

ლია საზოგადოების ფონდი

თბილისი, 2022 წლის ნოემბერი

რატომ გვჭირდება დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სააგენტო?

პოლიტიკის დოკუმენტი

ავტორები:

ალექსანდრა ქეხიშვილი*

ლილი ლაქავა**

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველოს“ სახელით

შესავალი

კორუფცია ძირს უთხრის დემოკრატიას და კანონის უზენაესობას, არღვევს ადამიანის უფლებებს, თანდათანობით აუარესებს ცხოვრების დონეს, ხელს უწყობს ორგანიზებულ დანაშაულს, ტერორიზმსა და უსაფრთხოების სხვა გამოწვევებს. იგი სიღარიბის დაძლევისა და განვითარების დამაბრკოლებელი მთავარი ელემენტია.¹

საქართველოს მთავრობამ ანტიკორუფციული მიმართულებით ეფექტური და კოორდინირებული პოლიტიკის განხორციელების ვალდებულება არაერთ საერთაშორისო პლატფორმაზე აიღო. მათ შორის, ევროკავშირთან გაფორმებული ასოციაციის შეთანხმება პირდაპირ მიუთითებს კორუფციის წინააღმდეგ ეფექტიანი ბრძოლის და გაერო-ს 2003 წლის კონვენციის (UNCAC) დანერგვის ვალდებულებაზე.²

ამის საპირისპიროდ, კორუფციამ საქართველოში უკიდურესი – სახელმწიფოს მიტაცების ფორმა მიიღო.³ „საერთაშორისო გამჭვირვალობის“ კორუფციის აღქმის ინდექსის (CPI) მიხედვით, მმართველი პარტიის დამფუძნებლის „გავლენა ძირითად ინსტიტუციებზე სახელმწიფოს მიტაცების განმარტებაში“⁴

გაუარესებულ ანტიკორუფციულ გარემოს⁵ თან ერთვის ამ მიმართულებით რეფორმების თითქმის სრულად შეჩერება.⁶ არსებული ვითარება, ერთი მხრივ, წვრილმანი კორუფციის შთამბეჭდავად დაბალი დონით, თუმცა, ამავე დროს, მაღალი დონის კორუფციის თითქმის სრული დაუსჯელობით ხასიათდება.⁷

საქართველოში არ არსებობს დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სამსახური, რომელიც:

- დამოუკიდებლობის, ანგარიშვალდებულებისა და გამჭვირვალობის მაღალი ხარისხით იქნება აღჭურვილი;



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

*ალექსანდრა ქეხიშვილი ალექსანდრე ქეხიშვილი „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ ანტიკორუფციული გუნდის ხელმძღვანელია. ის ორგანიზაციას 2019 წლის ოქტომბერში შეუერთდა. მანამდე ის 5 წლის განმავლობაში არასამთავრობო სექტორში ანტიკორუფციულ საკითხებზე მუშაობდა.

**ლილი ლაქავა „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ ანტიკორუფციული გუნდის უფროსი ანალიტიკოსია. ის ორგანიზაციას 2021 წლის სექტემბერში შეუერთდა. მანამდე ის საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციაში კარგი მმართველობის საკითხებზე მუშაობდა.

- მიუკერძოებლად და ეფექტურად გამოიძიებს კორუფციულ დანაშაულებს, განსაკუთრებით მაღალი დონის კორუფციის შემთხვევებს;
- უზრუნველყოფს საჯარო სამსახურში კორუფციის პრევენციას;
- დანერგავს პოლიტიკური პარტიების ფინანსური მონიტორინგის ქმედით სისტემას.

ჯერ კიდევ 2018 წელს ევროპარლამენტის რეზოლუცია⁸ აღნიშნავდა, რომ „მაღალი დონის ელიტური კორუფცია საქართველოსთვის სერიოზულ გამოწვევად რჩება.“ დოკუმენტი მთავრობას მოუწოდებდა ანტიკორუფციული სააგენტოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურიდან გამოყოფის, მისი დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფისა და მაღალი დონის კორუფციის შემთხვევების მყისიერი გამოძიებისკენ. 2022 წლის ივლისში, ევროკავშირის კანდიდატი ქვეყნის სტატუსის მოპოვების წინაპირობად ევროკომისიამ მთავრობას ანტიკორუფციული სააგენტოს დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფა, მისი ყველა საკვანძო ანტიკორუფციული ფუნქციით აღჭურვა და მაღალი დონის კორუფციის შემთხვევების საგულდაგულოდ გამოძიება განუსაზღვრა.⁹

წინამდებარე პოლიტიკის დოკუმენტში განხილულია სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურისა და გენერალური პროკურატურის, როგორც კორუფციული დანაშაულების გამოძიებაზე პასუხისმგებელი ორი ძირითადი უწყების, საქმიანობასთან დაკავშირებული პრობლემები, მათ შორის, შეფასებულია მაღალი დონის კორუფციული შემთხვევების გამოძიების ეფექტიანობა. დოკუმენტი ასოცირების შეთანხმების და ასევე, კანდიდატის სტატუსის მინიჭებისთვის ევროკომისიის მიერ განსაზღვრული მე-4 პრიორიტეტის შესაბამისად, გვთავაზობს ამ გამოწვევების საპასუხო რეკომენდაციებს.

რატომ არ არის არსებული მოდელი ეფექტიანი?

ასოცირების შეთანხმების საფუძველზე, UNCAC-ის მოთხოვნების დანერგვა ითვალისწინებს ორი ძირითადი ტიპის ანტიკორუფციული ინსტრუმენტის არსებობას: კორუფციის პრევენციას და სამართალდამცავი ორგანოების მეშვეობით კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლას. OECD-ის განმარტებით, მხოლოდ სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის დაკისრებით შეიძლება ეფექტიანი ბრძოლა ისეთ სერიოზულ მართლსაწინააღმდეგო ქმედებასთან, როგორც კორუფცია.¹⁰

საქართველოში კორუფციული დანაშაულების გამოძიებაზე პასუხისმგებელი ძირითადი¹¹ უწყებები არიან: **სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური**¹² და **გენერალური პროკურატურა**.¹³ ამ ფუნქციას სუს-ის ანტიკორუფციული სააგენტო (დეპარტამენტი)¹⁴ და პროკურატურის კორუფციულ დანაშაულზე სისხლისსამართლებრივი დევნის სამმართველო ასრულებენ.

