

The background is a complex, abstract composition of overlapping geometric shapes. It features several large, semi-transparent squares and rectangles that create a sense of depth and layering. Interspersed among these are thin, dark lines that form spirals and other intricate patterns. A prominent, solid black square is positioned in the center-left area, overlapping several of the other shapes. The overall color palette is monochromatic, consisting of various shades of gray and black on a white background.

დანაბაულის პრევენსია

საპოლიციო კონტროლის რისკები

**დანაშაულის პრევენცია
(საპოლიციო კონტროლის რისკები)**

ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC)

2017

კვლევა მომზადებულია „ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრის (EMC)“ მიერ, პროექტის ფარგლებში „ინდივიდუალური უფლებები და თავისუფლებები საპოლიციო და სისხლის სამართლის მართლმსაჯულების სისტემაში“. პროექტს აფინანსებს „ღია საზოგადოების ფონდები“. კვლევაში გამოთქმული მოსაზრებები შესაძლოა, არ გამოხატავდეს დონორის პოზიციას. მასალის შინაარსზე პასუხისმგებელია EMC.

კვლევის ავტორები:

ანი ნასრაშვილი
გურამ იმნაძე
მარიამ მხატვარი

კვლევის ასისტენტი: გიორგი თავართქილაძე

კვლევის ხელმძღვანელი: სოფო ვერძეული

რედაქტორი: ნინო კალატოზიშვილი

მთარგმნელი: შპს „დიალოგი 2006“

დიზაინერი: თორნიკე ლორთქიფანიძე

გარეკანი: სალომე ლაცაბიძე

ტირაჟი: 500

ISBN: 978-9941-0-9856-7

აკრძალულია აქ მოყვანილი მასალების გადაბეჭდვა, გამრავლება ან გავრცელება კომერციული მიზნით, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრის (EMC) წერილობითი ნებართვის გარეშე.

მისამართი: ი. აბაშიძის 12ა, თბილისი, საქართველო
ტელ.: +995 032 2 23 37 06

www.emc.org.ge

humanrightsemc@gmail.com

<https://www.facebook.com/EMCRIGHTS/>

სარჩევი

შესავალი.....	6
კვლევის მეთოდოლოგია	8
კვლევის მოკლე აღწერა.....	10
I ნაწილი.....	14
თავი 1. დანაშაულის პრევენციის ზოგადი არსი	15
თავი 2. საქართველოში მოქმედი დანაშაულის პრევენციის პოლიტიკა და სტრატეგიები	20
თავი 3. პრევენციული საპოლიციო მექანიზმები საქართველოს კანონმდებლობაში.....	25
3.1. პოლიციის შესახებ კანონით გათვალისწინებული საპოლიციო ღონისძიებები	27
3.2. ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობა	30
3.3. უბნის ინსპექტორების საქმიანობა.....	33
თავი 4. დასკვნა და რეკომენდაციები	35
II ნაწილი.....	37
თავი 1. საპოლიციო პრევენციული ღონისძიებების განხორციელების საფუძვლები	38
1.1. საპოლიციო ფუნქციების შესრულებისთვის საჭირო ინფორმაცია	39
1.2. ინფორმაცია დანაშაულის ან სამართალდარღვევის შესახებ.....	41
1.3. გამოძიების კომპეტენციის შესაძლო დარღვევა.....	44
თავი 2. მოქალაქეთა დაცვის გარანტიები	48
2.1. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ დადგენილი სტანდარტი საპოლიციო პრევენციაზე	48
2.2. პოლიციელის ვალდებულება, წარუდგინოს თავი მოქალაქეს.....	50
2.3. ღონისძიების განხორციელების საფუძვლების განმარტება	52
2.4. პრევენციული ღონისძიების სავალდებულო დოკუმენტირება	53
2.5. უფლებების განმარტება	56
თავი 3. დასკვნა და რეკომენდაციები	58
III ნაწილი.....	60
თავი 1. საპოლიციო საქმიანობაზე ზედამხედველობის პრინციპები.....	61
თავი 2. ადმინისტრაციული ზედამხედველობა.....	63
2.1. ადმინისტრაციული საჩივარი	63
2.2. ადმინისტრაციული სარჩელი	65
თავი 3. დისციპლინური კონტროლი.....	69
თავი 4. დასკვნა და რეკომენდაციები	77

შესავალი

წარმოდგენილი ანგარიში აღწერს და აფასებს დანაშაულის პრევენციის სფეროში მოქმედ სამართლებრივ რეჟიმს და პოლიციის უფლებამოსილებებს. პრევენციული საპოლიციო ღონისძიებები საპოლიციო საქმიანობის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი, ფართოდ გავრცელებული და შედარებით ახალი მიმართულებაა. პრევენციული საპოლიციო სისტემა გულისხმობს ღონისძიებების ერთობლიობას, რომელიც მიემართება დანაშაულის ან სამართალდარღვევის თავიდან აცილებისა და აღკვეთისკენ და სხვადასხვა ინტენსივობის საპოლიციო მოქმედებებით ხორციელდება. პრევენციის სისტემის მიზანია საფრთხის აღმოჩენა და განეიტრალება მის რეალიზებამდე, ამ მნიშვნელოვანი საზოგადოებრივი სიკეთის მისაღწევად კი კანონმდებლობა ადამიანის უფლებებსა და თავისუფლებებში სხვადასხვა ინტენსივობით ჩარევის შესაძლებლობას უშვებს.

2013 წელს საქართველოს პარლამენტმა „პოლიციის შესახებ“ ახალი კანონი მიიღო. მანამდე მოქმედი კანონმდებლობისგან განსხვავებით, პარლამენტმა პირველად დააზუსტა კანონში პოლიციის ხელთ არსებული იმ მექანიზმების სრული ჩამონათვალი, რომლის გამოყენებაც პოლიციას დანაშაულის პრევენციის მიზნით შეუძლია. ახალმა საკანონმდებლო მოწესრიგებამ პოლიციას მისცა შესაძლებლობა, გაეფართოებინა მოქალაქეებთან კონტაქტის არეალი, მათ შორის, მიემართა ისეთ ღონისძიებებისთვის როგორებიცაა: საპოლიციო რეიდი, პირის შეჩერება, იდენტიფიცირება, პოლიციაში დაბარება და სხვა. ამასთან, პრევენციული ღონისძიებების ფარგლებში მოქალაქესთან კომუნიკაციის უფლება მიენიჭა შინაგან საქმეთა სამინისტროს პრაქტიკულად ყველა ქვედანაყოფს, რამაც კიდევ უფრო გაზარდა საპოლიციო სამსახურებისა და მოქალაქეთა ურთიერთობის ინტენსივობა. სამწუხაროდ, ხელმისაწვდომი არ არის პრევენციული მიზნებისთვის პოლიციისა და მოქალაქის ურთიერთობის ოფიციალური სტატისტიკა, რაც შესაძლებელს გახდიდა, საპოლიციო კონტროლის მასშტაბების გაზრდაზე უფრო დეტალურად ყოფილიყო საუბარი.

2013 წელს მიღებული ცვლილებებით დანაშაულის პრევენციის სისტემა ჩამოყალიბდა იმგვარად, რომ ეს პროცესი ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკისა და სტრატეგიის შემუშავების ფონზე არ ყოფილა დანახული, რაც დააბალანსებდა სამართალდამცავი და სხვა სახელმწიფო ინსტიტუტების ფუნქციებს ამ სფეროში. ამდენად, აღმოჩნდა, რომ დანაშაულის პრევენციის მიმართულებით ძირითადი დატვირთვა შინაგან საქმეთა სამინისტროზე გადავიდა. ვალდებულებებისა და პასუხისმგებლობის ასეთმა განაწილებამ შექმნა მასშტაბური საპოლიციო კონტროლის საფრთხე, რასაც ხელს უწყობს კანონით განერილი არაერთი პრევენციული ღონისძიება, რომელიც თავისი ბუნებითა და რეალური შინაარსით რეპრესიულ ხასიათს ატარებს და უფლებებში ჩარევის მაღალი ინტენსივობით ხასიათდება. ამასთან, პრევენციული საპოლიციო საქმიანობიდან მომდინარე რისკი

დიდწილად უკავშირდება თავიდან ასაცილებელი მოსალოდნელი საფრთხის აბსტრაქტულობას, რაც პოლიციის მხრიდან შეცდომისა და თვითნებობის საფრთხეს ზრდის.

წარმოდგენილი ანგარიშით „ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC)“ აგრძელებს დანაშაულის პრევენციის კომპლექსური საკითხის ანალიზს და ცდილობს, დეტალურად აღწეროს და შეაფასოს საპოლიციო პრევენციული ღონისძიებების მიზნები და საფუძვლები, ამ სფეროში მოქმედი სტანდარტები და სხვა ქვეყნების გამოცდილება, მოქალაქეთა დაცვის გარანტიები პოლიციასთან კონტაქტის დროს, საპოლიციო პრევენციულ საქმიანობაზე კონტროლისა და ზედამხედველობის ფორმები. დოკუმენტი ასევე აფასებს იმ ზოგად საკანონმდებლო და ინსტიტუციურ ჩარჩოს, რომელშიც პოლიცია ოპერირებს და მიმოიხილავს იმ რისკს, რომელიც საპოლიციო კონტროლის არაგონივრულ გაფართოებას უკავშირდება პრევენციული საპოლიციო ღონისძიებების გზით.

ანგარიში მოამზადა „ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრმა (EMC)“, „ღია საზოგადოების ფონდების“ ფინანსური მხარდაჭერით. ორგანიზაცია გამომხატავს მადლიერებას დოკუმენტზე მუშაობის პროცესში ჩართული ყველა პირისა და ორგანიზაციის მიმართ.

კვლევის მეთოდოლოგია

ანგარიშზე მუშაობისას გამოიყენებულია კვლევისა და ინფორმაციის მოძიების რამდენიმე მეთოდი და წყარო. დოკუმენტში წარმოდგენილი მიგნებები პირველ რიგში ეფუძნება საკანონმდებლო ჩარჩოს ანალიზს, რაც გულისხმობს დღეს მოქმედი ნორმატიული ბაზისა და წარსულში შესაბამის საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე აქტებში შესული ცვლილებების შეფასებას.

საკანონმდებლო ჩარჩოს ანალიზი ეფუძნება საქართველოს კონსტიტუციით განსაზღვრული სტანდარტების, მათ შორის, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებებში განმარტებული სტანდარტების შესწავლას და სწორედ ამ ფონზე, არსებული საკანონმდებლო ბაზის ანალიზს. ასევე, ანგარიშის მომზადების მიზნებისთვის გაანალიზებულია ადამიანის უფლებათა სფეროში არსებული საერთაშორისო სტანდარტები და სასამართლო გადაწყვეტილებები იმ მოცულობით, რაც რელევანტურია კვლევის საგნის გათვალისწინებით.

კვლევის პროცესში ავტორებმა ასევე მოიძიეს და შეისწავლეს რამდენიმე ქვეყნის გამოცდილება და საკანონმდებლო გარემო. ქვეყნების შერჩევა ეფუძნებოდა რამდენიმე კრიტერიუმს, მათ შორის, ანგარიშის ავტორებმა განსაკუთრებული აქცენტი გააკეთეს გერმანიის კანონმდებლობის კვლევაზე, რადგან 2013 წელს განხორციელებული საკანონმდებლო რეფორმის ავტორები სწორედ გერმანიაში მოქმედ სისტემას აფუძნებდნენ შემოთავაზებულ მოდელს. გერმანიის კანონმდებლობის კვლევასთან ერთად მოიძიეს გერმანიის სასამართლო პრაქტიკა და აკადემიური მასალა, რომელიც კრიტიკულად აანალიზებს გერმანიაში დღეს მოქმედ საპოლიციო პრევენციულ სისტემას. გარდა ამისა, კვლევის ავტორებმა შეისწავლეს იმ ქვეყნების გამოცდილება, რომლებისთვისაც ასევე დამახასიათებელია მაღალი ინტენსივობის საპოლიციო პრევენციული ღონისძიებები. ასეთებია, მაგალითად, დიდი ბრიტანეთი და ამერიკის შეერთებული შტატები, თუმცა გასათვალისწინებელია ამ ქვეყნებში არსებული საზოგადოებრივი და სახელმწიფო უსაფრთხოების განსხვავებული რისკები და მახასიათებლები. კვლევის ავტორებმა ასევე მოიძიეს იმ ქვეყნების გამოცდილება, რომლებმაც ბოლო წლებში პოლიციის სისტემაში მნიშვნელოვანი რეფორმები გაატარეს, მათ შორის, სერბეთის, ბოსნიის, მონტენეგროს და სხვა.

ანგარიშის ავტორებმა მოიძიეს და გაანალიზეს ყველა მნიშვნელოვანი პოლიტიკის დოკუმენტი, სტრატეგია თუ სამოქმედო გეგმა, რაც შემხებლობაშია დანაშაულის პრევენციის სახელმწიფო პოლიტიკასთან. ასევე დამუშავდა ამ დრომდე მომზადებული არაერთი კვლევა, სტატია და სხვა აკადემიური ნაშრომი, რომელთა საფუძველზეც ანგარიშის ავტორებმა სხვადასხვა ქვეყანასა და კონტექსტში პოლიციის საქმიანობის მიმართ არსებული კრიტიკა გამოკვეთეს.

დოკუმენტზე მუშაობისას ავტორებმა შეისწავლეს ღია წყაროებში არსებული ოფიციალური ინფორმაცია და საჯარო ინფორმაციის მიღების მიზნით მიმართეს არაერთ სახელმწიფო უწყებას. ასევე, გაიმართა სამუშაო შეხვედრები და ინდივიდუალური ინტერვიუები თემაზე მომუშავე ადგილობრივ და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან, აკადემიურ წრეებთან, ყოფილ მოსამართლეებთან. დოკუმენტში წარმოდგენილი მსჯელობის დიდი ნაწილი ასევე ეფუძნება EMC-ის წარმოებაში არსებული სტრატეგიული საქმეების განხილვის ანალიზს ადმინისტრაციულ ორგანოებსა და საერთო სასამართლოების სისტემაში.

კვლევის მოკლე აღწერა

დანაშაულისა და მისგან მომდინარე შედეგების თავიდან აცილება კომპლექსური და მრავალგანზომილებიანი დარგია, რომელიც სცდება მხოლოდ საპოლიციო და სისხლის სამართლის მართლმსაჯულების სისტემას და გრძელვადიან მიზნებზე გათვლილ მთელ რიგ ღონისძიებათა ერთობლიობას წარმოადგენს. ეფექტიანი და ჰუმანური დანაშაულის პრევენციის სისტემის ჩამოყალიბება მოითხოვს იმგვარი სახელმწიფო პოლიტიკის შემუშავებას, რომელიც მიმართული იქნება დანაშაულის მაპროვოცირებელი მიზეზების, სოციალური ფაქტორებისა და დანაშაულებრივი ქმედების ხელშემწყობი სხვა გარემოებების დაძლევისკენ. დანაშაულის პრევენციის პოლიტიკაში სხვადასხვა სახელმწიფო ინსტიტუტს (მათ შორის, სამართალდამცავ და სხვა ინსტიტუციებს) შორის ბალანსის არსებობა მნიშვნელოვანია იმისათვის, რომ დანაშაულის თავიდან აცილების პროცესში არაგონივრულად და ზედმეტად არ გაძლიერდეს სამართალდაცვითი მექანიზმების გამოყენება, რაც გაზრდის საპოლიციო კონტროლისა და ცალკეულ ჯგუფებზე საპოლიციო რეპრესიის შესაძლებლობებს.

