ იქნა გათვალისწინებული (პირადი ინტერვიუ IV, V, VI, VII, VIII).

„როდესაც ჯგუფებში მუშაობაზე არის საუბარი, ვსვამ კითხვას, ვინც შევიდა და მიიღო მონაწილეობა, კიდევ ერთხელ ვამბობ, არავის განვსჯი, დაასახელონ, ვისი რომელი მოსაზრება გაითვალისწინა „ქართულმა ოცნებამ“ ამ სამუშაო ჯგუფებში“ - ამბობს „ლელოს“ წარმომადგენელი, ანა ნაცვლიშვილი (პირადი ინტერვიუ IV).

ამის მიუხედავად, ანრი ოხანაშვილი ამბობს, რომ „პროცესი იყო გამჭვირვალე, ჩართულობა იყო უზრუნველყოფილი“ (პირადი ინტერვიუ I).

---

42 კანონპროექტი „ეროვნული ანტიკორუფციული სააგენტოს შესახებ“, პარლამენტის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია https://bit.ly/3ZBNuZC, ბოლოს ნანახია 01.10.2023

43 ანტიკორუფციულ ჯგუფთან დაკავშირებით პარლამენტის ვებგვერდზე გამოქვეყნებული ინფორმაციები, ხელმისაწვდომია https://bit.ly/3L69lnY, ბოლოს ნანახია 01.10.202

44 ამის შესახებ არაერთი განცხადება გაკეთდა მედიაშიც

45 დეოლიგარქიზაციის სამუშაო ჯგუფს ანრი ოხანაშვილი უხელმძღვანელებს, netgazeti.ge, 2022 წლის 4 აგვისტო, ხელმისაწვდომია https://bit.ly/41NX6CI, ბოლოს ნანახია 01.10.2023

თუმცა, ოპოზიცია სწორედ გაუმჭვირვალობის და ჯგუფის მუშაობის წესის ბუნდოვანების პრობლემაზე საუბრობს.

ანა ნაცვლიშვილის თქმით, ამ სამუშაო ჯგუფის შექმნა იყო გაუმჭვირვალე და ხარვეზიანი, არ ჰქონდა დადგენილი გადაწყვეტილების მიღების წესი და ფაქტობრივად არ არსებობს ოქმები.

„მაჩვენოს ვინმემ ერთი ოქმი, რომელიც ამ შეხვედრების შემდეგ შედგა. შეუძლებელია, საქმიანი, ოფიციალური შეხვედრა არ იყოს დაოქმებული. პერსონალური საუბრები ჩაიზე და ყავაზე, არ არის ის სტილი, სადაც უნდა წყდებოდეს სახელმწიფო მნიშვნელობის საკითხები. ამიტომ ოქმები არ იყო, გამჭვირვალობა არ იყო, შერჩევის პრინციპი გაუმჭვირვალე იყო და რაც ყველაზე მნიშვნელოვანია, ჯგუფებს გადაწყვეტილების მიღების წესი არ ჰქონდა დადგენილი. ანუ, შეკრება შეკრებისთვის გამოდის იმიტომ, რომ ყველაფერს სჭირდება წესი, თუ ჩვენ ინსტიტუციებზე ვსაუბრობთ“ - ამბობს ანა ნაცვლიშვილი (პირადი ინტერვიუ IV).

სწორედ ამით ხსნის ჯგუფის მუშაობაში არმონაწილეობას და მაგალითად მოჰყავს გენდერის საკითხებზე (მე-9 პუნქტი) მომუშავე ჯგუფი, სადაც მისი თქმით, გამჭვირვალობა და ყველა პროცედურა დაცული იყო და ისიც და ოპოზიცია სრულად ამ ჯგუფის მუშაობაში მონაწილეობდა.

„მე მონაწილეობის პრობლემა კი არ მაქვს, არაფორმალურობასთან მაქვს პრობლემა. არაფორმალურ მმართველობას უნდა ვებრძოლოთ და არაფორმალური ფორმატებით როგორ შეებრძოლები?“ - ამბობს ანა ნაცვლიშვილი (პირადი ინტერვიუ IV).

ჯგუფმა სულ 3 შეხვედრა გამართა - პირველი შეხვედრა გაიმართა 9 აგვისტოს, როდესაც შემადგენლობა განისაზღვრა[46], მეორე შეხვედრა 12 აგვისტოს გაიმართა, სადაც დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სააგენტოს შექმნასა და უწყებებს შორის ეფექტიან კოორდინაციაზე იმსჯელეს[47] და მესამე 26 ოქტომბერს, რომელიც შემაჯამებელი სხდომა აღმოჩნდა[48].

სხდომები არ იყო ღია არც მედიისთვის და არც იმ არასამთავრობო ორგანიზაციებისთვის, ვინც სამუშაო ჯგუფის წევრი არ იყო. შესაბამისად, სხდომაზე დასწრების უფლება კვლევის ფარგლებშიც არ მოგვეცა.

„საქართველოს განვითარების პლატფორმამ“ პარლამენტიდან გამოითხოვა სხდომების ოქმები (მოგვაწოდეს მხოლოდ პირველი და მეორე სხდომის ოქმები და მესამის არმოწოდების მიზეზი არ განუმარტავთ), მიღებულ დოკუმენტებშიც მხოლოდ ის წერია, როდის გაიმართა სხდომა, ვინ ესწრებოდა და რა საკითხი განიხილეს (მითითებულია, რომ ინფორმაცია დეტალურად შეგვიძლია ვნახოთ პასუხზე დართულ აუდიო ფაილებში, მაგრამ ეს ფაილები არ ერთვის პასუხებს და არ მოუწოდებიათ არც განმეორებითი მოთხოვნის შემდეგ). (იხ. დანართი #2 და დანართი #3).

საერთო ჯამში, ანტიკორუფციულ საკითხზე მომუშავე ჯგუფის შექმნა იყო პრობლემური, არ იყო შეთანხმებული ოპოზიციასთან; ფორმატი თავიდანვე ბუნდოვანი იყო და როგორც გამოჩნდა, საკითხზე სრულყოფილი მუშაობის შესაძლებლობას არ იძლეოდა; ოქმები არის ფორმალურად შედგენილი; პროცესი არ იყო გამჭვირვალე; არ მოხდა ოპოზიციის არც ერთი შენიშვნის და წინადადების გათვალისწინება და საბოლოო პროდუქტის წარდგენა მოხდა არა სამუშაო ჯგუფის, არამედ მმართველი პარტიის სახელით. ეს კი განსაკუთრებით არსებითი მომენტია, რადგან უკავშირდება 12-პუნქტიანი რეკომენდაციის სხვა პუნქტებს, რაც მოიცავს ჩართულობის უზრუნველყოფას და დეპოლარიზაციას.

46 ანტიკორუფციული ღონისძიებების სამუშაო ჯგუფმა გაფართოებულ ფორმატში პირველი სხდომა გამართა, პარლამენტის ვებგვერდი, 2022 წლის 9 აგვისტო, ხელმისაწვდომია https://bit.ly/3JejvSb, ბოლოს ნანახია 01.10.2023

47 ანტიკორუფციული ღონისძიებების სამუშაო ჯგუფმა დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სააგენტოს შექმნაზე და უწყებებს შორის ეფექტიან კოორდინაციაზე იმსჯელა, პარლამენტის ვებგვერდი, 2022 წლის 12 აგვისტო, ხელმისაწვდომია https://bit.ly/3KXY3SH, ბოლოს ნანახია 01.10.2023

48 ინფორმაცია ანტიკორუფციულ პუნქტზე საკანონმდებლო ცვლილებათა პაკეტის დაინიცირების შესახებ, პარლამენტის ვებგვერდი, 2022 წლის 26 ოქტომბერი, ხელმისაწვდომია https://bit.ly/3Ym3tds, ბოლოს ნანახია 01.10.2023

IV – სამუშაო ჯგუფის მუშაობის შედეგი

1. სამუშაო ჯგუფის მიზანი და სამუშაო პროცესი

ანტიკორუფციული ჯგუფის შექმნის ოქმის თანახმად, ამ ჯგუფის მიზანია „ანტიკორუფციული ფუნქციების კონსოლიდაციის კონცეფციის მომზადება/საკანონმდებლო ცვლილებების მომზადება ანტიკორუფციული საქმიანობის ინსტიტუციური გაძლიერების მიზნით“.

სამუშაო ჯგუფის მუშაობის ვადად დადგინდა 2022 წლის 1 დეკემბრამდე პერიოდი. გეგმის თანახმად, კანონპროექტის ინიცირება უნდა მომხდარიყო არაუგვიანეს 2022 წლის 19 ოქტომბრისა, ხოლო მიღება არაუგვიანეს 2022 წლის 1 დეკემბრისა[49].

ვადების დაცვა გარკვეულწილად მოხერხდა. თუმცა, პროექტი იურიდიულ კომიტეტს განსაზღვრული 19 ოქტომბრის ნაცვლად, 26 ოქტომბერს წარედგინა (მიზეზად სამუშაო ჯგუფის თავმჯდომარემ ჯანმრთელობის მდგომარეობა დაასახელა).

როგორც ზემოთ ითქვა, სამუშაო ჯგუფმა სულ სამი შეხვედრა გამართა და გამოთხოვილი ინფორმაციით შეუძლებელია სხდომის მუშაობის პროცესზე წარმოდგენის შექმნა, საერთოდ იყო თუ არა რაიმე საკითხზე მსჯელობა, ვინ რა პოზიცია დააფიქსირა და ა.შ. ამ სხდომებზე პარლამენტის ვებგვერდზე ე.წ. ნიუსის სახით გავრცელებულ ინფორმაციებშიც მხოლოდ ამ ჯგუფის ხელმძღვანელის, ანრი ოხანაშვილის ციტატებია, რომლებიც სხდომის შემდეგ მედიასთან აქვს გაკეთებული.

1-ელი სხდომის შესახებ, რომელიც 2022 წლის 9 აგვისტოს გაიმართა , პარლამენტის ვებგვერდზე განთავსებულ ინფორმაციაში წერია, რომ „სხდომაზე რამდენიმე საკითხი გამოიკვეთა, რაზეც ჯგუფი იმუშავებს და ეს საკითხებია: პრევენციაზე ორიენტირებული ანტიკორუფციული მიმართულება, კორუფციის გამოვლენის შემთხვევაში სწრაფი რეაგირება და სადაც ეს საჭიროა კონკრეტული სისხლის სამართლის შემადგენლობებისა და სანქციების გადახედვა და მესამე საკითხი, რომელიც სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენელმა დასვა, დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სააგენტოს შექმნა“.

2022 წლის 12 აგვისტოს გამართული მეორე სხდომის შესახებ პარლამენტის ვებგვერდზე წერია, რომ „ანრი ოხანაშვილის განცხადებით, სხდომაზე გაიმართა მსჯელობა იმის თაობაზე, თუ რამდენად არის მოაზრებული 12-პუნქტიან გეგმაში დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სააგენტოს შექმნის იდეა“. ასევე მითითებულია, რომ ოხანაშვილის თქმით, „ასევე გამოიკვეთა, რომ ერთ-ერთი გამოწვევა კორუფციასთან ბრძოლის თვალსაზრისით არის უწყებებს შორის კოორდინაცია და კიდევ უფრო მეტი მუშაობაა საჭირო პრევენციაზე და შესაძლებელია, კორუფციასთან ბრძოლაში სისხლის სამართლის კონკრეტული შემადგენლობების გადახედვა იყოს ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ბერკეტი“.

მესამე და ბოლოს სხდომის შესახებ, რომელიც 2022 წლის 26 ოქტომბერს გაიმართა, პარლამენტის ინფორმაციაში ისევ ოხანაშვილის მიერ სხდომის შემდეგ მედიასთან გაკეთებული განცხადების საფუძველზე წერია, რომ „სხდომაზე წარდგენილი იყო ანტიკორუფციული ღონისძიებების გაძლიერებასთან დაკავშირებით შემუშავებული საკანონმდებლო ცვლილებები“. ამას მოჰყვება ისევ ოხანაშვილის ციტატა, სადაც ის მხოლოდ ინიციატივის პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტისთვის წარსადგენ პროცედურაზე საუბრობს.

2. „ქართული ოცნების“ საკანონმდებლო ცვლილებათა პაკეტი და ოპოზიციის, არასამთავრობო სექტორის და ექსპერტების შენიშვნები ამ პაკეტზე

2022 წლის 26 ოქტომბერს პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტმა დააინიცირა სამუშაო ჯგუფის ავტორობით (მმართველი პარტიის სახელით) მომზადებული ცვლილებათა პაკეტი[50].

49 ანტიკორუფციული ჯგუფის შეხვედრაზე პარლამენტის ვებგვერდზე გამოქვეყნებული ინფორმაცია, 2022 წლის 12 აგვისტო, ხელმისაწვდომია https://bit.ly/3EZxysB, ბოლოს ნანახია 01.10.2023

50 ანტიკორუფციულ ღონისძიებებზე დაინიცირებული კანონპროექტთა პაკეტი, პარლამენტის ვებგვერდი,

პაკეტი მოიცავს საკანონმდებლო ცვლილებების პროექტებს 27 საკანონმდებლო აქტში, თუმცა ამათგან ძირეულ ცვლილებებს ითვალისწინებს საქართველოს კანონში „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ და საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტში. პაკეტი მოიცავს კანონის დასახელების ახლებურ ფორმულირებას - „საქართველოს კანონი კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ“

კანონპროექტის პირველადი ვერსიის განმარტებითი ბარათის თანახმად[51], ცვლილებათა მიზანი ფორმულირებულია ასე: წარმოდგენილი კანონპროექტი მიმართულია კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის ხელშეწყობისა და ანტიკორუფციული საქმიანობის ინსტიტუციურად უფრო მეტად გაძლიერებისკენ და ევროკავშირის წევრობის კანდიდატის სტატუსის საქართველოსთვის მისანიჭებლად ევროკომისიის მიერ განსაზღვრული ერთერთი პრიორიტეტული ამოცანის შესრულებას ემსახურება“.

მმართველი პარტიის მიერ ინიცირებული პროექტის ძირითადი დებულებები კი ასეთი იყო:

- შეიქმნება საჯარო სამართლის იურიდიული პირი „ანტიკორუფციული ბიურო“, რომლის ძირითადი ამოცანა იქნება კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის ხელშეწყობა;
- ანტიკორუფციული ბიურო ზედამხედველობას გაუწევს კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის ზოგადი პოლიტიკის განმსაზღვრელი პოლიტიკის დოკუმენტისა და საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიის შესრულებას;
- აღნიშნული ბიურო ასევე კოორდინაციას გაუწევს სათანადო ორგანოების, ორგანიზაციებისა და თანამდებობის პირების საქმიანობას;
- ბიუროანგარიშვალდებულიიქნებასაქართველოსპარლამენტისადაუწყებათაშორისი ანტიკორუფციული საბჭოს წინაშე. კერძოდ, ბიუროს ხელმძღვანელი წლიურ ანგარიშს წარუდგენს საქართველოს პარლამენტს, ხოლო პერიოდულ ანგარიშებს წარუდგენს უწყებათაშორის ანტიკორუფციულ საბჭოს;
- ბიუროს უფროსის კანდიდატურებს ღია კონკურსის საფუძველზე, გამჭვირვალე პროცედურების დაცვით შეარჩევს სახელმწიფო უწყებებისა და სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლების მონაწილეობით შექმნილი საკონკურსო კომისია და თანამდებობაზე დასანიშნად წარუდგენს საქართველოს პრემიერმინისტრს, რომელიც წარდგენილი კანდიდატებისგან შეარჩევს და დანიშნავს ბიუროს უფროსს;
- ბიუროს უფროსი არჩეული იქნება 6 წლის ვადით.

ამ პროექტს ოპოზიცია და სამოქალაქო სექტორი უარყოფითად შეხვდა, რადგან, მათი შეფასებით, არც ერთი კრიტერიუმით არ პასუხობდა ევროკავშირის რეკომენდაციას ანტიკორუფციულ საკითხთან დაკავშირებით.

შალვა კერესელიძე, „საქართველოსთვის“ - მათი პროექტი და ჩვენი შეთავაზებული წინადადებები ერთმანეთს არ ემთხვევა. თუ არსებული სახით დარჩება, ეს იმას ნიშნავს, რომ არ იქნება ქმედითი და ჩვენ მხარს ვერ დავუჭერთ. გვინდა, რომ ეს რეკომენდაცია ათიანზე შევასრულოთ და შენიშვნაც აღარ მოგვცენ. ვიცოდეთ, რომ აუცილებლად შესრულებულად ჩაგვითვლიან, ვიდრე რაღაც ცუდად შევასრულოთ და გვითხრან, ასე კი არა, ისე უნდა იყოს და მერე კიდევ გაიწელოს ან ჩაიშალოს პროცესი. ამიტომ ჩვენი წინადადებები რაც იყო, იყო ისეთი, რომ 100%-ით დარწმუნებული ვიყავით, ამაზე უკეთესი გამოსავალი რეალურად არ იყო და ვერც ერთ შემთხვევაში ვერ გვეტყოდნენ, რომ ეს პუნქტი მოთხოვნებს არ აკმაყოფილებსო. ამ შემთხვევაში კი არ ვიცი, რა იქნება (პირადი ინტერვიუ III).

ანა ნაცვლიშვილი, „ლელო“ - ასეთი წყალწყალა კანონპროექტი ამ პარლამენტში არ მომზადებულა. ეს ვერ შეასრულებს ევროკავშირის რეკომენდაციას, რადგან ისეა დაწერილი, რომ არ შეებრძოლოს კორუფციას. ისევე, როგორც დეოლიგარქიზაციის კანონთან, აქაც „ქართული ოცნება“ არის მარტო და არავინ არ იზიარებს, არც სამოქალაქო საზოგადოება,

ხელმისაწვდომია https://bit.ly/3kGMKny, ბოლოს ნანახია 01.10.2023

51 ანტიკორუფციულ ღონისძიებებზე დაინიცირებული კანონპროექტთა პაკეტი, პარლამენტის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია https://bit.ly/3kGMKny, ბოლოს ნანახია 01.10.2023

არც ექსპერტული წრეები, არც რომელიმე ოპოზიციური ძალა არ იზიარებს იმას, რომ „ქართული ოცნების“ მიერ წარმოდგენილი წყალწყალა კანონპროექტი არის ის რეფორმები, რასაც ბრიუსელი ელის, რათა მოგვანიჭოს კანდიდატის სტატუსი (პირადი ინტერვიუ IV).

ზუსტად ამ შინაარსის შეფასებები ჰქონდათ საპარლამენტო ოპოზიციის სხვა წარმომადგენლებსაც (ლევან ბეჟაშვილი, “ნაციონალური მოძრაობა“, პირადი ინტერვიუ V; ხათუნა სამნიძე, “რესპუბლიკური პარტია“; პირადი ინტერვიუ VI; იაგო ხვიჩია, “გირჩი“, პირადი ინტერვიუ VII; ალეკო ელისაშვილი, “მოქალაქეები“, პირადი ინტერვიუ VIII).

ამ თვალსაზრისით საინტერესოა კონსტიტუციონალისტ ვახტანგ ხმალაძის შეფასება, რომელიც დეტალურად აანალიზებს ინიცირებულ კანონპროექტს.

ვახტანგ ხმალაძე, კონსტიტუციონალისტი, 2012-2016 წწ-ის მოწვევის პარლამენტში იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის თავმჯდომარე (პირადი ინტერვიუ X)

ინიცირებულ კანონპროექტთა პაკეტის ძირითადი კანონპროექტის განმარტებით ბარათში აღნიშნულია, რომ „წარმოდგენილი კანონპროექტი მიმართულია კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის ხელშეწყობისა და ანტიკორუფციული საქმიანობის ინსტიტუციურად უფრო მეტად გაძლიერებისკენ და ევროკავშირის წევრობის კანდიდატის სტატუსის საქართველოსთვის მისანიჭებლად ევროკომისიის მიერ განსაზღვრული ერთ-ერთი პრიორიტეტული ამოცანის შესრულებას ემსახურება“.

