

## პოლიტიკური კორუფციის მონიტორინგის სისტემა საქართველოში

საქართველოში კორუფციის, როგორც მავნე სოციალურ-პოლიტიკურ მოვლენასთან ბრძოლა, სახელმწიფო პოლიტიკის ერთ-ერთი პრიორიტეტულ მიმართულებად მიიჩნია და საერთაშორისო გამოცდილების გაზიარებით, ანტიკორუფციული სტრატეგიის მნიშვნელოვან ნაწილად, სწორედ პოლიტიკური დაფინანსების კანონიერების რეგულირება განსაზღვრა.

2011 წელს, „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში არსებითი ცვლილებები განხორციელდა. რეფორმის საფუძველზე ქვეყანაში პოლიტიკური კორუფციის მონიტორინგის სრულიად ახლებური სისტემა ჩამოყალიბდა. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურში „პოლიტიკური პარტიების ფინანსური მონიტორინგის სამსახური“ შეიქმნა, რომლის მთავარ ამოცანად პოლიტიკური დაფინანსების კანონიერების და მისი გამჭვირვალობის კონტროლი განისაზღვრა. აღნიშნულის უზრუნველსაყოფად, სამსახურს მიენიჭა არამართო პარტიების შემოსავლებისა და ხარჯების მონიტორინგის და მათი გამჭვირვალობის უზრუნველყოფის ფუნქცია, არამედ ადმინისტრაციული წარმოებისა და სანქციების გამოყენების უფლებამოსილებაც.

2022 წლიდან ეს მანდატი, სხვა ანტიკორუფციულ ფუნქციებთან ერთად, საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს – „ანტიკორუფციულ ბიუროს“ მიენიჭა, რომელიც თავის საქმიანობაში დამოუკიდებელია და ანგარიშვალდებულია მხოლოდ საქართველოს პარლამენტის და უწყებათაშორისი ანტიკორუფციული საბჭოს წინაშე.

კვლევაში გვექნება მცდელობა, საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკის გათვალისწინებით, გავაანალიზოთ პოლიტიკური კორუფციის მაკონტროლებელი უწყებების სფეროში და შევაფასოთ მათი მანდატის ფარგლებში მოქმედების შედეგები. ვიმჯელოთ იმ პრობლემებზე, რაც დღეს მოქმედი კანონმდებლობიდან გამომდინარე გამონვევად რჩება და ხელშემშლელ ფაქტორს წარმოადგენს უფრო ეფექტური და შედეგზე ორიენტირებული ანტიკორუფციული სისტემის შემუშავების პროცესში.

**საკვანძო სიტყვები:** პოლიტიკური კორუფცია, ამომრჩევლის მოსყიდვა, მონიტორინგი, გამჭვირვალობა, შემოწმება, მანდატი, ანტიკორუფციული სააგენტო.

### 1. შესავალი

პოლიტიკური კორუფცია თანამედროვე დემოკრატიული სახელმწიფოებისთვის უდიდეს გამოწვევას წარმოადგენს. საყოველთაო თანხმობა არსებობს იმ საკითხთან დაკავშირებით, რომ პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების წარმომავლობის კანონიერების კონტროლის ეფექტური მექანიზმების დანერგვა, დემოკრატიული პრინციპების განვითარებისა და კანონის უზენაესობის განმტკიცების განუყოფელ ელემენტს წარმოადგენს. პოლიტიკური ფინანსების გამჭვირვალობა მნიშვნელოვნად განაპირობებს ქვეყნის პოლიტიკური სისტემის ლეგიტიმურობას და მის მიმართ საზოგადოების ნდობას<sup>1</sup>.

აღსანიშნავია, რომ პოლიტიკური დაფინანსების კანონიერების მონიტორინგის ეფექტური მექანიზმების არსებობა თანამედროვე მსოფლიოსთვის დღესაც პრობლემურ

\* ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის დოქტორანტი. ალტე უნივერსიტეტის ასოცირებული პროფესორი, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის მონვეული ლექტორი.

<sup>1</sup> Herbert E.A., Shiratori R., (eds), Comparative Political Finance Among the Democracies, Boulder, Colorado: Westview, 1994, 15.

სფეროდ რჩება, მით უფრო იმ ფონზე, როდესაც ჩნდება დაფინანსების ახალი და უფრო რთულად კონტროლირებადი წყაროები, როგორცაა მაგალითად კრიპტო ვალუტების გამოყენებით პოლიტიკური პროცესების დაფინანსება. ეს პრობლემა განსაკუთრებით მწვავედ დგას ისეთი ახალგაზრდა დემოკრატიის ქვეყნებში, როგორც საქართველოა. ამიტომ განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია, ეფექტური სამართლებრივი რეგულაციების არსებობა, რომელიც შესაძლებელს გახდის პოლიტიკური დაფინანსების კანონიერების და გამჭვირვალობის მონიტორინგს.

ერთ-ერთ პრობლემურ სფეროდ, რომელიც ქვეყნის განვითარებაზე ახდენს გავლენას, დღემდე მიიჩნევა პოლიტიკური კორუფცია, რომელიც საფრთხეს უქმნის კანონის უზენაესობას, ადამიანის უფლებებს და თავისუფლებებს, აფერხებს ქვეყნის ეკონომიკურ წინსვლას და ხელს უშლის დემოკრატიული ინსტიტუტების სტაბილურ განვითარებას. ამავდროულად, იგი უარყოფითად აისახება ქვეყნის პოლიტიკურ კულტურაზე, ქმნის რა არაკონკურენტულ პოლიტიკურ გარემოს და ხელყოფს საზოგადოების კანონიერ უფლებას სამართლიან არჩევნებზე, რითაც ხელს უწყობს საზოგადოებაში იმედგაცრუებასა და პოლიტიკური გაერთიანებების მიმართ ნდობის დაკარგვას<sup>2</sup>.

დემოკრატიულ სამყაროში არსებობს თანხმობა, რომ პოლიტიკური კორუფცია ნეგატიურ გავლენას ახდენს ამომრჩეველთა ნების ფორმირებაზე და ეჭვქვეშ აყენებს არჩევნების შედეგების სანდოობას. ე.წ შავი, უკონტროლო ფული, ზემოქმედებას ახდენს პოლიტიკურ პროცესზე, რაც ხელს უშლის ქვეყნის პროგრესულად განვითარებას და საზოგადოების ფრუსტრაციას იწვევს.

უმნიშვნელოვანესია, გაანალიზდეს პოლიტიკური კორუფციის ყველა შესაძლო სქემა და მათზე რეაგირების უფრო ეფექტური მექანიზმები შემუშავდეს. ე.წ „პოლიტიკური ქველმოქმედების“ პრობლემა უკვე ათწლეულებია რჩება გამომწვევად, რომელიც უფრო და უფრო აქტუალური ხდება, რასაც იურიდიული პირებისათვის შემოწირულების განხორციელების უფლების მინიჭებამ უფრო მეტი მასშტაბები შესძინა და ბიზნესი პოლიტიკურ ინტერესებთან უფრო მეტად დაახლოვა. სწორედ ამით არის განპირობებული ის ფაქტი, რომ მსხვილი კომპანიები სოლიდურ თანხებს ყოველთვის მმართველ პოლიტიკურ გუნდს სწირავენ, რაც სახელმწიფოსაგან კეთილგანწყობის მოპოვების გარდა, ხშირად ფინანსური სარგებლის მიღებით არის მოტივირებული. ეს კონტექსტი მეტად თვალსაჩინო ხდება პოლიტიკური დაფინანსების მონიტორინგის პროცესში, როდესაც დგინდება, რომ მსხვილი შემომწირველები სწორედ ის კომპანიები არიან, რომელთაც სახელმწიფო ტენდერებითა თუ გამარტივებული სახელმწიფო შესყიდვებით, მნიშვნელოვანი დაფინანსებები მიიღეს.

ამ კონტექსტში პოლიტიკური კორუფცია არის არა მხოლოდ ფულის პირდაპირ დარიგება, არამედ ეს არის უპირატესობის მქონე, შეღავათიანი პირობების შექმნა ცალკეულ კომპანიებში, რომლებიც შემდეგ ფულს კონკრეტული პოლიტიკური პარტიის ანგარიშზე რიცხავენ. კვლევის ერთ-ერთ მთავარ მიზანს, სწორედ პოლიტიკური კორუფციის სხვადასხვა ფაქტების გაანალიზება და ამ გამომწვევების წინააღმდეგ საბრძოლველად ეფექტური მექანიზმების ჩამოყალიბების თაობაზე რეკომენდაციების შემუშავება წარმოადგენს.