საქართველოში არსებული დანაშაულის პრევენციის სისტემის ანალიზმა გამოკვეთა, რომ ქვეყანას არ აქვს დანაშაულის თავიდან აცილების ერთიანი პოლიტიკა და სტრატეგია და ამ პირობებში ძალაუფლებისა და მექანიზმების დიდი ნაწილი სამართალდამცავი ორგანოების ხელშია კონცენტრირებული. პოლიცია დანაშაულის პრევენციისთვის პრევენციულ საპოლიციო ღონისძიებებს მიმართავს, რაც მოიცავს 2013 წელს „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრულ თერთმეტ კონკრეტულ საპოლიციო მექანიზმს. ამდენად, როდესაც საუბარია საქართველოში მოქმედ დანაშაულის პრევენციის სისტემაზე, ამ უკანასკნელში დიდწილად იგულისხმება სწორედ საპოლიციო პრევენციული მექანიზმები. ცხადია, პოლიციისთვის გადამდობილი დანაშაულის პრევენციის სისტემა თავისი ბუნებით გაცილებით ხისტი და რეპრესიულია, არ არის ორიენტირებული გრძელვადიან ცვლილებებსა და დანაშაულის განმაპირობებელი ფაქტორების დაძლევაზე. ამდენად, ის უპირატესად უპირისპირდება ცალკეულ პირებს, რომელთაც პოტენციურ დანაშაულთან აიგივებს, და არა თავად კრიმინალური ქმედების მიზეზებს.

საპოლიციო პრევენციის სისტემის ანალიზისას ასევე იკვეთება, რომ კანონმდებლობით განწერილი საპოლიციო ღონისძიებების ძირითადი ნაწილი მიემართება ნებისმიერი სიმძიმის, მათ შორის, წვრილმანი დანაშაულის ან სამართალდარღვევის ჩადენის რისკს. ამდენად, კანონმდებლობა საზოგადოებრივი უსაფრთხოებისა და წესრიგის არგუმენტით მნიშვნელოვნად აფართოებს პირების თავისუფლებასა და პირად ცხოვრებაში საპოლიციო ინტერვენციის შესაძლებლობას. მაღალი ინტენსივობით პირთა უფლებებში ჩარევას ხელს უწყობს ის ფაქტორიც, რომ საპოლიციო ღონისძიებების საფუძვლები ზოგადია და, როგორც წესი, აბსტრაქტულ საფრთხეს მიემართება. ამდენად, გარდა იმისა,

რომ ზოგადი პოლიტიკის დონეზე, კანონმდებლობა პოლიციას მასშტაბური საპოლიციო კონტროლის შესაძლებლობას აძლევს, მოქალაქესთან უშუალო კონტაქტისთვის ის არ განსაზღვრავს დეტალურ სამართლებრივ საფუძვლებს და ამით ზრდის პოლიციის მხრიდან თვითნებობის შესაძლებლობას. საპოლიციო კონტროლის მასშტაბებისთვის მნიშვნელოვანია იმის აღნიშვნაც, რომ პრევენციული მიზნებისთვის მოქალაქესთან უშუალო კონტაქტის შესაძლებლობა შინაგან საქმეთა სამინისტროს პრაქტიკულად ყველა ქვედანაყოფს აქვს.

საპოლიციო პრევენციული ღონისძიებების საფუძვლების გაანალიზება ასევე დღის წესრიგში აყენებს კიდევ ერთ პრობლემას, რაც პოლიციის მხრიდან პრევენციული ღონისძიებების დანაშაულზე რეაგირების მიზნით გამოყენებას უკავშირდება. პრევენციული ღონისძიებები მნიშვნელოვნად განსხვავდება დანაშაულზე რეაგირების მექანიზმებისგან (საგამოძიებო მექანიზმებისგან) როგორც მოქალაქეთა უფლებების დაცვის გარანტიების, ასევე ამ ღონისძიებებზე კონტროლისა და ზედამხედველობის ხარისხით, მათ შორის, სრულიად განსხვავებულია საპროკურორო და სასამართლო კონტროლის ბუნება. ამდენად, საგამოძიებო და პრევენციული ფუნქციების აღრევა მნიშვნელოვან პრობლემას წარმოადგენს. მიუხედავად ამისა, კანონმდებლობის ანალიზი მიუთითებს, რომ „პოლიციის შესახებ“ კანონით განსაზღვრული ცალკეული პრევენციული ღონისძიებების გამოყენება დაშვებულია მაშინაც კი, როცა არსებობს ინფორმაცია დანაშაულის ან სამართალდარღვევის ჩადენის შესახებ. კანონის ასეთი ფორმულირება მიუთითებს კანონმდებლის ნებაზე, რომ პოლიციას მისცეს უკვე ჩადენილ დანაშაულზე პრევენციული მექანიზმებით რეაგირების შესაძლებლობა, რაც, როგორც ითქვა, გულისხმობს გაცილებით მცირე კონტროლს პოლიციის მოქმედებაზე და ნაკლებ გარანტიას მოქალაქისთვის.

მასშტაბური საპოლიციო კონტროლის შესაძლებლობის ფონზე მნიშვნელოვანია იმ უფლებების ანალიზი, რომლებსაც კანონმდებლობა საპოლიციო ქმედების აღრესატს ანიჭებს. „პოლიციის შესახებ“ კანონის შესაბამისი მუხლების ანალიზი მიუთითებს, რომ ინტენსიური საპოლიციო ჩარევის ფონზე არაგონივრულად მცირეა მოქალაქეთა დაცვის გარანტიები. როგორც აღინიშნა, შსს-ს ქვედანაყოფების დიდი ნაწილი უფლებამოსილია, განახორციელოს საპოლიციო პრევენციული ღონისძიება. მათ შორის არიან ის დანაყოფები, რომლებიც შესაძლოა, არ ატარებდნენ რიგითი მოქალაქისთვის ამოსაცნობ ტანსაცმელს. ამდენად, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია, რომ პოლიციისა და მოქალაქის თითოეული კონტაქტის დროს მოქალაქეს ჰქონდეს ინფორმაცია, ვის ეკონტაქტება. სამწუხაროდ, კანონმდებლობა პოლიციელს არ აკისრებს აბსოლუტურ ვალდებულებას, ყველა შემთხვევაში წარუდგინოს თავი საპოლიციო ღონისძიების აღრესატს. ეს, რა თქმა უნდა, ზრდის მოქალაქესა და პოლიციელს შორის ურთიერთობის გართულების, მათ შორის, მოქალაქის მხრიდან დაუმორჩილებლობის რისკს, რაც შემდგომში პოლიციელს უფრო მკაცრი საპოლიციო ღონისძიების გამოყენების შესაძლებლობას აძლევს.

გასათვალისწინებელია ის გარემოებაც, რომ კანონმდებლობით განსაზღვრული თერთმეტი პრევენციული ღონისძიებიდან მხოლოდ ორ შემთხვევაშია სავალდებულო უფლებაში ჩარევის საფუძვლებისა და გარემოებების განმარტება პოლიციელის მხრიდან. იმის გათვალისწინებით, რომ საპოლიციო პრევენციული ღონისძიებების სახეები მოქალაქესთან უშუალო კონტაქტს და, ცალკეულ შემთხვევაში, უფლებებში ინტენსიურ ჩარევასაც გულისხმობს, მნიშვნელოვანია, ადრესატს ჰქონდეს ინფორმაცია მის მიმართ უფლებაშემზღუდველი ღონისძიების გამოყენების საფუძველზე, რაც არასრულფასოვნად არის განსაზღვრული კანონმდებლობით.

პოლიციასთან კონტაქტისას უფლებების დაცვისთვის მნიშვნელოვანი გარანტიაა საპოლიციო ღონისძიების დოკუმენტირება. სამწუხაროდ, კანონი მხოლოდ სამი საპოლიციო ღონისძიების შემთხვევაში ადგენს პოლიციის მხრიდან ოქმის შედგენის ვალდებულებას. ამასთან, კანონი არ მიუთითებს ოქმის შედგენის დროსა და ადგილზე და ასევე უპირობო ვალდებულებაზე, ოქმის ასლი შედგენისთანავე გადაეცეს საპოლიციო ღონისძიების ადრესატს. პრობლემურია ის გარემოებაც, რომ პოლიციის დანაყოფების დიდი ნაწილი მოქალაქესთან კონტაქტის დროს აღჭურვილი არ არის სამხრე ვიდეოკამერით. ფორმაზე დამაგრებული კამერით საპოლიციო ღონისძიების დოკუმენტირების ვალდებულება კი მხოლოდ საპოლიციო რეიდის დროს არის კანონით დადგენილი.

უფლებრივი გარანტიების შემადგენელი კომპონენტია განმარტება საპოლიციო ღონისძიების გასაჩივრების გზებისა და ვადების შესახებ. კანონის ანალიზით ნათელი ხდება, რომ პირს გასაჩივრების შესაძლებლობის შესახებ ინფორმაცია მხოლოდ ორ შემთხვევაში მიეწოდება. ამასთან, დაზუსტებული არ არის, განემარტება თუ არა ადრესატს ინფორმაცია გასაჩივრების გზების ან ვადების შესახებ.

პრევენციული საპოლიციო ღონისძიებების მიმართულებით მნიშვნელოვან პრობლემას ქმნის პოლიციის საქმიანობაზე კონტროლისა და ზედამხედველობის არაეფექტიანი სისტემა. ანგარიშზე მუშაობისას შესწავლილ იქნა პოლიციის საქმიანობაზე ზედამხედველობის ორი ფორმა: შიდა კონტროლი შსს-ს გენერალური ინსპექციების მიერ და ადმინისტრაციული ზედამხედველობა, ადმინისტრაციული საჩივრისა და ადმინისტრაციული სარჩელის გზით.

შსს-დან მიღებული ინფორმაციის მიხედვით, დამუშავებული არ არის სტატისტიკური ინფორმაცია პოლიციის პრევენციული საქმიანობისას ჩადენილი გადაცდომებისა და მათზე დისციპლინური წარმოების განხორციელების შესახებ. თუმცა EMC-ის მიერ შსს-ს გენერალურ ინსპექციაში წარმოებული დისციპლინური საჩივრებისა და შიდა დისციპლინირების პროცესის ანალიზმა აჩვენა, რომ გენერალური ინსპექციების საქმიანობის მარეგულირებელი აქტები ხარვეზიანია და არ განსაზღვრავს დისციპლინური წარმოების დეტალურ პროცედურებს, ვადებს, მოქალაქისა და დასაქმებულის დაცვის გა-

რანტიებს. EMC-იმ სამ დისციპლინურ საქმესთან დაკავშირებით მიმართა თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ კოლეგიას, თუმცა აღმოჩნდა, რომ გენერალური ინსპექციების საქმიანობაზე სასამართლო კონტროლი არაეფექტიანია. გენერალური ინსპექციის ფარგლებში ხარვეზიანი დისციპლინური შემონმების შემთხვევაშიც კი სასამართლო ვერ ხედავს თავის კომპეტენციაში ხელახალი დისციპლინური შემონმების დავალების საკითხის განხილვას. ამასთან, სასამართლო განმარტავს, რომ გენერალური ინსპექციის მიერ მომზადებული როგორც ცნობა, ასევე დასკვნა შუალედური აქტებია, მაშინ, როდესაც ცნობის მომზადების შემთხვევაში აშკარაა, რომ დისციპლინური პროცესი სრულდება და არანაირი შემდგომი აქტი არ გამოიცემა, ამგვარად, სასამართლო პრაქტიკულად უზღუდავს საპოლიციო ქმედების ადრესატს სასამართლოს გზით თავისი უფლებების დაცვის შესაძლებლობას.

რაც შეეხება ადმინისტრაციულ ზედამხედველობას, EMC-ის მიერ არამხოლოდ საპოლიციო პრევენციასთან დაკავშირებით შეტანილი ადმინისტრაციული საჩივრების წარმოების პროცესი მიუთითებს, რომ საჩივრის განხილვის პროცედურა დიდწილად ფორმალურ ხასიათს ატარებს და, როგორც წესი, საჩივრის განხილვის მიზნით გეპირი სხდომები არ ტარდება. ასევე, მოქალაქისთვის პრობლემას წარმოადგენს საჩივრის განმხილველი უფლებამოსილი პირის სწორად იდენტიფიცირება, განსაკუთრებით იმ პირობებში, როცა საპოლიციო ღონისძიების ადრესატს არ აქვს ინფორმაცია, შსს-ს რომელი დანაყოფის წარმომადგენელთან ჰქონდა კომუნიკაცია და ვისთან არის შესაძლებელი მისი საქმიანობის შესახებ საჩივრის შეტანა. საერთო სასამართლოების სისტემაში საქმეების წარმოება ასევე მიუთითებს, რომ განსაკუთრებულ პრობლემას ქმნის ცალკეული პრევენციული საპოლიციო მოქმედებების კლასიფიკაცია ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ სამართლებრივ აქტად და რეალაქტად. კანონი ნათლად არ განსაზღვრავს თითოეული ღონისძიების სამართლებრივ ბუნებას, რაც პრაქტიკაში წარმოქმნის სირთულეებს და მოქალაქისთვის მნიშვნელოვან პრაქტიკულ დაბრკოლებას წარმოადგენს, ასევე ართულებს მოქალაქის მიერ იმის შეფასებას, რა ტიპის სარჩელი უნდა აღიძრას სასამართლოში. შიდა დისციპლინური მექანიზმებისა და ადმინისტრაციული ზედამხედველობის სისტემის ანალიზი მიუთითებს, რომ პოლიციის პრევენციულ საქმიანობაზე კონტროლის სისტემა სუსტი და არაეფექტიანია.

ინაწილი

თავი 1.

დანაშაულის პრევენციის ზოგადი არსი

თანამედროვე მსოფლიოში დანაშაულის გლობალიზაციის შედეგად დანაშაულის სახეების, მიზეზებისა და მასშტაბების ზრდასთან ერთად განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება დანაშაულის პრევენციას და პრევენციის ფარგლებში საპოლიციო ფუნქციების ახლებურ გააზრებას.

დანაშაულის პრევენცია მოიცავს სახელმწიფოსა და კერძო პირებისა თუ დანესებულებების მცდელობას, პროგრამებსა და ღონისძიებებს, რომლებიც მიმართულია დანაშაულის, როგორც საზოგადოებრივი ფენომენისა თუ ინდივიდუალური გამოვლინების თავიდან აცილების, შემცირებისა და მისი შედეგების შესუსტებისაკენ. სწორედ ამიტომ იგი განიხილება არა სისხლის სამართლის მართლმსაჯულების შემადგენელ ნაწილად, არამედ დანაშაულის კონტროლის უფრო ფართო სფეროდ, რომელიც სცდება საპოლიციო, სისხლისა და სასჯელაღსრულებით სამართალს და ვლინდება სოციალურ, სიტუაციურ და მესამე დონის პრევენციაში. პირველი მათგანი ზოგადი ხასიათისაა და საზოგადოების სხვადასხვა აქტორის, ინსტიტუციის, საგანმანათლებლო დანესებულებების, უფრო იშვიათად პოლიციისა და იუსტიციის მონაწილეობით განუსაზღვრელად, კონკრეტულ ჯგუფებზე ორიენტირების გარეშე სოციალური, საგანმანათლებლო, კულტურული და სხვა სახის პოლიტიკით მიზნად ისახავს ისეთი პირობების შექმნას, რომ საქმე დევიაციურ და დანაშაულებრივ ქმედებამდე არ მივიდეს. ამ შემთხვევაში სახელმწიფოს პოლიტიკა ნაკლებად შემზღუდველია და გრძელვადიანი მიზნების დასახვით სოციალურ ცვლილებებზე ორიენტირებული პოლიტიკით მოქმედებს.