ანტიკორუფციული საქმიანობის წარმატებისთვის აუცილებელია სათანადო საკანონმდებლო ბაზა და მის საფუძველზე სამართალდამცავ ორგანოთა ეფექტიანი მოქმედება. ამჯერად შევეხებით მხოლოდ საკანონმდებლო ბაზას.

იმისათვის, რომ შევაფასოთ, აკმაყოფილებს თუ არა წარმოდგენილი კანონპროექტი ევროკომისიის მოთხოვნებს, მოკლედ აღვწეროთ, ამჟამად ვის ევალება ანტიკორუფციული საქმიანობის განხორციელება და რა მოითხოვა საქართველოსგან ევროკომისიამ.

კორუფციული დანაშაულის გამოძიება ევალება პროკურატურას, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურს, იუსტიციის სამინისტროს გენერალურ ინსპექციას (სისხლის სამართლის საქმეთა საგამოძიებო ქვემდებარეობა განსაზღვრულია გენერალური პროკურორის ბრძანებით). თანამდებობის პირთა ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციების მონიტორინგი ევალება საჯარო სამსახურის ბიუროს (ბიუროს უფროსს თანამდებობაზე ნიშნავს პრემიერ-მინისტრი). პოლიტიკური პარტიების ხარჯების აუდიტს ახორციელებს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური.

ევროკომისიამ მიიჩნია, რომ ასეთი მდგომარეობა საკმარისი არ არის კორუფციასთან ბრძოლის ეფექტიანობის გასაძლიერებლად, აღნიშნა რიგი საკანონმდებლო ხარვეზებისა და ჩამოაყალიბა შესაბამისი მოთხოვნები:

1. თანამდებობის პირთა ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციები არ მოიცავს ამ პირთა ოჯახის წევრებს. შესაბამისად, აუცილებელია დეკლარაციების მოქმედების, დანერგვისა და მონიტორინგის ფარგლების გაფართოება;
2. აუცილებელია მამხილებელთა დაცვის გარანტიების გაძლიერება;
3. არ არსებობს ერთიანი დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სააგენტო, რომლის უფლებამოსილებაც მოიცავდა ინტერესთა კონფლიქტებს, დეკლარირებული ქონების (აქტივების) შემოწმებას, პოლიტიკური პარტიების ხარჯების აუდიტსა და მამხილებელთა დაცვას. აუცილებელია ადმინისტრაციული შესაძლებლობების გაძლიერება პარტიებისა და საარჩევნო კამპანიების დაფინანსების ქმედითი კონტროლის განხორციელების მიზნით. არ არსებობს სპეციალიზებული სამართალდამცავი ორგანოები ან სპეციალიზებული სასამართლოები, რომელთა უფლებამოსილებაც იქნებოდა ხელისუფლების მაღალ დონეზე კორუფციასთან ბრძოლა. აუცილებელია ამ სფეროში გამოძიების გაძლიერება. მეტი უნდა გაკეთდეს მაღალი დონის კორუფციის დასაძლევად და, კერძოდ, ფართომასშტაბიანი ინტერესების როლისა და მათი გავლენის განსახილველად როგორც ეკონომიკის, ასევე პოლიტიკის სფეროებში. შესაბამისად, აუცილებელია დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სააგენტო, რომელიც აერთიანებს ყველა ძირითად ანტიკორუფციულ ფუნქციას, განსაკუთრებით მაღალი დონის კორუფციული საქმეების მკაცრი განხილვის მიზნით.

4. ზემოაღნიშნული პრობლემების გადასაჭრელად აუცილებელია დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სააგენტო, რომელიც აერთიანებს ყველა ძირითად ანტიკორუფციულ ფუნქციას, განსაკუთრებით, მაღალი დონის კორუფციული საქმეების მკაცრი განხილვის მიზნით.

   წარმოდგენილი კანონპროექტით:

   ა. არ შესრულდა პირველი მოთხოვნა – არ ფართოვდება თანამდებობის პირთა ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციების მოქმედების, დანერგვისა და მონიტორინგის ფარგლები;

   ბ. არ შესრულდა მე-2 მოთხოვნა – არ ძლიერდება მამხილებელთა დაცვის გარანტიები;

   გ. არ შესრულდა მე-3 მოთხოვნა – არ ძლიერდება პარტიებისა და საარჩევნო კამპანიების დაფინანსების ქმედითი კონტროლის განხორციელების ადმინისტრაციული შესაძლებლობები და არ იქმნება ხელისუფლების მაღალ დონეზე კორუფციასთან ბრძოლის რაიმე მექანიზმი;

   დ. არ შესრულდა მე-4 მოთხოვნა – არ იქმნება დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სააგენტო, რომელიც აერთიანებს ყველა ძირითად ანტიკორუფციულ ფუნქციას.

წარმოდგენილი კანონპროექტით იქმნება „ანტიკორუფციული ბიურო“, რომელსაც არ ექნება არცერთი ზემოთ ჩამოთვლილი ფუნქცია (კორუფციული დანაშაულის გამოძიების უფლებამოსილება რჩება მათ, ვისაც ამჟამად აქვს ეს ფუნქცია) – მისი „ამოცანაა კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის თავის უფლებამოსილებათა ფარგლებში ხელშეწყობა“. კანონპროექტის თანახმად, ბიურო „თავის საქმიანობას დამოუკიდებლად ახორციელებს“. ისმის კითხვა, იქნება კი დამოუკიდებელი ის ბიურო, რომლის უფროსსაც თანამდებობაზე ნიშნავს პრემიერ-მინისტრი საკონკურსო კომისიის მიერ წარდგენილ კანდიდატთაგან; საკონკურსო კომისია კი შედგება 7 წევრისაგან, რომელთაგან 5 სახელმწიფო ხელისუფლების მაღალი რანგის თანამდებობის პირია.

„ეს მოკლე ანალიზიც კი საკმარისია იმის სათქმელად, რომ საქართველოს პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის მიერ წარმოდგენილ კანონპროექტთა პაკეტი ვერ აკმაყოფილებს ევროკომისიის მოთხოვნებს“ - ამბობს ვახტანგ ხმალაძე.

V – უწყების დამოუკიდებლობა და საგამოძიებო ფუნქცია

1. „ქართული ოცნების“ ოპონენტთა ხედვა

უწყების დამოუკიდებლობა და საგამოძიებო ფუნქცია არის ის ორი ძირითადი საკითხი, რომლის გათვალისწინებას ოპოზიცია და არასამთავრობო სექტორი აუცილებელ პირობად მიიჩნევდა იმისთვის, რომ ევროკავშირის რეკომენდაცია ანტიკორუფციულ ბიუროსთან დაკავშირებით შესრულებულად ჩაითვალოს. (ცხადია, სხვა საკითხებიც არის, რის გათვალისწინებასაც აუცილებლად მიიჩნევენ. ამაზე დეტალურად ქვემოთ).

შალვა კერესელიძე, „საქართველოსთვის“ - სამუშაო ჯგუფს წარვუდგინე პარტიის ხედვა, რომელიც მოიცავდა შემდეგ პუნქტებს: უნდა შექმნილიყო დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სამსახური, სადაც გაერთიანდებოდა ყველა უწყებაში დღეს არსებული ანტიკორუფციული ფუნქციები; მას ექნებოდა საგამოძიებო ფუნქციები; იქნებოდა ორიენტირებული მხოლოდ და მხოლოდ კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლაზე; მისი ხელმძღვანელი არჩეული იქნებოდა პარლამენტის მიერ მაღალი ლეგიტიმაციით, ანუ 2/3-ით. ჩვენი ხედვით, ეს არის აუცილებელი, რომ ეს პუნქტი რეალურად შესრულდეს (პირადი ინტერვიუ III).

ლევან ბეჟაშვილი, „ნაციონალური მოძრაობა“ - სამსახურს აუცილებლად უნდა ჰქონდეს საგამოძიებო ფუნქცია, იყოს დამოუკიდებელი და პოლიტიკური გავლენებისგან თავისუფალი, რასაც ხელმძღვანელის პარლამენტის მიერ კონსენსუსით არჩევა უზრუნველყოფდა... თუ ამ ორგანოს არ ექნება საგამოძიებო ფუნქცია და ეს ფუნქცია ისევ დანაწევრებული იქნება ისევ სხვადასხვა ინსტანციებს შორის, ექნება მხოლოდ ანალიტიკური ფუნქცია, მაშინ ვერაფრით ვერ იქნება ისეთი ქმედითი, როგორიც არის, მაგალითად, უკრაინაში, როგორიც არის ალბანეთში, როგორიც არის მოლდოვაში. ეს არის ბოლო პერიოდში ყველაზე წარმატებული მაგალითი და მიჩნეული ყველაზე წარმატებულ მოდელად ევროკავშირში და ევროსივრცეში. სამწუხაროდ, ხელისუფლება ისევე, როგორც ყველგან, აქაც ცდილობს შეიტანოს მხოლოდ ფასადურო ცვლილებები, მხოლოდ ფასადური მხარე დააკმაყოფილოს კანონმდებლობაში, ამ შემთხვევაში მხოლოდ ანტიკორუფციული ბიუროს შექმნით და ამით მოაჩვენოს, რომ თითქოს ეს 12-პუნქტიანი გეგმა შესრულდა, მაგრამ ჩვენ ყველამ და ჩვენმა პარტნიორებმაც ხომ ვიცით, ამის რეალური სულისკვეთება რა არის და ეს ვერ ჩაითვლება შესრულებულად (პირადი ინტერვიუ V).

იაგო ხვიჩია, „გირჩი“ - სამსახურს უნდა ჰქონდეს საგამოძიებო უფლება და რაც მთავარია, ერთმანეთისგან უნდა გამიჯნულიყო ორი სამსახური - ერთი, ანტიკორუფციული სამსახური, რომელიც კორუფციულ დანაშაულებს შეისწავლის და მეორე, კონტრდაზვერვითი და ჯაშუშური საქმიანობა, რაც ზოგადად სუს-ს გააჩნია კონსტიტუციური წესრიგის შენარჩუნებასთან თუ უზრუნველყოფასთან დაკავშირებით და ამისგან დაშორება კორუფციული თემების, ნიშნავდა, რომ სუს-ი არ იქნება ამხელა თავკომბალა ორგანიზაცია და მის ხელში არ იქნება ბიუროკრატიის კონტროლი და იქნება კონტრდაზვერვითი საქმიანობა (პირადი ინტერვიუ VII).

ალეკო ელისაშვილი, „მოქალაქეები“ - წერია, რომ ეს იქნება რაღაც სტრუქტურა, რომლის ხელმძღვანელსაც დანიშნავს პრემიერ-მინისტრი, ეს უკვე ერთი აბსურდი და მეორე აბსურდი არის ის, რომ შეიმუშავებს კორუფციასთან ბრძოლის სტრატეგიას. კორუფციასთან ბრძოლის სტრატეგიის შემუშავება თუ გვინდა, შევკრიბოთ 5-6 ჩახედული ადამიანი, გადავუხადოთ და ამ სტრატეგიას დაგვიწერენ, რად უნდა ამას რაღაც სახელმწიფო ორგანოს გაკეთება. მით უფრო, რომ კორუფციასთან ბრძოლა ისედაც დავალებული აქვს სუს-ში კონკრეტულ ანტიკორუფციულ სამსახურს... სუს-დან უნდა გამოგვეყო ანტიკორუფციული ფუნქციები, შეგვექმნა დამოუკიდებელი ორგანო, უფრო მეტი უფლებამოსილებებით დაგვეხუნძლა და დაგვეტვირთა, უფრო შინაარსიანი იქნებოდა (პირადი ინტერვიუ VIII).

„ლელოს“ წარმომადგენელი, **ანა ნაცვლიშვილი** აქცენტს აკეთებს იმაზე, რომ „ლელოს“ სახელით იყო ინიცირებული „საერთაშორისო გამჭვირვალობის“ მიერ მომზადებული კანონ-პროექტთა პაკეტი ანტიკორუფციულ საკითხებზე და ამას ოპოზიცია და სამოქალაქო საზოგადოება სრულად უჭერდა მხარს, რადგან პასუხობს ევროკავშირის მოთხოვნებს.

„ევროკავშირმა ძალიან მკაფიოდ გვითხრა, თუ რა არის მოლოდინი. მოლოდინი არის დამოუკიდებელი ინსტიტუცია, რომელიც საკვანძო ფუნქციებს უყრის თავს და რომელიც მაღალი დონის კორუფციას გადაჭრის. ზუსტად სიტყვა „გადაჭრაა“ ნახსენები. ამის საპასუხოდ „ქართლმა ოცნებამ“ თქვა, რომ პოლიტიკის დოკუმენტის შემმუშავებელ კვლევით ცენტრს შექმნის. ჩვენ ვამბობთ, რომ ჩვენ გვჭირდება დამოუკიდებელი საგამოძიებო ორგანო, რომელიც მაღალი დონის კორუფციის პრობლემებს გამოიძიებს ანუ გადაჭრის, რომელსაც ექნება საჯარო მოხელეების დეკლარაციებთან დაკავშირებით და საჯარო სამსახურებში კანონის აღსრულების ფუნქცია. მთავარი მაინც არის გამოძიების ფუნქცია და მისი დამოუკიდებლობა, რომ მის ხელმძღვანელს ერთპიროვნულად კი ვერ დანიშნავს პრემიერი ან ვინმე სხვა, არამედ მას აირჩევს პარლამენტი ფართო კონსენსუსის საფუძველზე. შეიძლება ვინმემ თქვას, რომ ასეთი კონსენსუსი არასდროს არ არის, მაგრამ რომ არ არის, ეს იმას კი არ ნიშნავს, რომ კონსენსუსშია პრობლემა, არამედ ჩვენშია პრობლემა, ჩვენ უნდა ვისწავლოთ შეთანხმება ადამიანებზე, რომლებსაც მეტ-ნაკლებად ყველა ენდობა და ასეთი ადამიანები ამ ქვეყანაში არიან“.

ნაცვლიშვილის თქმით, „ლელოს“ მიერ ანტიკორუფციული პროექტი ჯერ კიდევ ამ რეკომენდაციების მიღებამდე კარგა ხნით ადრე დაინიცირდა პარლამენტში იმიტომ, რომ რეალურად არის კორუფციის პრობლემა და ქვეყნისთვის ეს საკითხი კარგა ხანია, გამოწვევაა. შესაბამისად, მათ არსებულ საჭიროებებზე დაფუძნებით დააინიცირეს კანონპროექტი და აღმოჩნდა, რომ სწორედ ამის გაკეთებას ითხოვს ევროკავშირი (სხვა საკითხებთან ერთად).

„წელიწადზე მეტია, დაინიცირებული გვაქვს და განხილვაც კი არ დაიწყეს და ახლა, ჩვენი მრავალმხრივი შეხსენების, მოწოდებისა და მოთხოვნის შემდეგ ნელი ტემპით მიმდინარეობს ჩვენი კანონპროექტის განხილვა მაშინ, როდესაც თავის პროექტს დაჩქარებული წესით იხილავენ. ყველაფერს რომ თავი დავანებოთ, შენ რომ უმრავლესობის ბერკეტს იყენებ იმისთვის, რომ შენი ვერსია დააწინაურო და სხვისი კალენდარშიც კი ჩამოარჩინო განხილვებს, კორუფციასთან ასეთი მეთოდებით ბრძოლა სერიოზულიც კი არ არის“ (პირადი ინტერვიუ IV).

ოპოზიციის ყველა წარმომადგენელი, გარდა მმართველ პარტიასთან ასოცირებული „ევროპელი სოციალისტების“ ჯგუფისა, ამბობს, რომ ისინი მხარს უჭერდნენ ხელისუფლების ალტერნატიული კანონპროექტს.

„ხათუნა სამნიძე, რესპუბლიკური პარტია“ - ანტიკორუფციული ბიუროს შექმნის საკითხზე და დამოუკიდებელ საგამოძიებო პროცესზე და იმ ხარვეზებზე, რაც ქვეყანაშია, ექსპერტთა ჯგუფმა იმუშავა და „საერთაშორისო გამჭვირვალობის“ მიერ შემოთავაზებული პროექტი „ლელომ“ პარლამენტში დააინიცირა და ჩვენ მას შევუერთდით. ამის პრეზენტაციაც გვქონდა, გავაცანით „ქართულ ოცნებას“, მაგრამ მათ თაროზე შემოდეს ეს საკითხი. ამის მერე იყო უკვე 12-პუნქტიანი რეკომენდაცია, სადაც უკვე მკაფიოდ ჩაიწერა, რომ გჭირდებათ დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული ბიურო, საგამოძიებო ფუნქციებით ისე, რომ ელიტური კორუფციაც იქნას გამოძიებული. იმის ნაცვლად, რომ „ქართულ ოცნებას“ ეს უკვე დარეგისტრირებული პაკეტი გადმოეღო თაროდან და ერთობლივად განგვეხილა, შეგვეტანა ცვლილებები ან თავისი პროექტი ამის შესაბამისად მოემზადებინათ, თუ მაინცდამაინც არ უნდოდათ, რომ ოპოზიციის ინიციატივა ყოფილიყო, დაიწყეს თავისი პროექტის შემუშავება ისე, რომ ჩვენი შეთავაზება არც კი განუხილავთ და დაწერეს ერთპარტიული კანონპროექტი (პირადი ინტერვიუ VI).

2. „ლელოს“ მიერ ინიცირებული პროექტი – საპარლამენტო ოპოზიციის ხედვა

2020 წლის 26 აგვისტოს თამარ ჩუგოშვილმა, თამარ ხულორდავამ, ირინე ფრუიძემ, ნინო გოგუაძემ და დიმიტრი ცქიტიშვილმა დააინიცირეს[52] „საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველოსთან“ ერთად მომზადებული კანონპროექტთა პაკეტი „ეროვნული ანტიკორუფციული სააგენტოს შესახებ“.

52 2020 წელს დაინიცირებული კანონპროექტთა პაკეტი „ეროვნული ანტიკორუფციული სააგენტოს შესახებ“, პარლამენტის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია https://bit.ly/3mju3Xe, ბოლოს ნანახია 01.10.2023

ძირითადი არსი[53] - კორუფციის წინააღმდეგ ეფექტიანი და კოორდინირებული ბრძოლის ხელშეწყობის და საჯარო სამსახურში კორუფციის პრევენციის მიზნით, იქმნება დამოუკიდებელი სახელმწიფო ორგანო - ეროვნული ანტიკორუფციული სააგენტო (შემდგომში - სააგენტო), რომლის თავმჯდომარეს საქართველოს პარლამენტი, რეგლამენტით დადგენილი წესით, 5 წლის ვადით ირჩევს. თავმჯდომარეს ჰყავს პირველი მოადგილე და ორი მოადგილე. სააგენტო მისი საქმიანობის ყოველწლიურ ანგარიშის წარუდგენს პარლამენტს.

სააგენტოს ამოცანები, უფლებამოსილებები და ორგანიზაციული საკითხები განისაზღვრება კანონით და სააგენტოს დებულებით.

სააგენტოს საქმიანობის ძირითადი მიმართულებები იქნება საჯარო სამსახურში კორუფციის პრევენცია, თანამდებობის პირების მიერ „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონით დადგენილი ნორმების შესრულების კონტროლი, კორუფციული დანაშაულების მიუკერძოებელი და ეფექტიანი გამოძიება, პოლიტიკური პარტიების ფინანსური საქმიანობის კონტროლი.