<sup>2</sup> სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, „პოლიტიკური დაფინანსების მონიტორინგის მეთოდოლოგია“, 2014, 3.

## 2. რა არის პოლიტიკური კორუფცია

კორუფციას მრავალი გამოვლინება აქვს, თუმცა მისი ერთ-ერთი ყველაზე გავრცელებული ფორმაა პოლიტიკური კორუფცია, რომლის წინააღმდეგ ბრძოლა უდიდეს გამოწვევას წარმოადგენს მთლიანად ცივილიზებული სამყაროსთვის.

პოლიტიკური კორუფცია სხვადასხვაგვარად არის გაგებული. ზოგიერთ შემთხვევაში, იგი გამოიყენება როგორც მაღალი დონის კორუფციის სინონიმი, რომელიც ნიშნავს ლიდერების მიერ ძალაუფლების ბოროტად გამოყენებას, ზოგჯერ კი ის გულისხმობს კორუფციას კონკრეტულად პოლიტიკურ და საარჩევნო პროცესებში.<sup>3</sup> საერთაშორისო ანტიკორუფციული ორგანიზაცია „საერთაშორისო გამჭვირვალობა“ პოლიტიკურ კორუფციას განმარტავს, როგორც პოლიტიკური ლიდერების მიერ სამსახურებრივი უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენებას პირადი მიზნებისთვის.<sup>4</sup>

პრაქტიკის ანალიზი ცხადყოფს, რომ პოლიტიკური კორუფცია შეიძლება ორი ფორმით იყოს გამოვლენილი. პირველი, მოიცავს მოპოვებას, დაგროვებას, როდესაც ხელისუფლების წარმომადგენლები ბოროტად იყენებენ თავიანთ უფლებამოსილებას, რათა მიიღონ სარგებელი კერძო სექტორისგან, მთავრობის შემოსავლებიდან და ზოგადად, ეკონომიკისგან. ცდილობენ არსებული სამსახურებრივი სტატუსი მაქსიმალურად გამოიყენონ ქონების დასაგროვებლად. შემდეგ კი ისევ ამ რესურსების გამოყენებით განიმტკიცონ პოიზიციები და ძალაუფლება შეინარჩუნონ.

სწორედ ეს ფაქტორი წარმოადგენს პოლიტიკური კორუფციის მეორე ფორმას. როდესაც მოპოვებული რესურსები, სახელმწიფო ბიუჯეტის ფული, გამოიყენება ძალაუფლების შესანარჩუნებლად და მის გასაფართოებლად. ყალიბდება ე.წ ურთიერთმფარველობის პოლიტიკა, რაც მოიცავს ფინანსური და მატერიალური რესურსების, უპირატესობებისა და სარგებლიანობის პოლიტიკურად მოტივირებულ განაწილებას. სწორედ ეს ქმნის პრივილეგირებულ ჯგუფებს, გარკვეულ ელიტარულ კორუფციულ კლანს, რომლებიც ამომრჩეველთა მოსყიდვით, საარჩევნო პროცესზე არალეგიტიმური ზემოქმედებით, ძალაუფლების შენარჩუნებას და განმტკიცებას ცდილობენ. “პოლიტიკური კორუფცია არის დევინტური პოლიტიკური ქცევა, რომელიც გამოიხატება მმართველი პოლიტიკური ელიტის მიერ სახელმწიფო რესურსების არალეგიტიმურ გამოყენებაში საკუთარი ძალაუფლების განმტკიცების ან გამდიდრების მიზნით.”<sup>5</sup>

პოლიტიკური კორუფციის სახესხვაობაა „საარჩევნო კორუფცია“, რომელიც გავლენას ახდენს ამომრჩევლის ნებაზე და მთლიანად პოლიტიკურ პროცესზე, რა დროსაც საზოგადოებრივი ძალაუფლების მოპოვებისა და შენარჩუნების უზრუნველსაყოფად, ამომრჩეველთა მოსყიდვის და უკონტროლო ფულის გამოყენების გზით, ხდება სასურველი პოლიტიკური გუნდის და სახელმწიფო მოხელეების არჩევა. ცხადია, იგი არღვევს ჯანსაღ საარჩევნო პროცესს და მოიცავს როგორც არჩევნების მომზადების, ისე მისი მიმდინარეობის და შეჯამების პროცესს.

<sup>3</sup> Amundsen I., Political Corruption, CMI (Chr. Michelsen Institute), U4 Anti Corruption Resource Centre, (U4 Issue 2006:6, 5.

<sup>4</sup> The Global Coalition Against Corruption – Transparency International, Global Corruption Report, Political Corruption, 2004, 11.

<sup>5</sup> Шабалин В.А., Политика и Преступность, Государство и Право, №4, 1994, 44.

„საარჩევნო კორუფცია არის როგორც ამომრჩეველთა, ისე თავად კანდიდატთა მოსყიდვის სისტემა, რის შედეგადაც როგორც სახელმწიფო, ისე ადგილობრივი ხელისუფლება იქცევა საბაზრო ეკონომიკის ერთგვარ ძვირადღირებულ საქონლად, რომლის შექმნაც შეუძლიათ მხოლოდ მნიშვნელოვან ფინანსურ, მატერიალურ, ინფორმაციულ და სხვა რესურსებზე წვდომის მქონე პირებს.“<sup>6</sup>

ამდენად, ცალსახაა, რომ კორუფციას მრავალი გამოვლინება აქვს, თუმცა ყველა მათგანს აერთიანებს ერთი საერთო მახასიათებელი, რაც წარმოადგენს საფრთხეს სამართლის უზენაესობისათვის, დემოკრატიისათვის და ადამიანის უფლებებისათვის, საფუძველს უთხრის სამართლიანობას და სოციალურ თანასწორობას, ხელს უშლის ჯანსაღ კონკურენციას, აფერხებს ეკონომიკურ განვითარებას, საფრთხეს უქმნის დემოკრატიულ ინსტიტუტებს და საზოგადოების ზნეობრივ ფასეულობებს. შესაბამისად, კორუფციის ყველა ფორმის წინააღმდეგ ბრძოლის ეფექტური მექანიზმების და სწორი სამართლებრივი პოლიტიკის შემუშავებას ქვეყნის პროგრესული განვითარებისთვის გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს.

### 3. პოლიტიკური კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის პირველი ორგანიზებული სისტემა საქართველოში

2011 წლამდე საქართველოში არარსებობდა უწყება და მექანიზმები, რომელიც პოლიტიკური დაფინანსების ეფექტურ კონტროლს უზრუნველყოფდა. 2011-2012 წლებში, ახალ საარჩევნო კოდექსში და ორგანულ კანონში „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ მნიშვნელოვანი ცვლილებები შევიდა, რომლებიც დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებათა ოფისის (OSCE/ODIHR), ვენეციის კომისიის და ევროპის საბჭოს კორუფციის წინააღმდეგ სახელმწიფოთა ჯგუფის (GRECO) რეკომენდაციებს მოჰყვა.<sup>7</sup>

2011 წლის 28 დეკემბერს, „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში განხორციელებული ცვლილებებით, საფუძველი ჩაეყარა პოლიტიკური კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის პირველ ორგანიზებულ და სტრუქტურულად ჩამოყალიბებულ უწყებას. ეს მანდატი საქართველოს კონტროლის პალატას მიენიჭა (დღეს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური).<sup>8</sup> უწყებაში შეიქმნა „პოლიტიკური პარტიების ფინანსური მონიტორინგის სამსახური“ (შემდგომში – მონიტორინგის სამსახური), რომლის მთავარ ამოცანად პოლიტიკური დაფინანსების კანონიერების და მისი გამჭვირვალობის კონტროლი განისაზღვრა. რათა შესაძლებელი გამხდარიყო პოლიტიკური კორუფციის ყველა გამოვლინების აღმოფხვრა და ჯანსაღი, კონკურენტული საარჩევნო გარემოს ჩამოყალიბება. გამორიცხულიყო ერთი წყაროდან მთელი პოლიტიკური სისტემის დაფინანსება, ადამიანების

<sup>6</sup> *Кабанов П.А.*, Политическая Коррупция в России: Понятие, Сущность и Основные Формы Проявления, №10. 2002, 33.