დანაშაულის სიტუაციური პრევენცია უკვე დანაშაულის წარმოშობის დაბრკოლებას ემსახურება და აქ მთავარ როლს სამართალდამცავი ორგანო ასრულებს. ამ შემთხვევაში დანაშაულის პრევენციის მიზანს საფრთხის მდგომარეობაზე, პოტენციურ სამართალდარღვევასა და კრიმინოგენულ სიტუაციაზე გავლენის მოხდენა წარმოადგენს. სიტუაციური პრევენცია ყურადღებას ამახვილებს კონკრეტულ ჯგუფებზე, ინდივიდებსა და გარემოებებზე, როდესაც სამართალდამრღვევად თუ მსხვერპლად ქცევის რისკი მაღალია. იგი პირდაპირ თუ არაპირდაპირ დანაშაულისა და მის მიმართ არსებული შიშის დაბრკოლების/თავიდან აცილებისა და ამგვარად საზოგადოებაში უსაფრთხოების შეგრძნების გაძლიერებისკენ არის მიმართული. სახელმწიფოს პოლიტიკა სიტუაციური პრევენციის დროს ადამიანის თავისუფლებაში ჩარევის მაღალი ინტენსივობით ხასიათდება და მყისიერ შედეგზე ფოკუსირდება.¹ მესამე დონის პრევენცია დანაშაულის ჩადე-

1 ვახუშტი მენაბდე, კონტრტერორისტული სახელმწიფო – ახალი დროის საგანგებო მდგომარეობა, გვ. 124.

ნის შემდეგ რეციდივის თავიდან აცილებას, პირის რესოციალიზაციასა და რეაბილიტაციას ემსახურება.²

მნიშვნელოვანია, რომ დანაშაულის პრევენციასთან მიმართებით სახელმწიფოს ჰქონდეს ერთიანი პოლიტიკა და სტრატეგიის დოკუმენტი, რომელიც დანაშაულის პრევენციაზე პასუხისმგებელი სხვადასხვა უწყების კოორდინაციას მოახდენს და დანაშაულის პრევენციის მიზნის მისაღწევად გრძელვადიან გეგმებს დასახავს. დანაშაულის პრევენციის სამივე ფორმის განხორციელებისას მნიშვნელოვანია მთლიანი საზოგადოების მონაწილეობა და კოოპერაცია, სახელმწიფო ინსტიტუტების, არასამთავრობო ორგანიზაციების, კერძო სექტორის წარმომადგენლების ჩართულობა, დანაშაულის პრევენციის სპეციალური დანებსებულებების შექმნა, დამოუკიდებელი აქტორების, სისხლის სამართლის ორგანოების მონაწილეობა, დანაშაულის პრევენციის მეცნიერული კვლევა და ამ საკითხზე ყურადღების გამახვილება ასევე მედიის საშუალებით, ვინაიდან დანაშაული მრავალი მიზეზითაა განპირობებული და სხვადასხვა დონეზე სამიზნე ჯგუფების მიხედვით განსხვავებულ ღონისძიებებს მოითხოვს.³

როგორც უკვე აღინიშნა, დანაშაულის სიტუაციური პრევენციის ფარგლებში ძირითად როლს პოლიცია ასრულებს, თუმცა იგი დანაშაულის პრევენციის მთლიანი სისტემის მხოლოდ ერთ-ერთი შემადგენელი ნაწილია, სახელმწიფო და არასახელმწიფო უწყებებთან ერთად. სხვადასხვა უწყების მიერ დანაშაულის პრევენციისას ყველაზე პრობლემურ უწყებად სამართალდამცავი ორგანოების პრევენციული ღონისძიებები უნდა განიხილებოდეს. ამის მიზეზი აბსტრაქტულ საფრთხეზე მითითებით ადამიანის თავისუფლებაში ინტენსიური ჩარევის შესაძლებლობაა.

თანამედროვე სამართალდამცავი უწყების ერთ-ერთი მთავარი ფუნქცია დანაშაულის პრევენციაა.⁴ პოლიციის მიერ პრევენციული საქმიანობის ფარგლებში საზოგადოებრივი უსაფრთხოებისა და მართლწესრიგისთვის საფრთხის შემცველი ქმედებების საწყის ეტაპზევე თავიდან აცილება სახელმწიფოსთვის ბევრად პრიორიტეტულია, ვიდრე მოგვიანებით რეპრესიული საგამოძიებო მოქმედებები, უკვე დამდგარ მართლსაწინააღმდეგო შედეგთან მიმართებით.⁵ ამ საფუძვლით პოლიცია კანონით გათვალისწინებული უფლებამოსილებებით არის აღჭურვილი, რომელიც დანაშაულის პრევენციის ბუნებიდან გამომდინარე, ზოგად საფრთხეს მიემართება, კანონის შესაძლო გადახვევიდან დაზღვევის მიზნით. დანაშაულის პრევენციის არსი დანაშაულის მიზეზებში და არა კონკრეტული პირების თავისუფლებაში ჩარევაა. იმ შემთხვევაში, როდესაც სამართალდამცავი

2 Erich Marks/Wiebke Steffan, Prävention braucht Praxis, Politik und Wissenschaft, 2014, გვ. 66-68.

3 „დანაშაულის პრევენციის ევროპული ქსელის“ სადამფუძნებლო დოკუმენტის (2009/902/JHA) მე-2 მუხლის მე-2 პუნქტი. [ხელმისაწვდომია: <https://goo.gl/ov8Rhm> წვდომის თარიღი: 12.09.2017]

4 ლევან იზორია, საპოლიციო სამართალი, გვ.320.

5 Jürg-Beat Ackermann, Zusammenarbeit von Polizei und Staatsanwaltschaft im Schnittbereich von Gefahrenabwehr und Strafverfolgung, გვ.11.

ორგანო პრევენციული ღონისძიებების დროს კონკრეტულ ადამიანებს და არა დანაშაულის მიზეზებს უპირისპირდება, აღნიშნული პრევენციული ღონისძიებები რეპრესიულ ხასიათს იძენს. ეს კი სახელმწიფოს დანაშაულის პრევენციის მიზნით მოქალაქეთა განუსაზღვრელი წრის მიმართ თავისუფლების, პირადი ხელშეუხებლობის უფლებაში ინტენსიურად ჩარევის შესაძლებლობას აძლევს და არ გამოორიცხავს ამგვარი ჩარევის ტოტალურ ხასიათს, ვინაიდან იგი განუსაზღვრელ პირთა წრისკენაა მიმართული.⁶

სახელმწიფოს მიერ დანაშაულის პრევენციის მიზნით სამართალდამცავი ორგანოს ფართო უფლებამოსილებებით აღჭურვა ადამიანის უფლებების მასობრივ დარღვევაში გადაიზარდა, თავდაპირველად ჩამოყალიბებული დანაშაულის პრევენციის ამერიკული მოდელის პრაქტიკაში დანერგვიდან მალევე, და ეს 1990-იან წლებში მოქალაქეთა მასობრივ უკმაყოფილებაში გამოიხატა. აშშ-ის მიერ დანაშაულის პრევენციაზე ფოკუსირება პოლიციის საქმიანობაში ე.წ ნიუ-იორკის ნულოვანი ტოლერანტობის სტრატეგიას ეფუძნებოდა, რაც ქუჩებში წვრილმანი დანაშაულისა და სამართალდარღვევის აღკვეთის მიზნით საჯარო სივრცეში ადამიანების შეჩერებასა და კონტროლში გამოიხატებოდა.⁷ დანაშაულის პრევენციის აღნიშნული მოდელი, რომელიც „broken-window-Theorie“⁸-ზე დაყრდნობით პოლიციის ყველგან რეპრეზენტაბელურობითა და პროაქტიული საპოლიციო მოქმედებებით დანაშაულის შემცირებას ემსახურებოდა, ნიუ-იორკის პოლიციას ფეხით მოსიარულეთა შეჩერების, იდენტიფიცირებისა და ხშირად ზედაპირული შემოწმების საფუძველს აძლევდა, თუ მას ჰქონდა საფუძვლიანი ეჭვი, რომ პირმა ჩაიდინა, ჩადის ან მომავალში ჩაიდენდა სისხლის სამართლის დანაშაულს ან სამართალდარღვევას. აღნიშნული ე.წ stop and frisk-ის პროაქტიული მოქმედებების მასშტაბურმა გამოყენებამ ეთნიკური უმცირესობების (შავკანიანებისა და ლათინოამერიკელების) მიმართ დანაშაულის პრევენციის ფარგლებში დისკრიმინაციული ხასიათი მიიღო და მათი უფლებების მასშტაბურ დარღვევაში გადაიზარდა.⁹

დანაშაულის პრევენციის ფარგლებში სამართალდამცავი ორგანოსთვის ფართო უფლებამოსილებების მინიჭება თანამედროვე სამყაროში, განსაკუთრებით 2001 წლის 11 სექტემბრის შემდეგ, ტერორიზმის საფრთხეზე მითითებით ხდება, ტერორიზმთან დაკავშირებული პოტენციური და მასშტაბური ზიანის დროულად აღმოფხვრის მიზნით.¹⁰

6 ვახუშტი მენაბდე, კონტრტერორისტული სახელმწიფო – ახალი დროის საგანგებო მდგომარეობა, გვ. 123.

7 Sandra Born, Kommunale Kriminalprävention in einer Großstadt, 2009, გვ. 77.

8 თეორია, რომელიც უილსონისა და კელინგის ავტორობით დანაშაულზე რეაგირებას მისი შემდგომი გავრცელების თავიდან აცილების აუცილებელ წინაპირობად მიიჩნევს შემდეგი მაგალითით – თუ სახლის ფანჯარა გატეხილია და იგი დროულად არ შეკეთდება, შემდგომში სახლის ყველა ფანჯარა გატეხდება. თუ ქუჩებში გავრცელებული ვანდალიზმის, პროსტიტუციის, გრაფიტის, სხვა სამართალდარღვევების წინააღმდეგ დროული ღონისძიებები არ მიიღება, ეს იქნება ნიშანი, რომ აღნიშნულზე პასუხისმგებელი არავინაა, რაც მოქალაქეებში დაუცველობის გრძნობას და დანაშაულის შიშს გააძლიერებს.

9 George Szpiro, Schranken für New Yorks Polizei, [ხელმისაწვდომია: <https://www.nzz.ch/reduzierte-anwendung-von-stop-and-frisk-1.18233069>, წვდომის თარიღი: 12.09.2017]

10 Anna Hofmann/Bontje Zängerling, Innere Sicherheit und Präventionsstaat, გვ. 1, [ხელმისაწვდომია: http://fzk.rewi.hu-berlin.de/doc/sammelband/Innere_Sicherheit.pdf, წვდომის თარიღი: 10.09.2017]

ტერორიზმის საფრთხე ადამიანის თავისუფლებისა და უსაფრთხოების ურთიერთმიმართების ახლებურად გააზრების საფუძველია, ვინაიდან აღმასრულებელი ხელისუფლების ძალაუფლების ზრდა და უსაფრთხოების უზრუნველყოფის სახელით ადამიანის თავისუფლებების შეზღუდვა სახელმწიფოს მიერ სწორედ ტერორიზმის საფრთხის არსებობით მართლდება. ამ პირობებში სამართალდამცავი ორგანოს მიერ ტერორიზმის აბსტრაქტული საფრთხის თავიდან აცილებისკენ მიმართული პრევენციული ღონისძიებებით ყოველი მოქალაქე საფრთხის პოტენციურ წყაროდ განიხილება და შესაბამისად, სახელმწიფოს დაკვირვებისა და კონტროლის ობიექტად იქცევა მაშინაც კი, როდესაც ისინი სავსებით კანონმორჩილები არიან.¹¹ ამ შემთხვევაში სახელმწიფოსთვის აღარ არის მნიშვნელოვანი უდანაშაულობის პრეზუმფცია, არამედ განსაკუთრებულ შემთხვევებში მოქალაქემ თავად უნდა ამტკიცოს სამართალდამცავი ორგანოს წინაშე თავისი უვნებლობის (უდანაშაულობის) შესახებ.¹²

დანაშაულის პრევენციის ისტორიული და თანამედროვე, ტერორიზმის საფრთხის პირობებში ჩამოყალიბებული მიდგომა საზოგადოებრივი უსაფრთხოების სასარგებლოდ ადამიანის ძირითად უფლებებსა და თავისუფლებებში ჩარევის რისკს ავლენს. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია, შესწავლილ იქნეს დანაშაულის პრევენციასთან დაკავშირებული ქართული საკანონმდებლო რეგულაციები, სამართალდამცავი ორგანოს უფლებამოსილებების ფარგლები და ურთიერთმიმართება სახელმწიფოს უსაფრთხოების მიზნით განეულ პრევენციულ საქმიანობასა და ადამიანის უფლებებს შორის.

გაეროს 2002/13 რეზოლუცია „დანაშაულის ეფექტური პრევენციის ღონისძიებების ხელშეწყობის“ შესახებ დანაშაულის პრევენციის ცნებას განმარტავს სტრატეგიებისა და ღონისძიებების ერთობლიობად, რომელთა მიზანია დანაშაულის ჩადენისა და ცალკეულ პირებსა თუ საზოგადოებაზე დანაშაულის პოტენციური ზიანით გამონეული ზეგავლენის შემცირება წინასწარი ზომების მიღებით მისი მრავალწახნაგოვანი მიზგების წინააღმდეგ.¹³

„დანაშაულის პრევენციის ევროპული ქსელის“ სადამფუძნებლო დოკუმენტის (2009/902/JHA) თანახმად, დანაშაულის პრევენცია მოიცავს ყველა იმ ღონისძიებას, რომლის მიზანია მოქალაქეთა დაუცველობის გრძნობისა და დანაშაულის წინააღმდეგ პირდაპირი აღმკვეთი ქმედებებით ან სტრატეგიებისა და ღონისძიებების მეშვეობით დანაშაულის აღბათობის შემცირება, დანაშაულის მიზგების წინააღმდეგ ბრძოლა, რაც ხელისუფლების, სამართალდამცავი ორგანოებისა და სამოქალაქო საზოგადოების ერთობლივი მოქმედებით ხორციელდება.

11 იქვე, გვ. 3-4.

12 იქვე, გვ. 3-4.

13 გაეროს 2002/13 რეზოლუცია „დანაშაულის ეფექტური პრევენციის ღონისძიებების ხელშეწყობის“ შესახებ, პუნქტი 1.

დანაშაულის პრევენციის ორივე დეფინიცია მის კომპლექსურობაზე ამახვილებს ყურადღებას და სამართალდამცავი ორგანოს საქმიანობას დანაშაულის თავიდან აცილების მხოლოდ ერთ-ერთ შემადგენელ ნაწილად განიხილავს.

სახელმწიფოს მიერ დანაშაულის პრევენციის პოლიტიკის დაგეგმვისა და განხორციელების პროცესში მნიშვნელოვანია პასუხისმგებლობის გადანაწილება სახელმწიფოს სხვადასხვა ინსტიტუტსა თუ კერძო აქტორებზე, რაც გამორიცხავს სამართალდამცავი ორგანოს, როგორც პრევენციული უფლებამოსილებების განმხორციელებელი რგოლის ხელში ძალაუფლების კონცენტრაციას და სახელმწიფოს პრევენციული პოლიტიკის მხოლოდ ცალმხრივად – მოქალაქეთა თავისუფლებაში ინტენსიურად ჩარევის გზით გატარებას.

ამის ნიშნები დანაშაულის პრევენციასთან დაკავშირებული ქართული კანონმდებლობის შესწავლით წინამდებარე კვლევის ფარგლებში ვლინდება.

თავი 2.

