პრობლემური ანტიკორუფციული რეფორმა:

ვენეციის კომისიის შეფასებები და ევროინტეგრაციის პროცესი

მოცემული მასალის მომზადება დაფინანსებულია შვედეთის საერთაშორისო განვითარების თანამშრომლობის სააგენტოს, Sida-ს მიერ. შინაარსზე პასუხისმგებლობა სრულად ეკისრება მის შემქმნელს. Sida შესაძლოა არ იზიარებდეს გამოთქმულ ხედვებსა და ინტერპრეტაციებს.

შესავალი 4

1. ზოგადად ანტიკორუფციული ბიურო შექმნის შესახებ 4

2. ანტიკორუფციული ბიუროს შექმნის "ქაოტური" პროცესი 5

2.1. კორუფციასთან ბრძოლის გაძლიერება: ძირითადი ხედვები ევროკავშირის მეოთხე პრიორიტეტული ამოცანის აღსასრულებლად 5

2.2. ანტიკორუფციული რეფორმების სამუშაო ჯგუფი 6

2.3. ანტიკორუფციული ბიურო "ფუნქციების გარეშე" 7

2.4. ანტიკორუფციული ბიუროსთვის რეალური უფლებამოსილების დამატების ქაოტური პროცესი და ბიუროს დამოუკიდებლობისა და მიუკერძოებლობის გარანტიები ყურადღების მიღმა 9

3. ვენეციის კომისია ანტიკორუფციული ბიუროს უფლებამოსილებებისა და დამოუკიდებლობის შესახებ 10

3.1. ინსტიტუციური დამოუკიდებლობა: შესარჩევ კომისიაში უმრავლესობას აყალიბებს საპარლამენტო უმრავლესობა 10

3.2. ანგარიშვალდებულების სისტემის გამართვა 11

3.3. ბიუროს უფროსის არჩევა პარლამენტის მიერ 11

3.4. საგამოძიებო ფუნქციის მინიჭება 12

3.5. შეჯამება 12

დასკვნა **13**

შესავალი

2023 წლის 18 დეკემბერს ვენეციის კომისიამ ანტიკორუფციული ბიუროს თაობაზე დასკვნა გამოაქვეყნა.[1] დასკვნა ცხადყოფს, რომ საქართველოში ანტიკორუფციული ბიუროს შექმნის პროცესი წარიმართა ხარვეზულად და მიღებულ იქნა არასწორი გადაწყვეტილებები როგორც ანტიკორუფციული ბიუროს შექმნის წესთან, ისე მის უფლებამოსილებებთან, ანგარიშვალდებულებასა და დამოუკიდებლობასთან დაკავშირებით.

წინამდებარე ანალიზის მიზანია მიმოიხილოს ვენეციის კომისიის დასკვნა და გაანალიზოს იგი საქართველოს ანტიკორუფციული შესაძლებლობების ინსტიტუციური ჩარჩოს გაძლიერებისთვის გატარებული და გასატარებელი ღონისძიებების ისევე, როგორც განვლილი შესაძლებლობების კონტექსტში.

1. ზოგადად ანტიკორუფციული ბიურო შექმნის შესახებ

საქართველოს ანტიკორუფციული ძალისხმევის გაძლიერება იყო ევროკომისიის მიერ გაცემული ერთ-ერთი პრიორიტეტული ამოცანა, რომელიც საქართველოს უნდა შეესრულებინა.[2] მიუხედავად იმისა, რომ ევროკავშირის მიერ იდენტიფიცირებული ეს ამოცანა საკმაოდ ნათლად იყო ჩამოყალიბებული და, ჩვენი აზრით, კეთილსინდისიერი/მიუკერძოებელი წამკითხველისთვის ცხადად იკვეთებოდა რა იყო მე-4 პრიორიტეტული ამოცანის მინიმალური მოთხოვნა-შინაარსი,[3] იგი მაინც იქცა დისკუსიისა და უთანხმოების საგნად. ამ თვალსაზრისით, განსაკუთრებული აქცენტი უნდა დაისვას მმართველი პარტიის და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების განსხვავებულ ხედვებზე. კერძოდ, პრიორიტეტის აღსრულების დასაწყისიდან ნათლად ჩანდა მმართველი პარტიის განზრახვა, ყურადღების მიღმა დაეტოვებინა ევროკომისიის 2022 წლის 17 ივნისის დასკვნაში იდენტიფიცირებული საკვანძო საკითხები.[4] უთანხმოების მთავარ საგანს წარმოადგენდა ანტიკორუფციული

[1] ევროპული კომისია დემოკრატიისთვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ საქართველოს კანონის იმ დებულებებზე, რომლებიც ეხება ანტიკორუფციულ ბიუროს, 18 დეკემბერი, 2023, [ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/gsNO5 წვდომის თარიღი: 21.12.2023].

