

კარბი მმართველ- ობის გზამკვლევი

No. 03

კორუფციასთან ბრძოლის
პოლიტიკა და სააგენტოები



თავდაცვის სექტორის
კეთილსინდისიერების ცენტრი

თავდაცვის სექტორის კეთილსინდისიერების ცენტრი

თავდაცვის სექტორის კეთილსინდისიერების ცენტრი (CIDS) ხელს უწყობს კეთილსინდისიერებას, კორუფციის წინააღმდეგ მიმართულ ღონისძიებებს და კარგ მმართველობას თავდაცვის სექტორში. ნორვეგიელ და საერთაშორისო პარტნიორებთან თანამშრომლობის გზით ცენტრი ცდილობს აამაღლოს კომპეტენცია, ინფორმირებულობა და უზრუნველყოს პრაქტიკული საშუალებები კორუფციის რისკების შესამცირებლად. CIDS-ი ნორვეგიის თავდაცვის სამინისტროს მიერ შეიქმნა 2012 წელს.

წინამდებარე ბუკლეტში გამოთქმული აზრები ეკუთვნის ავტორს და არ გამოხატავს ნორვეგიის თავდაცვის სამინისტროს პოზიციას და არ უნდა მიეკუთვნოს ამ უკანასკნელს.

ავტორების შესახებ

ფრანცისკო კარდონა CIDS-ის ასოცირებული საერთაშორისო ექსპერტია. იგი სახელმწიფო სამსახურის და საჯარო ადმინისტრაციის რეფორმების დაგეგმარების და შეფასების, ადმინისტრაციული სამართლის და მართლმსაჯულების, ანტი-კორუფციული პოლიტიკის და ინსტიტუციური აღმშენებლობის აღიარებული ექსპერტია. მისი სამუშაო გამოცდილება მშობლიურ ესპანეთში დაიწყო, სადაც კარიერულ წინსვლას მიაღწია სახელმწიფო სამსახურში, შემდეგ გადავიდა საერთაშორისო ორგანიზაციებში, რო-

გორიცაა ეუთო, პროგრამა SIGMA, სადაც 15 წლის განმავლობაში საჯარო მმართველობის უფროს პოლიტიკურ ანალიტიკოსად იმუშავა. SIGMA-ში ყოფნისას კონსულტაციებს უწევდა 25-მდე გარდამავალი და განვითარებადი ეკონომიკის ქვეყანას აღმოსავლეთ ევროპაში, აფრიკაში, ლათინურ ამერიკაში და კარიბის რეგიონში. მას იურიდიული განათლება აქვს (ვალენსიის უნივერსიტეტი, 1976 წ.) და რამოდენიმე ხარისხის მფლობელია საჯარო ადმინისტრაციაში.

წინასიტყვაობა

კარგი მმართველობის გზამკვლევი

კარგი მმართველობის გზამკვლევი წარმოადგენს მცირე ბუკლეტების სერიას, რომელთაგან თითოეული განიხილავს თავდაცვის სფეროში კარგ მმართველობასთან დაკავშირებულ კონკრეტულ თემას. მოცემული ფორმატი საშუალებას იძლევა ზედმეტი გამარტივების გარეშე გაგვიადვილოს ისეთი თემების შესახებ კითხვა, რომლებიც თავისი არსით მრავალნაწიანი და ზოგჯერ ტექნიკურიცაა. ამასთან ერთად აღსანიშნავია, რომ გზამკვლევები დანერილია არასპეციალისტებისთვის და არ ითხოვს პროფესიულ ცოდნას რომელიმე კონკრეტულ სფეროში. მათი წაკითხვა შეიძლება მიზანშეწონილი იყოს მათთვის, ვისაც აინტერესებს თავდაცვის სფეროში - ან უფრო ზოგადად საჯარო სფეროში - კარგ მმართველობასთან პირდაპირი კავშირის მქონე ერთი, ან მეტი საკითხი. მათი გამოყენება ასევე შეიძლება საგანმანათლებლო მიზნებისთვისაც.

თავდაცვის სექტორის კეთილსინდისიერების ცენტრი (CIDS) არის ნორვეგიის თავდაცვის სამინისტროსთან არსებული კომპეტენციის ცენტრი. იგი აქტიურ როლს თამაშობს ნატო-ს კეთილსინდისიერების ამალგების პროგრამაში. მისი მანდატი ითვალისწინებს მუშაობას, როგორც ეროვნულ ასევე საერთაშორისო დონეზე, მათ შორის პროექტებს, კურსებს და კომპეტენციის და პოტენციალის ამალგებას. კეთილსინდისიერების მეთოდურად ხელშეწყობის მთავარი გამომწვევი მიზეზი არის

მცდელობა შევამციროთ კორუფციის და სხვა არაეთიკური ქცევის გამოვლინებები და იმავდროულად გავზარდოთ გამჭვირვალობა და ანგარიშგაღებულება. ამრიგად მოხდება კარგი მმართველობის ჩამოყალიბება დემოკრატიისა და კანონის უზენაესობის ჩარჩოებში. აღნიშნული ძალისხმევების გადამწყვეტია საჯარო მოხელეთა პირადი და პროფესიული კეთილსინდისიერება და მაღალი ეთიკური სტანდარტები.

გზამკვლევი, *კორუფციასთან ბრძოლის პოლიტიკა და სააგენტოები*, დაინერა ფრანცისკო კარდონას ავტორობით, ხოლო მისი რედაქტორია ინგრიდ ბუსტერუდი. მინდა მათ მადლობა გადავუხადო შთამაგონებელი ძალისხმევებისთვის.

ჩვენ მუდამ მივესალმებით კომენტარებს და გამოხმაურებებს კარგი მმართველობის გზამკვლევებთან დაკავშირებით (cids@ifs.mil.no). CIDS-ის შესახებ დამატებითი ინფორმაცია შეგიძლიათ მოიძიოთ ვებსაიტზე: www.cids.no.



ბარდ ბრედრეზ კნუსენი
დირექტორი

სარჩევი

შესავალი.....	3
რას წარმოადგენს კორუფციასთან ბრძოლის სააგენტო?	4
ფუნქციები, უფლებამოსილებები და პასუხისმგებლობა	5
წარმატების ფაქტორები	7
კორუფციასთან ბრძოლის სააგენტოების ტიპოლოგია და მოდელები	14
ჩახშობასა და პრევენციას შორის არჩევანის დილემა	18
კორუფციასთან ბრძოლის პოლიტიკის ინსტიტუციონალიზაციის გაკვეთილები	21
დასკვნები	24

შესავალი

კორუფცია საზოგადოებაში ღრმად ჩაბუდეულ მანკიერებათა და მმართველობის გადაუნყვეტელ პრობლემათა მიმანიშნებელი სიმპტომია, რომლებიც ეფექტური და ანგარიშვალდებული სახელმწიფოს მშენებლობის პროცესის არასრულყოფილებიდან მომდინარეობს.¹ იგი მომასწავებელია მმართველობის სუსტი ინსტიტუტების, პოლიტიკური ელიტის მხრიდან სახელმწიფო რესურსების მართვის უუნარობის და, თანაც, თუკი კორუფცია სისტემურია, იგი აგრეთვე შეიძლება წარმოადგენდეს ქვეყნის უსაფრთხოების წინააღმდეგ მიმართულ მთავარ საფრთხეს. იგივე ინსტიტუციური სისუსტეები, რომლებიც კორუფციას წარმოშობს ასევე შეიძლება უარყოფითად მოქმედებდნენ ეროვნულ და საერთაშორისო უსაფრთხოებაზე. კორუფცია სახელმწიფო ხაზინისათვის მაღალი ეკონომიკური დანაკარგების გამომწვევია და ეკონომიკური განვითარების მთავარი შემაფერხებელი. მას დამანგრეველი გავლენა აქვს საზოგადოებრივ სტრუქტურებზე. კორუფცია ანადგურებს სოციალურ ნდობას საზოგადოებრივი ინსტიტუტებისადმი და სახელისუფლებო სტრუქტურებისადმი.

წინამდებარე პუბლიკაცია განიხილავს კორუფ-

ციასთან ბრძოლის სხვადასხვა პოლიტიკის ინსტიტუციონალიზაციას კორუფციასთან ბრძოლის სპეციალიზირებული ორგანიზაციების, ან სააგენტოების მეშვეობით, რომელთა რიცხვი ბოლო წლებში გაიზარდა მრავალ ქვეყანაში, განსაკუთრებით საერთაშორისო ორგანიზაციების გავლენით და საერთაშორისო ხელშეკრულებების გამო, რომლებიც კორუფციის პრევენციის და მასთან ბრძოლის ინსტრუმენტებს წარმოადგენს. ბოლოდროინდელი მონაცემებით კორუფციასთან ბრძოლის სააგენტოების (კბს-ების) რიცხვმა მსოფლიოს მასშტაბით დაახლოებით ასი ერთეული შეადგინა. გაერთიანებული ერების კონვენცია კორუფციის წინააღმდეგ (UNCAC), რომელიც მიღებულ იქნა გაეროს გენერალური ასამბლეის მიერ 2003 წლის 31 ოქტომბერს კვლავ აღიარებულია, როგორც კბს-ების შესახებ ყველაზე გავლენიანი საერთაშორისო კონვენცია.

¹ OECD, 2007; "Policy Paper and Principles on Anti-Corruption: Setting an Agenda for Collective Action". Paris: OECD-DAC Publishing. [ეთგო, 2007; „კორუფციასთან ბრძოლის საპროგრამო დოკუმენტი და პრინციპები: კოლექტიური ძალისხმევის დღის წესრიგი“. პარიზი: გამომცემლობა OECD-DAC Publishing.] იხილეთ ბმულზე: <http://www.oecd.org/dac/governance-peace/governance/docs/39618679.pdf>

რას წარმოადგენს კორუფციასთან ბრძოლის სააგენტო?

კორუფციასთან ბრძოლის სააგენტო (კბს) შეიქმნა განისაზღვროს, როგორც დამოუკიდებელი ინსტიტუტი, რომელიც აღმასრულებელი ხელისუფლების ინსტიტუტებთან მიახლოებული ფუნქცია აქვს, რომლის უმთავრესი დანიშნულებაა ქვეყნის კორუფციასთან ბრძოლის სტრატეგიის აღსრულებისკენ მიმართული ყველა ძალისხმევის კოორდინაცია და, ამასთანავე, უკუკავშირის უზრუნველყოფა აღნიშნული სტრატეგიის გადახალისების და გაუმჯობესების მიზნით. კორუფციასთან ბრძოლის სააგენტოს პროფესიული ავტონომიის და ინსტიტუციური დამოუკიდებლობის შესანარჩუნებლად და, ამასთან ერთად, მისი პროფესიული ანგარიშვალდებულების და დროთა განმავლობაში შეფასების უზრუნველყოფის მიზნით გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს, თუ როგორაა მოწყობილი სააგენტო და რა ადგილი უჭირავს მთლიან სამთავრობო სტრუქტურაში. სააგენტოს მოწყობის ხარვეზებმა და მისი ფუნქციონირებისა და შედეგულმა ნაკლოვანებებმა შეიძლება მიგვიყვანოს სააგენტოს უსარგებლობამდე.

აღნიშნული განსაზღვრება მრავალთაგან ერთ-ერთია, თუმცა ხაზი უნდა გაესვას, რომ კორუფციასთან ბრძოლის სააგენტოს ორ ძირითად შემადგენელ ელემენტს წარმოადგენს მისი ფუნქციები (კომპეტენციები და უფლებამოსილებები) და მის მიერ დაკავებული ადგილი, რაც ის ორი ცვლადია, რომლებიც ყველგან გასდევს ამგვარი სააგენტოების ნაირ-ნაირ განსაზღვრებას და სხვადასხვა

ქვეყანაში მიღებულ მოდელს. როგორც ვხედავთ, სხვადასხვა ქვეყანაში მოქმედებს კორუფციასთან ბრძოლის სააგენტოების განსხვავებული მოდელები გამომდინარე მათი ფუნქციებიდან, იურისდიქციიდან და ანგარიშვალდებულების დადგენილი სქემებიდან.²

² OECD, 2013; "Specialised Anti-corruption Institutions: Review of Models". Paris: OECD Publishing. [ეთგო, 2013; „კორუფციასთან ბრძოლის სპეციალიზირებული ინსტიტუტები: მოდელების განხილვა“. პარიზი: გამომცემლობა OECD-DAC Publishing.] იხილეთ ბმულზე: <http://www.oecd.org/corruption/acn/specialisedanti-corruptioninstitutions-reviewofmodels.htm>

ფუნქციები, უფლებამოსილებები და პასუხისმგებლობა

კორუფციასთან ბრძოლის სააგენტოების მთავარი და ყველაზე გავრცელებული ფუნქციებია:

1. კორუფციასთან ბრძოლის პოლიტიკის-ნინადადებების შეტანა
2. კორუფციის პრობლემის კვლევაზე დაყრდნობით კოორდინაციის, მონიტორინგის და ცოდნის დაგროვების უზრუნველყოფა
3. კორუფციის პრევენცია
4. ცნობიერების ამაღლება და საგანმანათლებლო მუშაობა კორუფციასთან ბრძოლის დარგში
5. კორუფციის სავარაუდო შემთხვევების გამოძიება
6. კორუფციული დანაშაულის სამართლებრივი დევნა

სხვადასხვა ქვეყანაში შეიძლება შეგვხვდეს ამ ფუნქციათა სხვადასხვაგვარი კომბინაცია. ზოგი კბს-ები უპირატესობას პრევენციულ ფუნქციებს ანიჭებს გამოძიების და სამართლებრივი დევნის ფუნქციებისგან განსხვავებით. სხვებს საპირისპირო მოდელი აქვთ არჩეული. ჩვეულებრივ კბს-ის ფუნქციები მოიცავს კორუფციასთან ბრძოლის სტრატეგიების და სამოქმედო გეგმების შემუშავებასა და კოორდინირებას, კორუფციასთან ბრძოლის ზომების განხორციელების და მათი ქმედითობის და ეფექტურობის შეფასების პროცესების მონიტორინგსა და კოორდინირებას. კორუფციის პრობლემის კვლევა მიგვანიშნებს, თუ რამდენ-

ნად ფართოდაა გავრცელებული კორუფცია კონკრეტულ ქვეყანაში და რომელ სფეროებს აზარალებს იგი ყველაზე მეტად. კბს-ები კორუფციასთან ბრძოლის სხვადასხვა პოლიტიკის და პრაქტიკის დარგში საერთაშორისო თანამშრომლობის და გამოცდილების გაცვლის საკონტაქტო სტრუქტურებს წარმოადგენს.

