

9 ნაბიჯი ევროკავშირის წევრობაზე მოლაპარაკების ეტაპზე გადასასვლელად: ანტიკორუფციული რეფორმა

საქართველომ ევროკავშირის წევრობის კანდიდატი ქვეყნის სტატუსი მიიღო იმ **დათქმით**, რომ ქვეყანა შეასრულებს ევროკომისიის მიერ 2023 წლის 8 ნოემბერს გაცემულ რეკომენდაციებს **ცხრა ძირითადი მიმართულებით**.

ევროკავშირში გაწევრიების გზაზე ერთ-ერთი აუცილებელი წინაპირობა ანტიკორუფციული რეფორმების გატარება, კერძოდ კი ვენეციის კომისიის დასკვნის შესაბამისად, **ანტიკორუფციული ბიუროს პოლიტიკური და ინსტიტუციური დამოუკიდებლობის** და **მაღალი დონის კორუფციის პრობლემის გადაჭრაა**. ელიტური კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლა **ევროკომისიის კიდევ ერთი რეკომენდაციის – დეოლიგარქიზაციის მისაღწევად** საჭირო კომპონენტია.

ევროკომისიის რეკომენდაციები:¹

ევროკომისია საქართველოს მთავრობას ანტიკორუფციული რეფორმების გატარებას ვენეციის კომისიის დასკვნის საფუძველზე სთხოვს.

ვენეციის კომისია მიესალმება ანტიკორუფციულ ბიუროში სხვადასხვა პრევენციული ანტიკორუფციული ფუნქციების გაერთიანებას, თუმცა აღნიშნავს, რომ **ბიურო ვერ პასუხობს მაღალი დონის კორუფციის პრობლემის გადაჭრის გაცხადებულ მიზანს. ამასთან, კომისიამ ხარვეზები გამოავლინა ანტიკორუფციული ბიუროსთვის მინიჭებული დამოუკიდებლობის, ანგარიშვალდებულებისა და უფლებამოსილებების ნაწილში.**

ვენეციის კომისიის დასკვნის საფუძველზე, საჭიროა:

■ ბიუროს დამოუკიდებლობისა და პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის უზრუნველსაყოფად დამატებითი გარანტიების შექმნა, კერძოდ:

- » ბიუროს უფროსის დანიშვნა საქართველოს პარლამენტის მიერ კვალიფიციური უმრავლესობით (ანტი-ჩიხური მექანიზმის გათვალისწინებით) ან მრავალპარტიული შეთანხმების (ორმაგი უმრავლესობის) საფუძველზე;
- » ბიუროს უფროსისთვის დაწესებული საკვალიფიკაციო მოთხოვნების გაზრდა;
- » ბიუროს უფროსის უფლებამოსილების ვადაზე ადრე შეწყვეტის საფუძველების დაბუსტება;
- » ბიუროს უფროსისა და მისი მოადგილეების ფუნქციური იმუნიტეტის გარანტიების შექმნა;
- » ანტიკორუფციული საბჭოს წინაშე ბიუროს ანგარიშვალდებულების გაუქმება და ამ მექანიზმის/პლატფორმის ბიუროს ქვეშ შექმნა;

■ ბიუროს უფლებამოსილებისა და ანგარიშვალდებულების გაზრდა, კერძოდ:

- » მაღალი დონის კორუფციის შემთხვევების გამოძიების უფლებამოსილების მინიჭება;
- » ქონებრივი დეკლარაციების მონიტორინგის საშუალებით უკანონო გამდიდრების და პოტენციური ინტერესთა კონფლიქტის შემთხვევების გამოვლენა და მათი პროკურატურისთვის გადაგზავნა;
- » ქონებრივი დეკლარაციების მონიტორინგისთვის შერჩევის ეტაპზე რისკებზე-დაფუძნებული მიდგომის დანერგვა.

