

Helmut Kury
Freiburg University
Germany
George Glonti
Grigol Robakidze University
Edisher Putkaradze
Tinatin Tsereteli Institute of State and Law

Korruption in Georgien - Entwicklung und kriminalpräventive Maßnahmen

I. Einführung

Korruption ist zu allen Zeiten und in allen Gesellschaften aufgetreten, allerdings ist ihre Ausprägung teilweise deutlich unterschiedlich. Das zeigen etwa auch neuere international vergleichende Untersuchungen. Als mit vergleichsweise großer Korruption belastet zeigen sich in der Regel viele Staaten Afrikas, Mittel- und Südamerikas oder auch diejenigen der früheren Sowjetunion, neben Russland selbst sowie China.¹

Besonders schädliche Effekte der Korruption finden sich vor allem auch in den früheren Staaten der Sowjetunion, die in der Regel ökonomisch sehr geschwächt sind und bei denen Unterstützungsgelder bzw. im Lande erzielte wirtschaftliche Gewinne im Zusammenhang mit korrupten Machenschaften vielfach fehlgeleitet werden, der Weiterentwicklung des Landes somit nicht zugute kommen². Als einer der korruptesten früheren Sowjetstaaten galt bis vor wenigen Jahren Georgien. Unter Druck aus westlichen Ländern, vor allem den USA und der EU, aber auch mit erheblicher Unterstützung, gelang es in den letzten Jahren offensichtlich, das Ausmaß an Korruption deutlich zu reduzieren, allerdings bleibt es nach wie vor auf einem recht hohen Niveau. Im Folgenden soll anhand vorliegender (internationaler) Daten ein stichwortartiger Überblick über die Entwicklung in diesem Land gegeben werden, der zeigt, dass durch geeignete Maßnahmen das Ausmaß an Korruption in relativ kurzer Zeit, hier in wenigen Jahren, deutlich reduziert werden kann. Hierbei ist allerdings auch zu beachten, dass Georgien ein relativ kleines Land ist, - die Zahl der Einwohner lag Anfang 2010 bei ca. 4,44 Millionen - in welchem Änderungen somit leichter umzusetzen sind. Ferner besteht ein nicht unerheblicher Druck aus westlichen Ländern, von denen man wirtschaftlich vollkommen abhängig ist und denen man sich anschließen will, man ist somit gezwungen, auf Forderung hinsichtlich eines Abbaus der Korruption einzugehen.

¹ *Bartsch*, Die Bonzenbubis des Sozialismus. Über Geld spricht man nicht im roten China – weil man es oft seinem blauen Blut verdankt. Badische Zeitung vom 7.1.2011, S. 3.

² So betont etwa Transparency International (vgl. http://www.transparency.org/about_us), dass Korruption einen ganzen Staat gefährden, zumindest seine Entwicklung enorm behindern könne, in der Regel auf Kosten der weniger einflussreichen Bürger, wie zahlreiche Beispiele aus Entwicklungsländern zeigen. Nach Gray u. Kaufmann (Korruption und Entwicklung. Finanzierung & Entwicklung, März 1998, S. 1-4; vgl. http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/gray_German.pdf) gehen „Korruption und die Verschleppung von Wirtschaftsreformen sowie der Reform des öffentlichen Sektors ... Hand in Hand – wobei beide Faktoren sich gegenseitig begünstigen“. So gab es etwa 2004 eine Diskussion um Verluste der Weltbank aufgrund Krediten an korrupte Machthaber. Nach Hillenbrand (Weltbank – Experte beziffert Korruptionsschaden auf 175 Milliarden Dollar. <http://www.politik.de/forum/wirtschaft/61764-weltbank.html>) soll der Weltbank seit ihrer Gründung 1946 durch Kredite an korrupte Regierungen zwischen 100 und 175 Milliarden US-\$ verloren gegangen sein und das, obwohl diese selbst zahlreiche Programme zur Korruptionsbekämpfung betreibt.

II. Korruption in Georgien

1. Politische Entwicklung

Auch in Georgien ist Korruption verwoben mit Strukturen des Machterhalts und des politischen Vorteils. Größere Fälle sind immer wieder fester Bestandteil der Medienberichterstattung, in welcher aufgrund eigener Initiative oder „Anregung“ durch die politische Führung regelmäßig zu Anti-Korruptions-Kampagnen aufgerufen wird, was in der Öffentlichkeit auf mehr oder weniger offene Ohren stößt. Gleichzeitig wird das Phänomen, obwohl es ein erhebliches Problem darstellt, wissenschaftlich bis heute so gut wie nicht untersucht.

Nach dem Tode Stalins 1953 und der Schwächung der Diktatur begann langsam eine Erosion und zunehmende Korruption innerhalb des aufgeblähten Staatsapparates in der Sowjetunion. Vor allem nahm die Korruption in den Sowjetrepubliken enorm zu, wobei Georgien eine führende Rolle spielte.

In Georgien war in den 1960er Jahren B. Mzhavanadze der Erste Sekretär der Kommunistischen Partei, der gute Beziehungen zur Regierung in Moskau hatte und von dort großzügig unterstützt wurde. In dieser Zeit gewannen auch korrupte Gruppierungen („Clans“) an Macht, welche die Industrie zu ihrer privaten Bereicherung nutzten, staatliche Ressourcen und Fonds zum eigenen Vorteil „ausschlachteten“. Als Anfang der 1970er Jahre der Innenminister Georgiens, Eduard Shevardnadze, begann, die Korruption im Lande zu bekämpfen, konnte er die Sowjetführung in Moskau von der problematischen Entwicklung in Georgien überzeugen, 1972 wurde Mzhavanadze abgesetzt, Shevardnadze wurde Erster Sekretär und Leiter der Republik Georgien, womit eine Entwicklung des Landes begann, die bis heute reicht.

Shevardnadze begann, die Korruption, vor allem auf politischer Ebene, insbesondere auch im Staatsapparat und auf der Ebene der einzelnen „Clans“, zu bekämpfen. Als Ergebnis wurden in den Jahren 1972 – 1975 mehrere Tausend „Offizielle“ und „Senior Leaders“ inhaftiert und teilweise zum Tode verurteilt. In der Folgezeit wurden regelmäßig „Antikorruptionsaktionen“ durchgeführt, deren Effekt jedoch sehr begrenzt war.

Der Zusammenbruch der Sowjetunion Ende der 1980er Jahre bedeutete für Georgien den Beginn einer politisch und gesellschaftlich schwierigen Entwicklung. Es kam zu einer erheblichen Wirtschaftskrise, in den Landesteilen Abchasien und Südossetien brachen ethnische Konflikte aus, die bürgerkriegsähnliche Zustände erreichten und als ersten Präsidenten des Landes Gamsakhurdia an die Macht brachten, der allerdings nur ein Jahr regierte. 1991 erlangte das Land dann offiziell die Unabhängigkeit. Vor dem Hintergrund sich bekämpfender paramilitärischer Gruppen, herrschte im Land eine weitgehende Anarchie, auch in der Hauptstadt Tiflis kam es zu heftigen gewaltsamen Auseinandersetzungen. Die Anführer der einzelnen Gruppierungen waren vielfach selbst in kriminelle/korrupte Machenschaften verwickelt.

1995 - 2003 wurde Eduard Shevardnadze dann georgischer Präsident, er wurde von der Mehrheit der Bevölkerung des Landes akzeptiert, geschätzt und unterstützt, vor allem auch durch das Ausland. Es gelang ihm, die Anarchie relativ rasch zu beenden und die Rechtsordnung wieder einigermaßen herzustellen. Nach etwa fünfjährigem Bürgerkrieg in Abchasien und Südossetien konnte er vor dem Hintergrund seiner politischen Erfahrung den Frieden, die Ordnung im Lande und eine funktionierende Verwaltung, wieder herstellen und junge politische Kräfte heranziehen. Die Weiterentwicklung der korrupten Machenschaften konnte er allerdings nicht verhindern, war selbst in gewisser Weise Teil derselben. In dieser Zeit entwickelte sich, wie schon zu Sowjetzeiten, ein korruptes System auf zwei Ebenen: einer individuellen und einer staatlichen. Das Land wurde politisch zwar stabiler, aber, wie internationale Organisationen, zu Recht immer wieder feststellten, gleichzeitig zu einem der korruptesten auf der Welt. Nach Transparency International gehörte Georgien Anfang des Jahrhunderts von allen in einem internationalen Vergleich berücksichtigten Ländern zu den 20 korruptesten. 2003 kam es dann im Zusammenhang mit den andauernden politischen und

wirtschaftlichen Problemen im Lande zur sogenannten „Rosenrevolution“, die zum Rücktritt Shevardnadzes von seinem Amt führte.

Anfang 2004 wurde Saakashvili mit einem Stimmenanteil von 96 % der Wähler zum neuen Präsidenten bestimmt. Die Machtübernahme durch Saakashvili nach der „Rosenrevolution“ veränderte nicht nur radikal die politische Lage im Lande, sondern auch die der Kriminalität. Die neue Regierung übernahm ein schweres Erbe des Vorgängers: einen verhältnismäßig zu großen bürokratischen Apparat, eine schwache politische Leitung, eine sehr schlechte ökonomische Lage, Korruption und weitgehende Gesetzlosigkeit. Der Staatshaushalt war völlig verschuldet, die Energieversorgung war unzuverlässig, gewinnbringende Geschäftsbereiche waren weitgehend in den Händen krimineller Gruppen und Verwandter korrupter Mitglieder des politischen Systems bzw. der Verwaltung. Die neue Regierung wurde mit der enorm schwierigen Aufgabe konfrontiert, nach der Revolution von 2003, die weiterhin ihre Schatten warf, die Zahlungsfähigkeit des Staates und die Rechtsordnung wieder herzustellen

Es wurden drastische strukturelle Maßnahmen in allen Regierungsbereichen in Angriff genommen, das Personal in den Ministerien und Abteilungen, vor allem den juristischen, weitgehend ausgetauscht. So wurde das Innenministerium, das eine Zentrale der Korruption war und als korruptestes aller Ministerien galt, komplett restrukturiert, über 80 % des Personals ausgewechselt; dasselbe galt für die Staatsanwaltschaft und das Gerichtssystem. Die neue Regierung hat sich auf der Basis des neuen Rechtssystems bemüht, den Staatshaushalt zu sanieren, indem versucht wurde, durch korrupte Beamte, Regierungsangehörige und Geschäftsleute in der Zeit Shevardnadzes unrechtmäßig angeeignete Vermögenswerte wieder in den Staatshaushalt zurückzuführen. Für diesen Zweck haben das Innenministerium und die Generalstaatsanwaltschaft besondere „Fonds“ eingerichtet, die „freiwillige Zuwendungen“ von früheren korrupten Staatsbediensteten einsammelten. Zahlreiche hochrangige und wohlhabende Bürger wurden solange in Haft genommen, bis sie die von der Staatsanwaltschaft eingeforderten Beträge in den „Fonds“ eingezahlt hatten. Frühere Amtsinhaber und Geschäftsleute haben unter diesem Druck unrechtmäßig erlangtes Vermögen im Wert von mehreren Tausend bis Millionen Dollar zurückgegeben. Nach offiziellen Schätzungen wurden so bis zu 100 Millionen US-\$ an den Staat zurückgezahlt, wobei der Gesamtbetrag nicht veröffentlicht wurde und damit schwer zu schätzen ist. Diese Phase der „Enteignung“ dauerte etwa zwei Jahre und wurde von internationalen Organisationen und der politischen Opposition teilweise heftig kritisiert, gerade auch wegen der mangelnden Transparenz und rechtsstaatlicher Probleme. Die in dem Fonds gesammelten Gelder wurden für den Aufbau einer modernen Polizei mit einer entsprechenden Verwaltungseinrichtung und neuen Fahrzeugen sowie für die Erneuerung vieler staatlicher Gebäude in der Hauptstadt Tiflis verwandt. Das gesamte Strafverfolgungssystem wurde reformiert und effizienter gestaltet. Im Innenministerium wurde eine schlagkräftigere Einheit der Polizei geschaffen, die von der Bevölkerung auch akzeptiert wurde und wird.

Vor dem Hintergrund der wachsenden Kritik gegenüber dem „Fonds“-System wurden alle gesammelten Gelder an das Finanzministerium übertragen und so Bestandteil des nationalen Haushalts. Seit 2004 wurden auf der administrativen Ebene immer wieder Veränderungen vorgenommen, fünf Premierminister wechselten sich in der Zeit ab, auch gab es dauernde Wechsel in den Ministerien und politischen Abteilungen des Landes. Der enorm große Wechsel im Verwaltungspersonal auf Regierungsebene führte zu einer Schwächung an Erfahrung und Fachwissen und zahlreichen Menschenrechtsverletzungen. Das endlose „Personalkarussell“ verlangsamte sich erst 2007/2008, als die Probleme eines solchen Vorgehens deutlich erkannt wurden. Zunehmend musste man einsehen, dass man in Georgien vergebens auf ein „Wirtschaftswunder“ hoffte. Das Land ist nach wie vor völlig von ausländischen Zuschüssen abhängig, die Wirtschaftsentwicklung wurde durch eine ineffiziente Verwaltung, entsprechende Vorschriften, hohe Steuern und einem permanenten Wechsel der gesetzlichen Bestimmungen erheblich behindert.