სააგენტო უფლებამოსილი იქნება შეამოწმოს კანონმდებლობით დადგენილი ნორმების შესრულება და მოამზადოს და გამოაქვეყნოს დასკვნები; თავიდან აიცილოს, გამოავლინოს, გამოიძიოს და აღკვეთოს თავის საგამოძიებო ქვემდებარეობას მიკუთვნებული დანაშაულები; ქონებრივი დეკლარაციების შევსებისას პირებს გაუწიოს რეკომენდაცია; შეამოწმოს დეკლარაციები და დარღვევების აღმოჩენის შემთხვევაში მიიღოს შესაბამისი ზომები; პირის თანამდებობასთან შეუთავსებლობის დადგენის შემთხვევაში, შესაბამის ორგანოს მისი გათავისუფლების რეკომენდაციით მიმართოს; თვალყური ადევნოს მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების ფინანსურ საქმიანობას; დაიცვას კორუფციულ დანაშაულთა მამხილებლები; მოამზადოს თემატური საკანონმდებლო წინადადებები და გააუმჯობესოს საჯარო უწყებების საქმიანობა საჯარო მოხელეთა და საზოგადოების ცნობიერების ამაღლების გზით; აქტიურად ჩაერთოს საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შემუშავება-განახლებაში; უზრუნველყოს საქართველოს ხელისუფლების ორგანოების თანამშრომლობა საერთაშორისო ანტიკორუფციულ ორგანიზაციებთან, საერთაშორისო ანტიკორუფციული ვალდებულებების შესასრულებლად.

სააგენტო უფლებამოსილი იქნება: საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრული საგამოძიებო ქვემდებარეობის ფარგლებში, საქართველოს კანონით „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ და საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კანონმდებლობით გათვალისწინებულ შემთხვევებში და დადგენილი წესით, სრული მოცულობით ჩაატაროს გამოძიება და განახორციელოს ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობა; მოიპოვოს, დაამუშაოს და გააანალიზოს ეროვნული ანტიკორუფციული სააგენტოს საქმიანობასთან დაკავშირებული ინფორმაცია, შექმნას საინფორმაციო სისტემები; საჭიროების შემთხვევაში, გამოიყენოს ტექნიკური აღჭურვილობა/საშუალებები ან/და სატრანსპორტო საშუალებები, რომლებიც ეკუთვნის სხვა სახელმწიფო ორგანოს, გარდა იმ უწყებისა, რომლის თანამშრომლის მიერ ჩადენილი დანაშაულის ფაქტზე აწარმოებს გამოძიებას; განახორციელოს საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრული სხვა ღონისძიებები და მოქმედებები. სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებისას, ეროვნული ანტიკორუფციული სააგენტოს თავმჯდომარის მოადგილეს, ეროვნული ანტიკორუფციული სააგენტოს გამომძიებელს (გარდა სტაჟიორ-გამომძიებლისა) და ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობის განმახორციელებელ თანამშრომელს უფლება აქვთ, საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით, გამოიყენონ ფიზიკური ძალა, სპეციალური საშუალებები და ცეცხლსასროლი იარაღი. ეროვნული ანტიკორუფციული სააგენტოს მიერ გამოსაძიებელ საქმეებზე საპროცესო ხელმძღვანელობას და ზედამხედველობას, აგრეთვე სისხლისსამართლებრივ დევნას ახორციელებს და სახელმწიფო ბრალდებას მხარს უჭერს საქართველოს გენერალური პროკურატურა.

კანონის პროექტით უზრუნველყოფილია სააგენტოს ორგანიზაციული და ფინანსური დამოუკიდებლობის გარანტიები, მისი წვდომა დაწესებულებების მიერ ადმინისტრირებულ ელექტრონულ მონაცემთა ბაზებთან; ასევე, უწყების საქმიანობის გამჭვირვალობა და საზოგადოების წინაშე ანგარიშვალდებულება.

53 განმარტებითი ბარათი საქართველოს კანონის პროექტზე “ეროვნული ანტიკორუფციული სააგენტოს შესახებ, პარლამენტის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია https://bit.ly/3SZ5lHZ, ბოლოს ნანახია 01.10.2023

მე-9 მოწვევის პარლამენტმა მუშაობა ისე დაასრულა, რომ ამ კანონპროექტის განხილვა არც კი დაწყებულა (იურიდიულ საკითხთა კომიტეტმა სექტემბერში განხილვის დაწყების 30 დღით გადადება მოითხოვა[54], ამ დროს წინა საარჩევნო პროცესი დაიწყო და პარლამენტი აღარ შეკრებილა). მე-10 მოწვევის პარლამენტს, რომელიც 2020 წლის ბოლოს დაიწყო ფუნქციონირება, ამ კანონპროექტის განხილვა დღის წესრიგში არ შეუტანია.

2021 წლის 7 ივნისს ეს კანონპროექტთა პაკეტი „ლელომ“ თავიდან დააინიცირა[55]. თუმცა, ერთი წლის განმავლობაში არც ამ პროექტის განხილვა არ დაწყებულა. იურიდიულ საკითხთა კომიტეტი, რომელიც ამ საკითხზე წამყვან კომიტეტად განისაზღვრა, ყოველ თვე ითხოვდა განხილვის დაწყების 30 დღით გადავადებას[56].

მას შემდეგ, რაც ცნობილი გახდა, რომ ევროკავშირის სტატუსის მისაღებად რეკომენდაციები მოიცავდა ანტიკორუფციულ საკითხსაც, „ლელომ“ მათ მიერ ინიცირებული პროექტის[57] განხილვის დაწყება მოითხოვა[58]. ოპოზიცია და არასამთავრობო სექტორი ამ საკითხში მხარს უჭერდა, თუმცა, აღნიშნულის პასუხად იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის თავმჯდომარემ, ანრი ოხანაშვილმა განაცხადა, რომ ოპოზიციის მიერ მომზადებულ ანტიკორუფციულ პაკეტზე სამუშაო ჯგუფის ფორმატში იმსჯელეს და ითქვა, რომ ოპოზიციის ინიციატივა კონსტიტუციის ჩარჩოსა და ლოგიკას ეწინააღმდეგება და მისი მიღება არც 12-პუნქტიანი გეგმის ფარგლებში შედის.

„12 პუნქტში ანტიკორუფციული საკითხი მოხვდა იმიტომ, რომ ეს საკითხი, ეს თემა დიდი ხანია, ტრიალებს უკვე საერთაშორისო წრეებში, როგორც ქვეყნის სუსტი წერტილი და წლების განმავლობაში, განსაკუთრებით ბოლო წლების განმავლობაში ამ თემაზე მუშაობა მიმდინარეობდა. ის პროექტი, რომელიც შარშან დააინიცირა პარლამენტში „ლელომ“, ეს იყო წინა მოწვევის პარლამენტში დაინიცირებული „საერთაშორისო გამჭვირვალობის“ და საერთაშორისო ექსპერტების ჩართულობით. ეს პროექტი და ეს კონცეფცია ან წინა პარლამენტს რომ მიეღო, ან აქამდე ამ პარლამენტს, მინიმუმ, ერთი ნაბიჯით წინ ვიქნებოდით. ამით იმის თქმა მინდა, რომ ზოგიერთი სხვა პუნქტისგან განსხვავებით, მაგალითად, დეოლიგარქიზაცია, რომელიც კონკრეტულად რაში უნდა გამოიხატოს და ეს კითხვა ბევრს დაებადა, ანტიკორუფციულ საკითხთან დაკავშირებით, პრობლემაც დიდი ხანია, ნათელი იყო და ამ პრობლემის ადეკვატური ქმედება ახალი ინსტიტუციის შექმნის თვალსაზრისით, ესეც დიდი ხანია, მომწიფებული, მომზადებული და პარლამენტში ორგზის ინიცირებული იყო. ამიტომ, ერთი შეხედვით, ეს უნდა ყოფილიყო ყველაზე მარტივი საკითხი. ამის ნაცვლად, ოცნებამ გადაწყვიტა, გაეკეთებინა მოთხოვნის შესრულების იმიტაცია, განსაკუთრებით ის პირველი ვერსია“ - ამბობს დავით უსუფაშვილი (პირადი ინტერვიუ XIII).

3. საკანონმდებლო ცვლილებების „ბაზისური“ პაკეტი

21 სექტემბერს, საპარლამენტო ოპოზიციის ნაწილმა ევროკომისიის რეკომენდაციების შესრულების გეგმა წარადგინა[59]. საკანონმდებლო ცვლილებების პაკეტზე შემდეგმა ოპოზიციურმა პარტიებმა და დამოუკიდებელმა დეპუტატებმა იმუშავეს: „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა“; „სტრატეგია აღმაშენებელი“; „ლელო საქართველოსთვის“; „რესპუბლიკური

54 საქართველოს პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის მომართვა განხილვის ახალი ვადების გადაწევის მოთხოვნით, 21.09.2020, პარლამენტის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია https://bit.ly/3ZGgAav, ბოლოს ნანახია 01.10.2023

55 „ლელოს“ მიერ ინიცირებული კანონპროექტთა პაკეტი „ეროვნული ანტიკორუფციული სააგენტოს შესახებ“, პარლამენტის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია https://bit.ly/3ZN5rot, ბოლოს ნანახია 01.10.2023

56 ანტიკორუფციული ჯგუფის მუშაობასთან დაკავშირებით პარლამენტის ვებგვერდზე არსებული ინფორმაცია, ხელმისაწდომია https://bit.ly/3IQYBas, ბოლოს ნანახია 01.10.2023

57 „ლელო“ პარლამენტისგან მათ მიერ ინიცირებული ანტიკორუფციული საკანონმდებლო პაკეტის განხილვის დაწყებას ითხოვს, ipn.ge, 2022 წლის 31 ოქტომბერი, ხელმისაწვდომია https://bit.ly/3YqpN5w, ბოლოს ნანახია 01.10.2023

58 „ლელო“ მოითხოვს, პარლამენტმა ანტიკორუფციული სააგენტოს შექმნის შესახებ მათ მიერ დაახლოებით ერთი წლის წინ ინიცირებული კანონპროექტის განხილვა დაიწყოს, ipn.ge, 2022 წლის 17 ოქტომბერი, ხელმისაწვდომია https://bit.ly/3Zp1Rky, ბოლოს ნანახია 01.10.2023

59 საპარლამენტო ოპოზიციის ნაწილმა ევროკომისიის რეკომენდაციების შესრულების გეგმა წარადგინა, civil.ge, 2022 წლის 21 სექტემბერი, ხელმისაწვდომია https://bit.ly/3J0917Y, ბოლოს ნანახია 01.10.2023

პარტია"; ნატო ჩხეიძე – ბლოკი „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა – გაერთიანებული ოპოზიცია „ძალა ერთობაშია"; თამარ ჩარკვიანი – „კანონი და სამართალი"; არმაზ ახვლედიანი – დამოუკიდებელი დეპუტატი; შალვა შავგულიძე – დამოუკიდებელი დეპუტატი.

საკანონმდებლო ცვლილებების „ბაზისური" პაკეტი საპარლამენტო ოპოზიციის ნაწილმა არასამთავრობო ორგანიზაციებთან თანამშრომლობით შეიმუშავა. გეგმა ორი ნაწილისგან შედგება. პირველი ეხება სპეციალური საგამოძიებო და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურების უფროსების დანიშვნის წესში ცვლილებას (პოლიტიკური კონსენსუსის საფუძველზე, პარლამენტის სრული შემადგენლობის 3/5-ის უმრავლესობით). ხოლო მეორე ეხება ანტიკორუფციული მიმართულებით საკანონმდებლო ცვლილებებს. სხვა მნიშვნელოვან პუნქტებთან ერთად წარმოდგენილი იყო ხედვა მე-4 პუნქტთან დაკავშირებით, რომელიც თითქმის ემთხვევა სამოქალაქო საზოგადოების მიერ შემოთავაზებულ ვარიანტს და ის ითვალისწინებს ეროვნული ანტიკორუფციული სააგენტოს შესახებ უკვე დაინიცირებული კანონპროექტის განხილვას და დამტკიცებას.

აღნიშნული კანონპროექტი წარმოადგენს სამოქალაქო საზოგადოების („საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო") და პოლიტიკური პარტიის (პარტია „ლელო") თანამშრომლობის შედეგს. შესაბამისად, ევროკავშირის 12 რეკომენდაციის შესრულების პროცესში აღნიშნული კანონპროექტი ასახავს მათ საერთო პოზიციას. კანონპროექტი ითვალისწინებს ეროვნული ანტიკორუფციული სააგენტოს შექმნას, რომლის მიზანია კორუფციის წინააღმდეგ ეფექტიანი და კოორდინირებული ბრძოლა ხოლო მისი სტატუსი იქნება კანონის საფუძველზე შექმნილი დამოუკიდებელი სახელმწიფო ორგანო.

როგორც ზემოთ ითქვა, ხელისუფლების ოპონენტების ხედვა ეფუძნება იმას, რომ ანტიკორუფციულ ბიუროს ეფექტურობისთვის აუცილებელია, იყოს დამოუკიდებელი და ჰქონდეს საგამოძიებო ფუნქცია (ცხადია, სხვა საკითხებთან ერთად). შესაბამისად, ეს ორი საკითხი „ბაზისურ" პაკეტში რეგულირდებოდა ასე:

სააგენტოს ხელმძღვანელობს თავმჯდომარე, რომელსაც ირჩევს საქართველოს პარლამენტი ხუთი წლის ვადით, საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტით დადგენილი წესით; სააგენტოს საქმიანობა გამჭვირვალეა და მისი გადაწყვეტილებები საჯაროა; სააგენტო ანგარიშვალდებულია პარლამენტის წინაშე და ვალდებულია, პარლამენტს ყოველი წლის 31 მარტამდე წარუდგინოს ანგარიში ქვეყანაში კორუფციასთან ბრძოლის მდგომარეობისა და სააგენტოს მიერ წინა წელს განხორციელებული საქმიანობის შესახებ; სააგენტოს საქმიანობის აუდიტს ახორციელებს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური. სააგენტო უფლებამოსილია, თავის საქმიანობაში ჩართოს კორუფციის პრევენციის საკითხებზე მომუშავე ექსპერტები, საზოგადოებრივი და პროფესიული ორგანიზაციები.

სააგენტოს ენიჭება უფლება, რომ სრული მოცულობით ჩაატაროს გამოძიება და განახორციელოს ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობა; მოიპოვოს, დაამუშაოს და გააანალიზოს სააგენტოს საქმიანობასთან დაკავშირებული ინფორმაცია, შექმნას საინფორმაციო სისტემები. საგამოძიებო ქვემდებარეობა კი ვრცელდება შემდეგზე: სამეწარმეო საქმიანობაში უკანონო მონაწილეობა; ქრთამის აღება; ქრთამის მიცემა; ზეგავლენით ვაჭრობა; კანონით აკრძალული საჩუქრის მიღება; ამომრჩევლის მოსყიდვა; მითვისება ან გაფლანგვა სამსახურებრივი მდგომარეობის გამოყენებით; მოხელის ან მასთან გათანაბრებული პირის მიერ ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციის წარუდგენლობა ან დეკლარაციაში არასრული ან არასწორი მონაცემის შეტანა.

4. მმართველი პარტიის და საპარლამენტო ოპოზიციის შემოთავაზებული მოდელების შედარება

კვლევის ამ ნაწილში წარმოდგენილია მმართველი პარტიის „ქართული ოცნება - დემოკრატიული საქართველოს" და საპარლამენტო ოპოზიციის შემოთავაზებული მოდელების შედარება. სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები და საპარლამენტო ოპოზიცია ევროკავშირის 12 რეკომენდაციის შესრულების ამ ნაწილში ერთად მუშაობდნენ და ისინი საერთო ხედვაზე თანხმდებიან. შესაბამისად რელევანტურია, რომ აღნიშნული ორი ხედვა შევადაროთ. შედარე-

ბისას ძირითადად გამოყენებულია 6 კრიტერიუმი და წარმოდგენილია ცხრილის ფორმატით.

კრიტერიუმი	მმართველი პარტია - ქართული ოცნება	საპარლამენტო ოპოზიცია
მიზანი	კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის ხელშეწყობა	კორუფციის წინააღმდეგ ეფექტიანი და კოორდინირებული ბრძოლა
სამართლებრივი სტატუსი	კანონის საფუძველზე შექმნილი დამოუკიდებელი სახელმწიფო ორგანო	კანონის საფუძველზე შექმნილი დამოუკიდებელი სახელმწიფო ორგანო
საქმიანობის ძირითადი მიმართულებები	1. კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის ზოგადი პოლიტიკის განსაზღვრის პროცესში მონაწილეობა 2. საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიისა (შემდგომში - სტრატეგია) და მისი სამოქმედო გეგმის პროექტის შემუშავება და მთავრობისთვის წარდგენა 3. შესაბამისი ორგანოების, ორგანიზაციებისა და თანამდებობის პირების საქმიანობას კოორდინაცია სტრატეგიისა და მისი სამოქმედო გეგმის შესრულების მიზნით 4. სტრატეგიის და მისი სამოქმედო გეგმის შესრულების ზედამხედველობა 5. საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობის თავიდან აცილების, გამოვლენისა და აღკვეთის შესახებ წინადადებების მომზადება. 6. თანამდებობის პირის ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციის მიღება, მისი შევსებისა და ჩაბარების კონტროლი, მის შენახვა, მონიტორინგი და საჯაროობის უზრუნველყოფა 7.მამხილებლის დაცვის ღონისძიებათა გაუმჯობესების შესახებ შესაბამისი წინადადებების და რეკომენდაციების მომზადება 8. მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანების (პოლიტიკური პარტიის), საარჩევნო სუბიექტისა და განცხადებული საარჩევნო მიზნის მქონე პირის ფინანსური საქმიანობის მონიტორინგი 9. კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის სფეროში არსებულ საერთაშორისო სტანდარტებისა და გამოცდილების კვლევა და ანალიზი 10. კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის საკითხების შესახებ საზოგადოების ინფორმირებულობის გაზრდა, მათ შორის, სათანადო საგანმანათლებლო ღონისძიებების განხორციელება	1. თანამდებობის პირის მიერ საჯარო სამსახურში კორუფციისა და ინტერესთა შეუთავსებლობის პრევენციის, აღმოჩენის და აღკვეთის მიზნით კანონმდებლობით დადგენილი ნორმების შესრულების შემოწმება, შემოწმების საფუძველზე დასკვნის მომზადება და გამოქვეყნება 2. თანამდებობის პირთა ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციების შევსების პროცესში რეკომენდაციების გაწევა, დეკლარაციების შემოწმება, დარღვევის აღმოჩენისას კანონით გათვალისწინებული ზომების მიღება 3. თანამდებობის პირის მიმართ კანონით დადგენილი სანქციების გატარება და თანამდებობის პირის მიერ კანონით დადგენილი თანამდებობრივი შეუთავსებლობის მოთხოვნების დარღვევის შემთხვევაში 4. ცალკეული მიმართულებების მიხედვით, სააგენტოს საგამოძიებო ქვემდებარეობისთვის მიკუთვნებულ დანაშაულთა თავიდან აცილება, გამოვლენა, გამოძიება, აღკვეთა 5. მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების ფინანსური საქმიანობის მონიტორინგი 6. კორუფციულ დანაშაულში მამხილებელთა დაცვა, კორუფციულ დანაშაულებთან დაკავშირებით დაფიქსირებული მხილების შემთხვევების და მათზე რეაგირების შესახებ ერთიანი სტატისტიკის წარმოება და პროაქტიული გამოქვეყნება, მინიმალური სტანდარტების დადგენა მხილების განცხადების იდენტიფიცირებისა და მხილების შიდა პროცედურებისთვის, ასევე, საჯარო დაწესებულებებში ამ სტანდარტების დანერგვის კონტროლი. 7. კორუფციის პრევენციის მიზნით საქართველოს კანონმდებლობის გასაუმჯობესებლად, საკანონმდებლო წინადადებების მომზადება და საქართველოს პარლამენტისთვის წარდგენა; საჯარო უწყებების საქმიანობის, გაუმჯობესება მათ შორის, საჯარო მოხელეთა და საზოგადოების ცნობიერების ამაღლების გზით