ევროკომისიის რეკომენდაციის შესაბამისად:

- » OECD/ACN-ის მონიტორინგის პროცესიდან გასვლის შესახებ მთავრობის გადაწყვეტილების გაუქმება;
- » OECD/ACN-ის წინა რაუნდების რეკომენდაციების სრულად განხორციელება;
- » ახალი ანტიკორუფციული სტრატეგიის და სამოქმედო გეგმის დამტკიცება და განხორციელება;
- » კორუფციული დანაშაულების, განსაკუთრებით მაღალი დონის კორუფციული საქმეების შესახებ დეტალური სტატისტიკის და ანალიტიკის პროაქტიულად გამოქვეყნება;
- » მაღალი დონის კორუფციულ საქმეებთან დაკავშირებით საზოგადოებასთან კომუნიკაციის და ანგარიშვალდებულების გაზრდა.

საქართველოს პარლამენტში ინიცირებული კანონპროექტი

2024 წლის 26 თებერვალს საქართველოს პარლამენტის ბიუროს სხდომაზე **დაინიცირდა** საკანონმდებლო ცვლილებათა პაკეტი, რომელიც განმარტებითი ბარათის თანახმად, ევროკომისიის რეკომენდაციების საპასუხოდ ანტიკორუფციული მიმართულებით რიგ ცვლილებებს ითვალისწინებს.

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა-საქართველოს“ შეფასება

საქართველოს პარლამენტში ინიცირებული კანონპროექტი არ ითვალისწინებს ევროკომისიისა და ვენეციის კომისიის კრიტიკულად მნიშვნელოვან რეკომენდაციებს. შემოთავაზებული კანონპროექტი **არ უზრუნველყოფს ანტიკორუფციული ბიუროს პოლიტიკურ და ინსტიტუციურ დამოუკიდებლობას**, ამასთან **ბიუროს არ ანიჭებს მაღალი დონის კორუფციის საქმეების გამოძიების უფლებამოსილებას**.

■ ვენეციის კომისიის რომელ რეკომენდაციებს არ ითვალისწინებს კანონპროექტი?

- » **არ იცვლება ბიუროს უფროსის დანიშვნის წესი.** ვენეციის კომისიის რეკომენდაციით, ბიუროს დამოუკიდებლობისა და პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის უზრუნველსაყოფად, უწყების ხელმძღვანელი საქართველოს პარლამენტმა კვალიფიციური უმრავლესობის ან მრავალპარტიული შეთანხმების საფუძველზე უნდა დანიშნოს, ნაცვლად პრემიერ-მინისტრისა. კომისიამ ასევე დაინუნა ბიუროს უფროსის პოზიციაზე კანდიდატების შესარჩევი საკონკურსო კომისიის შემადგენლობაც და აღნიშნა, რომ იგი არ არის საკმარისად პლურალისტური.
- » **ბიუროს არ ენიჭება მაღალი დონის კორუფციის შემთხვევების გამოძიების უფლებამოსილება.** ვენეციის კომისიის აზრით, ანტიკორუფციული ბიურო ვერ პასუხობს მისი შექმნის გაცხადებულ მიზანს ებრძოლოს მაღალი დონის კორუფციას (ევროკომისიის 2022 წლის N4 პრიორიტეტი).
- » შემოთავაზებული ცვლილებები **გვერდს უვლის ქონებრივი დეკლარაციების მონიტორინგისთვის შერჩევის ეტაპზე რისკებზე-დაფუძნებული მიდგომის დანერგვას**, ასევე **კანონში არ განიმარტა პოტენციური ინტერესთა კონფლიქტი**. ვენეციის კომისიის რეკომენდაციით, ქონებრივი დეკლარაციების მონიტორინგი თანამდებობის პირთა უკანონო გამდიდრების გამოსავლენად უნდა იქნას გამოყენებული.
- » **არ იცვლება პრემიერ-მინისტრისთვის მინიჭებული უფლებამოსილება ბიუროს უფროსის ვადაზე ადრე გათავისუფლების შესახებ.** კომისიის აზრით, მოქმედი კანონი პრემიერ-მინისტრს არაორდინალურად დიდ გავლენას ანიჭებს როგორც უფროსის დანიშვნის და ისე მისი უფლებამოსილების შეწყვეტაზე, რაც ჩრდილს აყენებს ბიუროს დამოუკიდებლობას და მის პოლიტიკურ ნეიტრალიტეტს, ისევე როგორც მაღალი დონის კორუფციასთან გამკლავების უნარს.
- » **არ იცვლება ბიუროს უფროსისთვის დაწესებული საკვალიფიკაციო მოთხოვნები.** ვენეციის კომისია მიიჩნევს, რომ ამ თანამდებობაზე მართლმსაჯულების ან სამართალდამცავი ორგანოების სისტემაში ან ადამიანის უფლებათა დაცვის სფეროში მუშაობის 5 წლიანი მინიმალური გამოცდილების მოთხოვნა არასაკმარისია. კომისიის აზრით, ხელმძღვანელის პროფესიული კომპეტენციის მაღალი დონე აძლიერებს უწყების ავტონომიას.
- » **არ უქმდება ბიუროს ანგარიშვალდებულება მთავრობის მიერ შექმნილი ანტიკორუფციული საბჭოს წინაშე.** ვენეციის კომისიის შეფასებით, კანონის მოქმედი რედაქციით ბიუროს ფაქტობრივად სამმაგი ანგარიშვალდებულება აქვს: პარლამენტის, საბჭოს და პრემიერ-მინისტრის წინაშე. კომისიის რეკომენდაციით ბიუროს ანგარიშვალდებულება უნდა იყოს მხოლოდ პარლამენტის წინაშე, ხოლო ანტიკორუფციული საბჭოს მსგავსი საკოორდინაციო მექანიზმი/პლატფორმა უშუალოდ ბიუროს ქვეშ უნდა შეიქმნას.
- » **არ არის გათვალისწინებული ფუნქციური იმუნიტეტის გარანტიების შექმნა ბიუროს უფროსის მოადგილეებისთვის.**

