

# ანტიკორუფციული ბიუროს შესახებ კანონის შეფასება



საქართველოს პარლამენტმა სამი მოსმენით მხარი დაუჭირა საკანონმდებლო ცვლილებებს ანტიკორუფციული ბიუროს შექმნის თაობაზე. ანტიკორუფციული სააგენტოს დამოუკიდებლობის გაძლიერება და მაღალი დონის კორუფციის შემთხვევების საკულდაგულოდ გადაჭრა ევროკომისიის მიერ გაცემულ ერთ-ერთ რეკომენდაციას წარმოადგენს საქართველოსთვის ევროკავშირის კანდიდატი ქვეყნის სტატუსის მისანიჭებლად.

თავდაპირველი ინიცირებული ვერსია ანტიკორუფციული ბიუროს ზოგადი მაკორდინირებელი ხასიათის უფლებამოსილებებს ითვალისწინებდა, მეორე მოსმენის შემდეგ კი მას დაემატა რიგი მნიშვნელოვანი ფუნქციები, მათ შორის **პოლიტიკური პარტიების ფინანსური საქმიანობის მონიტორინგის და ქონებრივი დეკლარაციების შევსებისა და მონიტორინგის მიმართულებებით**. ამ ცვლილების თანმდევ კანონებში ასახვის საჭიროებიდან გამომდინარე, დაინიჭირდა დამატებითი საკანონმდებლო პაკეტი, რომელიც ასევე სამივე მოსმენით იქნა მიღებული.

**1. კანონის პირობები, ინიციატორი**

პროექტები:

- „საჯარო დანახვებებში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ და თანმდევი პროექტები
- „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ და თანმდევი პროექტები

**2. კანონპროექტის არსი**

ევროკავშირის 12 პუნქტიანი გეგმიდან გამომდინარე იურიდიულ კომიტეტთან არსებულმა სამუშაო ჯგუფმა შეიმუშავა ინიციატივა, რომელიც ითვალისწინებს ანტიკორუფციული ბიუროს შექმნას.

საკანონმდებლო პაკეტი ითვალისწინებს შემდეგ საკითხებს:

- იქმნება ანტიკორუფციული ბიურო, რომელიც ანგარიშვალდებული იქნება პარლამენტისა და უწყებათაშორის ანტიკორუფციული საბჭოს წინაშე.
- ბიუროს უფლებამოსილებები, მათ შორის იქნება პოლიტიკური პარტიების ფინანსური საქმიანობის მონიტორინგი, ბიურო უზრუნველყოფს თანამდებობის პირის ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციის მიღებას, მისი შევსებისა და ჩაბარების კონტროლს, შეიმუშავებს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის პროექტს, შეიმუშავებს რეკომენდაციებსა და წინადადებებს.