OECD-ი წლებია საქართველოს მთავრობას მოუწოდებს „სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურისა და პროკურატურისთვის ანტიკორუფციული საგამოძიებო უფლებამოსილების ჩამორთმევის შესახებ.“¹⁵ ანგარიშში აღნიშნულია, რომ „ანტიკორუფციული სააგენტოს უსაფრთხოების სამსახურში არსებობა კითხვებს ბადებს,¹⁶ ამასთან, „დამატებით გამოწვევას წარმოადგენს პროკურატურის შიგნით გამოძიებისა და დევნის კომპონენტის თანაარსებობა, რამაც შესაძლოა, ძირი გამოუთხაროს ძალაუფლების დაბალანსებისა და ურთიერთკონტროლის პრინციპს (checks and balances).“¹⁷

ანტიკორუფციული სააგენტოს დამოუკიდებლობისა და მისი სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურისგან გამოცალკევების აუცილებლობაზე საუბრობდა ევროპარლამენტიც.¹⁸ ევროკომისიამ¹⁹ კი კანდიდატი ქვეყნის სტატუსის მისაღებად საქართველოს მთავრობას ერთ-ერთ წინაპი-

- 1 United Nations Convention Against Corruption, 2003, p. iii.
- 2 ასოცირების შესახებ შეთანხმება ერთის მხრივ, საქართველოსა და მეორეს მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის, მუხლები 2, 4, 17, ხელმისაწვდომია აქ.
- 3 არის თუ არა საქართველო მიტაცებული სახელმწიფო?, საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო, დეკემბერი 11, 2020, ხელმისაწვდომია აქ.
- 4 CPI 2021 for Eastern Europe & Central Asia: Democratic Hopes in the Shadow of Growing Authoritarianism, Transparency International, January 25, 2022, ხელმისაწვდომია აქ.
- 5 კორუფცია და ანტიკორუფციული პოლიტიკა საქართველოში: 2016-2020 წლები, საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო, ოქტომბერი 20, 2020, ხელმისაწვდომია აქ.
- 6 საქართველოს მთავრობის შეჩერებული ანტიკორუფციული პოლიტიკა, საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო, დეკემბერი 24, 2021, ხელმისაწვდომია აქ.
- 7 Input Paper on Anti-Corruption Environment in Georgia, Transparency International Georgia for Zentrum Liberale Moderne, June 21, 2021, ხელმისაწვდომია აქ.
- 8 European Parliament resolution of 14 November 2018 on the implementation of the EU Association Agreement with Georgia (2017/2282(INI)), ხელმისაწვდომია აქ.
- 9 Opinion on Georgia's application for membership of the European Union, European Commission, June 16, 2020, ხელმისაწვდომია აქ.
- 10 OECD (2020), Anti-corruption Reforms in Eastern Europe and Central Asia Progress and Challenges 2016-2019, OECD Publishing, Paris, p.195, ხელმისაწვდომია აქ.
- 11 შენიშვნა: ცალკეულ შემთხვევებში კორუფციულ დანაშაულებს ასევე იძიებენ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს საგამოძიებო სამსახური და იუსტიციის სამინისტროს გენერალური ინსპექცია.
- 12 საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის დებულების დამტკიცების შესახებ საქართველოს მთავრობის დადგენილება №385, ივლისი 30, 2015 წელი, საკანონმდებლო მაცნე, ხელმისაწვდომია აქ.
- 13 საქართველოს პროკურატურის 2020 წლის საქმიანობის ანგარიში, ხელმისაწვდომია აქ, გვ. 71.
- 14 შენიშვნა: „ანტიკორუფციული სააგენტო“ რეალურად სუს-ის მმართველობაში შემავალი ისეთივე უფლებამოსილების შიდა სტრუქტურული ერთეულია, როგორც მაგალითად, საზოგადოებასთან ურთიერთობის ან ადამიანური რესურსების დეპარტამენტი/სამმართველო.
- 15 OECD (2016), Anti-Corruption Reforms in Georgia: Fourth Round of Monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan, OECD Publishing, Paris, pp. 10, 120, ხელმისაწვდომია აქ.
- 16 იგივე, Recommendation 21 (1), პ. 121.
- 17 იქვე
- 18 European Parliament resolution of 14 November 2018 on the implementation of the EU Association Agreement with Georgia (2017/2282(INI)), adopted P8_TA(2018)0457, ხელმისაწვდომია აქ.
- 19 Opinion on Georgia's application for membership of the European Union, European Commission, June 16, 2020, ხელმისაწვდომია აქ.

რობად სწორედ ანტიკორუფციული სააგენტოს დამოუკიდებლობა და მისი ყველა ძირითადი ანტიკორუფციული ფუნქციით აღჭურვა, მაღალი დონის კორუფციული შემთხვევების საგულდაგულოდ გამოძიება განუსაზღვრა. ევროპის საბჭოს რეკომენდაციით კი,²⁰ „შიდა უსაფრთხოების სამსახურებს არ უნდა ჰქონდეთ სისხლის სამართლის საქმეთა გამოძიების უფლებამოსილება.“

დღეს არსებული მოდელის მთავარი გამოწვევები:

1. ანგარიშვალდებულება, გამჭვირვალობა, დამოუკიდებლობა

საგანგაშოა, რომ სერიოზული კითხვის ნიშნები არსებობს უსაფრთხოების სამსახურისა და გენერალური პროკურატურის დამოუკიდებლობასთან დაკავშირებით.