კრიტერიუმი	მმართველი პარტია - ქართული ოცნება	საპარლამენტო ოპოზიცია
		5. საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და მისი განხორციელების სამოქმედო გეგმის შემუშავებასა და პერიოდულ განახლებაში მონაწილეობა 6. საქართველოს ხელისუფლების ორგანოების მიერ საქართველოს საერთაშორისო ანტიკორუფციული ვალდებულებების შესრულების, საერთაშორისო ანტიკორუფციული ორგანიზაციებისა და მექანიზმების ფარგლებში თანამშრომლობის უზრუნველყოფა
ხელმძღვანელის არჩევა	ნიშნავს საქართველოს პრემიერ-მინისტრი კონკურსის წესით, 6 წლის ვადით	ირჩევს საქართველოს პარლამენტი ხუთი წლის ვადით
ანგარიშვალდებულება	საქართველოს პარლამენტისა და უწყებათაშორისი ანტიკორუფციული საბჭოს წინაშე	საქართველოს პარლამენტის წინაშე
უფლებამოსილებათა განსახორციელებლად გამოყენებული საქმიანობის ფორმები	1. წინადადებების და რეკომენდაციების შემუშავება/წარდგენა 2. დოკუმენტების პროექტების შემუშავება 3. კვლევა და ანალიზი 4. მონიტორინგი და კონტროლი 5. საქმიანობის კოორდინაცია 6. ცნობიერების ამაღლება 7.ფინანსური საქმიანობის მონიტორინგი	1. ნორმების შესრულების შემოწმება/დასკვნის მომზადება და გამოქვეყნება. 2. შემოწმება/დარღვევის აღმოჩენისას კანონით გათვალისწინებული ზომების მიღება 3. დანაშაულთა თავიდან აცილება, გამოვლენა, გამოძიება, აღკვეთა 3. სანქციების შეფარდება 4. სტანდარტების დანერგვა და კონტროლი 5. ცნობიერების ამაღლების კამპანია 6. საკანონმდებლო ცვლილებების მომზადება ფინანსური საქმიანობის მონიტორინგი
საქმიანობის ძირითადი მიმართულებები	1. კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის ზოგადი პოლიტიკის განსაზღვრის პროცესში მონაწილეობა 2. საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიისა (შემდგომში - სტრატეგია) და მისი სამოქმედო გეგმის პროექტის შემუშავება და მთავრობისთვის წარდგენა 3. შესაბამისი ორგანოების, ორგანიზაციებისა და თანამდებობის პირების საქმიანობას კოორდინაცია სტრატეგიისა და მისი სამოქმედო გეგმის შესრულების მიზნით 4. სტრატეგიის და მისი სამოქმედო გეგმის შესრულების ზედამხედველობა 5. საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობის თავიდან აცილების, გამოვლენისა და აღკვეთის შესახებ წინადადებების მომზადება. 6. თანამდებობის პირის ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციის მიღება, მისი შევსებისა და ჩაბარების კონტროლი, მის შენახვა, მონიტორინგი და საჯაროობის უზრუნველყოფა	1. თანამდებობის პირის მიერ საჯარო სამსახურში კორუფციისა და ინტერესთა შეუთავსებლობის პრევენციის, აღმოჩენის და აღკვეთის მიზნით კანონმდებლობით დადგენილი ნორმების შესრულების შემოწმება, შემოწმების საფუძველზე დასკვნის მომზადება და გამოქვეყნება 2. თანამდებობის პირთა ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციების შევსების პროცესში რეკომენდაციების გაწევა, დეკლარაციების შემოწმება, დარღვევის აღმოჩენისას კანონით გათვალისწინებული ზომების მიღება 3. თანამდებობის პირის მიმართ კანონით დადგენილი სანქციების გატარება და თანამდებობის პირის მიერ კანონით დადგენილი თანამდებობრივი შეუთავსებლობის მოთხოვნების დარღვევის შემთხვევაში 4. ცალკეული მიმართულებების მიხედვით, სააგენტოს საგამოძიებო ქვემდებარეობისთვის მიკუთვნებულ დანაშაულთა თავიდან აცილება, გამოვლენა, გამოძიება, აღკვეთა

კრიტერიუმი	მმართველი პარტია - ქართული ოცნება	საპარლამენტო ოპოზიცია
	7.მამხილებლის დაცვის ღონისძიებათა გაუმჯობესების შესახებ შესაბამისი წინადადებების და რეკომენდაციების მომზადება 8. მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანების (პოლიტიკური პარტიის), საარჩევნო სუბიექტისა და განცხადებული საარჩევნო მიზნის მქონე პირის ფინანსური საქმიანობის მონიტორინგი	5. მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების ფინანსური საქმიანობის მონიტორინგი 6. კორუფციულ დანაშაულში მამხილებელთა დაცვა, კორუფციულ დანაშაულებთან დაკავშირებით დაფიქსირებული მხილების შემთხვევების და მათზე რეაგირების შესახებ ერთიანი სტატისტიკის წარმოება და პროაქტიული გამოქვეყნება, მინიმალური სტანდარტების დადგენა მხილების განცხადების

აღნიშნული 6 კრიტერიუმით შეფასებისას ნათლად ჩანს შემდეგი მიგნებები:

- მმართველი პარტიის ვერსიაში გვაქვს კორუფციასთან ბრძოლის ხელშეწყობა, ხოლო ოპოზიციის ვარიანტში შემოთავაზებულია კორუფციის წინააღმდეგ ეფექტიანი და კოორდინირებული ბრძოლა, რაც პრინციპულად განასხვავებს ერთმანეთისგან ამ ორ მოდელს და მიდგომას.
- წარმოდგენილი მოდელები უფლებამოსილებებში და მათი განხორციელების ნაწილში ერთმანეთის მსგავსია შემდეგი მიმართულებებით:
  - ა. კანონმდებლობის გაუმჯობესების ხელშეწყობა;
  - ბ. კორუფციის შესახებ ინფორმირებულობის/ცნობიერების გაზრდა;
  - გ. საერთაშორისო კარგი პრაქტიკის ანალიზი;
  - დ. თანამდებობის პირთა ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციების შევსების პროცესში რეკომენდაციების გაწევა, დეკლარაციების შემოწმება;
  - ე. მამხილებლის დაცვის ღონისძიებათა გაუმჯობესება;
  - ვ. მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანების (პოლიტიკური პარტიის), საარჩევნო სუბიექტისა და განცხადებული საარჩევნო მიზნის მქონე პირის ფინანსური საქმიანობის მონიტორინგი.

  ხოლო პრინციპულად განსხვავებულია, შემდეგი მიმართულებებით:
  - ა. დანაშაულთა თავიდან აცილება, გამოვლენა, გამოძიება, აღკვეთა;
  - ბ. თანამდებობის პირის მიმართ კანონით დადგენილი სანქციების გატარება;
  - გ. საჯარო სამსახურში მამხილებელთა დაცვის მინიმალური სტანდარტების დადგენა ამ სტანდარტების დანერგვის კონტროლი;

უნდა აღნიშნოს, რომ ამ ნაწილში მმართველი პარტიის მოდელით შემოთავაზებული ინიცირებული ვარიანტი მეორე და მესამე მოსმენის შემდეგ დაუახლოვდა ოპოზიციის მიერ შემოთავაზებულ ვარიანტს.

ხელმძღვანელის არჩევა - შემოთავაზებულია პრინციპულად განსხვავებული მოდელი. მმართველი პარტიის ვარიანტში ანტიკორუფციული ორგანოს ხელმძღვანელი ინიშნება კონკურსის წესით, პრემიერ-მინისტრის მიერ, ხოლო ოპოზიციის შემოთავაზებულ ვერსიაში ხელმძღვანელს პარლამენტი ირჩევს.

ანგარიშვალდებულება - ამ ნაწილში მეტ-ნაკლები თანხმობა არსებობს, რომ ანტიკორუფციული ორგანო ანგარიშვალდებული უნდა იყოს პარლამენტის წინაშე, ხოლო მმართველი პარტიის ვარიანტში ასევე დამატებულია უწყებათაშორისი ანტიკორუფციული საბჭო.

VI – კორუფციასთან ბრძოლის საერთაშორისო გამოცდილება და ქართული რეალობა

1. საერთაშორისო პრაქტიკა

ევროპულ ქვეყნებში კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის მიმართულებით ერთიანი ჩამოყალიბებული მიდგომა არ არსებობს, თუმცა, არის რამდენიმე ძირითადი მოდელი რომელსაც იყენებენ ევროსაბჭოს წევრი სახელმწიფოები[60]. კვლევის ამ ნაწილში მოდელები და სახელმწიფოები წარმოდგენილია შემდეგი ცხრილის სახით.

გამოყენებული მოდელი/ სახელმწიფო	იუსტიციის სამინისტროს ქვემდებარე სტრუქტურა	შსს-ს ქვემდებარე სტრუქტურა	პროკურატურის ქვემდებარე სტრუქტურა	დამოუკიდებელი სტრუქტურა
ალბანეთი	■			
ანდორა				■
სომხეთი				■
აზერბაიჯანი			■	
ბელარუსი			■	
ბელგია		■	■	
ხორვატია	■			
ჩეხეთი	■			
დანია	■			
ესტონეთი	■			
ფინეთი	■	■		
საფრანგეთი				■
გერმანია	■			
საბერძნეთი				■
უნგრეთი		■		
ირლანდია	■			
იტალია				■
მოლდოვა				■
მონტენეგრო				■
ჩრდილოეთ მაკედონია				■
პოლონეთი				■
რუმინეთი	■			■
სლოვაკეთი				
სერბეთი				■

60 National Anti-Corruption Authorities /Autorités anti-corruption nationales, Council of Europe, ხელმისაწვდომია https://rb.gy/dxtiu , ბოლოს ნანახია 01.10.2023

2. სამოხელეო დანაშაულის საგამოძიებო პრაქტიკა საქართველოში

საქართველოში სამართალდამცავი ორგანოების წარმომადგენლების მიერ ჩადენილი დანაშაულების გამოძიების ხარვეზებსა და აღნიშნული პრობლემის გადაჭრის მიზნით, დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმის შექმნის აუცილებლობაზე წლების განმავლობაში საუბრობდნენ საერთაშორისო და ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციები, საქართველოს სახალხო დამცველი[61]. ჯერ კიდევ 2005 წელს წამების საკითხებზე გაეროს სპეციალურმა მომხსენებელმა, მანფრედ ნოვაკმა, საქართველოში ვიზიტისას რეკომენდაციით მიმართა საქართველოს ხელისუფლებას, შეექმნა დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმი, რათა წამების ფაქტების არაეფექტიანად გამოძიების შედეგად, საზოგადოებაში არ დამკვიდრებულიყო დაუსჯელობის სინდრომი[62]. მოგვიანებით, იგივე რეკომენდაცია გასცა ევროპის საბჭოს ადამიანის უფლებათა ყოფილმა კომისარმა, თომას ჰამერბერგმა, რომელიც სამართალდამცავი უწყების თანამშრომელთა მიმართ არასათანადო მოპყრობისა და წამების ფაქტების გამოძიების არაეფექტიანობაზე საუბრობდა[63].

არასათანადო მოპყრობის ფაქტების დაუსჯელობაზე უთითებდა ევროპის საბჭოს წამებისა და არაადამიანური და ღირსების შემლახველი მოპყრობისა, თუ დასჯის პრევენციის კომიტეტი და მოუწოდებდა ხელისუფლებას, მიეღო ისეთი ზომები, რომლებიც უზრუნველყოფდა მსგავსი მოპყრობის ფაქტების გამოძიებას ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მიერ დადგენილი სტანდარტების შესაბამისად[64].

ზემოაღნიშნული რეკომენდაციების გათვალისწინებით, 2018 წლის 21 ივლისს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო კანონი სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ[65]. აღნიშნული კანონის საფუძველზე პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორის აპარატი (რომელიც 2013 წელს დაარსდა) სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურად გარდაიქმნა და არსებული, (პერსონალურ მონაცემთა დამუშავების კანონიერების კონტროლისა და ფარულ საგამოძიებო მოქმედებებზე ზედამხედველობის) ფუნქციების პარალელურად, სამართალდამცავი ორგანოს წარმომადგენლის, მოხელის ან მასთან გათანაბრებული პირის მიერ ჩადენილი ცალკეული დანაშაულების გამოძიების უფლებამოსილების ფუნქციით აღიჭურვა.

სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახური, როგორც საქართველოს დამოუკიდებელი სახელმწიფო ორგანო, რომელიც ანგარიშვალდებულია მხოლოდ პარლამენტის წინაშე, შეიქმნა 2019 წლის 10 მაისს[66]. როგორც პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორის აპარატის უფლებამონაცვლე დაწესებულებაა. მისი საქმიანობის ძირითადი მიმართულებებია[67]:

- პერსონალურ მონაცემთა დამუშავების კანონიერების კონტროლი;
- ფარული საგამოძიებო მოქმედებებისა და ელექტრონული კომუნიკაციის მაიდენტიფიცირებელ მონაცემთა ცენტრალურ ბანკში განხორციელებული აქტივობების კონტროლი;
- სამართალდამცავი ორგანოს წარმომადგენლის, მოხელის ან მასთან გათანაბრებული პირის მიერ ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების წინააღმდეგ ჩადენილი განსაკუთრებით მძიმე დანაშაულის და ძალადობით ან დაზარალებულის პირადი ღირსების შეურაცხყოფით ჩადენილი სამოხელეო დანაშაულის მიუკერძოებელი და ეფექტიანი გა-

61 დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმი საქართველოში: მიღწევები და არსებული გამოწვევები, „ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი“ (IDFI) და „სოციალური სამართლიანობის ცენტრი“, 2021, ხელმისაწვდომია https://bit.ly/3ANzWQC, ბოლოს ნანახია 01.10.2023

62 იქვე

63 იქვე

64 სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის საქმიანობის ანგარიში, სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახური, 2019, ხელმისაწვდომია https://bit.ly/421EbEa, ბოლოს ნანახია 01.10.2023

65 საქართველოს კანონი სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის შესახებ, საკანონმდებლო მაცნე, ხელმისაწვდომია https://shorturl.at/huAT2 , ბოლოს ნანახია 01.10.2023

66 პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია https://bit.ly/2CxDUPG, ბოლოს ნანახია 01.10.2023

67 კანონპროექტი „სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“, პარლამენტის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია https://bit.ly/3Jhq3zA, ბოლოს ნანახია 01.10.2023

მოძიება.

„სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის საგამოძიებო უფლებამოსილება 2019 წლის 1-ელ იანვარს უნდა ამოქმედებულიყო[68], თუმცა, საქართველოს პარლამენტმა აღნიშნული ვადა ორჯერ გადასწია. საბოლოოდ, სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახური 2019 წლის 10 მაისს შეიქმნა[69], ხოლო სამსახურის გამოძიების უფლებამოსილება 2019 წლის 1 ნოემბრიდან ამოქმედდა[70].

2021 წლის ბოლოს საპარლამენტო უმრავლესობის დეპუტატებმა მოამზადეს კანონპროექტი, რომლის მიხედვითაც გაუქმდა სახელმწიფო ინსპექტორის თანამდებობა და სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახური და ნაცვლად შეიქმნა სპეციალური საგამოძიებო სამსახური და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახური[71]. ამ პროექტის თანახმად, სპეციალურ საგამოძიებო სამსახურს მიენიჭა სამოხელეო დანაშაულთა გამოძიების ფუნქცია, პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურს კი – პერსონალურ მონაცემთა დამუშავების კანონიერების კონტროლის ფუნქცია და ყველა ფარული საგამოძიებო მოქმედებებისა და ელექტრონული კომუნიკაციის მაიდენტიფიცირებელ მონაცემთა ცენტრალურ ბანკში განხორციელებული აქტივობების კონტროლის ფუნქცია.

სპეციალურ საგამოძიებო სამსახურის შემთხვევაში ეს მოიცავდა საგამოძიებო ქვემდებარობას შემდეგ დანაშაულებზე:

- წამება, წამების მუქარა, დამამცირებელი და არაადამიანური მოპყრობა;
- მოხელის ან მასთან გათანაბრებული პირის, სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის მქონე პირის მიერ სამსახურეობრივი უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენებას/გადამეტებას ძალადობით ან იარაღის გამოყენებით ან დაზარალებულის პირადი ღირსების შეურაცხყოფით;
- განმარტების, ჩვენების ან დასკვნის მიცემის იძულება ან/და პენიტენციურ დაწესებულებაში მოთავსებული პირის იძულება ჩვენების შეცვლის ან ჩვენების მიცემაზე უარის თქმის მიზნით, აგრეთვე მსჯავრდებულის იძულება მოქალაქეობრივი მოვალეობის შესრულებაში ხელის შეშლის მიზნით გათვალისწინებულ დანაშაულზე, თუ იგი ჩადენილია სამართალდამცავი ორგანოს წარმომადგენლის, მოხელის ან მასთან გათანაბრებული პირის მიერ;
- სამართალდამცავი ორგანოს წარმომადგენლის, მოხელის ან მასთან გათანაბრებული პირის მიერ ჩადენილ სხვა დანაშაულზე, რომელმაც გამოიწვია პირის სიცოცხლის მოსპობა და რომლის ჩადენის დროს ეს პირი იმყოფებოდა დროებითი მოთავსების იზოლატორში ან პენიტენციურ დაწესებულებაში ანდა ნებისმიერ სხვა ადგილას, სადაც სამართალდამცავი ორგანოს წარმომადგენლის, მოხელის ან მასთან გათანაბრებული პირის მიერ, თავისი ნების საწინააღმდეგოდ, აკრძალული ჰქონდა ადგილსამყოფლის დატოვება, ანდა აღნიშნული პირი სხვაგვარად იმყოფებოდა სახელმწიფოს ეფექტიანი კონტროლის ქვეშ;
- სამართალდამცავი ორგანოს წარმომადგენლის მიერ (გარდა პროკურორისა) ჩადენილი შემდეგი დანაშაულების გამოძიებაზე: განზრახ მკვლელობა; განზრახ მკვლელობა დამამძიმებელ გარემოებაში; განზრახ მკვლელობა უეცარი, ძლიერი სულიერი აღელვების მდგომარეობაში; მკვლელობა აუცილებელი მოგერიების ფარგლების გადაცილებით; მკვლელობა დამნაშავის შეპყრობისათვის აუცილებელი ზომის გადაცილებით; თვითმკვლელობამდე მიყვანა; სიცოცხლის მოსპობა გაუფრთხილებლობით; ჯანმრთელობის განზრახ მძიმე დაზიანება; ჯანმრთელობის განზრახ ნაკლებად მძიმე დაზიანება; ჯანმრთელობის განზრახ მსუბუქი დაზიანება, ჯანმრთელობის განზრახ მძიმე ან ნაკლებად

68 საქართველოს კანონი სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ, საკანონმდებლო მაცნე, ხელმისაწვდომია https://bit.ly/3mjBfCI, ბოლოს ნანახია 01.10.202