კორუფციის პრევენციაც, ზოგადად, კბს-ების ჩვეული მოვალეობაა. კორუფციის პრობლემის პრევენცია რთული წამოწყებაა. იგი ჩვეულებრივ მოიცავს მრავალ ღონისძიებას, ან სინქრონული, თუ თანმიმდევრული ქმედებების წყებას, რომლებიც ითხოვს საგულისყურო კოორდინაციას მათი თანმიმდევრულობის და ეფექტურობის უზრუნველსაყოფად. ამგვარი ღონისძიებები შეიძლება გულისხმობდეს საჯარო თანამდებობის პირთა კეთილსინდისიერების ხელშეწყობასა და დაცვას, მათ შორის მართლმსაჯულების ორგანოთა მუშაკების და პოლიტიკური პარტიების დამფინანსებელი პირებისაც. კეთილსინდისიერების დაცვა შეიძლება მოიცავდეს ინტერესთა კონფლიქტების რეგულირებას, რაც, სახელდობრ, ხორციელდება მოთხოვნათა შესრულების შემონეშებით და საჯარო მოხელეთა, მათ შორის, არჩევითი თანამდებობების პირთა ქონებრივი დეკლარაციების აღრიცხვიანობის და ეკონომიკური ინტერესების გამომზეურების მეშვეობით. პრევენციული პოლიტიკა შეიძლება მოიცავდეს კონკრეტული დარგების ან საქმიანობის სიღრმისეულ შეფასებას, როგორცაა სახელმწიფო შესყიდვები, ადმინისტრაციული პროცედურე-

ბი, საჯარო ინტერესის მქონე ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა და კორუფციის რისკების შეფასება კერძო სექტორში.

ცნობიერების ამაღლება და საგანმანათლებლო მუშაობა კორუფციასთან ბრძოლისას ძირითადად მოიცავს კეთილსინდისიერების მხარდაჭერ საქმიანობას, მათ შორის იმგვარი სასწავლო-საგანმანათლებლო ღონისძიებების ჩატარებას, რომლებიც გათვლილია კონკრეტულ სოციალურ ჯგუფებსა, თუ დარგებზე. აღნიშნული შეიძლება აგრეთვე გულისხმობდეს პარტნიორობას სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებთან.

კორუფციასთან ბრძოლის ფარგლებში წარმოებული გამოძიებები შეიძლება პრობლემური აღმოჩნდეს კბს-თვის, რადგან სისხლის სამართლის გამოძიებებს ჩვეულებრივ აწარმოებენ პოლიციის, სასამართლო გამოძიების, ანდა პროკურატურის სამსახურები. საჯარო ხელმძღვანელ პირთა გადანყვეტილების და მათ მიერ სახელმწიფო სახსრების განკარგვის გამოძიება და შემოწმება, როგორც წესი, შიდა კონტროლის სტრუქტურებს და გარე აუდიტის სამსახურებს ეკისრება. კორუფციასთან ბრძოლის სააგენტოების მიერ საგამოძიებო უფლებამოსილების გამოყენება შეიძლება ზემოთაღნიშნული სტრუქტურების კომპეტენციებთან კონფლიქტში შევიდეს და დაუსრულებელი დავა წარმოშვას როლებისა და პასუხისმგებლობების თაობაზე. არ არსებობს კონსენსუსი

იმის თაობაზე უნდა ჰქონდეს, თუ არა კბს-ებს იმგვარი უფლებამოსილება, რომელიც შეაძლებინებს მათ პოლიციის, პროკურატურის, ან ფინანსური აუდიტორების სამოქმედო არეალში შეჭრას. ამისდა მიუხედავად კორუფციასთან ბრძოლის ზოგი სააგენტო სარგებლობს საგამოძიებო უფლებამოსილებით გარკვეულ კონკრეტულ სფეროებში (მაგ. წინასწარი გამოძიების ჩატარება მოქალაქეთა საჩივრებზე, ან საჯარო ინსტიტუტების თანამშრომელთა მხრიდან მამხილებლობაზე რეაგირების დროს, პროკურატურისათვის საქმის გადაგზავნამდე იმის დასადგენად არსებობს, თუ არა სისხლის სამართლის დანაშაულის ნიშნები).

აგრეთვე პრობლემატურია, თუ სამართლებრივ დევნას კორუფციასთან ბრძოლის ფარგლებში მივანდობთ კბს-ს, რადგან პრინციპში სახელმწიფო ინტერესების დაცვა სისხლის სამართლებრივი დევნის დროს სახელმწიფო პროკურატურის პასუხისმგებლობაა. დანაშაულის მსხვერპლებსაც შეიძლება აგრეთვე ჰქონდეთ სარჩელის აღძვრის უფლება და გაუგებარია კბს-თვის სისხლის სამართლის პროცედურაში იგივე უფლებების მინიჭება თუ შესძენს პროცესს რაიმე ღირებულებას. მეორეს მხრივ, ალბათ მიზანშეწონილი იქნებოდა კბს-ები ჩართულიყო კორუფციაში ექვმიტანილი მოხელეების წინააღმდეგ სამართლებრივ დევნაში იმ შემთხვევაში, თუ პროკურატურა გამოიტანდა საქმის დახურვის გადანყვეტილებას არასაკმარისი მტკიცებულებების გამო.

წარმატების ფაქტორები

საერთაშორისო კონვენციების, გამორჩეულად კი UNCAC-ის (მუხლი 6) და ევროსაბჭოს კორუფციის შესახებ სისხლის სამართლის კონვენციის (მუხლი 20) თანახმად კბს-ებზე ვრცელდება შემდეგი სტანდარტები:

- დამოუკიდებლობა
- სპეციალიზაცია
- პროფესიული ცოდნა და უნარები
- ადეკვატური რესურსები და თანამშრომელთა შტატის რაოდენობა

დამოუკიდებლობა არსებობს სხვადასხვა ხარისხში. კონკრეტული კბს-ები შეიძლება სარგებლობდნენ დამოუკიდებლობის ძალზე მაღალი ხარისხით, ანდა ჰქონდეთ დამოუკიდებლობის შედარებით დაბალი ხარისხი გამომდინარე მათთვის დაკისრებული ფუნქციებიდან. დამოუკიდებლობა გულისხმობს მიუკერძოებლობას გადაწყვეტილების მიღებისა და ქმედებების აღსრულებისას ყოველგვარი გარე ჩარევის გარეშე, განსაკუთრებით, თუ საქმე ეხება საგამოძიებო ქმედებებს. სხვა გარანტიებთან ერთად, აღნიშნული გულისხმობს დაცვას პოლიტიკური ჩარევებისგან და ნებისმიერი უმართებულო ზეწოლისგან. ამრიგად დამოუკიდებლობა ის ღირებულებაა, რომლის მიღწევა შეუძლებელია კორუფციასთან ბრძოლის პოლიტიკური ნების სისუსტის, ან არ არსებობის პირობებში. იმ შემთხვევაში, თუკი კბს-ის მთავარი პასუხისმგებლობა გამოიხატება საგანმანათლებლო, ცნობიერების ამაღლების საქმიანობაში, ანდა გარკვეული შეზღუდული

რაოდენობის პრევენციული ზომების გატარებაში მისი დამოუკიდებლობის ხარისხი, თუ არ ჩავთლით სახელმწიფო სამსახურის ზოგად პროფესიულ ავტონომიას, შედარებით დაბალი იქნება. იგივე შეიძლება ითქვას პოლიტიკის ანალიზის და პოლიტიკური რეკომენდაციების ფუნქციებზე. რაც უფრო მეტი ფუნქცია აქვს კბს-ს გამომძიების და კანონის აღსრულების მიმართულებით, მით უფრო მეტი დამოუკიდებლობა სჭირდება მას.

სპეციალიზაცია ნიშნავს, რომ კანონი უდგენს სააგენტოს ფოკუსირებულ, კონკრეტულ მანდატს და მისი თანამშრომლებიც შესაბამისად ფლობენ პროფესიულ სპეციალიზაციას. თანამშრომელთა კოლექტივი მთლიანობაში უნდა ფლობდეს ყველა შესაბამის უნარს, რომლებიც საჭიროა კბს-ის მანდატის, თუ მისი ის აღსასრულებლად. სპეციალიზაცია ევროსაბჭოს კორუფციის შესახებ სისხლის სამართლის კონვენციის (20-ე მუხლის) უპირველესი მოთხოვნაა, მაგალითად, კანონის აღმასრულებელი ორგანოების არსებობა, როგორცაა კორუფციასთან ბრძოლაში სპეციალიზირებული პროკურორები. განვითარებულ ქვეყნებში სპეციალიზაციას ხშირად უზრუნველყოფენ კანონის აღსრულების არსებული ორგანოების სისტემაში მომუშავე კონკრეტული პირებისთვის, ანდა სტრუქტურული ერთეულებისთვის კორუფციასთან ბრძოლის ამოცანების მინიჭებით. განვითარებად და გარდამავალი

ეკონომიკის ქვეყნებში, სადაც კორუფცია სერიოზულ პრობლემას წარმოადგენს და დონორების მონაწილეობა უფრო ხშირია, შეინიშნება კორუფციასთან ბრძოლის ცალკე არსებული სტრუქტურების შექმნის ტენდენცია მათი სპეციალიზაციის უკეთ უზრუნველყოფის მიზნით.

ზოგადად, იმისთვის რათა კორუფციასთან ბრძოლის სპეციალიზირებულმა ორგანომ, რომელიც მიმართულია კორუფციასთან აქტიურ ბრძოლაზე, განსაკუთრებით კი, კორუფციასთან ბრძოლაში სპეციალიზირებულმა პროკურატურამ, წარმატებულად იფუნქციონიროს, მას უნდა ჰქონდეს სულ მცირე შემდეგი შესაძლებლობები: უპირველეს ყოვლისა, მას მართებს სპეციალიზაცია და ყურადღების გამახვილება სერიოზულ დანაშაულზე, ხოლო მცირე კორუფციული გადაცდომები უნდა მიანდოს პროკურატურის ჩვეულებრივ ორგანოებს. მეორე, კბს-ებმა უნდა იმოქმედონ მჭიდრო კავშირში პოლიციის დანაყოფთან, რომელიც სპეციალიზირებულია რთულ ეკონომიკურ და ფინანსურ დანაშაულში და აქვს წვდომა სხვადასხვა ტიპის შესაბამის პროფესიულ ცოდნასა და უნარებზე, კერძოდ, კავშირი აქვს ფინანსთა სამინისტროსა და აუდიტორულ ინსტიტუტებში მომუშავე აუდიტორებსა და სხვა პროფესიონალებთან. მესამე, მოსამართლეებსაც უნდა ჰქონდეთ პროკურატურის შესაბამისი სპეციალიზაციის დონე. მეოთხე, კბს-ის და სპეციალიზირებული მოსამართლეების იურისდიქცია სრულიად ეროვნული უნდა იყოს და მოიცავდეს ქვეყნის მთელ ტერიტორიას გამონაკლისების გარეშე. მეხუთე, სისხლის სამართლის კოდექსში კორუფციასთან დაკავშირებული ქმედებების აღწერილობა უნდა იყოს მკაფიო და არაორაზროვანი (იხილეთ ქვემოთ), ხოლო სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსი უნდა იყოს თანაბარზომიერი. მეექვსე, კორუფციასთან ბრძოლაში სპეციალიზირებული პროკურორების ანგარიშვალდებულების სქემა, ქვემოდან ზემოთ ვერტიკალზე გენერალური პროკურორის დონემდე, უნდა იყოს ნათელი და პრაქტიკული თვალსაზრისით ქმედითი. პროკურორების პროფესიული დამოუკიდებლობა საკმარისად დაცული უნდა იყოს

კანონმდებლობით და აუცილებელია, რომ მათ ჰქონდეთ საგამოძიებო უფლებამოსილებანი და სარგებლობდნენ მტკიცებულებათა შეგროვების ეფექტური საშუალებებით, როგორცაა ფარული გამოძიება, ფარული მიყურადება, წვდომა საბანკო ანგარიშებზე და მონეტა დაცვის ქმედითი ზომები.