<sup>7</sup> GRECO (Group of States Against Corruption) Evaluation Report on Georgia on Incriminations, Strasbourg, 2011, <https://rm.coe.int/16806ca044> [24.02.2023]; Venice Commission and OSCE/ODIHR – Joint Opinion on the Draft Election Code of Georgia, Strasbourg, 2011, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2011\)094-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2011)094-e) [24.02.2023].

<sup>8</sup> ორგანული კანონი „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“, პარლამენტის უწყებანი, 45, 21/11/1997, (საქართველოს 2011 წლის 28 დეკემბრის ორგანული კანონი №5661).

პოლიტიკური მიზნით მოსყიდვა და პოლიტიკის მონოპოლიზაცია. ამ მისიის შესასრულებლად სამსახურს, მონიტორინგის ფუნქციასთან ერთად, სანქციების გამოყენების უფლებამოსილებაც მიენიჭა.

აღსანიშნავია, რომ ცალკეული რეგულაციები გაბნეული იყო კანონმდებლობაში, თუმცა კანონში დეტალურად გაიწერა პოლიტიკური დაფინანსების წესი და მისი კანონიერების კონტროლის მექანიზმები. აზრთა სხვადასხვაობა მოჰყვა ამ მანდატის სახელმწიფო აუდიტის სამსახურისათვის მინიჭებას, რადგან აღნიშნული უწყების ინსტიტუციური დამოუკიდებლობის მიუხედავად, გამოითქმებოდა ეჭვები უწყების პოლიტიკურ ნეიტრალიტეტთან დაკავშირებით. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ უმაღლესი აუდიტორული ინსტიტუტის მიერ პოლიტიკური ფინანსების მონიტორინგის განხორციელება აპრობირებული საერთაშორისო პრაქტიკაა და ქართული რეალობის გათვალისწინებით, დამოუკიდებელი მაკონტროლებელი ორგანოსთვის ამ ფუნქციის მინიჭება იმ დროისათვის ყველაზე ოპტიმალურ გადაწყვეტილებას წარმოადგენდა.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ, საერთაშორისო ბუღალტრული სტანდარტების დაცვით, შემუშავდა მაქსიმალურად დეტალიზებული ფინანსური შემოსავლებისა და ხარჯების ელექტრონული დეკლარირების ფორმები,<sup>9</sup> რომელიც არ დატოვებდა სივრცეს პოლიტიკური კორუფციისთვის. გამჭვირვალობის პრინციპის გათვალისწინებით, 2012 წლიდან დღემდე, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ოფიციალურ ვებ გვერდზე ქვეყნდება აბსოლიტურად ყველა ინფორმაცია არამარტო პოლიტიკური დაფინანსებისა და ხარჯების შესახებ, არამედ გამოვლენილი დარღვევებისა და გამოყენებული სანქციების შესახებ.<sup>10</sup>

იურიდიულ პირებს აეკრძალათ პოლიტიკური პარტიებისათვის შემოწირულების განხორციელების უფლება. დაწესდა შემოწირულების ახალი ლიმიტები, რომელიც მოიცავდა როგორც ფინანსურ ისე არაფინანსურ რესურსს. პოლიტიკური სუბიექტის მიერ ნებისმიერი სახის შემოწირულების მიღების თაობაზე, მაკონტროლებელი უწყებისათვის სავალდებულო შეტყობინების ვალდებულება განისაზღვრა. პარტიების ფინანსური მონიტორინგის სამსახურს, სოლიდური ფინანსური სანქციებთან ერთად, ყადაღის გამოყენების უფლებამოსილებაც მიენიჭა.

### **3.1. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის, როგორც პოლიტიკური კორუფციის მაკონტროლებელი უწყების მანდატის ფარგლები.**

მნიშვნელოვანია, პოლიტიკური კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის უზრუნველსაყოფად შემუშავებული სამართლებრივი რეგულაციების ანალიზი, რომელიც საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკის გათვალისწინებით, მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ ორგანულ კანონში 2011 წლიდან დღემდე განხორციელდა. მიღებული შემოსავლებისა და განუხლები ხარჯების სრული მონიტორინგის კვალდაკვალ, კანონით დადგენი შეზღუდვები ასევე გავრცელდა პირზე, რომელსაც გაცხადებული აქვს თავისი საარჩევნო მიზნები და ამ მიზნის მისაღწევად მატერიალურ და ფინანსურ რესურსს იყენებს.

<sup>9</sup> საქართველოს კონტროლის პალატის თავმჯდომარის 2012 წლის 23 იანვრის №10/37 ბრძანება „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანების ფინანსური ანგარიშის ფორმებისა და მათი შევსების ინსტრუქციის დამტკიცების თაობაზე“.

<sup>10</sup> სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ვებ გვერდი <<https://monitoring.sao.ge/ka>>, [15.02.23].

მონიტორინგის სუბიექტი გახდა პარტიასთან პირდაპირ ან არაპირდაპირ დაკავშირებული იურიდიული პირი, რომლის ხარჯები უკავშირდებოდა პარტიის საქმიანობასა და მიზნებს. პოლიტიკური კორუფციის რისკების პრევენციის მიზნით, „პარტიების ფინანსური მონიტორინგის სამსახური“-ს მანდატი პარტიებთან პირდაპირ ან არაპირდაპირ დაკავშირებულ ორგანიზაციებზეც გავრცელდა, რომელიც მათ შორის შემომწირველების თაობაზე ინფორმაციასთან ხელმისაწვდომობას და განეული ხარჯების მონიტორინგსაც გულისხმობდა.<sup>11</sup>

ანტიკორუფციული რეფორმის ფარგლებში, მონიტორინგის სამსახურის კანონით დადგენილი მოქმედების არეალი საკმაოდ ფართო იყო, თუმცა შეზღუდვებმა წლების განმავლობაში ცვლილებები განიცადა. დღეისათვის მონიტორინგს მიღმა რჩება პარტიის კონტორლის ქვეშ მყოფი, მასთან პირდაპირ ან არაპირდაპირ დაკავშირებული იურიდიული პირები. შესაბამისად კომპანიები, რომლებიც პოლიტიკურად დაინტერესებული პირებთან პირდაპირ ან ირიბი კავშირი აქვთ, უპრობლემოდ სწირავენ ფულს პოლიტიკურ სუბიექტს, რაც პოლიტიკური კორუფციის თვალსაზრისით დამატებით რისკებს ქმნის და საარჩევნო გარემოს უთანასწორობის საფრთხეს აჩენს.

#### 4. პოლიტიკური დაფინანსების კანონიერების მონიტორინგის მექანიზმები

ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ბერკეტი, რაც მონიტორინგის სამსახურს მიენიჭა, დარღვევებზე სამართლებრივი რეაგირების შესაძლებლობაა. აღსანიშნავია, რომ „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის პირველად რედაქციაში, მონიტორინგს დაქვემდებარებული პირების მიერ სამართალდარღვევის ჩადენის შემთხვევაში საკმაოდ მაღალი სანქციები იყო დაწესებული და იგი უკანონო შემოწირულების ათმაგი ოდენობით დაჯარიმებას იწვევდა. კანონში განხორციელებული ცვლილებების შემდეგ, სანქციები მნიშვნელოვნად შემცირდა და დღეისათვის გამოვლენილი დარღვევის ორმაგი ოდენობით დაჯარიმებას იწვევს.<sup>12</sup> ამ კონტექსტით გასაანალიზებელია ის გარემოება, რამდენად შესაძლებელია ამ ტიპის სანქციებმა შემაკავებელი ფუნქცია შეასრულოს და დარღვევების პრევენცია უზრუნველყოს. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ სანქციების დაწესება არ არის პოლიტიკური საქმიანობის ეფექტური ზედამხედველობის საბოლოო მიზანი. ყველა შესაძლო შემთხვევაში მაკონტროლებელმა ორგანოებმა განსაკუთრებული აქცენტი პოზიტიურ გამოცდილებაზე უნდა გააკეთონ, რათა დააინტერესონ მონიტორინგის სუბიექტები დაიცვან დადგენილი წესები და ფულადი სახსრების წყაროებსა და ხარჯების გამჭვირვალობა უზრუნველყონ.<sup>13</sup>

სანქცირებას დაექვემდებარა როგორც პარტიის, ისე მის სასარგებლოდ აკრძალული ფინანსური და მატერიალური შემოწირულებების განხორციელება, მიღება და დამალვა. დას-

<sup>11</sup> სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის, პოლიტიკური პარტიების ფინანსური მონიტორინგის სამსახურის 2012 წლის 9 მაისის გადაწყვეტილება, ა.ა.ი.პ „მოძრაობა ალ“-ზე მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ საქართველოს ორგანული კანონის 26<sup>1</sup> მუხლით გათვალისწინებული შეზღუდვების გავრცელების თაობაზე.