ანტიკორუფციული სამსახურების ეფექტიანი ფუნქციონირებისთვის აუცილებელი წინაპირობა მათი დამოუკიდებლობის მაღალი ხარისხით აღჭურვა, არასათანადო პოლიტიკური ზეწოლისა და ჩარევისგან დაცვაა.²¹ „დამოუკიდებლობა“, პირველ რიგში, ანტიკორუფციული ინსტიტუტების დეპოლიტიზებას გულისხმობს,²² რომლის უმთავრესი გარანტი ხელმძღვანელი პირების კონკურენტული, სამართლიანი და გამჭვირვალე პროცედურით, დამსახურებაზე დაფუძნებული მკაფიო კრიტერიუმების გამოყენებით შერჩევა და დანიშვნაა.²³

სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მოქმედი უფროსი – გრიგოლ ლილუაშვილი 2004-2016 წლებში პარტია „ქართული ოცნების“ დამფუძნებლის და ამჟამად სახელმწიფო ინსტიტუციებზე არაფორმალური გავლენის მქონე ბიძინა ივანიშვილის რამდენიმე კომპანიაში მუშაობდა, მათ შორის „ქართუ ჯგუფის“ გენერალური დირექტორი და სს „ქართუ ბანკის“ სამეთვალყურეო საბჭოს თავმჯდომარე იყო. მისი წინამორბედი – ვახტანგ გომელაური, ასევე ბიძინა ივანიშვილის დაცვის უფროსი და მისი ნდობით აღჭურვილი პირი იყო, ამჟამად – შინაგან საქმეთა მინისტრი. რაც შეეხება გენერალურ პროკურატურას, ადგილობრივი თუ საერთაშორისო აქტორები, მათ შორის ვენეციის კომისიის,²⁴ GRECO-ს,²⁵ OECD-ის,²⁶ ევროპარლამენტის²⁷ ანგარიშები წლებია მიუთითებენ პროკურატურის სისტემაში არსებულ ხარვეზზე, მათ შორის გენერალური პროკურორის არჩევის წესზე,²⁸ რომელიც არ ეფუძნება პოლიტიკურ კონსენსუსს და არ არის დაცული ერთპარტიული გავლენებისგან.²⁹

ხშირია შემთხვევები, როდესაც პროკურატურა (და სასამართლო) მმართველ პარტიასთან შეთანხმებულად მოქმედებს და მათ მიზანი არა მართლმსაჯულების განხორციელება, არამედ ხელისუფლების მიმართ კრიტიკულად განწყობილი პირების პოლიტიკური პროცესებიდან ჩამოშორებაა.³⁰ მაგალითად, ნიკა გვარამიას, ე.წ. კარტოგრაფების, ხაზარაძე-ჯაფარიძე-წერეთლის და სხვა გახმაურებული საქმეები.³¹

ბოლო წლების განმავლობაში სულ უფრო და უფრო იზრდება უნდობლობა სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის დამოუკიდებლობისა და ნეიტრალიტეტის მიმართ და ნათელი ხდება, რომ „ხელისუფლება სუს-ს ტოტალური კონტროლის მექანიზმად იყენებს.“³²

2021 წლის აგვისტოსა და სექტემბერში გავრცელდა³³ სავარაუდოდ სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მიერ მასშტაბური უკანონო, ფარული მოსმენა-მიყურადების და თვალთვალის ამსახველი ათასობით ფაილი, რომელიც ჟურნალისტების, რელიგიურ ორგანიზაციათა წარმომადგენლების, პოლიტიკოსების, სამოქალაქო აქტივისტების, დიპლომატებისა³⁴ და სხვა პირთა კერძო კომუნიკაციისა და პირადი ცხოვრების შესახებ დამუშავებულ ინფორმაციას მოიცავს.

²⁰ Control of internal security services in council of Europe member states, Recommendation 1402 (1999)1, Parliamentary Assembly, Council of Europe, ხელმისაწვდომია აქ.

²¹ OECD (2013), Specialised Anti-Corruption Institutions: Review of Models: Second Edition, OECD Publishing, Paris, gv. 27-28, ხელმისაწვდომია აქ.

²² იქვე.

²³ UNODC (2009), Technical Guide to the United Nations Convention Against Corruption, gv. 116, ხელმისაწვდომია აქ.

²⁴ Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Prosecutors (CDL-PI(2018)001), November 11, 2017, ხელმისაწვდომია აქ; The Opinion of the Venice Commission on the draft revised constitution (CDL-AD(2017)013-e), ხელმისაწვდომია აქ; The Opinion of the Venice Commission on the Constitutional amendments as adopted at the second and third hearings in December 2017 (CDL-AD(2018)005-e), ხელმისაწვდომია აქ.

²⁵ GRECO (2019), Compliance Report Georgia adopted by GRECO at its 82nd plenary meeting, Strasbourg, 18-22 March 18-22, 2019, ხელმისაწვდომია აქ.

²⁶ OECD (2022), Performance Area 6.

²⁷ European Implementation Assessment (update) of the Association agreement between the EU and Georgia, European Parliamentary Research Service, March, 2022, ხელმისაწვდომია აქ.

²⁸ Remarks by EU Ambassador Carl Hartzell following today's parliamentary vote in first reading on the post-19 April Agreement constitutional amendments, ხელმისაწვდომია აქ; U.S. Embassy Statement on Parliament's First Reading of Post-April 19 Agreement Constitutional Amendments, ხელმისაწვდომია აქ.

²⁹ „კოალიცია დამოუკიდებელი და გამჭვირვალე მართლმსაჯულებისთვის“ საპროკურორო საბჭოს მიერ გენერალური პროკურორის კანდიდატურის შერჩევის პროცესს ეხმიანება, იანვარი 13, 2020, ხელმისაწვდომია აქ.

³⁰ მართლმსაჯულების სისტემა ხელისუფლების ოპონენტების წინააღმდეგ, საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო, მარტი 9, 2020, ხელმისაწვდომია აქ.