მიუხედავად ზემოთაღწერილი სტანდარტების არსებობისა, რაზეც დამოკიდებულია კბს-ების წარმატებული ფუნქციონირება, ამ ინსტიტუტების მდგრადობის გარანტია მაინც არ არსებობს. ბევრი ქვეყანა დგას სერიოზული სირთულეების წინაშე ამ საერთაშორისო სტანდარტების აღსრულების ნაწილში პოლიტიკური, თუ სხვა მიზეზების გამო. კორუფციის პრევენცია და კონტროლი არის პოლიტიკური პროცესი, რომელსაც აწარმოებენ სამთავრობო და არასამთავრობო ორგანიზაციები და, რომელიც ბევრწილად დამოკიდებულია კომპეტენციებზე, რომლებიც მიზნად ისახავს კორუფციის სიხშირის და მასშტაბის შემცირებას. აღნიშნული პროცესები საჭიროებენ წარმმართველი პრინციპების და ინსტრუმენტების მთელი კომპლექსის გამოყენებას. კორუფციის პრობლემის გაკონტროლების მცდელობები მოითხოვს აღმკვეთი და პრევენციული მიდგომების კომპლექსურ ნაზავს, სტიმულებს და შეზღუდვებს, კეთილსინდისიერების შიდა და გარე სტანდარტებს, პროცედურულ, ინსტიტუციურ, სტრუქტურულ და საგანმანათლებლო ზომებს, ურთიერთდაკავშირებულ საკონტროლო მექანიზმებს და აგრეთვე აღსრულებად კანონებს, ეთიკურ პრინციპებს და მორალურ ორიენტირებს.

სტანდარტების დამდგენმა საერთაშორისო სახელმწიფო და კერძო ორგანიზაციებმა ძალისხმევა არ დაიშურეს აღნიშნული პრინციპების და ინსტრუმენტების ხელშეწყობისა და ჰარმონიზაციისათვის ევროპისა და მთელი მსოფლიოს მასშტაბით სინერჯის შექმნის მიზნით. ამისდა მიუხედავად, იმისთვის რათა ყველა აღნიშნულმა ელემენტმა შეძლოს ფუნქციონირება, როგორც კეთილსინდისიერების სრულფასოვანმა სისტემამ, აუცილებელია ეროვნულ დონეზე არსებობდეს პოლიტიკური ნება და ხელისუფლების მზაობა. როგორც ყოველთვის,

გადამწყვეტი ფაქტორია კარგი და საქმის ერთ-გული ხელმძღვანელობის არსებობა.

კბს-ში იმთავითვე ჩადებული აზრი განაპირობებს მის მომავალ წარმატებას. ხელისუფლების მიერ კბს-ის შექმნის გადაწყვეტილებას სხვადასხვა მიზეზები უდევს ხოლმე საფუძვლად. არაერთ ქვეყანაში, რომლებიც, როგორც წესი, ეთგო-ს წევრები არ არიან, კბს-ების შექმნა მოხდა საერთაშორისო და ქვეყნისშიდა ზენოლის შედეგად UNCAC-ის 6-ე მუხლის აღსასრულებლად.

UNCAC მუხლი 6: კორუფციის პრევენციის ორგანო ან ორგანოები

1. თითოეული წევრი სახელმწიფო, საკუთარი სამართლებრივი სისტემის ფუნდამენტური პრინციპების შესაბამისად, კორუფციის პრევენციის მიზნით უზრუნველყოფს ორგანოს, ანდა მიზანშეწონილობიდან გამომდინარე, ორგანოების არსებობას შემდეგი ზომების გამოყენებით, როგორცაა:

(ა) წინამდებარე კონვენციის 5-ე მუხლით განსაზღვრული პოლიტიკის აღსრულებით და, მიზანშეწონილობიდან გამომდინარე, აღნიშნული პოლიტიკის აღსრულების ზედამხედველობით და კოორდინირებით;

(ბ) კორუფციის პრევენციაზე ცოდნის გაზრდით და გავრცელებით.

2. თითოეული წევრი სახელმწიფო ვალდებულია უზრუნველყოს ამ მუხლის ნაწილ 1-ში მოხსენიებული ორგანოს, ან ორგანოების აუცილებელი დამოუკიდებლობა, საკუთარი სამართლებრივი სისტემის ფუნდამენტური პრინციპების შესაბამისად, რათა შეაძლებინოს აღნიშნულ ორგანოს, ან ორგანოებს აღსასრულოს საკუთარი ფუნქციები ეფექტურად და უმართებულო ჩარევის გარეშე. აუცილებელია უზრუნველყოფილი იყოს საჭირო მატერიალური რესურსები და სპეციალიზირებულ თანამშრომელთა შტატი და ამასთან ერთად ამ თანამშრომელთა შესაბამისი მომზადება, რაც მათ სჭირდებათ საკუთარი ფუნქციების შესასრულებლად.

3. თითოეულმა წევრმა სახელმწიფომ გაერთიანებული ერების გენერალურ მდივანს უნდა შეატყობინოს იმ ორგანოს, ან ორგანოების სახელწოდება და მისამართი, რომლებსაც შეუძლია გაუწიოს დახმარება სხვა წევრ ქვეყნებს კორუფციის პრევენციის კონკრეტული ზომების შემუშავებასა და განხორციელებაში.

UNCAC-ის ზემოთ განხილული დებულების აღსრულებას შეიძლება მრავალნაირი მოტივაცია ამოძრავებდეს, როგორცაა ხელისუფლების ვალდებულება რეაგირება მოახდინოს კორუფციულ სკანდალებზე, სახელმწიფო ინსტიტუტებისადმი ნდობის კრიზისზე, ანდა საზოგადოების მიერ პოლიტიკური ელიტის რწმენის დაქვეითებაზე.

მიუხედავად იმისა, თუ რასთან გვაქვს საქმე, მნიშვნელოვანია, რომ კორუფციასთან ბრძოლის ძალისხმევა განიხილებოდეს მმართველობის უფრო ვრცელ კონტექსტში – მათ შორის მმართველობის რეფორმის ჩათვლით – და გაცნობიერებული იყოს, რომ რეფორმაზე პასუხისმგებლობა არის იმათ ხელში, ვისაც აქვს ლეგიტიმურობა და გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილება სახელმწიფოს კეთილსინდისიერების ჩარჩოს გაძლიერების პროცესის სამართავად. ამგვარი ლეგიტიმურობის უზრუნველყოფა შეუძლიათ მხოლოდ ამომრჩეველთა მიერ არჩეულ პოლიტიკურ წარმომადგენლებს. პოლიტიკურად აღსრულებადი სტრატეგიების, ან რეფორმის განხორციელების გზების დადგენა ძალზე რთულია, განსაკუთრებით უცხოელი დამკვირვებლებისათვის, ამავედროულად ეროვნული ხელისუფლებისათვის სირთულეს წარმოადგენს ადგილობრივი გავლენიანი ბიზნესმენების, პოლიტიკოსების, ან კრიმინალური ქსელების გადამტყვრების რისკი, მათი, ვინც კორუფციის მთავარ და უძლიერეს ელემენტს წარმოადგენს და ძალზე დაინტერესებულია სტატუს-კვოს შენარჩუნებაში.

მიუხედავად იმისა, რომ კორუფციასთან ბრძო-

ლის პოლიტიკურ კურსზე საბოლოო ჯამში ხელისუფლება პასუხისმგებელი, კორუფციასთან ბრძოლის სისტემური რეფორმა მხარს უჭერს კომპლექსურ და ინკლუზიურ მიდგომას კანონმდებლობაში და კანონის აღსრულებისას. კონსულტაციების პრაქტიკა მრავალი დაინტერესებული მხარის მონაწილეობით კანონპროექტზე მუშაობისას გადამწყვეტ როლს თამაშობს ამ ნაშრომების წარმატებაში. მნიშვნელოვანია კონტექსტიც, რაც იმას ნიშნავს, რომ სხვადასხვა ქვეყანაში აუცილებელია პოლიტიკის განსხვავებული ნაზავის და ქვეყანაზე მორგებული სამართლებრივ-ინსტიტუციური კომბინაციის გამოყენება. რეფორმატორებს უნდა ესმოდეთ, რომ სახელმწიფო მმართველობის სხვა საკითხებიც – ისევე როგორც პოტენციალის და კომპეტენციის განვითარებაც, კოორდინაციის სირთულეები, შედეგებზე ორიენტაცია, საზოგადოების მონაწილეობა, ინსტიტუტებისადმი ნდობაც და ა.შ., – აგრეთვე წარმოადგენს კორუფციასთან ბრძოლის ძალისხმევის ნაწილს და საჭიროებს სისტემატურ მიდგომას.

წარმატება ასევე დამოკიდებულია იმ მოლოდინზე, რომელსაც კონკრეტულ კბს-ს უკავშირებენ მისი დაარსების პირველი დღეებიდანვე. უფრო კონკრეტულად კბს ვერ ჩაანაცვლებს არაკომპეტენტურ, ანდა კორუმპირებულ მთავრობას, ვერც ამ უკანასკნელის შეცდომების მაშველ რგოლად გამოდგება. კბს თავისთავად ვერ მოახდენს სხვა ინსტიტუტების, რეპუტაციის ნაკლებობის კომპენსირებას, განსაკუთრებით კი თუ ეს ეხება მთავრობის, სახელმწიფო ადმინისტრაციის და სასამართლო სისტემის ავტორიტეტს. როგორც მკვლევარი, სიუ ანსუორთი, აღნიშნავს, კორუფცია სულ უფრო მეტად აღიქმება, როგორც სუსტი მმართველობის შედეგი და მასთან ბრძოლა პოლიტიკური პროცესების მაგივრად კვლავ ზედმეტადაა ორიენტირებული ინსტიტუციურ მოდელებზე.³ კბს-თან დაკავშირებული გად-

3 Unsworth, Sue. 2007; “Rethinking Governance to Fight Corruption”. [ანსუორთი, სიუ. 2007 წ. „მმართველობის ხელახლა გააზრება კორუფციასთან საბრძოლველად“.] U4 Brief 2007:7. იხილეთ ბმულზე: <http://www.u4.no/publications/rethinkinggovernance-to-fight-corruption/>

აჭარბებული მოლოდინები მთლიანად ქვეყნის მმართველობის და ამასთან ერთად საზოგადოების პოლიტიკური პროცესების გაუმჯობესებაზე მიმართული რეფორმების გარეშე, უადგილოა და შეიძლება კონტრპროდუქტიულიც იყოს.

კბს-ის მიერ საკუთარ პოლიტიკურ გარემოსთან ურთიერთქმედების მეთოდიც აგრეთვე წარმატების ერთ-ერთი ფაქტორია. ამ მხივნიშანდობლივია პორტუგალიური კბს-ის (*Alta Autoridade Contra a Corrupção*) გამოცდილება. როგორც დე სოუზა აღნიშნავს, პორტუგალიური კბს-ის აღსასრული დადგა არა მისი მუშაობის ობიექტური შედეგების გამო, რაც, როგორც ამბობენ, ეფექტური იყო, არამედ პოლიტიკურ ელიტასთან მისი დაპირისპირების მიზეზით.⁴ სააგენტოს მუშაობა სწორად ხელს უშლიდა პოლიტიკოსების ინტერესებს. პორტუგალიური კბს ალბათ ერთ-ერთი პირველთაგანი იყო დასავლურ სამყაროში. იგი დაარსდა 1983 წელს სამთავრობო დადგენილების საფუძველზე და წარმოადგენდა პოლიტიკაში გაბატონებული პროტექციონიზმის პრაქტიკით გამოწვეული სახალხო უკმაყოფილების შესამცირებლად გადადგმულ პოლიტიკურ ნაბიჯს. ავტორების ჩანაფიქრით სააგენტოს არ უნდა გამოეძია პოლიტიკური პარტიების კორუფციული დანაშაული. 1986 წელს სააგენტოს მიენიჭა საგამოძიებო უფლებამოსილება, რის შემდეგაც მან დაიწყო პოლიტიკური ისტებლიშმენტის ტერიტორიაზე შეჭრა და მათ ინტერესებს დაემუქრა. 1992 წელს მოხდა სააგენტოს დახურვა მისი მუშაობის შედეგებზე ყოველგვარი მსჯელობის გარეშე, პარლამენტის მიერ გამოცემული აქტის საფუძველზე, ეს სწორედ მაშინ მოხდა, როდესაც სხვა ევროპულმა სახელმწიფოებმა დაიწყეს კორუფ-

4 De Sousa, Luís. 2009; “Does Performance Matter to Institutional Survival? The Method and Politics of Performance Measurement for Anti-corruption Agencies”. [დე სოუზა, ლუის. 2009 წ. „მნიშვნელოვანია, თუ არა მუშაობის შედეგები ინსტიტუციურად გადარჩენისთვის? კორუფციასთან ბრძოლის სააგენტოების მუშაობის შედეგების შეფასების მეთოდები და პოლიტიკა“] EUI Working Paper RSCAS 2009/9. იხილეთ ბმულზე: <http://ancorage-net.org/content/documents/does%20performance%20matter%20to%20institutional%20survival.pdf>

ციასთან ბრძოლის სააგენტოების შექმნაზე ფიქრი.