საქართველოში მოქმედი დანაშაულის პრევენციის პოლიტიკა და სტრატეგიები

დანაშაულის პრევენციის ღონისძიებებთან დაკავშირებით სახელმწიფოს მიდგომის შესაფასებლად უნდა განიხილებოდეს სხვადასხვა უწყების პოლიტიკისა და სტრატეგიის დოკუმენტები, რაც ცხადყოფს, რომ სახელმწიფოს დანაშაულის პრევენციასთან დაკავშირებით ერთიანი პოლიტიკის დოკუმენტი არ გააჩნია. დანაშაულის თავიდან აცილების მიზნით პრევენციული ღონისძიებების გატარება მეტწილად საპოლიციო ღონისძიებებით არის შესაძლებელი და სხვა მიმართულებით ამ საკითხზე ქვეყანაში არსებული პოლიტიკა და სტრატეგიები სუსტია.

- სსიპ დანაშაულის პრევენციის სტრატეგიული გეგმა ზოგადი ხასიათისაა და ითვალისწინებს როგორც პირველი დონის პრევენციას, კერძოდ – საზოგადოების მართლშეგნების ამაღლებას, ჯანსაღი ცხოვრების წესის პოპულარიზებას და დანაშაულის პრევენციის კუთხით საზოგადოების სხვადასხვა ჯგუფის ჩართულობის გაზრდას, ასევე რისკჯგუფებთან მუშაობას და დელიქვენტური ქცევის კონტროლს, თუმცა იგი უმეტესწილად ყურადღებას უთმობს დანაშაულის მესამეულ პრევენციას, რაც მსჯავრდებულთა რეაბილიტაცია-რესოციალიზაციას გულისხმობს. სტრატეგია განსაკუთრებით გამოყოფს არასრულწლოვანთა განრიდებისა და მედიაციის პროგრამის განვითარებას. უნდა აღინიშნოს, რომ სსიპ დანაშაულის პრევენციის სტრატეგიული გეგმა სოციალურ პრევენციაზე განსაკუთრებით არასრულწლოვნებთან მიმართებით აკეთებს ხაზგასმას.
- საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის 2017 წლის 25 მაისის N275 ბრძანება, საზოგადოებაზე ორიენტირებული პოლიციის კონცეფციის დამტკიცების შესახებ, დანაშაულის პრევენციას მოიაზრებს იმ საპოლიციო სტრატეგიებისა და ზომების ერთობლიობად, რომელიც ტრადიციული საპოლიციო საქმიანობისგან განსხვავებით დანაშაულის შემცირებას სხვადასხვა ინიციატივის განხორციელებით ისახავს მიზნად და ამის ერთ-ერთ ინსტრუმენტად მიიჩნევს საზოგადოებაზე ორიენტირებული პოლიციის (სოპ) ინსტიტუტის დანერგვას. აღნიშნულ კონცეფციაში პირდაპირ არის მითითებული, რომ დანაშაულზე/სამართალდარღვევაზე პოლიციის რეაგირების შიში დღეს მოქმედი საპოლიციო პრევენციის ერთადერთი გამოხატულებაა, რაც მოსახლეობასა და სამართალდამცავებს შორის პარტნიორული, ნდობაზე დამყარებული ურთიერთობის ჩამოყალიბებას შეუძლებელს ხდის. აღნიშნული პრობლემის გადაჭრის გზად კონცეფციაში მითითებულია პრევენციული ღონისძიებების დაგეგმვის სტრატეგიის შემუშავება, რომლითაც სამართალდამცავები იხელმძღვანელებენ პრევენციული საქმიანობის დროს. კონცეფციით გათვალისწინებულია ასევე ორგანიზაციული ცვლილებებით მო-

სახლეობის პოლიციისადმი ნდობის ამალღება. აღნიშნული მოიცავს საპატრულო პოლიციის დეპარტამენტის შემადგენლობაში ახალი სტრუქტურული ერთეულის შექმნას, რომელიც მიმართული იქნება სოპ-ის კონცეფციის ელემენტების განხორციელებაზე და დაკომპლექტდება ახალი, საზოგადოებაზე ორიენტირებული ოფიცრებით, რომლებიც გადანყვეტილების პროცესში მეთი ავტონომიით ისარგებლებენ. აღნიშნული ოფიცრები ჩაანაცვლებენ უბნის ინსპექტორების ინსტიტუტს. დადებითად უნდა შეფასდეს კონცეფციით გათვალისწინებული ნორმატიული ბაზის შექმნა, რომელიც ასახავს/განმარტავს პრევენციული საქმიანობის ფარგლებში განსახორციელებელ და დაგეგმილ მოქმედებებს. აღნიშნულის მიუხედავად, კონცეფციაში არაფერია ნათქვამი პოლიციის შესახებ კანონით გათვალისწინებულ საპოლიციო პრევენციულ უფლებამოსილებებზე, რომელიც საზოგადოებაზე ზედამხედველ რეპრესიულ ინსტიტუტად რჩება და მათი არსებობის პირობებში კითხვის ნიშნის ქვეშ აყენებს საზოგადოებასა და პოლიციას შორის ნდობაზე დამყარებული ურთიერთობის ჩამოყალიბებას და ამ გზით დანაშაულის პრევენციის მაჩვენებლის გაზრდას.

- შინაგან საქმეთა სამინისტროს ორგანიზებული დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლის 2017-2020 წლების ეროვნული სტრატეგიით, ცალკეა გათვალისწინებული „ქურდული სამყაროს“, ნარკოტრანზიტისა და კიბერდანაშაულის წინააღმდეგ პრევენციული მექანიზმებით ბრძოლა. სტრატეგია პირველად პრევენციაზე აკეთებს აქცენტს და ითვალისწინებს ორგანიზებული დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლის სფეროში მოქალაქეთა ცნობიერების ამალღების ღონისძიებებს, სამართალდამცავთა პროფესიული უნარის გაუმჯობესებას და ასევე ამ სფეროში არსებული პრობლემების იდენტიფიცირებას ანალიზზე დაფუძნებული საპოლიციო საქმიანობით.
- დანაშაულის პრევენციას ეხება, ასევე, სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭოს 2016 წლის სტრატეგია, რომელიც შესავალში საქართველოს მთავრობის ერთ-ერთ ძირითად პრიორიტეტად სისხლის სამართლის მართლმსაჯულების სისტემის რეფორმის ფარგლებში დანაშაულის ეფექტიან პრევენციას, დანაშაულის დონის შემცირებასა და საზოგადოებრივი წესრიგისა და უსაფრთხოების უზრუნველყოფას მიუთითებს. სტრატეგია ითვალისწინებს რეაბილიტაციაზე, რესოციალიზაციასა და დანაშაულის პრევენციაზე ორიენტირებული ინდივიდუალური მიდგომის დანერგვასა და განვითარებას, რაც მესამე დონის პრევენციის ფარგლებში ხორციელდება. ამის მიუხედავად, შეიძლება ითქვას, რომ დანაშაულის პრევენციასთან დაკავშირებით ამ სტრატეგიის სამომავლო სამოქმედო გეგმები უპირატესად საპოლიციო პრევენციის გაძლიერებაში გამოიხატება. ამ სტრატეგიაში ცალკე თავად არის გამოყოფილი პოლიცია და დანაშაულის პრევენცია, რომელშიც შინაგან საქმეთა სამინისტროს სამომავლო ერთ-ერთ პრიორიტეტულ მიმართულებად პოლიციის საგამოძიებო და პრევენციული ფუნქციების გაძლიერებაა დასახელებული, დანაშაულის პრევენციის, დანაშაულზე სწრაფი რე-

აგირებისა და პოლიციის მიერ საზოგადოებრივი უსაფრთხოებისა და მართლწესრიგის დაცვის უზრუნველსაყოფად.

- სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმის 2016 წლის სტრატეგია საპოლიციო პრევენციული უფლებამოსილებების გაზრდასთან ერთად მნიშვნელოვნად მიიჩნევს პროკურატურის როლის გამოკვეთას დანაშაულის პრევენციის პროცესში. აღნიშნულ დოკუმენტში პროკურატურის ფარგლებში გათვალისწინებულია დანაშაულის პრევენციის სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შექმნა და დანაშაულის პრევენციის ერთიანი პოლიტიკის შესაქმნელად სხვა სამართალდამცავი უწყებების აქტიური ჩართულობით შესაბამისი კვლევების წარმოება, პრევენციული ახალი ღონისძიებების დაგეგმვა-განხორციელება და აღნიშნულის მონიტორინგი, ასევე, პრევენციული მიზნების მისაღწევად საჭირო საკანონმდებლო ცვლილებები.
- საქართველოს პროკურატურა, როგორც ერთადერთი უწყება, რომელსაც უშუალო კავშირი აქვს ყველა საგამოძიებო ორგანოსთან (და იმავდროულად სასამართლოსთან) და, შესაბამისად, დანაშაულის პრევენციის სფეროში მნიშვნელოვანი როლის შესრულება შეუძლია, თავის 2017-2021 წლების სტრატეგიაში დანაშაულის პრევენციის არსებულ მდგომარეობასთან დაკავშირებით პირდაპირ მიუთითებს, რომ ამ სფეროში საზოგადოების ჩართულობა ძალიან შეზღუდულია. სტრატეგიის თანახმად, საქართველოს პროკურატურაში პრევენციულ ღონისძიებებს გეგმავს ცენტრალური აპარატი და ისინი მხოლოდ განსახორციელებლად გადაეცემა ადგილობრივ სტრუქტურულ ერთეულებს. პრევენციული ღონისძიებების ამგვარი დაგეგმვის პროცესში ნაკლებად ხდება კონკრეტული რეგიონისთვის დამახასიათებელი გარემოებების გათვალისწინება. ამავე სტრატეგიის თანახმად, საზოგადოების წევრები ნაკლებად არიან ჩართულები პრევენციული ღონისძიებების დაგეგმვასა და განხორციელებაში. არ არსებობს მექანიზმი, რომელიც საზოგადოების წევრებს მისცემს პრევენციული ღონისძიებების ინიცირების, დაგეგმვისა და წარმართვის შესაძლებლობას. პრევენციული ღონისძიებების შემუშავებისას არ ითვალისწინებენ მეცნიერულ მიდგომებს. სამეცნიერო წრეების წარმომადგენლები ფაქტობრივად არ მონაწილეობენ დანაშაულთან ბრძოლის მექანიზმების შემუშავების პროცესში. მოცემულ ეტაპზე არ არსებობს გატარებული პრევენციული ღონისძიების ბაზა, სტანდარტი და შეფასების მექანიზმი. შესაბამისად, სამართალდამცავ უწყებებს არ აქვთ ყველაზე ეფექტიანი პრევენციული ღონისძიებების გამოვლენის შესაძლებლობა.

სტრატეგიების მიმოხილვა აჩვენებს, რომ სახელმწიფოს მიერ დანაშაულის პრევენციასთან დაკავშირებული ერთიანი და ცხადი პოლიტიკის არარსებობის პირობებში დანაშაულის პრევენციის ფუნქციას დიდწილად სამართალდამცავი ორგანო ითავსებს და ამ მიზნის მიღწევას მხოლოდ პრევენციული საპოლიციო ღონისძიებებით ცდილობს.

ამასთან, დანაშაულის პრევენციასთან მიმართებით ფრაგმენტული მიდგომა და საპოლიციო პრევენციის გაძლიერება შესაბამისობაში არ მოდის დანაშაულის პრევენციასთან მიმართებით გაეროსა და ევროკავშირის დებულებებთან.

სახელმწიფოს არ აქვს დანაშაულის მიზნების და მისი თავიდან აცილების ნაკლებად შემზღვეველი, გრძელვადიან მიზნებსა და სოციალურ ცვლილებებზე ორიენტირებული სამოქმედო გეგმა. ამის ნაცვლად, ქართულ კანონმდებლობაში მყისიერი შედეგის დადგომამზე ფოკუსირებული პოლიტიკის გატარებაზეა ყურადღება გამახვილებული, რაც ძირითადად სამართალდამცავი სისტემის მეშვეობით ადამიანის უფლებებში მალაღი ინტენსივობით ჩარევაში ვლინდება.

ხსენებულ სტრატეგიებში დანაშაულის პრევენციის სფეროში სამართალდამცავი სისტემის გამოკვეთილი როლი კიდევ უფრო შესამჩნევია „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონის დებულებების განხილვის შემდეგ, რომელიც სამართალდამცავებს რიგი საპოლიციო პრევენციული უფლებამოსილებებით აღჭურავს. უნდა აღინიშნოს, რომ 2013 წლამდე საპოლიციო კანონმდებლობით არ იყო დადგენილი საპოლიციო პრევენციული ღონისძიებების გამოყენების წესები და საფუძვლები. კანონი საერთოდ არ განსაზღვრავდა, რა კონკრეტული მექანიზმები ჰქონდა სამართალდამცავ ორგანოს საპოლიციო პრევენციის ფარგლებში. 2013 წლის ოქტომბერში მიღებული „პოლიციის შესახებ“ კანონის თანახმად, პოლიციის მთავარ ფუნქციას საზოგადოებრივი უსაფრთხოებისა და მართლწესრიგისთვის საფრთხის თავიდან აცილების უზრუნველყოფა წარმოადგენს. ამ მოვალეობას პოლიცია პრევენციული საქმიანობით ასრულებს, რაც სახელმწიფოსა და მისი მოქალაქეების ინტერესების წინააღმდეგ მიმართული შესაძლო საფრთხეების დროულ აღმოჩენასა და აღკვეთაში გამოიხატება.¹⁴ „პოლიციის შესახებ“ 2013 წლის კანონით ინდივიდუალურად ჩამოყალიბდა თითოეული საპოლიციო პრევენციული ღონისძიების სახე და მათი გამოყენების წესები.¹⁵ კანონით განსაზღვრულია თერთმეტი საპოლიციო პრევენციული ღონისძიება, რომელთაგან ათი ძირითადად კონკრეტულ დანაშაულზე, მის გახსნასა და თავიდან აცილებაზე ამახვილებს ყურადღებას. „პოლიციის შესახებ“ კანონი ასევე საპოლიციო პრევენციის მიზნებისთვის ითვალისწინებს ოპერატიულ-სამძებრო ღონისძიებების გამოყენების შესაძლებლობას რიგითი პოლიციელების მიერ, რაც შეუძლებელია მიმართული იყოს სამართალდარღვევებისა და დანაშაულების ზოგადი პრევენციისკენ, აღნიშნული ღონისძიებების კონკრეტულ გარემოებებზე ფოკუსირების გამო.

დანაშაულის პრევენციის მიზნით სამართალდამცავი სისტემისთვის აღნიშნული საპოლიციო ინსტრუმენტებისა და ოპერატიულ-სამძებრო ღონისძიებების გადაცემა ნათ-

14 ქეთევან გიორგიშვილი, პოლიციის პრევენციული საქმიანობის თავისებურებები, გვ. 79.

15 EMC, უხილავი ძალაუფლების პოლიტიკა – სამართალდამცავი სისტემის ანალიზი, გვ.43, [ხელმისაწვდომია: <https://emc.org.ge/2015/06/18/samartaldamcavi-sistemebis-kvleva/>, წვდომის თარიღი, 10.09.2017]

ლად აჩვენებს საპოლიციო პრევენციის რეპრესიულ ბუნებას ადამიანის უფლებებში ხისტი ჩარევის მარტივი შესაძლებლობით და აბსტრაქტული საფრთხის, ანდა წვრილმანი დანაშაულის თუ სამართალდარღვევის თავიდან აცილების საფუძველზე მითითებით. მოქმედი საპოლიციო პრევენციის მოდელი შორს დგას სოციალური პრევენციის პოლიტიკისგან და მოკლევადიან, მყისიერ შედეგებზეა ორიენტირებული. ამავე კანონის მიხედვით, პოლიცია ადამიანის ძირითადი უფლებების დაცვისა და პატივისცემის პრინციპით უნდა მოქმედებდეს.¹⁶ ამგვარი ჩანაწერით კანონმდებელი პოლიციის მიერ უსაფრთხოების მიზნის მიღწევას უპირატესად მიიჩნევს და ადამიანის უფლებების დაცვას ამ მიზნის მიღწევის მხოლოდ ერთ-ერთ პრინციპად მოიხსენიებს. ამ მოვალეობის შესრულებისას წარმოიშობა ბუნებრივი კოლიზია საზოგადოებრივ უსაფრთხოებასა და ინდივიდის თავისუფლებას შორის, რომლის დარღვევაც თავისთავად არ გამოირიცხება საზოგადოებრივი უსაფრთხოების დაცვისთვის.¹⁷

მოქმედი კანონმდებლობით განსაზღვრული საპოლიციო პრევენცია დანაშაულის თუ სამართალდარღვევის თავიდან აცილების მიზნით უპირისპირდება ინდივიდებს და არა დანაშაულის მიზეზს, რაც სამართალდამცავი სისტემისთვის ძალაუფლების ჭარბი კონცენტრაციით მოქალაქეთა უფლებებსა და თავისუფლებებში ჩარევის ხარკზე ხორციელდება.