69 საქართველოს კანონი სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ, საკანონმდებლო მაცნე, ხელმისაწვდომია https://bit.ly/3mjBfCI, ბოლოს ნანახია 01.10.2023

70 იქვე

71 საქართველოს კანონი სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის შესახებ, საკანონმდებლო მაცნე, ხელმისაწვდომია https://shorturl.at/huAT2 , ბოლოს ნანახია 01.10.2023

მძიმე დაზიანება; უეცარი, ძლიერი სულიერი აღელვების მდგომარეობაში, ჯანმრთელობის მძიმე ან ნაკლებად მძიმე დაზიანება აუცილებელი მოგერიების ფარგლების გადაცილებით; ჯანმრთელობის მძიმე ან ნაკლებად მძიმე დაზიანება დამნაშავის შეპყრობისათვის აუცილებელი ზომის გადაცილებით; ჯანმრთელობის ნაკლებად მძიმე ან მძიმე დაზიანება გაუფრთხილებლობით;

- ძალადობა; ოჯახში ძალადობა; გაუპატიურება, სექსუალური ხასიათის სხვაგვარი ქმედება, პირის სხეულში სექსუალური ხასიათის შეღწევის ან სექსუალური ხასიათის სხვაგვარი ქმედების იძულება;
- თავისუფლების უკანონო აღკვეთა; ადამიანით ვაჭრობა (ტრეფიკინგი); არასრულწლოვანით ვაჭრობა (ტრეფიკინგი); ადამიანით ვაჭრობის (ტრეფიკინგის) მსხვერპლის (დაზარალებულის) მომსახურებით სარგებლობა; მძევლად ხელში ჩაგდება; იძულება; ქორწინების იძულება;
- სიტყვის თავისუფლების ხელყოფა; ჟურნალისტისათვის პროფესიულ საქმიანობაში უკანონოდ ხელის შეშლა; რელიგიური წესის აღსრულებისათვის უკანონოდ ხელის შეშლა; დევნა; პირადი ცხოვრების ამსახველი ინფორმაციის ან პერსონალური მონაცემების ხელყოფა; პირადი ცხოვრების საიდუმლოს ხელყოფა, კერძო კომუნიკაციის საიდუმლოების დარღვევა; პირადი მიმოწერის, ტელეფონით საუბრის ან სხვაგვარი ხერხით შეტყობინების საიდუმლოების დარღვევა;
- არჩევნებში, რეფერენდუმში ან პლებისციტში ნების განხორციელებისათვის ხელის შეშლა; კენჭისყრის შენობაში, საარჩევნო კომისიის განთავსების ადგილას ან მათ მიმდებარე ტერიტორიაზე, ან წინასაარჩევნო აგიტაციის ან წინასაარჩევნო კამპანიის ღონისძიების დროს ძალადობა ან ძალადობის მუქარა; საარჩევნო ან სარეფერენდუმო კომისიის მუშაობისათვის ხელის შეშლა; ამომრჩევლის ნებაზე ზეგავლენა ან/და საარჩევნო ხმის ფარულობის დარღვევა;
- საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის შესაბამისი მუხლით გათვალისწინებულ დანაშაულზე, რომელიც უკავშირდება ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს კანონიერ ძალაში შესული გადაწყვეტილებით დადგენილ ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის კონვენციის მე-18 მუხლის დარღვევის ფაქტს.

3. სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სააგენტოს რესურსული მხარდაჭერა და ინსტიტუციური დამოუკიდებლობა

ევროკომისიის 12 რეკომენდაციის მე-4 პუნქტი ანტიკორუფციული სისტემის გაუმჯობესებასთან ერთად მოითხოვს, რომ საქართველოს სახელმწიფომ აღჭურვოს ახლადდაარსებული სპეციალური საგამოძიებო სამსახური და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სააგენტო იმ რესურსებით, რომლებიც მათ მანდატს შეესაბამება და უზრუნველყოს მათი ინსტიტუციური დამოუკიდებლობა[72].

„სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე საქართველოს პარლამენტის გადაწყვეტილება ძალაში შევიდა 2022 წლის 15 დეკემბერს[73], თუმცა აღნიშნული საკანონმდებლო ცვლილებების მიზანი არ ყოფილა სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის რესურსული გაძლიერება და ინსტიტუციური მხარდაჭერა.

2022 წლის 30 ნოემბერს, საქართველოს პარლამენტის გადაწყვეტილებით, ცვლილება შევიდა „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონში, რომელმაც ძირითადად პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურის თანამშრომლის სოციალური

72 საქართველოს კანონი სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის შესახებ, საკანონმდებლო მაცნე, ხელმისაწვდომია https://shorturl.at/huAT2 , ბოლოს ნანახია 01.10.2023

73 იქვე

დაცვის პირობები გააუმჯობესა[74].

VII – დამტკიცებული საკანონმდებლო ცვლილებები

საქართველოს პარლამენტმა 2022 წლის 30 დეკემბერს მესამე მოსმენით დაამტკიცა საკანონმდებლო ცვლილებები[75], რომლის მიხედვითაც ძირეულად შეიცვალა „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონი. აღნიშნული კანონის სათაური ჩამოყალიბდა შემდეგი რედაქციით, „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ“, შეიქმნა საჯარო სამართლის იურიდიულ პირი — ანტიკორუფციული ბიურო (შემდგომ – ანტიკორუფციული ბიურო) კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის სფეროში ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკის განხორციელების ხელშეწყობის მიზნით იქმნება უწყებათაშორისი ანტიკორუფციული საბჭო (შემდგომ — საბჭო).

1. ძირითადი განსხვავებები ინიცირებულ და დამტკიცებულ ვარიანტებს შორის

ინიცირებული საკანონმდებლო ცვლილებებისგან განსხვავებით, კანონპროექტის მესამე მოსმენით დამტკიცებულ ვერსიაში ცვლილებები შეეხო ანტიკორუფციული ბიუროს უფლებამოსილებებს და მას დაემატა შედეგი ფუნქციები:

- შეიმუშავებს საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობის თავიდან აცილების, გამოვლენისა და აღკვეთის შესახებ შესაბამის წინადადებებს, ამ საკითხებზე გასცემს სათანადო რეკომენდაციებს და კანონის შესაბამისად ახორციელებს ამ სფეროსთან დაკავშირებულ სხვა სათანადო ღონისძიებებს;
- კანონის შესაბამისად უზრუნველყოფს თანამდებობის პირის ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციის მიღებას, მისი შევსებისა და ჩაბარების კონტროლს, მის შენახვას, მონიტორინგსა და საჯაროობას და ამ სფეროში სხვა სათანადო ღონისძიებების განხორციელებას;
- შეიმუშავებს მამხილებლის დაცვის ღონისძიებათა გაუმჯობესების შესახებ შესაბამის წინადადებებს, მამხილებლის დაცვის საკითხებზე გასცემს სათანადო რეკომენდაციებს და კანონის შესაბამისად ახორციელებს ამ სფეროსთან დაკავშირებულ სხვა სათანადო ღონისძიებებს;
- კანონის შესაბამისად ახორციელებს მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანების (პოლიტიკური პარტიის), საარჩევნო სუბიექტისა და განცხადებული საარჩევნო მიზნის მქონე პირის ფინანსური საქმიანობის მონიტორინგს და ამ სფეროსთან დაკავშირებულ სხვა სათანადო ღონისძიებებს.

საბჭოს შემადგენლობაში შედიან:

- საქართველოს მთავრობის მიერ განსაზღვრული სახელმწიფო უწყებების წარმომადგენლები;
- საბჭოს შემადგენლობაში აღნიშნულ პირებთან ერთად შეიძლება შედიოდნენ ადგილობრივი და საერთაშორისო ორგანიზაციების წარმომადგენლები;
- შესაბამის სფეროში საქმიანობის განმახორციელებელ არასამეწარმეო (არაკომერციულ) იურიდიულ პირთა წარმომადგენლები;
- დამოუკიდებელი ექსპერტები და სამეცნიერო წრეების წარმომადგენლები.

საბჭოს ფუნქციები იგივეა, რაც მას გააჩნდა ინიცირებულ ვარიანტში:

- ანტიკორუფციულ ბიუროს მოსთხოვოს ანტიკორუფციული ბიუროს უფლებამოსილებებისთვის

74 იქვე

75 კანონპროექტი „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“, პარლამენტის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია https://bit.ly/3KY4e9o, ბოლოს ნანახია 01.10.2023

მიკუთვნებული საკითხების თაობაზე პერიოდული ანგარიშის წარდგენა და მოისმინოს ანტიკორუფციული ბიუროს მიერ მისთვის წარდგენილი აღნიშნული ანგარიში;

- კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის ზოგადი პოლიტიკის განმსაზღვრელი დოკუმენტის, საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიის განხორციელების სამოქმედო გეგმის შესრულების მიზნით შეიმუშაოს შესაბამისი წინადადებები და გასცეს სათანადო რეკომენდაციები;
- ანტიკორუფციული ბიუროს საქმიანობის გაუმჯობესების მიზნით მისცეს მას სათანადო რეკომენდაციები.

2. მიღებული კანონის შეფასება

მიუხედავად იმისა, რომ დამტკიცებული კანონი მნიშვნელოვნად განსხვავდება ინიცირებული პროექტისგან, ოპოზიცია და არასამთავრობო სექტორი ცვლილებებს არასაკმარისად მიიჩნევს, რადგან მათი შეფასებით, ანტიკორუფციული სამსახური ვერ იქნება ქმედითი და არ პასუხობს ევროკავშირის მოთხოვნებს.

დავით უსუფაშვილი, „ლელო" - ანტიკორუფციულ სააგენტოსთან დაკავშირებით 12-პუნქტიან რეკომენდაციათა შორის ერთ-ერთი ყველაზე მკაფიო რეკომენდაციაა. ამ საკითხში ძალიან მკაფიოდაა, რომ საჭიროა დამოუკიდებელი სააგენტო, საჭიროა იმ ტიპის უფლებამოსილებებით, რომელიც ელიტურ კორუფციას შეებრძოლება, რაც იმას ნიშნავს, რომ სამართალდამცავ ფუნქციასაც შეასრულებს. ეს სიტყვები არ წერია, მაგრამ ეს იგულისხმება. და ასევე ფუნქციების კონსოლიდაცია, რომ ამ სააგენტომ შეძლოს მრავალმხრივი შეტევა კორუფციაზე. რაც ოცნებამ შემოგვთავაზა, ეს არის იმიტაცია იმისა, რაც ქვეყანას სჭირდება და რაც 12 პუნქტშიც მოხვდა... 12 პუნქტში ანტიკორუფციული საკითხი მოხვდა იმიტომ, რომ ეს საკითხი, ეს თემა დიდი ხანია, ტრიალებს უკვე საერთაშორისო წრეებში, როგორც ქვეყნის სუსტი წერტილი და წლების განმავლობაში, განსაკუთრებით ბოლო წლების განმავლობაში ამ თემაზე მუშაობა მიმდინარეობდა. ამით იმის თქმა მინდა, რომ ზოგიერთი სხვა პუნქტისგან განსხვავებით, მაგალითად, დეოლიგარქიზაცია, რომელიც კონკრეტულად რაში უნდა გამოიხატოს და ეს კითხვა ბევრს დაებადა, ანტიკორუფციულ საკითხთან დაკავშირებით, პრობლემაც დიდი ხანია, ნათელი იყო და ამ პრობლემის ადეკვატური ქმედება ახალი ინსტიტუციის შექმნის თვალსაზრისით, ესეც დიდი ხანია, მომწიფებული, მომზადებული და პარლამენტში ორგზის ინიცირებული იყო. ამიტომ, ერთი შეხედვით, ეს უნდა ყოფილიყო ყველაზე მარტივი საკითხი. ამის ნაცვლად, ოცნებამ გადაწყვიტა, გაეკეთებინა მოთხოვნის შესრულების იმიტაცია, განსაკუთრებით ის პირველი ვერსია“ - ამბობს დავით უსუფაშვილი (პირადი ინტერვიუ XIII).

ყველაზე დიდ პრობლემას ის ხედავს იმაში, რომ მიღებული კანონით, ახალი ანტიკორუფციული ბიურო ვერანაირად ვერ იქნება დამოუკიდებელი უწყება და არამარტო იმიტომ, რომ მის ხელმძღვანელს ნიშნავს პრემიერმინისტრი, არამედ იმიტომაც, რომ იმ საბჭოში, რომლის წინაშეც ეს ბიუროა ანგარიშვალდებული, შედიან იმ უწყებების თანამდებობის პირები, რომელთა შიგნითაც ელიტური კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლა არის მთავარი ამოცანა, რაც ცხადია, ანელებს ამ ბიუროს შესაძლებლობებს.

მისი კრიტიკის მეორე ნაწილი კი ეხება უკვე ანტიკორუფციული ბიუროს ფუნქციებს.

აღსანიშნავია, რომ მმართველ პარტიას კანონპროექტის პირველ ვარიანტში ეწერათ, რომ ანტიკორუფციულ ბიუროს მხოლოდ პოლიტიკის შემუშავების კოორდინაცია ევალებოდა. ამასთან, ეს ბიურო ისედაც დიდი ხანია, არსებობს და უბრალოდ სახელი შეიცვალა. ოპოზიციის და არასამთავრობო სექტორის მძაფრი კრიტიკის შემდეგ პირვანდელ ვარიანტში ცალკეული საკითხები შეიცვალა. თუმცა, როგორც დავით უსუფაშვილი აღნიშნავს, ეს საკმარისი არ არის, რადგან „2 მთავარი საკითხი დარჩა გადაუჭრელი. პირველი - მისი დამოუკიდებლობა და ელიტურ კორუფციას სხვანაირად ვერაფერს მოუხერხებ, თუ მართლა სერიოზული დამოუკიდებლობის და საერთო სისტემიდან გვერდზე მდგომი არაა, იმ სისტემას არა აქვს უნარი, შიგნიდან ებრძოლოს ამ კორუფციას. ეს არ გვაქვს იმ კანონში, რომელიც

დამტკიცდა და მეორე, მას არა აქვს, სამართალდამცავის ფუნქცია. ანუ, მას არა აქვს გამოძიების ფუნქცია. ამ საკითხებზე უამრავი უაზრო არგუმენტი მოვისმინეთ, პრობლემურია და ამის გამეორებას აზრი არა აქვს. არანაირად არ არის პრობლემური, ისე, როგორც სხვა დანაშაულების, სხვა მუხლების შემთხვევაში გამოძიებები არის სხვადასხვა უწყებებში, აქ იგივე შეიძლებოდა".

ამის გამო ის თვლის, რომ ეს მუხლი შესრულებულად ვერ ჩაითვლება, მაგრამ ამბობს, რომ ქვეყნის ინტერესებიდან გამომდინარე, მნიშვნელოვანი იქნება, ევროკავშირმა „მინიმუმ, ეს მაინც ჩაგვითვალოს, რომ ჩვენ გვესმის, რა არის საკეთებელი".

„ჯამში მივიღეთ ეს რეალობა. პოლიტიკური თვალსაზრისით გეტყვით, რომ მეც და სხვებიც, ვინც ვგულშემატკივრობდით ევროინტეგრაციას, ევროპასთან გვაქვს ასეთი გზავნილი - ეს პუნქტი მართალია, ხელისუფლებამ არ შეასრულა, მაგრამ საქართველოში ვართ ხალხი, ვისაც გვესმის, რა არის საკეთებელი, სამოქალაქო სექტორშიც, ექსპერტებშიც, პოლიტიკურ წრეებშიც. ამიტომ საბოლოო შეფასებისას ჩვენ ევროკავშირს ვთხოვთ, რომ ჩვენი განხილული და არმიღებული პროექტი ჩათვალოს ასევე საქართველოს, როგორც ქვეყნის, როგორც სახელმწიფოს, როგორც ხალხის ინიციატივად, იმის საპასუხოდ, რაც ჩვენ ევროპამ მიგვითითა. მინიმუმ, ეს მაინც ჩაგვითვალოს, რომ ჩვენ გვესმის, რა არის საკეთებელი და დარწმუნებული ვარ, მოვა დრო, როდესაც სწორი ანტიკორუფციული სააგენტო შეიქმნება და ეს ბუტაფორია, რაც ახლა არის გაკეთებული, ჩაბარდება წარსულს. ეს არის პოლიტიკური პოზიცია და რაც შეეხება რეალობას, რეალობა არის ის, რომ აქედან არაფერი არ გამოვა" (პირადი ინტერვიუ XIII).

„სტრატეგია აღმაშენებლის" ლიდერი, გიორგი ვაშაძეც ამბობს, რომ ხელისუფლების მიზანი არ არის ევროკავშირში გაწევრიანება და შესაბამისად, არც ამ 12 პუნქტის შესრულება. საკანონმდებლო ცვლილებებს კი მოსახლეობის შეცდომაში შესაყვანად იღებენ. მისი თქმით, ევროკავშირი საქართველოს სთხოვს ისეთი ანტიკორუფციული ორგანოს შექმნას, როგორიც უკრაინაში გაკეთდა.

„რეალურად ეს ინსტიტუცია არის არაფერი, რადგან ევროკავშირის მხრიდან საუბარი არის უკრაინულ მოდელზე, სადაც ანტიკორუფციული ბიურო, როგორც ცალკე საგამოძიებო ინსტიტუცია ჩამოყალიბდა. მე ვიღებდი მონაწილეობას უკრაინაში ამ კანონის ჩამოყალიბებაში, ანტიკორუფციული ბიუროს ჩამოყალიბებაში, რომელიც არის მაღალი დამოუკიდებლობის მქონე ინსტიტუცია და რომელიც მაღალი რანგის კორუფციულ საქმეებს იძიებს. ეს არის დამოუკიდებელი ორგანო, რომლის ხელმძღვანელს ნიშნავს პარლამენტი და 6 წლის განმავლობაში ვერ ეხება ვერავინ. კონკურსი ტარდება საერთაშორისო ექსპერტების ჩართულობით და ასე ხდება შერჩევა კანდიდატების. ამათ რაც გააკეთეს, ეს არის ფორმალური უწყება, რომელსაც უბრალოდ ჰქვია „ანტიკორუფციული" და მას არავითარი არსებითი ფუნქცია არა აქვს. მით უმეტეს, რომ დანიშვნის პროცესში პარლამენტი არ არის ჩართული და თავიდან ბოლომდე ფიქციაა... ევროკავშირს ამით ვერ მოატყუებ. ეს ყველაფერი გამიზნულია მხოლოდ საქართველოს მოქალაქეებისთვის, რათა მოატყუონ ვიღაც, რომ აი, მე ანტიკორუფციული გავაკეთე და კანდიდატის სტატუსი არ მოგვცეს, დეოლიგარქიზაციის კანონი მივიღე და სტატუსი არ მოგვცეს და ა.შ. ამის მიზანი მხოლოდ ის არის, რომ საქართველოს მოქალაქეები მოატყუონ და ამას სხვა მიზანი არა აქვს, რადგან მათი რეალური მიზანი არ არის კანდიდატის სტატუსის მიღება. როგორც ჩანს, სამწუხაროდ, სხვა ვალდებულებები აქვთ რუსეთთან, რასაც ასრულებენ კიდეც" - ამბობს ვაშაძე (პირადი ინტერვიუ XIV).

გარდა ამისა, ის აქცენტს იმაზე აკეთებს, რომ უკრაინაში არის არამხოლოდ ანტიკორუფციული ბიურო, არამედ არის ანტიკორუფციული სასამართლო, რომელიც, მისი თქმით, პირადად მისი ავტორობით შეიქმნა და ასევე ანტიკორუფციული პროკურატურა. სამივე კომპონენტი კი, როგორც ის განმარტავს, „შექმნილი არის სპეციალურად იმისთვის, რომ მაქსიმალურად უზრუნველყოფილი იყოს დამოუკიდებლობა და წრე იყოს შეკრული". ამ წრის გარეშე კი კორუფციასთან ბრძოლა უშედეგოდ მიაჩნია.