[2] ევროპული კომისიის დასკვნა, "საქართველოს ევროკავშირის გაწევრიანების განაცხადზე", 17 ივნისი, 2022, გვ. 17 [ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/efilV, წვდომის თარიღი: 19.22.2023].

[3] იქვე. გვ. 8 (ნაწილი: 1.3.B).

[4] ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის ანალიზი "ანტიკორუფციულ საკითხებზე ინიცირებული კანონპროექტი ევროკავშირის IV პრიორიტეტულ ამოცანას ვერ პასუხობს", 1 ნოემბერი, 2022, ნაწილები 3, 4. [ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/dgpw9, წვდომის თარიღი: 19.22.2023].

სააგენტოს აღჭურვა რეალური, მათ შორის საგამოძიებო, უფლებამოსილებებით, ანტიკორუფციული ბიუროს უფროსის არჩევის წესი და ინსტიტუტის დამოუკიდებლობა.

საბოლოოდ, ანტიკორუფციულ ბიუროს გადაეცა 3 ფუნქცია: ქონებრივი დეკლარაციების მონიტორინგი, მამხილებელთა დაცვასთან დაკავშირებული უფლებამოსილებები და პოლიტიკური პარტიების ფინანსების მონიტორინგი.[5] აღნიშნული განხორციელდა იმგვარად, რომ საერთოდ არ შეცვლილა შესაბამისი უფლებამოსილებების მარეგულირებელი საკანონმდებლო ჩარჩო, შეიცვალა მხოლოდ ამ უფლებამოსილებების განმახორციელებელი ორგანო (სახელმწიფო აუდიტის სამსახური და საჯარო სამსახურის ეროვნული ბიურო ჩაანაცვლა ანტიკორუფციულმა ბიურომ).[6] საქართველოს პარლამენტმა სამოქალაქო სექტორის სხვა არც ერთი რეკომენდაცია არ გაითვალისწინა.

2. ანტიკორუფციული ბიუროს შექმნის "ქაოტური" პროცესი

ვენეციის კომისიის დასკვნიდან გამომდინარე, ობიექტურ დამკვირვებელს შესაძლოა დარჩეს განცდა, რომ ეროვნულ დონეზე სიღრმისეული დისკუსია ანტიკორუფციული ბიუროს შექმნასთან დაკავშირებით არ წარმართულა. ამ ნაწილში გვსურს ვისაუბროთ გარემოებებზე, რომლებიც ახლდა ბიუროს შექმნას და რამაც, ჩვენი აზრით, არსებითად დააზარალა მის დამოუკიდებლობასა და ანგარიშვალდებულებაზე ჯეროვანი დისკუსია, რამაც ვენეციის კომისიის კრიტიკულ დასკვნამდე მიგვიყვანა.

2.1. კორუფციასთან ბრძოლის გაძლიერება: ძირითადი ხედვები ევროკავშირის მეოთხე პრიორიტეტული ამოცანის აღსასრულებლად

2022 წლის 1 ივლისს, მმართველმა პარტიამ წარადგინა ევროკომისიის 2022 წლის 17 ივნისის დასკვნით განსაზღვრული 12 პრიორიტეტული ამოცანის შესრულების გეგმა,[7]

---

[5] საქართველოს კანონი „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ" საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე", 30 ნოემბერი, 2022, ვებგვერდი 15 დეკემბერი 2022, დოკუმენტის #2204-IXმს-Xმპ. [ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/pvFI4, წვდომის თარიღი: 19.22.2023].

[6] იხ. საკანონმდებლო პაკეტი 9 სხვადასხვა საკანონმდებლო აქტში ცვლილებების შეტანის შესახებ", 22 ნოებერი, 2022, #07-3/270/10 [ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/nwKV9, წვდომის თარიღი: 19.22.2023].

[7] მმართველი პარტიის - "ქართული ოცნება - დემოკრატიული საქართველო" ვებგვერდი, ახალი ამბები, "მმართველი პარტიის თავმჯდომარემ, ირაკლი კობახიძემ ევროკავშირის მიერ დადგენილი 12 პუნქტის შესრულების კონკრეტული გეგმა წარადგინა" 1 ივლისი, 2022, [ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/giwEP, წვდომის თარიღი: 19.22.2023].