ჯონსონის და სხვა ავტორების ერთობლივი პუბლიკაცია ახდენს წარმატების ფაქტორებზე არსებული ლიტერატურის სისტემატიზაციას და მათ ხუთ ჯგუფად აერთიანებს:

1. კონტექსტუალური ფაქტორები: კბს-ის მიერ მიღწეული წარმატების ხარისხი უნდა ვეძებოთ მის კონტექსტში. ორგანიზაციული კულტურა, ქვეყნის განვითარების დონე და პოლიტიკური სტაბილურობა წარმოადგენს ფონს აღნიშნული ორგანოებისთვის. ძნელი წარმოსადგენია კბს, რომელიც ახერხებს ადეკვატურად მოღვაწეობას ქვეყანაში, სადაც მმართველობის სერიოზული პრობლემებია.
2. სამართლებრივი ჩარჩოს და პოლიტიკური კურსის ფაქტორები: კბს-ები განიცდიან საკუთარი მანდატის სხვადასხვანაირ შეზღუდვას საკანონმდებლო პროცესის დროს მიღებული პოლიტიკური გადაწყვეტილებების გამო, რამაც შეიძლება განსაზღვროს მათი სამართლებრივი სტატუსი, ინსტიტუციური მდებარეობა, საგანგებო უფლებამოსილებანი, კომპეტეციების და ინფორმაციის გაზიარება, ფინანსური ავტონომია, ანგარიშგების პროცედურები და ა.შ. თავიანთი დამფუძნებელი დოკუმენტების თანახმად კბს-ებს გარკვეული დამოუკიდებლობა ენიჭება. თუმცა პრაქტიკაში მათი მოქმედების ავტონომია შეიძლება ძალზე განსხვავდებოდეს ყველა კონკრეტულ შემთხვევაში. ხშირად კბს-ები ოპერატიულად და ფინანსურად დამოუკიდებლები მხოლოდ ნომინალურად არიან.
3. ორგანიზაციული ფაქტორები: წარმადობის დაბალი დონეც შეიძლება გამომდინარეობდეს სამსახურში აყვანის და ანგარიშგების არაადეკვატური პროცედურებიდან, ან მართვის არამართებული მეთოდებიდან, ანდა მათი არარსებობიდან, რაც განსაზღვრავს ორგანიზაცი-

ის ქმედითუნარიანობას და შედეგების მიღწევას საკუთარი მანდატის ფარგლებში. კბს-ის ტექნიკური პოტენციალიც შეიძლება დაკნინდეს სხვა ორგანოებთან არაეფექტური თანამშრომლობის გამო. კბს-ების ეფექტურობა მცირდება სხვა სახელმწიფო ორგანოებიდან, ან უწყებებიდან კორუფციული პრაქტიკის მტკიცებულებათა მოპოვების, ანდა ინფორმაციის მიღების სირთულის გამო. ხშირად კბს-ებს აკლიათ უფლებამოსილება, რომელიც მიაღწევენება საკუთარი რეკომენდაციების აღსრულებას სხვა სახელმწიფო უწყებების მიერ. ხშირ შემთხვევაში ინსტიტუტთაშორისი თანამშრომლობის სამართლებრივი ბაზა თავიდანვე არაა სათანადოდ განსაზღვრული. გარდა ამისა, ხშირად კბს-ები ძლივს ახერხებენ განვდნენ საკუთარი ზედმეტად ვრცელი მანდატის მოთხოვნების შესრულებას. იმ სააგენტოებისგან, რომლებსაც მრავალმიზნობრივი ფუნქციები აქვთ ხშირად მოითხოვენ კორუფციასთან ქმედით ბრძოლასაც (რაც შიშზე დამყარებული ფუნქციაა) და იმავდროულად პრევენციის საკითხებზე საკონსულტაციო ორგანოს როლის მორგებასაც (რაც ნდობაზე დამყარებული ფუნქციაა).

4. ფინანსური ფაქტორები: საკმარისი ფინანსური რესურსების არქონა მუდმივ საფრთხეს წარმოადგენს ნებისმიერი ორგანიზაციისთვის. მართალია, დიდი ბიუჯეტი ყოველთვის ეფექტურობის მაღალ დონეს არ გულისხმობს, მაგრამ ისიც უნდა აღინიშნოს, რომ ზოგ კბს-ს უწევს მუშაობა ძალზე შეზღუდულ ფინანსურ პირობებში, რამაც შეიძლება სერიოზულად შეაფერხოს მათ მიერ საკუთარი ამოცანების შესრულების პროცესი.
5. ხელმძღვანელობის და პროფესიული ცოდნის ფაქტორები: კბს-ის თანამშრომელთა პიროვნული უნარები, გამოცდილება და ცოდნა გადამწყვეტია ორგანიზაციის წარმატებისათვის. კვალიფიკაციის საკითხები ეხება, როგორც კბს-ის

ტექნიკურ პოტენციალს, ასევე სააგენტოს მთლიან ფუნქციურ პოტენციალსაც (როგორცაა ხელმძღვანელობა, კადრების მართვა, დაგეგმვა და ორგანიზაციული სწავლება). ტრადიციულ სამართალდამცავ სტრუქტურებთან შედარებით კბს-ების ერთ-ერთი უპირატესობა მდგომარეობს მათ უნარში გამოიყენონ ცოდნაზე დამყარებული მიდგომა კორუფციასთან ბრძოლის პროცესში რისკების შეფასების და სხვა სპეციალიზირებული კვლევების მეშვეობით. პრინციპში ამ ორგანოებს უნდა ჰყავდეთ საკუთარი ექსპერტთა გუნდი და იმავდროულად შეეძლოთ სხვა საზედამხედველო და მარეგულირებელი ორგანოების ცოდნისა და გამოცდილების გამოყენება და საპასუხოდ საკუთარი საქსპერტო ცოდნის გაზიარება. თუმცა, პრაქტიკაში კბს-ების მხოლოდ მცირე რიცხვს მიუხედავად ხელი საკუთარი ძალებით ჩატარებულ კვლევაზე და მსგავს ცოდნის მანარმოებელ პოტენციალზე.⁵

წარმატების დამატებით ფაქტორებად ჩაითვლება კბს-ების თანამშრომლობა კორუფციასთან ბრძოლის სხვა მონაწილეებთან, როგორც ქვეყნის შიგნით, ასევე საერთაშორისო დონეზე, მათ შორის მას-მედიასთან, წამყვან არასამთავრობო ორგანიზაციებთან, უნივერსიტეტებთან და სხვა კბს-ებთან მსოფლიო მასშტაბით. მსგავსი თანამშრომლობა სასარგებლო ინფორმაციის მოსაპოვებლად, ცოდნის გასაღრმავებლად, ტექნიკური და პოლიტიკური მხარდაჭერის მოსაპოვებლად და კონკრეტული კორუფციული დანაშაულის გამოძიების ფარგლებში სინერგიის შესაქმნელად, როგორც ქვეყნის შიგნით, ასევე მის საზღვრებს გარეთ.

5 Johnstøn, Jesper et al. 2011; "How to monitor and evaluate anticorruption agencies: Guidelines for agencies, donors, and evaluators". [ჯესპერ ჯონსონის და სხვა ავტორების ერთობლივი პუბლიკაცია. 2011 წ.]; „როგორ ჩავატაროთ მონიტორინგი და შევაფასოთ კორუფციასთან ბრძოლის სააგენტოები: მითითებები სააგენტოებისთვის, დონორებისა და შემფასებლებისთვის“ | U4 Issue 2011:8. Available at: <http://www.cmi.no/publications/file/4171-how-to-monitor-and-evaluate-anti-corruption.pdf>

„კარგი პრაქტიკის“ მაგალითების გავრცელება საერთაშორისო და ქვეყნის შიდა ქსელების მეშვეობით შეიძლება გახდეს კონკრეტული კბს-ის როლისა და პოზიციის მძლავრი მხარდაჭერის ფაქტორი.

ანგარიშვალდებულების ადეკვატური მექანიზმები ეხმარება კბს-ს ლეგიტიმურობისა და რეპუტაციის უზრუნველყოფაში და შესაბამისად ზრდის მისი წარმატების ალბათობას. უეჭველი ფაქტია, რომ ავტონომიის და დამოუკიდებლობის რაც არ უნდა დიდი გარანტიები ჰქონდეს კბს-ს ქაღალდზე იგი აუცილებლად უნდა იყოს ინტეგრირებული ქვეყნის კონტროლისა და ბალანსის სისტემაში. როგორც ადრე აღვნიშნეთ, დამოუკიდებლობას თავისი ხარისხები აქვს. საერთაშორის სტანდარტებით, UNCAC-ის და კორუფციის შესახებ სისხლის სამართლის კონვენციის მიხედვით კბს-ებს დამოუკიდებლობის იგივე დონე არ მოეთხოვებათ, როგორც მოსამართლეებს. ეუთო-ს მიხედვით ანგარიშვალდებულების ფორმები უნდა შეესაბამებოდეს კბს-ის სპეციალიზაციის დონეს, მის ინსტიტუციურ პოზიციონირებას, მანდატს, ფუნქციებს და უფლებამოსილებებს სხვა ინსტიტუტებისა და პირების მიმართებით.⁶

ზოგადი ანგარიშვალდებულება უნდა შეიცავდეს საზოგადოებისადმი ანგარიშვალდებულების ასპექტს, რათა მოახდინოს მოსახლეობის მხარდაჭერის მობილიზაცია სააგენტოს წინააღმდეგ მიმართული პოლიტიკურად მოტივირებული თავდასხმის შემთხვევაში. საზოგადოებისადმი ანგარიშვალდებულების ერთ-ერთი სახეობა საზოგადოებისათვის სააგენტოს კარის ღიად დატოვებაში მდგომარეობს. კბს-მა უნდა შეიმუშავოს კორუფციის თაობაზე საჩივრის შეტანის რეალური მექანიზმები, რის მეშვეობითაც მოქალაქეებს შეეძლებათ კორუფციასთან ბრძოლის ხელშეწყობისთვის გადაცდომების შესახებ შეტყობინება ანონიმურობის შესახებ კანონით დაცვის გარანტიით. კორუფციის პრევენციის საქმეში მოქალაქეთა ჩართულობის უზრუნველსაყოფად ამ გზის გამოყენების ეფექტურობა

6 OECD. 2013. [ეთგო. 2013 წ.]

პრაქტიკით დამტკიცდა. კორუფციის შესახებ ანონიმური შეტყობინებები ითხოვს მინიმალურ წინასწარ გამოძიებას კბს-ის მხრიდან მიღებული ინფორმაციის დასადასტურებლად და გადასამოწმებლად იქამდე, სანამ საქმე გადაეგზავნება პროკურატურას, ან პოლიციას, ანდა დაიხურება მტკიცებულებების უკმარისობის გამო.

მრავალი სხვა საჯარო ორგანოების მსგავსად კბს-ის წარმატების, თუ მარცხის განსაზღვრა იოლი ამოცანა არაა.⁷

მისი ეფექტურობის მხოლოდ მართვის მაჩვენებლების გამოყენებით განსაზღვრის ცდუნება ძნელი დასაძლევია. შესაძლოა ესეც მნიშვნელოვანი იყოს, თუმცა კორუფციასთან ბრძოლის პოლიტიკური მდგენელის განსაზღვრა მართვის ჩარჩოთი შეუძლებელია. გარდა ამისა, როგორც ადრე დავრწმუნდით, კბს-ის მდგრადობა ყოველთვის არაა დამოკიდებული მის წარმატებულ მუშაობაზე. ხელშესახები შედეგების მისაღწევად იგი უნდა ჩაენეროს კორუფციასთან ბრძოლის უფრო ვრცელ პოლიტიკურ კონტექსტში.