<sup>12</sup> ორგანული კანონი „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“, პარლამენტის უწყებანი, 45, 21/11/1997, მუხლი 34<sup>2</sup>, (22.12.2022).

<sup>13</sup> Ohman M., Funding of Political Parties and Election Campaigns, Introduction to Political Finance, Enforcement, 2014, 4.

ჯადი გახდა პარტიის მიერ კანონით გათვალისწინებული ვალდებულების შეუსრულებლობაც. ამავე ცვლილებებით, მონიტორინგის სამსახურის მანდატს დაექვემდებარა რეაგირება საარჩევნო მიზნით პირის მიერ კანონით გათვალისწინებული უკანონო საჩუქრის, შემოსავლის, მომსახურების მიღებაზე, გაცემაზე, დაპირებაზე, მომსახურების განვაზე, თუ ქონების (მომსახურების) ან გარიგების ღირებულება არ აღემატებოდა 100 რლარს. თუმცა სისხლის სამართლის კოდექსში 2020 წელს შესული ცვლილებებით, ზემოაღნიშნული ქმედებების სრულად კრიმინალიზაცია მოხდა და საარჩევნო მიზნით განხორციელებული ნებისმიერი უკანონო აქტივობა, ოდენობის მიუხედავად სისხლის სამართლის კოდექსით დასჯადი გახდა და ამომრჩევლის მოსყიდვად შეფასდა.<sup>14</sup>

მართალია, აღნიშნული ცვლილება, რომელიც ამომრჩეველთა მოსყიდვის ნებისმიერი ფაქტის კრიმინალიზაციას ახდენს, უდაოდ პოზიტიურია, თუმცა იმის შესაფასებლად, თუ რამდენად იქონია კანონის გამკაცრებამ შემაკავებელი ეფექტი ან უზრუნველყო დარღვევების პრევენცია, მნიშვნელოვანია პრაქტიკაში მისი ეფექტურად გამოყენების შეფასება. სამწუხაროდ, ცვლილებების შემდეგ ჩატარებული საპარლამენტო და ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებზე საჯარო სივრცეში ამომრჩეველთა მოსყიდვის სავარაუდო ფაქტების გავრცელების მიუხედავად, კანონში არსებული ინსტრუმენტის ეფექტურად გამოყენება ვერ მოხდა. მაგალითად 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნებზე არასამთავრობო ორგანიზაცია „სამართლიანმა არჩევნებმა“ სხვადასხვა პოლიტიკური სუბიექტებისაგან ამომრჩეველთა სავარაუდო მოსყიდვის 64 ფაქტი გამოავლინა, თუმცა ორგანიზაციის შეფასებით, სათანადო სამართლებრივი რეაგირება არ მომხდარა. ამომრჩეველთა მოსყიდვის სავარაუდო ფაქტების უმრავლესობაზე კი გამოძიება საერთოდ არ დაწყებულა.<sup>15</sup> აღსანიშნავია, რომ სადამკვირვებლო ორგანიზაციების მიმართვის საფუძველზე ცალკეულ შემთხვევებში გამოძიება დაიწყო, თუმცა კონკრეტული ბრალეული პირების გამოვლენა და პასუხისგებაში მიცემა, რასაც პრევენციული მნიშვნელობა ექნებოდა, არ მომხდარა.

ამომრჩევლის მოსყიდვის მიზანი სარგებლის გაცემით ამომრჩეველზე ზეგავლენის მოხდენაა, რისთვისაც კერძო რესურსის გამოიყენება ხდება, ეს კი არჩევნების შედეგებზე აისახება და სამართლიანი არჩევნების ინტერესს ხელყოფს. ამ ფაქტების რეაგირების გარეშე დატოვება, ნეგატიურ გავლენას ახდენს მომავალში ჩასატარებელ არჩევნებზეც და დარღვევების პრევენციის ნაცვლად, შესაძლოა ერთგვარი წამახალისებელი როლიც ითამაშოს.

#### **4.1. მონიტორინგის ფარგლებში გამოვლენილი ძირითადი დარღვევების სპეციფიკა**

მონიტორინგის სამსახურის მიერ გამოვლინდა უკანონო პოლიტიკური დაფინანსების არაერთი სქემა. შემდგომი დარღვევების პრევენციისთვის, მნიშვნელოვანი იყო მათზე ეფექტური რეაგირება. არაერთხელ დაფისქირდა გაცხადებული საარჩევნო მიზნის მქონე პირის მხრიდან, მესამე პირების მეშვეობით სასურველი პოლიტიკური სუბიექტის სასარ-

<sup>14</sup> საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი, სსმ, 41(48), 13/08/1999, (2020 წლის 20 ივნისის კანონი №6726).

<sup>15</sup> „სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება“, 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნების მონიტორინგის საბოლოო ანგარიში, 34, <<https://www.isfed.ge/geo/2020-saparlamento/2020-tslis-saparlamento-archevnebis-saboloo-angarishi>> [07.04.2021].

გებლოდ შემოწირულების განხორციელების ფაქტი. მათ შორის სოციალურად დაუცველ პირთა ერთიან ბაზაში მყოფი ადამიანების გამოყენებით.<sup>16</sup>

ადმინისტრაციული წარმოების ფარგლებში დადგინდა ასევე არაერთი ფაქტი, რომ დაინტერესებული პოლიტიკური სუბიექტები ფულად თანხას აძლევდნენ მესამე პირებს, რომელთაც ეს თანხა, გარკვეული დაინტერესების სანაცვლოდ, უკვე საკუთარი საბანკო ანგარიშის მეშვეობით კონკრეტული პარტიის ანგარიშზე შემოწირულების სახით შეჰქონდათ.<sup>17</sup>

იმ პირობებში, როდესაც იურიდიულ პირებს აეკრძალათ პოლიტიკური პარტიების სასარგებლოდ შემოწირულების განხორციელების უფლება, არჩევნების შედეგებით დაინტერესებული პირები, საკუთარ კომპანიებში დასაქმებული პერსონალის გამოყენებით, კანონის გვერდის ავლით ახორციელებდნენ უკანონო შემოწირულებებს. თუმცა მონიტორინგის სამსახურს უკვე ჰქონდა ბერკეტები თითოეული შემომწირველის მატერიალური მდგომარეობა შეესწავლა. მონიტორინგის ფარგლებში გამოვლინდა შემთხვევები, როდესაც ცალკეულმა პირებმა პოლიტიკურ პარტიას კანონით დაშვებული მაქსიმალური თანხა – 60.000 ლარი შეწირეს, რაც ჯამში მათი რამდენიმე წლის ხელფასს შეადგენდა და ვერც შემოსავლის სხვა წყაროს დადასტურება შეძლეს.<sup>18</sup>

ამდენად ცალსახაა, რომ საქართველომ პოლიტიკური კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლა, სახელმწიფო პოლიტიკის ერთ-ერთი მნიშვნელოვან მიმართულებად განსაზღვრა, რაც აისახა კიდევ სახელმწიფოს მიერ შემუშავებულ ანტიკორუფციულ სტრატეგიასა და სამოქმედო გეგმაში რომლის მიხედვითაც პოლიტიკური დაფინანსების მონიტორინგის ეფექტური მექანიზმის ჩამოყალიბება, პოლიტიკურ დაფინანსებაზე საზოგადოებრივი კონტროლის ხელშეწყობა და პოლიტიკური გაერთიანებების საზოგადოების წინაშე ანგარიშვალდებულება, ანტიკორუფციული სტრატეგიის პრიორიტეტად განისაზღვრა.<sup>19</sup>

## 5. იურიდიული პირების მიერ საარჩევნო სუბიექტების დაფინანსება, როგორც პოლიტიკური კორუფციის წყარო

როგორც აღინიშნა, 2011 წელს განხორციელებული ანტიკორუფციული რეფორმის შემდეგად, აიკრძალა იურიდიული პირებისაგან შემოწირულებების მიღება, თუმცა მალევე, 2013 წელს შემუშავდა საკანონმდებლო ცვლილებები, რომლის მიხედვითაც იურიდიულ პირებს შემოწირულების განხორციელების უფლება მიეცათ. თითოეული იურიდიული პირისაგან მიღებული შემოწირულებების საერთო ოდენობა წელიწადში 120 000 ლარით განისაზღვრა.<sup>20</sup>

<sup>16</sup> თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2012 წლის 10 მაისის დადგენილება ადმინისტრაციული სახდელის დაკისრების თაობაზე, საქმე №3/2211-12.