რომელშიც ანტიკორუფციული მიმართულებით გასატარებელ ღონისძიებებთან დაკავშირებით გაკეთებული ჩანაწერი რაიმე დასკვნის გამოტანის საშუალებას არ იძლეოდა. მმართველი პარტიის 2022 წლის პირველი ივლისის გეგმის თანახმად "საქართველოს პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტთან შეიქმნება სამუშაო ჯგუფი, რომელიც მოამზადებს ანტიკორუფციული ფუნქციების კონსოლიდაციის კონცეფციას".[8]

2022 წლის 3 ივლისს გამოქვეყნდა არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ შემუშავებული ხედვა 12 პრიორიტეტული ამოცანის აღსრულებასთან დაკავშირებით.[9] ხედვის თანახმად, საქართველოში უნდა შექმნილიყო ანტიკორუფციული სააგენტო, რომელიც გააერთიანებდა "სამ ანტიკორუფციულ დეპარტამენტს, რომლებიც [იმ დროს] გაფანტული იყო 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)".[10] სამოქალაქო სექტორის მოსაზრება თავიდანვე იყო ცალსახა, რომელიც ეფუძნებოდა ანტიკორუფციული ძალისხმევის კონსოლიდაციის სტრატეგიას, რომელიც, ჩვენი აზრით, ნათლად გამომდინარეობდა ევროკავშირის მიერ ანტიკორუფციული მიმართულებით იდენტიფიცირებული ხარვეზებიდან და მოთხოვნებიდან.[11]

2.2. ანტიკორუფციული რეფორმების სამუშაო ჯგუფი

2022 წლის 18 აგვისტო: საქართველოს პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტმა შექმნა სამუშაო ჯგუფი, რომლის მიზნად დასახელდა "ანტიკორუფციული ფუნქციების კონსოლიდაციის კონცეფციის მომზადება/საკანონმდებლო ცვლილებების მომზადება ანტიკორუფციული საქმიანობის ინსტიტუციური გაძლიერების მიზნით." სამუშაო ჯგუფის მუშაობის ვადად განისაზღვრა 2022 წლის 1

[8] იქვე. პუნქტი 4.

[9] 12 ნაბიჯი ევროკავშირის კანდიდატობისთვის, 22 სამოქალაქო ორგანიზაციის მიერ ხელმოწერილი სამოქმედო გეგმა. 3 ივლისი, 2022. [ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/bgkC3, წვდომის თარიღი: 20.22.2023].

[10] იქვე. პუნქტი 4

[11] ევროპული კომისიის დასკვნა, "საქართველოს ევროკავშირის გაწევრიანების განაცხადზე", 17 ივნისი, 2022, გვ. 8 [ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/efilV, წვდომის თარიღი: 19.22.2023].

დეკემბერი.[12] აღნიშნული სამუშაო ჯგუფის წევრი იყო, მათ შორის, IDFI, რომელმაც თავისი მოსაზრება და ხედვა ანტიკორუფციული ბიუროს თაობაზე ვრცლად წარუდგინა სამუშაო ჯგუფის წევრებს.

IDFI-ის ხედვის თანახმად "კორუფციის წინააღმდეგ ეფექტიანი და კოორდინირებული ბრძოლის ხელშეწყობის და საჯარო სამსახურში კორუფციის პრევენციის მიზნით, უნდა შეიქმნას **დამოუკიდებელი** სახელმწიფო ორგანო - ეროვნული ანტიკორუფციული სააგენტო, რომლის თავმჯდომარეს საქართველოს პარლამენტი მაღალი კვორუმით 5 წლის ვადით აირჩევს. 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.**

სამწუხაროდ, IDFI-ის მოსაზრებები არ გაითვალისწინა იურიდიულ საკითხთა კომიტეტმა, რომლის ბაზაზეც იყო შექმნილი შესაბამისი სამუშაო ჯგუფი. ეს ნათლად გამოჩნდა იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის წევრთა მიერ მომზადებული და 2022 წლის 26 ოქტომბერს დაინიცირებული კანონის პროექტიდან.[13]

2.3. ანტიკორუფციული ბიურო "ფუნქციების გარეშე"

2022 წლის 26 ოქტომბერს, საქართველოს პარლამენტის წევრებმა დააინიცირეს საკანონმდებლო ცვლილებების პაკეტი,[14] რომლითაც პირველად იქნა

[12] საქართველოს პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის გადაწყვეტილება, 18 აგვისტო, 2022. #2-12266/22;
[13] იხ. ნაწილი 2.3.
[14] საკანონმდებლო პაკეტი 27 სხვადასხვა საკანონმდებლო აქტში, მათ შორის, „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ" საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე. 26 ოქტომბერი, 2022. #07-3/259/10. [ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/cjxzA, წვდომის თარიღი: 19.22.2023].

