

INSTITUTE FOR DEVELOPMENT OF
FREEDOM OF INFORMATION



ინფორმაციის თავისუფლების
განვითარების ინსტიტუტი

დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული
სამსახური - საქართველო და საერთაშორისო
სტანდარტები

ივნისი 2017

ავტორი

მარიამ თუთბერიძე - ანალიტიკოსი, IDFI

რედაქტორები

დოკუმენტის შინაარსობრივ რედაქტირებაზე მუშაობდა

ლევან ავალიშვილი - პროგრამების დირექტორი, IDFI

დოკუმენტის სტილისტურ რედაქტირებაზე მუშაობდა

ალექსანდრე ქევხიშვილი - ანალიტიკოსი/რედაქტორი, IDFI

რეცენზია

ერეკლე ურუშაძე - პროგრამის მენეჯერი, საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო

აბრევიატურები

IDFI	ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი
UNCAC	გაეროს კონვენცია კორუფციის წინააღმდეგ
OECD-ACN	ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის ანტიკორუფციული ქსელი
GRECO	ევროპის საბჭოს სახელმწიფოთა ჯგუფი კორუფციის წინააღმდეგ
შსს	შინაგან საქმეთა სამინისტრო
სუს	სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური
სსკ	სისხლის სამართლის კოდექსი

შინაარსი

აბრევიატურები.....	3
შესავალი	5
1. სპეციალიზებული ანტიკორუფციული სამსახურები საქართველოში.....	7
2. საქართველოში კორუფციასთან ბრძოლის პრაქტიკული ხარვეზები	9
2.1. სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური	9
2.2. პროკურატურა.....	15
2.3. კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭო.....	16
2.4. საზოგადოებრივი ნდობა კორუფციის პრევენციის განმახორციელებელი სახელმწიფო დაწესებულებების მიმართ.....	17
3. საერთაშორისო სტანდარტები	21
3.1. გაეროს კონვენცია კორუფციის წინააღმდეგ	21
3.2. ევროპის საბჭოს კორუფციის შესახებ სისხლის სამართლის კონვენცია.....	23
3.3. კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის ოცი სახელმძღვანელო პრინციპი	23
4. საერთაშორისო ორგანიზაციების რეკომენდაციები	24
4.1. ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის ანტიკორუფციული ქსელი	24
4.2. ევროპის საბჭოს სახელმწიფოთა ჯგუფი კორუფციის წინააღმდეგ.....	25
5. დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სამსახურის საუკეთესო მაგალითი - ლიტვა	26
5.1. მთავრობა.....	Error! Bookmark not defined.
5.2. მთავარი ეთიკის კომისია.....	Error! Bookmark not defined.
5.3. სხვა სახელმწიფო და მუნიციპალური და არასახელმწიფო დაწესებულებები	Error! Bookmark not defined.
5.4. სპეციალური საგამოძიებო სამსახური	28
5.4.1. სამსახურის დამოუკიდებლობა.....	28
5.4.2. სამსახურის ანგარიშვალდებულება.....	28
5.4.3. სამსახურის ხელმძღვანელი	29
5.4.4. სამსახურის ფუნქციები	30
5.4.5. სამსახურის უფლებამოსილება.....	31
5.4.6. დეკლარაციების სისტემა	Error! Bookmark not defined.
დასკვნა და რეკომენდაციები	33

შესავალი

უკანასკნელი ორი ათწლეულის განმავლობაში საქართველომ მნიშვნელოვან წარმატებას მიაღწია კორუფციასთან ბრძოლის საკითხში. ქვეყანა დღეს ღია მმართველობისა თუ კორუფციის აღქმის საერთაშორისო ინდექსების მიხედვით ლიდერია რეგიონში და ის ხშირად კარგი პრაქტიკის მაგალითად მოყვით სხვადასხვა ფორუმებზე თუ კონფერენციებზე. საქართველოს აქვს ამბიცია, კორუფციასთან ბრძოლის საკითხში იყოს სამაგალითო და მოწინავე ქვეყანა, როგორც რეგიონში, ისე გლობალურ მასშტაბით.

კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლისა და პრევენციის მექანიზმების დახვეწა კიდევ უფრო მნიშვნელოვანია, იმ ფონზე, როდესაც საქართველო ასრულებს ევროკავშირთან ასოცირების დღის წესრიგს (ასოცირების შესახებ შეთანხმების შესავალში ევროკავშირი აღიარებს საქართველოს წარმატებას კორუფციისა და ღია მმართველობის თვალსაზრისით, თუმცა ამ აღიარებასთან ერთად შეთანხმება მხარეთა ვალდებულებად განსაზღვრავს კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლას) და 2018 წელს ხდება ღია მმართველობის პარტნიორობის თავმჯდომარე ქვეყანა; პარტნიორობისა, რომლის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი პრიორიტეტი კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლაა.

კორუფცია არის ის პრობლემა, რომლის აღმოფხვრასაც მუდმივი მუშაობა სჭირდება. მიუხედავად კორუფციის წინააღმდეგ წარმატებული ბრძოლისა, მაღალი დონის კორუფცია ჯერ კიდევ პრობლემად რჩება ქვეყანაში. ამაზე ყურადღებას საკუთარ ანგარიშებში ამახვილებენ OECD-ACN და GRECO. OECD-ACN-ის ბოლო რაუნდის ანგარიშში ნათქვამია:

„საქართველო ახლა კორუფციასთან ბრძოლის შემდეგ ეტაპზეა და, ისევე როგორც სხვა ბევრი ქვეყანა, შესაძლოა იდგეს მაღალი დონისა და კომპლექსური კორუფციის გამოწვევის წინაშე. საქართველო მყარ პოზიციაზეა იმისათვის, რომ გადაჭრას ეს გამოწვევა, თუმცა იმისათვის, რომ მიაღწიოს წარმატებას, არ უნდა მიეცეს თვითკმაყოფილებას, არამედ უნდა იყოს შემოქმედებითი და აქტიური კორუფციასთან ბრძოლაში...“.

საქართველოს უახლესი ისტორიის მანძილზე მოქმედი ხელისუფლების მიერ კომპლექსური (მაგალითად მაღალი დონის) კორუფციული დანაშაულების გამოვლენის შემთხვევები ფაქტობრივად არ არსებობს. საგამოძიებო ორგანოები ვერც სხვა სუბიექტების (ჟურნალისტების, არასამთავრობო ორგანიზაციების) მიერ გამოვლენილ შესაძლო შემთხვევებზე ახდენენ რეაგირებას. მაღალი დონის კორუფციული დანაშაულები მხოლოდ ხელისუფლების ცვლილების შემდეგ გამოვლინდება ხოლმე, თუმცა ასეთი შემთხვევების გამოძიებასაც კი ხშირად თან ახლავს პროცედურული დარღვევები, რაც პოლიტიკური მოტივაციის ეჭვებს აჩენს. ასეთი მიდგომა უარყოფით გავლენას ახდენს სახელმწიფოს მიერ განხორციელებული ანტიკორუფციული საქმიანობის მიმართ საზოგადოებრივ ნდობაზეც.

დოკუმენტში განხილული ყველა საერთაშორისო ორგანიზაციის დასკვნა მიუთითებს იმ ხარვეზებზე, რაც დღეისთვის კორუფციის წინააღმდეგ მებრძოლ საკვანძო უწყებებში არსებობს (სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური, პროკურატურა, იუსტიციის სამინისტრო). ეს ხარვეზები ისეთი ფუნდამენტური საერთაშორისო პრინციპებს ეხება, როგორც კორუფციის წინააღმდეგ მებრძოლი უწყებების დამოუკიდებლობა, საზოგადოებრივი ნდობა, გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება. ამ პრობლემების

ადმოფხვრის გარეშე დაზიანდება ის მნიშვნელოვანი მიღწევები, რაც ქვეყანას აქვს; შესუსტდება კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის სისტემა, რაც, საბოლოო ჯამში, ქვეყანას უკან დახევს, როგორც ეროვნულ, ისე საერთაშორისო დონეზე.

ამასთან, კორუფციის წინააღმდეგ მებრძოლი უწყებების დამოუკიდებლობა არის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი სტანდარტი, რასაც დოკუმენტში მოყვანილი საერთაშორისო ხელშეკრულებები, კონვენციები, სახელმძღვანელოები, თუ რეკომენდაციები აწესებენ. სწორედ ასეთი უწყებების დამოუკიდებლობა უზრუნველყოფს კორუფციის წინააღმდეგ ეფექტიან ბრძოლას, ანგარიშვალდებულებას, გამჭვირვალობის მაღალ ხარისხს და შესაბამისად მაღალ საზოგადოებრივ ნდობას. ამის ნათელი მაგალითია ლიტვა, რომელიც საუკეთესო პრაქტიკის სახითაა დოკუმენტში განხილული. საქართველოს პრაქტიკის ანალიზი ცხადყოფს, რომ არსებულ კორუფციასთან მებრძოლ უწყებებში სწორედ მათი დამოუკიდებლობის საკითხია ყველაზე პრობლემური. ხოლო, ბოლო ცვლილება, რაც საქართველოს ხელისუფლებამ განახორციელა 2015 წელს, ანტიკორუფციული ფუნქციების სუსი-სთვის მინიჭებით, შეფასებულია, როგორც საფრთხის შემცველი რეფორმა. შესაბამისად, საქართველოში არსებული მდგომარეობისა და ხარვეზების ადმოფხვრის ყველაზე ეფექტიანი საშუალება არის დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სამსახურის შექმნა.

დოკუმენტის მიზანია, წარმოაჩინოს დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სამსახურის შექმნის გარდაუვალი აუცილებლობა იმ ხარვეზების აღმოსაფხვრელად, რაც დღეისთვის არსებულ კორუფციასთან ბრძოლის სისტემაში გამოვლინდა. ამ საკითხზე საუბარი „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველომ“ ჯერ კიდევ 2014 წელს დაიწყო,¹ ხოლო 2015 წელს ორგანიზაციამ პარლამენტს წარუდგინა კანონპროექტი, რომელიც დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სამსახურის შექმნას ითვალისწინებდა.² თუმცა, საქართველოს ხელისუფლებამ სრულიად სხვა გზა აირჩია და კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლა სუს-ის ერთ-ერთ ფუნქციად აქცია. როგორც დოკუმენტში მოცემული ხარვეზების ანალიზი ცხადყოფს, ეს გადაწყვეტილება არაეფექტიანი აღმოჩნდა.

დოკუმენტი იწყება საქართველოში არსებული კორუფციის წინააღმდეგ მებრძოლი ინსტიტუტების საქმიანობის მიმოხილვით, რასაც მოსდევს ამ ინსტიტუტების საქმიანობის, როგორც ზოგადი, ისე საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისი ხარვეზების ანალიზი. დოკუმენტის მესამე ნაწილში მიმოხილულია საკვანძო საერთაშორისო კონვენციები, რასაც მოსდევს საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ საქართველოსთვის გაცემული რეკომენდაციები. მეხუთე თავი ეთმობა ლიტვის, როგორც საუკეთესო პრაქტიკის მაგალითის განხილვას. დოკუმენტის ბოლოს მოცემულია რეკომენდაციები, რომელიც საერთაშორისო პრაქტიკის, სტანდარტებისა და წინადადებების ანალიზს ეყრდნობა.

¹ საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, ოფიციალური [ვებგვერდი](#)

² საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, ოფიციალური [ვებგვერდი](#)

1. სპეციალიზებული ანტიკორუფციული სამსახურები საქართველოში

კორუფციის პრევენციისა და მის წინააღმდეგ ბრძოლის ფუნქცია საქართველოში სხვადასხვა ორგანოებზეა გადანაწილებული, რომელთა უფლებამოსილებები და საქმიანობის სფეროები ხშირად მკაფიოდ გამიჯნული არ არის. კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლა არცერთი უწყების მთავარ საქმიანობას არ წარმოადგენს. ეს არის ერთ-ერთი სხვა მრავალ ფუნქციათა შორის.

საქართველოში კორუფციული დანაშაულების თავიდან აცილების, გამოვლენის, გამოძიებისა და აღკვეთის ფუნქციები გადანაწილებულია შემდეგ უწყებებს შორის: სუს-ის ანტიკორუფციული სააგენტო, საქართველოს მთავარი პროკურატურის საგამომიებო ნაწილი (კორუფციულ დანაშაულებზე სისხლისსამართლებრივი დევნის სამმართველო), ფინანსთა სამინისტროს საგამომიებო სამსახური, სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს საგამომიებო დეპარტამენტი, თავდაცვის სამინისტროს გენერალური ინსპექცია და იუსტიციის სამინისტროს გენერალური ინსპექცია. მათ შორის, პროკურატურა უფლებამოსილია გამოიძიოს ყველა სახის კორუფციული დანაშაული, გარდა იმ შემთხვევებისა, თუ ის იუსტიციის სამინისტროს თანამდებობის პირის მიერაა ჩადენილი ან უსაფრთხოების სამსახურმა ან ფინანსთა სამინისტრომ გამოავლინა.³

კიდევ ერთი ორგანო, რომელსაც მნიშვნელოვანი ფუნქცია აკისრია კორუფციის პრევენციის საკითხებში არის სახელმწიფო აუდიტის სამსახური. ის ახორციელებს, როგორც ზოგადად საბიუჯეტო სახსრების მონიტორინგს, ისე პოლიტიკური პარტიებისა და საარჩევნო კამპანიების მონიტორინგს. ხოლო, აუდიტის განხორციელების პროცესში სისხლის სამართლებრივი დანაშაულის ნიშნების აღმოჩენის შემთხვევაში, მასალები ეგზავნება საქართველოს პროკურატურას.⁴

2015 წლამდე, ანტიკორუფციული სააგენტო, რომლის ფუნქცია სხვადასხვა კორუფციული დანაშაულების გამოძიება იყო, შინაგან საქმეთა სამინისტროს ნაწილი იყო. 2015 წლის აგვისტოში სააგენტო გამოეყო შსს-ს და გადაინაცვლა ახლად შექმნილ სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურში.⁵ მაშინ ამას იმით ასაბუთებდნენ, რომ შსს-ს უნდა ჩამოცილებოდა ფართო ძალაუფლება და მომხდარიყო მისი დეპოლიტიზება. უსაფრთხოების სამსახურში ანტიკორუფციული სააგენტოს ყოფნა კი ისე განიმარტა, რომ კორუფცია მიჩნეული იყო ეროვნული უსაფრთხოების საკითხად. გარდა ამისა, განმარტებული იყო, რომ უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის დამოუკიდებლობის ხარისხი უფრო მაღალია, ვიდრე მინისტრის, რადგან იგი პარლამენტის მიერ ინიშნება 6 წლის ვადით.⁶