2. Rechtliche Entwicklung

a) Entwicklung bis 2003

Die Gesetzgebung zur besseren Bekämpfung der Korruption in Georgien wurde mehr oder weniger unsystematisch entwickelt, als Vorbilder dienten unterschiedliche rechtliche Regelungen, die ab der zweiten Hälfte der 1990er Jahre unter deutlichem Druck seitens ausländischer Geldgeber übernommen wurden. Hinsichtlich Korruptionsbekämpfung wurde das Gesetz „On the Incompatibility of Interests and Corruption in the Public Service“ vom 17. Oktober 1997 eingeführt³, das mit großen Hoffnungen aufgenommen wurde, allerdings kaum positive Ergebnisse zeigte. Als Dekret des Präsidenten vom 13. April 2001 erging der „Anti-Corruption Policy Coordination Council of Georgia“, der das Nationale Anti-Korruptionsprogramm umsetzen sollte.⁴ Der Rat arbeitete bis 2004, wurde dann aufgrund seiner völligen Ineffizienz aufgelöst.

b) Entwicklung ab 2003

Nach der Rosenrevolution von 2003 wurden neue Bemühungen zur Korruptionsbekämpfung in Angriff genommen. Der politische Wille der neuen Regierung, Korruption zu bekämpfen, wurde durch das westliche Ausland, vor allem die USA und EU, deutlich unterstützt. Vor allem auch das große Interesse Georgiens an einem Beitritt in die EU motivierte die Politik vor dem Hintergrund entsprechender Forderungen hinsichtlich einer Reform der Justiz- und Kriminalpolitik, zu durchgreifenden Änderungen. Hierbei wurde das Land durch zahlreiche Experten und Beratungsgremien aus dem westlichen Ausland sowie durch enorme finanzielle Zuschüsse unterstützt. Erste Bemühungen drückten sich in der 2005/2006 erfolgten Annahme und Umsetzung des „National Anti-Corruption Strategy and Action Plan“ aus. Auf dieser Basis wurde in den folgenden Jahren eine Strategie zur Korruptionsbekämpfung ausgearbeitet, die allerdings nur teilweise greifen konnte, da es an einer konsequenten Umsetzung mangelte, ferner das Konzept wesentliche Bereiche nicht beinhaltete. So wurde etwa kaum etwas unternommen, um die Bevölkerung über das Problem aufzuklären, ein Gefühl für das Problem Korruption zu schaffen und eine Einstellungsänderung zu bewirken.

Die Verantwortung für die Koordination einer Antikorruptionspolitik wechselte häufig, wurde schließlich im Dezember 2008 auf den neu gegründeten „Anti-Corruption Interagency Council“ übertragen, der für eine Koordination von Aktivitäten zur Korruptionsbekämpfung im Lande, ferner für eine stetige Aktualisierung der Vorgehensweise sorgen und auch die Einführung einzelner Maßnahmen in Übereinstimmung mit internationalen Organisationen überwachen soll. Schließlich soll das Gremium auch die Schaffung von Antikorruptionsgesetzen fördern. Vorsitzender ist der Justizminister des Landes. Der Präsident des Landes bestimmt die Mitglieder, vor allem hochrangige Politiker und Repräsentanten, daneben lediglich vier NGO-Mitglieder (TI Georgia, Georgias Young Lawer Association, Open Society Georgia Foundation, American Bar Association), kann sie auch jederzeit wieder abberufen. Der Council hat mehr oder weniger funktioniert, es liegen keine belegten Ergebnisse vor, es mangelte letztlich an fachmännischer Erfahrung. Immerhin zeigt die Einrichtung des Councils gewisse Bemühungen der Regierung in Richtung einer Reduzierung der Korruption.

c) Gesetzgebungsreform

³ Concerning Corruption and the Incompatibility of Interests in the Public Service, 982-Is, 10/17/1997
http://www.parliament.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=69&info_id=16080

⁴ Anti-corruption Policy Coordination Council, April 13, 2001 by the initiative of the President of Georgia decree # 131 - http://www.gyla.ge/foi/doc_upload/anticorrupting/danarti%201%20-%20Monitoring%20on%20Fulfillment%20of%20the%20National%20and%20International%20Anticorruption%20Obligations%20of%20Georgia.pdf

Hinsichtlich der Kriminalisierung von Korruption wurden in den letzten Jahren erhebliche Fortschritte in Bezug auf eine Angleichung an internationale Standards gemacht. Es wurden neue Straftatbestände, etwa zur aktiven und passiven Bestechung, eingeführt und die Sanktionen deutlich erhöht (vgl. §§ 338 und 339 gStGB hinsichtlich passiver bzw. aktiver Bestechung in der Neufassung von 2006; N 3530). Hierbei ist zu beachten, dass man bei den Neuregelungen völlig neu anfangen musste, wenig Erfahrung bestand, man wiederum weitgehend auf ausländische Experten angewiesen war, deshalb teilweise einfach Modelle aus anderen Ländern kopiert wurden.

Im Oktober 2008 wurde vom Parlament ein neues Recht für die Staatsanwaltschaft angenommen, nach dem der Justizminister die letzte Entscheidungsbefugnis in Fällen von Strafverfolgung gegen öffentlich Bedienstete, einschließlich des Präsidenten, Parlamentsmitgliedern, Regierungsmitgliedern, Richtern und Staatsanwälten hat. Das schränkt die Unabhängigkeit der Strafverfolgungseinrichtungen ein, insbesondere hinsichtlich hochrangiger Personen (vgl. <http://www.parliament.ge/index.php?lang-id=GEO&sec-id=69&kan-det=det&kan-id=3610>; On Prosecutor's Office, 382-IIs vom 21. 10. 2008).

Nach einer Änderung der Strafprozessordnung ist es nun möglich, ein Strafverfahren in Fällen von Korruptionsverdacht auch nur auf der Basis von Medienberichten einzuleiten und Journalisten als Zeugen vor Gericht zu hören (vgl. Änderung vom 9. 10. 2009, N 1772 – IIb, insbes. Artikel 101 gStPO). Allerdings ist es schwierig zu beurteilen, ob die Staatsanwaltschaft überhaupt bereit und in der Lage ist, auf alle einschlägigen Medienberichte zu reagieren. Die Untersuchungseinheit des Chefanklägers umfasst lediglich 26 Mitarbeiter, von denen 17 Staatsanwälte sind, 8 Untersuchungsbeamte, dazu kommt ein Spezialist für Korruption. Bisher wurde noch kein hochrangiger Amtsinhaber angeklagt. Es bleibt in der Öffentlichkeit der Verdacht, dass Richter von politischer Seite in ihren Entscheidungen nach wie vor deutlich beeinflusst werden. Vor diesem Hintergrund verwundert das nach wie vor geringe Vertrauen der Öffentlichkeit in die Justiz nicht. Die hohen Gerichtskosten, vor allem auch die hohen Kosten eines rechtlichen Beistandes und die Dauer der Verfahren mögen zu dieser negativen Beurteilung beitragen. Obwohl ein Richter, etwa aufgrund politisch „unbeliebter“ Entscheidungen, formell nicht mehr entlassen werden kann, sind die Bestimmungen so „flexibel“, dass sich immer noch eine Möglichkeit finden lässt, Unbeliebte aus dem Amt zu entfernen. Die Verurteilungsrate bei Angeklagten liegt bei 96 %, was darauf hindeutet, dass die zu Sowjetzeiten gepflegte „Telephone Justice“ immer noch funktioniert. Bei der Staatsanwaltschaft wurde eine zentrale Untersuchungseinheit zur Verfolgung von Korruption eingerichtet. Da der Justizminister bei Entscheidungen, die hochrangige Staatsbedienstete betrifft, nach wie vor ein Interventionsrecht hat, besteht allerdings die Gefahr einer mangelnden politischen Unabhängigkeit der Ermittlungseinheit.

Georgien hat alle wesentlichen internationalen Regelungen zur Korruptionsbekämpfung angenommen. So hat sich die Regierung etwa 1990 der „Council of Europe Convention on Money Laundering“ angeschlossen und 2003 die „Council of Europe Civil Law Convention on Corruption“ ratifiziert, nicht jedoch die „Council of Europe Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism“ von 2005. Nach der ersten Evaluationsrunde 2008 übernahm Georgien die „UN Convention against Corruption“ und im Juni 2009 die „Convention on Access to Official Documents“ des Europarats. (vgl. unten FN 17).

Die nach westlichem Vorbild neu geschaffenen gesetzlichen Regelungen zur Bekämpfung von Korruption beinhalten vor allem - die Strafbarkeit des Missbrauchs der Stellung in einem Unternehmen zum eigenen Vorteil (Artikel 220 gStGB), - die aktive oder passive Bestechung im Geschäftsbereich (Artikel 221 gStGB), - den Missbrauch der eigenen Stellung in einem öffentlichen (politischen) Amt für den eigenen Vorteil oder den Vorteil anderer (Artikel 332), - die Ausnutzung der eigenen Amtsstellung zum Nachteil anderer, vor allem auch staatlicher Interessen (Artikel 333), - die unrechtmäßige Behinderung der Strafverfolgung (Artikel 334), -

die Ausübung von Zwang auf einen Angeklagten, Zeugen oder Sachverständigen (Artikel 335), - unrechtmäßige Gerichtsentscheidungen (Artikel 336), - unrechtmäßige Aktivitäten im Wirtschaftsbereich oder der Teilnahme daran zum eigenen Vorteil (Artikel 337), - Annahme von jeder Art von Bestechung durch Staatsbedienstete (Artikel 338), - Bezahlung von Bestechung an Staatsbedienstete bzw. Personen in vergleichbarer Position (Artikel 339), - die Annahme unrechtmäßiger Geschenke durch Staatsbedienstete oder Personen in vergleichbarer Position (Artikel 340), - Fälschung im Amt, wie die Eingabe falscher Daten in offizielle Dokumente oder Register oder die Ausgabe falscher Dokumente, die Fälschung eines Dokumentes bzw. einer Akte zum eigenen Vorteil oder dem einer anderen Person (Artikel 341) und - die Vernachlässigung der Amtspflichten zum Nachteil einer anderen Person, der Öffentlichkeit oder des Staates (Artikel 342).

Neben der Schaffung neuer bzw. klarer definierter Straftatbestände, wurden vor allem auch die Sanktionen für Korruptionsstraftaten deutlich erhöht. Nach dem StGB sind folgende Sanktionen vorgesehen: - Geldstrafe, - Community Service, - Berufsverbot, - Verbot, ein Amt zu begleiten, - Arbeitsmaßnahmen („Corrective Labour“) und - Freiheitsstrafe. Tab. 1 gibt einen Überblick über die im georgischen StGB vorgesehenen Sanktionen für einzelne Straftatbestände.

Tab. 1: Sanktionen für Korruption

Straftat	Freiheitsstrafe	Arbeitsmaßnahmen (Corrective Labour)	einschränkende/-ende Sanktionen	Verbot
Bestechung		Jahren	Jahren	
Bestechung (schwere Formen)			Jahren	
Bestechung			Monate	
Bestechung (schwere Formen)			Jahre	
Amtsmissbrauch		Monaten	Jahren	Jahren
Amtsmissbrauch durch politische Ämter (Artikel 332)			Jahren	Jahren
Bestechung im Wirtschaftsbereich		Jahren	Jahren	
Diebstahl/Unterschlagung			Jahren	
Diebstahl/Unterschlagung (schwere Formen)			Monate	Jahren
Diebstahl			Monate	
Diebstahl (schwere Formen)			Monate	
Bestechung im Wirtschaftsbereich			Jahren	Jahren

Bei politischem Hintergrund bzw. bei Begehung der Taten durch Staatsbedienstete erhöht sich der Strafrahmen. Die Sanktionen hängen weiterhin davon ab, ob es Rückfalltaten sind und ob sie in Gruppe oder alleine begangen wurden. Bestechungsgelder können konfisziert und der Staatskasse zugewiesen werden.

Nach Artikel 144 der Strafprozessordnung besteht hinsichtlich einer Strafverfolgung und Anklage Immunität für folgende Personen(gruppen): - Präsident, - Parlamentsmitglieder, Vorsitzender der Chamber of Control, - des Public Defender und der - Richter. Die Möglichkeiten der Aufhebung der Immunität hängen von der Stellung des Betroffenen ab. Die Immunität bezieht sich auch nur hinsichtlich einer Strafverfolgung, nicht auf die Untersuchungen des Sachverhaltes.

Vor dem Hintergrund immer wieder entdeckter großer Fälle von Korruption muss man nach wie vor zu dem Schluss kommen, dass Korruption in Georgien immer noch weit verbreitet ist, auch in höheren Regierungskreisen. Informationen zu diesen Korruptionsskandalen kommen nahezu regelmäßig erst dann an

die Öffentlichkeit, wenn ein einflussreiches Mitglied des Regierungsapparates oder ein wichtiger Geschäftsmann seine Macht oder seinen Einfluss verliert.

3. Entwicklung im Spiegel der Fakten

Nachdem die Regierung nun ca. acht Jahre im Amt ist kann eine erste Bewertung ihres Erfolgs hinsichtlich rechtlicher und administrativer Reformen, vor allem aber ihres Erfolgs der Bekämpfung von Kriminalität, vor allem Korruption, vorgenommen werden. Wir beschränken uns dabei auf die Entwicklung in den letzten knapp 10 Jahren. Hierbei werden vor allem Informationen zur Kriminalitätsentwicklung aus den offiziellen Kriminalstatistiken des Innenministeriums, des Höchsten Gerichtes, dem Bericht des „Department of Correctional Services“ des Justizministeriums, ferner Ergebnisse kriminologisch-soziologischer Studien und Veröffentlichungen, der Massenmedien sowie insbesondere auch international vergleichende Erhebungen von ausländischen unabhängigen Einrichtungen berücksichtigt. Zu beachten ist, dass die Aussagekraft der nationalen Kriminalstatistiken aufgrund des insgesamt als sehr hoch einzuschätzenden Dunkelfelds zwangsläufig begrenzt ist, das gilt insbesondere für Korruption und vor allem für Georgien. Zwar bemüht sich die Regierung mit ausländischer Hilfe die Kriminalstatistiken zu verbessern, allerdings dürfen die Angaben nach wie vor nur mit großer Zurückhaltung interpretiert werden⁵.

a) Polizei- und Gerichtsstatistik

Nach Informationen des Innenministeriums haben sich hinsichtlich Dynamik und Struktur der Kriminalität in Georgien wesentliche Änderungen ergeben. Bis 2006 hat die Zahl der registrierten Straftaten erheblich zugenommen, um ab dann wieder zurückzugehen, das gilt sowohl für die Kriminalität allgemein, als auch für die registrierten Korruptionsstraftaten.