გათვალისწინებული ანტიკორუფციული ბიუროს შექმნა, თუმცა ანტიკორუფციულ ბიუროს, მხოლოდ ერთ ფუნქციას - ანტიკორუფციული პოლიტიკის შემუშავებაში მონაწილეობას - ანიჭებდა.[15] ბიუროს არ გააჩნდა არც დეკლარაციების მონიტორინგის, არც მამხილებელთა დაცვის და არც პოლიტიკური ფინანსების კონტროლის უფლებამოსილებები. ბიუროს არ გააჩნდა შესაძლებლობა განეხორციელებინა ან/და ეფექტიანი ადმინისტრაციული (პროცესუალური თუ მატერიალური) ზედამხედველობა გაეწია ანტიკორუფციული კანონმდებლობის მოთხოვნების ეფექტიანად აღსრულებისთვის. მას არ ჰქონდა, არანაირი შესაძლებლობა, რომელიც გავლენას იქონიებდა პრევენციული თუ სადამსჯელო ანტიკორუფციული ღონისძიებების პრაქტიკაში იმპლემენტაციაზე.

სწორედ აღნიშნულ საკითხზე გაამახვილა განსაკუთრებული ყურადღება ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის წარმომადგენელმა იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის სხდომაზე, რომლის ფარგლებშიც მეორე მოსმენით დამტკიცდა უკიდურესად პრობლემური კანონის პროექტი.[16] კერძოდ, IDFI-მ, თავის, 2022 წლის 1 ნოემბრის, ანალიზზე[17] დაყრდნობით დაასაბუთა, რომ, კანონპროექტი არ პასუხობდა ევროკავშირის მიერ მეოთხე პრიორიტეტულ ამოცანაში ცხადად დასახელებულ გამოწვევებს:

- არ ეხებოდა თანამდებობის პირთა ოჯახის იმ წევრებს, რომელთაც დღემდე არ ევალებათ საკუთარი ქონების დეკლარირება;
- არ ზრდიდა მამხილებელთა დაცვის გარანტიებს, არ არეგულირებდა მამხილებლებთან დაკავშირებულ სამართლებრივ ურთიერთობებს;
- არ ძლიერდებოდა თანამდებობის პირთა დეკლარაციების მონიტორინგის სისტემა;

[15] იქვე. იხ. „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ კანონის პროექტის ინიცირებულ, ისევე როგორც პირველი მოსმენით დამტკიცებული ვერსიებით გათვალისწინებული 20[15] მუხლის პირველ პუნქტში ჩამოთვლილი უფლებამოსილებები.

[16] ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის წარმომადგენლის, კანონის უზენაესობის მიმართულების ხელმძღვანელის მიერ ინსტიტუტის მოსაზრების წარდგენა იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის სხდომაზე. [ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/svCGQ, წვდომის თარიღი: 19.22.2023].

[17] ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის ანალიზი “ანტიკორუფციულ საკითხებზე ინიცირებული კანონპროექტი ევროკავშირის IV პრიორიტეტულ ამოცანას ვერ პასუხობს”, 1 ნოემბერი, 2022,. [ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/dgpw9, წვდომის თარიღი: 19.22.2023].

- არ ძლიერდებოდა პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების ზედამხედველობის ადმინისტრაციული შესაძლებლობები/მექანიზმები;
- არ ითვალისწინებდა სპეციალიზებული საგამოძიებო ორგანოს შექმნას. ამგვარი დანაშულების გამოძიება კვლავ რჩება სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის კომპეტენციაში;
- არ ითვალისწინებდა ერთიანი ორგანოს შექმნას, რომელიც თავს მოუყრის ყველა საკვანძო ანტიკორუფციულ ფუნქციას და რომელსაც ამავდროულად ექნება დამოუკიდებლობის მაღალი ხარისხი.

მართალია, კანონპროექტი ითვალისწინებდა ანტიკორუფციული ბიუროს შექმნას, თუმცა აღნიშნულ ორგანოს არ ენიჭებოდა ევროკავშირის რეკომენდაციით გათვალისწინებული არც ერთი ფუნქცია. საკანონმდებლო პაკეტი საერთოდ არ შეეხებოდა, არამცთუ ევროკომისიის დასკვნის სულისკვეთებიდან გამომდინარე ნაბიჯებს, არამედ მასში ტექსტობრივად დასახელებულ გამოწვევებსაც კი.[18]

2.4. ანტიკორუფციული ბიუროსთვის რეალური უფლებამოსილების დამატების ქაოტური პროცესი და ბიუროს დამოუკიდებლობისა და მიუკერძოებლობის გარანტიები ყურადღების მიღმა