16 „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 9.

17 ვახუშტი მენაბდე, კონტრტერორისტული სახელმწიფო – ახალი დროის საგანგებო მდგომარეობა, გვ. 118.

თავი 3.

პრევენციული საპოლიციო მექანიზმები საქართველოს კანონმდებლობაში

წინამდებარე თავის განხილვის საგანია სამართალდამცავი სისტემისთვის კანონმდებლობით მინიჭებული ის ინსტრუმენტები, რომლებსაც პოლიცია დანაშაულის ჩადენამდე იყენებს და ე.წ წინასაგამოძიებო მოქმედებებს წარმოადგენს. პოლიციის წინასაგამოძიებო საქმიანობა, რომელიც ასევე პროაქტიულ მოქმედებად მოიხსენიება (გერმანულ ლიტერატურაში) საპოლიციო და სისხლის პროცესუალურ-სამართლებრივ ღონისძიებებს შორის ზღვარს თანდათან შლის, ვინაიდან ეს წინასაგამოძიებო მოქმედებები რეპრესიული ბუნებისაა და გულისხმობს ჯერ კიდევ ჩუდენელი დანაშაულის დადგენისკენ მიმართულ ღონისძიებებს, როდესაც პოლიციას დანაშაულის განზრახვის მქონე პირთა შესახებ ზუსტი ინფორმაცია არ გააჩნია. ამის მიუხედავად, იგი ყოველი მოქალაქის მიმართ ხშირად იყენებს სისხლისსამართლებრივი ხასიათის ინტენსივობის მქონე მოქმედებებს და ადამიანის უფლებებში უხეშად ჩამრევს საპოლიციო ღონისძიებებს, ვინაიდან ყოველ მათგანს პოტენციურ დანაშაულებზე განიხილავს.¹⁸

კანონმდებლობაში დანაშაულის პრევენციის – დანაშაულის თავიდან აცილებისა და აღკვეთის მიზნით გათვალისწინებულ მექანიზმებს შეიძლება მივაკუთვნოთ პოლიციის პრევენციული უფლებამოსილებები – სტანდარტული საპოლიციო ღონისძიებები, რომლებიც „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონის IV თავშია მოცემული. „წინასაგამოძიებო“ მექანიზმად შეიძლება მივიჩნიოთ ასევე ოპერატიული საქმიანობა. „პოლიციის შესახებ“ კანონი პოლიციის პრევენციული უფლებამოსილების განხორციელების ფარგლებში ოპერატიულ საქმიანობასაც ითვალისწინებს და აღნიშნულზე „ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობის შესახებ“ კანონის დებულებებზე მიუთითებს. „წინასაგამოძიებო“ საქმიანობად მიიჩნევა ასევე უბნის ინსპექტორების მუშაობა, რომლებიც დანაშაულის პრევენციის მიზნით ინფორმაციის მოპოვებაზე არიან ორიენტირებულნი.

„პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის თანახმად, „პოლიცია არის სამინისტროს სისტემაში შემავალი, აღმასრულებელი ხელისუფლების განმახორციელებელი სამართალდამცავი დაწესებულებების სისტემა, რომელიც საქართველოს კანონმდებლობით მინიჭებული უფლებამოსილებების ფარგლებში ახორციელებს პრევენციულ და სამართალდარღვევაზე რეაგირების ღონისძიებებს საზოგადოებრივი უსაფრთხოებისა და მართლწესრიგის დასაცავად“. აღნიშნული დებულება საპოლიციო უფლებამოსილებათა შორის ასახელებს სამართალდარღვევაზე რეაგირებას, ასევე დანაშაულისა და სამართალდარღვევის პრევენციასა და საზოგადოებრივი უსაფრთხოების უზრუნველყოფას, თუმცა მასში არ გულისხმობს დანაშაულზე რეაგირებას.

18 Löwe/Rosenberg, die Strafprozessordnung und das Gerichtsverfassungsgesetz, §§.41-43.

იმავე კანონის მე-5 მუხლის მე-5 პუნქტის მიხედვით კი, პოლიციის მიერ დანაშაულის გამოვლენის, აღმოფხვრისა და გამოძიების მიზნით სამართალდარღვევაზე რეაგირების ღონისძიებების სამართლებრივი ფორმები განისაზღვრება საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსითა და სხვა შესაბამისი ნორმატიული აქტებით.¹⁹ კანონმდებელი ამგვარად მიჯნავს პოლიციის მიერ დანაშაულის გამოვლენის, აღმოფხვრისა და გამოძიების კომპეტენციას დანაშაულის თავიდან აცილებისა და აღკვეთის უფლებამოსილებისგან. ამ უკანასკნელს „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონი მე-16 მუხლში პრევენციულ უფლებამოსილებათა შორის მოიხსენიებს და პოლიციას დანაშაულისა და სხვა სამართალდარღვევათა თავიდან აცილებისა და აღკვეთის მიზნით პრევენციული ღონისძიებების განხორციელების უფლებით აღჭურავს. კანონის ამავე მუხლის „დ“ ქვეპუნქტით კი დანაშაულისა და სხვა სამართალდარღვევათა გამოვლენა და შესაბამისი სამართლებრივი რეაგირება საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსისა და სხვა ნორმატიული აქტების მონესრიგების საგანია.

ამ დებულებათა საფუძველზე კანონმდებელი ერთმანეთისგან მიჯნავს პოლიციის პრევენციულ და რეპრესიულ ფუნქციებს, რომლებსაც, თავის მხრივ, პოლიციის შესახებ კანონით განსაზღვრული პროაქტიული და სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსით გათვალისწინებული რეაქტიული მოქმედებები უკავშირდება. პროაქტიულობა და რეაქტიულობა კონკრეტული მოვლენის მიმართ გამოვლენილი დამოკიდებულებაა, რაც ფაქტამდე და ფაქტის შემდეგ პოლიციის კონკრეტული ღონისძიებების გატარებას გულისხმობს.²⁰ რეპრესიისგან განსხვავებით, პრევენცია ადამიანის თავისუფლებებში ჩარევის ინტენსივობით არ უნდა გამოირჩეოდეს, ვინაიდან პრევენციის ფარგლებში განხორციელებულ პროაქტიულ მოქმედებებს კონკრეტული სამიზნე არ ჰყავს და ის არც კონკრეტული მოქმედებებიდან არ გამომდინარეობს. ამის მიუხედავად, კანონით გათვალისწინებული არაერთი პრევენციული ღონისძიება ადამიანის უფლებებში ჩარევის ხასიათით პოლიციის რეპრესიულ, დანაშაულზე რეაგირების ღონისძიებებს უახლოვდება.

დანაშაულის პრევენციის მოქმედი მოდელი პრობლემურია საპოლიციო პრევენციის აბსტრაქტული ბუნებისა და ზოგადი საფუძველებით საპოლიციო ღონისძიებების მეშვეობით მოქალაქეებზე ინტენსიური საპოლიციო კონტროლის დამყარების რისკის გამო მაშინ, როდესაც მოქალაქეს არ გააჩნია უფლების დაცვის საკმარისი საპროცესო გარანტიები. ქართული საპოლიციო პრევენციის კრიტიკა ასევე იმით არის განპირობებული, რომ საპოლიციო პრევენციული ღონისძიებებით ადამიანის უფლებებში ხისტი ჩარევა კანონმდებლობით არა მხოლოდ ტერორიზმისა თუ სხვა განსაკუთრებით მძიმე დანაშაულების თავიდან აცილებისთვისაა შესაძლებელი, არამედ ნებისმიერი წვრილმანი დანაშაულის ან/და სამართალდარღვევის პრევენციის მიზნითაც.

19 „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-5 მუხლის მე-5 პუნქტი.

20 ვახუშტი მენაბდე, კონტრტერორისტული სახელმწიფო – ახალი დროის საგანგებო მდგომარეობა, გვ.122.

კანონმდებლობით გათვალისწინებული საპოლიციო პრევენციული ინსტრუმენტები ფაქტობრივად შეიძლება გამოყენებულ იქნეს როგორც პრევენციული, ისე საგამოძიებო მიზნებისთვის, რაც მოქალაქეებს უფლებრივი დაცვის ნაკლები გარანტიით აღჭურავს, ვინაიდან საგამოძიებო მოქმედებებისგან განსხვავებით საპოლიციო მექანიზმებზე არც საპროკურორო გედამხედველობა ხორციელდება და სასამართლო კონტროლიც მხოლოდ საპოლიციო ღონისძიების გატარების შემდგომია შესაძლებელი. აღნიშნული რეგულაციები საპოლიციო სისტემაში თვითნებობის შესაძლებლობას იძლევა განსაკუთრებით იმის ფონზე, რომ უმეტესწილად სამართალდამცავებს კანონმდებლობით როგორც პრევენციული, ისე სისხლისსამართლებრივი ინსტრუმენტების განხორციელების უფლებამოსილება აქვთ მინიჭებული. აქედან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია, ერთმანეთისგან გაიმიჯნოს პოლიციის მიერ საფრთხის პროგნოზირებასა და ინფორმაციის მოპოვებაზე ორიენტირებული პრევენციული საქმიანობა სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსით გათვალისწინებული საგამოძიებო მოქმედებებისგან.

3.1. პოლიციის შესახებ კანონით გათვალისწინებული საპოლიციო ღონისძიებები

„პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-18 მუხლით განერილია ის საპოლიციო პრევენციული ღონისძიებები, რომელთაც მხოლოდ მაშინ მიმართავენ, როდესაც საფრთხე ექმნება საზოგადოებრივ უსაფრთხოებასა და მართლწესრიგს. ამავე მუხლის თანახმად სამართალდარღვევასთან დაკავშირებული ღონისძიებების მიღება კი სხვა საკანონმდებლო აქტების (ასკ, სხვადასხვა ნორმატიული აქტი) საფუძველზეა შესაძლებელი. პრევენციულ ღონისძიებებთან დაკავშირებული ამგვარი სისტემატიზაცია ადასტურებს, რომ პოლიციის ძირითად ფუნქციას პრევენცია წარმოადგენს.²¹ კანონით სტანდარტული საპოლიციო ღონისძიებების ჩამოთვლა მიმართულია პოლიციის უფლებამოსილებათა კონკრეტიზებისკენ, საპოლიციო ღონისძიების ფაქტობრივი და სამართლებრივი წინაპირობების დადგენით ადამიანის უფლებების დარღვევის რისკის შემცირებისკენ.

„პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-18 მუხლის პირველი ნაწილით გათვალისწინებულია 11 პრევენციული საპოლიციო ღონისძიება:

- ა) პირის გამოკითხვა;
- ბ) პირის იდენტიფიკაცია;
- გ) პირის მოწვევა;
- დ) გედაპირული შემონმება და დათვალიერება;
- ე) სპეციალური შემონმება და დათვალიერება;
- ვ) სპეციალური საპოლიციო კონტროლი;

21 ლევან იზორია, საპოლიციო სამართალი, გვ.144.

- ბ) ადგილის დატოვების მოთხოვნა და კონკრეტულ ტერიტორიაზე შესვლის აკრძალვა;
- თ) პირის ან სატრანსპორტო საშუალების გადაადგილების ან ნივთის ფაქტობრივი ფლობის შეზღუდვა;
- ი) ავტომატური ფოტოტექნიკისა (რადარის) და ვიდეოტექნიკის გამოყენება;
- კ) ტექნიკური საშუალებების შექმნა და გამოყენება;
- ლ) ოპერატიულ-სამძებრო ღონისძიებების განხორციელება.

აღნიშნული სტანდარტული პრევენციული ღონისძიებები ზოგიერთ შემთხვევაში მიემართება დანაშაულის ჩადენის აღკვეთას, ზოგიერთი პრევენციული სტანდარტული ღონისძიება კი გამოიყენება უკვე ჩადენილი დანაშაულის გამოსავლენად. პირველ შემთხვევაში, მართალია, მომავალში არსებული საფრთხის აღკვეთა და მათ შორის დანაშაულის თავიდან აცილება პოლიციის პრევენციული საქმიანობის ფარგლებშია მოქცეული, თუმცა ბუნდოვანია, როგორ შეიძლება, გაიმიჯნოს, ჯერ კიდევ დანაშაულის მცდელობის თუ მომზადების ეტაპზე პოლიციის მოქმედება პრევენციულ ხასიათს ატარებს თუ რეპრესიულია.

მაგალითისთვის, „პოლიციის შესახებ“ კანონის 22-ე მუხლის თანახმად, ზედპირული შემონმება და დათვალიერება ხდება იმ შემთხვევაში, თუ არსებობს საკმარისი საფუძველი ვარაუდისთვის, რომ ეს ნივთი ან სატრანსპორტო საშუალება არის იქ, სადაც შესაძლებელია ჩადენილ იქნეს დანაშაული, რომლის თავიდან ასაცილებლადაც აუცილებელია ზედპირული დათვალიერება. დანაშაულის ან ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის თავიდან აცილების მიზნით ხორციელდება ასევე პირის ან სატრანსპორტო საშუალების გადაადგილების ან ნივთის ფაქტობრივი ფლობის შეზღუდვა. ამასთანავე, „პოლიციის შესახებ“ კანონის თანახმად, სპეციალური საპოლიციო კონტროლის, ე.წ. რეიდის საფუძველია საკმარისი ვარაუდის არსებობა, რომ ჩადენილია ან ჩადენილი იქნება დანაშაული ან სხვა სამართალდარღვევა.²² უკვე ჩადენილ დანაშაულზე პოლიციის რეაგირება რეაქტიული ხასიათისაა და სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსით გათვალისწინებული მექანიზმებით ხორციელდება.

არსებული საკანონმდებლო მონესრიგება კითხვებს აჩენს, ერთი მხრივ, როგორ შეიძლება პოლიციის მოქმედება თუნდაც დანაშაულის აცილების მიზნით პრევენციული იყოს, როდესაც რიგი დანაშაულების მომზადება, მცდელობა და მისი აღკვეთა სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის ფარგლებში ექცევა, მეორე მხრივ, გაუგებარია, „პოლიციის შესახებ“ კანონის მიხედვით უკვე ჩადენილ დანაშაულზე რეაგირება როგორ უნდა მოხდეს პრევენციული ღონისძიებით.

იმ ფაქტის გათვალისწინებით, რომ 2013 წელს „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებები მეტწილად გერმანული საპოლიციო სამართლის რეგულაციების

²² „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 24.

საფუძველზე შევიდა, გერმანიის მაგალითზე საინტერესოა, სად გადის ზღვარი საპოლიციო პრევენციულ და საგამოძიებო ფუნქციებს შორის.