Die Kriminalitätsbelastung hat nach vorliegenden offiziellen Statistiken von 2001 (15.662 registrierte Straftaten) bis 2006 (62,283) um nahezu das Vierfache zugenommen. So stieg die Zahl der polizeilich registrierten Straftaten von 2004 auf 2005 auf 174 % und von 2005 auf 2006 auf 144 % des jeweiligen Ausgangswertes. Was Korruption betrifft, zeigt sich von 2002 bis 2004, also innerhalb von zwei Jahren, nahezu eine Verdoppelung der registrierten Straftaten. Auch hier ergibt sich der Höhepunkt im Jahre 2006, ab dann sinken die registrierten Straftaten wieder ab, um allerdings ab 2008 wieder mehr oder weniger konstant zu bleiben.

Vergleicht man die polizeilich registrierten Straftaten mit Deutschland, so zeigt sich für das westliche Industrieland eine erheblich höhere allgemeine Kriminalitätsbelastung, jedoch eine deutlich niedrigere Belastung hinsichtlich Korruption. Während die Zahl der insgesamt registrierten Straftaten in Deutschland für 2009 bei 6.054.330 liegt⁶, was einer Häufigkeitsziffer (HZ) pro 100.000 der Wohnbevölkerung von 7.383 entspricht, liegen die Werte in Georgien bei 35.945 und einer HZ von 810. Hinsichtlich Korruption wurden in Deutschland dagegen „lediglich“ 5.881 Fälle („Wettbewerbs-, Korruptions- und Amtsdelikte“)⁷ registriert, was einer HZ von 7,17 entspricht, in Georgien dagegen 800 Fälle, was eine HZ von 18 ergibt. Georgien registriert somit relativ deutlich mehr Fälle von Korruption, was bei aller Problematik hinsichtlich der Validität der

⁵ Vgl. etwa das EU-Projekt zur Verbesserung der Kriminalstatistiken des Landes: *Kury/Wittrup*, Criminal Justice Statistics. Final Report. Das Projekt wurde von der EU finanziert, abgewickelt über Business and Strategies in Europe – B&S Europe, Tiflis 2009; s.a. *Kury/Wittrup*, Probleme polizeilicher Kriminalstatistiken in früheren Sowjetländern – Das Beispiel Georgien. Osteuroparecht 56 (2010), S. 212-231.

⁶ Bundeskriminalamt (Hrsg.), Polizeiliche Kriminalstatistik. Bundesrepublik Deutschland. Berichtsjahr 2009. Wiesbaden, S. 30.

⁷ Bundeskriminalamt (Anm. 4), S. 209.

offiziell registrierten Daten bei einem geschätzten Dunkelfeld von über 95 % bereits auf eine höhere entsprechende Belastung des früheren Sowjetstaates hinweisen kann.

Was die Strafverfolgung von Korruption betrifft, geht aus Informationen zur Reaktionsweise des höchsten Gerichtshofes für die Jahre von 2004 bis 2009 hervor, dass es 2004 hinsichtlich aller hierhin verwiesenen Fälle (9.973) bei insgesamt 7.601, das sind 76 %, zu einer Verurteilung kam. 2009 kam es bei 15.483 neu vorliegenden Fällen bei 15.592 (= 101 %) zu einer Verurteilung. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass in den Verurteilungen auch Altfälle aus früheren Jahren berücksichtigt sind. Das weist darauf hin, dass es in den jüngeren Jahren bei einem höheren Anteil der eingereichten Fälle zu einer Verurteilung kam, das Gericht somit vor dem Hintergrund der neuen gesetzlichen Regelungen eine höhere Punitivität zeigt.

Deutlich wird diese Tendenz auch hinsichtlich Korruptionsstraftaten. Während es 2004 und vor allem 2005 teilweise bei deutlich weniger als der Hälfte der vorliegenden Fälle zu einer Verurteilung kam, wandelte sich das Bild bis 2009 deutlich. Nun wurde ein höherer Anteil aller Fälle verurteilt, insbesondere bei Bestechung. Auch das weist auf eine inzwischen härtere Bestrafung von Korruption in Georgien hin.

b) Internationale Statistiken/Erhebungen

Gerade was Korruption, insbesondere im politischen Bereich, betrifft, muss davon ausgegangen werden, dass in Ländern wie Georgien mit teilweise reduzierter „Strafverfolgungsmotivation“, da vielfach höchste (politische) Kreise involviert sind, die im Lande produzierten Daten ein nur teilweise objektives Bild abgeben. Selbst für westliche Industrieländer, wie Deutschland, besteht hier ein wesentliches Problem. Deshalb bekommen internationale Einschätzungen auf der Basis empirischer Daten eine besondere Bedeutung. Im folgenden sollen kurz Resultate mitgeteilt werden, wie sie von Transparency International, der Weltbank, dem Fund for Peace und der Forschungsgruppe um die International Crime and Victimization Survey hinsichtlich Georgien gefunden wurden. Die hier gewonnenen Daten ermöglichen auch eine internationale Einordnung des Ausmaßes an Korruption in Georgien.

aa) Transparency International (TI)

TI gibt seit 1995 jährlich den internationalen „Corruption Perceptions Index - CPI“ heraus, der auf Umfragedaten beruht, die von unabhängigen und vertrauenswürdigen Institutionen durchgeführt werden. Es werden Daten zu administrativen und politischen Aspekten von Korruption erfasst⁸. Aus dem neuesten CPI geht hervor, dass Deutschland von den 178 berücksichtigten Ländern auf Platz 15 liegt, sich im Vergleich zu früheren Erhebungen (leicht) verschlechtert hat, Georgien liegt auf Platz 68, hat sich im Vergleich zu früheren Jahren erheblich verbessert, lag etwa 2003 noch auf Platz 127 von damals 133 berücksichtigten Ländern.

bb) Weltbank

Die Forschungsgruppe der Weltbank erhebt „Worldwide Governance Indicators (WGI)“ von inzwischen über 200 Ländern und Gebieten. Hierbei werden sechs Dimensionen erfasst, seit 1996 auch „Control of Corruption“⁹. Die Ergebnisse zur Korruption für die Jahre 1996 – 2009 für Georgien¹⁰ zeigen, dass sich das Land hiernach zunächst durchgehend verschlechtert hat, wobei sich die Situation allerdings ab Mitte des letzten

⁸ Transparency International, Corruption Perception Index. Berlin 2010, S. 4. Siehe auch: www.transparency.org.

⁹ Vgl. zur Methodologie der Erhebungen Kaufmann/Kraay/Mastruzzi, The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues. Washington, D.C., 2010, Policy Research Working Paper 5430 (http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1682130##).

¹⁰ Vgl. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/wgidataset.xls>

Jahrzehnts, wie auch in anderen wirtschaftlichen Indikatoren, wieder erheblich verbessern konnte¹¹. Deutschland erzielte 1996 noch gute Werte, verschlechterte sich dann allerdings bis 2009 erheblich. Tendenziell gilt das auch für die USA, die fast durchgehend schlechtere Werte erhielten als Deutschland.

cc) *Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS)*

Hierbei handelt es sich um eine gemeinsame Initiative der Europäischen Bank für Wiederaufbau sowie der Weltbank¹². Die BEEPS wurde bisher in vier Wellen durchgeführt: 1999, 2002, 2005 und 2008 und bezieht sich auf die Länder Zentral- und Osteuropas und der früheren Sowjetunion sowie die Türkei. Erfasst werden breite Bereiche der wirtschaftlichen Situation in den einzelnen Ländern. Wurden in Georgien 2005 noch 110 Firmen befragt, waren es 2008 immerhin 354. 2005 gaben 31 % der Firmen an, Korruption sei im Lande kein Problem, 2008 waren es 58 %, 2005 war die Zahlung von Bestechungsgeldern nach Angaben von 10 % „oft“, 2008 gaben dies noch 4 % an. Bestechungen im Zusammenhang mit Zollkontrollen veränderten sich hiernach dagegen kaum (2005 = 9 %; 2008 = 10 %), ebenso entsprechende Zahlungen an Gerichte (2005 = 9 %; 2008 = 8 %). 2005 gaben 39 % der Firmen an, dass Korruption im Geschäftsbereich ein Problem sei, 2008 waren es noch 31 %. Korruption im Lande wurde 2005 an vierter Stelle aller Probleme genannt, 2008 an neunter Stelle. Somit ging auch hiernach das Problem Korruption im Lande zurück.

dd) „Fund for Peace“

Der „Fund for Peace“ ist eine 1957 in den USA gegründete gemeinnützige und unabhängige Forschungs- und Ausbildungseinrichtung, die das Ziel verfolgt, „to prevent war and alleviate the conditions that cause conflict“. Seit 2005 berechnet die Organisation einen standardisierten „Failed States Index“. Wurden hierbei 2005 aufgrund des Mangels an Informationen noch lediglich 76 Länder berücksichtigt,¹³ waren es 2010 bereits insgesamt 177.¹⁴ Es werden möglichst viele zur Verfügung stehende Informationen über die einzelnen Länder analysiert. Schließlich werden auf der Basis der einzelnen Indikatoren qualitative Bewertungen für jedes Land vorgenommen. Indikator Nr. 7 erfasst u.a. auch das Ausmaß an Korruption in einem Staat. Für 2010 erhielt Georgien auf der Skala von 0 (= wenig Korruption) bis 10 (= viel Korruption) die Bewertung 9,0 (Deutschland: 2,1; USA: 2,5), wurde somit nach wie vor als ausgesprochen korrupt und in einem schlechten wirtschaftlichen und politischen Zustand bewertet, auch im Vergleich zu anderen früheren Sowjetstaaten.

ee) *International Crime and Victimization Survey - ICVS*

Die seit 1989 in zahlreichen Ländern in mehreren Wellen weitgehend standardisiert durchgeführte International Crime and Victimization Survey (ICVS) enthält seit der dritten Welle (1996) auch eine Frage zur Korruption (erwartete Schmiergeldzahlung an einen Beamten)¹⁵. Die Ergebnisse für einzelne Länder sind ausgesprochen unterschiedlich. In Ländern mit hoher Korruptionsbelastung werden entsprechende Straftaten gleichzeitig auch weniger angezeigt, was darauf hinweist, dass hier solche Praktiken offensichtlich eher als „normal“ und „üblich“ angesehen werden bzw. dass man sich von einer Anzeige wenig Erfolg und Änderung verspricht. Dadurch wird allerdings das korrupte Handeln weiterhin gleichzeitig unterstützt¹⁶.

¹¹ Vgl. <http://rru.worldbank.org/BESnapshots/Georgia/default.aspx>.

¹² The World Bank Group (2010). BEEPS At-A-Glance 2008. Georgia. January 2010. EBRD-World Bank Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS). (http://siteresources.worldbank.org/INTECAREGTOPANTCOR/Resources/704589-1267561320871/Georgia_2010.pdf).

¹³ <http://www.fundforpeace.org/global/?q=fsi-grid2005>

¹⁴ <http://www.fundforpeace.org/global/?q=fsi-grid2010>

¹⁵ Killias (1998). Korruption: Vive la Repression! – Oder was sonst? Zur Blindheit der Kriminalpolitik für Ursachen und Nuancen. In: *Schwind/Kube/Kühne* (Hrsg.), Festschrift für Schneider, S. 239-254, 240.

¹⁶ Killias (Anm. 11), S. 240.

Während in den Entwicklungsländern durchschnittlich etwa 20 % der Befragten entsprechende Vorkommnisse bezogen auf das Jahr 2004 berichteten, waren es in den osteuropäischen Ländern etwa einer von 8, in industrialisierten Ländern erwies sich Korruption dieser Art dagegen als eher ungewöhnlich. Innerhalb der EU berichteten durchschnittlich nur 1,4 % von irgendeinem entsprechenden Vorfall.

Georgien hat an dieser Umfrage nicht teilgenommen, allerdings an früheren, so etwa 1992 an der zweiten Welle¹⁷. Damals gaben 65,1 % der Befragten an, innerhalb des letzten Jahres Opfer von Betrug (Consumer Fraud) und 20,7 % von Korruption geworden zu sein. Nieuwbeerta u.a.¹⁸ teilen die Ergebnisse aus den Umfragen von 1989 bis 2000 auch hinsichtlich Korruption für verschiedene Länder, einschließlich Georgien, mit. Ab 1996 wurde eine gesonderte Frage zur Korruption in die ICVS aufgenommen¹⁹. Hierbei schneidet Georgien im Vergleich der berücksichtigten 50 Länder aus Südamerika, Asien, Afrika, Ost-, Mittel- und Westeuropa ausgesprochen schlecht ab, es hat nach den Ergebnissen der methodisch vergleichbaren Umfragen den dritthöchsten Wert an Korruptionsbelastung. Immerhin 28,6 % aller Befragten gaben an, Opfer von Korruption geworden zu sein, jeweils 30 % seitens eines Zöllners bzw. Grenzbeamten oder eines Polizisten, der Bestechungsgeld forderte, weitere 26 % durch einen anderen Beamten²⁰. Das weist auf die enorm hohe Korruptionsbelastung im Lande bis zu Beginn des letzten Jahrzehntes hin. Neuere Daten der ICVS zu Georgien liegen nicht vor.

ff) OECD Anti-Corruption Network – ACN – for Eastern Europe and Central Asia

Die „Anti-Corruption Division“ der OECD legte im Rahmen des „Istanbul Anti-Corruption Action Plan“ im März 2010 ihren zweiten Prüfbericht zu Korruption in Georgien vor²¹. Hier geht es vor allem um die Überprüfung von etwaigen Fortschritten seit dem ersten Bericht von 2006 sowie der Umsetzung der damals gemachten Vorschläge. Gleichzeitig werden neue Vorschläge hinsichtlich politischer Maßnahmen zur Reduzierung des Problems unterbreitet, insbesondere auch hinsichtlich Kriminalisierung und Prävention. Die Kommission bestätigt den politischen Willen im Lande, die Korruption wirkungsvoller zu bekämpfen, sowie die Umsetzung wirksamer Maßnahmen hierzu, „which have significantly reduced the level of corruption in the country, especially administrative corruption affecting everyday life of citizens“²². Betont wird, dass die Bevölkerung weiterhin durch spezielle Aktionen für das Problem sensibilisiert werden müsse. Fortschritte sieht die Kommission etwa in der weiteren Kriminalisierung von Korruption vor dem Hintergrund internationaler Standards, auch auf dem Bereich der Prävention. „Georgia has made important progress to establish legal and institutional basis for transparent and meritbased recruitment, remuneration and promotion of public servants“.