ფაქტობრივად უფუნქციო, ანტიკორუფციული ბიუროს შექმნამ უკანა პლანზე გადაწია მისი დამოუკიდებლობის, ანგარიშვალდებულებისა და არჩევასთან დაკავშირებული საკითხები, ვინაიდან, საკვანძო ფუნქციების გარეშე დარჩენილ ბიუროს არც დამოუკიდებლობის გარანტიები სჭირდებოდა. მაგალითად, კანონის პროექტის ამ ვერსიის გამოქვეყნების შემდგომ მომზადებული ჩვენი პირველ წერილობითი ანალიზი გამოქვეყნდა შემდეგი დათქმით: "ანტიკორუფციული ბიუროს შექმნის წესი რამდენიმე ხარვეზს შეიცავს, მაგრამ ჩვენ ამ ხარვეზებზე მიმდინარე ანალიზის ფარგლებში არ ვისაუბრებთ, ვინაიდან ბიუროს არ ენიჭება არც ერთი ისეთი უფლებამოსილება, რომლის განხორციელება დამოუკიდებლობის მაღალ გარანტიებს მოითხოვს."[19]

[18] იქვე. შეჯამება.

[19] ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის ანალიზი "ანტიკორუფციულ საკითხებზე ინიცირებული კანონპროექტი ევროკავშირის IV პრიორიტეტულ ამოცანას ვერ პასუხობს", 1 ნოემბერი, 2022,. ნაწილი 4, შენიშვნის ველი [ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/dgpw9, წვდომის თარიღი: 19.22.2023].

მართლაც, დამოუკიდებლობის გარანტიები, ანგარიშვალდებულების არქიტექტურა და თანამდებობაზე არჩევისა თუ დანიშნვის წესი შეირჩევა შესაბამისი უწყების/თანამდებობის პირის მიერ განსახორციელებელი ფუნქციების/უფლებამოსილებების შესაბამისად. სახელდობრ, უპირველესად უნდა განისაზღვროს განსახორციელებელი ფუნქციები, შემდგომ ამ ფუნქციათა დამოუკიდებლად აღსრულების მნიშვნელობა და სამართლებრივი ბუნება. მხოლოდ ამის შემდგომ შეიძლება შეირჩეს დამოუკიდებლობის გარანტიები და ანგარიშვალდებულების სისტემა.

2022 წლის 15 ნოემბერს, საქართველოს პარლამენტმა კანონპროექტის თავდაპირველად წარდგენილი ვერსია დაამტკიცა ორი მოსმენით. ამ დროს ანტიკორუფციულ ბიუროს ჯერ კიდევ არ ჰქონდა მინიჭებული არც ერთი საკვანძო ფუნქცია.[20] ამ ფუნქციების მინიჭების შესახებ, იურიდიული საკითხთა კომიტეტის თავჯდომარემ განაცხადა 15 ნოემბრის პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე ვერბალურად, მაგრამ კანონის პროექტი ხელმისაწვდომი არ იყო. 28 ნოემბერს, გაიმართა იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის სხდომა, სადაც კენჭი ეყარა შეცვლილ კანონპროექტს.[21] ხოლო 2 დღის შემდეგ კანონი მესამე მოსმენით იქნა მიღებული.[22] ანტიკორუფციული ბიუროსთვის დამატებითი ფუნქციების მინიჭების შემდგომ, საქართველოს პარლამენტში აღარ დარჩა სივრცე ანტიკორუფციული ბიუროს დამოუკიდებლობის საკითხზე მსჯელობისთვის.

3. ვენეციის კომისია ანტიკორუფციული ბიუროს უფლებამოსილებებისა და დამოუკიდებლობის შესახებ

ვენეციის კომისია თავის დასკვნაში აღნიშნავს, რომ ფუნდამენტურ მოთხოვნას წარმოადგენს სპეციალიზებული ანტიკორუფციული ორგანოების დამოუკიდებლობა, სათანადო სტრუქტურული და ოპერაციული ავტონომიით, მათ შორის, იმგვარი სამართლებრივი და ინსტიტუციური მოწყობით, რომელიც ახდენს პოლიტიკური ან სხვაგვარი ზეგავლენის პრევენციას.[23] თავის მხრივ, ანტიკორუფციული ორგანოს

[20] იხ. #07-3/259/10 საკანონმდებლო პაკეტის მეორე მოსმენით დამტკიცებული ვერსია [ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/cjxzA, წვდომის თარიღი: 19.22.2023].

[21] იქვე. იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის სხდომის ოქმი.

[22] იქვე. მესამე მოსმენით ჩატარებული პლენარული სხდომის ოქმი.