<sup>17</sup> თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2012 წლის 8 ივლისის დადგენილება, ადმინისტრაციული სახდელის გამოყენების თაობაზე, საქმე №4/2766-12.

<sup>18</sup> თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის, 2012 წლის 15 მარტის დადგენილება, საქმე №3/1291-12. ამავე საქმეზე თბილისის სააპელაციო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის, 2012 წლის 2 აპრილის დადგენილება, საქმე №4/ა-76-12.

<sup>19</sup> საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიის დამტკიცების შესახებ საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება №550, 2005 წლის 24 ივნისი.

<sup>20</sup> საქართველოს ორგანული კანონი „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“, პარლამენტის უწყებანი, 45, 21/11/1997 (2013 წლის 29 ივლისის კანონი №2279 – ვებგვერდი, 15.12.2022წ).



იმის მიუხედავად, რომ იურიდიული პირების მიერ შემოწირულებების განხორციელების შესაძლებლობა აპრობირებული საერთაშორისო პრაქტიკაა,<sup>21</sup> ქართული რეალობის გათვალისწინებით, ის კორუფციის რისკებს ზრდის. ჩნდება შესაძლებლობა დიდი ფინანსური რესურსის მქონე წყაროდან მოხდეს პოლიტიკური პროცესების დაფინანსება უკანონო, თვალთმაქცური გარიგებების გზით, ან პოლიტიკური გავლენების ზემოქმედებით. მით უფრო იმ გარემოების გათვალისწინებით, რომ მაშინაც კი, როდესაც იურიდიულ პირებს ეკრძალებოდათ შემოწირულებების განხორციელება, გამოვლინდა უკანონო პოლიტიკური დაფინანსების არაერთი ფაქტი, რომელიც გაცხადებული საარჩევნო მიზნების მქონე პირებსა და პოლიტიკურ პარტიებთან დაკავშირებული იურიდიული პირების მიერ კანონის გვერდის ავლის გზით, შენიღბული ფორმით, პოლიტიკური სუბიექტების დაფინანსებას უკავშირდებოდა.<sup>22</sup> უკანონო შემოწირულებების განხორციელებაში მხილებული კომპანიების ნაწილი დაფუძნებული იყო ოფშორულ ზონებში და საქართველოში მათ საარჩევნო სუბიექტთან დაკავშირებული პირები წარმოადგენდნენ.<sup>23</sup>

ზემოაღნიშნული რისკების გარდა, აღსანიშნავია ასევე ე.წ. „პოლიტიკური ქველმოქმედების“ ფაქტები, როდესაც სახელმწიფო შესყიდვებში მონაწილე იურიდიული პირები იგებენ ტენდერებს, შემდეგ კი როგორც კომპანიის, ისე საკუთარი და თანამშრომლების სახელით, ფულად თხნებს მმართველ პოლიტიკურ გუნდს სწირავენ. ეს ტენდენცია ვლინდება საქართველოში ჩატარებულ თითქმის ყველა არჩევნებზე.

კიდევ ერთი ფაქტორი, იურიდიული პირებისათვის შემოწირულებების უფლების მინიჭებასთან დაკავშირებით, ერთი წყაროდან მთელი პოლიტიკური პროცესის დაფინანსების და არჩევნების მონოპოლიზაციის რისკებს უკავშირდება. ეს ის შემთხვევაა, როდესაც გაცხადებული საარჩევნო მიზნების მქონე საარჩევნო სუბიექტებმა, საკუთარი პოლიტიკური გეგმები მესამე პირების გამოყენების პარალელურად, თავისივე კომპანიებიდან შეიძლება დააფინანსონ. ისინი შესაძლოა რეალურად ფლობდნენ ათეულობით სამეწარმეო იურიდიულ პირს, რომლებსაც ნომინალური პირის მეშვეობით მართავენ და შენიღბულ ბენეფიციარ მესაკუთრეს წარმოადგენენ.

აღსანიშნავია, რომ იურიდიული პირების მხრიდან როგორც პოლიტიკური პარტიების, ისე ცალკეულ კანდიდატთა დაფინანსება საკმაოდ გავრცელებული პრაქტიკაა (მაგ: იტალია, მალტა, ხორვატია, ჩეხეთი, დანია, ფინეთი, ისლანდია, ირლანდია, ინდოეთი, თურქეთი, უკრაინა, ნიდერლანდები).<sup>24</sup> თუმცა საყურადღებოა ბევრი მნიშვნელოვანი ფაქტორი. უპირველეს ყოვლისა კი ის გამოწვევები, რაც ქვეყანაში თანასწორუფლებიან საარჩევნო გარემოს უკავშირდება და ერთი წყაროდან მთელი პოლიტიკური სისტემის დაფინანსების რისკებს ქმნის. ამ კონტექსტში გასათვალისწინებელია ქვეყნის შიდა პოლიტიკურ-სამართლებრივი მდგომარეობა, ეკონომიკური და სხვა სპეციფიკური გამოწვევები. მით უფრო, როდესაც კორუფციის საკითხებზე მომუშავე არაერთი ავტორიტეტული ორგანიზაციის დასკვნით,

<sup>21</sup> *Falguera E., Jones S., Ohman M., (eds.), Funding of Political Parties and Election Campaigns, A handbook on Political Finance, International IDEA, Stockholm, Sweden, 2014, 368-390.*

<sup>22</sup> ქ. თბილისის სააპელაციო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2012 წლის 17 ივლისის დადგენილება №4/ა-155-12.

<sup>23</sup> ქ. თბილისის სააპელაციო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის, 2012 წლის 11 ივლისის დადგენილება №4/ა-149-12.

<sup>24</sup> The international IDEA Political Finance Database: <<https://www.idea.int/data-tools/world-view/55?st=bpi#rep>> [25.12.2022].

ხშირია სახელმწიფო შესყიდვებში მონაწილე კომპანიების და მათთან პირდაპირ თუ ირიბად დაკავშირებული პირების მხრიდან, მმართველი პოლიტიკური პარტიის სასარგებლოდ შემოწირულობების განხორციელების ფაქტი.

სწორედ უკანონო დაფინანსების რისკებისა და გამონვევების გამო არაერთმა ქვეყანამ დაანწესა აკრძალვა იურიდიული პირების მიერ პოლიტიკური პარტიების დაფინანსებაზე (მაგ: ბელგია, ალბანეთი, ბრაზილია, ესტონეთი, საფრანგეთი, ეგვიპტე, უნგრეთი, ისრაელი, ლატვია, მექსიკა, პოლონეთი, პერუ, ლუქსემბურგი). აღსანიშნავია, რომ ცალკეული ქვეყნების კანონმდებლობით აკრძალულია იურიდიული პირების მიერ პოლიტიკური პარტიების დაფინანსება, თუმცა დაშვებულია ცალკეული კანდიდატის დაფინანსება (მაგ: ესპანეთი, აზერბაიჯანი, გერმანია) და პირიქით, – პარტიების დაფინანსება დაშვებულია, თუმცა აკრძალვა არჩევნებში მონაწილე კანდიდატის დაფინანსებაზე (მაგ: იაპონია, სომხეთი, რუმინეთი).<sup>25</sup>

სამწუხაროდ ეს პრობლემა უკვე ათწლეულებია რჩება გამონვევად, რომელსაც აქტუალურობა არ დაუკარგავს, რასაც იურიდიული პირებისათვის შემოწირულობების განხორციელების უფლების მინიჭებამ უფრო მეტი მასშტაბები შესძინა და ბიზნესი პოლიტიკურ კონიუქტურას დაქვემდებარებულ უფრო მსხვილ შემომწირველად აქცია. ამ თვალსაზრისით, პოლიტიკური კორუფცია არის არა მხოლოდ ფულის პირდაპირ დარიგება, არამედ ეს არის უპირატესობის მქონე, შეღავათიანი პირობების შექმნა კონკრეტულ კომპანიებში, რომლებიც შემდეგ ფულს რჩეული პოლიტიკური პარტიის ანგარიშზე რიცხავენ.