¹⁷ Pachulia, Georgia, in: *Alvazzi del Frate/Zvekic/van Dijk* (Hrsg.), *Understanding Crime. Experiences of Crime and Crime Control. Acts of the International conference, Rome, 18-20 November 1992*, S. 531-536.

¹⁸ *Nieuwbeerta/de Geest/Siegers*, *Corruption in industrialized and developing countries. A test of law & economics hypotheses*. In: *Nieuwbeerta* (Hrsg.), *Crime victimization in comparative perspective. Results from the International Crime Victims Survey, 1989 – 2000*. Den Haag, 2002, S. 163-182.

¹⁹ Vgl. *Kesteren/Mayhew/Nieuwbeerta*, *Criminal Victimization in Seventeen Industrialised Countries. Key findings from the 2000 International Crime Victims Survey*. Den Haag, 2000, S. 37. Die Frage lautete: „In some countries, there is a problem of corruption among government or public officials. During 1999, has any government official, for instance a customs officer, a police officer or inspector in your country asked you, or expected you to pay a bribe for his or her services?“

²⁰ *Nieuwbeerta u.a.* (Anm. 14), S. 172ff. Vgl. a. *Zvekic*, *Criminal victimisation in countries in transition*. Rome, 1998, UNICRI publication, No. 61.

²¹ OECD Anti-Corruption Network (ACN) for Eastern Europe and Central Asia. *Istanbul Anti-Corruption Action Plan. Second Round of Monitoring. Georgia. Monitoring report*. Paris, 2010 (www.oecd.org/corruption/acn; http://www.oecd.org/document/34/0,3746,en_36595778_36595861_44999138_1_1_1_1.00.html).

²² OECD Anti-Corruption Network (Anm. 17), S. 3.

Obwohl empirisch-kriminologische Untersuchungen in Georgien immer noch eine Seltenheit darstellen, wurden in den letzten Jahren mit ausländischer Hilfe mehrere Umfragen durchgeführt, die auch das Thema Korruption erfassten. Im Juli 2009 hat die Regierung durch „Georgian Opinion Research Business International“ (GORBI – Gallup International) und mit Unterstützung des Europarates (GEPAC – Projekt) zwei Surveys zum Problem Korruption durchführen lassen, eine, bei welcher die Bevölkerung²³ und eine zweite, bei der Staatsangestellte befragt wurden²⁴.

Bei der allgemeinen Bevölkerungsumfrage wurden insgesamt 1.000 Erwachsene ab dem 18. Lebensjahr, die aufgrund offizieller Bevölkerungsdaten auf der Basis der offiziellen Statistik von 2002 in einem stufenweisen zufallsgesteuerten Verfahren ausgewählt wurden, mit einem standardisierten Erhebungsbogen befragt²⁵. Als allgemeines Ergebnis zeigt sich, dass trotz der verschiedenen Reformen über die Hälfte der Befragten Korruption immer noch als wesentliches Problem im Lande ansieht²⁶. Allerdings hat das Problem auch aus Sicht der Bevölkerung an Bedeutung verloren, an erster Stelle heutiger Probleme im Lande werden genannt („sehr großes“ bzw. „großes Problem“): - hohe Arbeitslosigkeit (97,6 %), - hohe Kosten des Gesundheitswesens (95,2 %) und - hohe Lebenshaltungskosten (93,2 %). Das bestätigt auch Ergebnisse früherer Befragungen²⁷. Korruption wird immerhin noch von 58,6 % erwähnt²⁸. In der Rangreihe der größten gesehenen Probleme im Lande rangiert Korruption inzwischen an 16. Stelle.

Was das Vertrauen in öffentliche Institutionen betrifft („honest“ und „very honest“) werden an erster Stelle genannt die Kirche bzw. religiöse Einrichtungen (82,8 %), Einrichtungen der Strafverteidigung („public defender“; 41,7 %), das Militär (45,6 %) sowie immerhin auch die Schutzpolizei (48,4 %). Am anderen Ende der Skala stehen dagegen die politischen Parteien (6,0 %), die Gerichte (8,4 %), Parlamentarier (10,7 %) und die Staatsanwaltschaft (11,6 %)²⁹. 40 % sind der Ansicht, dass das Justizsystem keinerlei Vertrauen verdiene, da es unfair und einseitig urteile.

Bei der zweiten Survey wurden zum selben Zeitpunkt durch GORBI 800 Staatsbedienstete aus verschiedenen Institutionen im Alter ab 20 Jahren befragt. Die Auswahl der Befragten erfolgte aufgrund von Informationen durch die Projektgruppe sowie durch das Department of Statistics of Georgia, wobei entsprechend der Größe der Einrichtungen eine Zufallsstichprobe gezogen wurde. Die Ergebnisse zeigen deutliche Unterschiede in den beobachteten Korruptionsfällen innerhalb der letzten fünf Jahre. Die Angaben der Befragten „demonstrated marked improvements in the perceptions towards state institutions during the last five years amongst those working in these organisations“³⁰. 71 % der Befragten sind der Ansicht, dass heute Korruption in Regierungseinrichtungen nicht mehr vorhanden oder vernachlässigbar sei. Noch vor zwei Jahren waren dies lediglich 62 %, vor 5 Jahren gar nur 22 %³¹.

²³ GORBI, Council of Europe, Ministry for Development Cooperation of the Netherlands, Perceptions of Corruption in Georgia. General Public Survey. Tbilisi 2009.

²⁴ GORBI, Council of Europe, Ministry for Development Cooperation of the Netherlands, Perception of Corruption in Georgia. Survey of Public Officials. Tbilisi 2009.

²⁵ GORBI (Anm. 19), S. 6.

²⁶ GORBI (Anm. 19), S. 7.

²⁷ Vgl. GORBI (Anm. 19), S. 7; GORBI, Corruption Survey in Georgia, Second Wave, Tbilisi 2002.

www.gorbi.com.

²⁸ GORBI (Anm. 19), S. 12.

²⁹ GORBI (Anm. 19), S. 16.

³⁰ GORBI (Anm. 20), S. 9.

³¹ Vgl. Tab. 17; GORBI (Anm. 20), S. 49.

III. Diskussion

Vor einem Jahrzehnt zählte Georgien noch zu den korruptesten Ländern der Welt. Korruption war alltäglich auf der Straße zu beobachten, etwa im Umgang der Polizei mit den Bürgern, oder bei Grenzkontrollen, wo sie geradezu üblich war³². Inzwischen hat sich die Situation erheblich verbessert, was vor allem international vergleichende Erhebungen, aber auch Umfragen in der Bevölkerung bestätigen. Es ist in der Öffentlichkeit weitgehend angekommen, dass die Bezahlung von Bestechungsgeldern, etwa an Polizisten bzw. andere Staatsbedienstete, nicht mehr „üblich“, aufgrund deren besseren Bezahlung auch nicht mehr „nötig“ ist und Korruption auch strenger verfolgt wird. Die Sanktionen für Korruption wurden deutlich erhöht, die Registrierung von Straftaten verbessert, die Bevölkerung wurde über die Schädlichkeit intensiver aufgeklärt. Hier spielten insbesondere auch die Medien eine wesentliche Rolle.

Einen erheblichen Beitrag zu dieser positiven Entwicklung leisteten Experten aus westlichen Industrieländern, insbesondere der EU³³, die einerseits erhebliche finanzielle Unterstützung gab, andererseits aber auch Druck hinsichtlich einer Veränderung ausübte, ohne den der Fortschritt wohl nicht möglich gewesen wäre. Wie sich gerade in westlichen Ländern, etwa Deutschland, immer wieder zeigte, spielt eine freie Presse eine zentrale Rolle bei der Aufdeckung von Korruption bzw. politischer Kriminalität. Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass Diktaturen immer wieder vor allem die Presse unter Kontrolle nehmen.

Im Vergleich zu westlichen Industrieländern ist Georgien auf einem guten Weg hin zu weniger Kriminalität, vor allem auch Korruption, wenngleich es relativ gesehen zu westlichen Ländern immer noch schlecht abschneidet. Man versucht, des Problems vor allem auch durch härtere Sanktionen Herr zu werden, entsprechend wurden die Strafgesetze nach westlichem Vorbild überarbeitet, neue Straftatbestände geschaffen und die Sanktionen verschärft. Hierbei darf allerdings nicht vergessen werden, dass in diesem Kriminalitätsbereich das Dunkelfeld enorm hoch ist, es wird auf 95 % oder höher geschätzt³⁴. Die für die Entwicklung eines Landes außerordentlich schädliche Belastung durch Korruption, vor allem auf politischer Ebene, wird sich in Ländern wie Georgien vor allem auch dann reduzieren, wenn es gelingt, in der Einstellung der Bevölkerung eine Änderung zu erreichen. Die Öffentlichkeit muss die schädliche Wirkung erkennen und konsequenter Anzeige erstatten. Hierfür ist wiederum eine freie Medienberichterstattung wichtig. Aufgedeckte Fälle müssen konsequent und transparent verfolgt werden. Wie schwierig die Bekämpfung dieser Art von Kriminalität ist, zeigt die Erfahrung etwa aus Deutschland, wo die Medien inzwischen nahezu täglich über neue Fälle berichten.

ჰელმუტ კური
ფრაიბურგის უნივერსიტეტი
გერმანია
გიორგი ღლონტი
გრიგოლ რობაქიძის სახელობის უნივერსიტეტი
დაამუშავა და თარგმნა პროფესორმა ედიშერ ფუტკარაძემ
თინათინ წერეთლის სახელმწიფოს დასამართლის ინსტიტუტი

³² Vgl. *Kury/Kapanadze/Lammich* (2003). Strafverfolgung in Georgien – Zum Problem Korruption. Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe 52, 163-165.

³³ Vgl. beispielsweise *Kury/Wittrup* (Anm. 3).

³⁴ Vgl. *Bannenber*, Korruption, in: *Schneider*, Internationales Handbuch der Kriminologie, Band 2: Besondere Probleme der Kriminologie, 2009, S. 371.

კორუფცია საქართველოში – განვითარება და სისხლისამართლებრივ- პრევენციული ღონისძიებები

I. შესავალი

კორუფცია არსებობდა ყველა დროსა და ყველა საზოგადოებაში, თუმცა გარკვეულწილად განსხვავებულია მისი გამოვლენის ფორმები. ამას ადასტურებს უახლესი საერთაშორისო შედარებითი გამოკვლევებიც. შედარების თვალსაზრისით, წესისამებრ, ძლიერია კორუფცია აფრიკის, ცენტრალური და სამხრეთ ამერიკის ბევრ სახელმწიფოში. საყურადღებოა კორუფცია ასევე ყოფილ საბჭოთა კავშირში, რუსეთსა და ჩინეთში.

განსაკუთრებით საზიანო ეფექტი აქვს კორუფციას, უპირველეს ყოვლისა, ყოფილ საბჭოთა სახელმწიფოებში, რომლებიც ეკონომიკურად ძლიერ დასუსტებული არიან და სადაც კორუფციული ძალაუფლების გამო, ფინანსური მხარდაჭერა და შესაბამისად, ქვეყანაში მიღწეული ეკონომიკური მოგება უმეტესწილად არასწორად წარმართება. ეს ხელს უშლის ქვეყნის შემდგომ ეკონომიკურ განვითარებას. სულ რამდენიმე წლის წინ საქართველო წარმოადგენდა ერთერთ კორუმპირებულ ყოფილ საბჭოთა სახელმწიფოს. ბოლო წლებში ნათელი გახდა, რომ დასავლეთის ქვეყნების (უპირველეს ყოვლისა, აშშ-სა და ევრო კავშირის) გავლენითა და მხარდაჭერით, კორუფცია საქართველოში მნიშვნელოვნად შემცირდა, თუმცა მისი დონე საკმაოდ მაღალი რჩება. ქვემოთ მოცემულია ქვეყნის განვითარების მოკლე მიმოხილვა საერთაშორისო მონაცემებზე დაყრდნობით, რაც გვიჩვენებს, რომ კორუფცია შეიძლება შემცირდეს საკმაოდ ხანმოკლე დროში შესაბამისი ღონისძიებების გატარებით. აქვე აღსანიშნავია ის გარემოება, რომ საქართველო პატარა ქვეყანაა - 2010 წლის დასაწყისისთვის მისი მოსახლეობა შეადგენდა 4,44 მილიონს. ასეთ პირობებში ცვლილებები შედარებით ადვილი განსახორციელებელია. დასავლეთის სახელმწიფოები, რომლებზეც ქვეყანა ეკონომიკურად სრულად არის დამოკიდებული და მათთან ინტეგრაცია სურს, აიძულებენ მას, რომ მნიშვნელოვნად შეამციროს კორუფცია.