[23] ევროპული კომისია დემოკრატიისთვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ საქართველოს კანონის იმ დებულებებზე, რომლებიც ეხება ანტიკორუფციულ ბიუროს, 18 დეკემბერი, 2023, პარ. 17 (IDFI-ის არაოფიციალური თარგმანი), [ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/lvQ08, წვდომის თარიღი: 21 დეკემბერი, 2023].

დამოუკიდებლობის განსაზღვრისას ვენეციის კომისია აფასებს სხვადასხვა ფაქტორს, მათ შორისა, "სამართლებრივი საფუძველი, ინსტიტუციური ადგილი, ხელმძღვანელის არჩევა და გათავისუფლება, თანამშრომლების შერჩევა და დაკომპლექტება, ბიუჯეტი და ფისკალური ავტონომია, ანგარიშვალდებულება და გამჭვირვალობა".[24]

3.1. ინსტიტუციური დამოუკიდებლობა: შესარჩევ კომისიაში უმრავლესობას აყალიბებს საპარლამენტო უმრავლესობა

მიუხედავად იმისა, რომ ბიუროს ხელმძღვანელის პოზიციაზე კანდიდატები წინასწარ შეირჩევა საკონკურსო კომისიის მიერ, ვენეციის კომისია ყურადღებას ამახვილებს, რომ "კომისიის შვიდი წევრიდან ოთხი წარმოადგენს პოლიტიკურ უმრავლესობას ან დანიშნულია ამ უმრავლესობის მიერ".[25] შესაბამისად, დასკვნის თანახმად, საკონკურსო კომისიის შემადგენლობა არ არის მიჩნეული "სათანადოდ პლურალისტურად,"[26] მათ შორის, იმ გარემოების გათვალისწინებით, რომ საბოლოო არჩევანს კანდიდატის თაობაზე აკეთებს პრემიერ-მინისტრი, რომელსაც თავის მხრივ, შეუძლია მოტივირებული უარი თქვას კანდიდატის დანიშვნაზე, რაც ქმნის მოქმედი ხელმძღვანელის უფლებამოსილების გაგრძელების შესაძლებლობას.[27]

3.2. ანგარიშვალდებულების სისტემის გამართვა

ვენეციის კომისია მიუთითებს, რომ კანონის მიხედვით ანტიკორუფციული ბიურო ანგარიშვალდებულია პარლამენტისა და უწყებათაშორისი ანტიკორუფციული საბჭოს წინაშე და ამ ფონზე, მისი დანიშვნა და ვადამდე გათავისუფლება პრემიერ-მინისტრის მიერ "ჩრდილს აყენებს"[28] ბიუროს დამოუკიდებლობასა და პოლიტიკურ ნეიტრალიტეტს.[29] ფაქტობრივ დონეზე ეს აყალიბებს "სამმაგ ანგარიშვალდებულებას, რომელიც უნდა გადაიხედოს".[30]

---

[24] იქვე, პარ. 18.
[25] იქვე, პარ. 20.
[26] იქვე.
[27] იქვე.
[28] იქვე, პარ. 23.
[29] იქვე.
[30] იქვე, 25.

კომისიის რეკომენდაციაა, უწყებათაშორისი ანტიკორუფციული საბჭოს როლი განისაზღვროს მეტი სიცხადით, რათა არ მოხდეს მისი და ბიუროს ფუნქციების გადაფარვა.[31] ასევე, უნდა მოიხსნას ბიუროს ანგარიშვალდებულება უწყებათაშორისი ანტიკორუფციული საბჭოს წინაშე.[32] ამ თვალსაზრისით კომისია ყურადღებას ამახვილებს ანტიკორუფციული ბიუროსა და უწყებათაშორისი საბჭოს ფუნქციების დუბლირებაზე[33] და აღნიშნავს, რომ უჭირს უწყებათაშორისი ანტიკორუფციული საბჭოს არსებობის საჭიროების დანახვა იმ პირობებში, როდესაც არსებობს სპეციალიზებული ანტიკორუფციული ორგანო.[34]

3.3. ბიუროს უფროსის არჩევა პარლამენტის მიერ

ანტიკორუფციული ბიუროს ხელმძღვანელის დანიშვნისა და გათავისუფლების უფლებამოსილების პარლამენტისთვის მინიჭების უპირატესობაზე საუბრისას, ვენეციის კომისია აღნიშნავს, რომ მთავრობის ნაცვლად პარლამენტის ჩართულობა ამ პროცესში "აძლიერებს დემოკრატიის პრინციპს".[35] წინარე დასკვნებზე მითითებით, ვენეციის კომისია აღნიშნავს, რომ "ანტიკორუფციული ორგანოების დამოუკიდებლობისა და ნეიტრალიტეტის უზრუნველყოფა, შესაძლოა, საჭიროებდეს ხელმძღვანელი პირების არჩევისთვის პარტიათა შორის მხარდაჭერას, რომელიც თავის მხრივ შეიძლება იქნას უზრუნველყოფილი კვალიფიციური უმრავლესობით, მათ შორის, სათანადო ანტი-ჩიხური (anti-deadlock) მექანიზმით".[36]