³ OECD-ACN-ის მეოთხე რაუნდის მონიტორინგის ანგარიში - საქართველო, 2016, 3.4. კორუფციის წინააღმდეგ სისხლის სამართალწარმოების ორგანოები, კორუფციული დანაშაულების საგამომიებო ორგანოები, გვ. 126-127

⁴ საქართველოს კანონი სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ, 22/06/2012, მუხლი 6

⁵ საქართველოს კანონი საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ, 08/07/2015

⁶ OECD-ACN-ის მეოთხე რაუნდის მონიტორინგის ანგარიში - საქართველო, 2016, 3.4. კორუფციის წინააღმდეგ სისხლის სამართალწარმოების ორგანოები, კორუფციული დანაშაულების საგამომიებო ორგანოები, პარა. 2, გვ. 128

სუს-ის ანტიკორუფციული სააგენტოს კომპეტენციაა, გამოიძიოს სისხლის სამართლის კოდექსით⁷ გათვალისწინებული შემდეგი კორუფციული დანაშაულები: ამომრჩევლის მოსყიდვა, სამსახურებრივი უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენება, სამსახურებრივი უფლებამოსილების გადამეტება, სამეწარმეო საქმიანობაში უკანონო მონაწილეობა, ქრთამის აღება, ქრთამის მიცემა, ზეგავლენით ვაჭრობა, კანონით აკრძალული საჩუქრის მიღება, სამსახურებრივი სიყალბე. ფინანსთა სამინისტროს საგამომიებო სამსახური იძიებს უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების, კომერციული მოსყიდვის, სამსახურებრივი მდგომარეობის გამოყენებით მითვისებისა და გაფლანგვის დანაშაულებს. ხოლო, იუსტიციის სამინისტროს გენერალური ინსპექცია იძიებს იმ დანაშაულებს, რომელიც სისტემის თანამშრომლებმა ჩაიდინეს (პროკურატურის გარდა).⁸

გარდა ამისა, კორუფციის წინააღმდეგ ეფექტიანი და კოორდინირებული ბრძოლის ხელშეწყობის მიზნით საქართველოში შექმნილია კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭო (ანტიკორუფციული საბჭო). მის შემადგენლობაში შედიან სახელმწიფო დაწესებულებების ხელმძღვანელი პირები, არასამთავრობო და საერთაშორისო ორგანიზაციების წარმომადგენლები. მისი საქმიანობის ადმინისტრირების მიზნით იუსტიციის სამინისტროს ანალიტიკური დეპარტამენტი ასრულებს სამდივნოს ფუნქციებს.

ანტიკორუფციული საბჭო განსაზღვრავს ანტიკორუფციულ პოლიტიკას, ადგენს ეროვნულ ანტიკორუფციულ სტრატეგიულ დოკუმენტებს, ახორციელებს მათ მონიტორინგსა და შეფასებას, სტრატეგიული დოკუმენტების შემუშავების და განხორციელების პროცესში ითვალისწინებს საერთაშორისო და ადგილობრივი ორგანიზაციების რეკომენდაციებს, ახდენს უწყებათაშორისი საქმიანობის კოორდინაციას სტრატეგიული დოკუმენტების განხორციელების პროცესში, უზრუნველყოფს საერთაშორისო ორგანიზაციების რეკომენდაციების შესრულებას.⁹

ამასთან, ქვეყანაში თანამდებობის პირთა დეკლარაციათა გამოქვეყნებისა და მონიტორინგის ფუნქცია აკისრია საჯარო სამსახურის ბიუროს. ეს ფუნქცია ბიუროს 2017 წლის იანვრიდან მიენიჭა, მას შემდეგ, რაც ძალაში შევიდა დეკლარაციების მონიტორინგის ინსტრუქცია. დეკლარაციის მონიტორინგის შედეგად გამოვლენილი დარღვევების შემთხვევაში ბიუროს თანამდებობის პირზე ჯარიმის დაკისრების უფლებამოსილება აქვს. ხოლო, დეკლარაციების მონიტორინგის პროცესში დანაშაულის სავარაუდო ნიშნების გამოვლენის შემთხვევაში ბიურო დეკლარაციასა და მასთან დაკავშირებულ მასალას შემდგომი რეაგირებისთვის შესაბამის სამართალდამცავ უწყებას უგზავნის.¹⁰

⁷ სისხლის სამართლის კოდექსი, 22/07/1999

⁸ OECD-ACN-ის მეოთხე რაუნდის მონიტორინგის ანგარიში - საქართველო, 2016, 3.4. კორუფციის წინააღმდეგ სისხლის სამართალწარმოების ორგანოები, პარა. 1,3-4, გვ. 128

⁹ საქართველოს მთავრობის დადგენილება #390 კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭოს შემადგენლობისა და დებულების დამტკიცების შესახებ, 30/12/2013

¹⁰ საქართველოს მთავრობის დადგენილება #81, შესამოწმებელი თანამდებობის პირის ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციის მონიტორინგის ინსტრუქციის დამტკიცების შესახებ, მუხლი 21

საჯარო სამსახურში კორუფციის პრევენციის მნიშვნელოვანი მექანიზმია მამხილებელთა დაცვის ინსტიტუტი. საქართველოში მხილება შიდა და გარე საშუალებითაა შესაძლებელი. შიდა მხილება გულისხმობს მხილებას, მაგალითად შიდა კონტროლის სამსახურის, გამომძიებლის, პროკურორის ან/და სახალხო დამცველის მეშვეობით, ხოლო გარე მხილება გულისხმობს სამოქალაქო საზოგადოების ან მასობრივი ინფორმაციის საშუალებების ინფორმირებას. მხილება შესაძლებელია, როგორც ზეპირი ფორმით, ისე სპეციალურად შექმნილი ვებგვერდის მეშვეობით - mkhileba.gov.ge.¹¹ მიუხედავად მხილების ჩამოყალიბებული სისტემისა და საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ 2015 წელს განხორციელებული ცნობიერების ამაღლების კამპანიისა, რომლის ფარგლებშიც ტრენინგი 363 მოხელეს ჩაუტარდა, გამოწვევად რჩება მხილებათა რაოდენობა და მათზე რეაგირება. OECD-ACN-ის ბოლო რაუნდის ანგარიშში აღნიშნულია, რომ 2015 წლის დეკემბრიდან საანგარიშო პერიოდამდე, 2016 წლის აგვისტო, მხოლოდ რვა მხილების საქმე იყო დარეგისტრირებული ვებ პორტალზე. ხოლო, მხილების შედეგების შესახებ ინფორმაცია ხელმისაწვდომი არ იყო.¹²

2. საქართველოში კორუფციასთან ბრძოლის პრაქტიკული ხარვეზები

მნიშვნელოვანია, საქართველოში კორუფციასთან მებრძოლი უწყებების ხარვეზები განვიხილოთ საერთაშორისო სტანდარტების პარალელურად, რომელიც მე-3 თავში არის დეტალურად მოცემული. თვალსაჩინოებისთვის, საჭიროა, ცალკე გამოვყოთ ის მოთხოვნები, რასაც კორუფციის წინააღმდეგ კონვენცია,¹³ კორუფციის წინააღმდეგ საკვანძო საერთაშორისო დოკუმენტი, აყენებს კორუფციის წინააღმდეგ მებრძოლი უწყებებისთვის. ეს მოთხოვნებია:

1. დამოუკიდებლობა და პოლიტიკური გავლენისგან თავისუფლება;
2. სპეციალიზებული პერსონალითა და მატერიალური რესურსებით უზრუნველყოფა;
3. საზოგადოებრივი ნდობა (ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა, ღიაობა).

ამ ჭრილში და საერთაშორისო რეკომენდაციების პარალელურად განვიხილავთ სუს-ის, პროკურატურისა და კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭოს მუშაობას.

2.1. სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური

ხარვეზების განსახილველად პირველ რიგში საჭიროა შეფასდეს უახლესი ცვლილებები, რაც დაკავშირებულია 2015 წელს უსაფრთხოების სამსახურის შექმნასთან და მისთვის კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის ფუნქციის მინიჭებასთან. საინტერესოა, ამ მხრივ, საერთაშორისო პრაქტიკა და სტანდარტები. ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეამ, ჯერ კიდევ 1999 წელს, გამოხატა შემოფოთება იმასთან დაკავშირებით, რომ ხშირად სახელმწიფოთა

¹¹ საქართველოს კანონი საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ, 1997, თავი V¹

¹² OECD-ACN-ის მეოთხე რაუნდის მონიტორინგის ანგარიში - საქართველო, 2016, მამხილებელთა დაცვა, გვ. 37

¹³ გაეროს კორუფციის წინააღმდეგ კონვენცია

უსაფრთხოების სამსახურები ინდივიდების უფლებათა პატივისცემაზე მაღლა აყენებდნენ იმას, რასაც თავად მიიჩნევდნენ ეროვნული უსაფრთხოების ინტერესად. ასეთ სიტუაციას ასამბლეამ პოტენციურად საშიში უწოდა.¹⁴ აქ საყურადღებოა აღინიშნოს, რომ საქართველოს ხელისუფლებამ სწორედ იმ საფუძვლით მიანიჭა უსაფრთხოების სამსახურს კორუფციულ დანაშაულებთან ბრძოლის ფუნქცია, რომ თავად მიიჩნია კორუფცია ეროვნული უსაფრთხოების საკითხად (იხ. თავი 1.).

იმავ რეზოლუციაში განმარტებულია, რომ უსაფრთხოების სამსახურების მიერ უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების რისკი ჩნდება მაშინ, როდესაც უსაფრთხოების სამსახურებს მინიჭებული აქვთ როგორც პრევენციული ისე სამართალდამცავი უფლებამოსილებები, მათ შორის, ძალისმიერი მეთოდების გამოყენების შესაძლებლობა (კერძო საკუთრების ჩხრეკა, სისხლისსამართლებრივი გამოძიების წარმოება, დაკავება და დაპატიმრება). ამის საფუძველზე, ასამბლეის რეკომენდაციაა, არ მიენიჭოთ უსაფრთხოების სამსახურებს სისხლისსამართლებრივი გამოძიების წარმოების, დაკავებისა და დაპატიმრების ფუნქციები და ისინი არ იყვნენ ჩართულები ორგანიზებული დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლაში.¹⁵ სწორედ ამ უფლებამოსილებებს ფლობს საქართველოს უსაფრთხოების სამსახური.¹⁶ ასამბლეის სახელმძღვანელო წესებში განმარტებულია, რომ უსაფრთხოების სამსახურების ერთადერთი ამოცანა უნდა იყოს ეროვნული უსაფრთხოების დაცვა.¹⁷

OECD-ACN-ის ბოლო რაუნდის ანგარიშში, სუს-ში ანტიკორუფციული სააგენტოს არსებობა შეფასებულია, როგორც საფრთხის შემცველი რეფორმა.¹⁸ მიუხედავად მთავრობის განმარტებისა, რომ უსაფრთხოების სამსახური ევროპის საბჭოს სტანდარტებს აკმაყოფილებს, OECD-ACN-მა რეკომენდაცია მისცა საქართველოს, ჩამოაშოროს კორუფციული დანაშაულების გამოძიების უფლებამოსილება სუს-ს და პროკურატურას. ანტიკორუფციული ქსელის ანგარიშში ასევე აღნიშნულია ანტიკორუფციული სააგენტოს გამჭვირვალობის გამოწვევები.¹⁹

კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის ფუნქცია შეუთავსებელია სუს-ის საქმიანობის საიდუმლო ბუნებასთან, რაც საფრთხეს უქმნის უმნიშვნელოვანეს, გამჭვირვალობის სტანდარტს. მაგალითისთვის, მიუხედავად იმისა, რომ სამსახური პარლამენტის წინაშეა

¹⁴ ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეის [რეკომენდაცია](#) 1402 (1999) შიდა უსაფრთხოების სამსახურების კონტროლი ევროპის საბჭოს წევრ ქვეყნებში, პუნქტი 2-3

¹⁵ იქვე, პუნქტი 5-6

¹⁶ საქართველოს [კანონი](#) საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ, მუხლი 12, პუნქტი 2, 08/07/2015

¹⁷ ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეის [რეკომენდაცია](#) 1402 (1999) შიდა უსაფრთხოების სამსახურების კონტროლი ევროპის საბჭოს წევრ ქვეყნებში, სახელმძღვანელო წესები A. 2.

¹⁸ „მონიტორინგის ჯგუფის აზრით, ანტიკორუფციული სააგენტოს განთავსება უსაფრთხოების სამსახურის შემადგენლობაში საეჭვო რეფორმას წარმოადგენს. ევროპის საბჭოს სტანდარტების შესაბამისად, უსაფრთხოების სამსახურებს არ უნდა ჰქონდეთ სისხლის სამართლის საგამოძიებო უფლებამოსილება მინიჭებული. სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლებმა გამოხატეს შეშფოთება იმასთან დაკავშირებით, რომ სუს-ის საქმიანობა არ არის გამჭვირვალე.“ - OECD-ACN-ის მეოთხე რაუნდის მონიტორინგის [ანგარიში](#) - საქართველო

¹⁹ OECD-ACN-ის მეოთხე რაუნდის მონიტორინგის [ანგარიში](#) - საქართველო, 2016, 3.4. კორუფციის წინააღმდეგ სისხლის სამართალწარმოების ორგანოები, დასკვნა, ახალი რეკომენდაცია 21, ნაწილი 1, გვ. 129

ანგარიშვალდებული, მისი 2016 წლის საქმიანობის ანგარიში პარლამენტმა დახურულ სხდომაზე მოისმინა.²⁰ სწორედ ამ სამსახურის საქმიანობის საიდუმლოების მიზეზით მოხდა სხდომის დახურვის გამართლება.

შესაბამისად, საზოგადოებას არ მიეცა საშუალება, მოესმინა სამსახურის უფროსის ანგარიშისთვის, მათ შორის არც სამსახურის ანტიკორუფციულ საქმიანობასთან დაკავშირებით. თავად ანგარიში სამსახურის ვებგვერდზე ხელმისაწვდომი, თუმცა მასში ინფორმაცია მოკლედაა ასახული,²¹ სადაც ანტიკორუფციულ საქმიანობას მხოლოდ ორი გვერდი დაეთმო. ასეთი პრაქტიკა აზიანებს საზოგადოებრივი ნდობის ხარისხს სახელმწიფო ინსტიტუტების მიმართ.

