



OPEN SOCIETY GEORGIA FOUNDATION
ფონდი ღია საზოგადოება საქართველო

მალაი დონის კონფუციის
აღმოფხვრა საქართველოში:
ეპროკავშირსა და
საქართველოს შორის
ასოციაციის დღის წესრიგით
გათვადისწინებული
ვადებულებების შესრულება

ნარმოდგენილი პოლიტიკის დოკუმენტი მოიცავს პერიოდს 2017 წლის იანვრიდან ნოემბრამდე.

ჯეოსონი:

ერეკლე ურუშაძე*

საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველოს სახელით

რეცენზენტი: პროფ. ტობიას შუმახერი

თარგმანი: ანა გეგეჭკორი

დოკუმენტი მომზადებულია ფონდ „ღია საზოგადოება საქართველოს“ შიდა პროექტის „ევროკავშირ-საქართველოს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმების განხორციელების მონიტორინგი საზოგადოებრივი ორგანიზაციების კოალიციის მიერ“. ტექსტისა და კომენტარების ავტორის მიერ გამოხატული შეხედულებები, მოსაზრებები და განცხადებები მხოლოდ მას ეკუთვნის და არ გამოხატავს ფონდის მოსაზრებას. შესაბამისად ფონდი მასალის შინაარსზე პასუხს არ აგებს.

*ერეკლე ურუშაძე პროექტის მენეჯერია „საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველოში“ და ხელმძღვანელობს ორგანიზაციის კვლევით და ადვოკატირების მუშაობას ანტიკორუფციული პოლიტიკისა და რეფორმების სფეროში. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოში“ მუშაობის დაწყებამდე ბ-ნი ურუშაძე მუშაობდა აშშ-ის ეროვნული დემოკრატიის ინსტიტუტში, BBC-ს მონიტორინგის სამსახურში და მშვიდობის, დემოკრატიისა და განვითარების კავკასიურ ინსტიტუტში. მას აქვს მაგისტრის ხარისხი საერთაშორისო ურთიერთობებში.

ჩაზიუბა

2004 წლიდან მოყოლებული საქართველომ არაერთი წარმატებული ანტიკორუფციული რეფორმა განახორციელა, რამაც მნიშვნელოვნად შეამცირა გარკვეული სახის კორუფციის სიხშირე, განსაკუთრებით მექრთამეობა საჯარო სამსახურებში. მართალია, წვრილმანი კორუფცია ამჟამად იშვიათი ფენომენია ქვეყანაში, რომელიც ერთ დროს ღრმად კორუმპირებული იყო, მაგრამ კორუფციის სხვა გამოვლინებები ჯერ კიდევ არ არის აღმოფხვრილი. ეს განსაკუთრებით ეხება კორუფციას სახელმწიფო მართვისა და სამთავრობო დაწესებულებების უფრო მაღალ დონეზე.

ევროკავშირსა და საქართველოს შორის 2014-2016 წლების ასოცირების დღის წესრიგში, სხვა საკითხებთან ერთად, საგანგებოდ იყო აღნიშნული საქართველოს მთავრობის ვალდებულება:

„საზოგადოების ყველა დონეზე ადეკვატური ღონისძიებების გატარება კორუფციის თავიდან აცილების, გამოვლენისა და აღმოფხვრის მიზნით, განსაკუთრებით მაღალი დონის კორუფციის.“¹

კორუფცია ყველაზე ხშირად განისაზღვრება როგორც თანამდებობის ბოროტად გამოყენება პირადი სარგებლის მისაღებად.² მაღალი დონის კორუფცია, როგორც წესი, ეხება თანამდებობის ბოროტად გამოყენების იმავე სახეს სახელმწიფოს მაღალი თანამდებობის პირების ან გავლენიანი პოლიტიკოსების მიერ.

რამდენად შეიცვალა საქართველოში მაღალი დონის კორუფცია ასოცირების დღის წესრიგის განხორციელების პერიოდში?