7 Johnstøin, Jesper et al. 2011. [ჯესპერ ჯონსონის და სხვა ავტორების ერთობლივი პუბლიკაცია]. 2011 წ.

კორუფციასთან ბრძოლის სააგენტოების ტიპოლოგია და მოდელები

მსოფლიოს მასშტაბით კორუფციასთან ბრძოლის ინსტიტუტების სიმრავლის, მათი სხვადასხვა ფუნქციების და ეფექტურობის დონის გათვალისწინებით რთულია ყველა ძირითადი ფუნქციური და სტრუქტურული მოდელის განსაზღვრა. ეთგო-ს მიხედვით, ნებისმიერ ახალ ინსტიტუტს მართებს კონკრეტულ ეროვნულ კონტექსტთან ადაპტაცია სხვადასხვა კულტურული, სამართლებრივი და ადმინისტრაციული გარემოებების გათვალისწინებით.⁸ „კარგი პრაქტიკის“ მაგალითების და ქმედითუნარიანი მოდელების დადგენა კორუფციასთან ბრძოლის ინსტიტუტების დაარსებისას შეუძლებელი ამოცანა არაა. თუმცა, არ არსებობს შეუვალი მტკიცებულება, რომელიც მიგვანიშნებდა, თუ რომელი მოდელია უფრო ეფექტური კორუფციასთან ბრძოლისას, ან მისი პრევენციისას.

კორუფციასთან ბრძოლის სპეციალიზირებული ინსტიტუტების სხვადასხვა მოდელის შედარებითი კვლევა მათი მთავარი ფუნქციების მიხედვით შეიძლება დავიყვანოთ შემდეგზე.⁹

- კორუფციასთან ბრძოლის მრავალმიზნობრივი სააგენტოები
- კორუფციასთან ბრძოლის სპეციალიზირებული სამართალდამცავი ინსტიტუტები
- კორუფციასთან ბრძოლის პოლიტიკაზე და მის პრევენციაზე პასუხისმგებელი სააგენტოები

8 OECD. 2013. [ეთგო. 2013 წ.]

9 იქვე

1. კორუფციასთან ბრძოლის მრავალმიზნობრივი სააგენტოები

ამ მოდელის ნიმუშად ხშირად მოჰყავთ ჰონგ-კონგის კორუფციასთან ბრძოლის დამოუკიდებელი კომისია და სინგაპურის კორუფციული პრაქტიკის გამოძიების ბიურო. მათი მაგალითი საფუძვლად დაედო მსგავსი სააგენტოების შექმნას ყველა კონტინენტზე, მათ შორის ავსტრალიის, ახალი სამხრეთ უელსის კორუფციასთან ბრძოლის დამოუკიდებელი კომისიის; ბოტსვანის კორუფციის და ეკონომიკური დანაშაულის დირექტორატის; ლიეტუვას საგანგებო საგამოძიებო სამსახურის; ლატვიის კორუფციის პრევენციის და მასთან ბრძოლის ბიუროს; პოლონეთის კორუფციასთან ბრძოლის ცენტრალური ბიუროს; და უგანდის სამთავრობო გენერალური ინსპექციის. მთელმხრივმა სხვა სააგენტოებმა კორეაში, ტაილანდში, არგენტინასა და ეკვატორში გადაიღეს ჰონგ-კონგისა და სინგაპურის გარკვეული ელემენტები, თუმცა ნაკლებად მკაცრად გაჰყვნენ ამ ორი მოდელის სტრატეგიას.

2. სამართალდამცავი ტიპის ინსტიტუტები

კორუფციასთან ბრძოლის სპეციალიზაცია სამართალდამცავ სტრუქტურებში შეიძლება განხორციელდეს გამოვლენის, გამოძიების, ან სამართლებრივი დევნის ორგანოებში. ზოგჯერ სამართალდამცავი მოდელი აგრეთვე შეიცავს პრევენციის, კოორდინაციისა და კვლევის ფუნქციებსაც. ამგვარი მოდელი შეიძლება ასევე შეიქმნას კორუფციის გამოვლენის

ნის, გამოძიების, ან სამართლებრივი დევნის კომბინაციით და მისი ერთ სამართლებრივ ორგანოში, ან ერთეულში გაერთიანებით. ეს ალბათ ყველაზე გავრცელებული მოდელია ეთგო-ს ქვეყნებში. სწორედ ამ მოდელს ეყრდნობა ნორვეგიის ეკონომიკური და ეკოლოგიური დანაშაულის გამოძიებისა და დევნის ეროვნული ორგანო (*Økokrim*), ისევე როგორც ბელგიის კორუფციის აღკვეთის ცენტრალური ოფისი; ესპანეთის გენერალური პროკურატურის კორუფციასთან დაკავშირებული ეკონომიკური დანაშაულების აღკვეთის საგანგებო ოფისი; ხორვატიის კორუფციის და ორგანიზებული დანაშაულის პრევენციის ოფისი; რუმინეთის კორუფციასთან ბრძოლის ეროვნული დირექტორატი და უნგრეთის სახელმწიფო პროკურატურის ცენტრალური საგამოძიებო სამსახური. იგივე მოდელი შეიძლება გამოყენებულ იქნას სამართალდამცავ სტრუქტურებში კორუფციული დანაშაულის გამოვლენის და გამოძიების მიზნით შექმნილი შეზღუდული იურისდიქციის შიდა გამოძიების ორგანოებში. ამგვარი ორგანოების მაგალითია გერმანიის შიდა გამოძიების დეპარტამენტი; გაერთიანებული სამეფოს დიდი ლონდონის პოლიციის/კორუფციასთან ბრძოლის სამმართველო და ალბანეთის ეროვნული პოლიციის შიდა კონტროლის სამსახური.

3. პრევენციული ინსტიტუტები

პრევენციული ინსტიტუტის მოდელი წარმოადგენს მიდგომას, რომელიც საფუძვლად დაედო კბს-ების უმრავლესობას. იგი აერთიანებს საკმაოდ მრავალფეროვან კონფიგურაციებს. უხეშად, შეიძლება გამოიყოს სამი ძირითადი კატეგორია:

ა) კორუფციასთან ბრძოლის საკოორდინაციო საბჭოები:

ამგვარი ორგანოები ჩვეულებრივ იქმნება ქვეყანაში კორუფციასთან ბრძოლის რეფორმის პროცესის გასაძლიერად, კერძოდ, კორუფციასთან ბრძოლის ეროვნული სტრატეგიის შემუშავების, აღსრულების და მონიტორინგის მიზნით. კორუფციასთან ბრძოლის საბჭოები (კომისიები, თუ

კომიტეტები) შედგება პასუხისმგებელი სახელმწიფო უწყებებისგან და სამინისტროებისგან, ხელისუფლების აღმასრულებელი, საკანონმდებლო და სასამართლო შტოების წარმომადგენლებისგან და შეიძლება აგრეთვე მოიცავდეს სამოქალაქო საზოგადოების აქტივისტებსაც. კორუფციასთან ბრძოლის საბჭოები ჩვეულებრივ მუდმივმოქმედ ორგანოებს არ წარმოადგენს, არამედ მათი საქმიანობა წარმართება რეგულარული შეხვედრების რეჟიმში. ასევე მათი საქმიანობის მხარდასაჭერად შეიძლება შეიქმნას მუდმივმოქმედი სამდივნოები. აღნიშნული სტრუქტურის მაგალითია კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭო საქართველოში, რომლის საქმიანობას მხარს უჭერს იუსტიციის სამინისტროში არსებული სამდივნო; კორუფციასთან ბრძოლის კომისია აზერბაიჯანში და კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის სამინისტროთაშორისი კომისია ალბანეთში, რომლის სამდივნო მოქმედებს მინისტრთა კაბინეტში. კორუფციასთან ბრძოლის მაღალი დონის საბჭოები ასევე არსებობს ტაჯიკეთში, უკრაინასა და რუსეთშიც.

ბ) კორუფციის პრევენციის ორგანოები:

ეს ინსტიტუტები ასევე იქმნება კორუფციის პრევენციის მიზნით, თუმცა ისინი მუდმივმოქმედ სტრუქტურებს წარმოადგენენ და უფრო ვრცელი მანდატით სარგებლობენ. პრევენციის ორგანოებს ასევე ანდობენ კორუფციასთან ბრძოლის სტრატეგიის კოორდინაციასაც, თუმცა მათ სხვა ფუნქციებიც აქვთ, როგორცაა კორუფციის რისკების და საჯარო ინსტიტუტებისა და დარგებისთვის შექმნილი კეთილსინდისიერების გეგმების შეფასება; კორუფციასთან ბრძოლის სფეროში ცნობიერების ამაღლებისა და საგანმანათლებლო მუშაობა; ქონებრივი დეკლარაცია; პოლიტიკური პარტიების დაფინანსება; ლობირება და საკანონმდებლო აქტების კორუფციასთან ბრძოლის თვალსაზრისით შეფასება. აღნიშნული მოდელის მაგალითებია კორუფ-

ციის პრევენციის კომისია (სლოვენია); კორუფციასთან ბრძოლის ინიციატივის დირექტორატი (მონტენეგრო); კორუფციასთან ბრძოლის სააგენტო (სერბეთი); კორუფციის პრევენციის ცენტრალური სამსახური (საფრანგეთი); კორუფციის პრევენციის ცენტრალური სამსახური (ICPC მაროკო) და გარკვეულწილად, კორუფციასთან ბრძოლის კომისია (აზერბაიჯანი).

გ) საჯარო ინსტიტუტები, რომლებიც ხელს უწყობენ კორუფციის პრევენციას, მაგრამ პირდაპირ არ იწოდებიან „კორუფციასთან ბრძოლის ინსტიტუტებად“: ზოგ ქვეყანაში შექმნილია სპეციალიზირებული ორგანოები კორუფციის პრევენციასთან დაკავშირებული საკითხების უფრო ვიწრო წრისათვის, როგორცაა ინტერესთა კონფლიქტის თავიდან აცილება, ეთიკა, კეთილსინდისიერება, ან ქონებრივი დეკლარაციების კონტროლი საჯარო ადმინისტრაციაში, ან პარლამენტში. აღნიშნულის მაგალითია, ეროვნული კეთილსინდისიერების სააგენტო რუმინეთში; ეროვნული კეთილსინდისიერების ოფისი ნიდერლანდებში; სამთავრობო ეთიკის ოფისი ამერიკის შეერთებულ შტატებში; ოფიციალური ეთიკის მთავარი კომისია ლიეტუვაში; გაერთიანებული სამეფოს თემთა პალატის სტანდარტების საპარლამენტო კომისარიატი; ალბანეთის ქონებრივი დეკლარაციების და აუდიტის უმაღლესი ინსპექტორატი და იტალიის საჯარო ადმინისტრაციის შეფასების, გამჭვირვალობისა და კეთილსინდისიერების დამოუკიდებელი კომისია და ეს მთლიანი ჩამონათვალი არაა.

გარდა ამისა, ბევრი არსებული სახელმწიფო ინსტიტუტი ჩართულია კორუფციის პრევენციის ხელშეწყობაში თავიანთი მოვალეობებიდან გამომდინარე. ასეთია სახელმწიფო აუდიტის ინსტიტუტები (მაგალითად, მთავარი ფინანსური ინსპექტორის ოფისი ბრაზილიაში), ან სახელმწიფო შესყიდვების დანესებულებები (მაგალითად, სახელმწიფო შესყიდვების საჩივრების განხილვის კომისია ნორვეგიაში). სახელმწიფო შიდა და გარე აუდიტის დანე-

სებულებებს, საგადასახადო ორგანოებს და სახელმწიფო კონტროლის მსგავს სტრუქტურებსაც აგრეთვე შეუძლია მნიშვნელოვანი როლი შეასრულოს კორუფციის პრევენციასა და გამოვლენაში. ზოგიერთ ქვეყანაში ცენტრალური საარჩევნო კომისიები ასრულებენ პოლიტიკური პარტიების და წინასაარჩევნო კამპანიების დაფინანსების წესების დაცვის კონტროლის ფუნქციას, მაგალითად, გაერთიანებული სამეფოს საარჩევნო კომისია. რამოდენიმე ქვეყანაში შეიქმნა ბიზნეს-ომბუდსმენის ინსტიტუტი ბიზნეს კომპანიების მონაწილეობით აღსრულებული კორუფციული დანაშაულის პრევენციისთვის, მაგალითად, რუსეთსა და საქართველოში.