სუს-ი არც უახლოეს მომავალში გეგმავს დამოუკიდებლობისა და ანგარიშვალდებულების უზრუნველსაყოფად ქმედითი ღონისძიებების განხორციელებას. ამის თქმის საფუძველს იძლევა 2017-2018 წლების ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმა, რომელშიც სუს-ის ანტიკორუფციულ სააგენტოს მხოლოდ სამი ვალდებულება აქვს განსაზღვრული. აქედან, OECD-ACN-ის რეკომენდაციას საგამოძიებო ფუნქციების ჩამოშორების შესახებ არცერთი ითვალისწინებს. ანტიკორუფციულ სამოქმედო გეგმაში განსაზღვრულ ღონისძიებებს შორისაა, კორუფციული დანაშაულების შესახებ სტატისტიკის წარმოება და მათი ვებგვერდზე განთავსება, ასევე გათვალისწინებულია ღონისძიება სააგენტოს თანამშრომელთა კვალიფიკაციის ამაღლების შესახებ. სამოქმედო გეგმაში სააგენტოს გამჭვირვალობის გაზრდის მიზნით გათვალისწინებულია მხოლოდ მედია მენეჯმენტის, ეფექტური კომუნიკაციისა და საზოგადოებასთან ურთიერთობის საკითხებში ღონისძიებები, რომელთა შესაბამისად ორი წლის განმავლობაში უნდა გადამზადდეს სააგენტოს თანამშრომელთა მხოლოდ მცირე ნაწილი (მინიმუმ სამი თანამშრომელი).

სუს-ის კორუფციასთან ბრძოლის ეფექტიანობის განსახილველად საინტერესოა სტატისტიკური მონაცემების ანალიზი. IDFI-იმ შსს-დან მოითხოვა დანაშაულის სტატისტიკა 2013-2016 წლებისთვის.²² პირველ რიგში, საჭიროა განვიხილოთ ის დანაშაულები, რომელთა ჩადენის რისკი შედარებით მაღალია თანამდებობის პირების მიერ (ე.წ. მაღალი დონის კორუფციული რისკები) და დანაშაულები, რომლებიც სუს-ის ანტიკორუფციულ საქმიანობას უკავშირდება. ასეთებია: სამსახურებრივი უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენება, სამსახურებრივი უფლებამოსილების გადამეტება და ქრთამის აღება. ასეთი დანაშაულებისთვის სისხლის სამართლის კოდექსი ცალკე გამოყოფს მათ ჩადენას სახელწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირების მიერ. რაც კიდევ ერთხელ ადასტურებს მათი ჩადენის საფრთხეებს მაღალი თანამდებობის პირების მიერ.

შსს-ს მიერ მოწოდებული სტატისტიკური მონაცემები ცხადყოფს, რომ იმ დანაშაულთა გახსნის თვალსაზრისით, რაც სუს-ის ანტიკორუფციულ საქმიანობას უკავშირდება, სუს-ის შექმნამდე და მას მერე, არსებითი ცვლილება არ ფიქსირდება. საგანგაშო მდგომარეობაა

²⁰ პარლამენტის დახურულ სხდომაზე მოსმენილი სუს-ის ანგარიში, რადიო თავისუფლება

²¹ მაგალითად, ანგარიშში მოცემულია საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნის დაკმაყოფილების და დაუკმაყოფილებელი მოთხოვნების რაოდენობა, თუმცა შეუძლებელია იმის გარკვევა, რა მიზეზით არ დაკმაყოფილდა მოთხოვნილი ინფორმაცია.

²² შსს-ს წერილი #MIA 9 17 01238057

სამსახურებრივი უფლებამოსილების გადამეტების ნაწილში. კერძოდ, 2013 წელს დარეგისტრირებული 248 დანაშაულიდან მხოლოდ 13 გაიხსნა, ხოლო 2014 წელს 163 დანაშაული დარეგისტრირდა, რომელთაგან 9 გაიხსნა. არც მას შემდეგ შეცვლილა მდგომარეობა, რაც სუს-ს ანტიკორუფციული ფუნქციები მიენიჭა. მაგალითისთვის, 2015 წელს (სუს-ის შექმნა) დარეგისტრირდა ყველაზე მაღალი რაოდენობა ამ დანაშაულისა, 289, რომელთაგან მხოლოდ 7 გაიხსნა. რეგისტრაციის რაოდენობამ იმატა 2016 წელს და 290-ს მიაღწია, რომელთაგან ამ წლებში ყველაზე ნაკლები, 4 დანაშაული გაიხსნა.

სამსახურებრივი უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების ნაწილში, 2013-2016 წლებში, მართალია იკლო რეგისტრირებული დანაშაულების რაოდენობამ, თუმცა გახსნის მაჩვენებელი კვლავ საგანგაშოდ მცირე დარჩა: 2013 წელს 261 რეგისტრირებული დანაშაული - 31 გახსნილი; 2014 წელი - 102 რეგისტრირებული, 21 გახსნილი; 2015 წელი - 63 რეგისტრირებული, 7 გახსნილი; 2016 წელი - 43 რეგისტრირებული, 6 გახსნილი.

ქრთამის აღების დანაშაულების გახსნის სტატისტიკა შედარებით მაღალია 2013-2015 წლებში. ამ წლებში დარეგისტრირებულ დანაშაულთა 50%-ზე მეტი გახსნილი იყო (2013 წელი: რეგისტრირებული - 83, გახსნილი - 58; 2014 წელი: რეგისტრირებული - 83, გახსნილი - 48; 2015 წელი: რეგისტრირებული - 126, გახსნილი - 70). თუმცა, 2016 წელს დანაშაულთა გახსნის მაჩვენებელი ისევ საგანგაშო გახდა და 72 დარეგისტრირებული დანაშაულიდან გაიხსნა მხოლოდ 26.

ქრთამის მიცემის დანაშაულის გახსნის სტატისტიკა გაუარესებულია 2015-2016 წლებში. 2013 წელს დარეგისტრირებული 14 ასეთი დანაშაულიდან გაიხსნა 9, ხოლო 2014 წელს 5 დარეგისტრირებული დანაშაულიდან ხუთივე გაიხსნა. თუმცა, 2015 წელს 7 დარეგისტრირებული დანაშაულიდან მხოლოდ ერთი გაიხსნა, 2016 წელს კი, 16 დარეგისტრირებული დანაშაულიდან გაიხსნა მხოლოდ 6.

პრობლემურია სამსახურებრივი გულგრილობის დანაშაულთა გახსნის რაოდენობაც. 2013 წელს რეგისტრირებული 75 დანაშაულიდან მხოლოდ 12 გაიხსნა, 2014 წელს რეგისტრირებული 34 დანაშაულიდან კი - 13. 2015 წელს დარეგისტრირდა 62 ასეთი დანაშაული, რომელთაგან 18 გაიხსნა, 2016 წელს კი, 57 რეგისტრირებული დანაშაულიდან მხოლოდ 12 გამოცხადდა გახსნილად.

შსს საინფორმაციო-ანალიტიკური დეპარტამენტის საინფორმაციო ცენტრის სტატისტიკისა და მონაცემთა მართვის სამმართველოში არსებული ცალკეული სტატისტიკური მონაცემები

საქართველოს ყველა საგამოძიებო უწყების მიერ რეგისტრირებული დანაშაული

სსკ მუხლი	2013 წელი		2014 წელი		2015 წელი		2016 წელი	
	რეგისტრირებული	გახსნილი	რეგისტრირებული	გახსნილი	რეგისტრირებული	გახსნილი	რეგისტრირებული	გახსნილი
სსკ მუხლი								

დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სამსახური - საქართველო და საერთაშორისო სტანდარტები

სამსახურებრივი უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენება (სსკ 332 მ.)	261	31	102	21	63	7	43	6
სამსახურებრივი უფლებამოსილების გადამეტება (სსკ 333 მ.)	248	13	163	9	289	7	290	4
სამეწარმეო საქმიანობაში უკანონო მონაწილეობა (სსკ 337 მ.)	2	2	1	1	0	0	0	0
ქრთამის აღება (სსკ 338 მ.)	83	58	83	48	126	70	72	26
ქრთამის მიცემა (სსკ 339 მ.)	14	9	5	5	7	1	16	6
ზეგავლენით ვაჭრობა (სსკ 339 ¹ მ.)	2	1	4	3	2	2	1	0
კანონით აკრძალული საჩუქრის ჩუქება (სსკ 340 მ.)	0	0	0	0	0	0	1	0
სამსახურებრივი სიყალბე (სსკ 341 მ.)	51	35	35	24	42	25	20	6
სამსახურებრივი გულგრილობა (სსკ 341 მ.)	75	12	34	13	62	18	57	12
სპეციალური პენიტენციური სამსახურის ან თავისუფლების შეზღუდვის დაწესებულების მოსამსახურის ან მასთან გათანაბრებული პირის მიერ სამსახურში/დაწესებულებაში დადგენილი წესის დარღვევა (სსკ 342 ¹ მ.)	1	1	0	0	0	0	1	1

სტატისტიკის ანალიზი გვაჩვენებს, რომ კორუფციულ დანაშაულებთან მიმართებით, სუს-ის შექმნის შემდეგ, ძირეულად სიტუაცია ან არ შეცვლილა, ან გაუარესდა. ამასთან აღსანიშნავია სუს-თან დაკავშირებული კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი პრობლემა, სუს-ის მიერ განხორციელებულ ფარული მიყურადებაზე სამოქალაქო თუ საპარლამენტო კონტროლის განხორციელების შეზღუდული რესურსი. დღეს არსებული სისტემა ვერ უზრუნველყოფს უკანონო მიყურადების სრულფასოვან პრევენციას, რადგან ძალოვან უწყებებს კვლავ დარჩათ ტექნიკური შესაძლებლობა სასამართლოსა და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორის გვერდის ავლით განახორციელონ ფარული მიყურადება. შედეგად, საზოგადოებაში კვლავ რჩება იმის განცდა, რომ სამართალდამცავი ორგანოები არაკანონიერად იყენებენ ფარული მიყურადების ტექნიკურ საშუალებებს.²³

ამავე დროს, ფარული საგამომიებო მოქმედებების შესახებ არსებული სტატისტიკა გვაჩვენებს, რომ სწორედ კორუფციის პრევენციის მიმართულებით ხდება ყველაზე მეტი შუამდგომლობის დაყენება სასამართლოებში მოსმენებთან დაკავშირებით, მაშინ როდესაც, უშუალოდ ისეთ საკითხებზე, რაც არის სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ძირითადი პრიორიტეტი -უსაფრთხოების უზრუნველყოფა, მოსმენების შესახებ მოთხოვნების რაოდენობა საკმაოდ მცირეა. მაგალითად, სასამართლოში განხილული შუამდგომლობების რაოდენობა 2016 წელს ქრთამის აღების დანაშაულისთვის იყო 57, ხოლო ადამიანთა ვაჭრობისთვის (ტრეფიკინგი) – 4, კიდევ უფრო ნაკლებია შუამდგომლობა უკანონო ფორმირებების შექმნის დანაშაულისთვის.²⁴ ეს სტატისტიკა გვაჩვენებს, რომ ფუნქციურად ისეთი დახურული და გაუმჭვირვალე უწყება, როგორც არის სუს-ი ფარულ საგამომიებო მოქმედებებს ანხორციელებს ძირითადად საჯარო სექტორში კორუფციის აღმოფხვრის მიმართულებით, რისთვისაც იყენებს ფარული მიყურადების მოთხოვნის შესაძლებლობას, რაც ხელს უწყობს ამ ინსტიტუტისადმი საზოგადოებრივი უნდობლობის ჩამოყალიბებას.

²³ ფარული მიყურადების რეგულირება საქართველოში, [ანგარიში](#), IDFI აპრილი-დეკემბერი, 2016

²⁴ სატელეფონო საუბრის ფარული მიყურადებისა და ფარული საგამომიებო მოქმედებების 2016 წლის [სტატისტიკური](#) მონაცემები, IDFI 2017, გვ. 4-5

სატელეფონო საუბრის ფარულ მიყურადებასა და ჩაწერაზე 2016 წელს განხილული შუამდგომლობები დანაშაულის კვალიფიკაციის მიხედვით	
სისხლის სამართლის კოდექსის მუხლი	განხილული შუამდგომლობების რაოდენობა
მუხლი 180. თაღლითობა	70
მუხლი 338. ქრთამის აღება	57
მუხლი 181. გამოძალვა	58
მუხლი 182. მითვისება ან გაფლანგვა	18
მუხლი 194. უკანონო შემოსავლის ლეგალიზაცია (ფულის გათეთრება)	14
მუხლი 108. განზრახ მკვლელობა	14
მუხლი 179. ყაჩაღობა	12
მუხლი 223 ¹ . ქურდული სამყაროს წევრობა, კანონიერი ქურდობა	12
მუხლი 212. ყალბი ფულის ან ფასიანი ქაღალდის დამზადება ან გასაღება	9
მუხლი 109. განზრახ მკვლელობა დამამძიმებელ გარემოებაში	6
მუხლი 221. კომერციული მოსყიდვა	6
მუხლი 144. მძევლად ხელში ჩაგდება	5
მუხლი 339. ქრთამის მიცემა	5
მუხლი 143 ¹ . ადამიანით ვაჭრობა (ტრეფიკინგი)	4
მუხლი 372. ზემოქმედების განხორციელება გამოსაკითხ პირზე, მოწმეზე, დაზარალებულზე, ექსპერტზე ან თარჯიმანზე	3
მუხლი 318. საბოტაჟი	3
მუხლი 223. უკანონო ფორმირების შექმნა, ხელმძღვანელობა, ასეთ ფორმირებაში გაწევრება, მონაწილეობა ან/და უკანონო ფორმირების სასარგებლოდ სხვა საქმიანობის განხორციელება	3
მუხლი 315. შეთქმულება ან ამბოხება საქართველოს კონსტიტუციური წყობილების ძალადობით შესაცვლელად	3
მუხლი 328. უცხო ქვეყნის ტერორისტულ ორგანიზაციაში ან უცხოეთის კონტროლისადმი დაქვემდებარებულ ტერორისტულ ორგანიზაციაში გაერთიანება ან ტერორისტულ საქმიანობაში მისი დახმარება	2

ამასთან, საკონსტიტუციო სასამართლომ 2016 წლის აპრილში, არაკონსტიტუციურად ცნო სუს-ის ტექნიკური წვდომა სატელეკომუნიკაციო ოპერატორების ქსელებთან, რაც იძლევა კომუნიკაციის შეუზღუდავი მონიტორინგისა და მონაცემთა შეგროვების შესაძლებლობას. თუმცა, ამ გადაწყვეტილების შესაბამისად კანონმდებლობის კონსტიტუციასთან შესაბამისობაში მოსაყვანად პარლამენტის მიერ დამტკიცებული ცვლილებები კამპანიამ „ეს შენ გეხება“ შეაფასა როგორც „საკონსტიტუციო სასამართლოს

გადაწყვეტილების უგულვებელყოფის სამწუხარო პრეცედენტი²⁵ და გაასაჩივრა საკონსტიტუციო სასამართლოში.²⁶

აღსანიშნავია ბოლო პერიოდში გავრცელებული ინფორმაცია სუს-ის უფროსის მოადგილის შესაძლო კორუფციულ სქემაში მონაწილეობის შესახებ, რომელიც ყურნალისტური გამოძიების შედეგად გახდა ცნობილი.²⁷ აღნიშნულთან დაკავშირებით ოპოზიციურმა პარტიამ პროკურატურასაც მიმართა.²⁸ ამ ფაქტებზე ოფიციალური განმარტება არ გაკეთებულა არც სუს-ის და არც პროკურატურის მხრიდან. სუს-ის უფროსმა კი მიუთითა, რომ კითხვებზე პასუხს გოგაშვილის მიერ შევსებული დეკლარაცია გასცემს და ყველას აქვს უფლება ჰქონდეს ქონება.²⁹

ასეთი პრეცედენტები ხელს უწყობს ამ უწყების მიმართ საზოგადოებრივი ნდობის ხარისხის შემცირებას. შედეგად, ეს ნეგატიურად აისახება სუს-ის კორუფციასთან ბრძოლის ფუნქციაზე. სუს-ის გაუმჭირვალობა და საზოგადოებრივი კონტროლის ბერკეტების შეზღუდვა ზიანს აყენებს იმ სტანდარტებს, რაც კორუფციასთან მებრძოლი უწყებებისთვისაა დაწესებული.