## 1. ანტიკორუფციული ბიუროს ფუნქციები

მოქმედი ჩანაწერი	შეიმუშავებული ცვლილება
ფუნქციები განაწილებული იყო სამ სუბიექტს შორის: <ul style="list-style-type: none"><li><b>კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭო</b></li><li><b>აუდიტის სამსახური</b></li><li><b>საჯარო სამსახურის ბიურო</b></li></ul>	ანტიკორუფციული ბიუროს უფლებამოსილებებში გაერთიანდა უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭოს, აუდიტის სამსახურისა და საჯარო სამსახურის ფუნქციები და ამოცანები, კერძოდ: <ol style="list-style-type: none"><li>აუდიტის სამსახურის ფუნქციებიდან გადმოვიდა: <b>პოლიტიკური პარტიის, საარჩევნო სუბიექტისა და გაცხადებული საარჩევნო მიზნის შეონე პირის ფინანსური საქმიანობის მონიტორინგი</b> და ამ სფეროსთან დაკავშირებულ სხვა სათანადო ღონისძიებების განხორციელება.</li><li>საჯარო სამსახურის ბიუროს ფუნქციებიდან გადმოვიდა:<ul style="list-style-type: none"><li>თანამდებობის პირის <b>ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციის მიღების, მისი შევსებისა და ჩაბარების კონტროლი, მისი შენახვის, მონიტორინგის</b> და საჯაროობის უზრუნველყოფა;</li><li><b>საჯარო დანახვებებში ინტერესთა შეუთავსებლობის თავიდან აცილების, გამოვლენისა და აღკვეთის შესახებ</b> შესაბამისი წინადადებებისა და რეკომენდაციების შემუშავება;</li><li><b>მაშხილებლის დაცვის ღონისძიებათა გაუმჯობესების შესახებ შესაბამისი წინადადებების გამოცემა</b>, რეკომენდაციების გაცემა</li></ul></li><li>უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭოს ფუნქციებიდან გადმოვიდა:<ul style="list-style-type: none"><li>ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის პროექტის შემუშავება;</li><li>კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის ზოგადი პოლიტიკის განსაზღვრასთან დაკავშირებული წინადადებების შემუშავება და პარლამენტისადმი წარდგენა;</li><li>ანტიკორუფციული მიმართულებით დამტკიცებული დოკუმენტების შესაბამისად კოორდინაციის გაწევა შესაბამისი ორგანოების, ორგანიზაციებისა და თანამდებობის პირების საქმიანობისათვის; მათი შესრულების მიზნით წინადადებების შემუშავება და რეკომენდაციების გაცემა;</li><li>კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის სფეროში არსებულ საერთაშორისო სტანდარტებისა და გამოცდილების ანალიზი;</li><li>კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის საკითხების შესახებ საზოგადოების ინფორმირებულობის გაზრდის ხელშეწყობა.</li></ul></li></ol>

## 2. ანტიკორუფციული ბიუროს უფროსის არჩევის წესი

მოქმედი ჩანაწერი	შეიმუშავებული ცვლილება
არ ითვალისწინებს	ანტიკორუფციულ ბიუროს ხელმძღვანელობს ანტიკორუფციული ბიუროს უფროსი, რომელსაც თანამდებობაზე <b>6 წლის</b> ვადით ნიშნავს <b>პრემიერ-მინისტრი</b> .  ანტიკორუფციული ბიუროს უფროსობის კანდიდატები კონკურსის საფუძველზე შეირჩევიან.  ანტიკორუფციული ბიუროს უფროსის თანამდებობაზე შეიძლება დაინიშნოს: <ul style="list-style-type: none"><li>საქართველოს მოქალაქე, რომელიც არ არის ნასამართლევი და რომელსაც აქვს უმაღლესი იურიდიული განათლება, მართლმსაჯულების ან სამართალდამცავი ორგანოების სისტემაში ან ადამიანის უფლებათა დაცვის სფეროში მუშაობის არანაკლებ 5 წლის გამოცდილება და მაღალი პროფესიული და მორალური რეპუტაცია.</li></ul> <b>საკონკურსო კომისიის შემადგენლობა</b> განისაზღვრება 7 წევრით: <ul style="list-style-type: none"><li>მთავრობის წარმომადგენელი;</li><li>პარლამენტის ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტის თავმჯდომარე;</li><li>პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის თავმჯდომარე;</li><li>უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის პირველი მოადგილე ან მოადგილე;</li><li>გენერალური პროკურორის პირველი მოადგილე ან მოადგილე;</li><li>სახალხო დამცველი ან საქართველოს სახალხო დამცველის წარმომადგენელი;</li><li>სახალხო დამცველის მიერ ღია კონკურსის წესით შერჩეული არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიულ პირთა წარმომადგენელი, რომელსაც აქვს სათანადო ცოდნა და გამოცდილება.</li></ul> საკონკურსო კომისიის ხედომსა უფლებამოსილია თუ მას ესწრება საკონკურსო კომისიის სრული შემადგენლობის უმრავლესობა. საკონკურსო კომისია გადაწყვეტილებას იღებს საკონკურსო კომისიის ხედომსაზე დამსწრე საკონკურსო კომისიის წევრთა ხმების უმრავლესობით.  საკონკურსო კომისია პირემიერ მინისტრს კონკურსში მონაწილე პირთაგან წარუდგენს ანტიკორუფციული ბიუროს უფროსობის არანაკლებ 2 და არაუმეტეს 5 კანდიდატს.