„რომც ჩავთვალოთ, რომ არის დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული ბიურო და დღევანდელ სასამართლოში რომ წაიღო, მაგალითად, ღარიბაშვილთან ან კობახიძესთან დაკავშირებული საქმეები, ეს სასამართლო რას განიხილავს, მათი პირდაპირი დამცველია. ამიტომ

არის იქ ცალკე შექმნილი ანტიკორუფციული სასამართლო, რომელიც ამ ტიპის საქმეებს, მაღალი რანგის კორუფციულ საქმეებს იხილავს. ეს არ ეხება უკრაინაში წვრილმან კორუფციას. ეს ეხდება საშუალო და მაღალი დონის თანამდებობის პირების კორუფციულ საქმეებს, ზუსტად იმ დონის კორუფციულ საქმეებზეა ლაპარაკი, რაც საქართველოს ხრავს“ - ამბობს ვაშაძე (პირადი ინტერვიუ XIV).

ანალოგიური შენიშვნები აქვთ იმ არასამთავრობო ორგანიზაციებს, რომლებიც წლებია, კორუფციულ და ანტიკორუფციულ საკითხებზე მუშაობენ. მათ შორის, „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს“, რომელიც პარლამენტში 2-ჯერ ინიცირებული კანონპროექტის ავტორია და „ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი“ (IDFI), რომელმაც სამუშაო ჯგუფში ხედვაც წარადგინა, თუმცა, მმართველმა პარტიამ არ გაითვალისწინა.

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველოს“ პროექტის მენეჯერს, სანდრო ქევხიშვილს ხელისუფლების მიერ შემუშავებულ პროექტში დადებითად მიაჩნია ის, რომ ანტიკორუფციული ფუნქციები ერთ ინსტიტუტში ექცევა, რადგან ეს საერთაშორისო პრაქტიკის შესაბამისია. მისი განმარტებით, დღეს საქართველოში დეცენტრალიზებული მოდელი მოქმედებს, სადაც ანტიკორუფციული ფუნქციები გაფანტულია ერთი მხრივ პოლიტიზირებულ საგამოძიებო უწყებებში, რომლებიც ვერ უპირისპირდებიან მაღალი დონის კორუფციას, ხოლო მეორე მხრივ ისეთ უწყებებში, რომელთა მთავარი ფუნქცია კორუფციასთან ბრძოლა არ არის, რის გამოც ისინი ამ ფუნქციას სათანადოდ ვერ ასრულებენ. „შესაბამისად, ფუნქციების ერთ ინსტიტუტში გაერთიანება თანხვედრაშია ჩვენს მიერ მომზადებულ პროექტთან, რომელიც „ლელოს“ მიერ არის ინიცირებული“ - ამბობს ის.

თუმცა, პრობლემად მიაჩნია ის, რომ „ცენტრალიზებული მოდელი მუშაობს მხოლოდ ამ ინსტიტუციის რეალური დამოუკიდებლობისა და მისთვის სათანადო უფლებამოსილების მინიჭების შემთხვევაში“.

ასეთ მთავარ უფლებად კი საგამოძიებო უფლებას ასახელებს.

მისი თქმით, საგამოძიებო უფლებამოსილების მინიჭების გარეშე ანტიკორუფციული ბიურო ვერ შეძლებს მაღალი დონის კორუფციასთან ეფექტურ ბრძოლას. სწორედ „მაღალი დონის კორუფციის შემთხვევების საგულდაგულოდ გადაჭრას“ ითხოვს ევროკომისიის მიერ საქართველოსთვის გაცემული მე-4 რეკომენდაცია.

„ევროკავშირის რეკომენდაციაში პირდაპირ არ წერია გამოძიება, მაგრამ რეალურად ეს იგულისხმება. ის ანტიკორუფციული სააგენტო, რაც დიდი ასოებით წერია ამ რეკომენდაციაში, დღეს სუს-ის ქვეშ რაც არის, იმას რეალურად საგამოძიებო უფლებამოსილება აქვს. ანუ, სიტყვასიტყვით ის რომ გაეკეთებინათ, რაც წერია ევროკომისიის რეკომენდაციაში და სუს-დან ცალკე გამოეტანათ ეს სააგენტო, იგულისხმება, რომ იმას ეს საგამოძიებო უფლებამოსილება დარჩებოდა. ამ ბიუროს შემთხვევაში კი ამას არ აკეთებენ, რაც რეალურად პრობლემაა“ - ამბობს სანდრო ქევხიშვილი (პირადი ინტერვიუ IX).

როგორც ის ამბობს, პრობლემურია ასევე ბიუროს ხელმძღვანელის დანიშვნის წესი.

მისი თქმით, პრემიერმინისტრის მიერ ბიუროს ხელმძღვანელის დანიშვნა ვერ უზრუნველყოფს ამ ინსტიტუციის რეალურ დამოუკიდებლობას, რაც აუცილებელი წინაპირობაა მისი ეფექტიანი მუშაობისთვის და ასევე წარმოადგენს ევროკომისიის მიერ გაცემული მე-4 რეკომენდაციის მოთხოვნას. ამ გარანტიას უზრუნველყოფდა ბიუროს უფროსის პარლამენტის მიერ პოლიტიკურ პარტიებს შორის კონსენსუსის შედეგად არჩევა.

აქცენტს აკეთებს იმაზე, რომ მათი პროექტით (პარლამენტში „ლელოს“ მიერ ინიცირებული) ორგანოს დამოუკიდებლობის გარანტად ჩათვლილია ხელმძღვანელის პარლამენტის მიერ არჩევა 2/3-ით, ანუ კონსენსუსით შერჩევა.

„შეიძლებოდა სხვა ვარიანტების მოძიებაც, იგივე საერთაშორისო პრაქტიკის გათვალისწინებით. მაგალითად, კანდიდატების შესარჩევ კომისიაში ყოფილიყვნენ უცხოელი ექსპერტები და კი, ბატონო, მერე პრემიერს დაენიშნა მათ მიერ შერჩეული კანდიდატებიდან, მაგრამ როგორც ჩანს, არ არის ამაზე მზაობა. ასე რომ, დამოუკიდებლობის ნაწილში აშკარად ხარვეზია“ - აცხადებს ქევხიშვილი (პირადი ინტერვიუ IX).

მისი თქმით, იმ შემთხვევაში, თუ არ გამოსწორდა ანტიკორუფციული ბიუროს დამოუკიდებლობასა და შესაბამის უფლებამოსილებასთან დაკავშირებული ხარვეზები, ის ვერ უპასუხებს ქვეყანაში არსებულ მაღალი დონის კორუფციის გამოწვევას.

„კარგი მუშაობის შემთხვევაში, შეიძლება პოზიტიური როლი ითამაშოს მაღალი დონის კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლაში, მაგრამ რა ფორმულირებაშიც არის ევროკავშირის რეკომენდაციაში, ამას ვერ გააკეთებს, რადგან კონკრეტულ ქეისებს ვერ აიღებს და ვერ გამოიძიებს, რადგან ამის უფლება არ ექნება. მით უმეტეს, რომ პრობლემაა ამ ორგანოს დამოუკიდებლობის ნაწილშიც“ - ამბობს ის (პირადი ინტერვიუ IX).

ქევხიშვილი აქცენტს თავად საკომიტეტო მოსმენებზე აკეთებს და ამბობს, რომ ეს პროცესიც პრობლემური იყო, რადგან საკითხები, რაც ზეპირი დათქმით იცვლებოდა, წერილობით ხელმისაწვდომი არ იყო - არ ქვეყნდებოდა საიტზე და მხოლოდ უმრავლესობის დეპუტატებს ჰქონდათ ამობეჭდილი სახით. „ამიტომ ვერ ვიტყვი, რომ კომიტეტებზე დეტალურად განხილვის საშუალება იყო, რადგან ეს პროექტი ფიზიკურად „ოცნების’ დეპუტატების გარდა, არავის ჰქონდა და რომ მოვითხოვე, მითხრეს, აი, აიღე და წაიკითხეო. ეს ცხადია, პროცესს ნამდვილად უშლის ხელს“ (პირადი ინტერვიუ IX).

ამ პრობლემებზე საუბრობს **IDFI-ის კანონის უზენაესობისა და მედიის თავისუფლების მიმართულების ხელმძღვანელი, გიორგი დავითურიც.**

„სამუშაო ჯგუფიდან რაც გამოვიდა, ის იყო საშინელება, ფაქტობრივად არაფერ შუაში არ იყო ევროკავშირის რეკომენდაციებთან. საკომიტეტო მოსმენაზე გაითვალისწინეს და დაამატეს სამი რაღაც - პოლიტიკური პარტიების ფინანსების მონიტორინგის უფლებამოსილება მისცეს, მაფრთხილებელთა დაცვის ფუნქცია დაუმატეს და ფუნქციების თავმოყრა მოხდა. ევროკავშირის რეკომენდაციის შესრულების თვალსაზრისით ეს არის ძალიან კარგი, რადგან ევროკავშირი გამოყოფდა და ამბობდა, რომ არსებული არ არის ეფექტური და მეორე, რასაც ამბობდა, არის ის, რომ არ არსებობს ერთი ორგანო, რომელსაც ცენტრალიზებულად ამის გაკეთება შეუძლია. ეს უკანასკნელი კი მოიხსნა, მაგრამ რაც შეეხება ამ ორგანოს ეფექტურობას, ამაზე საერთოდ არავის არ უმსჯელია. ანუ, რა განაპირობებს იმას, რომ დღეს ის ორგანოები, რომელთაც ეს ფუნქცია გააჩნდათ და ეფექტურად ვერ მუშაობდნენ, ამას რა განაპირობებდა“ - ამბობს ის (პირადი ინტერვიუ XI).

ერთ-ერთ მთავარ პრობლემად კი იმას მიიჩნევს, რომ მმართველმა პარტიამ გადაწყვეტილება მსჯელობის და არასამთავრობო სექტორის ჩართულობის გარეშე ისე მიიღო, რომ ცვლილებების შესახებ ინფორმაცია მათთვის ფაქტობრივად ხელმიუწვდომელი იყო.

„თანმდევი ფუნქციები დავარქვათ, რაც არ ყოფილა პირველი მოსმენის დროს და მერე დაემატა, ამაზე მსჯელობაც არ ყოფილა. საჩქაროდ დაამატეს და განხილვაში მონაწილეობის საშუალებაც კი არ მოგვეცა. უფრო მეტიც, მეორე მოსმენისთვის კომიტეტის სხდომაზე ისეთი პროექტი განიხილეს, რომელიც საიტზეც კი არ იდო, მიუხედავად იმისა, რომ ვეხვეწებოდით, საიტზე მაინც დაედოთ. მარტივად რომ ვთქვათ, ჩართულობა არ მომხდარა, არც არავის უმსჯელია იმაზე, ახლა რომ არსებობს რაღაც უწყებები, მათ არაეფექტურობას რა განაპირობებს, რისი პრობლემაა აქ. შესაბამისად, ეს ფუნქციები უბრალოდ ასე გადაეცა ანტიკორუფციულ ბიუროს, რაც არის პრობლემა.

ამის კარგი მაგალითია დეკლარაციების მონიტორინგი და ამ პრობლემას იმიტომ ვიშველიებ, რომ ამაზე თავად ევროკავშირიც მიუთითებდა, თუ ვის ეხება დეკლარაციები, ანუ წრის გაფართოება - ოჯახის ცნება გაფართოებულიყო და შევსება არ ყოფილიყო დამოკიდებული მხოლოდ ოჯახის იმ წევრზე, ვისთან ერთადაც ცხოვრობს. საქართველოში აპრობირებული მეთოდია, რომ ქონებას არ აფორმებენ ოჯახის წევრებზე, რათა არ მოხვდეს დეკლარაციაში.

ეს არ გაითვალისწინეს და ამაზე ბატონმა ანრიმ განაცხადა, რომ ამას ვერ გავითვალისწინებთ, რადგან პერსონალურ მონაცემების დაცვას დაარღვევსო. ეს ის სიტუაციაა, რომის პაპზე უკეთესი კათოლიკეები ნუ ვიქნებით მაშინ, როდესაც თავად ევროკავშირის მოთხოვნაა და ევროკავშირი რომ ამას ითხოვს, შეგვიძლია, დარწმუნებით ვთქვათ, რომ ევროკავშირი ამის გამო არ გვეტყვის, რამე დაარღვიეთო. მეორეა ის, რომ ეფექტურობის თვალსაზრისით ფუნქციებში არაფერი არ შეცვლილა, დისკუსიაც კი არ ყოფილა. უნდა ვივარაუდოთ, რომ ძალიან უნდა მოინდომოს ანტიკორუფციულმა ბიურომ, რომ დეკლარაციების მონიტორინგი ეფექტურად განახო-

რციელოს. ეს არის არსებითი პრობლემა“ - ამბობს გიორგი დავითური (პირადი ინტერვიუ XI).

ყველაზე არსებით პრობლემად კი მაინც ამ უწყებისთვის საგამოძიებო ფუნქციის არქონას მიიჩნევს.

„ყველაზე მთავარი არის ის, რომ არ ექნება საგამოძიებო ფუნქცია. ჩვენი ხედვა არის ის, რომ საგამოძიებო ფუნქცია მიეცეს ანტიკორუფციულ ორგანოს. პრობლემა კი ის არის, რომ ამ მიმართულებით ცვლილება არ განხორციელებულა, არაფერი არ მომხდარა. ყველაფერი რჩება სუს-ს და ყველაფერი რჩება უცვლელად. ანუ, ევროკავშირის ეს მიმართულება - დასახელებული პრობლემა, რომ ყოფილიყო სპეციალური საგამოძიებო ფუნქციით აღჭურვილი საგამოძიებო ორგანო, არ შესრულდა და ამ თვალსაზრისით ამ მიმართულებით არაფერი არ გაკეთებულა. ამაზე ბევრი აბსურდული არგუმენტი მოვისმინე და მათ შორის ის, რომ თურმე, საგამოძიებო ფუნქცია ყოფილა პროკურატურის კონსტიტუციური ფუნქცია და ა.შ. მეორე არგუმენტი კი იყო ის, რომ თურმე, ევროკავშირი არ გვთხოვს ჩვენ ისეთი ანტიკორუფციული ბიუროს შექმნას, რომელსაც საგამოძიებო ფუნქცია ექნება. საქმე ისაა, რომ ევროკომისია არაფერს არ გვთხოვს, ევროკომისია გვაძლევს პრობლემის გადაწყვეტის რეკომენდაციას. მათი არგუმენტი არის ის, რომ სისტემურად არ ეთანხმებიან რეკომენდაციის შინაარსს და ამბობენ, რომ ეს პრობლემა არ არის. მოკლედ, პრობლემის რეალურობას არ აღიარებენ" (პირადი ინტერვიუ XI).

რაც შეეხება დამოუკიდებლობას, მისი თქმით, „დამოუკიდებლობა მნიშვნელოვანია იმდენად, რამდენადაც აკეთებს თუ არა მნიშვნელოვან საქმეს“.

„პირველად რაც წარმოადგინეს, იმ ვარიანტით იქნებოდა ეს სტრუქტურა თუ არა დამოუკიდებელი და რა დონეზე, სრულიად ირელევანტური იყო, რადგან არანაირი ფუნქცია არ ჰქონდა, რაშიც დამოუკიდებლობა დასჭირდებოდა. მას შემდეგ, რაც რაღაც ფუნქციები დაამატეს, ვითარება ოდნავ შეიცვალა. თუმცა, ამის შემდეგ მსჯელობა ისე გაიმართა, რომ დამოუკიდებლობაზე ჩვენი შეფასება ვერ მივაწვდინეთ. აღმასრულებელი ხელისუფლება იღებს გადაწყვეტილებას ამ ანტიკორუფციულ ბიუროსთან დაკავშირებით. ის, რომ ხელმძღვანელს ნიშნავს პრემიერი, ეს იმას ნიშნავს, რომ საპარლამენტო კონტროლი არის ნული. იმის გამო, რომ ფუნქციები გარკვეულწილად გაეზარდა და რაც მთავარია, აუდიტის სამსახურის ფუნქციები გადავიდა ამ უწყებაში, პარლამენტის მაკონტროლებელი როლი აუცილებელია. ინსტიტუციურად ანგარიშვალდებული უნდა იყოს პარლამენტის წინაშე. წამყვანი როლი უნდა ჰქონდეს პარლამენტს და არა აღმასრულებელ ხელისუფლებას... მით უმეტეს, მას თუ დაემატება საგამოძიებო ფუნქციები, მერე აუცილებლად პარლამენტი უნდა იყოს, რადგან მას მაღალი ლეგიტიმაცია დასჭირდება. ეს აუცილებელია იმისთვისაც, რომ ქვეყანაში პოლარიზაციის საკითხი რამენაირად მოგვარდეს, ყველასთვის მისაღები პროფესიონალი კადრი დაინიშნოს, რომელსაც მიეცემა სათანადო რესურსები, მასთან დაკავშირებით კითხვები არ იქნება, როდესაც რაღაც იქნება გამოსაძიებელი. საპარლამენტო ჩართულობის ნაწილი კი ახლა დაკარგულია, რომლის გაზრდა აუცილებელია. მით უმეტეს, როდესაც ეჭვი არის, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლება ფინანსურ რესურსებს განკარგავს ცუდად. ასეთ ვითარებაში ამ ორგანოს პრემიერმინისტრის მიერ ფორმირება ნდობის ფაქტორს საერთოდ კლავს“ - ამბობს გიორგი დავითური (პირადი ინტერვიუ XI).

TI-ის და IDFI-ის შეფასებებს სრულად იზიარებენ კორუფციის, სამართლის და ევროინტეგრაციის საკითხებზე მომუშავე სხვა სპეციალისტებიც, რომლებიც ამ არასამთავრობოებს არ წარმოადგენენ.

სამართალმცოდნე ლევან ალაფიშვილი ამბობს, რომ პირველ რიგში იმაზე უნდა მომხდარიყო შეთანხმება, ანტიკორუფციული ბიურო რაზე იქნებოდა პასუხისმგებელი - პრევენციაზე თუ რეაგირებაზე, თუ ორივეზე ერთად.

„არსებობს სამივე ტიპის გამოცდილება - არის ერთი ინსტიტუტი, რომელსაც მონიტორინგი და რეაგირება, ანუ საგამოძიებო კომპეტენციაც აქვს; მეორე, არის სისტემა, სადაც მძლავრი მონიტორინგის სისტემაა. შევარდნაძის ბოლო პერიოდში რომ შეიქმნა ე.წ. „შვიდკაცა“, დაახლოებით ამ სისტემაზეა ლაპარაკი და მესამე, როდესაც ინსტიტუტი იქმნება საკმარისად მძლავრი საგამოძიებო ფუნქციით, ანუ რეაგირების ფუნქციით. ეს უკანასკნელი აპრიორი გამორიცხეს, ეს არის სუს-ის და პროკურატურის საქმეო და იდეაში ჩვენნაირ სახელმწიფოში

მმართველი პოლიტიკური ძალისთვის, რა თქმა უნდა, არის პოლიტიკური გავლენის საშუალება. ვინც არ მოეწონება პოლიტიკურად, ანტიკორუფციული გამოძიების მუქარით მოიყვანს ჭკუაზე. შერეულზე უარი ითქვა და მონიტორინგთან მიმართებაში, ანუ პრევენციისთვის მნიშვნელოვანი და ეფექტური მექანიზმები არ არის. შესაბამისად, შევქმენით რაღაცა რაღაცისთვის, ვალდებულების შესრულება არ არის. კანონებში ისედაც ბევრი რამაა გათვალისწინებული, მაგრამ არ მუშაობს. შესაბამისად, ამას ევროკავშირი ასე აღარ შეხვდება და ვფიქრობ, რეალურად იმსჯელებენ სრულად.