2.2. პროკურატურა

პროკურატურის საქმიანობა კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის ჭრილში შეფასებული აქვს როგორც OECD-ACN-ს, ასევე GRECO-ს. როგორც უკვე აღვნიშნეთ, უპირველესი და ყველაზე მნიშვნელოვანი საერთაშორისო მოთხოვნა კორუფციის წინააღმდეგ მებრძოლი უწყებების მიმართ არის მათი ავტონომიურობა და დამოუკიდებლობა. სწორედ ეს საკითხია პროკურატურის მთავარი გამოწვევა, რასაც ხაზს უსვამს როგორც OECD-ACN-ის, ასევე GRECO-ს ბოლო რაუნდის ანგარიშები. OECD-ACN-ის ანგარიშში ორი ძირითადი გამოწვევაა ნახსენები პროკურატურის ნაწილში, ესენია: ერთი მხრივ, პოლიტიკური გავლენისგან თავისუფლება და დამოუკიდებლობა და, მეორე მხრივ, პროკურორთა პროფესიონალიზმი. ეს უკანასკნელი არის კიდევ ერთი უმნიშვნელოვანესი საერთაშორისო სტანდარტი კორუფციის წინააღმდეგ მებრძოლი პროფესიონალების მიმართ. OECD-ACN-ის შესაბამისი რეკომენდაციაა, საქართველომ განაგრძოს პროკურატურის რეფორმირება პროკურორთა დამოუკიდებლობისა და მიუკერძოებლობის უზრუნველსაყოფად.³⁰

GRECO-ს ექსპერტთა ჯგუფმა პროკურატურის დამოუკიდებლობასთან მიმართებით აღნიშნა, რომ, მიუხედავად ინიცირებული რეფორმებისა, მეტია გასაკეთებელი პროკურატურის

²⁵ ეს შენ გეხება, [ვებგვერდი](#)

²⁶ ეს შენ გეხება, [ვებგვერდი](#)

²⁷ სოსო გოგაშვილის ცოლის დებზე გაფორმებული [ქონება](#), „რუსთავი 2“

²⁸ სუს-ის უფროსის მოადგილეს პროკურატურაში [უჩივლეს](#), „ნეტგაზეთი“

²⁹ ვახტანგ გომელაური - ყველას აქვს უფლება, ჰქონდეს რაიმე [ქონება](#), საზოგადოებრივი მაუწყებელი

³⁰ OECD-ACN-ის მეოთხე რაუნდის მონიტორინგის [ანგარიში](#) - საქართველო, 2016, 3.4. კორუფციის წინააღმდეგ სისხლის სამართალწარმოების ორგანოები, პროკურატურა, დასკვნები და რეკომენდაციები, გვ. 72, 74

პოლიტიკური გავლენისგან გათავისუფლებისთვის,³¹ დასაქმებისა და კარიერული განვითარების ნაწილში, რასაც საბოლოო ჯამში გავლენა აქვს, როგორც სისტემის დამოუკიდებლობაზე, ისე სპეციალიზებული კადრების დონეზე. ექსპერტთა ჯგუფმა მიუთითა გადაწყვეტილებების მიმღებთა მხრიდან ზედმეტი გავლენის ქონის შესაძლებლობაზე, რაც ექსპერტების აზრით, პროკურატურის მიუკერძოებლობასა და ობიექტურობას, ისევე როგორც მოსახლეობის ნდობას, რისკის ქვეშ აყენებს. მოსახლეობის ნდობა კი მესამე უმნიშვნელოვანესი საერთაშორისო სტანდარტია, სისტემის დამოუკიდებლობის და თანამშრომელთა სპეციალიზაციის შემდეგ.³²

ექსპერტებმა გაამახვილეს ყურადღება იმაზეც, რომ ზემდგომ პროკურორებს დაქვემდებარებულ პროკურორებზე გავლენის მოხდენის ზედმეტად ფართო უფლებამოსილება აქვთ.³³ ამ პრობლემაზე საუბრობს OECD-ACN-ის მეოთხე რაუნდის ანგარიშიც. კერძოდ, ანგარიშში ნათქვამია, რომ პროკურატურის საკონსულტაციო საბჭოს (რომლის ფუნქციებია პროკურორთა დაწინაურება, დისციპლინური სამართალწარმოება და განთავისუფლება) ფუნქციონირების არსებული წესები საფრთხეს უქმნის ინდივიდუალურ პროკურორთა დამოუკიდებლობას და გადაჭარბებულ უფლებამოსილებას ანიჭებს მთავარ პროკურორს.³⁴ მთავარი პროკურორი კი ინიშნება ზედმეტად ბევრი პოლიტიკური ორგანოს ჩართულობით (იუსტიციის სამინისტრო, მთავრობა, პარლამენტი), რაც მის დამოუკიდებლობას უქმნის საფრთხეს.³⁵ შედეგად, მთავარ პროკურორს, რომელიც ვერ სარგებლობს დამოუკიდებლობის საჭირო გარანტიებით, გადაჭარბებული უფლებამოსილება ენიჭება ინდივიდუალურ პროკურორთა დაწინაურების, დისციპლინური წარმოებისა და გათავისუფლების პროცესში, რაც საფრთხეს უქმნის ამ პროცესის მიუკერძოებლობას.

2.3. კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭო

კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭო (შემდგომში საბჭო) შეიქმნა 2008 წელს, კორუფციის წინააღმდეგ ეფექტიანი და კოორდინირებული ბრძოლის ხელშეწყობის მიზნით. საბჭოს კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის პროცესში ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ფუნქცია აკისრია, კერძოდ, ის განსაზღვრავს პოლიტიკას და ზედამხედველობას უწევს მის შესრულებას. თუმცა, პოლიტიკის აღსრულების საკითხი ღიად არის დატოვებული და ის მეტწილად უწყებათა პასუხისმგებლობას და კეთილსინდისიერებაზეა დამოკიდებული.

სამართლებრივად, საბჭოს, პოლიტიკის დოკუმენტების მონიტორინგის პროცესში, მხოლოდ შემფასებელი, მაკოორდინირებელი და რეკომენდაციების გამცემის ფუნქცია აქვს. ეს ე.წ. „soft law“³⁶(„რბილი კანონი“) პოლიტიკის აღსრულების გარანტიას ვერ იძლევა. მაგალითად, თუ

³¹ GRECO-ს [შეფასების](#) მეოთხე რაუნდი, საქართველო, 2016, პროკურატურის სისტემა, მიმოხილვა, პარა. 150 გვ. 42

³² იქვე, პარა. 154, გვ. 43

³³ იქვე, პარა 166, გვ. 47

³⁴ OECD-ACN-ის მეოთხე რაუნდის მონიტორინგის [ანგარიში](#) - საქართველო, 2016, 3.4. კორუფციის წინააღმდეგ სისხლის სამართალწარმოების ორგანოები, დასკვნა, პარა. 1, გვ. 73

³⁵ იქვე, პარა. 1, გვ. 73

³⁶ OECD-ის [განმარტება](#)

ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული ღონისძიება რომელიმე სახელმწიფო დაწესებულებამ არ აღასრულა, საბჭო მის იძულებას ვერ შეძლებს. საბჭოს ფუნქცია სამოქმედო გეგმის ღონისძიებათა განხორციელების ხელშეწყობის პროცესში სრულდება სამოქმედო გეგმის საბოლოო მონიტორინგის ანგარიშის გამოქვეყნებასთან ერთად. საბჭოს მანდატი ასევე არ იძლევა მაღალი დონის კორუფციასთან ბრძოლის შესაძლებლობას.

საბჭოს აღსრულების მექანიზმის არარსებობის ხარვეზზე საუბარია OECD-ACN-ის ანგარიშებშიც. ანგარიშებში ასევე ყურადღებაა გამახვილებული საბჭოს სამდივნოს არასაკმარის ფინანსურ რესურსებზე, რაც სამდივნოს თანამშრომელთა გადამზადებისა და განვითარების პროცესს აფერხებს.³⁷ ხაზგასმულია, რომ არ ხდება საბჭოს საქმიანობის შესახებ ცნობადობის ამაღლება. ამ მხრივ, ასევე პრობლემაა პარლამენტთან ანგარიშგების ვალდებულების არარსებობა.³⁸

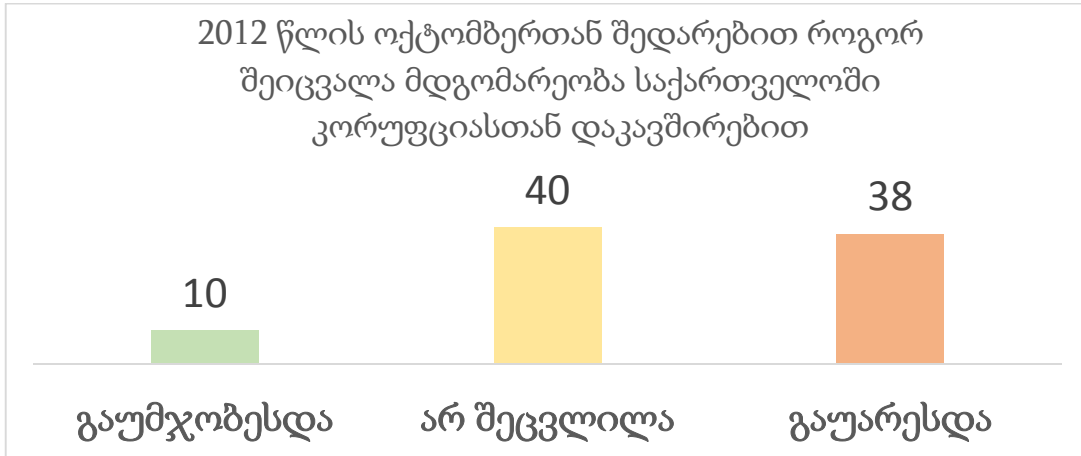
2.4. საზოგადოებრივი ნდობა კორუფციის პრევენციის განმახორციელებელი სახელმწიფო დაწესებულებების მიმართ

UNCAC-ი საზოგადოებრივი ნდობის მოთხოვნის ნაწილში, მე-10 მუხლში, აყალიბებს ღიაობისა და ხელმისაწვდომობის სტანდარტს. ამ მიმართულებით, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI) ყოველ წელს აფასებს საქართველოს ყველა საჯარო დაწესებულებას. საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის ხარისხის შეფასების მიხედვით, ის უწყებები, რომლებიც კორუფციის წინააღმდეგ იბრძვიან, არც თუ სახარბიელო შედეგებით გამოირჩევიან. მაგალითად, 2016 წლის ანგარიშის მიხედვით, სუს-ის ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის მაჩვენებელი მხოლოდ 57%-ია, პროკურატურას შედარებით მაღალი მაჩვენებელი აქვს ამ მხრივ, 82%, ხოლო იუსტიციის სამინისტროში და მის სისტემაში შემავალ ყველა უწყებაში 0%-იანი ხელმისაწვდომობის მაჩვენებელი ფიქსირდება.³⁹

³⁷ OECD-ACN-ის მეოთხე რაუნდის მონიტორინგის [ანგარიში](#) - საქართველო, 2016, 1.4. კორუფციის პრევენციის და კოორდინაციის ინსტიტუტები, დასკვნა, გვ. 26

³⁸ იქვე, დასკვნა, გვ. 27

³⁹ საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის [რეიტინგი](#) 2016 წელს



გარდა ამისა, 2016 წლის საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვით გამოიკვეთა, რომ მოსახლეობის უმრავლესობა მიიჩნევდა, რომ კორუფციის მიმართულებით ქვეყანაში მდგომარეობა გაუარესდა (38%) ან დარჩა იგივე (40%).⁴⁰ ამასთან, საერთაშორისო გამჭვირვალობის კორუფციის აღქმის ინდექსში 2012-2015 წლებში საქართველოს მაჩვენებელი ან უცვლელი რჩებოდა ან იკლებდა. მხოლოდ 2016 წელს ქვეყნის მაჩვენებელი უმნიშვნელოდ გაიზარდა და 57 ქულა აიღო 52-ის ნაცვლად. როგორც საერთაშორისო გამჭვირვალობამ შეაფასა:

„გასულ წელთან შედარებით საქართველოს მაჩვენებლის გაუმჯობესება (57 ქულა 52-ის ნაცვლად) კორუფციის აღქმის მხრივ ქვეყანაში გარკვეულ (თუმცა მცირე) წინსვლაზე მიუთითებს... ამასთან, ის გარემოება, რომ 2012-2016 წლებში საქართველოს მაჩვენებელი უმნიშვნელოდ იცვლებოდა, ანტიკორუფციული პოლიტიკის მხრივ ქვეყანაში მნიშვნელოვანი პროგრესის არარსებობის ინდიკატორია.“⁴¹

2016 მაჩვენებელი	ქვეყანა	2016 ქულა	2015 ქულა	2014 ქულა	2013 ქულა	2012 ქულა
44	საქართველო	57	52	52	49	52

კორუფციის გლობალური ბარომეტრი აჩვენებს, რომ 2016 წელს საქართველოს მოსახლეობის 41% მიიჩნევდა, რომ მთავრობა არაეფექტურად ებრძვის კორუფციას. მოსახლეობის აზრის შესწავლის შემდეგ საერთაშორისო გამჭვირვალობის ერთ-ერთი რეკომენდაცია იყო, რომ სახელმწიფოებმა პროკურატურა უნდა გაათავისუფლონ აღმასრულებელი ხელისუფლების