სახელმწიფო და საჯარო სამსახურის კომისიები წამყვან როლს თამაშობენ სახელმწიფო სამსახურში კორუფციის პრევენციის საქმეში. მათი როლი გამოიხატება დამსახურებაზე დაფუძნებული და პროფესიონალური სახელმწიფო სამსახურის ჩამოყალიბების ხელშეწყობაში და მის დაცვაში უმართებულო პოლიტიკური გავლენებისგან. ამ კომისიებს აგრეთვე შეუძლიათ კონსულტაციების და მომზადების უზრუნველყოფა სახელმწიფო მოხელეებისათვის ეთიკური სტანდარტების საკითხებში, ანდა მათი ქონებრივი დეკლარაციების შეგროვებასა და გადამოწმებაში. აღნიშნულის მაგალითებია სახელმწიფო სამსახურის ეთიკის საბჭო თურქეთში; ესტონეთის ფინანსთა სამინისტროს სახელმწიფო ადმინისტრაციის და საჯარო სამსახურის დეპარტამენტი და ავსტრიის ფედერალური კანცელარია. და ბოლოს, აღსანიშნავია შიდა კეთილსინდისიერების/ეთიკის განყოფილებები სამინისტროებსა და სახელმწიფო ორგანოებში, რომლებიც ხელს უწყობენ, ან უზრუნველყოფენ კორუფციასთან ბრძოლისა და ეთიკის წესების აღსრულებას იმ დანესებულებებში, რომლის შემადგენლობაშიც ირიცხებიან.

ეთგო-ს კლასიფიკაციის შემოღებამდე პროფესორმა ჰელიბრანმა იმ დროს პრაქტიკაში ახალფეხადგმული კორუფციასთან ბრძოლის კომისიების ოთხ ტიპად კლასიფიცირების წინადადება შემოიტანა:

- უნივერსალური მოდელი, ჰონგ-კონგის კორუფციასთან ბრძოლის დამოუკიდებელი კომისიის მიხედვით
- საგამოძიებო მოდელი, სინგაპურის კორუფციული პრაქტიკის გამოძიების ბიუროს მიხედვით
- საპარლამენტო მოდელი, ავსტრალიის, კორუფციასთან ბრძოლის დამოუკიდებელი კომისიის მიხედვით
- მრავალუნეებრივი მოდელი, ამერიკის შეერთებული შტატების სამთავრობო ეთიკის ოფისის მიხედვით¹⁰

მოკლედ რომ ვთქვათ, ამ ოთხი მოდელის ძირითადი მახასიათებლები შემდეგში მდგომარეობს:

ჰონგ-კონგის უნივერსალურ მოდელში კომისიის უფლებამოსილებაში არის საგამოძიებო კომპონენტი, ასევე პრევენციის და აგრეთვე კომუნიკაციისა და ცნობიერების ამაღლების კომპონენტებიც. 1974 წელს დაარსების შემდეგ ჰონგ-კონგის კორუფციასთან ბრძოლის დამოუკიდებელი კომისია წაანყდა სირთულეებს ინსტიტუციურ ლანდშაფტში თავის დამკვიდრების მხრივ. მოქალაქეები მას არაფრად აგდებდნენ. დღეს კი ბევრი ექსპერტი მას ერთ-ერთ ყველაზე წარმატებულ მოდელად მიიჩნევს მსოფლიო მასშტაბით.

სინგაპურის საგამოძიებო მოდელმა, ბიურომ 1970-იან წლებში ჩატარებული რესტრუქტურისებრი შედეგ კონცენტრირება გამოძიებასა და კანონალსრულებაზე მოახდინა. ეს ძალისხმევა მიმართული იყო ინვესტიციებისთვის ხელსაყრელი გარემოს ხელშესაწყობად. ბიუროს აქვს მკაცრი იერარქია, რომელსაც ქვეყნის პრეზიდენტი ავგირგვინებს, ამის გამო ბევრი დამკვირვებელი მას ნახევრად ავტორიტარული პოლიტიკური რეჟიმის ინსტრუმენტად განიხილავს.

10 Heilbrunn, John R. 2004; Anti-corruption Commissions: Panacea or Real Medicine to Fight Corruption? Washington: World Bank Institute. [ჰელიბრანი, ჯონი რ. 2004 წ.; კორუფციასთან ბრძოლის კომისიები: პანაცეა, თუ კორუფციასთან ბრძოლის ნამდვილი წამალი? ვაშინგტონი: მსოფლიო ბანკის ინსტიტუტი] იხილეთ ბმულზე: <http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/wbi37234Heilbrunn.pdf>.

ახალი სამხრეთ უელსის კორუფციასთან ბრძოლის დამოუკიდებელი კომისია თავის ძალისხმევას მიმართავს პრევენციაზე როგორც საჯარო, ასევე კერძო სექტორში. კომისიის წარმმართველი სულისკვეთებაა, რომ ჯობია კორუფციის თავიდან აცილება, ვიდრე მისი შედეგების აღმოფხვრა და დაძაბუნების დასჯა და, რომ ეს უფრო მნიშვნელოვანია, ვიდრე ეფექტური მმართველობა. კომისიას ხელმძღვანელობს კომისარი. კომისია ანგარიშვალდებულია ორივე პალატის გაერთიანებული საპარლამენტო კომიტეტის და ოპერატიული საქმიანობის განხილვის კომიტეტის წინაშე. კომისია საპარლამენტო საზედამხედველო კომიტეტებთან ურთიერთობაში ატარებს გამოძიებებს და უზრუნველყოფს კორუფციის სავარაუდო შემთხვევების ანალიზს. მიიჩნევა, რომ ავსტრალიის კორუფციასთან ბრძოლის დამოუკიდებელმა კომისიამ ხელი შეუწყო კეთილსინდისიერების კულტურის გაძლიერებას ავსტრალიაში.

აშშ-ს მოდელი აგებულია მრავალი სექტორთშორისი უწყების თანაარსებობაზე, რომლებიც ენევიან გამოძიებას, პრევენციას და უზრუნველყოფენ საგანმანათლებლო საქმიანობას კორუფციასთან ბრძოლასა და კეთილსინდისიერებასთან დაკავშირებით საჯარო სექტორში. სამთავრობო ეთიკის ოფისი, რომელიც დაარსდა 1978 წელს ამ მრავალუნეებრივი ლანდშაფტის ერთ-ერთი კომპონენტია. მისი პროფილია პრევენცია და საგანმანათლებლო საქმიანობა, განსაკუთრებული ყურადღების მიქცევით ინტერესთა კონფლიქტის თავიდან აცილებაზე და ეთიკური სტანდარტების განვითარებაზე. მას იმავდროულად თანამშრომლობა აქვს საგამოძიებო ორგანოებთან. 1989 წლიდან იგი წარმოადგენს ავტონომიურ ოფისს, რომელიც ანგარიშვალდებულია პრეზიდენტისა და კონგრესის წინაშე.

ჩახშობასა და პრევენციას შორის არჩევანის დილემა

როგორც არაერთხელ აღინიშნა ამ პუბლიკაციაში კორუფციასთან ბრძოლის ძალისხმევა განსხვავებულია სხვადასხვა ქვეყნის, კულტურის და მოდელის თავისებურებებიდან გამომდინარე, განსხვავება ასევე დამოკიდებულია იმაზე აქცენტი კორუფციული ქმედებების ჩახშობაზე კეთდება, თუ კორუფციის პრევენციასა და კეთილსინდისიერების ხელშეწყობაზე. ამკარაა, რომ ორივე მიდგომა აუცილებელია და ერთდროულად უნდა განხორციელდეს. ზემოთ მოყვანილ ეთგო-ს კლასიფიკაციაში სამართალდამცავი მიდგომები მკვეთრად განიჩრევა პრევენციული მიდგომებისგან. კლასიფიკაცია მკაფიოდ განასხვავებს ეროვნული პოლიტიკის სხვადასხვა არჩევანს.

იმ ქვეყნებში, სადაც კორუფციასთან ბრძოლაში ძირითადი აქცენტი კეთდება სისხლის სამართლის კოდექსზე და სისხლის სამართლის აპარატზე არსებობს აღქმა, რომ კორუფციის დონე უფრო მაღალია იმ ქვეყნებთან შედარებით, სადაც მეტი რესურსები და ძალისხმევა იხარჯება კორუფციის პრევენციის პოლიტიკის აღსრულებაზე.

თუმცა, სისხლის სამართლის კოდექსი, მიუხედავად იმისა, რომ იგი შეუცვლელია, ცალკე აღებული მაინც არაა საკმარისი და თანაც ახლავს დაუძლეველი შეზღუდვები. დასავლურ ტრადიციაში უდანაშაულობის პრეზუმფცია, საბედნიეროდ, სისხლის სამართლის ურყევი პოსტულატია, ხოლო მრავალ ქვეყანაში ამ პრინციპს კონსტიტუციური სტატუსი აქვს

მინიჭებული. არავინ არ შეიძლება მიჩნეულ იქნას დამნაშავედ, თუკი მისი ბრალეულობა არ დამტკიცდა ყოველგვარ გონივრულ ეჭვს მიღმა სასამართლოს მიერ ბრალდების მხარის მიერ წარდგენილი მტკიცებულებების საფუძველზე. აღნიშნული მტკიცებულებები უნდა იყოს ამკარა და დამაჯერებელი, რადგან სისხლის სამართლის პროცესის შედეგად შეიძლება დადგეს საპატიმრო ვადის განაჩენი – რაც გამოიწვევს თავისუფლების ფუნდამენტური უფლების დაკარგვას – და სერიოზულად დაზარალება სამართალდამრღვევის რეპუტაცია და მიადგება ქონებრივი ზიანი. სისხლის სამართლის პროცესის შედეგები გაცილებით სერიოზულია ვიდრე სამოქალაქო, ან ადმინისტრაციული პროცესის შედეგები, სადაც ჩვეულებრივ, სამართალდარღვევის გამოსასწორებელი სამართლებრივი საშუალების სახით გამოიყენება ფულადი თანხის გადახდის ვალდებულება. უდანაშაულობის ეს საწყისი პრეზუმფცია მტკიცეაა ჩაბეჭდილი მართლმსაჯულების, როგორც სამართლიანობის, განსაკუთრებით კი პროცედურული სამართლიანობის გაგებაში.

კორუფციული ქმედებები ზოგადად ძალზე ძნელი დასამტკიცებელია. თავისი არსით კორუფცია დაფარული, საიდუმლო საქმიანობაა. კორუფციულ ქცევაში გარეული ადამიანები, როგორც წესი, ნიღბავენ თავიანთ უკანონო საქმიანობას. შეიძლება ყველამ იცოდეს რომ მავანი პოლიტიკოსი, ან საჯარო მოხელე კორუმპირებულია, მაგრამ მართლმსაჯულების

სისტემას კი ძალზე გაუჭირდეს საკმარისი მტკიცებულებების პოვნა, რომ დაარწმუნოს სასამართლო „გონივრული ეჭვის მიღმა“. პროფესიული კეთილსინდისიერების მქონე არცერთი სისხლის სამართლის მოსამართლე არ გამოუტანს მსჯავრს პოლიტიკოსს, საჯარო მოხელეს, ან ბობოლა ბიზნესმენს აშკარა და დამაჯერებელი მტკიცებულებების გარეშე. აღნიშნული წარმოადგენს სისხლის სამართლის კოდექსის მთავარ შეზღუდვას კორუფციასთან ბრძოლის ძალისხმევაში.

გარდა ამისა, სისხლის სამართლის კოდექსს მოეთხოვება სიცხადე სისხლის სამართლებრივად დასჯადი დანაშაულებების განსაზღვრისას. უკანონო ქმედების სამართლებრივი განსაზღვრების ბუნდოვანმა ფორმულირებამ შეიძლება გამოიწვიოს სასამართლოს მიერ ეჭვიმთავრის გამართლება დასავლურ კულტურაში კიდევ ერთი ღრმადგამაფდარი პოსტულატის გამო: არანაირი სასჯელი კანონის გარეშე (*nulla poena sine lege*). თუმცა ამ მოთხოვნას შეიძლება ყველა კანონი ვერ აკმაყოფილებდეს. აუცილებელია, რომ ა) კანონი ჩადენილ ქმედებამდე იყოს ძალაში შესული (*nulla poena sine lege praevia*); ბ) შეესაბამებოდეს კონსტიტუციაში განსაზღვრულ ოფიციალურ პროცედურებს (*nulla poena sine lege scripta*); გ) იყოს მკაფიო და ერთმნიშვნელოვანი, რაც კანონით დადგენილი სამართლებრივი განსაზღვრულობის მოთხოვნის უპირველესი წინაპირობაა (*nulla poena sine lege certa*); და დ) კანონი უნდა იყოს ზუსტი (*nulla poena sine lege stricta*), რაც ნიშნავს, რომ სისხლის სამართლის კანონის ინტერპრეტაციისას და აღსრულებისას დაუშვებელია ანალოგიების გამოყენება. ცხადია, ძნელია იმის მიღწევა, რომ კორუფციული ქმედების ფორმულირება აკმაყოფილებდეს ოთხივე ზემოთ აღწერილ ფუნდამენტურ მოთხოვნას. სირთულე იმაში მდგომარეობს, რომ კორუფციული ქმედება შეიძლება ერთდროულად ვერ აკმაყოფილებდეს ყველა ამ მოთხოვნას.