კანონის ავტორებისთვის გასაგები უნდა ყოფილიყო, რა იყო იმ რეკომენდაციის არსი. რეკომენდაციის არსი იყო, რომ კორუფცია თქვენთან უკვე პრობლემურია და განსაკუთრებით კი გამოძიების მექანიზმიო. ანუ, ევროკავშირმა სისუსტეებიც დაანახა და გაუადვილა საქმე. აქ ხომ არ იყო ე.წ. გადღაბნილი თემა. ცხადად იყო მითითება კორუფციის გამოძიებაზე და შესაბამისად, ევროკავშირმა ამ 12-პუნქტიან გეგმაში უკვე გვითხრა, რომ თქვენ კი გაქვთ კორუფციის გამოძიების მექანიზმები - სუს-ი და პროკურატურა, მაგრამ არ არის კარგი, არ მუშაობსო. არ არის თანამედროვე დემოკრატიული სტანდარტების შესაბამისიო და ამიტომ ჩაიწერა რეკომენდაციაში. ამათ კი გამოძიებას საერთოდ თავი დაანებეს და სულ სხვა რაღაცეები გააკეთეს და ეს ძალიან უსუსური და ღიმილისმომგვრელი მცდელობაა. ყოველ შემთხვევაში, იურისტების წრეში ამას სხვანაირად ვერ შეხვდებიან" (პირადი ინტერვიუ XII).

„ღია საზოგადოების ფონდის" ევროინტეგრაციის პროგრამის მენეჯერი ვანო ჩხიკვაძე აქცენტს იმაზე აკეთებს, რომ ევროკავშირის მხრიდან მოთხოვნა იყო დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სააგენტოს ჩამოყალიბება ან გაძლიერება არსებულის, რომელიც შეებრძოლებოდა კორუფციას და რომელიც იქნებოდა აღჭურვილი სპეციალური საგამოძიებო უფლებამოსილებით. ასევე, პერსონალურ მონაცემთა დაცვის მიმართულებითაც იმუშავებდა და რომელსაც ექნებოდა ფართო მანდატი.

აქედან კი, მისი თქმით, რაც გაკეთდა არის ის, რომ შეიქმნა ინსტიტუცია და დაინიშნა მისი ხელმძღვანელი. არასამთავრობო სექტორის კითხვები და ეჭვები, თუ რამდენად იქნებოდა ეს ორგანო დამოუკიდებელი, მას შემდეგ უფრო გამძაფრდა, რაც გადაწყდა, რომ კანონის მიხედვით მას დანიშნავდა პრემიერმინისტრი.

„ცხადია, უკეთესი იქნებოდა, რომ ის პარლამენტის მიერ არჩევითი თანამდებობა ყოფილიყო“ - ამბობს ვანო ჩხიკვაძე და ფუნქციებთან დაკავშირებით დასძენს, რომ „ჩვენ ჯერ უნდა ვნახოთ, რას იზამენ და ცხადია, ჯერ ადრეა იმის შეფასება, თუ ის რამდენად რეალურად შეძლებს თავისი ფუნქციების გატარებას და უპირველეს ყოვლისა, ეს ნიშნავს მაღალი დონის კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლას. ერთი ის, რომ საქართველოს ხელისუფლება საერთოდ არ აღიარებდა ამ პრობლემას, ქვეყანაში მაღალი დონის კორუფციის არსებობას. თუმცა, რომ გაჩნდა ეს ჩანაწერი ევროკავშირის რეკომენდაციებში, ეს იმას ნიშნავს, რომ ეს პრობლემა არსებობს და ეს უნდა ვაღიაროთ პირველ რიგში. მეორეა, რამდენად ქმედითი იქნება ეს ინსტიტუცია და რამდენად იქნება აღჭურვილი შესაბამისი ფინანსური რესურსით, ადამიანური რესურსით“ (პირადი ინტერვიუ XV).

რაც შეეხება იმას, თუ ევროკავშირმა კონკრეტულად მეოთხე პუნქტთან დაკავშირებით რა გადაწყვეტილება შეიძლება, მიიღოს, ამბობს რომ „დამოუკიდებლობის საკითხის და საგამოძიებო ფუნქციის არქონა რჩება ყველაზე დიდ თავსატეხად. თუმცა, ეს ჩათვლილი იქნა, როგორც ნაბიჯი სწორი მიმართულებით, რომ ხელისუფლება, ასე ვთქვათ, სწორი მიმართულებით წავიდა ამ კუთხით. კარგი იქნებოდა, რომ სრულყოფილებისთვის ის ყოფილიყო დამოუკიდებელი და როგორც ითქვა, აღჭურვილი ყოფილიყო საგამოძიებო უფლებამოსილებით. სამწუხაროდ, ეს როგორც ვთქვით, არ არის ამ შემთხვევაში" (პირადი ინტერვიუ XV).

უფრო რადიკალურია შეფასებაში პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის ყოფილი თავმჯდომარე და ამჟამად **პარტია „სამართლიანობისთვის“ თავმჯდომარე, ეკა ბესელია**.

„რაც მიიღეს, ის კანონი, რა თქმა უნდა, არ პასუხობს ევროკავშირის მოთხოვნებს და რეკომენდაციებს. არაერთგზის იყო გაჟღერებული რეკომენდაციები, რომ უნდა შეიქმნას ისეთი ანტიკორუფციული სამსახური, რომელიც დააზღვევს კორუფციის რისკებს, ეფექტიანად გამოიძიებს კორუფციულ ფაქტებს და გააჩენს ნდობას. ეს არის სტანდარტი, რომლითაც უნდა

ეხელმძღვანელა მმართველ პარტიას. სამწუხაროდ, დადებითად ვერ შევაფასებ იმას, რაც მიიღეს, რადგან არ პასუხობს ამ რეკომენდაციებს. მოაგვარებს თუ არა კორუფციის პრობლემას? ვერ მოაგვარებს იმიტომ, რომ მთავარი, რაც უნდა ყოფილიყო გათვალისწინებული ამ კანონის მიღების დროს, ეს იყო დამოუკიდებლობა. დამოუკიდებლობა, რომელიც საჭიროა ნდობისთვის, რომელიც საჭიროა ეფექტიანი მუშაობისთვის და რომელიც შექმნიდა განცდას და შესაძლებლობასაც და მექანიზმსაც, რომ კორუფციის ფაქტების გამოძიებას სამსახური მოახდენდა ისე, რომ არ მოხვედრილიყო სახელისუფლებო გავლენის ქვეშ. ამიტომ არსებული მოდელი იმდენად სუსტია და იმდენად შორს არის დამოუკიდებლობისგან, რომ მას აქვს ფორმალური ხასიათი“ - ამბობს ეკა ბესელია (პირადი ინტერვიუ XVII).

მიღებული კანონის პრობლემურობაზე საგანგებო განცხადებები გაავრცელეს არასამთავრობო ორგანიზაციებმა[76] და მათ შორის, „საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველომ“ და „ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტმა“. ისინი მიუთითებენ სწორედ სტრუქტურის დამოუკიდებლობის, საგამოძიებო ფუნქციის მინიჭების და საჯარო მოხელეთა დეკლარაციაში მოსახვედრ პირთა წრის გაფართოების აუცილებლობაზე.

76 კორუფციის შესახებ საქართველოს კანონში შესატანი ცვლილები არ პასუხებს ევროკავშირის 12 პუნქტიანი გეგმის მოთხოვნებს, დემოკრატიის კვლევის ინსტიტუტი, ხელმისაწვდომია https://shorturl.at/jlAG5 , ბოლოს ნანახია 01.10.2023

VIII – კანონპროექტის დამტკიცების შემდეგ განხორციელებული ღონისძიებები

1. ანტიკორუფციული ბიუროს ხელმძღვანელის შესარჩევი კომისიის შექმნა და შედეგი

პრემიერ-მინისტრის ირაკლი ღარიბაშვილის 2022 წლის 22 დეკემბრის N289-ე ბრძანებით[77] ანტიკორუფციული ბიუროს უფროსობის კანდიდატის შესარჩევად კონკურსი გამოცხადდა და საკონკურსო კომისია შეიქმნა, ხოლო 2022 წლის 30 დეკემბრის N304-ე ბრძანებით, კომისიის შემადგენლობა განისაზღვრა[78].

საკონკურსო კომისიის შემადგენლობაში იყვნენ:

- მთავრობის ადმინისტრაციის უფროსი რევაზ ჯაველიძე;
- პარლამენტის ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტის თავმჯდომარე მიხეილ სარჯველაძე;
- პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის თავმჯდომარე ანრი ოხანაშვილი;
- უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის მოადგილე გიორგი მიქაუტაძე;
- გენერალური პროკურორის პირველი მოადგილე ბაკურ აბულაძე;
- სახალხო დამცველის მოვალეობის შემსრულებელი თამარ გვარამაძე;
- „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ წარმომადგენელი ალექსანდრე ქევხიშვილი.

დეკემბრის ბოლოს მიღებული კანონით, ამ კომისიას უნდა შეერჩია არანაკლებ 2 და არაუმეტეს 5 კანდიდატი, რომელთაგან ერთს ბიუროს ხელმძღვანელად ნიშნავს პრემიერმინისტრი 6 წლის ვადით.[79]

კონკურსში მონაწილეობა შეუძლია ნასამართლეობის არმქონე საქართველოს მოქალაქეს, რომელსაც აქვს უმაღლესი იურიდიული განათლება და მართლმსაჯულების ან სამართალდამცავი ორგანოების სისტემაში ან ადამიანის უფლებათა დაცვის სფეროში მუშაობის არანაკლებ 5 წლის გამოცდილება, მაღალი პროფესიული და მორალური რეპუტაცია.

2023 წლის 6 თებერვალს გაიმართა საკონკურსო კომისიის პირველი სხდომა. გასაუბრებაზე მოწვეულ იქნენ კანდიდატები, რომელთა მიერ წარმოდგენილი განცხადებები/დოკუმენტაცია აკმაყოფილებდა კანონით და დებულებით განსაზღვრულ მოთხოვნებს. გასაუბრებაზე მოწვეულ იქნა 8 კანდიდატი: ზურაბი აზნაურაშვილი; დავით ახალაური; ალექსანდრე კობაიძე; რაჟდენი კუპრაშვილი; ელგუჯა მაკალათია; ბადრი ნიაური; მალხაზ რაშოიანი; ვაჟა ჯანყარაშვილი.

„კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ" საქართველოს კანონის შესაბამისად, საკონკურსო კომისიის გადაწყვეტილებით, 2023 წლის 6 თებერვალს, სსიპ ანტიკორუფციული ბიუროს უფროსის თანამდებობაზე დანიშვნის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების მიზნით, მიღებული იყო გადაწყვეტილება, რომ საქართველოს პრემიერ-მინისტრს წარედგინოს 3 კანდიდატი: ზურაბი აზნაურაშვილი; რაჟდენი კუპრაშვილი; ელგუჯა მაკალათია.

გასაუბრების შემდეგ გათვალისწინებული იყო შემდეგი პროცედურა, საქართველოს პრემიერ-მინისტრი მისთვის საკონკურსო კომისიის მიერ ანტიკორუფციული ბიუროს უფროსობის კანდიდატების წარდგენიდან 1 კვირის ვადაში ამ კანდიდატთაგან ერთ-ერთს დანიშნავს ანტიკორუფციული ბიუროს უფროსის თანამდებობაზე ან მოტივირებულ უარს აცხადებს

77 საქართველოს პრემიერმინისტრის ბრძანება, ხელმისაწვდომია https://shorturl.at/cgoKS , ბოლოს ნანახია 01.10.2023

78 მთავრობის ოფიციალურ ვებგვერდზე ხელმისაწვდომი არ არის

79 პრემიერ-მინისტრმა ირაკლი ღარიბაშვილმა ანტიკორუფციული ბიუროს უფროსობის კანდიდატების შესარჩევი საკონკურსო კომისიის პირველი სხდომა გახსნა, მთავრობის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია https://shorturl.at/kGPV9 , ბოლოს ნანახია 01.10.2023

ანტიკორუფციული ბიუროს უფროსის თანამდებობაზე აღნიშნულ კანდიდატთაგან რომელიმეს დანიშვნაზე, რისთვისაც იგი სათანადო ბრძანებას გამოსცემს.[80]

2023 წლის 10 თებერვალს, საქართველოს პრემიერ-მინისტრის #25 ბრძანებით, ანტიკორუფციული ბიუროს უფროსის თანამდებობაზე რაჟდენ კუპრაშვილი დაინიშნა.[81]

მთავრობის ადმინისტრაციის ინფორმაციით, რაჟდენ კუპრაშვილი ანტიკორუფციული ბიუროს ხელმძღვანელად დანიშვნამდე სსიპ იურიდიული დახმარების სამსახურის დირექტორის პოზიციას იკავებდა. სხვადასხვა დროს იყო „შავი ზღვის საერთაშორისო საარბიტრაჟო პალატის“ დირექტორი, ასევე „კუპრაშვილი და ადვოკატების“ დირექტორი, შპს საპროექტო-საკვლევაძიებო ინსტიტუტის – „ტრანსპროექტის“ იურიდიული სამსახურის უფროსი და საქართველოს ადვოკატთა ასოციაციის სარევიზიო კომისიის თავმჯდომარე.[82]

სსიპ ანტიკორუფციული ბიუროს უფროსის 2023 წლის 8 მარტის №1 ბრძანებით დამტკიცდა ბიუროს დებულება. დებულების მიხედვით ანტიკორუფციული ბიუროს საქმიანობა შემდეგნაირად დარეგულირდა[83]:

ამოცანები და ანგარიშვალდებულება

ანტიკორუფციული ბიუროს ამოცანაა, თავისი უფლებამოსილებების ფარგლებში, ხელი შეუწყოს კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლას. ბიურო თავის საქმიანობაში დამოუკიდებელია და ანგარიშვალდებულია საქართველოს პარლამენტისა და უწყებათაშორისი ანტიკორუფციული საბჭოს წინაშე.

ბიუროს საქმიანობის მიზნები

- კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის ზოგადი პოლიტიკის განსაზღვრასთან დაკავშირებული წინადადებების შემუშავება და საქართველოს პარლამენტისთვის წარდგენა;
- საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიის განხორციელების სამოქმედო გეგმის პროექტის შემუშავება და საქართველოს მთავრობისთვის დასამტკიცებლად წარდგენა;
- კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის ზოგადი პოლიტიკის განმსაზღვრელი დოკუმენტის, საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიის განხორციელების სამოქმედო გეგმის შესრულების ზედამხედველობა;
- საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობის თავიდან აცილების, გამოვლენისა და აღკვეთის შესახებ შესაბამისი წინადადებების შემუშავება;
- თანამდებობის პირის ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციის მიღების, მისი შევსებისა და ჩაბარების კონტროლის, მისი შენახვის, მონიტორინგისა და საჯაროობის და ამ სფეროში სხვა სათანადო ღონისძიებების განხორციელების უზრუნველყოფა;
- კანონის შესაბამისად, მამხილებლის დაცვის და ამ სფეროსთან დაკავშირებული ღონისძიებების განხორციელება;
- კანონის შესაბამისად, მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანების (პოლიტიკური პარტიის), საარჩევნო სუბიექტისა და განცხადებული საარჩევნო მიზნის მქონე პირის ფინანსური საქმიანობის მონიტორინგი და ამ სფეროსთან დაკავშირებული სხვა სათანადო ღონისძიებების განხორციელება.

ანტიკორუფციული ბიურო შედგება შემდეგი სტრუქტურული ერთეულებისაგან:

---

80 ანტიკორუფციული ბიუროს უფროსობის კანდიდატების შესარჩევად კანდიდატებთან გასაუბრება, მთავრობის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია https://tinyurl.com/576trcrz , ბოლოს ნანახია 01.10.2023

81 პრემიერ-მინისტრი ანტიკორუფციული ბიუროს ახლად დანიშნულ უფროსს შეხვდა, მთავრობის ვებგვერდი, ხელმისაწვდომია https://tinyurl.com/yzefk557 , ბოლოს ნანახია 01.10.2023

82 იქვე3

83 სსიპ ანტიკორუფციული ბიუროს უფროსის ბრძანება 1, საკანონმდებლო მაცნე, ხელმისაწვდომია https://tinyurl.com/5b362xy8 , ბოლოს ნანახია 01.10.2023

- ადმინისტრაციული დეპარტამენტი:
- ტექნოლოგიური განვითარების სამმართველო;
- იურიდიული დეპარტამენტი;
- ანალიტიკური დეპარტამენტი;
- სტრატეგიული მართვის დეპარტამენტი:
- ანტიკორუფციული პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის სამმართველო;
- ანტიკორუფციული პოლიტიკის მონიტორინგისა და რისკების შეფასების სამმართველო;
- საერთაშორისო ურთიერთობების დეპარტამენტი;
- თანამდებობის პირთა ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციების მონიტორინგის დეპარტამენტი;
- თანამდებობის პირთა ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარირების უზრუნველყოფის დეპარტამენტი;
- პოლიტიკური ფინანსების მონიტორინგის დეპარტამენტი;
- ხარისხის მართვის დეპარტამენტი;
- ანტიკორუფციული განათლების ცენტრი;
- საფინანსო და მატერიალურ-ტექნიკური უზრუნველყოფის სამსახური.

2023 წლის 31 მარტს ანტიკორუფციული ბიუროს პრეზენტაცია გაიმართა, სადაც საუბარი იყო სამომავლო გეგმებზეც. ანტიკორუფციული ბიუროს ხელმძღვანელმა რაჟდენ კუპრაშვილმა, განაცხადა, რომ "ანტიკორუფციული ბიუროს ერთ-ერთი მთავარი საქმიანობა გახლავთ ის, რომ პარლამენტის წინაშე წარვადგინოთ კორუფციის წინააღმდეგ წინადადებები. ჩვენ უკვე დავიწყეთ მოლაპარაკებები, სამუშაო ჯგუფის შექმნის მიზნით. პარლამენტთან ერთად შეიქმნება სამუშაო ჯგუფები. აქ ძალიან კარგი მხარდაჭერა გამოგვიცხადა ევროსაბჭომ, იგივე ექსპერტების ჩართულობის თვალსაზრისით. ჩვენ, რა თქმა უნდა, ვითანამშრომლებთ ყველა საერთაშორისო ორგანიზაციასთან და დავიწყებთ აღნიშნული კონცეფციის მომზადებას. მეორე ძირითადი მიმართულება ეს გახლავთ ანტიკორუფციული სტრატეგიული გეგმის შედგენა. მოგეხსენებათ, რომ ეს არის ყოვლისმომცველი დოკუმენტი. შესაბამისად, მას წინ უნდა ახლდეს მნიშვნელოვანი კვლევები და სამუშაოები. ამ მიზნით ჩვენ დავიწყეთ საერთაშორისო პრაქტიკის მოძიება ევროპულ ქვეყნებში და პირველ მნიშვნელოვან დოკუმენტზე, რაზეც დავიწყებთ მუშაობას ეს არის კორუფციის შეფასების დოკუმენტი, რომელიც გახდება საფუძველი სექტორული პრიორიტეტების განსაზღვრა ეროვნულ ანტიკორუფციულ გეგმაში“.[84]

თუმცა, ამ განცხადებიდან თითქმის ორი თვის შემდეგაც (2023 წლის 20 მაისის მონაცემებით) არ არსებობს არც ერთი ამ დოკუმენტის პირველადი დრაფტიც კი, მათ შორის, არც ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიის და არც სამოქმედო გეგმის. ისევე, როგორც არ არსებობს ინფორმაცია ანტიკორუფციული ბიუროს აპარატის და მისი საქმიანობის შესახებ.