II. კორუფცია საქართველოში

1. პოლიტიკური განვითარება

საქართველოშიც კორუფცია გადაჯაჭვულია სახელისუფლებო სტრუქტურებთან და პოლიტიკურ უპირატესობებთან. კორუფციის ცნობილი ფაქტები ყოველთვის არის საინფორმაციო წყაროებისა და მასმედიის საქმიანობის ძირითადი ნაწილი, რაც პოლიტიკური ხელმძღვანელობის მიერ ცალკეული ინიციატივისა და “გამოწვევის” საფუძველზე ანტიკორუფციულ კამპანიად განიხილება. მიუხედავად იმისა, რომ კორუფციის ფენომენი მნიშვნელოვან პრობლემას წარმოადგენს, იგი დღემდე მეცნიერულად გამოკვლეული არ არის.

1953 წელს სტალინის გარდაცვალებისა და დიქტატურის შესუსტების შემდეგ, საბჭოთა კავშირის გაზრდილი სახელმწიფო აპარატის შიგნით თანდათან დაიწყო ეროზია და მზარდი კორუფცია. უპირველეს ყოვლისა, უზომოდ გაიზარდა კორუფცია საბჭოთა რესპუბლიკებში, რომელთა შორის საქართველოს წამყვანი ადგილი ეკავა.

1960-იან წლებში საქართველოს კომუნისტური პარტიის პირველი მდივანი იყო ვ.მჟავანაძე, რომელსაც კარგი ურთიერთობა ჰქონდა მოსკოვის მთავრობასთან და დიდი მხარდაჭერით სარგებლობდა. იმ დროისთვის ძალაუფლება მოიპოვეს კორუფციულმა დაჯგუფებებმა (“კლანებმა”), რომლებიც მრეწველობას პირადი ინტერესებისთვის იყენებდნენ, სახელმწიფო რესურსებითა და ფონდებით “სარგებლობდნენ” საკუთარი სარგებლის მისაღებად. 1970-იანი წლების დასაწყისში, საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრმა, ედუარდ შევარდნაძემ, დაიწყო ქვეყანაში კორუფციასთან ბრძოლა. მან დაარწმუნა მოსკოვის საბჭოთა მთავრობა საქართველოში პრობლემების არსებობაში. 1972 წელს

მყავანამე გაათავისუფლეს. შევარდნამე გახდა საქართველოს რესპუბლიკის ხელმძღვანელი და კომპარტიის პირველი მდივანი, რის შემდეგაც დაიწყო ქვეყნის განვითარების ახალი პერიოდი.

შევარდნამე შეუდგა კორუფციასთან ბრძოლას, უპირველეს ყოვლისა, პოლიტიკურ წრეებში, განსაკუთრებით კი სახელმწიფო აპარატთან და ცალკეულ “კლანებთან” მიმართებით. ქვეყანაში თავი იჩინა მზარდმა ეკონომიკურმა კრიზისმა, აფხაზეთსა და სამხრეთ ოსეთში გაჩაღდა ეთნიკური კონფლიქტები, რომლებიც სამოქალაქო ომში გადაიზარდა. პრეზიდენტი გამსახურდია მხოლოდ ერთი წელი იყო მთავრობაში. ქვეყანამ დამოუკიდებლობა ოფიციალურად 1991 წელს მოიპოვა. შეიარაღებულ დაჯგუფებებს შორის ბრძოლას ქვეყანაში მოჰყვა მზარდი ანარქიის გაბატონება, თვით დედაქალაქ თბილისში იჩინა თავი ძლიერმა ურთიერთდაპირისპირებამ გავლენიან ძალებს შორის. მათი ხელმძღვანელები დაკავშირებული იყვნენ დანაშაულებრივ კორუფციულ ძალებთან.

ედუარდ შევარდნამე 1995-2003 წლებში იყო საქართველოს პრეზიდენტი. მას ჰქონდა ქვეყნის მოსახლეობის უმრავლესობის მხარდაჭერა და ნდობა. მას ასევე მხარს უჭერდა უცხოეთი. პრეზიდენტმა მოახერხა ანარქიის მოკლე დროში აღმოფხვრა და მართლწესრიგის აღდგენა. აფხაზეთსა და ოსეთში დაახლოებით ხუთწლიანი სამოქალაქო ომის შემდეგ, მან, თავისი პოლიტიკური გამოცდილების საფუძველზე, შეძლო მშვიდობის დამყარება, ქვეყანაში წესრიგის აღდგენა, ქმედითი მთვრობის ჩამოყალიბება და მართვაში ახალგაზრდა პოლიტიკური ძალების ჩართვა. თუმცა, შევარდნამე ვერ შეძლო კორუფციის შემდგომი განვითარების შეფერხება. ამ პერიოდში, ისევე როგორც, საბჭოთა დროს, კორუფციული სისტემა განვითარდა ორი მიმართულებით: ინდივიდუალური და სახელმწიფო. ქვეყანა პოლიტიკურად სტაბილური გახდა, თუმცა, როგორც სამართლიანად აღნიშნავდნენ საერთაშორისო ორგანიზაციები, საქართველო იმავდროულად იყო ერთერთი ძლიერ კორუმპირებული სახელმწიფო მსოფლიოში. Transparency International –ის მიხედვით, საუკუნის დასაწყისში, საერთაშორისო შედარებითი კვლევების გათვალისწინებით, საქართველო მიეკუთვნებოდა 20 ყველაზე კორუმპირებულ ქვეყანას. ხანგრძლივი პოლიტიკური და ეკონომიკური პრობლემების შედეგად ქვეყანაში 2003 წელს მოხდა “ვარდების რევოლუცია”, რასაც შევარდნამის გადაყენება მოჰყვა.

2004 წლის დასაწყისში სააკაშვილი არჩეულ იქნა პრეზიდენტად ხმათა 96% -იანი უმრავლესობით. “ვარდების რევოლუციის” შემდეგ სააკაშვილის ხელისუფლებაში მოსვლამ რადიკალურად შეცვალა ქვეყანაში არამხოლოდ პოლიტიკური მდგომარეობა, არამედ დანაშაულობა. ახალმა მთავრობამ მძიმე მემკვიდრეობა მიიღო წინამორბედისაგან: შედარებით დიდი ბიუროკრატიული აპარატი, სუსტი პოლიტიკური ხელმძღვანელობა, ცუდი ეკონომიკური მდგომარეობა, კორუფცია და უკანონობა. სახელმწიფო ბიუჯეტი სრულად იყო დავალიანებული, ენერგიით უზრუნველყოფა იყო არასაიმედო, მომგებიანი სავაჭრო სფერო კვლავაც კრიმინალური დაჯგუფებებისა და პოლიტიკური სისტემის ანდა მთავრობის კორუმპირებული წევრების ნათესავების ხელში გახლდათ. ახალ მთავრობას მოუხდა საკმაოდ მძიმე პრობლემებთან შეჭიდება, საჭირო იყო 2003 წლის რევოლუციის შემდეგ სახელმწიფოს გადახდისუნარიანობის გაზრდა და მართლწესრიგის გაძლიერება.

მთავრობის ყველა სფეროში განხორციელდა რადიკალური სტრუქტურული ღონისძიებები. სამინისტროებსა და დეპარტამენტებში გათავისუფლდნენ თანამდებობის პირები. ეს, უპირველეს ყოვლისა, შეეხო იურიდიულ მიმართულებებს. მოხდა შინაგან საქმეთა სამინისტროს კომპლექსური რესტრუქტურირაცია. იგი მიჩნეული იყო კორუფციის ცენტრად. შეიცვალა პირადი შემადგენლობის 80%-ზე მეტი. იგივე შეეხო პოკურატურასა და სასამართლო სისტემას. ახალი მთავრობა დაეყრდნო ახალ სამართლებრივ სისტემას და შეეცადა სახელმწიფო ბიუჯეტის გაზრდას. ამისათვის მათ შევარდნამის დროინდელი მთავრობის წევრებისაგან, კორუმპირებული მოხელეებისაგან, მეწარმეებისა და ბიზნესმენებისაგან მოითხოვეს უკანონოდ მოპოვებული ქონების სახელმწიფო ბიუჯეტისთვის უკან დაბრუნება. ამ მიზნისთვის შინაგან საქმეთა სამინისტრომ და პროკურატურამ შექმნეს განსაკუთრებული “ფონდი”, რომელშიც ირიცხებოდა ყოფილ კორუმპირებულ სახელმწიფო მოხელეთა “ნებაყოფლობითი დაბრუნებები”. დააპატიმრეს საკმაოდ ბევრი მაღალი რანგის მქონე და

გავლენიანი მოქალაქე, სანამ მათ არ გადაახდევინეს შესატანი პროკურატურის მიერ დადგენილ საწევრო “ფონდში”. ამის შედეგად ადრინდელმა მოხელეებმა სათითაოდ დააბრუნეს რამდენიმე ათასიდან მილიონ აშშ დოლარამდე ღირებულების უკანონოდ მოპოვებული ქონება. ოფიციალური შეფასებით სახელმწიფოს უკან დაუბრუნდა 100 მილიონი აშშ დოლარი. საერთო შენატნები არ გამოქვეყნებულა და ამიტომ შეუძლებელია მათი საბოლოო შეფასება. “გასხვისების” ეს ფაზა გრძელდებოდა დაახლოებით ორი წლის განმავლობაში და წარმოადგენდა საერთაშორისო ორგანიზაციებისა და პოლიტიკური ოპოზიციის კრიტიკის საგანს ნაკლები გამჭვირვალობისა და სამართლებრივი სახელმწიფოს არარსებობაზე მითითებით. ფონდში გადარიცხული ფული გამოყენებულ იქნა თანამედროვე პოლიციის ჩამოსაყალიბებლად, შესაბამისი ადმინისტრაციის, სატრანსპორტო საშუალებების შესაქმნელად და დედაქალაქ თბილისში ბევრი სახელმწიფო შენობის გასაახლებლად. რეფორმირებულ იქნა მთელი სისხლისსამართლებრივი დევნის სისტემა. შინაგან საქმეთა სამინისტროში შეიქმნა ბრძოლისუნარიანი პოლიციის გაერთიანება, რომელიც მოწონებას იმსახურებდა და იმსახურებს მოსახლეობის მხრიდან.

“ფონდის” ირგვლივ შექმნილი გაძლიერებული კრიტიკის გამო ყველა თანხა გადაირიცხა ფინანსთა სამინისტროში და ეროვნული ბიუჯეტის შემადგენელი ნაწილი გახდა. 2004 წლიდან ადმინისტრაციული მიმართულებით გატარდა ცვლილებები - შეიცვალა 5 პრემიერ-მინისტრი, ხანგრძლივი ცვლილებები მიმდინარეობდა ასევე სამინისტროებსა და ქვეყნის სხვა პოლიტიკურ განყოფილებებში. მთავრობის აპარატში მიმდინარე ინტენსიურმა ძვრებმა გამოიწვია კადრებს შორის გამოცდილებისა და სპეციალური, პროფესიული ცოდნის შესუსტება და ადამიანის უფლებათა დარღვევის მრავალი შემთხვევა. “პიროვნებათა კარუსელი” გრძელდებოდა 2007/2008 წლებამდე, სანამ აღიარებულ არ იქნა მსგავსი ნაბიჯების პრობლემატურობა. “ეკონომიკური საკვირველების” იმედი ქვეყანაში ჯერჯერობით მიუღწეველია. საქართველო კვლავ დამოკიდებულია საზღვარგარეთის დახმარებაზე. ზოგიერთი მეცნიერის აზრით, ეკონომიკის განვითარებას ზოგჯერ მნიშვნელოვნად უშლის ხელს არასწორი ადმინისტრირება, შესაბამისი დადგენილებები, მაღალი გადასახადები და საკანონმდებლო დებულებათა პერმანენტული ცვლილება.

1. სამართლებრივი განვითარება

ა) განვითარება 2003 წლამდე

კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის გასაუმჯობესებლად კანონმდებლობა საქართველოში მეტ-ნაკლებად არასისტემურად ვითარდებოდა. ამის მაგალითია სხვადასხვა სამართლებრივი რეგულირება, რომელიც მიღებულ იქნა 1990 –იანი წლების მეორე ნახევრიდან საზღვარგარეთული დამფინანსებლების გავლენით. კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლა დაიწყო 1997 წლის 17 ოქტომბრის კანონით “საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ”, რომელზეც დიდი იმედი იყო დამყარებული, თუმცა ნაკლები პოზიტიური შედეგები აჩვენა. 2001 წლის 13 აპრილს პრეზიდენტის დეკრეტის სახით მიღებულ იქნა “საქართველოს ანტიკორუფციული პოლიტიკის საკოორდინაციო საბჭო”, რომელსაც უნდა შეეცვალა ეროვნული ანტიკორუფციული პროგრამა. საბჭო მუშაობდა 2004 წლამდე, შემდგომ თავისი არაეფექტურობის გამო გაუქმდა.

ბ) განვითარება 2003 წლიდან

2003 წლის ვარდების რევოლუციის შემდეგ კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლა ახალი მასშტაბებით დაიწყო. ახალი მთავრობის სურვილი კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის თაობაზე არსებითად მხარდაჭერილი იყო დასავლეთის ქვეყნების, უპირველეს ყოვლისა, კი აშშ-სა და ევრო კავშირის მიერ. საქართველოს ევროკავშირში შესვლის დიდი ინტერესი წარმოადგენდა პოლიტიკოსთა მოტივს გაეტარებინათ იუსტიციისა და სისხლისსამართლებრივი პოლიტიკის რეფორმა, რომელიც მნიშვნელოვან ცვლილებებს გამოიწვევდა. ამავე დროს ქვეყანა დასავლეთის სახელმწიფოებისგან

ლებულობდა როგორც ფინანსურ მხარდაჭერას, ისე ექსპერტთა და მრჩეველთა რეკომენდაციებს. პირველი ღონისძიება გამოიხატა “ანტიკორუფციული სტრატეგიის განხორციელების სამოქმედო გეგმის ” მიღებაში 2005/2006 წლებში. ამ საკანონმდებლო ბაზის საფუძველზე შემუშავებულ იქნა შემდგომ წლებში კორუფციასთან ბრძოლის სტრატეგია, რომელიც ნაწილობრივ მოიცავდა სხვადასხვა სფეროს და საკმაოდ თანმიმდევრული იყო. მიღებულ იქნა ზომები მოსახლეობის პრობლემებში გასარკვევად და ამ საკითხთან დაკავშირებით მათი შეხედულებების შესაცვლელად.