სწორედ ამიტომ, ქართული რეალობის და საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკის გათვალისწინებით მნიშვნელოვანია, კიდევ ერთხელ კარგად შეფასდეს იურიდიული პირებისათვის შემოწირულობების განხორციელების უფლებამოსილების მინიჭების მიზანშეწონილობის საკითხი და ის რისკები, რაც არჩევნების არათანასწორ გარემოში ჩატარებას და დიდი ფინანსური რესურსის მქონე დაინტერესებული ჯგუფების მიერ, პოლიტიკური პროცესის დაფინანსებას შეიძლება უკავშირდებოდეს.

## 6. პოლიტიკური დაფინანსების მონიტორინგის სისტემები საზღვარგარეთის ქვეყნებში

თანამედროვე მსოფლიოში პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების მონიტორინგის და დარღვევებზე რეაგირების მანდატი სხვადასხვა უნებებს აქვს მინიჭებული. უმრავლეს შემთხვევებში ეს ფუნქცია არჩევნების მმართველ ორგანოს აქვს (მაგ: არგენტინა, აზერბაიჯანი, ბრაზილია, კანადა, ჩილე, დომინიკის რესპუბლიკა, მალტა, მექსიკა, განა, ფიჯი. პოლონეთი, პერუ, შვედეთი, ახალი -ზელანდია, ვენესუელა, რუსეთი). ზოგიერთ ქვეყანაში პოლიტიკური დაფინანსების მონიტორინგის ფუნქცია გადანაწილებული აქვთ არჩევნების მმართველ ორგანოს და აუდიტორულ ინსტიტუციას (მაგ: სომხეთი, ხორვატია, ეთიოპია, ინდონეზია, ლიტვა). მაკონტროლებლის მანდატი რიგ შემთხვევებში გადანაწილებულია საარჩევნო ადმინისტრაციას, უმაღლეს აუდიტორულ ორგანოს და სხვადასხვა სამინისტროებს შორის (კამბოჯა, ფინეთი). საარჩევნო ადმინისტრაციასა და სასამართლოს შორის (თურქეთი), საარჩევნო ადმინისტრაციასა და კორუფციის მაკონტროლებელ სპეციალურ სააგენტოს შორის

<sup>25</sup> იქვე.

(უკრაინა, სინგაპური). პარტიების ფინანსური მონიტორინგის პროცესში სხვადასხვა მანდატით ჩართულია სასამართლო (მაგ: ესპანეთში, ლუქსემბურგი, ბურკინა-ფასო)<sup>26</sup>.

საქართველოს მსგავსად, პოლიტიკური პარტიების ფინანსური მონიტორინგის და დარღვევებზე სამართლებრივი რეაგირების ფუნქცია დამოუკიდებელ აუდიტორულ ორგანოს მინიჭებული აქვს მაგალითად ავსტრიაში, ბულგარეთში, ისრაელში, მონღოლეთში, მოროკოში, ტუნისში. უმაღლესი აუდიტორული ორგანოსათვის ამ მანდატის მინიჭება, მისი დამოუკიდებლობის სტატუსითაა განპირობებული. „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის შესაბამისად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური თავის საქმიანობაში დამოუკიდებელია და ემორჩილება მხოლოდ კანონს. დაუშვებელია მის საქმიანობაში ჩარევა, მისი საქმიანობის კონტროლი, ან საქმიანობასთან დაკავშირებით ანგარიშის მოთხოვნა, თუ ეს პირდაპირ არ არის გათვალისწინებული კანონით. აკრძალულია სახელმწიფო აუდიტის სამსახურზე ყოველგვარი პოლიტიკური ზეწოლა, აგრეთვე ნებისმიერი სხვა ქმედება, რომელმაც შეიძლება ხელყოს მისი დამოუკიდებლობა. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური უწყებრივად, ფინანსურად, ფუნქციონალურად და ორგანიზაციულად დამოუკიდებელია.<sup>27</sup>

ცალსახაა, რომ გამჭვირვალობის პრინციპის უგულვებელყოფა და ამით შექმნილი ინფორმაციული ვაკუუმი, პოლიტიკური კორუფციის საფრთხეს ქმნის. ფულის გავლენა არის ერთ-ერთი მთავარი ფაქტორი, რომელიც ხელს უშლის ბევრ ქვეყანას პოლიტიკურ პროცესებში მიაღწიოს დემოკრატიულ იდეალებს. მიუხედავად იმისა, რომ ფული დემოკრატიული პოლიტიკის აუცილებელი ელემენტია, ზოგიერთ პირთა ხელში ის შეიძლება გახდეს პოლიტიკურ პროცესზე შეუსაბამო გავლენის ინსტრუმენტი ამომრჩეველთა მოსყიდვის, ან პოლიტიკურ გადაწყვეტილებებზე ზეგავლენის გზით.<sup>28</sup>

ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, მნიშვნელოვანია, რომ საქართველოში, ჩამოყალიბდეს ინსტიტუციურად დამოუკიდებელი, ძლიერი, მრავალფუნქციური ანტიკორუფციული უწყება, რომელიც კორუფციასთან დაკავშირებულ მრავალმხრივ გამოწვევას ეფეტურად გაუმკლავდება. მართალია, 2022 წლიდან პოლიტიკური დაფინანსების მონიტორინგის ფუნქცია ახლადშექმნილ „ანტიკორუფციულ ბიურო“-ს მიენიჭა, რომელმაც დამოუკიდებელი უწყებაა, თუმცა კვლავაც რჩება სკეფციზიზმი მის ნეიტრალიტეტთან და შეზღუდული მანდატის გამო, ეფეტურ საქმიანობასთან დაკავშირებით.

## 7. დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული ბიუროს მანდატი

პოლიტიკური კორუფცია აზიანებს ჯანსაღ პოლიტიკურ გარემოს, ხელს უშლის ამომრჩეველთა ნების თავისუფლად გამოვლენას, არღვევს საარჩევნო პროცესისი თანასწორობას, რითაც ხელს უწყობს საზოგადოებაში იმედგაცრუებასა და პოლიტიკური გაერთიანებების მიმართ ნდობის დაკარგვას.<sup>29</sup>

<sup>26</sup> *Falguera E., Jones S., Ohman M., (eds.), Funding of Political Parties and Election Campaigns, A handbook on Political Finance, International IDEA, Stockholm, Sweden, 2014, 367-391.*

<sup>27</sup> საქართველოს ორგანული კანონი „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“, მუხლი 3, 26/12/2008

<sup>28</sup> *Ohman M., Introduction to Political finance, Global Commission on Elections, Democracy and Security, 2012, 33.*

<sup>29</sup> *Ohma, M., Political Finance Regulations Around the World, Stockholm: International IDEA, 2012, 48.*

2012 წლიდან, პოლიტიკური დაფინანსების კანონიერების მონიტორინგის ფუნქციას სახელმწიფო აუდიტის სამსახური ახორციელებდა, თუმცა 2022 წლის 30 ნოემბერს, საქართველოს პარლამენტმა „საჯარო დანებსებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონში განსახორციელებელი ცვლილებათა პაკეტი დამტკიცდა, რომლითაც საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – „ანტიკორუფციული ბიუროს“ საქმიანობის მანდატი განისაზღვრა და პოლიტიკური დაფინანსების მონიტორინგის ფუნქციაც სწორედ ანტიკორუფციულ ბიუროს მიენიჭა.<sup>30</sup> აღნიშნული ცვლილება საქართველოსთვის ევროკავშირის წევრობის კანდიდატის სტატუსის მისანიჭებლად ევროკომისიის 12 პუნქტიანი რეკომენდაციების ფარგლებში განხორციელდა. ევროკომისიის მოხსენებით ბარათით განისაზღვრა რეკომენდაციები საქართველოსთვის კანდიდატის სტატუსის მისანიჭებლად, რომელთაგან მეოთხე პუნქტი ანტიკორუფციული რეფორმის აუცილებლობას შეეხება და აღნიშნულია, რომ საქართველომ უნდა გააძლიეროს ანტი-კორუფციული სააგენტოს დამოუკიდებლობა, რომელმაც თავი უნდა მოუყაროს ყველა საკვანძო ანტი-კორუფციულ ფუნქციას. განსაკუთრებით კი, საგულდაგულოდ გადაჭრას მაღალი დონის კორუფციის შემთხვევები. აღჭურვის ახლადდაარსებული სპეციალური საგამოძიებო სამსახური და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სააგენტო იმ რესურსებით, რომლებიც მათ მანდატს შეესაბამება და უზრუნველყოს მათი ინსტიტუციური დამოუკიდებლობა.<sup>31</sup>