საპოლიციო პრევენციული საქმიანობის ფარგლებში საფრთხის თავიდან აცილება და საგამოძიებო მოქმედებები, ქართული საპოლიციო სამართლის მსგავსად, გერმანულ კანონმდებლობაშიც არ არის მკაფიოდ გამოჩნული. პოლიციის შესახებ გერმანიის ფედერაციული მიწების კანონებით განსაზღვრული საპოლიციო უფლებამოსილებების მსგავსება სისხლის პროცესუალურ-სამართლებრივ იძულებით ღონისძიებებთან განსაკუთრებით ვლინდება პირის იდენტიფიცირებისა და მასთან დაკავშირებული ზედაპირული შემონმების (ჩხრეკის) საპოლიციო ღონისძიების დროს, რომელიც გერმანიის რამდენიმე ფედერაციული მიწის თანახმად, საფრთხის შემცველ ადგილზე, კონკრეტულ პირსა თუ ქმედებასთან დაკავშირებული ეჭვის არსებობის გარეშე ტარდება. აღნიშნული ღონისძიება საპოლიციო პრაქტიკაში რეიდის სახელით არის ცნობილი და ამ ღონისძიების მიზანშეწონილობა საბუთდება მხოლოდ კონკრეტული ადგილის საშიშროებაზე მითითებით, რომელიც თავის მხრივ ასევე ბუნდოვანია. პირის იდენტიფიცირებისა და ზედაპირული შემონმების მიზანი ამ შემთხვევაში მეტწილად საგამოძიებო ბუნებისაა, ვინაიდან იგი სამართალდამრღვევების, დამნაშავეების გამოვლენისკენაა მიმართული. გამოთქმული მოსაზრებით, აღნიშნული რეგულაციით ინდივიდის დაცულ უფლებებში ჩარევისთვის სახელმწიფო მასშტაბს არსებითად ზრდის და მოქალაქეს პოლიციის მხრიდან შემონმების საეჭვო ობიექტად ხდის მხოლოდ კონკრეტულ ადგილზე ყოფნის გამო, რაც ამ ღონისძიების სამართლებრივ საფუძველებთან მიმართებით სერიოზულ ეჭვებს ბადებს.²³

გერმანული სასამართლო პრაქტიკა პოლიციის საქმიანობას პრევენციულ ან რეპრესიულ ქმედებებად ყოფს იმის მიხედვით, არსებობს თუ არა სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსით გათვალისწინებული გამოძიების დაწყებისთვის საკმარისი თავდაპირველი ეჭვი (Anfangsverdacht §152 StPO). სასამართლოს განმარტებით, ასეთის არარსებობის შემთხვევაში, დანაშაულის მიმართ არა დევნა, არამედ პრევენცია ხორციელდება.²⁴ გამოძიების დაწყებისთვის საკმარისი ეჭვი არსებობს მაშინ, როდესაც იგი ეხება კონკრეტულ დანაშაულებრივ ქმედებას, რომელიც მისი სახეობის, დროისა და ადგილის მიხედვით იმდენად კონკრეტულია, რომ გამოძიებას მისი გათვალისწინება შეუძლია. ეს სტანდარტი აუცილებლად არ მოითხოვს ქმედების სავარაუდო მონაწილეების შესახებ ცოდნას, თუმცა დანაშაულებრივი ქმედების სახეობის, დროისა და ადგილის შესახებ ინფორმაციის კომპენსირება შეიძლება ქმედების სავარაუდო ჩამდენის შესახებ ინფორმაციის ქონით მოხდეს, თუ მთლიანობაში ქმედება საკმარისად ზუსტად არის აღწერილი. გამოძიების დაწყებისთვის საკმარისი ეჭვის დროს ქმედების კონკრეტულობის მოთხოვ-

23 Kühne, Strafprozessordnung, გვ. 238.

24 გერმანიის უმაღლესი ადმინისტრაციული სასამართლოს 2005 წლის 23 ნოემბრის გადაწყვეტილება, [ხელმისაწვდომია: <http://www.bverwg.de/entscheidungen/entscheidung.php?ent=231105U6C2.05.0>, ნვდომის თარიღი: 09.09.2017]

ნა უფრო მაღალია, ვიდრე ეს პრევენციული ღონისძიებებისთვის აუცილებელი სტანდარტის – მოსალოდნელი საფრთხის შესახებ ეჭვის შემთხვევაშია.²⁵

უნდა აღინიშნოს, რომ გერმანიის საპოლიციო სამართალში, განსხვავებით ქართული საკანონმდებლო რეგულაციისა, საპოლიციო პრევენციულ და რეპრესიულ ღონისძიებას შორის ზღვარი საფრთხის შემცველი (პოტენციური დანაშაულებრივი) ქმედების სტადიებზე ყურადღების გამახვილებით ხდება, კერძოდ, დანაშაულებრივი ქმედების მომზადების ჩათვლით საფრთხე საპოლიციო პრევენციის საგანია, ვინაიდან გერმანული კანონმდებლობით დანაშაულებრივი ქმედების მომზადება, როგორც წესი, სისხლისსამართლებრივ დასჯადობას არ ექვემდებარება და სისხლის სამართლის კოდექსის მოქმედება კონკრეტული მძიმე დანაშაულის მცდელობის მომენტიდან იწყება,²⁶ ქართულ რეალობაში კი ამგვარი გამიჯვნა შეუძლებელია, ვინაიდან დანაშაულის მომზადება რიგ შემთხვევებში უკვე სისხლის სამართლის წესით გამოძიების საფუძველია, თუმცა პოლიციის შესახებ კანონით მასზე პრევენციული ღონისძიებებიც ვრცელდება.

3.2. ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობა

წინასაგამოძიებო მოქმედებების შესახებ რიგი უფლებამოსილებები გათვალისწინებულია ასევე „ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონით, რომლის დებულებებიც „პოლიციის შესახებ“ კანონის 29-ე მუხლის თანახმად, პოლიციის მიერ ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობის დროს ცალკე მოქმედებს.

ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობის, ისევე როგორც სტანდარტული საპოლიციო ღონისძიებების ერთ-ერთ მიზანს ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების, საზოგადოებრივი უშიშროების დანაშაულებრივი ხელყოფისგან დაცვა წარმოადგენს და ამ მიზნით, ღიად ან ფარულად შესაძლებელია ისეთი ღონისძიებების გამოყენება, როგორცაა პირის გამოკითხვა, ცნობების შეგროვება და ვიზუალური კონტროლი, საკონტროლო შესყიდვა, კონტროლირებადი მიწოდება, საგნებისა და დოკუმენტების გამოკვლევა, პიროვნების იდენტიფიკაცია (გაიგივება), ელექტრონული კომუნიკაციის მაიდენტიფიცირებელი მონაცემების მოპოვება და კანონით გათვალისწინებული სხვა უფლებამოსილებები.²⁷

ამავე კანონის მე-3 მუხლი ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობის ერთ-ერთ ამოცანად „ა“ ქვეპუნქტში დანაშაულის ან სხვა მართლსაწინააღმდეგო ქმედების გამოკვლენას, აღკვეთას ან თავიდან აცილებას ასახელებს, „ბ“ ქვეპუნქტში კი საუბარია იმ პირის დადგენაზე,

25 Mohr Siebeck, Kriminalpräventionsrecht, გვ.78.

26 Eser, in : Sachönke/Schröder, Strafgesetzbuch, 28.Aufl. 2010, vor § 22 Rdn. 13.

27 „ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 7.

რომელიც ამზადებს, სჩადის ან რომელსაც ჩადენილი აქვს დანაშაული ან სხვა მართლ-საწინააღმდეგო ქმედება. პირველ შემთხვევაში დანაშაულის გამოვლენის, აღკვეთისა და თავიდან აცილების ამოცანა ზოგადი ხასიათისაა, მეორე შემთხვევაში კი სამართალ-დამცავი ორგანოს ოპერატიულ-სამძებრო ღონისძიებები მიმართულია კონკრეტული პირის მიერ უკვე ჩადენილი, ან ჯერ კიდევ ჩაუდენელი დანაშაულის მომზადების თუ მცდელობის აღკვეთისკენ.

ოპერატიულ-სამძებრო ღონისძიების გამოყენების საკანონმდებლო საფუძველი შეიძლება იყოს პროკურორის ან პროკურორის თანხმობით გამოძიებლის დავალება ოპერატიულ-სამძებრო ღონისძიების გატარების შესახებ იმ შემთხვევაში, როდესაც შესაბამის სამართალდამცავ ორგანოს განცხადების ან შეტყობინების სახით აქვს ინფორმაცია, რომ მზადდება, ხდება ან მოხდა დანაშაული, რომლის გამოც აუცილებელია გამოძიების ჩატარება, მაგრამ არ არსებობს დანაშაულებრივი ქმედების ნიშნები, რაც საკმარისი იქნებოდა გამოძიების დასაწყებად.²⁸ აღნიშნული დებულება მიუთითებს დანაშაულის პრევენციის მიზნით პოლიციის მიერ განხორციელებულ საქმიანობასა და საგამოძიებო საქმიანობას შორის ბუნდოვანი ზღვარის არსებობაზე და წინასაგამოძიებო და საგამოძიებო მოქმედებების გამიჯვნის პრობლემურობაზე. სამართალდამცავი ორგანოსთვის გამოძიების დაწყების საფუძველი გამოძიებლისა თუ პროკურორისთვის დანაშაულის შესახებ ინფორმაციის მინოდებაა, რომელიც წერილობითი, ზეპირი, ანონიმური თუ სხვა სახით შეიძლება არსებობდეს.²⁹ აღნიშნული ნორმა უკვე მომხდარ დანაშაულთან ერთად ასევე გულისხმობს დანაშაულის მომზადების თუ მცდელობის თაობაზე ინფორმაციას, თუ კანონმდებლობით მომზადება და მცდელობა დასჯადია. შესაბამისად, ბუნდოვანია, რა შემთხვევაშია დანაშაულთან მიმართებით განცხადება ან შეტყობინება გამოძიების დაწყებისთვის არასაკმარისი, მაგრამ ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობისთვის საკმარისი შინაარსის.

არსებული საპოლიციო პრევენციული სისტემა პრობლემურია იმ კუთხითაც, რომ მას არ ახორციელებს ერთი კონკრეტული უწყება, რომელიც სპეციალურად ორიენტირებული იქნებოდა მხოლოდ ამ საქმიანობაზე. საქართველოს კანონმდებლობით, პრევენციული ღონისძიებების უფლებამოსილება ერთდროულად შინაგან საქმეთა სამინისტროში შემავალ რამდენიმე სამსახურს აქვს და აქედან გამომდინარე, შეუძლებელია ვისაუბროთ, კონკრეტულად რომელი უწყებაა ქვეყანაში საპოლიციო პრევენციის სათანადოდ განხორციელებაზე პასუხისმგებელი.

შინაგან საქმეთა სამინისტროს ინფორმაციით, პრევენციული ღონისძიებების განხორციელების უფლებამოსილებით სამინისტროში შემავალი შემდეგი უწყებები სარგებლობენ: ცენტრალური კრიმინალური პოლიციის დეპარტამენტი, განსაკუთრებულ დავალება-

28 „ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 8.

29 საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსი, მუხლი 101.

თა დეპარტამენტი, მილსადენების დაცვის დეპარტამენტი, ობიექტების დაცვის დეპარტამენტი, მიგრაციის დეპარტამენტი, გენერალური ინსპექცია, საპატრულო პოლიციის დეპარტამენტი, სამინისტროს ტერიტორიული ორგანოები, სსიპ – დაცვის პოლიციის დეპარტამენტი და სამინისტროს მმართველობის სფეროში შემავალი საქვეყნებო დაწესებულება – საქართველოს სასაზღვრო პოლიცია.³⁰

იმის გავითვალისწინებთ, რომ ამ ორგანოებს რადიკალურად განსხვავებული ბუნება და საქმიანობის მიმართულებები აქვთ, იქმნება რისკი, რომ ეს სამსახურები პრაქტიკაში განსხვავებულად განახორციელებენ საპოლიციო პრევენციას. იმავდროულად, არსებობს რისკი, რომ საპოლიციო პრევენცია შეიჭრას გამოძიების კომპეტენციაში, ან, სხვაგვარად რომ ვთქვათ, გამოძიების მიზნებისთვის სამართალდამცავებმა განახორციელონ საპოლიციო-პრევენციული ღონისძიებები. ამას ისიც უწყობს ხელს, რომ პრევენციული ფუნქციების მქონე უწყებები, იმავდროულად, აწარმოებენ გამოძიებასაც და ხშირ შემთხვევაში ამ ორ საქმიანობას შორის მკაფიო ზღვარი არ არის გავლენული კანონმდებლობით: ზოგიერთი პრევენციული ღონისძიება თავისი ბუნებით მეტად ჰგავს საგამოძიებო მოქმედებებს (მაგალითად, პირის გამოკითხვა), ზედაპირული დათვალიერების შემთხვევაში კი მარტივად არის შესაძლებელი ამ ღონისძიების გადაზრდა კონკრეტულ საგამოძიებო მოქმედებაში – ჩხრეკაში.

ის ფაქტი, რომ კანონმდებლობით ერთ-ერთ საპოლიციო პრევენციულ ღონისძიებად ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობაცაა მიჩნეული,³¹ პრობლემურია იმ მხრივ, რომ თუკი ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობა ასოცირდება ფარულობასთან და მის ფარგლებში მოქალაქეებთან პირდაპირი შეხებლობა მინიმალურია, პრევენციული საპოლიციო ღონისძიებები პირდაპირ გულისხმობს ღიაობასა და მოქალაქეებთან უშუალო კონტაქტს/კომუნიკაციას. შესაბამისად, აღნიშნული ორი საქმიანობის სათანადოდ წარმართვა ხშირ შემთხვევაში რადიკალურად განსხვავებულ პროფესიულ უნარ-ჩვევებს მოითხოვს პოლიციის მუშაკისგან. თუმცა, როგორც აღინიშნა, არსებული კანონმდებლობა და ინსტიტუციური მოწესრიგება ამგვარ სპეციალიზაციას არ ადგენს და შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიერ მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად,³² საქართველოში არსებული საპოლიციო პრევენციული ფუნქციების განმახორციელებელი ყველა უწყება (გარდა მიგრაციის დეპარტამენტისა) იმავდროულად სარგებლობს ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობის უფლებამოსილებით.

ასეთ ვითარებაში მეტად რთულია კონკრეტული თანამშრომლების სპეციალიზაცია საპოლიციო პრევენციაზე და კონკრეტული უწყებების სათანადოდ მომზადება, რათა აღნიშნული საქმიანობის ფარგლებში, კანონით განსაზღვრული ლეგიტიმური მიზნების ეფექტიანად მიღწევის პარალელურად, არ ხდებოდეს მოქალაქეთა უფლებებში დაუსაბუთებელი და უკანონო ჩარევა.

30 საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს წერილი №01701189486.

31 „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-18 მუხლის პირველი პუნქტის „ლ“ ქვეპუნქტი.

32 საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს წერილი NSSG 1 17 02088162.