³¹ არის თუ არა საქართველო მიტაცებული სახელმწიფო?, საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო, დეკემბერი 11, 2020, ხელმისაწვდომია აქ.

³² სამოქალაქო ორგანიზაციები: ხელისუფლება სუს-ს ტოტალური კონტროლის მექანიზმად იყენებს, აგვისტო 2, 2021, ხელმისაწვდომია აქ.

³³ ყველაფერი სასულიერო პირების ცხოვრებაზე – რა ირკვევა ათასობით პირადული ჩანაწერიდან, ხელმისაწვდომია აქ.

³⁴ ევროკავშირის და აშშ-ის დიპლომატების საუბრები სავარაუდო ფარულ ჩანაწერებში, ხელმისაწვდომია აქ.

სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის დამოუკიდებლობის ხარისხისა და ნეიტრალიტეტის შეფასებისთვის აუცილებელია „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოსა“ და „სამართლიანმა არჩევნების“ ერთობლივი კვლევის მოხმობა, რომლის საფუძველზეც გამოიკვეთა მმართველი პარტიის სასარგებლოდ არაკანონიერი გზებით ამომრჩევლის ხმების მობილიზების მასშტაბური სქემა და საარჩევნო/პარტიული მიზნებით გამოყენება. ამასთან, მმართველი პარტია სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურთან ერთად საბიუჯეტო ორგანიზაციების თანამშრომლების შესახებ პოლიტიკურ დოსიებს ადგენდა და საკადრო პოლიტიკის გატარებისას აღნიშნულ ინფორმაციას ეყრდნობოდა.³⁵

ხაზგასმით უნდა აღინიშნოს, რომ ანტიკორუფციული ფუნქციის სუს-ის ფარგლებში არსებობა ფუნდამენტურად შეუსაბამოა მისი საქმიანობის სხვა სფეროებთან (მაგ.: ტერორიზმთან ბრძოლა) და ფორმასთან – სუს-ი ბუნებით დახურული ინსტიტუციაა, ხოლო კორუფციასთან ბრძოლა გამჭვირვალობისა და ღიაობის მაღალ ხარისხს მოითხოვს.

რაც შეეხება, უშუალოდ სპეციალიზებული ანტიკორუფციული საგამოძიებო და საპროკურორო დანაყოფების ანგარიშვალდებულებასა და დამოუკიდებლობას – პროკურატურის კორუფციულ დანაშაულზე სისხლისსამართლებრივი დევნის სამმართველო ანგარიშვალდებულია გენერალური პროკურორისა და კურატორი მოადგილის წინაშე,³⁶ ხოლო ანტიკორუფციული სააგენტო (დეპარტამენტი) ანგარიშვალდებულია უშუალოდ სუს-ის უფროსის და კურატორი მოადგილის წინაშე.³⁷

სამწუხაროდ, საჯაროდ ხელმისაწვდომი არ არის ამ ორი სტრუქტურული ერთეულის საქმიანობის ანგარიში, რომელიც სუს-ის უფროსს ან კურატორ მოადგილეს, პროკურატურის შემთხვევაში კი – ექვს თვეში ერთხელ გენერალურ პროკურორს წარედგინება.

სუს-ისა და პროკურატურის წლიურ ანგარიშებში ხელმისაწვდომი არ არის დეტალური სტატისტიკა სპეციალიზებული ანტიკორუფციული გამომძიებლებისა და პროკურორების მუშაობასთან დაკავშირებით, მათ შორის, ინფორმაცია დამდგარი შედეგების შესახებ.

ანგარიშვალდებულებისა და გამჭვირვალობის უზრუნველსაყოფად საერთაშორისო კარგი პრაქტიკა ასევე ითვალისწინებს საზოგადოებრივი ზედამხედველობის ქმედითი ინსტრუმენტის არსებობას. UNCAC მიუთითებს სამოქალაქო საზოგადოებისა და მედიის ჩართულობაზე.³⁸ OECD-ის შეფასებით, საქართველოში არ არსებობს ანტიკორუფციულ საგამოძიებო სტრუქტურებზე საზოგადოებრივი ზედამხედველობის მექანიზმები.³⁹

რაც შეეხება უშუალოდ სპეციალიზებული ანტიკორუფციული დანაყოფების ხელმძღვანელ პირთა თანამდებობაზე დანიშნვას – როგორც სუს-ის ანტიკორუფციული სააგენტოს (დეპარტამენტის), ასევე გენერალური პროკურატურის შესაბამისი სამმართველოს ხელმძღვანელი პირების თანამდებობაზე დანიშვნა ხდება არა ღია და გამჭვირვალე კონკურსის საფუძველზე, არამედ უშუალოდ გენერალური პროკურორისა და სუს-ის უფროსის ბრძანებით, რაც ეწინააღმდეგება გაერო-ს კონვენციის მოთხოვნებს⁴⁰ და OECD-ის საერთაშორისო კარგ პრაქტიკას.⁴¹

OECD-ის შეფასებით, საქართველოში შესაბამისი ხელმძღვანელი პირების დანიშვნა „გამჭვირვალე და კონკურენტული შერჩევის პროცედურით, დამსახურებაზე დაფუძნებული მკაფიო კრიტერიუმების საფუძველზე არ ხდება.“⁴²

მნიშვნელოვანი ხარვეზებია ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციების წარდგენასთან დაკავშირებითაც. საქართველოში ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციის წარდგენის ვალდებულება არ აქვთ პროკურატურის კორუფციულ დანაშაულზე სისხლისსამართლებრივი დევნის სამმართვე-

³⁵ სახელმწიფო რესურსები მმართველი პარტიის სამსახურში: ამომრჩევლის მოსყიდვისა და უკანონო მობილიზების აპრობირებული მეთოდები საქართველოში, ხელმისაწვდომია აქ.

³⁶ საქართველოს გენერალური პროკურატურის კორუფციულ დანაშაულზე სისხლისსამართლებრივი დევნის სამმართველოს დებულების დამტკიცების შესახებ, საქართველოს გენერალური პროკურორის ბრძანება №005, იანვარი 29, 2021 წელი, მუხლი 1 და 3, საკანონმდებლო მაცნე, ხელმისაწვდომია აქ.