ანტიკორუფციული პოლიტიკის კოორდინაციისთვის პასუხისმგებლობა ხშირად იცვლებოდა. საბოლოოდ, 2008წ-ის დეკემბერში შექმნილი “ANTI – Corruption Interagency Council” –ის ხელში გადავიდა ქვეყანაში კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის აქტუალობის კოორდინაცია. მას უნდა ეზრუნა აქტუალურ საკითხებზე და თვალყური ედევნებინა ცალკეული ღონისძიების გატარებისთვის საერთაშორისო ორგანიზაციებთან შეთანხმებით. ეს ორგანო ხელს უწყობს ანტიკორუფციული კანონების მიღებას. მისი თავმჯდომარეა ქვეყნის იუსტიციის მინისტრი. პრეზიდენტი ასახელებს მის წევრებს, უპირველეს ყოვლისა, მაღალი რანგის პოლიტიკოსებსა და პარლამენტარებს, ასევე ოთხ წევრს არასამთავრობო ორგანიზაციებიდან (TI Georgia, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, Open Society Georgia Foundation , American Bar Association). შესაძლებელია მათი გაწვევა ნებისმიერ დროს. ეს ორგანო საკმაოდ კარგად ფუნქციონირებს. მისი საქმიანობა მიუთითებს მთავრობის მიერ კორუფციის შესამცირებლად გატარებულ აქტიურ ღონისძიებებზე.

გ) კანონმდებლობის რეფორმა

კორუფციულ ქმედებათა კრიმინალიზაციით უკანასკნელ წლებში მნიშვნელოვანი ნაბიჯები გადაიდგა საერთაშორისო სტანდარტებთან განთანაბრების თვალსაზრისით. შემოღებულ იქნა დანაშაულის ახალი შემადგენლობები, რომლებიც აქტიურ და პასიურ მექრთამეობას შეეხებოდა და მნიშვნელოვნად გაიზარდა მათთვის გათვალისწინებული სანქციები. (შედარებისთვის იხილეთ სსკ-ის 338-ე და 339-ე მუხლები, რომლებიც ქრთამის აღებასა და ქრთამის მიცემას ითვალისწინებს). აქვე აღსანიშნავია, რომ ახალი რეგულირება სავსებით ახლებურად უნდა დაწყებულიყო. მცირე იყო გამოცდილება. ასეთ დროს ეყრდნობოდნენ უცხოელ ექსპერტებს, ამიტომ ნაწილობრივ გამოყენებულ იქნა უცხო ქვეყნების მოდელი.

2008 წლის ოქტომბერში მიღებულ იქნა ახალი კანონი პროკურატურის შესახებ, რომლის მიხედვითაც მხოლოდ იუსტიციის მინისტრს აქვს საბოლოო გადაწყვეტილების მიღების უფლება საჯარო მოხელის, პრეზიდენტის, პარლამენტის წევრის, მთავრობის წევრის, მოსამართლისა და პროკურორის წინააღმდეგ სისხლისსამართლებრივი დევნის დაწყების თაობაზე. ეს განსაზღვრავს მაღალი თანამდებობის პირთა წინააღმდეგ სისხლისსამართლებრივი დევნის თავისებურებას.

სისხლის სამართლის პროცესის ცვლილების შემდეგ, შესაძლებელი გახდა სისხლისსამართლებრივი დევნის დაწყება კორუფციის ფაქტებზე მასმედიის მონაცემების საფუძველზე და ჟურნალისტების მოწმეებად გამოძახება სასამართლოში. თუმცა, პროკურატურა მზად არის იმისათვის, რომ მასმედიის განცხადებებზე შესაბამისი რეაგირება მოახდინოს. მთავარი ბრალმდებლის საგამომიებო გაერთიანება მოიცავს 26 თანამშრომელს, რომელთაგან 17 პროკურორია, 8 გამომძიებელი და 1 სპეციალისტი კორუფციის საკითხებში. ჯერჯერობით ბრალდება არ წაყენებია არაცერთ მაღალი თანამდებობის მოხელეს. საზოგადოებაში არსებობდა მოსაზრება მოსამართლეების მიერ გადაწყვეტილების მიღებისას პოლიტიკური თვალსაზრისის გამოყენების თაობაზე. აღნიშნულს არ შეუმცირებია მნიშვნელოვნად საზოგადოების ნდობა იუსტიციისადმი. ამის საფუძველი შეიძლება გამხდარიყო სასამართლო ხარჯების სიძვირე და პროცესების ხანგრძლივობა. საზოგადოების ერთი ნაწილის აზრით, მოსამართლეები ისეთ გადაწყვეტილებებს ლებულობენ, რომ შესაძლებელია კორუმპირებულ მოხელეთა გათავისუფლება. გამამტყუნებელ განაჩენთა წილი 96%-ს შეადგენს. პროკურატურაში შეიქმნა საგამომიებო განყოფილება/დეპარტამენტი კორუფციის წინააღმდეგ

საბრძოლველად. იუსტიციის მინისტრი წარმოადგენს სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის მქონე პირთა წინააღმდეგ სისხლისსამართლებრივი დევნის უფლების განმახორციელებელს.

საქართველოში მიიღო კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლისათვის აუცილებელი ყველა მნიშვნელოვანი საერთაშორისო ნორმა. მთავრობა 1990 წელს შეუერთდა “ევროპის საბჭოს კონვენციას უკანონო შემოსავლების ლეგალიზაციის შესახებ” და 2003წელს მოახდინა კორუფციის შესახებ ევროპის საბჭოს კონვენციისა და ტერორიზმის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ ევროპული კონვენციის რატიფიცირება. 2008 წელს განხორციელდა აგრეთვე კორუფციის წინააღმდეგ გაეროს კონვენციის, ხოლო 2009 წლის ივნისში “ოფიციალური დოკუმენტების ხელმისაწვდომობის შესახებ კონვენციის” რატიფიკაცია.

დასავლური ნიმუშების მიხედვით კორუფციის წინააღმდეგ საბრძოლველად შექმნილი ახალი საკანონმდებლო რეგულირება, უპირველს ყოვლისა, შეეხო ისეთ ქმედებათა შემადგენლობების დასჯადობას, როგორცაა: უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენება (სსკ-ის 220-ე მუხლი), კორუფციული მოსყიდვა (სსკ-ის 221-ე მუხლი), სამართლებრივი უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენება (სსკ-ის 332-ე მუხლი), სამსახურებრივი უფლებამოსილების გადამეტება (სსკ-ის 333-ე მუხლი), ექვმიტანილის ან ბრალდებულის სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობისაგან უკანონო გათავისუფლება (სსკ-ის 334-ე მუხლი), განმარტების, ჩვენების ან დასკვნის მიცემის იძულება (335-ე მუხლი), სამეწარმეო საქმიანობაში უკანონო მონაწილეობა (337-ე მუხლი), ქრთამის აღება (338-ე მუხლი), ქრთამის მიცემა (339-ე მუხლი), ზეგავლენით ვაჭრობა (3391-ე მუხლი), კანონით აკრძალული საჩუქრის მიცემა (340-ე მუხლი), სამსახურებრივი სიყალბე (341-ე მუხლი), სამსახურებრივი გულგრილობა (342-ე მუხლი).

ახალ ქმედების შემადგენლობათა კორუფციულ დანაშაულად გამოცხადებასთან ერთად გამკაცრდა სანქციები უკვე არსებულ, კანონით გათვალისწინებულ კორუფციულ დანაშაულებზე. სისხლის სამართლის კოდექსის მიხედვით, კორუფციული დანაშაულისთვის გათვალისწინებულია შემდეგი სახის სანქციები: ჯარიმა, თანამდებობის დაკავების ან საქმიანობის უფლების ჩამორთმევა, საზოგადოებისათვის სასარგებლო შრომა, გამასწორებელი სამუშაო და თავისუფლების აღკვეთა. ცხრილში ნაჩვენებია საქართველოს სსკ-ით ზოგიერთი დანაშაულისათვის გათვალისწინებული სანქციების მიმოხილვა.

ცხრილი 1. კორუფციული დანაშაულისათვის გათვალისწინებული სანქციები

დანაშაულის სახე.	არისა.	იბეელი სამუშაო	ილების აღკვეთა.	მდებობის დაკავების ან იბის უფლების ჩამორთმევა
მიცემა	დიახ	წლამდე	წლამდე	არა
მიცემის კვალიფიციური ლობა	არა	არა	წლამდე	არა
აღება	არა	არა	ან 9 წლამდე	არა
აღების კვალიფიციური ლობა	დიახ	არა	ან 15 წლამდე	არა
ებრივი უფლებამოსილების გამოყენება	დიახ	ან თვემდე	წლამდე	სამ წლამდე
ებრივი უფლებამოსილების გამოყენება სახელმწიფო-ური თანამდებობის მქონე პირის	დიახ	არა	წლამდე	სამ წლამდე
ო საქმიანობაში უკანონო ლობა	დიახ	წლამდე	წლამდე	არა
ებრივი უფლებამოსიების ბა	დიახ	არა	წლამდე	არა
ებრივი უფლებამოსიების ბის კვალიფიციური ლობა	არა	არა	ან 7 წლამდე	სამ წლამდე

ათეორება	დიახ	არა	ან 6 წლამდე	არა
ათეორების კვალიფიციური ლობა	არა	არა	ან 12 წლამდე	არა
ელი მოსყიდვა;	არა	არა	წ წლამდე	სამ წლამდე

სახელმწიფო-პოლიტიური თანამდებობის მქონე პირის მიერ შემადგენლობის ჩადენის შემთხვევაში გათვალისწინებულია უფრო მკაცრი სასჯელები. სასჯელების სიმკაცრე, მათი ზომა დამოკიდებულია ასევე იმაზე, ერთპიროვნულად არის ჩადენილი დანაშაული თუ ჯგუფის მიერ. შესაძლებელია კორუფციული დანაშაულით მოპოვებული ქონების ჩამორთმევა და სახელმწიფოსთვის გადაცემა.

სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის მიხედვით, სისხლისსამართლებრივი დევნისგან იმუნიტეტი იცავს შემდეგ პირებს: პრეზიდენტს, პარლამენტარსა და მოსამართლეს. იმუნიტეტის მოხსნის შესაძლებლობა დამოკიდებულია პირის მდგომარეობაზე. იმუნიტეტი შეეხება მხოლოდ სისხლისსამართლებრივი დევნის საკითხს და არა საქმის გამოძიების გარემოებებს.

საქართველოში საკმაოდ ინტენსიურია კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლა, მაგრამ მისი გამოვლენის ფაქტებიც ხშირია, თანაც ისეთებისა, რომლებიც ჩადენილია სახელმწიფო მოხელეთა და სხვა ცნობილ პირთა მიერ.

1. განვითარება ფაქტების მიხედვით

როდესაც მთავრობა რვა წელზე მეტია ხელისუფლებაშია, შესაძლებელია მის მიერ გატარებული სამართლებრივი და ადმინისტრაციული რეფორმების შეფასება. ეს ძირითადად შეეხება დამნაშავეობის წინააღმდეგ, სახელდობრ, კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის Dშედეგებს. ძირითადად მხედველობაშია მიღებული მოვლენათა განვითარება უკანასკნელი ათი წლის განმავლობაში დამნაშავეობის შესახებ ინფორმაციაზე დაყრდნობით. რომელიც ეფუძნება შინაგან საქმეთა სამინისტროსა და უზენაესი სასამართლოს ოფიციალურ სტატისტიკას, იუსტიციის სამინისტროს მოხსენებებს, კრიმინოლოგიურ-სოციოლოგიური სწავლების შედეგებსა და პუბლიკაციებს, ასევე საერთაშორისო შედარებითი კვლევების შედეგებს. საყურადღებოა, რომ კორუფციულ დანაშაულთა შესახებ ეროვნული სტატისტიკა საკმაოდ შეზღუდულია ამ დანაშაულთა ფარული ხასიათის გამო. მთავრობა ცდილობს დასავლეთის ქვეყნების დახმარებით სისხლისსამართლებრივი სტატისტიკის გაუმჯობესებას.

a) პოლიციისა და სასამართლო სტატისტიკა

შინაგან საქმეთა სამინისტროს ინფორმაციის მიხედვით, დინამიკისა და სტრუქტურის თვალსაზრისით, დამნაშავეობა საქართველოში არსებითად შეიცვალა. 2006 წლამდე მნიშვნელოვნად გაიზარდა რეგისტრირებულ დანაშაულთა რიცხვი, რომელიც შემდეგ კვლავ შემცირდა. ეს შეეხება როგორც დამნაშავეობას ზოგადად, ისე რეგისტრირებულ კორუფციულ დანაშაულებს. დამნაშავეობის ინტენსივობა მოცემული ოფიციალური სტატისტიკის მიხედვით 2001წლიდან (15.662 რეგისტრირებული დანაშაული) 2006 წლამდე (62.283) თითქმის ოთხჯერ გაიზარდა. 2004 წ-დან 2005წ-მდე პოლიციაში რეგისტრირებულ დანაშაულთა რაოდენობამ იმატა 174% -ით, ხოლო 2005 – დან 2006წლამდე 144% -ით. კორუფციულ დანაშაულებს რაც შეეხება, 2002წ-დან 2004წ-ის განმავლობაში შეინიშნება რეგისტრირებულ დანაშაულთა რიცხვის გაორმაგება. ყველაზე მეტ შემთხვევას ადგილი ჰქონდა 2006 წელს, შემდეგ რეგისტრირებულ დანაშაულთა რაოდენობამ დაიკლო, 2008 წლიდან კი ის მეტ-ნაკლებად უცვლელი დარჩა.