3.3. უბნის ინსპექტორების საქმიანობა

უბნის ინსპექტორების ინსტიტუტის შემოღება შინაგან საქმეთა სამინისტროს სისტემაში 2005 წლიდან მიმართული იყო საზოგადოებაზე ორიენტირებული, ნდობაზე დამყარებული მიდგომის შემოტანისკენ. საპატრულო პოლიციის დეპარტამენტის დაქვემდებარებაში არსებულ უბნის პატრულ-ინსპექტორების ფუნქციებს მთელი ქვეყნის მასშტაბით ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა წარმოება და მათზე რეაგირება, მეგობლური და ოჯახური კონფლიქტების მოგვარება, მოსახლეობის აღწერა და მათთან უშუალო კომუნიკაცია წარმოადგენდა. 2006 წლიდან უბნის ინსპექტორის სამსახური კრიმინალურ პოლიციას დაექვემდებარა, მოგვიანებით კი უბნის ინსპექტორს დაემატა ოპერატიული და საგამოძიებო საქმიანობის უფლებამოსილება. დღეს მოქმედი უბნის ინსპექტორების ინსტიტუტი, რომელიც თავდაპირველად საზოგადოებაზე ორიენტირებული და დანაშაულის პრევენციის ხელშემწყობი უნდა ყოფილიყო, პრაქტიკაში აწარმოებს ოპერატიულ და საგამოძიებო საქმიანობას. აღნიშნული სამსახურის კომპეტენციაში შედის უბნის უფროსი ინსპექტორ-გამომძიებლისა და უბნის ინსპექტორ-გამომძიებლის მიერ თავის კომპეტენციას მიკუთვნებულ სამართალდარღვევათა გამოვლენა-აღკვეთა, დანაშაულთა გამოძიება ან/და ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობა, ასევე, მოქმედი კანონმდებლობით განსაზღვრული სხვა უფლება-მოვალეობები³³. ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობას საუბნო სამსახური ახორციელებს, დანაშაულის ან სხვა მართლსაწინააღმდეგო ქმედების გამოვლენის, თავიდან აცილებისა და აღკვეთის მიზნით და აღნიშნულთან დაკავშირებით უბნის ინსპექტორები თავიანთ სამოქმედო ტერიტორიაზე ვალდებულნი არიან, აწარმოონ უბნის პასპორტები. მასში შედის მონაცემები იმ პირების შესახებ, რომლებიც შემჩნეულნი არიან საზოგადოებრივი წესრიგის სისტემატურ დარღვევაში, რომლებიც ამზადებენ, სჩადიან, ან ჩადენილი აქვთ დანაშაული, ან სხვა მართლსაწინააღმდეგო ქმედება, ან რომელთა მიმართ უნდა გატარდეს პროფილაქტიკური ღონისძიებები.³⁴

დანაშაულის პრევენციის მიზნით საზოგადოების საჭიროებებზე ორიენტირებული და ინდივიდებთან ნდობაზე დამყარებული ურთიერთობის ნაცვლად უბნის ინსპექტორის საქმიანობა ერთდროულად დანაშაულის პრევენციის, გამოძიებისა და ოპერატიული ფუნქციებით არის აღჭურვილი, რაც ასუსტებს ნდობაზე დაფუძნებული ურთიერთობის ჩამოყალიბებას და საწყის ეტაპზევე საჭირო ინფორმაციის მოპოვებას დანაშაულის პრევენციის მიზნით.

33 საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის 2013 წლის პირველი მარტის ბრძანება №153 საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს დეტექტივ-გამომძიებლების, დეტექტივის თანამშემუნე-გამომძიებლებისა და უბნის ინსპექტორების საქმიანობის წესის დამტკიცების შესახებ.

34 საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის 2005 წლის 26 აგვისტოს ბრძანება №875 საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს ტერიტორიული ორგანოების საუბნო სამსახურების შესახებ ინსტრუქციის დამტკიცების თაობაზე.

ამასთან, პრობლემურია დანაშაულის პრევენციის მიზნით უბნის ინსპექტორისთვის ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობის უფლებამოსილების მინიჭება არა მხოლოდ დანაშაულის, არამედ წვრილმანი სამართალდარღვევის თავიდან აცილების მიზნითაც და ოპერატიული ღონისძიებების გატარება ზოგადი საფუძვლებით, რა დროსაც მოქალაქეთა უფლებებში უხეში ჩარევის შესაძლებლობა დიდია.

თავი 4.

დასკვნა და რეკომენდაციები

დანაშაულის პრევენციასთან დაკავშირებით სახელმწიფოს პოლიტიკისა და სტრატეგიის, ასევე დანაშაულის პრევენციის ფორმებთან მიმართებით არსებული საკანონმდებლო რეგულაციების მიმოხილვის შედეგად შეიძლება ითქვას, რომ დანაშაულის პრევენციის განმახორციელებელი მთავარი რგოლი ქვეყანაში მეტწილად სამართალდამცავი ორგანოა, რომელიც დანაშაულის პრევენციის მიზნით რეპრესიული ბუნების ინსტრუმენტებით არის აღჭურვილი. საპოლიციო ღონისძიებები ხშირად არა მძიმე დანაშაულების თავიდან აცილებას ემსახურება, არამედ წვრილმანი დანაშაულისა და სამართალდარღვევის წინააღმდეგაა მიმართული და მეტად აბსტრაქტული საფუძვლით ხორციელდება. ეს კი ადამიანის უფლებებში ხისტი ჩარევის მეტ შესაძლებლობას ტოვებს ისე, რომ მოქალაქეს დაცვის საკმარისი საპროცესო გარანტიები არ გააჩნია.

შესაბამისად, სახელმწიფოს მიერ დანაშაულის პრევენციის მიზნების მიღწევისა და იმავდროულად ადამიანის უფლებების სათანადო დაცვისთვის მიზანშეწონილია:

- სახელმწიფოს მიერ დანაშაულის მიზეზების და მისი თავიდან აცილების ნაკლებად შემზღვეველი, გრძელვადიან მიზნებსა და სოციალურ ცვლილებებზე ორიენტირებული ერთიანი პოლიტიკისა და სტრატეგიის შემუშავება, რომელიც განსაზღვრავს დაბალანსებულ მიდგომას სახელმწიფოს სხვადასხვა ინსტიტუტის განსახორციელებელ დანაშაულის პრევენციის ღონისძიებებს შორის;
- არასახელმწიფო ინსტიტუტების მონაწილეობის გაზრდა დანაშაულის პრევენციის პოლიტიკის შემუშავებაში;
- სამართალდამცავი სისტემის პრევენციული და საგამოძიებო ფუნქციების ნათელი საკანონმდებლო გამიჯვნა, მათ შორის, დანაშაულის მომზადებისა და მცდელობის სტადიაზე პოლიციის პრევენციული ღონისძიებების გამოყენების შეზღუდვა;
- ცალკეული საპოლიციო პრევენციული ღონისძიებების გამოყენების შეზღუდვა „ჩადენილ“ დანაშაულთან მიმართებით;
- საპოლიციო პრევენციული ღონისძიებების გამოყენების შეზღუდვა სამართალდარღვევებთან მიმართებით;

- უბნის ინსპექტორის ინსტიტუტის რეფორმა და მისთვის ოპერატიულ-სამძებრო ფუნქციების ჩამოშორება საზოგადოებასთან ნდობაზე დამყარებული ურთიერთობის უზრუნველყოფის მიზნით;
- საპოლიციო პრევენციული ღონისძიებების აბსტრაქტული საფუძვლების საკანონმდებლო დონეზე კონკრეტიზება, სამართალდამცავი ორგანოს მხრიდან თვითნებობის თავიდან ასაცილებლად;
- შინაგან საქმეთა სამინისტროში შემავალი იმ უწყებების წრის დავიწროება, რომლებიც სარგებლობენ საპოლიციო პრევენციული ღონისძიებების განხორციელების უფლებამოსილებით და აღნიშნული კომპეტენციის შენარჩუნება მხოლოდ იმ უწყებებისთვის, რომლებიც არ ასრულებენ საპოლიციო პრევენციისთვის არათავსებად საქმიანობას.

II ნაწილი

თავი 1.

საპოლიციო პრევენციული ღონისძიებების განხორციელების საფუძვლები

როგორც წინა თავებში აღინიშნა, 2013 წლის „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრულ საპოლიციო პრევენციულ ღონისძიებებს ხშირ შემთხვევაში რეპრესიული ხასიათი აქვს და მათი განხორციელება თავისთავად გულისხმობს ადამიანის უფლებებში ხისტ ჩარევას. ცხადია, რომელიმე კონსტიტუციურ უფლებაში ჩარევა თავისთავად ვერ შეფასდება პრობლემურად, რადგან რიგ შემთხვევებში ამგვარი ჩარევისთვის სამართალდამცავებს ლეგიტიმური ინტერესი აქვთ. მიუხედავად ამისა, მნიშვნელოვანია, რომ თითოეული ჩარევა იყოს პროპორციული და იმავდროულად, მინიმუმამდე იყოს დაყვანილი პოლიციის მხრიდან უფლებებში თვითნებური/დაუსაბუთებელი ჩარევა.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, „უფლებაში ჩარევის ზოგადი საფუძვლები და ამ დროს მოქალაქეების არასაკმარისი დაცვის გარანტიებით აღჭურვა პირდაპირ წარმოშობს სამართალდამცავთა მხრიდან თვითნებობის რისკებს. ამ დროს აგრეთვე რთულდება უფლებებში ჩარევის პროპორციულობის ეფექტური შემოწმებაც, რის აუცილებლობაზეც საკონსტიტუციო სასამართლო თავის არაერთ გადაწყვეტილებაში ამახვილებს ყურადღებას.“³⁵ საკონსტიტუციო სასამართლოს ზემოაღნიშნული მსჯელობიდან ნათლად იკვეთება, რომ ერთი მხრივ, აუცილებელია, კანონი უფლებებში ჩარევის მკაფიო და არაორაზროვან საფუძვლებს განსაზღვრავდეს, მეორე მხრივ კი მოქალაქეები აღჭურვილნი უნდა იყვნენ ეფექტიანი დაცვის მექანიზმებით, რათა თავიდან იყოს აცილებული პოლიციის მხრიდან თვითნებობა.

თითოეულ საპოლიციო პრევენციულ ღონისძიებას განსხვავებული, მისთვის კონკრეტულად განსაზღვრული საფუძვლები აქვს, შესაბამისად, უფლებებში ჩარევის დასაბუთებულობის პრობლემაც სხვადასხვა ინტენსივობით დგება კონკრეტული პრევენციული მექანიზმის გამოყენებისას. მიუხედავად ამისა, შესაძლებელია, გამოიყოს ძირითადი კრიტერიუმები, რომლებზე დაყრდნობითაც შეიძლება შეფასდეს უფლებებში ჩარევის კონკრეტული საფუძვლები, კერძოდ:

1) განჭვრეტადობა – რამდენად ქმნის კანონმდებლობა ნათელ და ერთგვაროვან გარემოს მოქალაქისა და სამართალდამცავისთვის (განსაკუთრებით იმ ფონზე, როდესაც სამართალდამცავის კანონიერი მოთხოვნისადმი დაუმორჩილებლობა ისჯება კანონით,

35 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2012 წლის 24 ოქტომბრის გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია და საქართველოს მოქალაქე თამარ ჩუგოშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, §8.

მოქალაქისთვის მნიშვნელოვანია, რომ პოლიციასთან არანებაყოფლობითი ურთიერთობის საფუძვლები გასაგებად იყოს ჩამოყალიბებული);

2) კონსტიტუციურ უფლებაში ჩარევის ლეგიტიმური მიზნები – კანონის ნათელი ფორმულირებების პარალელურად მნიშვნელოვანია ის მიზნები, რის მისაღწევადაც ერევა პოლიცია მოქალაქის უფლებებში. აღნიშნული ლეგიტიმური მიზნებიც ნათლად უნდა იყოს ჩამოყალიბებული კანონში;

3) პროპორციულობა – აღნიშნული კრიტერიუმი არის უმნიშვნელოვანესი საპოლიციო საქმიანობის შეფასებისას, რადგან ხშირ შემთხვევაში სწორედ უფლებაში ჩარევის აუცილებლობა დგება კითხვის ნიშნის ქვეშ. ცხადია, თითოეული საპოლიციო ღონისძიება შესაძლოა არ იყოს მიზნის მიღწევის ყველაზე ეფექტიანი საშუალება, მაგრამ ის უნდა იყოს სამართალდამცავის ხელთ არსებული ყველაზე მსუბუქი მექანიზმი, რომლითაც შესაძლებელია უფლებაში ჩარევის ინტენსივობის მინიმალიზება.

ქვემოთ განიხილება „პოლიციის შესახებ“ კანონით პრევენციული საპოლიციო ღონისძიებებისთვის განსაზღვრული ძირითადი საფუძვლები.

1.1. საპოლიციო ფუნქციების შესრულებისთვის საჭირო ინფორმაცია

„პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონი სამართალდამცავებს აძლევს უფლებას, აწარმოონ პირის გამოკითხვა ან მიიწვიონ მოქალაქე პოლიციის დაწესებულებაში გასაუბრების მიზნით, თუკი არსებობს საკმარისი საფუძველი ვარაუდისათვის, რომ იგი ფლობს ინფორმაციას, რომელიც საჭიროა საპოლიციო ფუნქციების შესასრულებლად. პირის გამოკითხვა (როდესაც ხდება არა მოქალაქის იდენტიფიცირება, არამედ მისგან კონკრეტული ინფორმაციის მიღება დანაშაულსა თუ სამართალდარღვევაზე), ნებაყოფლობითი ხასიათისაა და გულისხმობს სამართალდამცავსა და მოქალაქეს შორის ხანმოკლე კომუნიკაციას.³⁶ რაც შეეხება პირის მიწვევას, აღნიშნულ ღონისძიებაში მონაწილეობაც ნებაყოფლობითია იმ განსხვავებით, რომ მის ფარგლებში მოქალაქესა და პოლიციელს შორის კომუნიკაცია მყარდება პოლიციის დაწესებულებაში და პირის დაყოვნების დრომ არ უნდა გადააჭარბოს 4 საათს.³⁷

აღსანიშნავია, რომ ამ ორი პრევენციული ღონისძიების საფუძვლების განსაზღვრისას კანონი არ აკონკრეტებს, რა იგულისხმება ტერმინში „საპოლიციო ფუნქციების შესრულება“ და რამდენად აუცილებელია, რომ პოლიციელის მიერ შესასრულებელი მოვა-

36 „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-19 მუხლის მე-2 და მე-3 პუნქტები.

37 იქვე, კანონის 21-ე მუხლი.

ლეობა უშუალოდ მიემართებოდეს ღონისძიების ადრესატს ან მასთან დაკავშირებულ სამართალდარღვევას თუ დანაშაულს.

„პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონი ჩამოთვლის პოლიციის ისეთ ზოგად ფუნქციებს, როგორებიცაა საზოგადოებრივი უსაფრთხოების უზრუნველყოფა და მართლ-წესრიგისთვის საფრთხის თავიდან აცილება.³⁸ კანონი აგრეთვე დეტალურად განწერს პოლიციის კონკრეტულ ფუნქციებს.³⁹

ნათელია, რომ პოლიცია კომპეტენციათა ფართო წრით სარგებლობს და როგორც წინა თავში აღინიშნა, შინაგან საქმეთა სამინისტროში შემავალი საპოლიციო სამსახურების უმრავლესობას არ აქვს საქმიანობის ერთი კონკრეტული მიმართულება (მაგალითად, დანაშაულთან ბრძოლა, საგზაო უსაფრთხოების უზრუნველყოფა ან მხოლოდ დანაშაულის ზოგადი პრევენციის მიზნით რელევანტური ინფორმაციის მოძიება/დამუშავება), არამედ ისინი ერთდროულად რამდენიმე მიმართულებით მუშაობენ. ამ ფონზე, სამართალდამცავებისთვის უფლების მზღუდავი ღონისძიებების განხორციელების შესაძლებლობის მინიჭება ისეთი ზოგადი საფუძვლით, როგორიცაა „საპოლიციო ფუნქციების შესრულებისთვის საჭირო ინფორმაციის“ მიღება, ვერ გამოდგება უფლებაში ჩარევის საპირიზონო ლეგიტიმურ ინტერესად. ასეთ პირობებში პოლიციელის მხრიდან თვითნებობის რისკი დიდია, რადგან მას შეუძლია, ნებისმიერ ვითარებას მიუსადაგოს ზემოთ ნახსენები საფუძვლები და, ამ ფონზე, შეზღუდოს პირის უფლებები.