ასოცირების დღის წესრიგის დამტკიცების შემდეგ მაღალი დონის კორუფციასთან ბრძოლაში საქართველოში მიღწეული პროგრესის შეფასება რთული ამოცანაა, ძირითადად იმ მიზეზით, რომ არ არსებობს რომელიმე ქვეყანაში გარკვეული დროის მონაკვეთში კორუფციის დონის გაზომვის უნივერსალური და ყოვლისმომცველი მეთოდი.

ასოცირების დღის წესრიგის განხორციელების სავარაუდო პერიოდში იდენტიფიცირებული კორუფციის (მაღალი დონის კორუფციის ჩათვლით) სხვადასხვა დონისა და ხარისხის გაზომვის არსებული სირთულეების გათვალისწინებით, პრობლემისადმი ყველაზე რაციონალური მიდგომა რამდენიმე არაპირდაპირი მაჩვენებლის გამოყენებაა, რომელთა კომბინაცია საშუალებას იძლევა, შევაფასოთ, თუ როგორ შეიცვალა სიტუაცია, კერძოდ:

- საქართველოში არსებული მაღალი დონის კორუფციის შესახებ საზოგადოებრივი აზრის შეცვლა;
- საზოგადოებრივი აზრი მთავრობის ანტიკორუფციული პოლიტიკის შესახებ;
- მნიშვნელოვანი ცვლილებები შესაბამის კანონებში;
- შესაბამისი ანტიკორუფციული კანონების გამოყენება პრაქტიკაში და მთავრობის რეაგირება მაღალი დონის კორუფციის პოტენციურ შემთხვევებზე.

ქვემოთ ეს ოთხი კრიტერიუმი იქნება გაანალიზებული.

1 https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/associationagenda_2014_en.pdf

2 <https://www.transparency.org/what-is-corruption/#define>

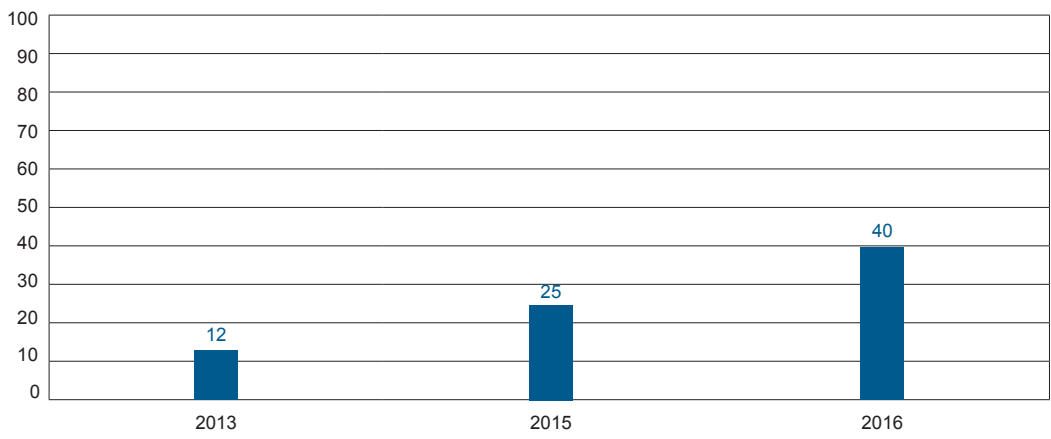
საზოგადოებრივი აზრი მაღალი დონის კორუფციის შესახებ

მიუხედავად იმისა, რომ ბოლო წლებში საქართველოში ჩატარებული საზოგადოებრივი აზრის სხვადასხვა კვლევა კონკრეტულად არ ეძღვნებოდა ქვეყანაში მაღალი დონის კორუფციას, სხვა პრობლემების ან უფრო ზოგადი საკითხების შესასწავლად განხორციელებული კვლევები შეიცავს მონაცემებს, რომლებიც შეიძლება სასარგებლო აღმოჩნდეს. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო“ საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვები 2013, 2015 და 2016 წლებში ჩაატარა და ერთ-ერთი კითხვა, რომელიც რესპონდენტებს დაუსვეს, იყო ის, თუ რამდენად გავრცელებულია საქართველოში საჯარო მოსამსახურეების მიერ თანამდებობის ბოროტად გამოყენება პირადი სარგებლის მისაღებად. ამ კვლევების მონაცემები აჩვენებს, რომ, საზოგადოების აზრით, კორუფციის თვალსაზრისით ქვეყანაში მკვეთრი გაუარესება შეინიშნება.³