³⁷ საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ანტიკორუფციული სააგენტოს (დეპარტამენტი) დებულების დამტკიცების შესახებ, საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის ბრძანება № 9, აგვისტო 1, 2015 წელი, მუხლი 1 და 5, საკანონმდებლო მაცნე, ხელმისაწვდომია აქ.

³⁸ UNCAC, მუხლი 13.

³⁹ OECD (2022), პ. 153.

⁴⁰ იქვე.

⁴¹ OECD (2013), Specialised Anti-Corruption Institutions; OECD (2021), Istanbul Anti-Corruption Action Plan 5th Round Monitoring: Pilot Performance Indicators, OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia.

⁴² OECD (2022), Anti-Corruption Reforms in Georgia: Pilot 5th Round of Monitoring Under the OECD Istanbul Anti-Corruption Action Plan, p. 145, ხელმისაწვდომია აქ.

ლოს უფროსს და მის მოადგილეს, სამმართველოს გამომძიებლებსა და პროკურორებს. სუს-ის ანტიკორუფციული სააგენტოს ხელმძღვანელის და მისი მოადგილეების დეკლარაციები კი საიდუმლოა.⁴³ ამ პრობლემაზე არაერთი წელია უთითებენ საერთაშორისო ორგანიზაციებიც (CoE/GRECO,⁴⁴ OECD/ACN⁴⁵).

არც სუს-ის და არც პროკურატურის ვებგვერდებზე ხელმისაწვდომი არ არის ინფორმაცია ანტიკორუფციული სააგენტოს უფროსის და მისი მოადგილის, ასევე პროკურატურის შესაბამისი სამმართველოს უფროსის და მისი მოადგილის განათლების, სამუშაო გამოცდილების და კვალიფიკაციის შესახებ. უფრო მეტიც, პროკურატურის სამმართველოს უფროსის გარდა არც ერთი ზემოთჩამოთვლილი თანამდებობის პირის ვინაობა არ არის ვებგვერდზე მითითებული.

2. მაღალი დონის (ელიტურ) კორუფციასთან ბრძოლა

საქართველოს მთავრობა არ აღიარებს ქვეყანაში მაღალი დონის კორუფციის არსებობას. შესაბამისად, დღემდე შემუშავებული არც ერთი ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა არ მოიცავს მის წინააღმდეგ მიმართულ ღონისძიებებს. ქმედითი რეაგირების გარეშე რჩება მედიაში გავრცელებული სავარაუდო კორუფციული სამართალდარღვევის ისეთი შემთხვევები, სადაც მაღალი თანამდებობის ან/და მმართველ პარტიასთან დაახლოებული პირები ფიგურირებენ.⁴⁶

მაღალი დონის კორუფციულ საქმეებზე გამოძიების დაწყების, მიმდინარეობისა და დამდგარი შედეგის ან გამოძიების არ-დაწყების შესახებ რეგულარული კომუნიკაცია საზოგადოებასთან არ ხდება. საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკის შესაბამისად, კორუფციულ დანაშაულებთან ეფექტიანი ბრძოლა აუცილებლად გულისხმობს საჯაროდ გავრცელებული მაღალი დონის კორუფციის ყველა სავარაუდო შემთხვევაზე გამოძიების დაწყებას ან გამოძიების არ-დაწყების შესახებ დასაბუთებული გადანწყვეტილების საჯაროდ ხელმისაწვდომობას.

საქართველოში მოქმედი კანონმდებლობით, გამოძიების დაწყების ერთ-ერთი საფუძველი მასმედიით გავრცელებული ინფორმაციაა.⁴⁷ „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ მიერ შეგროვებულ მაღალი დონის სავარაუდო კორუფციული შემთხვევების განახლება სიაში დღეისთვის 85 საქმეა შესული, რომელთა შესახებ ბოლო წლებში გახდა ცნობილი და რომლებზეც შესაბამისი რეაგირება არ მომხდარა. საგანგაშოა, რომ პროკურატურა და სუს-ი ამ შემთხვევებზე ინფორმაციას არც პროაქტიულად აქვეყნებენ და არც საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნას პასუხობენ, სულ მცირე იმის შესახებ, დაიწყო თუ არა გამოძიება.⁴⁸

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ მიერ შეგროვებული 85 საქმე 2016-2022 წლებს მოიცავს და მათში სულ მცირე 99 მაღალი რანგის თანამდებობის პირი ფიგურირებს, მათ შორის:



საგანგაშოა, რომ ამ 99 პირიდან 57 დღესაც თანამდებობაზეა, მათ შორის არიან მოქმედი პრემიერ-მინისტრი, გენერალური პროკურორი, მოსამართლეები, პარლამენტის წევრები, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის

⁴³ საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ საქართველოს კანონი, თავი IV, საკანონმდებლო მაცნე, ხელმისაწვდომია აქ.

⁴⁴ GRECO (2017), Fourth Evaluation Round Georgia: Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors, Group of States against Corruption, Council of Europe, Adopted by GRECO 74th Plenary Meeting, December 2, 2016, published on January 17, 2017, p. 51.

⁴⁵ OECD (2016), Fourth Round of Monitoring.

⁴⁶ მაღალი დონის სავარაუდო კორუფციის გამოუძიებელი შემთხვევები – განახლება სია (ბოლო განახლება ივლისი 25, 2022), საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო, ხელმისაწვდომია აქ.

⁴⁷ საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსი, მუხლი 101, საკანონმდებლო მაცნე, ხელმისაწვდომია აქ.

⁴⁸ საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის წერილი №SSG 8 21 00169309; საქართველოს გენერალური პროკურატურის წერილი №13/68725.