ზემოთ აღნიშნულის პრაქტიკული მიზეზი შემდეგში მდგომარეობს: აბსულუტურად შეუძლებელია კორუფციული ქმედებების მთელი

სირთულის გადმოცემა რამოდენიმე მკაფიო, კონკრეტული და არაორაზროვანი სიტყვით. აუცილებელია ქმედებების და საქციელების უფრო აბსტრაქტულ კომპონენტებად დაშლა იმისთვის, რათა შევძლოთ მათი ადეკვატურად გადმოცემა. მიუხედავად იმისა, რომ ასეთი დაშლა ლოგიკურია იგი იოლად შეიძლება გადაიქცეს შებრკოლების ქვად ფორმულირების იმგვარი მკაფიოობის მისაღწევად, რასაც სისხლის სამართლის კოდექსი ითხოვს. სინამდვილეში, თუ გავეცნობით კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის ძირითად საერთაშორისო კონვენციებს დავრწმუნდებით, რომ მათში გამოყენებული ფორმულირება ძირითადად ბუნდოვანია, რადგანაც იგი ჩვეულებრივ გამოხატავს ხანგრძლივი პოლიტიკური მოლაპარაკებების საბოლოო შედეგს. თუმცა, ხელმომწერ სახელმწიფოებს მოეთხოვებათ ამ კონვენციების თავიანთ სისხლის სამართლის კოდექსებში ასახვა. იბადება კითხვა, კონკრეტულად რომელი ქმედებები უნდა იყოს დასჯადი?

კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის ძირითადი საერთაშორისო კონვენციების შინაარსის შეჯერებით შესაძლებელია იმის დაზუსტება, თუ რა იგულისხმება კორუფციულ ქმედებებში. დასჯადია საქციელი, თუ ის შეიცავს განზრახ ქმედებას (აქტიურ, პასიურ, ჩადენილ ქმედებას, თუ უმოქმედებას) საჯარო მოხელეთა (ან სახელმწიფო ხელისუფალთა) მხრიდან თანამდებობის დაკავებისას, ჩადენილს უშუალოდ, ან სხვა პირთა მეშვეობით, პირის სამსახურეობრივ მოვალეობათა დარღვევით (მიუკერძოებლობა, ობიექტურობა და ა. შ.), რის შედეგადაც წარმოიქმნება უკანონო, ან უმართებულო შედეგათი, ან სარგებელი თავად პირისთვის, ან სხვებისთვის. დასჯადი საქციელი ასევე უნდა მოიცავდეს უკანონო შედეგათის დაპირებას, რისი მიღებაც შესაძლებელია სახელმწიფო თანამდებობის პირთა მეშვეობით (პასიური კორუფცია), ისევე როგორც კონკრეტულ პირთა კონკრეტულ ქმედებებს (აქტიური კორუფცია).

მოვიყვანოთ მაგალითი: საჭიროა, თუ არა საჯარო მოხელეთა საეჭვო გამდიდრების შემთხვევები გამოძიებულ იქნას სისხლის სამართლის

პროცედურით, როგორც შესაძლო სახელმწიფო დანაშაული, თუ ეს განეკუთვნება კერძო სფეროს და ამიტომაც გამოძიებულ უნდა იქნას როგორც ასეთი? იოლია დავრწმუნდეთ რაოდენ რთულია სისხლის სამართლის კოდექსში გამოყენებულ იქნას იმგვარი ფორმულირება, რომელიც შეძლებს მოიცვას ყველა აღნიშნული ნიუანსი, მაგრამ იმავდროულად განჭვრეტს და სწორად აღწერს ნებისმიერ შესაძლო უკანონო კორუფციულ საქციელს.

დასასრულს უნდა ითქვას, რომ ის, რასაც ჩვენ შეიძლება ვუნოდოთ სისტემური კორუფცია მართებულია განვიხილოთ, როგორც დანაშაული ჩადენილი უმეტესწილად საზოგადოების მდიდარი და გავლენიანი წევრების მიერ. ღარიბებს და სოციალურ ფსკერზე მყოფ ადამიანებს კორუფციულ გარიგებებზე ხელი მცირედ თუ მიუწვდებათ და მხოლოდ კრიმინალური პროტექციონიზმის ქსელებში თუ შეძლებენ მონაწილეობას. ის, რასაც ხშირად მოიხსენიებენ როგორც წვრილმან კორუფციას, სადაც ამ ორს შუა იმყოფება (მაგალითად, პოლიციელი, რომელიც თანხას ითხოვს გადაჭარბებული სიჩქარისთვის ჯარიმის არ გამოწერის სანაცვლოდ). ეკონომიკურ დანაშაულს, როგორც წესი, სწადიან მაღალი თანამდებობის სახელმწიფო მოხელეები და უმაღლესი ხელმძღვანელი პირები. რადგან სერიოზული კორუფცია არის სოციალური და პოლიტიკური ელიტების დანაშაული, ამგვარი კორუფცია სტრუქტურული დანაშაულია, რომელიც არყევს სახელმწიფოსა და საზოგადოების საფუძვლებს. ამიტომაც მას შეიძლება ვუნოდოთ სისტემური – რადგან იგი ეხება საზოგადოების ფუნქციონირების პრინციპს. ამ დანაშაულის ჩამდენთა სოციალური და პოლიტიკური წონის გამო კორუფცია ასევე აზარალებს კანონის უზენაესობას, ფუნდამენტურ პოლიტიკურ და სოციალურ უფლებებს, საბაზრო ეკონომიკის ფუნქციონირებას და საზოგადოების ნდობას სახელმწიფო ინსტიტუტებისადმი. თავისი შეზღუდულობის გამო მიდგომა, რომელიც სისხლის სამართლის კოდექსის მხოლოდ ჩამხშობ ასპექტებს ეყრდნობა არასაკმარისია ზემოთ ჩამოთვლილი საზოგადოებრივი უმთავრესი სიკეთების დასაცავად.

ამრიგად ალტერნატივა არა აქვს პრევენციას, რომელიც ხორციელდება საზოგადოების კეთილსინდისიერებაზე ზრუნვით და დაცვით. დემოკრატიული პოლიტიკური რეჟიმები და ქვეყნები, რომლებიც მძლავრ პრევენციულ პოლიტიკას ატარებენ უფრო ნაკლებ კორუმპირებულ ქვეყნებთან ითვლებიან ავტორიტარულ სახელმწიფოებთან შედარებით, სადაც მსგავსი პოლიტიკა არ ტარდება. პრევენციულ პოლიტიკას სჭირდება ადმინისტრაციული და საჯარო სამართლის ჩარჩო, რომელიც პროაქტიულად ხელს შეუწყობს კორუფციის წინაშე დაუცველობის შემცირებას სახელმწიფო სტრუქტურებში და თანაც შეინარჩუნებს ისეთ ღირებულებებს, როგორია გამართულად მომუშავე სახელმწიფო ადმინისტრაციის ქმედითობა და ეფექტურობა. ამგვარ პოლიტიკას მისდევნენ ისეთ ქვეყნებში როგორცაა ავსტრალია, ამერიკის შეერთებული შტატები, გერმანია და განსაკუთრებით, სკანდინავიის ქვეყნები. სადაც წლების, ხოლო ზოგან კი, საუკუნეების მანძილზე ხელს უწყობდნენ სახელმწიფო ადმინისტრაციის გამჭვირვალობას, კონტროლისა და ბალანსის სისტემის, ანგარიშგაღებული ადმინისტრატორების და პროფესიონალური, პროტექციისგან თავისუფალი საჯარო სამსახურის მეშვეობით. სწორედ ესენია კორუფციასთან ბრძოლის პრევენციული პოლიტიკის ყველაზე მძლავრი საყრდენები.

კორუფციასთან ბრძოლის პოლიტიკის ინსტიტუციონალიზაციის გაკვეთილები

1. დიაგნოზის დასმა მნიშვნელოვანია – თუმცა იგი კორუფციისთან ბრძოლაში მხოლოდ პირველი ნაბიჯია. კორუფცია იმდენად რთული მოვლენაა, რომ გამარტივებულ მიდგომას მეტი ზიანის მოტანა შეუძლია ვიდრე სიკეთის. კორუფციის შემცირება შესაძლებელია მხოლოდ კეთილსინდისიერების სისტემის არსებითი ელემენტების შეუქცევადი და გადამწყვეტი გაუმჯობესებით, როგორც პოლიტიკურ, ასევე ადმინისტრაციულ დონეზე და ერთდროულად სახელმწიფო და კერძო სექტორებში. ამ მიზნის მისაღწევად აუცილებელია როგორც პრევენციული, ასევე რეპრესიული მეთოდების გამოყენება. კეთილსინდისიერების მდგრადი სისტემის აშენება წარმოადგენს ძირითად პოლიტიკურ და ტექნიკურ ძალისხმევას, რომელიც უნდა შენარჩუნდეს ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში.
2. კორუფციისთან ბრძოლა მრავალნაწიანია და ძალისხმევაა. ყველა ძირითად საერთაშორისო ხელშეკრულებაში აღიარებულია ამ მოვლენის მრავალგანზომილებიანი ბუნება. 2003 წლის UNCAC-ის კონვენცია კარგი მაგალითია იმისა, თუ რამდენ სხვადასხვა ასპექტს და სფეროს უნდა მიექცეს ყურადღება კორუფციისთან ბრძოლის ძალისხმევისას, რათა იგი ავტორიტეტული და შედეგიანი გავხადოთ. ამ მოვლენის ბუნების იგივე სირთულე აღინიშნება ევროსაბჭოს კორუფციასთან ბრძოლის კიდევ ორ კონვენციაში – სისხლის სამართლის და სამოქალაქო სამართლის. ნაკლებად სავარაუდოა, რომ ერთი ინსტიტუტი, სადაც კონცენტრირებულია ყველა უფლებამოსილება, ან მათი უმეტესი ნაწილი, შეძლებს თავი გაართვას ყველა ასპექტს, რომლებიც საჭიროებს გადამწყვეტას.
3. კორუფციასთან ბრძოლის ყველა ძალისხმევის ერთ ინსტიტუტში კონცენტრირებამ (განსაკუთრებით, თუ ეს ინსტიტუტი ახლადჩამოყალიბებულია) შეიძლება რისკის ქვეშ დააყენოს კორუფციასთან ბრძოლის ძალისხმევა და გამოიწვიოს თავად კორუფციასთან ბრძოლის პროცესის უკანონო მიზნებისთვის გამოყენება. სხვადასხვა სფეროში მომუშავე ინსტიტუტების სიმრავლემ (პარლამენტი, მთავრობა, სასამართლო, სახელმწიფო ადმინისტრაცია და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოები) შეიძლება უკეთ შეუწყოს ხელი მთლიანობაში კორუფციასთან ბრძოლის ძალისხმევას, იმ პირობით, თუკი მოხდება მათი ადეკვატური ინსტიტუციონალიზაცია, რესურსებით აღჭურვა და შესაბამისი კავშირების გაბმა.
4. ყველგან მსოფლიოში კეთილსინდისიერება უმნიშვნელოვანესი გადამწყვეტი ფაქტორია ადმინისტრატორებისთვის საჯარო სამსახურის ვაკანსიების შევსებისას, ანდა ამომრჩევლებისთვის პოლიტიკური, თუ არჩევითი თანამდებობების კანდიდატების შედარებისას. კეთილსინდისიერ-

ების ნახალისება დღეს ხდება სხვადასხვა საშუალებების ფართო სპექტრით, მათ შორის ხელმძღვანელობის კოდექსების, ქცევის კოდექსების შემოღებით, პირადი ქონების დეკლარირებით და ამ ქონების მონიტორინგით, მოსამზადებელი და საგანმანათლებლო საქმიანობით, საჯარო ადმინისტრაციის და პოლიტიკის გამჭვირვალობით და პირადი ანგარიშვალდებულებით.

5. იმის გააზრებამ, რომ ინსტიტუტები ურთიერთკავშირში იმყოფებიან და, რომ რეფორმებს ხშირად კოორდინაცია სჭირდება, ასევე მიგვიყვანა 'ცალკე' ინსტიტუტის იდეის გაფართოებამდე და იმ ინსტიტუტების ჩამონათვალის განვრცობამდე, რომლებიც ჩვეულებისამებრ ახსენებენ კორუფციასთან ბრძოლის სტრატეგიებში. მიუხედავად იმისა, რომ მთავარ ყურადღებას კვლავ იპყრობს სახელმწიფო ადმინისტრაციის ძირითადი ელემენტები, მათ შორის ფინანსური კონტროლის უწყებები, სასამართლო სისტემა, პროკურატურა და სხვა კანონალსრულების უწყებები, სისხლის სამართალდამცავი ორგანოები, აგრეთვე ორგანოები, რომლებიც უზრუნველყოფენ საჯარო სამსახურის კადრებით დაკომპლექტებას და საქონლისა და მომსახურების შემსყიდველი უწყებები, ახლა უკვე არსებობს იმის გაგება, რომ ასევე საყურადღებოა მმართველობის სხვა ინსტიტუტებიც და სამოქალაქო საზოგადოებაც. მხოლოდ მაშინ გახდება სისტემური მიდგომა კორუფციასთან ბრძოლისადმი ჭეშმარიტად სისტემური.
6. საჯარო სექტორის წამყვანი ჯგუფები, რომლებიც ჩვეულებრივ მოიაზრება ამგვარ სისტემურ სტრატეგიებში არის პარლამენტი, მთავრობა და სახელმწიფო ადმინისტრაცია ეროვნულ, რეგიონულ და ადგილობრივ დონეზე; სასამართლო და მისი მხარდამჭერი უწყებები; ძირითადი საზედამხედველო ორგანიზაციები, როგორცაა აუდიტი, ან ინსპექცია და სამართალდამცავი უწყებები და სისხლის სამართლის მართმსაჯულების სხვა ელემენტები.