თუკი ამ მონაცემებს, კერძოდ, პოლიციაში რეგისტრირებულ დანაშაულთა რაოდენობას შევადარებთ გერმანიისას, ვნახავთ, რომ დასავლეთის განვითარებული ქვეყნისათვის საკმაოდ მაღალია საერთო დამნაშავეობის ინტენსივობა, თუმცა ის საკმაოდ დაბალია კორუფციულ დანაშაულებთან

მიმართებაში. გერმანიაში 2009 წელს რეგისტრირებულ საერთო დანაშაულთა რაოდენობა იყო 6. 054. 330, რაც 100.000 სულ მოსახლეობასთან მიმართებაში შეადგენს 7. 383-სⁱ. ეს რიცხვი საქართველოში რეგისტრირებული დანაშაულისა იყო 35.945, ფარდობითობის რიცხვი კი 810. კორუფციასთან მიმართებაში გერმანიაში დაფიქსირდა “მხოლოდ” 5. 881 შემთხვევა (სამეწარმეო, კორუფციული და სამოხელეო ქმედების), ფარდობითობის რიცხვი შეესაბამება 7.17ⁱⁱ. საქართველოში კი ცნობილი გახდა 800 შემთხვევა, რაც 18 ფარდობითობის რიცხვს გულისხმობს. საქართველოში რეგისტრირებულია კორუფციის საკმაოდ ბევრი შემთხვევა, რომელთა 95%-ს ფარული ხასიათი ჰქონდა. ყოფილ საბჭოთა ქვეყნის მაგალითზე საკმაოდ მნიშვნელოვანია ოფიციალურად რეგისტრირებულ მონაცემთა გაუმჯობესება.

უზენაესი სასამართლოს ინფორმაციის მიხედვით, 2004-დან 2009წ-მდე გაიზარდა კორუფციულ ქმედებათა სისხლისსამართლებრივი დევნა. ასე მაგალითად, 2004 წელს ყველა გამოვლენილი 9.993 შემთხვევიდან მსჯავრდებულ იქნა 7.601 ანუ 76%. 2009 წ-ლს კი 15.483 ერთეულს დაემატა ახალი შემთხვევებიც და მსჯავრი დაედოთ პირებს 15.592 დანაშაულისთვის, რაც შეადგენს 101%-ს. გასათვალისწინებელია ის გარემოება, რომ აქ მხედველობაში მიიღება მსჯავრდება ადრე ჩადენილი ქმედებებისთვის. ეს იმაზე მიუთითებს, რომ ადრე ჩადენილ ქმედებათა გამო მსჯავრდებით საკმაოდ იზრდება კორუფციულ დანაშაულთა დასჯადობა.

კორუფციულ დანაშაულთან მიმართებაში დასჯადობის გაძლიერების ტენდენცია თვალსაჩინოა. თუკი 2004-2005 წლებში გამოვლენილ შემთხვევათაგან ნახევარზე ნაკლები მთავრდება გამამტყუნებელი მსჯავრდებით, 2009 წლამდე ეს სურათი თვალნათლივ შეიცვალა -Y შემთხვევათა უმრავლესობა, განსაკუთრებით კი მექრთამეობის შემთხვევები, მსჯავრდებით დამთავრდა. ესეც მიუთითებს საქართველოში კორუფციის გამო საკმაოდ მკაცრ დასჯადობაზე.

b) საერთაშორისო სტატისტიკა/ მონაცემები

პოლიტიკურ წრეებში კორუფციასთან დაკავშირებით უნდა აღინიშნოს, რომ უმეტესწილად მაღალი (პოლიტიკური) წრეები ქვეყანაში რეალურად არსებულ მონაცემებს ნაწილობრივ შეცვლილი სახით წარმოადგენენ ხოლმე. თვით დასავლეთის განვითარებულ ქვეყნებშიც კი, მაგალითად, როგორც გერმანია, ეს სერიოზულ პრობლემას წარმოადგენს. ამიტომ განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს ემპირიული მონაცემების საფუძველზე გაკეთებულ საერთაშორისო შეფასებებს. ღქვემოთ მოკლედ იქნება წარმოდგენილი ის შედეგები, რაც საქართველოსთან დაკავშირებით მოიპოვა Transparency International-მა, მსოფლიო ბანკმა, Fund for Peace- მ და საერთაშორისო დანაშაულისა და ვიქტიმიზაციის კვლევის ჯგუფმა. ეს მონაცემები შესაძლებლობას იძლევა საქართველოში კორუფციის მასშტაბის საერთაშორისო შედარებისათვის.

აა) საერთაშორისო გამჭვირვალობაⁱⁱⁱ (TI)

1995 წლიდან TI ყოველწლიურად წარმოადგენს საერთაშორისო “კორუფციის აღქმის ინდექსს” (CPI)^{iv} რომელიც ეყრდნობა დამოუკიდებელი და მიუკერძოებელი ინსტიტუტების მიერ ჩატარებული გამოკითხვის შედეგებს. მონაცემები შეეხება კორუფციის ადმინისტრაციულ და პოლიტიკურ ასპექტებს. CPI –ის უახლოესი მონაცემების მიხედვით გერმანია მე-15 ადგილზეა 178 ქვეყნის შედარების მონაცემების მიხედვით, რაც ადრინდელ მდგომარეობასთან შედარებით მდგომარეობის ცოტათი გაუარესებაზე მეტყველებს. რაც შეეხება საქართველოს, მას 68-ე ადგილი უკავია. ცნობილია, რომ 2003 წლისათვის 133 ქვეყანას შორის საქართველოს 127-ე ადგილი ეკავა.

ბბ) მსოფლიო ბანკი

მსოფლიო ბანკის კვლევითი ჯგუფი “ Worldwide Governance Indicators (WGI) მოიცავს 200-ზე მეტ ქვეყანას. გამოიყენება ექვსი კრიტერიუმი, 1996 წლიდან “Control of Corruption”^v- იც. 1996-2009 წლებისთვის საქართველოში კორუფციის კვლევის შედეგები გვიჩვენებს^{vi}, რომ თავიდან მდგომარეობა საკმაოდ ცუდი იყო, რასაც ხელს უწყობდა არსებული ეკონომიკური ინდიკატორებიც, თუმცა ბოლო

ათწლეულის შუა პერიოდიდან მდგომარეობა მნიშვნელოვნად გაუმჯობესდა^{vii}. 1996 წელს გარმანის ჰქონდა საკმაოდ კარგი მდგომარეობა, თუმცა 2009 წლამდე იგი საგრძნობლად გაუარესდა. ტენდენციურად ეს შეინიშნება აშშ-სთან მიმართებაშიც, რომელსაც ამ თვალსაზრისით უფრო ცუდი შედეგები აქვს, ვიდრე გერმანიას.

გგ) Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS) აქ მხედველობაში მიიღება ევრო ბანკის, ისევე როგორც, მსოფლიო ბანკის საერთო ინიციატივა განვითარებისათვის^{viii}. BEEPS განხორციელდა ოთხი პერიოდისათვის : 1999, 2002, 2005 და 2008 წწ და მოიცავდა ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებს, ყოფილ საბჭოთა რესპუბლიკებს და თურქეთს. მხედველობაში იყო მიღებული თითოეულ ქვეყანაში ეკონომიკური მდგომარეობის ბევრი სფერო. 2005 წელს საქართველოში გამოიკითხა 110 ფირმა, 2008წ. კი - 354. 2005 წელს ფირმების 31% -მა მიუთითა ქვეყანაში კორუფციის პრობლემების არარსებობაზე, ხოლო 2008წელს ასეთი ფირმების რაოდენობა 58%-ს შეადგენდა. გამოკითხულთა 10%-ის მიხედვით 2005წელს “ხშირი” იყო მექრთამეობის შემთხვევები, 2008წელს კი მსგავს შემთხვევებზე მხოლოდ 4% -მა მიუთითა. მექრთამეობა საბაჟო სამსახურში იცვლებოდა შემდეგნაირად: 2005წ. - 9%, 2008წ კი 10%, სასამართლო სისტემაში: 2005წ. - 9%, 2008წ. - 8%. ფირმების 39%-მა 2005წელს მიუთითა, რომ კორუფცია გაბატონებულია სამეწარმეო და ბიზნეს სფეროში, 2008წ-ს კი ეს მიუთითა ფირმების მხოლოდ 31%-მა. 2005 წელს კორუფცია ქვეყანაში დასახელებული იყო ყველა პრობლემათა შორის მეოთხე ადგილზე, 2008 წლისათვის კი მან მეცხრე ადგილზე გადაინაცვლა. ყოველივე ეს მიუთითებს იმაზე, რომ კორუფცია ქვეყანაში მცირდება.

დდ) “ფონდი მშვიდობისათვის”^{ix} აარს 1957 წელს აშშ-ში დაფუძნებული საზოგადოებრივად სასარგებლო და დამოუკიდებელი კვლევითი და საგანმანათლებლო ორგანიზაცია, რომლის მიზანია “ომის პრევენცია და კონფლიქტის გამომწვევი მიზეზების შერბილება”. 2005 წლიდან ორგანიზაცია კვლევებში იყენებს სტანდარტიზირებულ “არშემდგარი სახელმწიფოს ინდექსს”. 2005 წელს ინფორმაციის ნაკლებობის გამო შესწავლილი იყო მხოლოდ 76 ქვეყანა^x, 2010 წელს კი - 177^{xi}. შესაძლებელი გახდა თითოეული ქვეყნის შესახებ არსებული უამრავი ინფორმაციის გაანალიზება. თითოეული ინდიკატორის საფუძველზე განხორციელდა ცალკეულ ქვეყანაში არსებული ამა თუ იმ მდგომარეობის რაოდენობრივი შეფასება. 17 ინდიკატორი მიუთითებს კორუფციის მასშტაბზე ქვეყანაში. 2010 წლისათვის შეფასების სკალაზე (სადაც 0 ნიშნავდა მცირე, ხოლო 10 - ძლიერ კორუფციას) საქართველოს ერგო ციფრი 9, (გერმანიას 2,1; აშშ-ს 2,5), რის გამოც იგი საკმაოდ კორუფციულ და ეკონომიკურად ცუდი მდგომარეობის მქონე ქვეყნად იქნა დასახელებული.

ეე) დანაშაულის და ვიქტიმიზაციის საერთაშორისო კვლევა (ICVS)^{xii} 1989 წლიდან ბევრ ქვეყანაში სხვადასხვა მიმართულებით სტანდარტიზირებულად განხორციელდა. 1996 წლიდან ICVS იკვლევს ასევე კორუფციის საკითხს (მოხელისათვის ქრთამის გადახდა)^{xiii}. განსხვავებულია შედეგები თითოეული ქვეყნისათვის. ძლიერი კორუფციის მქონე ქვეყანაში ნაკლებად არის გამომჟღავნებული შესაბამისი დანაშაულებრივი ქმედებები, რაც იმაზე მიუთითებს, რომ აქ ასეთი პრაქტიკა “ნორმალურად“ და “ჩვეულებრივად“ მიიჩნევა. ამიტომ მონაცემები ნაკლებ ცვლილებებს გვპირდება, რის საფუძველზეც უნდა დავასკვნათ, რომ კორუფციულ ქმედებებს ექნებათ შემდგომი მხარდაჭერა^{xiv}.

2004 წლისათვის განვითარებად ქვეყნებში გამოკითხულთა 20% მიუთითებდა კორუფციის შემთხვევებზე, ევროპის ქვეყნებში კი - 8%. ინდუსტრიულად განვითარებული ქვეყნებისთვის ასეთი დონის კორუფცია უჩვეულოა. ევროკავშირის ფარგლებში შესაბამისი ინციდენტის შესახებ მიუთითა საშუალოდ მხოლოდ 1,4%-მა.

საქართველოს ამ გამოკითხვაში მონაწილეობა არ მიუღია. თუმცა, მონაწილეობდა ადრინდელ, 1992 წლის გამოკითხვაში^{xv}. მაშინ გამოკითხულთა 65,1%-მა აღნიშნა, რომ უკანასკნელი წლის განმავლობაში იყო თაღლითობის მსხვერპლი, ხოლო 20,7% - კორუფციისა. ნოივბერტა^{xvi} და სხვა

მკვლევარები გვაცნობენ 1989 წლიდან 2000 წლამდე გამოკითხვის შედეგებს, რომელიც შეეხება კორუფციას სხვადასხვა ქვეყანაში და მათ შორის საქართველოშიც.

1996 წლიდან ICVS- ში გათვალისწინებულ იქნა განსაკუთრებული საკითხი კორუფციასთან დაკავშირებით^{xxii}. სამხრეთ ამერიკიდან, აზიიდან, აფრიკიდან, აღმოსავლეთ, შუა და დასავლეთ ევროპიდან შედარებისათვის შერჩეულ 50 ქვეყანას შორის საქართველოს საკმაოდ ცუდი მაჩვენებელი ჰქონდა. მეთოდურად შესადარებელი კითხვარების შედეგების მიხედვით კორუფციის მხილების ხარისხი საკმაოდ მაღალი იყო. ყველა გამოკითხულიდან 28,6%-მა მიუთითა, რომ ის იყო კორუფციული ქმედების მსხვერპლი. 30% კორუფციაში ჩართულებს შორის ასახელებდა მებაჟეებს, სასაზღვრო სამსახურის თანამშრომლებს ან პოლიციელებს, 26% კი სხვა მოხელეებს^{xxiii}. ააქ იგულისხმება ის შემთხვევები, რომლებიც ქრთამის მიცემასთან იყო დაკავშირებული. ეს მიუთითებს იმ დროისათვის ქვეყანაში საკმაოდ ძლიერი კორუფციის არსებობაზე. საქართველოს შესახებ ICVS -ს ახალი მონაცემები არ მოიპოვება.