საზოგადოების მიერ მთავრობის პოლიტიკის შეფასება

გლობალური კორუფციის ბარომეტრი (GCB) კორუფციის შესახებ საზოგადოებრივი აზრის გლობალური კვლევაა, რომელიც რეგულარულად ტარდება „საერთაშორისო გამჭვირვალობის“ (Transparency International) მიერ. საქართველო 2016 წლის კვლევაში ჩართული ქვეყნების რიცხვში აღმოჩნდა. აღნიშნული კვლევის ერთ-ერთი კითხვა ეხებოდა რესპონდენტების მიერ მათი მთავრობის ანტიკორუფციული პოლიტიკის შეფასებას.⁴

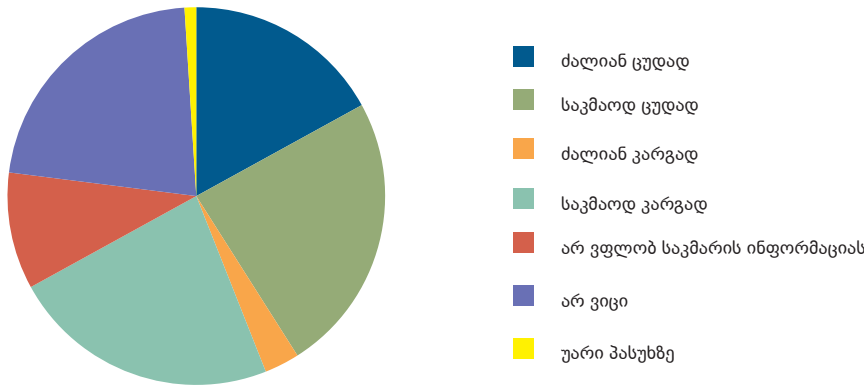
გრაფიკი 1. % ჩესკოვანებისა, რომლებიც ფიქრობენ, რომ საქართველოში გავრცელებულია საჯარო მოხელეების მიერ თანამდებობის გამოყენება პირადი სარგებლის მიზნით



3 <http://www.transparency.ge/en/blog/results-public-opinion-poll-indicates-deterioration-field-corruption>

4 <http://www.transparency.ge/en/post/barometer2016-eng>

გრაფიკი 2. ნამდენად კარგად ანთმევს თავს საქართველოს მთავრობა კონფიციისთან ბრძოლას? (კონფიციის გლობალური ბარომეტრი 2016)



ცვლილებები საკანონმდებლო ბაზაში

ასოციირების 2014-2016 წლების დღის წესრიგის განხორციელებისას მიღებული იქნა რამდენიმე მნიშვნელოვანი დადებითი ცვლილება საქართველოს ანტიკორუფციულ კანონმდებლობაში.

2015 წლის ბოლოს საქართველოს პარლამენტმა დაამტკიცა „საჯარო დანესებულებაში ინტერესთა კონფლიქტისა და კორუფციის შესახებ“ კანონში ცვლილებების პაკეტი. ამ ცვლილებების თანახმად, გაუმჯობესდა მამხილებელთა დაცვის და ყოფილ თანამდებობის პირთა დასაქმების რეგულაციები და, რაც მთავარია, ჩამოყალიბდა საჯარო მოხელეთა ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციების კონტროლის სისტემა. ეს ცვლილებები საჯარო ადმინისტრირებისა და სახელმწიფო ინსტიტუტებში გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების მიმართულებით გადადგმული მნიშვნელოვანი ნაბიჯები იყო, თუმცა ჯერ-ჯერობით გაურკვეველია, თუ რამდენად ეფექტურად განხორციელდება ისინი პრაქტიკაში.