შესაბამისად, ვენეციის კომისიის რეკომენდაციაა, კანონმდებლობის ცვლილება იმგვარად, რომ გაითვალისწინოს ვალდებულება "პარლამენტის მიერ კვალიფიციური უმრავლესობით ანტიკორუფციული ბიუროს ხელმძღვანელის დანიშვნის შესახებ, მათ შორის, ანტი-ჩიხური (anti-deadlock) მექანიზმი, ან სხვა ალტერნატივა, რომელიც გამოხატავს პარლამენტში, ფართო, პარტიათა შორის შეთანხმებას, მაგალითად, ორმაგი უმრავლესობის ფორმით (პარლამენტის წევრთა უმრავლესობა, როგორც უმრავლესობიდან ასევე ოპოზიციიდან)".[37] ასევე, ვენეციის კომისიის რეკომენდაცია მოიცავს ბიუროს ხელმძღვანელის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის თაობაზე

[31] იქვე, პარ. 37 და 43.
[32] იქვე, პარ. 43.
[33] იქვე, პარ 37.
[34] იქვე, პარ. 38.
[35] იქვე, პარ. 25.
[36] იქვე, IDFI-ის არაოფიციალური თარგმანი.
[37] იქვე, IDFI-ის არაოფიციალური თარგმანი.

გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილების მინიჭებას პარლამენტისთვის, ნაცვლად პრემიერ-მინისტრისა.[38] ვენეციის კომისია მიუთითებს "ფართო კონსენსუსის საჭიროებაზე", იმ ინსტიტუციებთან მიმართებით, რომლებიც საჭიროებენ "საზოგადოების ძლიერ ნდობას" და რომლებიც თავიანთი ფუნქციების გათვალისწინებით, "საჭიროა მიჩნეულ იქნან პოლიტიკურად ნეიტრალურად".[39]

3.4. საგამოძიებო ფუნქციის მინიჭება

კომისია აღინიშნავს, რომ იგი მიესალმება კორუფციასთან ბრძოლას გრძელვადიან პერსპექტივაში, მაგრამ ანტიკორუფციულ ბიუროს არ გააჩნია საგამოძიებო უფლებამოსილება ან/და სხვაგვარი სამართლებრივი საფუძველი მაღალი დონის კორუფციასთან საბრძოლველად.[40] ვენეციის კომისია აღნიშნავს, რომ, საკვანძო ანტიკორუფციული ფუნქციების კონსოლიდაციის მიზნის მისაღწევად და მაღალი დონის კორუფციასთან საბრძოლველად, ანტიკორუფციულ ბიუროს საგამოძიებო უფლებამოსილება აკლია.[41]

3.5. შეჯამება

ვენეციის კომისია ყურადღებას ამახვილებს, რომ მას არ მიეცა ანტიკორუფციული ბიუროს საქმიანობის სრულყოფილად შეფასების შესაძლებლობა, რადგან შესაბამისი კანონმდებლობის შეფასების მოთხოვნა არ იყო გაკეთებული საქართველოს პარლამენტის მიერ. ამ თვალსაზრისით, ვენეციის კომისია მიუთითებს პოლიტიკური გაერთიანებების ფინანსური საქმიანობის მონიტორინგის კომპეტენციაზე. დასკვნაში აღნიშნულია, რომ უმჯობესი იქნებოდა რეფორმების სრულყოფილი შეფასება, თუმცა ვენეციის კომისიის წინაშე ასეთი მოთხოვნა არ იყო დაყენებული.[42]

კომისია მიუთითებს, რომ იგი არ აფასებს ცვლილებების ევროკავშირის რეკომენდაციასთან შესაბამისობას, თუმცა ამ კუთხით დასკვნაში მიუთითებს, რომ ბიუროში სხვადასხვა პრევენციული ანტიკორუფციული ფუნქციების გაერთიანება არ

[38] იქვე.
[39] იქვე.
[40] იქვე, პარ.16.
[41] იქვე.
[42] იქვე, პარ. 39.