მაღალჩინოსნები. სავარაუდო კორუფციული დანაშაულები კი მოიცავს ისეთ სერიოზულ დარღვევებს, როგორცაა: სასამართლო ხელისუფლებაზე არაჯეროვანი ზეგავლენის მოხდენა, ამომრჩეველთა მოსყიდვა, უკანონო გამდიდრება, ფავორიტიზმი, ზეგავლენით ვაჭრობა, ინტერესთა კონფლიქტი, მბრუნავი კარი და სხვა. ამასთან, 16 თანამდებობის პირი ფიგურირებს ერთზე მეტ საქმეში.

როგორც OECD-ის ანგარიშიდან გახდა ცნობილი, მონიტორინგის მისიამ მთავრობას ამ სიის ადრეული ვერსიიდან, რომელშიც მხოლოდ 30 შემთხვევა იყო, 22 შემთხვევაზე მოსთხოვა ინფორმაციის წარდგენა. მთავრობის პასუხიდან ირკვევა, რომ გამოძიება დაიწყო მხოლოდ 6 შემთხვევაზე და ის ჯერ კიდევ მიმდინარეა (5 მათგანზე პროკურატურაში, 1-ზე – ფინანსთა სამინისტროს საგამოძიებო სამსახურში).⁴⁹ **საყურადღებოა, რომ მოთხოვნილი 22 შემთხვევიდან არც ერთი პირის მიმართ არ დაწყებულია სისხლისსამართლებრივი დევნა და, შესაბამისად, არ დამდგარა გამამტყუნებელი განაჩენი.**

OECD-ის მოთხოვნილი 22 საქმიდან:



პროკურატურის 2018-2021 და სუს-ის 2015-2021 წლების წლიური ანგარიშებიც ადასტურებენ, რომ მაღალი დონის თანამდებობის პირთა მიერ ჩადენილი კორუფციული დანაშაულების გამოვლენა და აღკვეთა მაქსიმუმ მუნიციპალიტეტის ორგანოთა ხელმძღვანელი პირების დონეზე ჩერდება.

მაგალითად, პროკურატურის 2021 წლის ანგარიშში ვკითხულობთ: „2021 წელს კორუფციული დანაშაულის ჩადენაში დამნაშავედ იქნა ცნობილი 7 პირი, რომლებიც დანაშაულის ჩადენის მომენტში იკავებდნენ მაღალ თანამდებობას. ყველა მათგანი დასაქმებული იყო ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში.“⁵⁰

პროკურატურისა და სუს-ის ანგარიშებში რამდენიმე პრობლემას ვაწყდებით. ანგარიშები:

- არ მოიცავს ანტიკორუფციული დანაყოფების მუშაობის შესახებ სრულ ინფორმაციას;
- არ მიემართება მაღალი დონის კორუფციის პრობლემას, და არ ასახავს წლის განმავლობაში ამ მიმართულებით განხორციელებულ ღონისძიებებს;
- არ საუბრობენ მედიისა და არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ გამოვლენილ არც ერთ სავარაუდო მაღალი დონის კორუფციულ შემთხვევაზე, რომლებშიც მაღალი თანამდებობის ან/და მმართველ პარტიასთან დაახლოებული პირები ფიგურირებენ.
- არ მოიცავს ჩაშლილ სტატისტიკას მუხლების, რეგიონების, უწყებებისა და თანამდებობების მიხედვით.

ხშირად ანგარიშები შეიცავს ბუნდოვან წინადადებებს და არასრულ სტატისტიკურ მონაცემებს. მაგალითად:

- „განხორციელებული ოპერატიულ-სამძებრო და საგამოძიებო ღონისძიებების შედეგად დაკავებულია არაერთი საჯარო მოხელე.“⁵¹ საგანგაშოა, რომ ამ მონაცემების დაზუსტების მიზნით გაგზავნილ საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნაზე სუს-მა გვიპასუხა, რომ უწყება საჯარო მოხელეებთან დაკავშირებულ ინფორმაციას საერთოდ არ ამუშავებს.⁵²

⁴⁹ OECD (2022), Anti-Corruption Reforms in Georgia: Pilot 5th Round of Monitoring Under the OECD Istanbul Anti-Corruption Action Plan, p. 136, ხელმისაწვდომია აქ.

⁵⁰ საქართველოს პროკურატურის 2021 წლის საქმიანობის ანგარიში, მაისი 13, 2022, გვ. 50.

⁵¹ საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ანგარიშები: 2016 წელი, გვ. 18; 2017 წელი, გვ. 16; 2018 წელი, გვ. 16.

⁵² სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის წერილი N SSG 6 22 00144169.

- „2021 წელს ბრალდებული 431 პირიდან 117 დანაშაულის ჩადენის დროს სხვადასხვა რანგის მოხელე იყო,“⁵³ – პროკურატურის ანგარიშიდან ვერ ვიგებთ რა პოზიციებზე იყვნენ ეს მოხელეები, არც უწყებების მიხედვით განაწილება ვიცით სრულად, და თითოეულთან მიმართებით რა საბოლოო შედეგი დადგა.
- „სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური განსაკუთრებულ ყურადღებას უთმობს სამოხელეო, კორუფციული დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლას, საჯარო სამსახურებში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის ნიშნების გამოვლენის და თავიდან აცილების ღონისძიებების გატარებას,“⁵⁴ – რა ღონისძიებების გატარებაზე და რა შედეგით დასრულებაზეა საუბარი, ანგარიში არ აკონკრეტებს.