ანტიკორუფციული ნაბიჯების კრეატიული გამოყენება და გალაღიღონის კომპლექსური შემთხვევებზე ჩაბიძგება

საქართველოს სერიოზული სირთულეები ჰქონდა თავისი ანტიკორუფციული კანონებისა და რეგულაციების პრაქტიკაში გატარების, ასევე მაღალი დონის კორუფციის შესაძლო შემთხვევების გამოძიების თვალსაზრისით.

2015 წლის ანგარიშში „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველომ“ გამოავლინა ძირითადი ხარვეზები კორუფციისა და ინტერესთა კონფლიქტის შესახებ ქვეყნის რეგულაციების პრაქტიკაში გამოყენების თვალსაზრისით. კვლევამ აჩვენა, რომ საჯარო დანესებულებების უმრავლესობას არაეფექტიანი შიდა აღსრულების მექანიზმები ჰქონდა ან საერთოდ არ ჰქონდა ასეთი მექანიზმები,

ხოლო გარე კონტროლის მექანიზმები არ არსებობდა.⁵ ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის მიერ ქვეყნის ანტიკორუფციულ ორგანიზაციას 2017 წლის შეფასებაში აღნიშნულია, რომ ახლო წარსულში არ ყოფილა არც ერთი შემთხვევა, როდესაც ხელისუფლებამ წარმატებით გამოიძია მაღალი დონის კორუფციის საქმე. კვლევამ გამოავლინა პოლიტიკური მმართველობის (მმართველი პარტიის) დამოუკიდებლობის არარსებობა, რესურსების (ისევე, როგორც გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების) ნაკლებობა, რაც საქართველოს ანტიკორუფციული ინსტიტუტების არაეფექტიანობის განმაპირობებელ მთავარ ფაქტორს წარმოადგენს.⁶

ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) აღმოსავლეთი ევროპისა და ცენტრალური აზიის ანტიკორუფციულმა ქსელმა (ACN) 2016 წლის სექტემბერში დაამტკიცა ანგარიში, რომელიც საქართველოს მთავრობის 2013-2016 წლების ანტიკორუფციული რეფორმებისა და პოლიტიკის შეფასებას ასახავს. ანგარიშში აღნიშნულია, რომ ანტიკორუფციული და ინტერესთა კონფლიქტის რეგულაციების პრაქტიკული აღსრულება „თითქმის არარსებელია“ და რომ „საზოგადოებაში ფართოდ გავრცელებული და დამკვიდრებულია შეხედულება, რომ პოლიტიკოსებს შორის კორუფციის მაღალი დონე აღინიშნება.“ ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის აღმოსავლეთი ევროპისა და ცენტრალური აზიის ანტიკორუფციულმა ქსელმა ასევე განიხილა საქართველოს სახელმწიფო შესყიდვების სისტემა (რომელიც მაღალი დონის კორუფციის პოტენციურ წყაროს წარმოადგენს ნებისმიერ ქვეყანაში) და დადებითად შეაფასა ელექტრონული შესყიდვების პლატფორმის გამჭვირვალობა და ღიაობა, თუმცა აღნიშნა, რომ პირდაპირი კონტრაქტის გამოყენების მაჩვენებელი „ზედმეტად მაღალია“. ანგარიშში ასევე გაკრიტიკებულია საქართველოს კორუფციასთან ბრძოლის დღევანდელი ინსტიტუციური ღონისძიებები და საგანგებოდ არის აღნიშნული, რომ ანტიკორუფციული სააგენტოს სახელმწიფო უშიშროების სამსახურის დაქვემდებარებაში მოქცევის გადაწყვეტილება „საკამათოა“ და რომ პროკურატურის ფარგლებში როგორც გამოძიების, ასევე სამართლებრივი დევნის ფუნქციების კონცენტრაცია „შეშფოთებას“ იწვევს.