## 3. უწყებათაშორისი ანტიკორუფციული საბჭო

მოქმედი ჩანაწერი	შეიმუშავებული ცვლილება
<b>კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭოს</b> ძირითადი ამოცანაა კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის ზოგადი პოლიტიკის განსაზღვრა, საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და მისი განხორციელების სამოქმედო გეგმის შემუშავება, პერიოდული განახლება და შესრულების მონიტორინგი.	საბჭოს სახელწოდება შეიცვალა და გახდა <b>უწყებათაშორისი ანტიკორუფციული საბჭო</b> . შემადგენლობის წესი უცვლელია.  საბჭოს უფლებამოსილებებს დაემატა შემდეგი: <ul style="list-style-type: none"><li>ანტიკორუფციული ბიუროსთვის პერიოდული ანგარიშის წარდგენის მოთხოვნა;</li><li>კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის ზოგადი პოლიტიკის განმსაზღვრელი დოკუმენტის, ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შესრულების მიზნით შესაბამისი წინადადებების შემუშავება და სათანადო რეკომენდაციების გაცემა;</li><li>ანტიკორუფციული ბიუროს საქმიანობის გაუმჯობესების მიზნით მისთვის სათანადო რეკომენდაციების მიცემა.</li></ul>

## 4. ანგარიშვალდებულება

მოქმედი ჩანაწერი	შეიმუშავებული ცვლილება
არ ითვალისწინებს.	ანტიკორუფციული ბიუროს ანგარიშვალდებულია პარლამენტისა და უწყებათაშორისი ანტიკორუფციული საბჭოს წინაშე. <ul style="list-style-type: none"><li>ბიურო წელიწადში ერთხელ, არაუგვიანეს 31 მარტისა, პარლამენტს წარუდგენს წლიურ ანგარიშს ანტიკორუფციული ბიუროს უფლებამოსილებებისთვის მიკუთვნებული საკითხების შესახებ;</li><li>თავისი ინიციატივით ან ანტიკორუფციული უწყებათაშორისი საბჭოს მოთხოვნით ანტიკორუფციულ უწყებათაშორის საბჭოს წარუდგენს პერიოდულ ანგარიშებს.</li></ul>

## 5. კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის ზოგადი პოლიტიკის განსაზღვრელი დოკუმენტის დამუშავება

მოქმედი ჩანაწერი	შეიმუშავებული ცვლილება
არ ითვალისწინებს.	პარლამენტი დადგენილებით ამტკიცებს კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის ზოგადი პოლიტიკის განმსაზღვრელ დოკუმენტს.

## შეფასება და რეკომენდაციები

კორუფციასთან ბრძოლის საერთაშორისო პრაქტიკა იცნობს როგორც ცენტრალიზებული, ისე დეცენტრალიზებული ინსტიტუციური მოწყობის მოდელებს. დეცენტრალიზებული მოდელი უკეთ მუშაობს კონსოლიდირებულ დემოკრატიებში, სადაც ძალაუფლება დანაწილებულია და ინსტიტუტებს, როგორც ერთმანეთის, ისე საკუთარი თავის კონტროლი უკეთ შეუძლიათ. ცენტრალიზებული მოდელები უფრო ხშირად გვხვდება შედარებით სუსტ დემოკრატიებში, სადაც ძალაუფლების კონცენტრაციისა და ინსტიტუციების სისუსტის გამო ისინი ვერ აკავებენ კორუფციას.