ნებისმიერი სანდო სტრატეგია ასევე უნდა მოიცავდეს ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებს და პოლიტიკური პარტიების და წინასაარჩევნო კამპანიების დაფინანსებასაც.

7. საერთაშორისო გამოცდილება მსოფლიოს მასშტაბით გვიჩვენებს, რომ ცენტრალიზებულმა საზედამხედველო უწყებებმა გარკვეულ წარმატებას მიაღწიეს მხოლოდ იმ ქვეყნებში, სადაც ზოგადად კარგი მმართველობაა. თუმცა, ეთგოს ქვეყნების უმრავლესობაში კორუფციასთან ბრძოლის საქმიანობა და კეთილსინსიერების მხარდამჭერი პოლიტიკა არაა მონოპოლიზებული ერთი რომელიმე უწყების, ან ინსტიტუტის მიერ. იქ მოქმედებს ინსტიტუტების და მექანიზმების სიმრავლე, რომელთაგან თითოეულს სხვადასხვა პასუხისმგებლობები და როლები აკისრია და თანაც, როგორ წესი, ერთმანეთის საქმიანობის გაკონტროლების უფლებამოსილებაც აქვთ და იმავდროულად ურთიერთქმედების უნარიც. სუსტ მმართველობით გარემოში კორუფციასთან ბრძოლის უწყებების შექმნა, ჩვეულებრივ, გარე ზეწოლის შედეგად ხდება, თუმცა მათ ხშირად აკლია ავტორიტეტი და ზოგჯერ შეიძლება ისწრაფვოდნენ საკუთარი გამორჩენისკენ. მათ ხშირად პირადი ინტერესები ამოძრავებთ – კანონიერი თუ უკანონო, ან ზოგჯერ ორივე ერთად. ზოგადად შეიძლება ითქვას, რომ მათი საქმიანობა არაეფექტურია.
8. წარუმატებლობის კიდევ ერთი გავრცელებული და სერიოზული მიზეზია კორუფციასთან ბრძოლის ის ორგანოები, რომლებიც კარგად ვერ ეწერებიან საერთო ადმინისტრაციულ და პოლიტიკურ ინსტიტუციურ ლანდშაფტში. მთავარი გაკვეთილი, რაც შეიძლება გამოვიტანოთ ამგვარი მარცხიდან, არის ის, რომ უპირატესობა უნდა მიეცეს ისეთ რეფორმებს, რომლებიც აძლიერებს ქვეყანაში არსებულ სხვადასხვა დემოკრატიული მმართველობის სისტემას. მმართველობის ძირითად კომპონენტებთან დაკავშირებით განხორციელებული ამ მო-

სამზადებელი სამუშაოს გარეშე ნებისმიერ სპეციალიზირებულ ინსტიტუტს წარუმატებლობა ელის.

9. პოლიტიკური ნება განაპირობებს მთავრობის როლს კორუფციის პრევენციასა და მასთან ბრძოლაში, კერძოდ კი მიზანმიმართული პოლიტიკური ნების მქონე დემოკრატიულად არჩეული პრეზიდენტის, ან მინისტრთა კაბინეტის როლს. უფრო მეტიც, პოლიტიკური ნების არსებობა გადამწყვეტია არსებული კანონმდებლობის ეფექტური აღსრულებისთვის და გადახედვისთვის და ასევე მნიშვნელოვანია კანონში არსებული ხარვეზების აღმოსაფხვრელად შესაბამისი საკანონმდებლო შესწორებების შეთავაზებისთვის. პოლიტიკური მოვალეობის შეგრძნება აუცილებელია მმართველობის ხსენებული სისტემების რეფორმირებისთვის მათი ეფექტური ფუნქციონირების მიღწევის მიზნით.

10. მნიშვნელოვანია საერთაშორისო თანამშრომლობაც, იმ პირობით, რომ საერთაშორისო ორგანიზაციები, ან ორმხრივი თანამშრომლობის ფორმატი თავს არ უნდა ახვევდნენ რომელიმე კონკრეტულ ინსტიტუციურ, ან ორგანიზაციულ გადაწყვეტილებას. დიალოგი პოლიტიკის შემუშავების საკითხებზე ძირითადად უნდა კონცენტრირდებოდეს მმართველობის პრინციპების ხელშეწყობასა და გარანტირებაზე და ასევე შესაბამისი შედეგების მიღწევაზე და არა მათი მიღწევის გზებსა და საშუალებებზე. ამის გათვალისწინება ძალზე მნიშვნელოვანია, რათა არ მოხდეს უცხოეთიდან თავს მოხვეული მოდელების უარყოფა, რომლებიც ხშირად წარმოდგენილია, როგორც უნივერსალურად გამოსაყენებელი, თუმცა თავის დროზე მათი აღმოცენება მოხდა კონკრეტულ ისტორიულ და პოლიტიკურ პირობებში. ადგილობრივი კონტექსტი გადამწყვეტია და ადგილობრივი თანაზიარობა უმნიშვნელოვანესია. თუმცა პრინციპები და სტანდარტები უნივერსალურია.


დასკვნები

1. საჯარო სამსახურის პროფესიონალიზმი მოითხოვს დამსახურებაზე დაფუძნებული ადამიანური რესურსების მართვის პრინციპების განუხრელ აღსრულებას. ფავორიტიზმი, ნეპოტიზმი, პროტექციონიზმი და კლიენტელიზმი შეუთავსებელია მიუკერძოებლობასთან და საბოლოო ჯამში წარმოადგენს წინაღობას პროფესიონალური საჯარო სამსახურის განვითარებისთვის.
2. პროფესიონალიზმი მოითხოვს სტაბილურობას. საჭირო ცოდნა და უნარები ვერ წარმოიქმნება და მდგრადობას ვერ შეიძენს სტაბილური საჯარო სამსახურების გარეშე. პოლიტიზირება ებრძვის სტაბილურობას, რადგან მას ზოგადად მიეყვარათ ბევრი საჯარო მოსამსახურის ჩანაცვლებამდე ყოველთვის, როდესაც მთავრობის ცვლილება ხდება.
3. პროფესიონალიზმი მოითხოვს პოლიტიკისა და ადმინისტრაციის გამიჯვნას და მათ შორის მკაფიო ურთიერთქმედების ჩამოყალიბებას. საჯარო სამსახურის ავტონომია დაცული უნდა იყოს სამართლებრივადაც და მმართველობის თვალსაზრისითაც. ავტონომიურობის ღირებულება უნდა დაინერგოს პოლიტიკურად არჩეულ ოფიციალურ პირებს და დამსახურებაზე დაფუძნებული პრინციპით შერჩეულ ადმინისტრაციულ მუშაკებს შორის ურთიერთობებში, მაშინაც კი, თუ აღიარებულია, რომ საჯარო სამსახურის ავტონომიურობა და კარგი საჯარო ადმინისტრაცია მუდმივ პოლიტიკურ ძალისხმევას მოითხოვს და ეს მიზანი ჯერ კიდევ არაა მიღწეული მთელ რიგ ქვეყნებში. პროფესიონალიზმს შეიძლება ხელი შეუწყოს ადმინისტრაციული გადაწყვეტილებების მიღების უფლებამოსილების დელეგირებამ.
4. პროფესიონალიზმი მოითხოვს მედეგ კეთილსინდისიერებას, როგორც არჩეული, ასევე დანიშნული საჯარო მოხელეებისგან. კანონი და მმართველობა ხელს უნდა უწყობდნენ და იცავდნენ საჯარო მოხელეთა კეთილსინდისიერებას და ანგარიშვალდებულებას. მართვის შეუცვლელი ბერკეტებია ტრენინგი და დისციპლინური მექანიზმები. ქცევის კოდექსები და კეთილსინდისიერების გეგმები შეიძლება იქცნენ სასარგებლო მიწიშენებად საჯარო მოხელეთა ქცევის კუთხით.
5. სამხედრო და უსაფრთხოების სექტორის ინსტიტუტები ვერ შეძლებენ თავიანთი პირადი შემადგენლობების პროფესიონალიზაციისთვის მდგრადი ხასიათის მიცემას, თუკი მთლიანობაში ქვეყნის საჯარო სამსახური დასნებოვნებულია კორუფციით, მფარველობის ქსელებით და პოლიტიზირებით. მხოლოდ ერთ ინსტიტუტში იზოლაციაში მოქცეული პროფესიონალიზმი და კეთილსინდისიერება პრაქტიკულად შეუძლებელია და დიდი დღე არ უნერია.

კარგი მმართველობის გზამკვლევების სერია


კარგი მმართველობის გზამკვლევი **No. 01**

პროფესიონალიზმი და კეთილსინდისიერება საჯარო სამსახურში

 CENTRE FOR INTEGRITY IN THE DEFENCE SECTOR


კარგი მმართველობის გზამკვლევი **No. 02**

ინტერესთა კონფლიქტის გადაჭრა საჯარო სექტორში

 თვითმართვადი კორუფციის გამჭვირვალობა საქართველო

კარგი მმართველობის გზამკვლევი **No. 03**

კორუფციასთან ბრძოლის პოლიტიკა და სააგენტოები

 თვითმართვადი კორუფციის გამჭვირვალობა საქართველო

გზამკვლევეში კორუფციასთან ბრძოლის პოლიტიკა და სააგენტოები განიხილება კორუფციასთან ბრძოლის სხვადასხვა პოლიტიკის ინსტიტუციონალიზაცია კორუფციასთან ბრძოლის სპეციალიზირებული ორგანოების, თუ სააგენტოების მეშვეობით. ეს უკანასკნელნი ბოლო წლებში გავრცელდა არაერთ ქვეყანაში კორუფციის პრევენციისა და მასთან ბრძოლის მექანიზმების სახით, სახელდობრ საერთაშორისო ორგანიზაციების ან საერთაშორისო ხელშეკრულებების ზეგავლენით. უახლესი მონაცემებით კორუფციასთან ბრძოლის სააგენტოების (კბს-ების) რაოდენობა მსოფლიოში დაახლოებით ერთ ასეულს უტოლდება. ყველაზე გავლენიან საერთაშორისო კონვენციად კბს-ებზე კვლავ რჩება გაერთიანებული ერების კონვენცია კორუფციის წინააღმდეგ, რომელიც მიღებულ იქნა გაეროს გენერალური ასამბლეის მიერ 2003 წლის 31 ოქტომბერს (UNCAC). გზამკვლევის ავტორი ფრანცისკო კარდონა CIDS-ის ასოცირებული საერთაშორისო ექსპერტია. იგი სახელმწიფო სამსახურის და საჯარო ადმინისტრაციის რეფორმების დაგეგმარების და შეფასების, ადმინისტრაციული სამართლის და მართლმსაჯულების, ანტი-კორუფციული პოლიტიკის და ინსტიტუციური აღმშენებლობის აღიარებული ექსპერტია.

კარგი მმართველობის გზამკვლევი წარმოადგენს მცირე ბუკლეტების სერიას, რომელთაგან თითოეული განიხილავს თავდაცვის სფეროში კარგ მმართველობასთან დაკავშირებულ კონკრეტულ თემას. გზამკვლევების წაკითხვა შეიძლება მიზანშეწონილი იყოს მათთვის, ვისაც აინტერესებს თავდაცვის სფეროში – ან უფრო ზოგადად საჯარო სფეროში – კარგ მმართველობასთან პირდაპირი კავშირის მქონე ერთი, ან რამდენიმე საკითხი – ასევე მათი გამოყენება შეიძლება საგანმანათლებლო მიზნებისთვისაც.

გამოცემულია: „თავდაცვის სექტორში ინტეგრაციის ცენტრი“-ს მიერ

ღიზანინი: www.melkeveien.no

დაიბეჭდა: ნორვეგიის სამთავრობო უსაფრთხოების და სამსახურის ორგანიზაციის მიერ 2015 წლის/დეკემბერი.



ინგლისური ორიგინალის ქართული თარგმანი თავაზიანად უზრუნველჰყო ჩრდილოატლანტიკური ხელშეკრულების ორგანიზაციამ



თავდაცვის სექტორის კეთილსინდისიერების ცენტრი
www.cids.no