საანგარიშო პერიოდის (2014-2016 წლების) განმავლობაში სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებისა და მედიის მიერ გასაჯაროვდა მაღალი დონის კორუფციის პოტენციური შემთხვევები, მაგრამ არცერთი მათგანი არ გამხდარა გამოძიებისა და სამართლებრივი დევნის საგანი. მაგალითად, 2016 წლის ივნისში „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველომ“ საეჭვოდ მიიჩნია გარემოებები, როდესაც თბილისის ბოტანიკური ბაღის შიგნით და მის გარშემო არსებული მიწის ნაკვეთი ყოფილ პრემიერ-მინისტრ ბიძინა ივანიშვილთან დაკავშირებული კომპანიების ჯგუფმა შეიძინა.⁷ 2017 წლის მაისში ოპოზიციურმა პოლიტიკოსებმა და ჟურნალისტებმა უკანონო გამდიდრების ბრალდებები წაუყენეს სახელმწიფო უშიშროების სამსახურის უფროსის მოადგილე სოსო გოგოშვილსა და ყოფილ მთავარ პროკურორს ოთარ ფარცხალაძეს.⁸ 2016 წლის საპარლამენტო საარჩევნო კამპანიის შემოწირულობების 2017 წლის მიმოხილვამ ცხადყო, რომ რამდენიმე საჯარო მოხელის მიერ მმართველი პარტიისთვის გაღებული ფინანსური შემოწირულობა არაპროპორციული იყო მათ დეკლარირებულ წლიურ შემოსავალთან შედარებით.⁹

როგორც ზემოთ აღინიშნა, ხელისუფლებამ ვერ მოახერხა რომელიმე ამ საქმეზე რეაგირება და გამოძიების ჩატარება.

5 <http://www.transparency.ge/en/post/report/implementing-georgia-s-anti-corruption-laws-practice-remains-problem>

6 https://idfi.ge/en/independent_anti_corruption_structure_creation_needs_georgia

7 <http://www.transparency.ge/en/blog/process-disposal-land-parcels-botanical-garden-tbilisi-and-area-adjacent-it-reveals-signs-corruption>

8 <http://www.rustavi2.ge/en/news/75798>

9 <http://www.transparency.ge/en/post/report/election-campaign-finances-georgia-2016-parliamentary-elections>

დასკვნები და რეკომენდაციები

წინა თავებში აღნიშნული ფაქტები და მონაცემები ცხადყოფს, რომ საანგარიშო პერიოდში (2014-2016 წლებში) საქართველოს მთავრობამ მთლიანობაში ვერ შეძლო „ადეკვატური ზომების მიღება“ მაღალი დონის კორუფციის პრევენციის, გამოვლენის და აღმოფხვრის მიზნით. მიუხედავად იმისა, რომ გარკვეული ნაბიჯები გადაიდგა საკანონმდებლო ბაზის გასაუმჯობესებლად, აშკარა ხარვეზები იყო კორუფციისა და ინტერესთა კონფლიქტის სანინააღმდეგო რეგულაციების აღსრულების თვალსაზრისით, აგრეთვე მაღალი დონის კორუფციის პოტენციური შემთხვევების გამოძიებისა და სამართლებრივი დევნის კუთხით (არც სათანადო ორგანოების მიერ პროაქტიულად, არც სხვა ისეთი მხარეების მიერ გამოვლენილ დარღვევებზე რეაგირების სახით, როგორცაა მედია და სამოქალაქო საზოგადოება).

ფაქტები და მონაცემები ასევე მიუთითებს, რომ აღსრულებისა და საგამოძიებო ხარვეზები უკავშირდება იმგვარი სპეციალური მექანიზმების არარსებობას ან სისუსტეს, რომლებიც საჯარო მოხელეების მიერ ინტერესთა კონფლიქტისა და კორუფციის არსებული რეგულაციების დაცვას უზრუნველყოფდა, აგრეთვე მაღალი დონის კორუფციის პოტენციური შემთხვევების გამოძიებაზე პასუხისმგებელი დაწესებულებების ზოგადი სტრუქტურის სისუსტეს.