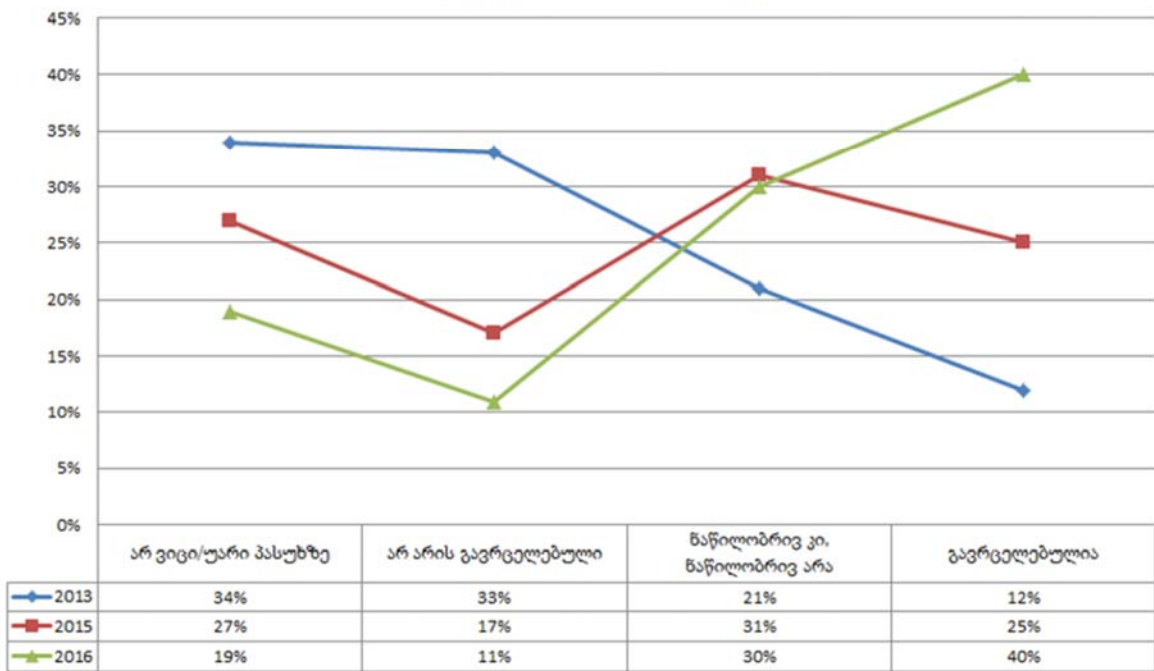
⁴⁰ საზოგადოების განწყობა საქართველოში: 2016 წლის მარტის კვლევის [შედეგები](#), ეროვნულ დემოკრატიული ინსტიტუტი - NDI, გვ. 19

⁴¹ საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, [ვებგვერდი](#)

გავლენისგან.⁴² პროკურატურის სისტემაში არსებული ხარვეზების პარალელურად საზოგადოებრივი ნდობის გამოწვევებზე საუბრობს ასევე GRECO და OECD-ACN.

საინტერესოა „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო“ კიდევ ერთი საზოგადოებრივი აზრის კვლევა, რომელიც 2016 წელს ჩატარდა და კორუფციასთან დაკავშირებული საკითხების მიმართ მოსახლეობის დამოკიდებულების შესწავლას ისახავდა მიზნად. კვლევამ აჩვენა, რომ 2016 წელს გამოკითხულთა 40% მიიჩნევდა, რომ პირადი მიზნების მისაღწევად საჯარო მოხელეების მიერ თანამდებობის ბოროტად გამოყენება გავრცელებული იყო. ეს მაჩვენებელი 2015 წელთან შედარებით 15%-ით, ხოლო 2013 წელთან შედარებით 20%-ით იყო გაზრდილი. ამავე კვლევამ აჩვენა, რომ დაბალ დონეზე კორუფციას (მექრთამეობა) მოსახლეობა ნაკლებ პრობლემად მიიჩნევდა. რაც კიდევ ერთი დადასტურებაა იმისა, რომ ანტიკორუფციული კანონმდებლობა და პრაქტიკა დახვეწას საჭიროებს, განსაკუთრებით მაღალ დონეზე არსებულ კორუფციულ რისკებთან მიმართებით.⁴³

რამდენად გავრცელებულია ან რამდენად არ არის გავრცელებული საჯარო მოხელეების მიერ თანამდებობის ბოროტად გამოყენება პირადი მიზნების მისაღწევად (2013, 2015, 2016წ.)?



საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვა - „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო“.

ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის თვალსაზრისით, ნებისმიერი საჯარო უწყების შეფასებისას, უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოში ჯერ კიდევ არ არსებობს ცალკე მდგომი ინფორმაციის თავისუფლების აქტი, და არ არსებობს საზედამხედველო ორგანო/სამსახური.

⁴² ხალხი და კორუფცია: ევროპა და ცენტრალური აზია, კორუფციის გლობალური ბარომეტრი, 2016, გვ. 13, ცხრილი, გვ. 6, რეკომენდაციები

⁴³ საზოგადოებრივი აზრის კვლევის შედეგები კორუფციის მხრივ მდგომარეობის გაუარესებაზე მიუთითებს, საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, 2016

შესაბამისად, მიუხედავად იმისა, რომ ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის მარეგულირებელი ნორმები გაწერილია ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსში, საჯარო უწყებების მიდგომა განსხვავებულია და ეს აისახება მათი ღიაობის მაჩვენებელზეც. საჯარო უწყებების ღიაობა კი, საბოლოო ჯამში, მათ მიმართ საზოგადოებრივ ნდობაზე აისახება.

3. საერთაშორისო სტანდარტები

3.1. გაეროს კონვენცია კორუფციის წინააღმდეგ

კორუფციის წინააღმდეგ გაეროს კონვენციის⁴⁴ დებულებების შესრულების ვალდებულება საქართველოს, გარდა მისი რატიფიცირებისა, ევროკავშირთან ასოცირების ხელშეკრულების შესაბამისადაც აქვს აღებული.⁴⁵ კონვენცია კორუფციის პრევენციის ორგანოებს თავის ორ მუხლში განიხილავს და აწესებს შესაბამის სტანდარტებს.⁴⁶ კონვენციის მე-6 მუხლი მოითხოვს სახელმწიფოებისგან კორუფციის პრევენციის ისეთი ორგანოს შექმნას ან შენარჩუნებას, რომელსაც აქვს პოლიტიკის განმახორციელებელი, მაკოორდინირებელი, ზედამხედველობითი და კორუფციის პრევენციის შესახებ ცოდნის გამავრცელებელი ფუნქცია. ასეთი ორგანოსთვის ასევე გარანტირებული უნდა იყოს ინსტიტუციური დამოუკიდებლობა და იგი თავისუფალი უნდა იყოს არასასურველი ზეგავლენისგან, უზრუნველყოფილი უნდა იყოს მატერიალური რესურსებით და სპეციალიზებული პერსონალით.⁴⁷

გასათვალისწინებელია, რომ კონვენცია არ მიუთითებს ასეთი ფუნქციებით აღჭურვილი ერთზე მეტი ორგანოს შექმნაზე; შესაძლოა, ასეთი ფუნქციები უკვე გადანაწილებული იყოს სხვადასხვა სახელმწიფო დაწესებულებაზე, თუმცა, აუცილებელია, რომ ზემოაღნიშნული ყველა კომპონენტი დაკმაყოფილებული იყოს.⁴⁸

კონვენციის სხვადასხვა მუხლებში გაბნეულია მოთხოვნები კორუფციის წინააღმდეგ ეფექტურად ბრძოლის უზრუნველსაყოფად სამართალდამცავი ორგანოს (მუხლი 36), სამართლებრივი ურთიერთდახმარების მოთხოვნების მიმღები ორგანოს (მუხლი 46), და ფინანსური დაზვერვის სამმართველოს (მუხლი 58) არსებობის შესახებ. თუმცა, შესაძლებელია, რომ ეს ყველა ფუნქცია ერთ ორგანოს მიენიჭოს.⁴⁹ კონვენცია უდიდეს მნიშვნელობას ანიჭებს დამოუკიდებლობის გარანტიების არსებობას კორუფციის წინააღმდეგ მებრძოლი თითოეული ორგანოსთვის.

საზოგადოებრივი ნდობა და ანგარიშვალდებულება კორუფციის პრევენციის ეფექტიანად განხორციელების აუცილებელი კომპონენტია. ამ მოთხოვნას კონვენციის მე-10 მუხლი

⁴⁴ კონვენციის [რატიფიკაცია](#) საქართველომ 2008 წელს მოახდინა

⁴⁵ ევროკავშირი-საქართველოს ასოცირების შესახებ [შეთანხმება](#), 2014, მუხლი 17, პუნქტი 2

⁴⁶ გაეროს [კონვენცია](#) კორუფციის წინააღმდეგ, 2004

⁴⁷ გაეროს კონვენციის კორუფციის წინააღმდეგ იმპლემენტაციის [სახელმძღვანელო](#), 2006, პარა. 52-53, გვ. 20-21

⁴⁸ იქვე, პარა. 54, გვ. 21

⁴⁹ იქვე, პარა. 55-57, გვ. 21

აყენებს და აყალიბებს ღიაობისა და ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის სტანდარტს⁵⁰ სახელმწიფო დაწესებულებებში.⁵¹

კონვენციის მე-13 მუხლი მოითხოვს, რომ საზოგადოებრივი მონაწილეობა უზრუნველყოფილი იყოს კორუფციის პრევენციის, კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლისა და ცნობიერების ამაღლების ღონისძიებებში. მონაწილეობის უზრუნველსაყოფად შესაძლოა შემდეგი ღონისძიებები განხორციელდეს: გამჭვირვალობის გაზრდა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოებრივი ჩართულობა; ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა; საზოგადოებრივი განათლების ხელშეწყობა, რომელიც მიმართული იქნება კორუფციული დანაშაულების მიმართ ნულოვანი ტოლერანტობის დამკვიდრებაზე (მათ შორის, სასკოლო და საუნივერსიტეტო განათლება); კორუფციასთან დაკავშირებული ინფორმაციის მოძიების, მიღების, გამოქვეყნებისა და გავრცელების თავისუფლების დაცვის ხელშეწყობა, კანონით გათვალისწინებული აუცილებელი შეზღუდვებით (საზოგადოებრივი უსაფრთხოების, წესრიგისა და ჯანმრთელობის დაცვის მიზნებისთვის).⁵²

კონვენციის ტექნიკური განმარტება, მისი სამართლებრივი განმარტების მსგავსად, ცალსახად ახალი უწყების ჩამოყალიბების მოთხოვნას არ ითვალისწინებს. თუმცა, მიუთითებს, რომ ქვეყნებისთვის უმჯობესი იქნება, შეაფასონ ახლად შექმნილი უწყების დადებითი მხარეები, უკვე არსებული უწყებებისთვის დამატებითი ფუნქციების მინიჭებასთან შედარებით. დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული ორგანოს შექმნის დადებით მხარეებს შორისაა:

- მისი დაფუძნება არის ახალი დასაწყისი და ახალი ვალდებულების დემონსტრირება;
- არსებულმა უწყებებმა შესაძლოა დაკარგეს ნდობა და მათი წარუმატებელი პრაქტიკის ინერცია იმდენად მაღალია, რომ რთულია ამის შეცვლა;
- არსებულ უწყებებში დასაქმებულ პერსონალს შესაძლოა არ ჰქონდეთ ის უნარები, რომელიც საჭიროა ახალი მანდატის შესასრულებლად;
- ახალ ორგანოს შესაძლოა მიეცეს ისეთი უფლებამოსილებები, რაც არსებული სიტუაციის გამოსწორებისკენ იქნება მიმართული.

მეორეს მხრივ, უკვე არსებული უწყებების სასარგებლოდ შედარებით ნაკლები და უფრო ტექნიკური პუნქტებია ჩამოთვლილი:

- მათ უკვე აქვთ შენობა, გადამზადებული პერსონალი, სამართლებრივი უფლებამოსილება, შიდა პროცედურები და სხვა, რომელიც თავიდან უნდა შეიქმნას ახალი ორგანოსთვის;

⁵⁰ საყურადღებოა, რომ ღიაობისა და ხელმისაწვდომობის მოთხოვნების დასაკმაყოფილებლად სახელმწიფომ შესაძლოა, *inter alia*, მიიღოს შემდეგი ზომები: შეიმუშავოს წესები და პროცედურა საზოგადოებისათვის ინფორმაციის მისაწოდებლად, სახელმწიფო დაწესებულებების ორგანიზაციული მოწყობის, ფუნქციონირების და გადაწყვეტილების მიღების პროცედურის შესახებ და ასევე იმ გადაწყვეტილებების და კანონმდებლობის შესახებ, რომლებიც გავლენას ახდენს საზოგადოებაზე; გაამარტივოს ადმინისტრაციული პროცედურები გადაწყვეტილების მიმღები სახელმწიფო ორგანოების საჯარო ხელმისაწვდომობისთვის; გამოაქვეყნოს ინფორმაცია, რომელიც შესაძლოა შეიცავდეს საჯარო სამსახურში კორუფციული რისკების შესახებ პერიოდულ ანგარიშებს.

⁵¹ გაეროს კონვენციის კორუფციის წინააღმდეგ იმპლემენტაციის [სახელმძღვანელო](#), 2006, პარა. 58-59, გვ. 22

⁵² იქვე, პარა. 61-62, გვ.

- არსებულ უწყებებს შესაძლოა უკვე ჰქონდეთ სანდოობის მაღალი ხარისხი და საჭიროებდნენ მანდატის ცვლილებას ეფექტიანობის გაზრდისთვის;
- ახალი ორგანოს შექმნა წარმოშობს არსებული უწყებების შენარჩუნების ან გაუქმების დილემას - შენარჩუნებამ შესაძლოა შექმნას დაძაბულობა და კონფლიქტი, როდესაც გაუქმებას შეეწინააღმდეგებიან ისინი, ვისაც ინტერესი აქვთ არსებული უწყებების მიმართ.⁵³

როგორც არსებული უწყებების ხარვეზების განხილვამ გვაჩვენა, კორუფციასთან მებრძოლ უწყებებში გამოწვევაა, როგორც თანამშრომელთა სპეციალიზაცია, ისე სამართლებრივი ჩარჩო, დამოუკიდებლობა, ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა და საზოგადოებრივი ნდობა. ანუ პრობლემურია ყველა ის კომპონენტი, რაც შესაძლოა არსებული უწყებების შენარჩუნების სასარგებლოდ გამოგვეყენებინა. მეორეს მხრივ, ახალი უწყების შექმნა, რომლის ერთადერთი ფუნქცია კორუფციის პრევენცია და მასთან ბრძოლა იქნება, ახალ შესაძლებლობას მისცემს საქართველოს ხელისუფლებას მოიპოვოს მაღალი საზოგადოებრივი ნდობა და აღმოფხვრას მაღალი დონის კორუფციული რისკები, ანუ მდგრადი და მომავალზე ორიენტირებული გახადოს კორუფციასთან ბრძოლის სახელმწიფო სტრატეგია.