გარდა ამისა, ევროკომისიის რეკომენდაციის მიუხედავად, საქართველოს მთავრობა ვერ კიდევ არ დაბრუნებულა OECD/ACN-ის მონიტორინგის პროცესში, არ შეუმუშავებია ახალი ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა.

■ კანონპროექტი ითვალისწინებს ვენეციის კომისიის მხოლოდ შემდეგ რეკომენდაციებს:

- » **კანონპროექტი აბუსტებს ანტიკორუფციული ბიუროს უფროსის ხელშეუხებლობის გარანტიას.** კერძოდ, ბიუროს უფროსის სისხლის სამართლის პასუხისგებაში მიცემა, დაკავება ან დაპატიმრება, მისი საცხოვრებელი ან სამუშაო ადგილის, მანქანის ან პირადი განხრეკა მხოლოდ საქართველოს პარლამენტის წინასწარი თანხმობით იქნება შესაძლებელი. გამონაკლისია დანაშაულზე წასწრების შემთხვევა და თუ პარლამენტმა 48 საათის განმავლობაში არ გასცა თანხმობა, ბიუროს უფროსი დაუყოვნებლივ უნდა გათავისუფლდეს.
- » **ზუსტდება ანტიკორუფციული ბიუროს უფროსის უფლებამოსილების ვადაზე შეწყვეტის ერთ-ერთი საფუძველი:** ბიუროს უფროსის თანამდებობასთან შეუთავსებელი თანამდებობის დაკავება ან საქმიანობის განხორციელება და ამასთან, **ნარკოტიკული საშუალების მოხმარება და სავალდებულო ნარკოლოგიური შემოწმების გავლისთვის თავის არიდება** ბიუროს უფროსის უფლებამოსილების ვადაზე შეწყვეტის საფუძველი აღარ იქნება.
- » **ანტიკორუფციული ბიუროს უფროსის ჩამორთვა უფლებამოსილება ნარკოლოგიური შემოწმების გავლა და შესაბამისი ცნობის წარმოდგენა მოსთხოვოს** საქართველოს პრეზიდენტს, პარლამენტის წევრს, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი საბჭოს წევრს, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების მთავრობათა თავმჯდომარეებს, საქართველოს მთავრობის წევრს და მისი მოადგილეს, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებათა ხელმძღვანელებს და მათ მოადგილეებს.
- » კანონში დაემატა ჩანაწერი, რომ ანტიკორუფციული ბიურო თავის უფლებამოსილებებს განახორციელებს **„პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონით დადგენილი მოთხოვნების დაცვით.**

სამუხაროდ, ინიცირებული კანონპროექტი სრულად უვლის გვერდს ვენეციის კომისიის ყველა იმ ძირითად რეკომენდაციას, რომელიც ანტიკორუფციული ბიუროს დამოუკიდებლობას, პოლიტიკურ ნეიტრალიტეტს, ანგარიშვალდებულებას მიემართება. ამასთან, ბიურო კვლავაც მაღალი დონის კორუფციული შემთხვევების საგამოძიებო უფლებამოსილების გარეშე რჩება.