შესაბამისად, შესაძლებელია ისეთი ზომების დადგენა, რომლებიც საქართველოს ხელისუფლების ორგანოებმა უნდა გაატარონ, რათა მოაგვარონ არსებული პრობლემები და გააუმჯობესონ მაღალი დონის კორუფციის წინააღმდეგ ქვეყნის ბრძოლის უნარი:

- კორუფციისა და ანტიკორუფციული პოლიტიკის შესახებ საზოგადოებრივი აზრის რეგულარული კვლევების ჩატარება;
- საჯარო დაწესებულებებში ინტერესთა კონფლიქტისა და კორუფციის რეგულაციების აღსრულებაზე პასუხისმგებელი შიდა ორგანოების მუშაობის შედეგების განხილვა და მის საფუძველზე ორგანოების მიზნობრივი რეფორმების შემუშავება;
- კორუფციის გამოძიებასა და სამართლებრივ დევნაზე პასუხისმგებელი ქვეყნის ცენტრალური ინსტიტუტების რეფორმირების სხვადასხვა ვარიანტის განხილვა და სულ მცირე ანტიკორუფციული სააგენტოს გამოყოფა სახელმწიფო უშიშროების სამსახურიდან;
- ზომების მიღება ქვეყნის პოლიტიკური ხელმძღვანელობისა და მმართველი პარტიისგან ძირითადი ანტიკორუფციული დაწესებულებების საკმარისი დამოუკიდებლობის უზრუნველსაყოფად;
- შესყიდვების შესახებ კანონში ღია ტენდერის წესის გამონაკლისების შემცირება, რათა უზრუნველყოფილი იქნეს პირდაპირი (არაკონკურენტული) კონტრაქტების მთლიანი მოცულობის შემცირება.

ჭერჭერობით საქართველოში აშკარად არ არსებობს სამართალდამცველი ორგანოების საკმარისი დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფის ან დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სააგენტოს შექმნის პოლიტიკური ნება. ეს ქვეყნის უფრო ფართო პრობლემის ნაწილია: საქართველომ ვერ მოახერხა დამოუკიდებელი და პროფესიონალური საჯარო სამსახურის

შექმნა, რომელიც თავისუფალი იქნება არასათანადო პოლიტიკური და პარტიული გავლენისგან. საქართველოს მთავრობები (როგორც დღევანდელი, ასევე ყოფილი) ცდილობდნენ, მტკიცე კონტროლი შეენარჩუნებინათ საჯარო სამსახურზე და გამოეყენებინათ საჯარო დაწესებულებები (მათ შორის სამართალდამცველი ორგანოები) თავიანთი პარტიული მიზნებისათვის, რაც ხშირად ასუსტებს მათ უნარს, საჯარო ინტერესების შესაბამისად იმოქმედონ (მათ შორის ხელისუფლების გავლენიან წევრებთან და მმართველ პარტიასთან დაკავშირებული კორუფციის შესაძლო შემთხვევების ეფექტიანად გამოძიების უნარს). ამის გამო ასოცირების 2014-2016 წლების დღის წესრიგში მაღალი დონის კორუფციის კონკრეტული ჩართვა მნიშვნელოვანი ნაბიჯი იყო ხელისუფლებისთვის ბიძგის მისაცემად, რომ გაეტარებინა აუცილებელი რეფორმები. ამასთანავე, ეს ის საფუძველი იყო, რასაც ადგილობრივი სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციები შეიძლება დაეყრდნონ ადვოკატირების თავიანთ საქმიანობაში. ასოცირების დღის წესრიგმა განაპირობა ბოლო სამი წლის განმავლობაში კანონმდებლობაში მომხდარი გარკვეული არსებითი გაუმჯობესება, მაგრამ პრაქტიკაში სიტუაცია კვლავ მოითხოვს გაუმჯობესებას. ამიტომ იმისათვის, რომ საქართველომ მომავალში წინსვლა აჩვენოს საბოლოო მიზნის - მაღალი დონის კორუფციის აღმოფხვრის - მიღწევაში, ძალიან მნიშვნელოვანია, რომ იგივე ფოკუსი ასოცირების მომავალ დღის წესრიგშიც იქნეს შენარჩუნებული.