3.2. ევროპის საბჭოს კორუფციის შესახებ სისხლის სამართლის კონვენცია

კორუფციის შესახებ სისხლის სამართლის კონვენციის⁵⁴ მე-20 მუხლი ითვალისწინებს კორუფციის წინააღმდეგ მებრძოლი სპეციალიზებული ორგანოს შექმნას, რომელსაც ექნება საქმიანობის ეფექტიანად განხორციელებისთვის აუცილებელი დამოუკიდებლობა და რომელიც თავისუფალი იქნება არასასურველი ზეწოლისგან.⁵⁵

3.3. კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის ოცი სახელმძღვანელო პრინციპი

ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის რეზოლუციის მესამე პრინციპი გულისხმობს კორუფციის პრევენციის, გამოძიების, სისხლისსამართლებრივი დევნისა და მართლმსაჯულების განმახორციელებელი ორგანოებისთვის მათი ფუნქციებისთვის საჭირო დამოუკიდებლობისა და ავტონომიურობის უზრუნველყოფას. ასეთი ორგანოები თავისუფლები უნდა იყვნენ არასათანადო გავლენისგან და ჰქონდეთ მტკიცებულებების შეგროვების, კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის პროცესში მამხილებელთა დაცვის და გამოძიების კონფიდენციალობის დაცვის ეფექტური გარანტიები.

⁵³ გაეროს კონვენციის კორუფციის წინააღმდეგ ტექნიკური [სახელმძღვანელო](#), 2009, II პრაქტიკის გამოწვევები და გადაჭრის გზები, 1. კორუფციის პრევენციის უწყება/უწყებები, გვ. 8-9

⁵⁴ კონვენციის [რეტიფიკაცია](#) საქართველომ 1999 წელს მოახდინა

⁵⁵ ევროპის საბჭოს კორუფციის შესახებ სისხლის სამართლის [კონვენცია](#), 1999, მუხლი 20

იმავე სახელმძღვანელო პრინციპების მე-7 პრინციპი კი მიუთითებს კორუფციის წინააღმდეგ მებრძოლი პირებისა და ორგანოების სპეციალიზაციისა და გადამზადების ხელშეწყობაზე.⁵⁶

4. საერთაშორისო ორგანიზაციების რეკომენდაციები

4.1. ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის ანტიკორუფციული ქსელი

ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის ანტიკორუფციული ქსელის პირველი რაუნდის მონიტორინგის ანგარიში 2004 წელს საქართველოსთვის გაცემული რეკომენდაციების შესრულებას აფასებდა. ანგარიშის მე-3 რეკომენდაცია მოუწოდებდა საქართველოს მთავრობას, ჩამოეყალიბებინა სპეციალიზებული ანტიკორუფციული სააგენტო კორუფციული დანაშაულების გამოვლენის, გამოძიებისა და სისხლისსამართლებრივი დევნის მანდატით, მათ შორის მაღალი რანგის თანამდებობის პირების მიერ ჩადენილი დანაშაულებისთვის. რეკომენდაციაში მითითებული იყო, რომ ასეთი სააგენტო სტრუქტურულად დაკავშირებული უნდა ყოფილიყო იმდროინდელ ანტიკორუფციულ ბიუროსთან⁵⁷ ან პროკურატურასთან, თუმცა საჭირო დამოუკიდებლობის მინიჭებით.

ამ რეკომენდაციის შესასრულებლად პროკურატურაში შეიქმნა ანტიკორუფციული სამმართველო, თუმცა OECD-ACN-ის შენიშვნა იყო, რომ მას საჭირო დამოუკიდებლობა არ ჰქონდა მინიჭებული, არ იყო დამაკმაყოფილებელი ასევე მისი მანდატი (სისხლისსამართლებრივი დევნა და გამოძიება) და მისი მაკოორდინირებელი ფუნქციები. რეკომენდაციაში ასევე აღნიშნული იყო, რომ ასეთი სააგენტოს პროკურატურის ნაწილად ყოფნა და მისი ფინანსური, ადამიანური რესურსის, პოლიტიკის შემუშავებისა და განხორციელების მანდატი რეკომენდაციის მოთხოვნებს არ შეესაბამებოდა.⁵⁸

OECD-ACN-ის პირველი რაუნდის მსგავსი შენიშვნები აისახა ანტიკორუფციული ქსელის მეორე რაუნდის ანგარიშშიც ანტიკორუფციული სააგენტოს დამოუკიდებლობასა და მანდატთან მიმართებაში. ანგარიშში დამოუკიდებლობის გამოწვევად იყო დასახელებული პროკურატურის სისტემის იუსტიციის სამინისტროს ნაწილად ყოფნა. შესაბამისად, ახალ რეკომენდაციებში OECD-ACN-მა პროკურატურის ავტონომიის გაზრდასა და იუსტიციის სამინისტროს გავლენის შემცირებაზე გაამახვილა ყურადღება.⁵⁹ ეს საკითხი დღემდე

⁵⁶ ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის [რეზოლუცია](#) (97) 24 კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის ოცი სახელმძღვანელო პრინციპის შესახებ, 1997

⁵⁷ საქართველოს პრეზიდენტის [ბრძანებულება](#) საქართველოს ანტიკორუფციული ბიუროს, როგორც საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შექმნის შესახებ, 08/05/2001 (ძალადაკარგულია)

⁵⁸ OECD-ACN-ის პირველი რაუნდის მონიტორინგის [ანგარიში](#) - საქართველო, 2006, რეკომენდაცია 3 და დამატებითი რეკომენდაციები 2 და 3, გვ. 14

⁵⁹ OECD-ACN-ის მეორე რაუნდის მონიტორინგის [ანგარიში](#) - საქართველო, 2010, 1. ანტიკორუფციული პოლიტიკა, 1.6. ანტიკორუფციული პოლიტიკის, კოორდინაციისა და სამართალდაცვის განმახორციელებელი სპეციალიზებული ინსტიტუტები, გვ. 14-16

მოუწესრიგებელი რჩება; მიუხედავად მრავალი რეფორმისა, იუსტიციის მინისტრს კვლავ რჩება პროკურატურასთან მიმართებით მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების მიღების უფლებამოსილება.⁶⁰

OECD-ACN-ის ბოლო რაუნდის ანგარიშში ყურადღება გამახვილებულია არასამთავრობო ორგანიზაციათა მოთხოვნაზე, შეიქმნას საქართველოში დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სააგენტო. ამის პარალელურად, ექსპერტებმა მთავრობას მიუთითეს, გააძლიეროს ანტიკორუფციული ინსტიტუციური მოწყობა.⁶¹

4.2. ევროპის საბჭოს სახელმწიფოთა ჯგუფი კორუფციის წინააღმდეგ

ევროპის საბჭოს სახელმწიფოთა კორუფციის წინააღმდეგ ჯგუფის მიდგომა, მის პირველი რაუნდის ანგარიშში, დამოუკიდებელ ანტიკორუფციულ სააგენტოსთან მიმართებით ნაკლებად რადიკალური იყო და საქართველოში მაშინ არსებულ სამართალდამცავ სისტემას ერგებოდა. თუმცა, ანგარიში განმარტავდა, რომ ისეთი რთული დანაშაულების სისხლისსამართლებრივ დევნასა და გამოძიებას, როგორც კორუფციაა, ესაჭიროება სპეციალური გამოცდილება და გადამზადება.

გარდა ამისა, ანგარიშში აღნიშნული იყო, რომ კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის ახალი ღონისძიებების გატარებისას საზოგადოებრივი ნდობის მოსაპოვებლად აუცილებელია, რომ ყველა საქმე გამოვლენილი და გამოძიებული იყოს დამოუკიდებელი სპეციალიზებული ანტიკორუფციული სამსახურის მიერ, ხოლო სისხლისსამართლებრივი დევნა განხორციელდეს სპეციალიზებული პროკურორების მიერ, რომელთაც აქვთ შესაბამისი გამოცდილება. ამასთან, ის სახელმწიფო უწყება, რომელიც კორუფციის პრევენციასა და მის წინააღმდეგ ბრძოლაზე პასუხისმგებელი, უნდა ასრულებდეს პროაქტიულ როლს და თანამშრომლობდეს სხვა უწყებებთან.⁶²

⁶⁰ პროკურატურის შესახებ კანონი, 21/10/2008 მუხლი 8

⁶¹ OECD-ACN-ის მეოთხე რაუნდის მონიტორინგის ანგარიში - საქართველო, 2016, 1.4. კორუფციის პრევენციის და კოორდინაციის ინსტიტუტები, დასკვნა, გვ. 26

⁶² GRECO-ს შეფასების პირველი რაუნდი - საქართველო, 2000, 4. მთავარი პროკურატურა, პარა. 126, გვ. 19

5. დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სამსახურის საუკეთესო მაგალითი - ლიტვა

სპეციალიზებულ ანტიკორუფციულ ინსტიტუტებთან მიმართებით საქართველოში არსებული სიტუაციის, ხარვეზების და საერთაშორისო სტანდარტების მიმოხილვის შემდეგ მნიშვნელოვანია კონკრეტული საუკეთესო მაგალითის განხილვა, რათა თვალსაჩინოდ წარმოვაჩინოთ, როგორ ხდება კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის საკითხში ხარვეზების აღმოფხვრა და საერთაშორისო ნორმების მორგება ეროვნულ დონეზე. ამისათვის ავიღეთ ლიტვის მაგალითი. ის ნათლად დაგვანახებს კორუფციის წინააღმდეგ მებრძოლი ინსტიტუტების ეფექტიანი მუშაობის ხელშეწყობის მაგალითს და დაგვეხმარება, რეალობაში ავსახოთ დადგენილი სტანდარტები. 2008 წელს, OECD-ის შეფასებული აქვს ლიტვის სპეციალური საგამომიებო სამსახურის შექმნასთან დაკავშირებული საკანონმდებლო და ინსტიტუციური ცვლილებები, როგორც დადებითი შედეგის მომტანი რეფორმა, რომელმაც გამოასწორა არსებული სიტუაცია უკანასკნელი ათწლეულის განმავლობაში.⁶³

ლიტვის მაგალითის საქართველოს რეალობასთან შესაბამისობის თვალსაჩინოებისთვის მნიშვნელოვანია, განვიხილოთ ლიტვის სპეციალური საგამომიებო სამსახურის შექმნის ფაქტორები. როგორც OECD-ის სპეციალიზებული ანტიკორუფციული ინსტიტუტების მიმოხილვის დოკუმენტშია განმარტებული, ასეთ ფაქტორებს შორის იყო როგორც ლიტვის მთავრობის პოლიტიკური ვალდებულება, ისე რეფორმის მოთხოვნა და წახალისება გარე აქტორების მიერ. კერძოდ, ევროკავშირთან გაწევრიანების პროცესი, ისევე როგორც საერთაშორისო ანტიკორუფციული მონიტორინგის მექანიზმების წევრობა (მაგალითად, GRECO) მოითხოვდა რეფორმებს ლიტვაში. გარდა ამისა, ლიტვაში კორუფციის სფეროში საკანონმდებლო რეფორმას ხელი შეუწყო ლიტვის მიერ ძირითადი საერთაშორისო კონვენციების და შეთანხმებების რატიფიკაციამ და მისმა მონაწილეობამ სხვადასხვა ტექნიკური თანამშრომლობისა და შეფასების პროგრამებში (მათ შორის, OECD).⁶⁴

საქართველოს შემთხვევაშიც, არსებობს მთელი რიგი საერთაშორისო ვალდებულებები, რომლებიც ითვალისწინებენ კორუფციის წინააღმდეგ მებრძოლი უწყებების დამოუკიდებლობას. საქართველოსთვის ძალაში შევიდა ევროკავშირთან ასოცირების ხელშეკრულება და შემუშავდა მისი განხორციელების დღის წესრიგი; საქართველო არის GRECO-ს და OECD-ის ანტიკორუფციული ქსელის წევრი ქვეყანა და მას რატიფიცირებული აქვს ძირითადი საერთაშორისო ანტიკორუფციული კონვენციები. შესაბამისად, საქართველოს ახლა სჭირდება მნიშვნელოვანი ნაბიჯების გადადგმა წინ, იმისათვის, რომ შეასრულოს საერთაშორისო ვალდებულებები და მზად იყოს საერთაშორისო თანამშრომლობებში მნიშვნელოვანი ადგილის დამკვიდრებისთვის.

ლიტვის მაგალითის საქართველოსთან თავსებადობა საქართველოს მთავრობასაც აღიარებული აქვს ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმით. კერძოდ, სუს-ი ანტიკორუფციული მიმართულებით საერთაშორისო თანამშრომლობის გაძლიერების

⁶³ Specialised Anti-Corruption Institutions, [review of models](#), Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia, OECD, 2008, Lithuania: Special Investigation Service, გვ.60

⁶⁴ იქვე, გვ. 58

ნაწილში გეგმავს სამუშაო ვიზიტს ლიტვის რესპუბლიკის სპეციალურ საგამომიებო სამსახურში.

დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სამსახური პირველად ჰონკონგში შეიქმნა 1974 წელს. მისი შექმნის მიზეზი იყო კვლევა, რომელმაც გამოავლინა, რომ სახელმწიფო საქმიანობის მრავალი სფერო მოიცავს კორუფციულმა პრაქტიკამ. სახელმწიფოს კორუფციასთან ბრძოლის საკითხში დასჭირდა საზოგადოებრივი ნდობა და შესაბამისად მთავრობამ მიიღო გადაწყვეტილება, შეექმნა კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის დამოუკიდებელი კომისია, რომლის ფუნქციებია: კორუფციის თავიდან აცილება, გამოვლენა, გამომიება და საზოგადოებრივი ცნობიერების ამაღლება.⁶⁵

ლიტვამ, მიუხედავად იმისა, რომ 1990 წლიდან მოყოლებული ისედაც მოწინავე ქვეყანა იყო კორუფციასთან ბრძოლის საკითხში და ჰქონდა მსოფლიოში ერთ-ერთი ყველაზე მრავლისმომცველი ანტიკორუფციული სისტემა, მაინც გადაწყვიტა მიჰყოლოდა ჰონკონგის მოდელს. 2000 წელს მთავრობამ გამოყო სპეციალური საგამომიებო სამსახური შინაგან საქმეთა სამინისტროს შემადგენლობიდან და ის აქცია დამოუკიდებელ ინსტიტუტად, რომელსაც კორუფციის პრევენციისა და გამომიების ფუნქცია მიენიჭა.⁶⁶

ლიტვაში კორუფციული დანაშაულების სისხლისსამართლებრივი დევნისა და გამომიების ფუნქციები პროკურატურასა და საგამომიებო სამსახურს შორის არის გადანაწილებული. უმრავლეს შემთხვევებში, წინასწარი გამომიების ინიცირებას საგამომიებო სამსახური ახდენს. იმ შემთხვევაში, თუ სხვა სამართალდამცავმა ორგანომ ან უსაფრთხოების სამსახურმა (მაგალითად, ფინანსური დანაშაულების გამომიების სამსახური, ორგანიზებული დანაშაულების გამომიების სამსახური, უსაფრთხოების სამსახური, საბაჟო და საგადასახადო დეპარტამენტები) გამოავლინა კორუფციული დანაშაული, ისინი საქმეს გადაუგზავნიან სპეციალურ საგამომიებო სამსახურს ან პროკურატურას, რომელიც იწყებს საქმის შესწავლას.⁶⁷

ლიტვაში კორუფციის პრევენციას ახორციელებენ შემდეგი ინსტიტუტები:

- 1) სპეციალური საგამომიებო სამსახური;
- 2) მთავრობა;
- 3) მთავარი ეთიკის კომისია;
- 4) სხვა სახელმწიფო და მუნიციპალური და არასახელმწიფო დაწესებულებები.⁶⁸

⁶⁵ იქვე, Hong Kong Special Administrative Region: Independent Commission against Corruption, pg. 43

⁶⁶ იქვე, Lithuania: Special Investigation Service, გვ. 58

⁶⁷ იქვე, *Legal and Institutional Framework*, გვ. 61

⁶⁸ ლიტვის [კორუფციის პრევენციის შესახებ](#) კანონი, 2002, მუხლი 12

5.1. სპეციალური საგამომიებო სამსახური

ლიტვის სპეციალური საგამომიებო სამსახური 1997 წლის 18 თებერვალს შეიქმნა შინაგან საქმეთა სამინისტროს სტრუქტურაში. მისი ფუნქციები იყო კორუფციული დანაშაულებისა და საჯარო სამსახურის წინააღმდეგ ჩადენილი დანაშაულების წინააღმდეგ ბრძოლა.

მიუხედავად იმისა, რომ სამსახურმა თავიდანვე დაიწყო წარმოება რიგ კორუფციულ დანაშაულებზე, ცხადი იყო, რომ ისეთი სამართალდაცვითი საქმიანობა, როგორცაა დანაშაულთა გამოვლენა და გამოძიება, არასაკმარისი იყო. აუცილებელი გახდა საჯარო ადმინისტრირების სისტემის ანალიზი და გამოძიება ისე, რომ გამორიცხული ყოფილიყო კორუფციული დანაშაულების ჩადენის შესაძლებლობა.

არსებული ანტიკორუფციული ღონისძიებების ანალიზის შედეგად მიღებული იქნა გადაწყვეტილება სამსახურის ფუნქციების გაფართოების შესახებ ისე, რომ მას მინიჭებული ჰქონოდა კორუფციის პრევენციული ღონისძიებების შემუშავებისა და გატარების ფუნქციები. გარდა ამისა, გადაწყვეტილება მოიცავდა სამსახურის განცალკევებას შინაგან საქმეთა სამინისტროსგან და მის გამოყოფას დამოუკიდებელ სტრუქტურად, მისი მიუკერძოებლობის გარანტირებისთვის. აღნიშნული გადაწყვეტილება ძალაში შევიდა 2000 წელს.⁶⁹

5.1.1. სამსახურის დამოუკიდებლობა

სპეციალური საგამომიებო სამსახური დამოუკიდებელია სახელმწიფო დაწესებულებების და მოხელეების, პოლიტიკური პარტიების, მასმედიის საშუალებების, სხვა ფიზიკური ან იურიდიული პირების ჩარევისგან. დაუშვებელია სამსახურის შენობასთან 25 მეტრზე ახლოს შეკრებებისა და მანიფესტაციების გამართვა. სამსახურის ოფიცრის მიმართ სისხლის სამართალწარმოების დაწყების უფლება აქვს მხოლოდ მთავარ პროკურორს ან მის მოადგილეს.⁷⁰

სპეციალური საგამომიებო სამსახურის დაფინანსების წყაროა სახელმწიფო ბიუჯეტი.⁷¹

სპეციალური საგამომიებო სამსახურის მიერ ჩატარებულ წინასწარ გამოძიებასა და გამოკითხვას ზედამხედველობას უწევს პროკურორი.⁷²

5.1.2. სამსახურის ანგარიშვალდებულება

სპეციალური საგამომიებო სამსახური არის სამართალდამცავი ორგანო, რომელიც ანგარიშვალდებულია პრეზიდენტთან და პარლამენტთან. სამსახურის წერილობითი ანგარიშები, სამსახურის საქმიანობის ეფექტურობის გაუმჯობესების შესახებ წინადადებებთან ერთდ, მინიმუმ წელიწადში ორჯერ, წარედგინება ლიტვის პრეზიდენტსა და პარლამენტის თავმჯდომარეს.⁷³ გარდა ამისა, სამსახური აქვეყნებს დეტალურ წლიურ

⁶⁹ სპეციალური საგამომიებო სამსახურის ოფიციალური ვებგვერდი

⁷⁰ სპეციალური საგამომიებო სამსახურის შესახებ ლიტვის კანონი, 2000, მუხლი 16-17

⁷¹ იქვე, მუხლი 20

⁷² იქვე, მუხლი 22

⁷³ სპეციალური საგამომიებო სამსახურის შესახებ ლიტვის კანონი, 2000, მუხლი 8, პუნქტი 7

ანგარიშებს სამსახურის საქმიანობის შესახებ, რომელშიც ინფორმაციას წარმოაჩენს სხვადასხვა საშუალებით, მათ შორის ვიზუალიზაციით, სტატისტიკური მონაცემების მითითებით, და ა.შ.⁷⁴ სამსახური გეგმავს და ახორციელებს კორუფციის პრევენციის ღონისძიებებს, ავლენს და იძიებს კორუფციულ დანაშაულებს.⁷⁵

5.1.3. სამსახურის ხელმძღვანელი

დამოუკიდებელი სამსახურების დამოუკიდებლობის შეფასებისთვის მნიშვნელოვანი კომპონენტია მათი ხელმძღვანელის არჩევის წესი და პროცედურები. ლიტვის სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის ხელმძღვანელის კანდიდატურას ლიტვის რესპუბლიკის პრეზიდენტი წარუდგენს პარლამენტს. პარლამენტის თანხმობის შემთხვევაში პრეზიდენტი თანამდებობაზე ნიშნავს (ათავისუფლებს) სამსახურის ხელმძღვანელს. ხელმძღვანელი თანამდებობაზე ინიშნება 5 წლის ვადით, მიყოლებით მხოლოდ ორჯერ. სამსახურის ხელმძღვანელის პირველ მოადგილეს და მოადგილეებს სამსახურის ხელმძღვანელის წარდგინებით ნიშნავს და ათავისუფლებს რესპუბლიკის პრეზიდენტი.⁷⁶

სამსახურის ხელმძღვანელისა და მისი მოადგილეების განთავისუფლების საფუძვლებია:

- პირადი განცხადება/გადადგომა;
- ფიცის გატეხვა;
- სასამართლოს გამამტყუნებელი განაჩენის ძალაში შესვლა;
- ჯანმრთელობის მდგომარეობის გაუარესება, დადასტურებული შესაბამისი სამედიცინო კომისიის მიერ;
- ურთიერთშეთანხმება;
- მათი თანხმობით სხვა სამსახურში გადაყვანა;
- თანამდებობასთან შეუთავსებელი საქმიანობა;
- უფლებამოსილების ვადის გასვლა.⁷⁷

სამსახურის ოფიცრის, მათ შორის ხელმძღვანელის და მოადგილეების თანამდებობა შეუთავსებელია პოლიტიკური პარტიის, ორგანიზაციის წევრობასთან და ასევე პოლიტიკურ საქმიანობაში მონაწილეობის მიღებასთან; პროფესიული კავშირების წევრობასთან; სხვა ანაზღაურებად, მათ შორის მრჩევლის, ექსპერტის ან კონსულტანტის საქმიანობასთან, გარდა იმ შემთხვევისა, თუ ასეთი საქმიანობა აუცილებელია სამსახურის მიერ განხორციელებული სადაზვერვო საქმიანობისთვის, და მხოლოდ იმ ვადით, რაც ასეთი დავალების მიზნის შესრულებისთვისაა საჭირო. სამსახურის თანამშრომლებს ეკრძალებათ ხელშეკრულებების დადება საგამოძიებო სამსახურის სახელით იმ კომპანიებთან, რომლის მფლობელები ან თანამფლობელები თავად ან მათი ოჯახის წევრები არიან; ასევე ეკრძალებათ ეროვნული ან საერთაშორისო საწარმოების წარმომადგენლობა. სამსახურის თანამშრომელს არ აქვს

⁷⁴ ლიტვის სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის საქმიანობის წლიური [ანგარიში](#), 2015

⁷⁵ იქვე, მუხლი 2, პუნქტი 1

⁷⁶ იქვე, მუხლი 11

⁷⁷ იქვე, მუხლი 12

უფლება, მიიღოს ისეთი საჩუქარი ან მომსახურება, რომელიც მის სამსახურთან პირდაპირ ან არაპირდაპირ კავშირში შეიძლება იყოს.

5.1.4. სამსახურის ფუნქციები

სპეციალური საგამომიებო სამსახურის ფუნქციებია:

- კორუფციული დანაშაულების გამოვლენისა და პრევენციისთვის საჭირო ღონისძიებების გატარება;
- გამოკითხვისა და წინასწარი გამოძიების ჩატარება;
- სხვა სამართალდამცავ ორგანოებთან თანამშრომლობა;
- კორუფციასთან დაკავშირებული ინფორმაციის შეგროვება, შენახვა, ანალიზი და შეჯამება;
- არსებული ინფორმაციის საფუძველზე კორუფციის პრევენციისა და სხვა ღონისძიებების მომზადება და გატარება;
- სხვა სამართალდამცავ ორგანოებთან ერთად დანაშაულის კონტროლისა და პრევენციის პროგრამების დანერგვა.⁷⁸

სპეციალური საგამომიებო სამსახურის ფუნქციები სამ კატეგორიად იყოფა: საგამომიებო, პრევენციული და საგანმანათლებლო. კერძოდ, ოპერატიული საქმიანობის შესახებ ლიტვის კანონის შესაბამისად, სპეციალური საგამომიებო სამსახური ახორციელებს ოპერატიულ საქმიანობას კორუფციული დანაშაულების (კორუფცია, მექრთამეობა, ძალაუფლების ბოროტად გამოყენება, ა.შ.) აღმოჩენისა და გამოვლენის მიზნით.⁷⁹ ხოლო, სისხლის სამართლისა და სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის შესაბამისად, ახორციელებს აღნიშნული დანაშაულების წინასწარ გამოძიებას. წინასწარი გამოძიება შესაძლოა დაიწყოს მოქალაქეებისგან შემოსული წერილების შესწავლის საფუძველზეც. სამსახური ხელს უწყობს მოქალაქეთა ინიციატივებს, ამიტომ ანონიმური წერილიც დასაშვებია და შესწავლას ექვემდებარება. წერილები მიიღება, როგორც ადგილზე ნაბეჭდი სახით, ისე ელექტრონული ფოსტით, ფაქსით ან ტელეფონით, ყოველ დღე 24 საათის განმავლობაში.⁸⁰

კორუფციის პრევენციის მიზნით სამსახური ახორციელებს შემდეგ ღონისძიებებს: კორუფციული რისკების ანალიზი, ანტიკორუფციული პროგრამები, საკანონმდებლო აქტებისა და კანონპროექტების შეფასება, სახელმწიფო ან მუნიციპალურ ორგანოებში დასაქმებული ან დასაქმების მსურველი პირების შესახებ ინფორმაციის მოძიება, საზოგადოების განათლება და ცნობიერების ამაღლება, გამოვლენილი კორუფციული შემთხვევების საჯარო გამოქვეყნება, კანონით გათვალისწინებული სხვა ღონისძიებები.⁸¹

კორუფციულ საკითხებში საზოგადოების ცნობიერების ამაღლებისა და განათლების მიზნით სამსახური მთავრობასა და განათლების სამინისტროსთან ერთად მუშაობს ანტიკორუფციული პროგრამების სასკოლო დისციპლინებსა და უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებების სასწავლო პროგრამებში ინტეგრირებაზე, სხვადასხვა კონფერენციების,

⁷⁸ იქვე, მუხლი 8

⁷⁹ ლიტვის [კანონი](#) ოპერატიული საქმიანობის შესახებ, 2000

⁸⁰ სპეციალური საგამომიებო სამსახურის [ვებგვერდი](#)

⁸¹ სპეციალური საგამომიებო სამსახურის [ვებგვერდი](#)

კამპანიების, დებატებისა და სხვა ღონისძიებების განხორციელებაზე. სამსახური ასევე მუშაობს მასმედიის საშუალებებთან სამსახურის აქტივობების შესახებ ინფორმაციის გავრცელებაზე.⁸²

5.1.5. სამსახურის უფლებამოსილება

სპეციალური საგამომიებო სამსახურის ოფიცერი უფლებამოსილია: შეისწავლოს დანაშაულში ექვმიტანილი პირის საიდენტიფიკაციო დოკუმენტაცია; გადაიყვანოს იგი საგამომიებო სამსახურში ან პოლიციაში; დაბრკოლების გარეშე შევიდეს ნებისმიერი ტიპის დაწესებულებაში, მისი საკუთრების მიუხედავად; გააჩეროს და შეამოწმოს ავტომობილები (მძღოლისა და მგზავრების დოკუმენტაცია და გადასაზიდი ტვირთი); მიიღოს ინფორმაცია ან განმარტება პირისგან, რომელმაც ჩაიდინა ან გეგმავდა ჩაედინა დანაშაული; შეისწავლოს ნებისმიერი დაწესებულების ეკონომიკური, ფინანსური თუ სხვა საქმიანობა (მათ შორის აუდიტი). გარდა ამისა, სამსახურის ოფიცრები უფლებამოსილნი არიან საზღვარზე და საბაჟოზე შეისწავლონ ნებისმიერი პირის დოკუმენტაცია და სატრანსპორტო საშუალება, დარღვევის ჩამდენი დააკავონ და გადაიყვანონ სასაზღვრო ან საბაჟო პოლიციაში ან სხვა სამართალდამცავ უწყებაში.⁸³