პოლიტიკური კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლა, პოლიტიკური დაფინანსების კანონიერების მონიტორინგი, გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა და დარღვევებზე სამართლებრივი რეაგირება ახლადშექმნილი ანტიკორუფციული ბიუროს მანდატში გაერთიანდა, რომელიც აღნიშნული ფუნქციების განხორციელებას 2023 წლის 1 სექტემბრიდან შეუდგება.<sup>32</sup>

მონიტორინგის მანდატი, რომელიც ახლადშექმნილ ანტიკორუფციულ ბიუროს მიენიჭა, კანონით განსაზღვრულ ღონისძიებათა სისტემაა, რომლის მიზანია ხელი შეუწყოს პოლიტიკური დაფინანსების სფეროში კორუფციული რისკის შემცირებას საზოგადოებრივი კონტროლის გაძლიერების გზით. თუმცა კვლავ აქტუალური რჩება ქვეყანაში დამოუკიდებელი, მრავალფუნქციური ანტიკორუფციული სააგენტოს შექმნა, რომელიც ორიენტირებული იქნება როგორც დარღვევების პრევენციაზე, ისე მიენიჭება სამართალდამცავი ფუნქცია და კორუფციული შემთხვევების გამოძიების ექსკლუზიური უფლებამოსილებით იქნება აღჭურვილი.

კორუფციასთან ბრძოლითა და კორუფციის პრევენციით დაკავებული ინსტიტუტების შექმნის ვალდებულება გათვალისწინებულია გაეროს ანტიკორუფციული კონვენციით (UNCAC).<sup>33</sup> უკვე მრავალი წელია, ამ საკითხზე მიუთითებს საქართველოს კორუფციის თემაზე მომუშავე ყველა ავტორიტეტული ადგილობრივი თუ საერთაშორისო ორგანიზაცია, მათ შორის თავის ანგარიშებში ვრცლად მსჯელობენ OECD-ACN<sup>34</sup> და GRECO.<sup>35</sup> საქართველოში

<sup>30</sup> საქართველოს კანონი „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ“ თავი V<sup>2</sup>, პარლამენტის უწყებანი, 44, 11/11/1997 (საქართველოს 2022 წლის 30 ნოემბრის კანონი №2204).

<sup>31</sup> Commission Opinion on Georgia's application for membership of the European Union, Brussels, 17 June 2022, 12.

<sup>32</sup> საქართველოს ორგანული კანონი „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“, პარლამენტის უწყებანი, 45, 21/11/1997 (2022 წლის 1 დეკემბრის ორგანული კანონი №2279)

<sup>33</sup> United Nations Convention Against Corruption (UNCAC), 2003, Article 6.

<sup>34</sup> Fighting Corruption in Eastern Europe and Central Asia. Anti-corruption reforms in Georgia, 4<sup>th</sup> round of monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan, 2016.

ანტიკორუფციული ფუნქციები სხვადასხვა უწყებებზეა გადანაწილებული, თუმცა ქვეყანაში უკვე განხორციელებული რეფორმების კვალდაკვალ მინიშვნელოვანია, შეიქმნას ისეთი ინსტიტუციურად დამოუკიდებელი, ძლიერი ანტიკორუფციული სააგენტო, რომელიც გააერთიანებს ანტიკორუფციული ღონისძიებების ყველა მიმართულებას, ასევე შეითავსებს როგორც გამოძიების, ისე სისხლისსამართლებრივი დევნის წარმოების ფუნქციას.<sup>36</sup>

კორუფციის თემებზე მომუშავე არასამთავრობო ორგანიზაციები მიიჩნევენ, რომ განხორციელებული საკანონმდებლო ცვლილებები ბოლომდე ვერ აკმაყოფილებს ევროკომისიის რეკომენდაციას. მართალია, ანტიკორუფციული ფუნქციების ერთ ინსტიტუციაში მოქცევა პოზიტიურად ფასდება, თუმცა მიიჩნევა, რომ გამოცხადებული რეფორმა არ პასუხობს კორუფციასთან დაკავშირებით ქვეყნის წინაშე არსებულ გამოწვევებს, მითუფრო, რომ ბიუროს არ ენიჭება საგამოძიებო უფლებამოსილება და გამოწვევად რჩება უწყების დამოუკიდებლად ფუნქციონირების საკითხი.<sup>37</sup>

ქვეყანაში დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული ბიუროს არსებობა მნიშვნელოვანია კორუფციის წინააღმდეგ ეფექტური ბრძოლის უზრუნველსაყოფად, თუმცა ახლადშექმნილი უწყების წარმატებული ფუნქციონირებისთვის არსებითია, ანტიკორუფციული საქმიანობის ყველა მიმართულების ერთი სისტემის ფარგლებში თავმოყრა. მათ შორის სამსახურის საგამოძიებო ფუნქციით აღჭურვა და როგორც ადმინისტრაციული ისე სისხლის სამართლებრივი რეაგირების უფლებამოსილების მინიჭება. ამ ფართო, დამოუკიდებელი მანდატის გარეშე სამსახურის მიერ განხორციელებული საქმიანობა იქნება მნიშვნელოვანი, თუმცა შედეგის თვალსაზრისით – არაეფექტური.

## **8. დასკვნა**

ამდენად, ცხადია, რომ პოლიტიკური სუბიექტების დაფინანსება, პოლიტიკური კორუფციის მნიშვნელოვანი წყაროა. მართალია, დიდი ფინანსური რესურსის მქონე პირთა მხრიდან მთელი პოლიტიკური სისტემის დაფინანსების თავიდან აცილების, ამომრჩეველთა ნების ფორმირებაზე გავლენის აღმოფხვრის, პოლიტიკური კორუფციის საფრთხეების პრევენციის მიზნით, საქართველოში მნიშვნელოვანი საკანონმდებლო ცვლილებები განხორციელდა და დეტალურად გაინერა პარტიების დაფინანსების ლეგალური წყაროები, მაგრამ არსებული რეგულაციები ჯერ კიდევ იძლევა კანონით შენიღბული მექანიზმებით და საბიუჯეტო სახსრების გამოყენებით, ამომრჩევლის ნების ფორმირებაზე უკანონო ზემოქმედების შესაძლებლობას. მით უფრო იმ ფონზე, როდესაც იურიდიულ პირებს კანონიერად აქვთ სოლიდური, წლის განმავლობაში 120.000 ლარის ოდენობით პოლიტიკური შემოწირულების განხორციელების უფლება, რაც შესაძლებლობას აძლევს პოლიტიკურ სუბიექტთან დაკავშირებულ კომპანიებს, სასურველი პოლიტიკური პარტიის ანგარიშზე სოლიდური თანხების მობილიზება მოახერხონ. ეს კი ცხადია, აზარალებს და არაკონკურენტულს ხდის

<sup>35</sup> Fourth Evaluation Round Corruption Prevention in Respect of Members of Parliament, judges and prosecutors, Evaluation Report Georgia, Adopted by GRECO at its 74th Plenary Meeting, Strasbourg, 28 November – 2 December, 2016.

<sup>36</sup> OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia, Specialised AntiCorruption Institutions: Review of Models, 2008, 21-24, 31-38.

<sup>37</sup> „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“, ანტიკორუფციული ბიუროს შესახებ კანონის შეფასება, 2 დეკემბერი, 2022.

საარჩევნო გარემოს. ამასთან, ამომრჩეველთა ნებაზე ზემოქმედების რისკებს უფრო ზრდის. ყველა ამ ფაქტორის გათვალისწინებით, არსებითია, რომ იურიდიულ პირებს შეეზღუდოთ შემოწირულების განხორციელების უფლება. მნიშვნელოვანია, უფრო მეტად გაძლიერდეს კანონის გვერდის ავლის გზით პოლიტიკური პროცესების დაფინანსების მონიტორინგის სისტემა, რათა აღმოიფხვრას ერთი წყაროდან პოლიტიკური პროცესების დაფინანსების შესაძლებლობა და პოლიტიკურ სუბიექტებს საარჩევნო კამპანიის თანაბარ პირობებში განხორციელებისთვის ყველა პირობა შეექმნას.