OECD-ის შეფასებითაც, სუს-ის და პროკურატურის წლიური ანგარიშები საზოგადოებას აწვდის მხოლოდ ზოგად ინფორმაციას, არ ხდება მაღალი დონის კორუფციული შემთხვევების სტატისტიკის ანალიზი და მათი პოლიტიკის ან პრაქტიკის გასაუმჯობესებლად გამოყენება.⁵⁵ ამ პრობლემაზე **სახელმწიფო აუდიტის სამსახურიც** იმავეს ასკვნის: „არ ინარმოება კორუფციული დანაშაულის შესახებ რეგულარულად განახლებადი, სრული და ერთგვაროვანი სტატისტიკა, რომელიც საშუალებას მისცემდა დაინტერესებულ მხარეებს გაეანალიზებინათ კორუფციული დანაშაული სხვადასხვა ძრილში (რეგიონული, უწყებრივი და თანამდებობრივი განაწილება, გამოძიების მაჩვენებელი და სხვ).“⁵⁶

სამწუხაროდ, მაღალი დონის კორუფციის გამოსავლენად არც ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციების მონიტორინგის მექანიზმი გამოიყენება. 2018-2021 წლებში საჯარო სამსახურის ბიურომ დანაშაულის ნიშნების არსებობისა და გამოძიების დაწყების მიზნით, მხოლოდ 1-1 შემთხვევა გააგზავნა პროკურატურაში, რომელზეც გამოძიება ჯერ კიდევ მიმდინარეა.⁵⁷

აღსანიშნავია, რომ ქვეყნის მასშტაბით კორუფციული დანაშაულების გამოძიების ეფექტიანობას არ აფასებს არც ერთი უწყება, მათ შორის არც ანტიკორუფციული პოლიტიკის მაკოორდინირებელი ორგანო⁵⁸ – ანტიკორუფციული საბჭო და მისი სამდივნო, რომელმაც ანალიზის შედეგები შესაბამის პოლიტიკის დოკუმენტებში უნდა ასახოს.

დასკვნა

საქართველოში არსებული კორუფციასთან ბრძოლის ე.წ დანაწევრებული ინსტიტუციური მოდელის უმთავრესი გამოწვევა კორუფციული დანაშაულების გამოძიების კომპონენტის სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურში, პროკურატურის შიგნით – გამოძიებისა და დევნის კომპონენტის თანაარსებობა, ამ უწყებების დამოუკიდებლობის, ანგარიშვალდებულებისა და გამჭვირვალობის ხარისხია.

კორუფციული დანაშაულის აღკვეთაზე პასუხისმგებელი ორგანოები მეტწილად ქმედითი რეაგირების გარეშე ტოვებენ კორუფციის ისეთ შემთხვევებს, სადაც მაღალი თანამდებობის ან/და მმართველ პარტიასთან დაახლოებული პირები ფიგურირებენ. უფრო მეტიც, თავად ამ უწყებების ხელმძღვანელებიც სავარაუდო კორუფციულ დანაშაულის ჩადენაში არიან მხილებული.

რეკომენდაციები

წინამდებარე დოკუმენტში გამოვლენილი პრობლემების საპასუხოდ, **საქართველომ უნდა შექმნას დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სააგენტო** – მულტიფუნქციური დამოუკიდებელი სახელმწიფო ორგანო, რომე-

⁵³ საქართველოს პროკურატურის 2021 წლის საქმიანობის ანგარიში, გვ. 44.
⁵⁴ საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ანგარიში, 2017 წელი, გვ. 16.
⁵⁵ OECD (2022), Benchmark 9.4.1 და 12.2.1.
⁵⁶ ქვეყანაში ანტიკორუფციული გარემოს უზრუნველყოფის ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში (2015-2018 წლები), სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, მაისი, 29, 2020 წელი, ხელმისაწვდომია აქ.
⁵⁷ საქართველოს გენერალური პროკურატურის წერილი №13/73054, 02 დეკემბერი, 2021.
⁵⁸ საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სისტემის შეფასება 2020, საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო, ივნისი 26, 2020 წელი, ხელმისაწვდომია აქ.

ლიც გააერთიანებს როგორც კორუფციის აღკვეთის, ისე პრევენციის ინსტრუმენტებს და თავს მოუყრის ყველა ძირითად ანტიკორუფციულ ფუნქციას. რაც მთავარია, დაცული იქნება მის საქმიანობაში ნებისმიერი სახის არაჯეროვანი ჩარევისგან.

დამოუკიდებელი ორგანოს შესაქმნელად საჭირო საკანონმდებლო პაკეტი პარლამენტში უკვე ინიცირებულია⁵⁹ და ის პასუხობს ყველა იმ გამოწვევას, რომელიც დღეს არსებული ანტიკორუფციული მოდელი წინაშე დგას:

- **მულტიფუნქციური (single agency) მოდელი⁶⁰**

სააგენტო ერთი ქოლგის ქვეშ გააერთიანებს ძირითად ანტიკორუფციულ ინსტრუმენტებს და ფუნქციებს. იგი პასუხისმგებელი იქნება:

1. კორუფციული დანაშაულების, მათ შორის მაღალი დონის კორუფციის შემთხვევების მიუკერძოებელ და ეფექტიან გამოძიებაზე;
2. პოლიტიკური პარტიებისა და საარჩევნო კამპანიების დაფინანსების მონიტორინგის ქმედითი სისტემის დანერგვაზე;
3. თანამდებობის პირების ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციების მონიტორინგზე;
4. საჯარო სამსახურში კორუფციის პრევენციასა და ანტიკორუფციული კანონმდებლობის პრაქტიკაში აღსრულების ზედამხედველობაზე.

მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ ანტიკორუფციული სააგენტოს კონცეფცია არ გულისხმობს დღეს არსებული ინსტიტუციური ინფრასტრუქტურის გაუქმებას, არამედ იმ ძირითადი ანტიკორუფციული დეპარტამენტების გაერთიანებას, რომლებიც ამჟამად გაფანტულია სხვადასხვა ინსტიტუციებში (ანტიკორუფციული სააგენტო – სუს-ი; პოლიტიკური პარტიების ფინანსური მონიტორინგის დეპარტამენტი – სახელმწიფო აუდიტის სამსახური და ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციების მონიტორინგის დეპარტამენტი – საჯარო სამსახურის ბიურო).