84 მთავრობამ ანტიკორუფციული ბიუროს პრეზენტაცია გამართა, რადიო თავისუფლება, ხელმისაწვდომია https://tinyurl.com/muy6m7pw , ბოლოს ნანახია 01.10.2023

დასკვნა

ევროკავშირის მეოთხე - ანტიკორუფციული რეკომენდაცია მოიცავს ორ კომპონენტს - (1) დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სააგენტოს შექმნას და (2) სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სააგენტოს გაძლიერებას და დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფას. საქართველოს განაცხადის შეფასების ნაწილში კი, სადაც მიმოხილულია ქვეყანაში კორუფციული მდგომარეობა, ნათქვამია, რომ უნდა არსებობდეს ერთი დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სააგენტო, რომელიც დამოუკიდებლად განიხილავს ინტერესთა კონფლიქტის საკითხებს, მოახდენს დეკლარირებული აქტივების შემოწმებას, განახორციელებს პოლიტიკური პარტიების ხარჯების აუდიტს და მამხილებელთა დაცვას; ამისთვის კი უნდა გაძლიერდეს ადმინისტრაციული შესაძლებლობები - ჰქონდეს საგამოძიებო ფუნქცია, რადგან ცალსახად წერია, რომ „მეტი უნდა გაკეთდეს ამ სფეროში გამოძიების გასაძლიერებლად“. საჯარო მოხელეების ქონებრივ დეკლარაციაში უნდა მოხვდნენ მათი ოჯახის რეალური წევრები; გაძლიერდეს მამხილებელთა დაცვა.

ანტიკორუფციული ღონისძიებების პუნქტი მიმართულია მაღალი დონის კორუფციის წინააღმდეგ. ამ პრობლემის მოსაგვარებლად კი ევროკავშირი გვაძლევს რეკომენდაციას, რომ გაკეთებულიყო შემდეგი:

- უნდა არსებობდეს ერთი დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სააგენტო, რომელიც დამოუკიდებლად განიხილავს ინტერესთა კონფლიქტის საკითხებს, მოახდენს დეკლარირებული აქტივების შემოწმებას, განახორციელებს პოლიტიკური პარტიების ხარჯების აუდიტს და მამხილებელთა დაცვას;
- ამისთვის კი უნდა გაძლიერდეს ადმინისტრაციული შესაძლებლობები - ჰქონდეს საგამოძიებო ფუნქცია, რადგან ცალსახად წერია, რომ „მეტი უნდა გაკეთდეს ამ სფეროში გამოძიების გასაძლიერებლად“.
- საჯარო მოხელეების ქონებრივ დეკლარაციაში უნდა მოხვდნენ მათი ოჯახის რეალური წევრები;
- გაძლიერდეს მამხილებელთა დაცვა.

შესაბამისად, როგორც არაერთი განცხადება გაკეთდა და ასევე, კვლევის ფარგლებში ჩატარებულ ინტერვიუებში ოპოზიციური პარტიების, არასამთავრობო სექტორის წარმომადგენლები და დამოუკიდებელი ექსპერტები აღნიშნავდნენ, ანტიკორუფციული პუნქტის შესასრულებლად აუცილებელი იყო შემდეგის გაკეთება:

- დამოუკიდებელი და პოლიტიკური კონტროლისგან თავისუფალი ანტიკორუფციული სააგენტოს შექმნა, რომლის დამოუკიდებლობის გარანტი იქნებოდა სააგენტოს ხელმძღვანელის პარლამენტის მიერ მაღალი კვორუმით დანიშვნა, ანუ მრავალპარტიული კონსენსუსით;
- ამ ინსტიტუციაში უნდა გაერთიანებულიყო ყველა ფუნქცია, რაც დღეს სხვადასხვა უწყებაში და მათ შორის, სუს-შია გაფანტული;
- ბიუროს უნდა ჰქონოდა საგამოძიებო ფუნქცია;
- მომხდარიყო ახალი ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიის და სამოქმედო გეგმის შემუშავება;
- სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურის (რომლებიც „სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის“ დაშლის შედეგად შეიქმნა და ძალიან ბევრი კითხვა გააჩინა) დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფა და შესაძლებლობების გაზრდა.

მიუხედავად იმისა, რომ მიღებული კანონები მნიშვნელოვნად განსხვავდება მმართველი პარტიის მიერ შემუშავებული პირველადი პროექტისგან, ოპოზიციის, არასამთავრობო სექტორის და სპეციალისტების ხედვებიდან მთავარი ასპექტები მაინც არ იქნა გათვალისწინებული და პირველ რიგში, ეს ეხება ანტიკორუფციული ბიუროს რეალურ დამოუკიდებლობას და ფუნქციის ქმედითობას, რომლის უზრუნველყოფა საგამოძიებო ფუნქციის მინიჭებით

უნდა მომხდარიყო. „ქართული ოცნების“ გადაწყვეტილებით, ანტიკორუფციულ ბიუროს საგამოძიებო ფუნქციები არ ექნება. უფრო მეტიც, ის, რომ საგამოძიებო ფუნქცია ისევ სხვადასხვა უწყების ხელში რჩება, პირდაპირ ეწინააღმდეგება მეოთხე პუნქტით განსაზღვრულ რეკომენდაციას, რომ მომხდარიყო ფუნქციების ერთი უწყების ხელში თავმოყრა, რადგან ყველაზე ქმედით ბერკეტად სწორედ საგამოძიებო ფუნქცია მიიჩნევა. ქონებრივი დეკლარაციების და პარტიული ფინანსების შემოწმების ფუნქციის ამ ორგანოსთვის გადაცემა კი, რაც თავისთავად დადებითად ჩაითვალა, საკმარისად არ მიიჩნევა. მით უმეტეს, რომ არ შესრულდა ევროკავშირის რეკომენდაციის ის ნაწილი, სადაც დეკლარაციის შემვსებთა წრის გაფართოებას ითვალისწინებდა. ასევე, პრობლემად რჩება ამ ბიუროს ანგარიშვალდებულების საკითხი, რადგან პარლამენტის როლი ფაქტობრივად აქაც ამოვარდნილია და ანტიკორუფციული საბჭოს წინაშე ანგარიშვალდებულება, სადაც სწორედ ის მინისტრები შედიან, რომელთა სავარაუდო კორუფციული საკითხები უნდა შეისწავლოს ბიურომ (და არა გამოიძიოს), ბევრ კითხვას აჩენს. რაც მთავარია, სამუშაო ჯგუფში ჩართვის შესაძლებლობა არ მიეცა ყველა დაინტერესებულ მხარეს, რამაც გამჭვირვალობის და ჩართულობის პრობლემები გამოკვეთა. ოპოზიცია და არასამთავრობო ორგანიზაციები მიუთითებენ, რომ ანტიკორუფციულ სამსახურს, რომელსაც არ აქვს საგამოძიებო ფუნქცია და მხოლოდ კორუფციასთან ბრძოლის შესახებ რეკომენდაციების წარდგენა შეუძლია, არ ექნება გავლენა კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლაზე, ასეთი ფუნქციის არმქონე ბიურო კი ვერ ჩაითვლება ევროკავშირის მოთხოვნის შესრულებად. მეორე პრობლემად კი სახელდება ამ ორგანოს დამოუკიდებლობა, რაც მისი ხელმძღვანელის პრემიერ-მინისტრის მიერ დანიშვნაში და ასევე იმაში გამოიხატება, რომ არ არის პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებული.

გარდა ამისა, ჯერ კიდევ არ არის შემუშავებული ახალი ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა, რაც ღიად ტოვებს ამ სფეროში გასატარებელ ღონისძიებების ნაწილს და შეფასებას შეუძლებელს ხდის.

თუმცა, უნდა ითქვას ისიც, რომ მეოთხე პუნქტის ფორმალური საკითხები შესრულებულია - დათქმულ ვადაში იქნა კანონი მიღებული სამი მოსმენით (ამ შემთხვევაში ვგულისხმობთ მხოლოდ ფორმალურ და არა შინაარსობრივ მხარეს, რაც ზემოთ არის აღნიშნული), შეიქმნა ანტიკორუფციული ბიურო და მისი ხელმძღვანელი პრემიერმინისტრმა კონკურსის საფუძველზე დანიშნა. ბიურო ანგარიშვალდებული იქნება პარლამენტისა და უწყებათაშორისი ანტიკორუფციული საბჭოს წინაშე.

რაც შეეხება ფუნქციებს, ანტიკორუფციულ ბიუროს ევალება კორუფციასთან ბრძოლის პოლიტიკისა და სტრატეგიის დოკუმენტების შესრულებაზე ზედამხედველობა, შესაბამისი სახელმწიფო ორგანოების საქმიანობის კოორდინაცია, თანამდებობის პირების ქონებრივი დეკლარაციების მონიტორინგი, მამხილებელთა დაცვის გაძლიერება და 2023 წლის 1-ლი სექტემბრიდან პარტიების დაფინანსების მონიტორინგი.

აღსანიშნავია, რომ „დეოლიგარქიზაციის“ კანონის თანახმად, რომელიც უკვე მეორედ არის გაგზავნილი „ვენეციის კომისიაში“ და ძნელი სათქმელია, საბოლოოდ რა იქნება მიღებული, ანტიკორუფციულ ბიუროს ასევე ექნება პირის ოლიგარქად ცნობის უფლებამოსილება. თუმცა, იმის გამო, რომ ეს კანონი ჯერ არ არის მიღებული, ბიუროს ეს ფუნქციაც ჯერჯერობით კითხვის ქვეშ დგას.

მეოთხე პრიორიტეტი ასევე მოიცავს სპეციალური საგამოძიებო სამსახურისა და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურის დამოუკიდებლობას და სათანადო რესურსებით აღჭურვას. „ქართული ოცნების“ ინიციატივით, სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის საგამოძიებო უფლებამოსილება ფართოვდება და განისაზღვრება, რომ უფრო მეტი საკითხი ექვემდებარება მის საგამოძიებო უფლებამოსილებას. კერძოდ, ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მიერ კონვენციით გათვალისწინებული რომელიმე უფლების დარღვევის დადგენის შემთხვევაში, აღნიშნულ საკითხებზე გამოძიებას პროკურატურის ნაცვლად, სპეციალური საგამოძიებო სამსახური წარმართავს. ასევე, კონკრეტულ მუხლებთან დაკავშირებით ქვემდებარეობის გაფართოებაა, თუ ეს მუხლები უფლებამოსილების გადამეტებას და ბოროტად გამოყენებას ეხება და თუ ეს მუხლები გამოვლენილია სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის მიერ წარმოებული გამოძიების ფარგლებში. გარდა ამისა, გაიზრდება პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურის თანამშრომელთა

სოციალური დაცვის გარანტიები. ასევე, „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის“ შესახებ კანონი ითვალისწინებს ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ჩადენის შემთხვევებზე ხანდაზმულობის ვადის გაზრდას.

რაც შეეხება სამუშაო პროცესს, ანტიკორუფციულ საკითხზე მომუშავე ჯგუფის შექმნა იყო პრობლემური, არ იყო შეთანხმებული ოპოზიციასთან; ფორმატი თავიდანვე ბუნდოვანი იყო და როგორც გამოჩნდა, საკითხზე სრულყოფილი მუშაობის შესაძლებლობას არ იძლეოდა; ოქმები არის ფორმალურად შედგენილი; პროცესი არ იყო გამჭვირვალე; არ მოხდა ოპოზიციის არც ერთი შენიშვნის და წინადადების გათვალისწინება და საბოლოო პროდუქტის წარდგენა მოხდა არა სამუშაო ჯგუფის, არამედ მმართველი პარტიის სახელით. ასევე პრობლემური იყო საკომიტეტო განხილვები, რადგან განხილვა მოხდა ნაჩქარევად და ცვლილებაშეტანილი პროექტები არ ქვეყნდებოდა დროულად, რის გამოც არასამთავრობო სექტორს არ მიეცა პროცესში სრულყოფილად ჩართვის შესაძლებლობა.

შესაბამისად, ჩვენი შეფასებით, 12-პუნქტიანი რეკომენდაციის მეოთხე პუნქტი ფორმალური თვალსაზრისით ნაწილობრივ არის შესრულებული და არსებითი თვალსაზრისით არაეფექტურობისთვის განწირული - ვალდებულება ფორმალური თვალსაზრისით შესრულებულია, მაგრამ არ არის გატარებული ის არსებითი ცვლილებები, რაც უზრუნველყოფდა ევროკავშირის მიერ მითითებული პრობლემის გადაჭრას. ამიტომაც შეიძლება ითქვას, რომ ეს არის პუნქტის ფორმალური შესრულების მცდელობა, რომელიც ევროკავშირთან (მათ შორის, 12 პუნქტთან მიმართებაში) პოზიტიური ფონის პირობებში შესაძლებელი იყო, რომ ჩათვლილიყო, მინიმუმ, ნაწილობრივ შესრულებულად (შემდგომში პროცესების დაკვირვების პირობით).

დანართი 1

რესპონდენტების სია - 9 (25)

#	სახელი და გვარი	სამუშაო ჯგუფი	პარტია	არსამთავრობო ორგანიზაცია	საექსპერტო/ აკადემიური
1	ანრი ოხანაშვილი	ხელმძღვანელი	ქართული ოცნება		
2	დავით მათიკაშვილი	წევრი	ქართული ოცნება		
3	შალვა კერესელიძე	წევრი	საქართველო-სთვის		
4	ანა ნაცვლიშვილი	_	ლელო		
5	ხათუნა სამნიძე	_	რესპუბლიკური პარტია		
6	ლევან ბეჟაშვილი	_	ერთიანი ნაციო-ნალური მოძრა-ობა		
7	იაგო ხვიჩია	_	გირჩი		
8	ალეკო ელისაშვილი	_	მოქალაქეები		
9	თეონა აქუბარდია	-	საპარლამეტო პოლიტიკური ჯგუფი „რეფო-რმების ჯგუფი“		
10	სანდრო ქევხიშვილი	_		საერთაშორისო გამჭვირვა-ლობა - საქა-რთველო	
11	ვახტანგ ხმალაძე				კონსტიტუციო-ნალისტი, 2012-2016 წწ-ის მოწვე-ვის პარლამენტში იურიდიულ საკი-თხთა კომიტეტის თავმჯდომარე
12	გიორგი დავითური			IDFI	
13	ლევან ალაფიშვილი				სამართალმ-ცოდნე
14	დავით უსუფაშვილი				
15	გიორგი ვაშაძე		სტრატეგია აღმა-შენებელი		
16	ვანო ჩხიკვაძე			OSGF ღია საზოგადოების ფონდი	
17	ლაშა ჩხარტიშვილი		ლეიბორისტული პარტია		
18	ეკა ბესელია				

19	კორნელი კაკაჩია			GIP საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტი	
20	კახა გოგოლაშვილი			GFSIS საქართველოს სტრატეგიისა და საერთაშორისო ურთიერთობების კვლევის ფონდი	

დანართი 2

იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის სამუშაო ჯგუფის შეხვედრა
ანტიკორუფციული ღონისძიებები

სამუშაო ჯგუფის შეხვედრის ოქმი N1

2022 წლის 9 აგვისტო

სამუშაო ჯგუფის შეხვედრას უძღვებოდა სამუშაო ჯგუფის ხელმძღვანელი ანრი ოხანაშვილი (იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის თავმჯდომარე).

სამუშაო ჯგუფის შეხვედრას ესწრებოდნენ სამუშაო ჯგუფის წევრები:

1. ანრი ოხანაშვილი (საპარლამენტო ფრაქცია „ქართული ოცნება“);
2. დავით მათიკაშვილი (საპარლამენტო ფრაქცია „ქართული ოცნება“);
3. ალექსანდრე ტაბატაძე (საპარლამენტო ფრაქცია „ქართული ოცნება“);
4. ფრიდონ ინჯია (საპარლამენტო პოლიტიკური ჯგუფი „ევროპელი სოციალისტები“);
5. შალვა კერესელიძე (საქართველოს პარლამენტის უფრაქციო წევრი, პოლიტიკური პარტია „საქართველოსთვის“);
6. ლევან ხარაიშვილი (საქართველოს პროკურატურა);
7. ალექსი ბატიაშვილი (საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური);
8. შოთა რიჟამაძე (საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური);
9. თორნიკე ჭეიშვილი (საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო);
10. ნატო ზაალიშვილი (სახელმწიფო აუდიტის სამსახური);
11. ლევან ავალიშვილი (ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი).

სამუშაო ჯგუფის შეხვედრას ესწრებოდა აგრეთვე ზურაბ მაჭარაძე (საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაცია).

სამუშაო ჯგუფის შეხვედრა გახსნა სამუშაო ჯგუფის ხელმძღვანელმა, ანრი ოხანაშვილმა.

სამუშაო ჯგუფის შეხვედრის მიმდინარეობისას კონკრეტული წინადადებები გააჟღერეს: ანრი ოხანაშვილმა, შალვა კერესელიძემ, ლევან ავალიშვილმა.

დასახელებულ საკითხებზე იმსჯელეს სამუშაო ჯგუფის წევრებმა.

სამუშაო ჯგუფის ხელმძღვანელი ანრი ოხანაშვილი

(სამუშაო ჯგუფის შეხვედრის მიმდინარეობის შესახებ დაწვრილებითი ინფორმაციის გასაცნობად იხ. თანდართული აუდიოჩანაწერი).

დანართი 3

იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის სამუშაო ჯგუფის შეხვედრა
ანტიკორუფციული ღონისძიებები

სამუშაო ჯგუფის შეხვედრის ოქმი N2

2022 წლის 12 აგვისტო

სამუშაო ჯგუფის შეხვედრას უძღვებოდა სამუშაო ჯგუფის ხელმძღვანელი ანრი ოხანაშვილი (იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის თავმჯდომარე).

სამუშაო ჯგუფის შეხვედრას ესწრებოდნენ სამუშაო ჯგუფის წევრები:

1. ანრი ოხანაშვილი (საპარლამენტო ფრაქცია „ქართული ოცნება“);
2. დავით მათიკაშვილი (საპარლამენტო ფრაქცია „ქართული ოცნება“);
3. ალექსანდრე ტაბატაძე (საპარლამენტო ფრაქცია „ქართული ოცნება“);
4. შალვა კერესელიძე (საქართველოს პარლამენტის უფრაქციო წევრი, პოლიტიკური პარტია „საქართველოსთვის“);
5. ზვიად ბარქაია (საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია);
6. ლევან ხარაიშვილი (საქართველოს პროკურატურა);
7. შოთა რიჟამაძე (საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური);
8. ლანა მორგოშია (საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო);
9. გიორგი კაპანაძე (სახელმწიფო აუდიტის სამსახური);
10. ლევან ავალიშვილი (ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი).

სამუშაო ჯგუფის შეხვედრას ესწრებოდა აგრეთვე ზურაბ მაჭარაძე (საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაცია).

სამუშაო ჯგუფის შეხვედრა გახსნა სამუშაო ჯგუფის ხელმძღვანელმა, ანრი ოხანაშვილმა.

სამუშაო ჯგუფის წევრებმა იმსჯელეს კონკრეტულ საკითხებზე.

სამუშაო ჯგუფის ხელმძღვანელი ანრი ოხანაშვილი

(სამუშაო ჯგუფის შეხვედრის მიმდინარეობის შესახებ დაწვრილებითი ინფორმაციის გასაცნობად იხ. თანდართული აუდიოჩანაწერი).