ვვ) OECD- ანტიკორუფციული ქსელი (CAN)- აღმოსავლეთ ევროპის და ცენტრალური აზიის ქვეყნებისათვის. OECD –ს “ანტიკორუფციულმა განყოფილებამ” 2010 წლის მარტში “სტამბულის ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმის” ჩარჩოებში შემოწმების შედეგებზე დაყრდნობით გააკეთა მეორე მოხსენება საქართველოში კორუფციის შესახებ^{xxiv}. აქ, უპირველეს ყოვლისა, იგულისხმება 2006 წელს გაკეთებული პირველი მოხსენების შემდეგ გადადგმული ნაბიჯებისა და მაშინ შეთავაზებული წინადადებების განხორციელების ფაქტების შემოწმება. ერთდროულად შემოთავაზებულ იქნა ახალი წინადადებები პრობლემების შესამცირებლად პოლიტიკური ღონისძიებების თაობაზე, განსაკუთრებით კი კრიმინალიზაციასა და პრევენციასთან მიმართებაში. კომისია ადასტურებს ქვეყანაში კორუფციასთან ძირფესვიანი ბრძოლის პოლიტიკურ ნებას, ამისათვის ქმედითი ღონისძიებების გატარებას^{xxv}. აღსანიშნავია, რომ საჭიროა მოსახლეობის გააქტიურება და სპეციალური აქციების მოწყობით მოცემულ პრობლემასთან ბრძოლა. კომისია წინ გადადგმულ ნაბიჯად მიიჩნევს საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად კორუფციულ ქმედებათა შემდგომ კრიმინალიზაციას. ეს შეეხება პრევენციის სფეროსაც.

ზზ) კვლევები. მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოში ემპირიულ-კრიმინოლოგიური კვლევები იშვიათობას წარმოადგენს, უკანასკნელ წლებში საზღვარგარეთის დახმარებით აქ ბევრი გამოკითხვა ჩატარდა, რომლებიც ასევე კორუფციის თემასაც შეეხებოდა. 2009 წლის ივლისში მთავრობამ Gფორმა გორბის^{xxvi} და ევროპის საბჭოს მხარდაჭერით (GEPAC –პროექტი) კორუფციის პრობლემასთან დაკავშირებით ორი გამოკვლევა განახორციელა, რომლის მიხედვითაც, ერთი მხრივ, გამოკითხულ იქნა ზოგადად მოსახლეობა^{xxvii}, მეორე მხრივ კი - საჯარო მოხელეები და სახელწიფო სამსახურში მყოფი პირები.^{xxviii} მოსახლეობის გამოკითხვისას 2002 წლის ოფიციალური სტატისტიკის მიხედვით შემთხვევითი შერჩევის საფუძველზე 18-წელზე მეტი ასაკის 1000-მდე ახალგაზრდა იქნა გამოკითხული.^{xxix} საერთო შედეგი გვიჩვენებს, რომ გატარებული სხვადასხვა რეფორმის მიუხედავად, გამოკითხულთა ნახევარზე მეტი კორუფციას კვლავაც მიიჩნევს ქვეყნისათვის მნიშვნელოვან პრობლემად^{xxx}. თუმცა, მოსახლეობის თვალსაზრისით პრობლემამ მნიშვნელობა დაკარგა. დღეისათვის ქვეყნის პირველ პრობლემად დასახელებულია (“მალიან დიდი”) უმუშევრობა (97,6%), სამედიცინო მომსახურების სიძვირე (95,2%) და საყოფაცხოვრებო, სამომხმარებლო მინიმუმის გაძვირება (93,2%). ამას ადასტურებს ადრინდელი გამოკითხვის შედეგებიც^{xxxi}. კორუფცია კვლავაც 58,6%-ის მიერ არის დასახელებული პრობლემად^{xxxii}. ქვეყნის მასშტაბით არსებული სერიოზული პრობლემების რანჟირებაში კორუფციას მე-16 ადგილი უკავია.

საჯარო უწყებისადმი ნდობის საკითხს რაც შეეხება, პირველ ადგილზე დასახელებულ იქნა ეკლესია (82,8%), სისხლის სამართლის დანაშაულის აღმკვეთი პოლიციური უწყებები (41,7%), თავდაცვის სამინისტრო, სამხედროები (45,6%), დაცვის პოლიცია(48,4%). შკალის მეორე მხარეს დგანან პოლიტიკური პარტიები და სხვა უწყებები^{xxxiii}.

მეორე გამოკვლევისას იმავე დროის შუალედში GORBI –ის მიერ გამოკითხულ იქნა 20 წელზე მეტი ასაკის 800 საჯარო მოხელე სხვადასხვა უწყებიდან. გამოკითხულთა შერჩევა მოხდა საქართველოს სტატისტიკის დეპარტამენტისა და პროექტის განმახორციელებელი ჯგუფის ინფორმაციის შესაბამისად, ამავდროულად გათვალისწინებული იყო უწყების სიდიდე და შერჩევის შემთხვევითობა. კვლევის შედეგები გვიჩვენებს უკანასკნელი ხუთი წლის განმავლობაში კორუფციის შემთხვევების ოდენობაში არსებით განსხვავებას. გამოკითხულთა 71 %-ის აზრით, დღეისათვის მთავრობის უწყებებში კორუფცია აღარ არსებობს და ყურადღებას აღარ იმსახურებს. ორი წლის წინ ასე ფიქრობდა 62%, ხუთი წლის წინ კი მხოლოდ 22% ^{xxix}.

III. დისკუსია

ათეული წლის წინ საქართველო მიეკუთვნებოდა მსოფლიოს კორუმპირებულ ქვეყნებს. კორუფცია შესამჩნევი იყო ყოველდღიურად ქუჩაში, მოქალაქეებთან პოლიციელების ურთიერთობისას ანდა სასაზღვრო შემოწმებისას, რაც ჩვეულებრივი მოვლენა გახლდათ^{xxx}. ამჟამად მდგომარეობა მნიშვნელოვნად გაუმჯობესდა. ამას ადასტურებენ როგორც საერთაშორისო შედარებითი გამოკვლევები, ისე მოსახლეობის გამოკითხვის შედეგები. საზოგადოებაში არსებობს მოსაზრება, რომ პოლიციელის ან სხვა სახელმწიფო მოხელისათვის ქრთამის გადახდა უკვე “ჩვეულებრივი” მოვლენა აღარ არის. ამის ერთ-ერთი მიზეზია მათთვის მაღალი ანაზღაურების დანიშვნა. ამიტომ “საჭირო” აღარაა ქრთამი და კორუფციაც მნიშვნელოვნად შემცირდა. კორუფციული ქმედებისათვის სანქციები მნიშვნელოვნად გამკაცრდა, დანაშაულის რეგისტრაცია გაუმჯობესდა, გაიზარდა მოსახლეობის გათვითცნობიერების ხარისხი მოსალოდნელი ზიანის შესახებ. ამ საქმეში განსაკუთრებული როლი მასმედიამ ითამაშა.

აღნიშნულ პოზიტიურ ცვლილებებში მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანეს დასავლეთის ქვეყნების ექსპერტებმა, განსაკუთრებით ევროკავშირიდან^{xxxi}, რომელიც, ერთი მხრივ, სერიოზულ ფინანსურ მხარდაჭერას იძლეოდა და მეორე მხრივ, უზიარებდა ცვლილებების გატარებისკენ. ამის გარეშე წინსვლა, ალბათ, შეუძლებელი იქნებოდა.

დასავლეთის ქვეყნებში, მათ შორის გერმანიაშიც, თავისუფალი პრესა ცენტრალურ როლს თამაშობს კორუფციის, შესაბამისად პოლიტიკური დანაშაულობის გამოვლენაში. აღნიშნულის გათვალისწინებით გასაკვირი არ უნდა იყოს ის გარემოება, რომ დიქტატურის დროს ყოველთვის ცდილობენ პრესის გაკონტროლებას.

დასავლეთის ქვეყნებთან საქართველოს შედარებისას, შეიძლება ითქვას, რომ მდგომარეობა განსხვავებულია, მაგრამ ქვეყანა სწორი გზით ვითარდება დამნაშავეობის, უპირველეს ყოვლისა, კორუფციის შემცირების კუთხით. არის მცდელობა პრობლემის აღმოსაფხვრელად გამოყენებულ იქნეს მკაცრი სანქციები. შესაბამისად გადამუშავდა სისხლის სამართლის კანონმდებლობა დასავლური ნიმუშების მიხედვით, შემოღებულ იქნა ახალი ქმედების შემადგენლობები და გამკაცრდა სანქციები. ამავე დროს არ უნდა დავივიწყოთ ის გარემოებაც, რომ დამნაშავეობის ამ სფეროში ზომიერად მაღალია მისი ლატენცია, რაც ხშირად 95%-ს აღემატებოდა.^{xxxi} საქართველოსა და მის მსგავს ქვეყნებში განვითარება მიიღწევა კორუფციის მავნე შედეგების შემცირებითა და მოსახლეობის შეხედულებების შეცვლით. საზოგადოებამ უნდა შეიგნოს კორუფციის დამაზიანებელი ზემოქმედება და თანმიმდევრულად უარი თქვას მასზე. ამ საქმეში კი ძალზე მნიშვნელოვანია მასმედიის მეშვეობით ინფორმირება. გამოაშკარავებული შემთხვევები გამოკვლევულ უნდა იქნეს თანმიმდევრულად და გამჭვირვალედ. თუ რამდენად ძნელია დანაშაულის ასეთ სახესთან ბრძოლა, გვიჩვენებს გერმანიის გამოცდილება, სადაც მედია ყოველდღიურად ახალ კორუფციულ შემთხვევაზე მოგვითხრობს.

1. Bundeskriminalamt (Hrsg.), Polizeiliche Kriminalstatistik. Bundesrepublik Deutschland. Berichtsjahr 2009. Wiesbaden, S. 30.
 2. Bundeskriminalamt (Anm. 4), S. 209
 3. Transparency International (TI)
 4. CPI - Corruption Perceptions Index
 5. Transparency International, Corruption Perception Index. Berlin 2010, S. 4. Siehe auch: www.transparency.org
 6. Vgl. zur Methodologie der Erhebungen *Kaufmann/Kraay/Mastruzzi*, The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues. Washington, D.C., 2010, Policy Research Working Paper 5430 (<http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract-id=1682130##>).
 7. Vgl. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/wgidataset.xls>
 8. Vgl. <http://rru.worldbank.org/BESnapshots/Georgia/default.aspx>
 9. Fund for Peace - <http://www.fundforpeace.org/global/>
 10. The World Bank Group (2010). BEEPS At-A-Glance 2008. Georgia. January 2010. EBRD-World Bank Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS). (<http://siteresources.worldbank.org/INTECAREGTOPANTCOR/Resources/704589-1267561320871/Georgia-2010.pdf> <http://www.fundforpeace.org/global/?q=fsi-grid2005>
 11. <http://www.fundforpeace.org/global/?q=fsi-grid2005>
 12. ICVS - International Crime and Victimization Survey
 13. <http://www.fundforpeace.org/global/?q=fsi-grid2010>
 14. *Killias* (1998). Korruption: Vive la Repression! – Oder was sonst? Zur Blindheit der Kriminalpolitik für Ursachen und Nuancen. In: *Schwind/Kube/Kühne* (Hrsg.), Festschrift für Schneider, S. 239-254, 240.
 15. *Killias* (Anm. 11), S. 240.
 16. *Pachulia*, Georgia, in: *Alvazzi del Frate/Zvekic/van Dijk* (Hrsg.), Understanding Crime. Experiences of Crime and Crime Control. Acts of the International conference, Rome, 18-20 November 1992, S. 531-536.
 17. *Nieuwbeerta/de Geest/Siegers*, Corruption in industrialized and developing countries. A test of law & economics hypotheses. In: *Nieuwbeerta* (Hrsg.), Crime victimization in comparative perspective. Results from the International Crime Victims Survey, 1989 – 2000. Den Haag, 2002, S. 163-182.
 18. Vgl. *Kesteren/Mayhew/Nieuwbeerta*, Criminal Victimization in Seventeen Industrialised Countries. Key findings from the 2000 International Crime Victims Survey. Den Haag, 2000, S. 37. Die Frage lautete: “In some countries, there is a problem of corruption among government or public officials. During 1999, has any government official, for instance a customs officer, a police officer or inspector in your country asked you, or expected you to pay a bribe for his or her services?”
 19. *Nieuwbeerta* u.a. (Anm. 14), S. 172ff. Vgl. a. *Zvekic*, Criminal victimisation in countries in transition. Rome, 1998, UNICRI publication, No. 61.
 20. OECD Anti-Corruption Network (ACN) for Eastern Europe and Central Asia. Istanbul Anti-Corruption Action Plan. Second Round of Monitoring. Georgia. Monitoring report. Paris, 2010 (www.oecd.org/corruption/acn; <http://www.oecd.org/document/34/0,3746,en-36595778-36595861-44999138-1-1-1-1,00.html>).
 21. GORBI - “Georgian Opinion Research Business International “
 22. OECD Anti-Corruption Network (Anm. 17), S. 3.
 23. GORBI, Council of Europe, Ministry for Development Cooperation of the Netherlands, Perceptions of Corruption in Georgia. General Public Survey. Tbilisi 2009.
 24. GORBI, Council of Europe, Ministry for Development Cooperation of the Netherlands, Perception of Corruption in Georgia. Survey of Public Officials. Tbilisi 2009.
 25. Vgl. GORBI (Anm. 19), S. 7; GORBI, Corruption Survey in Georgia, Second Wave, Tbilisi 2002. www.gorbi.com
 26. Vgl. Tab. 17; GORBI (Anm. 20), S. 49.
 27. Vgl. *Kury/Kapanadze/Lammich* (2003). Strafverfolgung in Georgien – Zum Problem Korruption. Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe 52, 163-165.
 28. *Bannenber*, Korruption, in: *Schneider*, Internationales Handbuch der Kriminologie, Band 2: Besondere Probleme der Kriminologie, 2009, S. 371.
-