- **დამოუკიდებლობა, ანგარიშვალდებულება, გამჭვირვალობა**

სააგენტო იქნება კანონის საფუძველზე შექმნილი დამოუკიდებელი სახელმწიფო ორგანო. მას უხელმძღვანელებს თავმჯდომარე, რომელსაც საქართველოს პარლამენტი ხუთი წლის ვადით, ორი მესამედის უმრავლესობით აირჩევს. სააგენტოს თავმჯდომარის არჩევის წესი დაცული იქნება ერთპარტიული გავლენებისგან, რაც უმნიშვნელოვანესი ბერკეტია ამ ორგანოს დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფისათვის. ამასთან, აღსანიშნავია, რომ თავმჯდომარის თანამდებობისთვის ერთ-ერთ კრიტერიუმად განსაზღვრულია სულ მცირე 10 წლიანი პროფესიული გამოცდილება.

სააგენტო ანგარიშვალდებული იქნება პარლამენტის წინაშე, რომელსაც ყოველწლიურად წარუდგენს ანგარიშს ქვეყანაში კორუფციასთან ბრძოლის მდგომარეობისა და მის მიერ განხორციელებული საქმიანობის შესახებ. მისი საქმიანობის აუდიტს განხორციელებს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური.

გარდა ამისა, მნიშვნელოვანია, რომ სააგენტოს ბიუჯეტის შემცირება შესაძლებელი იქნება მხოლოდ სააგენტოს თავმჯდომარის წინასწარი თანხმობით.

ეროვნული ანტიკორუფციული სააგენტოს შექმნა მნიშვნელოვანი წინგადადგმული ნაბიჯი იქნება როგორც ასოცირების შეთანხმების მიზნების, ისე ევროკავშირის კანდიდატი ქვეყნის სტატუსის მოსანიჭებლად საჭირო მოთხოვნების შესრულებისთვის.

⁵⁹ კანონპროექტი ეროვნული ანტიკორუფციული სააგენტოს შესახებ, 07-3/158/10, ხელმისაწვდომია აქ.
⁶⁰ OECD (2013), Specialised Anti-Corruption Institutions: Review of Models: Second Edition, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, ხელმისაწვდომია აქ.

დანართი

პოლიტიკის დოკუმენტისა სათაურით

რატომ გვჭირდება დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სააგენტო?

2022 წლის 1 დეკემბერი

დანართის მიზანია, მკითხველს აცნობოს იმ მნიშვნელოვანი ცვლილებების შესახებ, რაც მოხდა საქართველოში ანტიკორუფციული ინსტიტუციური ფუნქციების გადანაწილების კუთხით მას შემდეგ, რაც 2022 წლის ნოემბერში დასრულდა მუშაობა პოლიტიკის დოკუმენტზე სათაურით „რატომ გვჭირდება დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სააგენტო?“.

კერძოდ, ევროკავშირის წევრობის კანდიდატის სტატუსის მინიჭების წინაპირობად ევროკომისიის მიერ საქართველოსთვის გაცემული 12 რეკომენდაციის შესრულების ფარგლებში, 2022 წლის 1 დეკემბერს მიღებულ იქნა საკანონმდებლო ცვლილებები, რომლებიც ითვალისწინებს ახალი ინსტიტუციის – ანტიკორუფციული ბიუროს შექმნას.

რეფორმა მიზნად ისახავს ევროკომისიის მე-4 რეკომენდაციის შესრულებას, რომელიც საქართველოდან სთხოვს: „გააძლიეროს ანტი-კორუფციული სააგენტოს დამოუკიდებლობა, რომელიც თავს მოუყრის ყველა საკვანძო ანტი-კორუფციულ ფუნქციას; განსაკუთრებით კი, საგულდაგულოდ გადაჭრას მაღალი დონის კორუფციის შემთხვევები.“

რეფორმა ითვალისწინებს ახალი ბიუროს ქვეშ თითქმის ყველა ანტიკორუფციული ფუნქციის გაერთიანებას, რომლებიც ამჟამად მიმოფანტულია სხვადასხვა უწყებაში ან რომლებსაც ამჟამად არც ერთი უწყება არ ასრულებს:

- ანტიკორუფციული პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავება და მათი შესრულების კოორდინაცია და ზედამხედველობა – ამჟამად ასრულებს მთავრობის ადმინისტრაცია.
- თანამდებობის პირთა ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციების სისტემის მართვა და მონიტორინგი – ამჟამად ასრულებს საჯარო სამსახურის ბიურო.
- პოლიტიკური პარტიების დაფინანსების მონიტორინგი – ამჟამად ასრულებს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური.
- ინტერესთა კონფლიქტების საკითხების რეგულირება, გარკვევა და შესაბამისი ღონისძიებების განხორციელება – ამჟამად პასუხისმგებელი უწყების გარეშე.
- მამხილებლის დაცვის ღონისძიებათა გაუმჯობესება – ამჟამად პასუხისმგებელი უწყების გარეშე.
- კორუფციის შესახებ ცნობიერების ამაღლება – ამჟამად პასუხისმგებელი უწყების გარეშე.

მიუხედავად იმისა, რომ ზემოაღნიშნული ანტიკორუფციული ფუნქციების გაერთიანება პოზიტიური წინგადადგმული ნაბიჯია, რეფორმა არ შეიცავს ახალი ინსტიტუციის დამოუკიდებლობის ძლიერ გარანტიებს, რადგან მის ხელმძღვანელს პრემიერ-მინისტრი დანიშნავს. რაც მთავარია, მაღალი დონის კორუფციის გამოძიების მთავარი ანტიკორუფციული ფუნქცია უცვლელი რჩება პროკურატურისა და სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ქვეშ.

აქედან გამომდინარე, მიუხედავად იმისა, რომ ახალი ინსტიტუცია ნაწილობრივ აკმაყოფილებს პოლიტიკის დოკუმენტში განხილულ ზოგიერთ საჭიროებას, კერძოდ კი გაფანტული ანტიკორუფციული ფუნქციების გაერთიანებას, დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული საგამომძიებო ინსტიტუციის შექმნის აუცილებლობა, რასაც ასაბუთებს პოლიტიკის დოკუმენტი, კვლავ ნარჩუნდება.