5.2. მთავრობა

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, ლიტვაში კორუფციის პრევენციის საკითხებზე კონკრეტულ სფეროებში, სპეციალური საგამომიებო სამსახურის გარდა, მთავრობა, მთავარი ეთიკის კომისია და სახელწიფო და მუნიციპალური და არასახელმწიფო დეპარტამენტები მუშაობენ. მთავრობამ უნდა უზრუნველყოს სამინისტროების და დაქვემდებარებული უწყებების მიერ კორუფციის პრევენციისთვის საჭირო ღონისძიებების გატარება და ამ მიზნისთვის საჭირო სახსრების გამოყოფა. მთავრობა სპეციალურ საგამომიებო სამსახურთან ერთად ადგენს ეროვნულ ანტიკორუფციულ პროგრამას და წარუდგენს მას პარლამენტს. კორუფციის პრევენციული ღონისძიებების განხორციელების მიზნით მთავრობა პარლამენტს წარუდგენს საკანონმდებლო წინადადებებს (ცვლილებები, ახალი კანონპროექტი).⁸⁴

5.3. მთავარი ეთიკის კომისია

ეთიკის კომისია არის კოლეგიური ორგანო, რომელსაც ქმნის ლიტვის პარლამენტი და იგი ანგარიშვალდებულია პარლამენტის წინაშე. კომისია ახორციელებს სახელმწიფო მოხელეთა, ლობისტური საქმიანობის განმახორციელებელ პირთა ზედამხედველობასა და მათ მიერ კორუფციული სამართალდარღვევების ჩადენის პრევენციას.⁸⁵

⁸² სპეციალური საგამომიებო სამსახურის [ვებგვერდი](#)

⁸³ სპეციალური საგამომიებო სამსახურის შესახებ ლიტვის [კანონი](#), 2000, მუხლი 13

⁸⁴ იქვე, მუხლი 13

⁸⁵ ლიტვის [მთავარი ეთიკის კომისიის](#) შესახებ კანონი, 2008, მუხლი 2, პუნქტი 1

5.4. სხვა სახელმწიფო და მუნიციპალური და არასახელმწიფო დაწესებულებები

ლიტვის სახელმწიფო და მუნიციპალურ და არასახელმწიფო დაწესებულებებს უფლება აქვთ, კანონის საფუძველზე შექმნან შიდა სამსახურები ან განსაზღვრონ კონკრეტული მოხელეები, რომლებიც კორუფციის პრევენციასა და კონტროლს განახორციელებენ ამ დაწესებულებების საქმიანობის ფარგლებში; წინადადებებით მიმართონ სახელმწიფო და მუნიციპალურ დაწესებულებებს კორუფციის პრევენციის საკითხებთან დაკავშირებით; განახორციელონ ისეთი ღონისძიებები, რომლებიც ხელს შეუწყობს კორუფციის პრევენციას მათ დაწესებულებებში და მიიღონ მეთოდოლოგიური ინფორმაცია კორუფციის პრევენციის საკითხებზე.

დასკვნა და რეკომენდაციები

დოკუმენტში განხილული საქართველოს კორუფციასთან მებრძოლი ინსტიტუტების ხარვეზებისა და საერთაშორისო სტანდარტების (კონვენციების, რეკომენდაციების) ანალიზი ცხადყოფს, რომ მიუხედავად საქართველოს მიერ კორუფციასთან ბრძოლის საკითხში მიღწეული წარმატებისა, აუცილებელია შემდგომი მნიშვნელოვანი ცვლილებების განხორციელება. კერძოდ, დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სამსახური შექმნა.

დოკუმენტში მოყვანილი ლიტვის მაგალითი ყველაზე მეტად შეესაბამება საქართველოს კონტექსტს. ლიტვამ სწორედ მაშინ გადაწყვიტა დამოუკიდებელი ორგანოს შექმნა, როდესაც უკვე მნიშვნელოვანი წარმატებები ჰქონდა კორუფციასთან ბრძოლის მიმართულებით და ისედაც ერთ-ერთ ეფექტიან სისტემად ითვლებოდა. ამ გზით, ლიტვამ გადაწყვიტა ებრძოლა ისეთ ფუნდამენტურ გამოწვევებთან, როგორც იყო საზოგადოებრივი ნდობის გაზრდა და კორუფციასთან მებრძოლი ინსტიტუტების დამოუკიდებლობა და ავტონომიურობა.

ამ დოკუმენტზე და გაეროს კორუფციის წინააღმდეგ კონვენციის კონკრეტულ მითითებებზე დაყრდნობით, **IDFI-ის რეკომენდაციებია:**

- იმის გათვალისწინებით, რომ საქართველო მიმდინარე წელს ხდება ღია მმართველობის პარტნიორობის თავმჯდომარე ქვეყანა, და პარტნიორობის რეკომენდაცია თავმჯდომარე ქვეყანამ განახორციელოს მნიშვნელოვანი ცვლილება, რომელიც მაგალითი გახდება სხვა წევრი ქვეყნებისთვის, დაიწყოს დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სამსახურის შექმნის შესახებ მსჯელობა ღია მმართველობა საქართველოს ფორუმის ფარგლებში;
- პარლამენტმა განაახლოს საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველოს მიერ „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე წარდგენილი კანონპროექტის განხილვა, რომელიც გულისხმობდა დამოუკიდებელი ეროვნული ანტიკორუფციული სააგენტოს შექმნას;
- ჩვენი რეკომენდაციების გათვალისწინების და დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სამსახურის ჩამოყალიბების შემთხვევაში, მან უნდა:
 - შეიმუშავოს UNCAC-ით გათვალისწინებული ანტიკორუფციული პოლიტიკა და პრაქტიკა;
 - მოსთხოვოს საჯარო სამსახურებს სპეციფიური სამოქმედო გეგმების და სახელმძღვანელოების წარმოება და ზედამხედველობა გაუწიოს მათ შესრულებას. მათ შორის, ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმების პროგრესის პერიოდული მიმოხილვის ფარგლებში მიიღოს მტკიცებულება და გამართოს მოსმენა;
 - განახორციელოს სხვა ინსტიტუტების შეფასება და ინსპექტირება;
 - შეიმუშავოს ანტიკორუფციული სახელმძღვანელოები და ქვეყნის კოდექსები;
 - განახორციელოს ანტიკორუფციული რისკების კვლევა;
 - გასცეს რეკომენდაციები კანონმდებლობის შემუშავებასთან/ცვლილებებთან დაკავშირებით;

- განახორციელოს კვლევები საკანონმდებლო და ადმინისტრაციულ პროცედურებთან დაკავშირებით;
 - განახორციელოს თანამდებობის პირთა დეკლარაციების მონიტორინგი;
 - განახორციელოს მამხილებელთა დაცვის შესახებ საინფორმაციო ღონისძიებები და ზედამხედველობა გაუწიოს სპეციალური ვებგვერდს - mkhileba.gov.ge, აწარმოოს მხილებისა და მისი შედეგების სტატისტიკა და ანგარიშგება;
 - მიენიჭოს საგამოძიებო უფლებამოსილება. მის ფარგლებში განახორციელოს გამოკითხვა, მიიღოს დოკუმენტაცია, ინფორმაცია, მოიპოვოს ჩვენებები და სხვა მტკიცებულებები;
 - მიენიჭოს პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების მონიტორინგის უფლებამოსილება;
 - უზრუნველყოფილი იქნეს სამსახურისთვის ინფორმაციის გაცვლის შესაძლებლობა კორუფციასთან დაკავშირებულ საქმიანობაში ჩართულ შესაბამის ეროვნულ და საერთაშორისო სამსახურებთან;
 - დადოს შეთანხმებები შესაბამის საერთაშორისო და რეგიონულ ორგანიზაციებთან თანამშრომლობის ხელშეწყობის მიზნით;
 - მიიღოს და განიხილოს საზოგადოებისგან მიღებული საჩივრები, ასევე ანგარიშები კორუფციასთან დაკავშირებული გამოძიების განმახორციელებელი სხვა უწყებებისგან;
 - განახორციელოს საზოგადოებრივი აზრის კვლევა და განავითაროს ინფორმაციის სხვა წყაროები;
 - საჯაროდ გაავრცელოს ინფორმაცია ანტიკორუფციული ღონისძიებების შესახებ, მათ შორის, არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და საგანმანათლებლო დაწესებულებების მეშვეობით. გარდა ამისა, უნდა უზრუნველყოფდეს სასკოლო ან საუნივერსიტეტო პროგრამაში კორუფციული საკითხების ინტეგრირებას, რაც ხელს შეუწყობს კორუფციის პრევენციასა და ცნობიერების ამაღლებას;
 - გამოაქვეყნოს თავისი საქმიანობის ანგარიშები საჯაროდ და ფართოდ გაავრცელოს მისი ანგარიშები და სახელმძღვანელოები.
- დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სამსახურისთვის უნდა განისაზღვროს შემდეგი გარანტიები:
 - განისაზღვროს სამსახურის ფუნქციების შესასრულებლად საჭირო დამოუკიდებლობა. ამ კომპონენტის მნიშვნელობიდან გამომდინარე, კონკრეტულად უნდა გაიწეროს სამსახურის დირექტორისა და სხვა ხელმძღვანელი პირების დანიშვნის, საქმიანობისა და გათავისუფლების წესები, განისაზღვროს საზედამხედველო საბჭოს შემადგენლობა, სამსახურში დასაქმებულთათვის განისაზღვროს საჭირო ფინანსური რესურსი (მათ შორის, ანაზღაურება), მიეცეს საჭირო ბიუჯეტი, განისაზღვროს საჭირო დასაქმების, დანიშვნის/არჩევის, შეფასებისა და წახალისების პროცედურა, განისაზღვროს

- ვალდებულებად პარლამენტის წინაშე ანგარიშგება, განისაზღვროს მისი საქმიანობის პროცესში სამოქალაქო საზოგადოებისა და მედიის ჩართულობა;
- განისაზღვროს სამსახურისთვის ანგარიშვალდებულებისა და ანგარიშგების საჭირო დონე;
 - გამოიყოს სამსახურისთვის საჭირო რესურსები. ასეთი სამსახურისთვის შესაძლოა დამტკიცდეს მრავალწლიანი ბიუჯეტი. ეს შეამცირებს კანონმდებლის მხრიდან გავლენის შესაძლებლობას და იქნება მისი დამოუკიდებლობის დამატებითი გარანტია. არასათანადო გავლენისგან გათავისუფლების ალტერნატიული საშუალება იქნება სამსახურის ბიუჯეტის დამტკიცება საერთო გრანტის სახით, რაც გაათავისუფლებს საკანონმდებლო გავლენისგან ბიუჯეტის ცალკეულ ელემენტებზე. ბიუჯეტის მონიტორინგი უნდა ხდებოდეს აუდიტის ჩატარებით. ადამიანური რესურსების თვალსაზრისით უნდა განისაზღვროს დასაქმებულთა რაოდენობა, სპეციალიზაცია და გადამზადება, დანიშვნისა და დასაქმების პროცედურა.

დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სამსახურის შექმნა წაახალისებს კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლას, გაზრდის საზოგადოებრივ ნდობას და გააიოლებს მაღალი დონის კორუფციული ფაქტების გამოვლენის შესაძლებლობას.⁸⁶

⁸⁶ რეკომენდაციის ფორმულირებები ეფუძნება UNCAC-ის ტექნიკური [სახელმძღვანელოს](#) მოთხოვნებს, II.1. Preventive anti-corruption body or bodies, გვ. 9-12

ბიბლიოგრაფია

1. საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა საქართველოში, IDFI, 2016
2. ხალხი და კორუფცია: ევროპა და ცენტრალური აზია, კორუფციის გლობალური ბარომეტრი, 2016
3. Specialised Anti-Corruption Institutions, review of models, Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia, OECD, 2008
4. Fighting Corruption in Eastern Europe and Central Asia, Asset Declarations for Public Officials A Tool to Prevent Corruption, 2011
5. საზოგადოების განწყობა საქართველოში: 2016 წლის მარტის კვლევის შედეგები, ეროვნულ დემოკრატიული ინსტიტუტი - NDI
6. ლიტვის სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის საქმიანობის წლიური ანგარიში, 2015
7. Fighting Corruption in Eastern Europe and Central Asia, Asset Declarations for Public Officials, A Tool to Prevent Corruption, OECD 2011
8. ფარული მიყურადების რეგულირება საქართველოში, ანგარიში, IDFI აპრილი-დეკემბერი, 2016
9. სატელეფონო საუბრის ფარული მიყურადებისა და ფარული საგამოძიებო მოქმედებების 2016 წლის სტატისტიკური მონაცემები, IDFI 2017

საერთაშორისო ორგანიზაციების ანგარიშები

1. OECD-ACN-ის პირველი რაუნდის მონიტორინგის ანგარიში - საქართველო, 2006
2. OECD-ACN-ის მეორე რაუნდის მონიტორინგის ანგარიში - საქართველო, 2010
3. OECD-ACN-ის მეოთხე რაუნდის მონიტორინგის ანგარიში - საქართველო, 2016
4. GRECO-ს შეფასების პირველი რაუნდი - საქართველო, 2000
5. GRECO-ს შეფასების მეოთხე რაუნდი, საქართველო, 2016

საერთაშორისო სამართლებრივი აქტები და განმარტებები

1. ევროკავშირი-საქართველოს ასოცირების შესახებ შეთანხმება, 2014
2. გაეროს კონვენცია კორუფციის წინააღმდეგ, 2004
3. გაეროს კონვენციის კორუფციის წინააღმდეგ იმპლემენტაციის სახელმძღვანელო, 2006
4. გაეროს კონვენციის კორუფციის წინააღმდეგ ტექნიკური სახელმძღვანელო, 2009
5. ევროპის საბჭოს კორუფციის შესახებ სისხლის სამართლის კონვენცია, 1999
6. ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეზოლუცია (97) 24 კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის ოცი სახელმძღვანელო პრინციპის შესახებ, 1997
7. ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეის რეკომენდაცია 1402 (1999)

კანონმდებლობა

1. საქართველოს კანონი საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ, 08/07/2015
2. საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი, 22/07/1999
3. საქართველოს კანონი საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ, 08/07/2015
4. საქართველოს კანონი პროკურატურის შესახებ, 21/10/2008
5. საქართველოს მთავრობის დადგენილება #390 კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭოს შემადგენლობისა და დებულების დამტკიცების შესახებ, 30/12/2013
6. საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება საქართველოს ანტიკორუფციული ბიუროს, როგორც საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შექმნის შესახებ, 08/05/2001 (ძალადაკარგული)
7. ლიტვის კორუფციის პრევენციის შესახებ კანონი, 2002
8. ლიტვის მთავარი ეთიკის კომისიის შესახებ კანონი, 2008
9. სპეციალური საგამომიებო სამსახურის შესახებ ლიტვის კანონი, 2000
10. ლიტვის კანონი ოპერატიული საქმიანობის შესახებ, 2000

საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნა

შსს-ს წერილი #MIA 9 17 01238057