■ ვენეციის კომისიის რეკომენდაციების გვერდის ავლით დაინიცირებული ცვლილებები:

- » ინიცირებული ვერსიის შესაბამისად, იმ შემთხვევაში, **თუ თანამდებობის პირის მიერ შევსებული დეკლარაცია ხარვეზს შეიცავს**, ბიურო ამ თანამდებობის პირს ხარვეზზე 1-თვიანი ვადაში მიუთითებს და მისი აღმოფხვრისთვის ასევე 1-თვიან ვადას განუსაზღვრავს. კანონით ბიუროს ეძლევა შესაძლებლობა **აღნიშნული პერიოდის მანძილზე ეს დეკლარაცია არ გაასაჯაროს და ამასთან, მასში ასახული ინფორმაცია არც საჯარო ინფორმაციის სახით გასცეს.**

ეს ცვლილება ცალსახად უკან გადადგმულ ნაბიჯად უნდა შეფასდეს. თუ ბიუროს მიზანი დეკლარაციაში ასახული მონაცემების სისწორისა და სიმზუსტის დაცვაა, მას შეუძლია, დეკლარანტებს ელექტრონული სისტემის ისეთი ვერსია შესთავაზოს, რომელიც თანამდებობის პირებს ავტომატურ რეჟიმში აუსახავს სხვადასხვა სახელმწიფო ბაზებში არსებულ ინფორმაციას. შესაბამისად, მინიმუმამდე იქნება დაყვანილი ისეთი ხარვეზები, როდესაც დეკლარანტს “გამორჩა” ამა თუ იმ უძრავ-მოძრავი ქონების, სამწარმოო საქმიანობის, შემოსავლისა თუ სხვა სახის ინფორმაციის მითითება. **დეკლარაციის საჯაროობის ხელშეწყობა უნდა შეწყდეს ეწინააღმდეგება საერთაშორისო კარგ პრაქტიკას.**

» ინიცირებული ვერსიის მიხედვით, **ანტიკორუფციული ბიურო თავის უფლებამოსილებებს განახორციელებს „ბავშვის უფლებათა კოდექსით დადგენილი მოთხოვნების დაცვით.“** ამ ჩანაწერის დაბუსტებას არც ვენეციის კომისია და არც რომელიმე სხვა საერთაშორისო ორგანიზაცია ითხოვდა. მიუხედავად იმისა, რომ თავად ამ კოდექსის მოთხოვნების გვერცხვითი თავისთავად პრობლემას არ წარმოადგენს, ჩნდება ეჭვი, რომ კოდექსი ბიურომ შესაძლებელია გამოიყენოს თანამდებობის პირთა არასრულწლოვანი შვილის (გერის) დეკლარაციის ფორმიდან ამოღების განზრახვის განსახორციელებლად, რაც ასევე უკან გადადგმული ნაბიჯი და საერთაშორისო კარგი პრაქტიკის საწინააღმდეგო ცვლილება იქნება.

მოუწოდებთ საქართველოს პარლამენტს წარმოდგენილი სახით არ დაუჭიროს მხარი საკანონმდებლო ცვლილებების ამ პაკეტს, მოამზადოს ვენეციის კომისიისა და ევროკომისიის მოთხოვნების შესაბამისი ცვლილებები, რათა არ შეაფერხოს ევროინტეგრაციის პროცესი.

1 European Commission: Georgia 2023 Report, November 11, 2023, ხელმისაწვდომია აქ; EU Commission: 2023 Communication on EU Enlargement Policy, November 11, 2023, ხელმისაწვდომია აქ; Georgia: Opinion on the provisions of the Law on the fight against Corruption concerning the Anti-Corruption Bureau, adopted by the Venice Commission at its 137th Plenary Session (Venice, 15-16 December 2023), ხელმისაწვდომია აქ; Georgia - Final Opinion on the draft law on de-oligarchisation, adopted by the Venice Commission at its 135th Plenary Session (Venice, 9-10 June 2023), ხელმისაწვდომია აქ.