არის საკმარისი მაღალი დონის კორუფციასთან ბრძოლის ლეგიტიმური მიზნის მისაღწევად.[43]

ვენეციის კომისიის მოსაზრებით, "არსებული ინსტიტუციური ჩარჩო არ უზრუნველყოფს ბიუროს დამოუკიდებლობის საკმარის დონეს და მიიჩნევს, რომ მისი კომპეტენცია პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების ზედამხედველობისა და მაღალი დონის თანამდებობის პირების ქონებრივი დეკლარაციების მონიტორინგის მიმართულებით კანონმდებლობაში დამატებითი გარანტიების გათვალისწინებას საჭიროებს. ამასთან დაკავშირებით, განსაკუთრებით პრობლემურია ის ფაქტი, რომ ბიუროს ხელმძღვანელის დანიშვნა-გათავისუფლება დიდწილად პრემიერ-მინისტრის ხელშია".[44] კომისიის რეკომენდაციით ბიუროს უფროსს უნდა ჰქონდეს მრავალპარტიული მხარდაჭერა და მისი არჩევა უნდა მოხდეს პარლამენტის კვალიფიციური უმრავლესობით. გარდა ამისა, იმის გათვალისწინებით, რომ ბიუროს უფროსი ანგარიშვალდებულია პარლამენტის წინაშე, ნებისმიერი გადაწყვეტილება მისი უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შესახებ, უმჯობესია, მიიღოს პარლამენტმა და არა პრემიერ-მინისტრმა.[45]

დასკვნა

ვენეციის კომისიის დასკვნა ცხადყოფს, რომ საქართველოში ანტიკორუფციული ბიუროს შექმნის პროცესი წარიმართა ხარვეზიანად და მიღებულ იქნა არასწორი გადაწყვეტილებები როგორც ანტიკორუფციული ბიუროს შექმნის წესთან, ისე მის უფლებამოსილებებთან, ანგარიშვალდებულებასა და დამოუკიდებლობასთან დაკავშირებით.

საქართველოს პარლამენტს რომ გაეთვალისწინებინა სამოქალაქო საზოგადოების რეკომენდაციები და ანტიკორუფციული ბიუროს უფროსი აერჩია თავად, მაღალი უმრავლესობით, მიენიჭებინა მისთვის საგამოძიებო უფლებამოსილება და შეემცირებინა მთავრობის გავლენა მის საქმიანობაზე, ანტიკორუფციული რეფორმა ამგვარი სისტემური ხარვეზებით არ დაიწყებოდა, საქართველო აღასრულებდა ევროკავშირის მე-4 პრიორიტეტულ ამოცანას და ერთი ნაბიჯით წაიწევდა ევროინტეგრაციის გზაზე.

[43] იქვე, პარ. 40.
[44] იქვე, პარ. 41, IDFI-ის არაოფიციალური თარგმანი.
[45] იქვე, პარ. 42.

შესაბამისად, კიდევ ერთხელ მოვუწოდებთ საქართველოს პარლამენტს შეიმუშავოს კანონის პროექტი, რომელიც გაითვალისწინებს ვენეციის კომისიის მოთხოვნებსა და სამოქალაქო სექტორის რეკომენდაციებს. მნიშვნელოვანია, რომ შემუშავებული კანონი, რომელიც გადაიაზრებს ანტიკორუფციული ბიუროს ფუნქციური და ინსტიტუციური გაძლიერებისა და დამოუკიდებლობის არქიტექტურას, უნდა მიეწოდოს ვენეციის კომისიას სრულფასოვანი შეფასებისთვის.

აღსანიშნავია, რომ ვენეციის კომისიის რეკომენდაციების ასახვა აუცილებელი საქართველოს ევროკავშირთან ინტეგრაციის პროცესის წინსვლისთვის. კერძოდ, ანტიკორუფციული რეფორმა იყო ე. წ. 12 პუნქტი ნაწილი, რომელიც ევროკავშირმა ნაწილობრივ შესრულებულად ჩაითვალა, ხოლო ამ მომენტისთვის, ანტიკორუფციული ბიუროს, ეფექტიანობისა და ინსტიტუციური დამოუკიდებლობის, მიუკერძოებლობის და მათთან დაკავშირებული ვენეციის კომისიის რეკომენდაციების შესრულების უზრუნველყოფა წარმოადგენს ევროკავშირის ე. წ ცხრა დათქმის[46] ნაწილს, რომელიც საქართველოს ამჟამად აქვს განსახორციელებელი.

[46] ევროკომისია, კომუნიკაცია გაფართოების პოლიტიკის შესახებ, 2023 წლის 08 ნოემბერი, გვ. 25, [ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/amJOZ, წვდომის თარიღი: 19.12.2023].