მართალია, 2022 წლის 30 ნოემბერს, ქვეყანაში საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – „ანტიკორუფციული ბიუროს“ საქმიანობის მანდატი განისაზღვრა, მაგრამ აღნიშნული რეფორმა არ მოიცავს მრავალპროფილური, სხვადასხვა ანტიკორუფციული ფუნქციის თავმოყრას ერთი უწყების ფარგლებში. იმის მიუხედავად, რომ ანტიკორუფციული პოლიტიკის შემუშავების კვალდაკვალ, ბიუროს მანდატში გაერთიანდა ისეთი მნიშვნელოვანი მიმართულებები, როგორცაა თანამდებობის პირთა ქონებრივი დეკლარაციების მონიტორინგი, მამხილებლის ინსტიტუტი, პოლიტიკური კორუფცია და სხვა მნიშვნელოვანი სფეროები, მის ეფექტურ ფუნქციონირებასთან დაკავშირებით სკეპტიციზმი კვლავ არსებობს. იმის გამო, რომ ბიუროს არ ექნება დამოუკიდებლად გამოძიებისა და სისხლისსამართლებრივი დევნის განხორციელების შესაძლებლობა, ეჭვქვეშ დგება მაღალი დონის კორუფციის შემთხვევების წინააღმდეგ ეფექტური ბრძოლის შესაძლებლობა.

ამდენად, მნიშვნელოვანია ჩამოყალიბდეს ინსტიტუციურად დამოუკიდებელი, ძლიერი ანტიკორუფციული სააგენტო, რომელიც გააერთიანებს ანტიკორუფციული ღონისძიებების ყველა მიმართულებას, ასევე შეითავსებს როგორც გამოძიების, ისე სისხლისსამართლებრივი დევნის წარმოების ფუნქციას. ასეთი სააგენტოების შტატში იქნებიან როგორც გამოძიებულები, ისე პროკურორები, რათა მაქსიმალურად გამოირიცხოს გამოძიების მიმდინარეობისას დაინტერესებულ პირთა მხრიდან არაჯეროვანი ჩარევის, პროცესის მიუკერძოებლობასა და ობიექტურობასთან დაკავშირებული ყველა რისკი.

საქართველო ანტიკორუფციული რეფორმების თვალსაზრისით, რეგიონში დღესაც ლიდერის პოზიციას ინარჩუნებს, თუმცა „კორუფციის აღქმის ინდექსში“<sup>38</sup> მეტი პროგრესისთვის მნიშვნელოვანია, საქართველომ გააგრძელოს და კიდევ უფრო მეტად გააძლიეროს ანტიკორუფციული რეფორმები. საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკა რეალობას მოარგოს, საზოგადოებაში განამტკიცოს კანონის უზენაესობისა და დემოკრატიული ინსტიტუტების პატივისცემა, რათა კანონი აღქმული იქნას არა ზენოლის იარაღად, არამედ მისი აღსრულება ცხოვრების წესად და საკუთარი უფლებების დაცვის გარანტიად იქცეს.

### ბიბლიოგრაფია:

1. ორგანული კანონი „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ“, 31/10/199.7
2. საქართველოს ორგანული კანონი „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“, 26/12/2008.

<sup>38</sup> „კორუფციის აღქმის ინდექსი“ (CPI), ყოველწლიურად შეიმუშავებს და აქვეყნებს გლობალური ანტიკორუფციული ორგანიზაცია – „საერთაშორისო გამჭვირვალობა.“ ინდექსში ქვეყნები რანგირებულია იმის მიხედვით, თუ რამდენად კორუმპირებულად აღიქმება ამ ქვეყნების საჯარო სექტორები. ინდექსი ყვრდნობა სხვადასხვა საერთაშორისო ორგანიზაციებისა და საკონსულტაციო ჯგუფების კვლევებს. კორუფციის აღქმის ინდექსის რეიტინგში 100 ქულა კორუფციის აღქმის ყველაზე დაბალ, ხოლო 0 ქულა – ყველაზე მაღალ დონეს აღნიშნავს. 2022 წლის კვლევის მიხედვით საქართველო 56 ქულით შეფასდა და 180 ქვეყანას შორის რეიტინგით 41-ე ადგილს იკავებს,

3. საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი, 22/07/1999.
4. საქართველოს კანონი „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ“, 17/10/1997.
5. საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიის დამტკიცების შესახებ საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება №550, 2005 წლის 24 ივნისი.
6. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, „პოლიტიკური დაფინანსების მონიტორინგის მეთოდოლოგია“, 2014.
7. საქართველოს კონტროლის პალატის თავმჯდომარის 2012 წლის 23 იანვრის №10/37 ბრძანება „მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანების ფინანსური ანგარიშის ფორმებისა და მათი შევსების ინსტრუქციის დამტკიცების თაობაზე“.
8. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის, პოლიტიკური პარტიების ფინანსური მონიტორინგის სამსახურის 2012 წლის 9 მაისის გადაწყვეტილება, ა.ა.ი.პ „მოდრობა ა.ლ“-ზე მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ საქართველოს ორგანული კანონის 26<sup>1</sup> მუხლით გათვალისწინებული შეზღუდვების გავრცელების თაობაზე.
9. ქ. თბილისის სააპელაციო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2012 წლის 17 ივლისის დადგენილება №4/ა-155-12.
10. ქ. თბილისის სააპელაციო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის, 2012 წლის 11 ივლისის დადგენილება №4/ა-149-12.
11. თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2012 წლის 8 ივლისის დადგენილება, ადმინისტრაციული სახდელის გამოყენების თაობაზე, საქმე №4/2766-12.
12. თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2012 წლის 10 მაისის დადგენილება ადმინისტრაციული სახდელის დაკისრების თაობაზე, საქმე №3/2211-12.
13. თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის, 2012 წლის 15 მარტის დადგენილება, საქმე №3/1291-12. ამავე საქმეზე თბილისის სააპელაციო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის, 2012 წლის 2 აპრილის დადგენილება, საქმე №4/ა-76-12.
16. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“, ანტიკორუფციული ბიუროს შესახებ კანონის შეფასება, 2 დეკემბერი, 2022.
17. „სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება“ ,2020 წლის საპარლამენტო არჩევნების მონიტორინგის საბოლოო ანგარიში, 34.
18. *Herbert E.A., Shiratori R., (eds), Comparative Political Finance Among the Democracies, Boulder, Colorado: Westview, 1994, 15.*
19. *Amundsen I., Political Corruption, CMI (Chr. Michelsen Institute), U4 Anti Corruption Resource Centre, (U4 Issue 2006:6, 5.*
21. *Ohman M., Falguera E., Jones S., (eds.), Funding of Political Parties and Election Campaigns, A handbook on Political Finance, International IDEA, Stockholm, Sweden, 2014, 366-391.*
22. *Ohman M., Introduction to Political finance, Global Commission on Elections, Democracy and Security 2012, 33.*
23. *Ohman M., Political Finance Regulations Around the World./Stockholm: International IDEA, 2012,48.*
24. Commission Opinion on Georgia's application for membership of the European Union, Brussels, 17 June 2022,12.
26. Fighting Corruption in Eastern Europe and Central Asia. Anti-corruption reforms in Georgia / 4<sup>th</sup> round of monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan, 2016.
27. Fourth Evaluation Round Corruption Prevention in Respect of Members of Parliament, judges and prosecutors, Evaluation Report Georgia, Adopted by GRECO at its 74th Plenary Meeting, Strasbourg, 28 November – 2 December, 2016.
29. GRECO (Group of States Against Corruption) Evaluation Report on Georgia on Incriminations, Strasbourg, 2011 <https://rm.coe.int/16806ca044> [24.02.2023].

30. Venice Commission and OSCE/ODIHR – Joint Opinion on the Draft Election Code of Georgia, Strasburg, 2011 [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2011\)094-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2011)094-e), [24.02.2023].
31. OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia, Specialised Anti-Corruption Institutions: Review of Models, 2008, 21-24, 31-38.
32. The Global Coalition Against Corruption – Transparency International, Global Corruption Report, Political Corruption, 2004, 11.
33. United Nations Convention Against Corruption (UNCAC), 2003, Article 6.
34. The international IDEA Political Finance Database: <<https://www.idea.int/data-tools/world-view/55?st=bpi#rep>> [25.12.2022].
35. *Кабанов П.А.*, Политическая Коррупция в России: Понятие, Сущность и Основные Формы Проявления, №10, 2002, 33.
36. *Шабалин В.А.*, Политика и Преступность, Государство и Право, №4, 1994, 44.