საქართველოში დღეს დეცენტრალიზებული მოდელი მოქმედებს, სადაც ანტიკორუფციული ფუნქციები გაფანტულია ერთი მხრივ პოლიტიკოსთა ხელისუფლებას დაემატა შემდეგი, რომელიც ვერ უპირისპირდება მაღალი დონის კორუფციას, ხოლო მეორე მხრივ ისეთ უწყებებში, რომელთა მთავარი ფუნქცია კორუფციასთან ბრძოლა არ არის, რის გამოც ისინი ამ ფუნქციას სათანადოდ ვერ ასრულებენ.

**შესაბამისად, ანტიკორუფციული ბიუროს შესახებ კანონით გათვალისწინებული ანტიკორუფციული ფუნქციების ერთ-ერთ ინსტიტუციურ მიმართულებას და საერთაშორისო პრაქტიკის შესაბამისია. თუმცა, ცენტრალიზებული მოდელი მისი ადამიანური რესურსების რეალური დასაბუთებისა და მისთვის სათანადო (საგამოძიებო) უფლებამოსილების მინიჭების შემთხვევაში.**

**ამ მხრივ, ანტიკორუფციული ბიუროს შესახებ კანონი ნაკლოვანია, რადგან ის არ მოიცავს ბიუროსთვის საგამოძიებო უფლებამოსილების მინიჭებას.** სხვა სიტყვებით, კორუფციული დანაშაულის გამომძიებელი ფუნქცია კვლავ რჩება სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურისა და პროკურატურის ქვეშ. საგამოძიებო უფლებამოსილების მინიჭების ხარეშე ანტიკორუფციული ბიუროს ვერ შეძლებს მაღალი დონის კორუფციასთან ეფექტურ ბრძოლას. სწორედ “მაღალი დონის კორუფციის გამომწვევების საკულდაგულოდ გადაჭრას” ითხოვს ევროკომისიის მიერ საქართველოსთვის გაცემული მე-4 რეკომენდაცია.

**პარლამენტისა და უწყებათაშორისი ხელმძღვანელის ინსტიტუტის წესი.** პრემიერ მინისტრის მიერ ბიუროს ხელმძღვანელის დანიშვნა ვერ უზრუნველყოფს ამ ინსტიტუტის რეალური დამოუკიდებლობას, რაც აუცილებელი წინაპირობაა მისი ეფექტიანი მუშაობისთვის და ასევე წარმოადგენს ევროკომისიის მიერ გაცემული მე-4 რეკომენდაციის მოთხოვნას. ამ გარანტიას უზრუნველყოფდა ბიუროს უფროსის პარლამენტის მიერ პოლიტიკურ პარტიებს შორის კონსენსუსის შედეგად არჩევა.

შესაბამისად, იმ შემთხვევაში, თუ არ გამოხდებოდა ანტიკორუფციული ბიუროს დამოუკიდებლობასა და ავტონომიის დაცვასთან დაკავშირებული ხარვეზები, ის ვერ უზაუსხებს ქვეყანაში არსებულ მაღალი დონის კორუფციის გამომწვევას.

გემოლანიშნული შეფასების გათვალისწინებით, მიზანშეწონილი იქნება ანტიკორუფციული ბიუროს შესახებ კანონი შესაფასებლად გაიგზავნოს ვენეციის კომისიაში ან ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებათა ოფისში (ODIHR), და მოხდეს ამ ორგანიზაციების შეფასების შესაბამისად კანონში არსებული ნაკლოვანებების აღმოფხვრა.

1 შემადგენლობაში სახელმწიფო უწყებების წარმომადგენლებთან ერთად შეიძლება შედოდანეს არასამთავრობო და საერთაშორისო ორგანიზაციების წარმომადგენლები, დამოუკიდებელი ექსპერტები, ასევე შესაბამისი სფეროების საქმიანობის განმარტოვებელი არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების წარმომადგენელი და მეცნიერები.