ამ შემთხვევაში ერთმნიშვნელოვნად დგას კანონის განჭვრეტადობის პრობლემაც. „საკონსტიტუციო სასამართლომ არაერთხელ აღნიშნა სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის მნიშვნელობა, რომლის ცალკეული ელემენტები გამოხატულებას პოვენს საქართველოს კონსტიტუციის მრავალ დებულებაში. გარდა ამისა, არსებობს სამართლებრივი სახელმწიფოს ელემენტები, რომლებიც შეიძლება პირდაპირ არ იყოს გათვალისწინებული კონსტიტუციის რომელიმე ნორმით, მაგრამ არანაკლები დატვირთვა მიენიჭოთ, რადგანაც მათ

38 იქვე, კანონის მე-16 მუხლის პირველი პუნქტი.

39 ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვა; ფიზიკურ და იურიდიულ პირთა ქონების მართლსაწინააღმდეგო ხელყოფისაგან დაცვა; დანაშაულისა და სხვა სამართალდარღვევათა თავიდან აცილებისა და აღკვეთის მიზნით პრევენციული ღონისძიებების განხორციელება; დანაშაულისა და სხვა სამართალდარღვევათა გამოვლენა და შესაბამისი სამართლებრივი რეაგირება საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსით, საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსითა და სხვა ნორმატიული აქტებით მინიჭებული უფლებამოსილებების საფუძველზე; საქართველოს სახელმწიფო საზღვრისა და საქართველოს საზღვაო სივრცის სამართლებრივი რეჟიმის დაცვა და კონტროლი; დანაშაულისა და სხვა სამართალდარღვევათა, მოსალოდნელი საფრთხეების, რისკებისა და გამოწვევების ანალიზი და დამნაშავეობასთან ბრძოლის სტრატეგიის შემუშავება; სანებართვო, სალიცენზიო და სარეგისტრაციო საქმიანობის განხორციელება; საგზაო მოძრაობის უსაფრთხოების უზრუნველყოფა; სისხლის სამართლის პროცესის მონაწილეთა უსაფრთხოების დაცვა; არალეგალურ მიგრაციასთან ბრძოლა, არალეგალური მიგრაციის პრევენცია, აღკვეთა და საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული სხვა მოთხოვნების შესრულების უზრუნველყოფა; საძიებო-სამაშველო სამუშაოების განხორციელება; საგანგებო ან საომარი მდგომარეობის დროს საქართველოს კანონმდებლობით მინიჭებული უფლებამოსილებების განხორციელება; საგანგებო სიტუაციებზე რეაგირება; საექსპერტო-კრიმინალისტიკური საქმიანობის განხორციელების უზრუნველყოფა; დანაშაულის ჩადენისთვის დაკავებულ პირთა, აგრეთვე ადმინისტრაციული წესით დაკავებულ და დაპატიმრებულ პირთა დროებითი მოთავსების იზოლაციაში განთავსება.

გარეშე შეუძლებელია სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის რეალიზება. სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის ამგვარ ელემენტს წარმოადგენს ე.წ. „განჭვრეტადობის პრინციპი“.⁴⁰ „სახელმწიფო ხელისუფლების კონსტიტუციით დადგენილ ფარგლებში განხორციელების უზრუნველყოფისათვის (კონსტიტუციის მე-5 მუხლის პირველი პუნქტი) ნორმა იმდენად ნათელი უნდა იყოს, რომ გამოირიცხოს მისი სურვილისამებრ ან სუბიექტურად განმარტების ალბათობა“.⁴¹ როგორც აღინიშნა, ამ შემთხვევაში ტერმინი „საპოლიციო ფუნქციების შესრულება“ მეტად ფართო ინტერპრეტაციის შესაძლებლობას იძლევა და წარმოშობს პოლიციის მხრიდან უფლებებში თვითნებურად ჩარევის რისკს.

უფლებებში ჩარევის ზოგადი საფუძვლები და ამ დროს მოქალაქის არასაკმარისი დაცვის გარანტიებით აღჭურვა პირდაპირ წარმოშობს სამართალდამცავთა მხრიდან თვითნებობის რისკს. ამავე დროს რთულდება უფლებებში ჩარევის პროპორციულობის ეფექტიანი შემოწმებაც, რის აუცილებლობაზეც საკონსტიტუციო სასამართლო არაერთ გადაწყვეტილებაში ამახვილებს ყურადღებას.⁴²

1.2. ინფორმაცია დანაშაულის ან სამართალდარღვევის შესახებ

სპეციალური საპოლიციო კონტროლი (ე.წ. რეიდი) პრევენციული ღონისძიებების ერთ-ერთ ყველაზე პრობლემურ სახეს წარმოადგენს. ამის მიზეზი არა მხოლოდ ღონისძიების ზედმეტად ფართო ფარგლებია, რა დროსაც კონკრეტულ ტერიტორიაზე მოხვედრილი ნებისმიერი პირი და ობიექტი ექვემდებარება სამართალდამცავთა მხრიდან შემოწმებას, არამედ ისიც, რომ მის ჩასატარებლად კანონმდებლობა ისეთ ზოგად საფუძვლებს განსაზღვრავს, როგორიცაა საკმარისი საფუძველი ვარაუდისთვის, რომ ჩადენილია, ან მომავალში იქნება ჩადენილი დანაშაული, ან სამართალდარღვევა.

სპეციალური საპოლიციო კონტროლის ფარგლებში, კონკრეტული პირების თავისუფლებაში ჩარევა არ მოითხოვს დასაბუთებას, რადგან ივარაუდება, რომ ნებისმიერი პირი ექვემდებარება შემოწმებას, რამდენადაც იმყოფება ტერიტორიაზე, სადაც უკვე ჩადენილია, ან დაგეგმილია ნებისმიერი კატეგორიის დანაშაული/სამართალდარღვევა.⁴³ შესაბამისად, ღონისძიების ფარგლებში იქმნება ერთგვარი მიკრო საგანგებო მდგომარეობა, რა დროსაც პოლიციის მიერ შერჩეულ ტერიტორიაზე მყოფი ნებისმიერი პირის უფლებებში ჩარევა გამართლებულია აბსტრაქტული საფუძვლებით.

40 ქეთევან ერემაძე, ინტერესთა დაბალანსება დემოკრატიულ საზოგადოებაში, გვ. 132.

41 იქვე, გვ. 136.

42 საკონსტიტუციო სასამართლოს 2012 წლის 24 ოქტომბრის გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია და საქართველოს მოქალაქე თამარ ჩუგოშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, §8.

43 EMC, უხილავი ძალაუფლების პოლიტიკა – სამართალდამცავი სისტემის ანალიზი, გვ 47, [ხელმისაწვდომია: <https://emc.org.ge/2015/06/18/samartaldamcavi-sistemebis-kvleva/>, წვდომის თარიღი: 10.09.2017]

როგორც აღინიშნა, სპეციალურ საპოლიციო კონტროლს შესაძლოა, საფუძვლად დაედოს ინფორმაცია ნებისმიერი სიმძიმის დანაშაულზე, ან სამართალდარღვევაზე, ან მის შესაძლო ჩადენაზე მომავალში. შესაბამისად, ასეთი ინფორმაცია, როგორი მსუბუქი ხასიათის დანაშაულს ან სამართალდარღვევასაც არ უნდა მიემართებოდეს ის, უკვე წარმოადგენს სპეციალური საპოლიციო კონტროლის საფუძველს, რომლის ფარგლებშიც პოლიციას კონკრეტულ ტერიტორიაზე ნებისმიერი პირის უფლებების შეზღუდვა შეუძლია.

სპეციალური საპოლიციო კონტროლის (რეიდის) სამოქმედო არეალმა შესაძლოა, მთელი ქვეყნის ტერიტორია მოიცვას, ხოლო მისმა ხანგრძლივობამ ორ დღე-ღამეს გადააჭარბოს.⁴⁴

ღონისძიების დროს პოლიციელს არ მოეთხოვება არანაირი დასაბუთება კონკრეტული პირის შესამოწმებლად, რადგან მას ზოგადად ტერიტორიაზე მოქმედების უფლება აქვს, რა დროსაც კონტროლს ექვემდებარება აღნიშნულ ტერიტორიაზე მყოფი ნებისმიერი პირი თუ ობიექტი.

ამგვარი დაბალი სტანდარტის არსებობა ღონისძიების დასაწყებად, რომლის ფარგლებშიც შესაძლებელია პირთა განუსაზღვრელად ფართო წრის უფლებებში ხისტი ჩარევა, ერთმნიშვნელოვნად მოწმობს, რომ ბალანსი საჯარო და კერძო ინტერესს შორის დაცული არ არის.

შეუძლებელია, პროპორციულობის ტესტზე დაყრდნობით გამართლდეს ადამიანის თავისუფლებისა და პირადი ცხოვრების უფლების შეზღუდვა ტერიტორიული პრინციპით, როდესაც ლეგიტიმურ ინტერესს, კონკრეტულ შემთხვევაში, შეიძლება, წარმოადგინდეს რაიმე უმნიშვნელო სამართალდარღვევა, მაგალითად, გზის საფარის დანაგვიანება, ზღვის დაბინძურება და სხვა.

ამ შემთხვევაში აგრეთვე დგას განჭვრეტადობის პრობლემაც, რადგან კანონი მკაფიოდ არ შემოსაზღვრავს სპეციალური საპოლიციო კონტროლის სამოქმედო არეალსა და ხანგრძლივობას, ასევე, არ განერს, თუ როგორი უნდა იყოს ღონისძიების განხორციელებაზე ბრძანების დასაბუთება. შესაბამისად, არსებობს რისკი, რომ საპოლიციო კონტროლს დაქვემდებარებულ მოქალაქეთა წრე არ უკავშირდებოდეს კონკრეტულ დანაშაულს თუ სამართალდარღვევას და ამ წრემ რეალურად მოიცვას ადამიანთა გაცილებით დიდი რაოდენობა.

აღსანიშნავია, რომ პოლიციის მხრიდან მსგავსი სიმძლავრის ღონისძიების გამოყენება შესაძლოა, ზოგიერთ შემთხვევაში მართლაც იყოს ლეგიტიმური და პროპორციული,

44 იხ. შინაგან საქმეთა მინისტრის ბრძანებები ღონისძიების განხორციელებაზე, [ხელმისაწვდომია: <https://goo.gl/bfYh53>, წვდომის თარიღი: 12.09.2017]

მაგრამ ეს უნდა ატარებდეს გამონაკლის ხასიათს და მიმართული იყოს განსაკუთრებული საშიშროების მქონე დანაშაულის წინააღმდეგ ან არაორდინარული კრიმინოგენული ვითარების აღმოსაფხვრელად.

დიდ ბრიტანეთში მსგავსი უფლებამოსილება პოლიციას აქვს ტერორიზმთან ბრძოლის მიზნებისთვის, თუმცა 2011 წელს ბრიტანეთშიც საჭირო გახდა, პოლიციის უფლებამოსილების უფრო კონკრეტულად განსაზღვრა. კერძოდ, „ტერორიზმის შესახებ აქტის“ თაობაზე (აღნიშნული აქტი ბრიტანელ სამართალდამცავებს აძლევდა შესაძლებლობას, კონკრეტულ ტერიტორიაზე მოხვედრილი ყველა პირი ზედაპირულად შემოწმებინათ, მის მიმართ გონივრული ეჭვის არსებობის მიუხედავად) გამოიყენა ეგრეთ წოდებული Code of Practice, რომელიც ერთგვარი სახელმძღვანელოა ტერორიზმის შესახებ აქტისთვის. რეფორმა გამოწვეული იყო ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მიერ 2010 წელს გამოტანილი გადაწყვეტილებით საქმეზე „გილანი დიდი ბრიტანეთის წინააღმდეგ“.⁴⁵

ამ საქმეში ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ დაადგინა კონვენციის მე-8 მუხლის დარღვევა იმ საფუძველით, რომ განმცხადებლები დაექვემდებარნენ პოლიციის მხრიდან შეჩერებასა და ჩხრეკას „ტერორიზმის შესახებ აქტის“ საფუძველზე (აქტის 44-47 პუნქტები). აღნიშნული აქტის თანახმად, 1) უფროს პოლიციელს (senior police officer) ჰქონდა უფლება, თუკი იგი საჭიროდ მიიჩნევდა ტერორიზმის თავიდან ასაცილებლად, აღეჭურვა თავის დაქვემდებარებაში მყოფი ფორმიანი პოლიციელები, განსაზღვრულ ტერიტორიაზე განხორციელებინათ ნებისმიერი მოქალაქის შეჩერება და ჩხრეკა; 2) ფორმიანი პოლიციელებისთვის მსგავსი უფლების მინიჭება, თავის მხრივ, საჭიროებდა სახელმწიფო სამდივნოს დადასტურებას, 3) მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნული ღონისძიების მიზანი იყო ისეთი ნივთების აღმოჩენა, რომლებიც შესაძლოა გამოყენებული ყოფილიყო ტერორიზმის მიზნებისთვის, არ იყო სავალდებულო, შეჩერება და ჩხრეკა დამყარებული ყოფილიყო ვარაუდზე, რომ პირს ექნებოდა მსგავსი ნივთები; 4) პირი, რომელიც ამ ღონისძიებას არ დაემორჩილებოდა, შესაძლოა, დაქვემდებარებულიყო დაკავებას, ან ჭარიმას, ან ორივეს ერთად.

სასამართლოს განმარტებით, მიუხედავად იმისა, რომ არც ერთი განმცხადებლის შეჩერების და ჩხრეკის ხანგრძლივობას არ გადაუჭარბებია 30 წუთისთვის, ამ ხნის განმავლობაში ორივე მათგანს მთლიანად შეზღუდული ჰქონდა გადაადგილების თავისუფლება. ისინი იძულებულნი იყვნენ, დარჩენილიყვნენ იმ ადგილზე, სადაც მიმდინარეობდა ჩხრეკა, წინააღმდეგ შემთხვევაში, შესაძლო იყო, დაეკავებინათ. ყველა ამ გარემოების გათვალისწინებით, სასამართლომ უფლებაში ჩარევა არაპროპორციულად მიიჩნია და დაადგინა კონვენციის მე-8 მუხლის დარღვევა.⁴⁶

45 Gillan and Quinton v United Kingdom, ECHR, 2010.

46 Gillan and Quinton v United Kingdom, ECHR, § 57, 2010.

გადაწყვეტილების შემდგომი საკანონმდებლო ცვლილებით კანონში გაჩნდა 47A მუხლი, რომლითაც პოლიციის მაღალჩინოსან თანამშრომელს აეკრძალა კონკრეტულ ტერიტორიასთან მიმართებით სპეციალური ბრძანების გამოცემა (რომელიც საფუძვლიანი ეჭვის გარეშე აძლევს თანამშრომელს განსაზღვრულ ტერიტორიაზე მოხვედრილი პირის შეჩერებისა და შემონმების უფლებას), თუ არ კმაყოფილდება შემდეგი წინაპირობები:

1. არსებობს საფუძვლიანი ეჭვი, რომ განხორციელდება ტერორისტული თავდასხმა;

2. უფლებამოსილი პირი მიიჩნევს, რომ:

ა) მსგავსი ღონისძიება აუცილებელია ტერორისტული აქტის თავიდან ასაცილებლად;

ბ) ბრძანებით განსაზღვრული ტერიტორია არ არის იმაზე დიდი, ვიდრე ეს საჭიროა აქტის აღმოსაფხვრელად;

გ) ბრძანების ხანგრძლივობა არ არის იმაზე მეტი, ვიდრე ეს საჭიროა აქტის თავიდან ასაცილებლად;

აგრეთვე, განისაზღვრა, რომ ბრძანების გამოცემა სპეციალური ტერიტორიის განსაზღვრისთვის არ შეიძლება, დაეფუძნოს ტერორიზმის ზოგად და აბსტრაქტულ საფრთხეს, ანუ კანონმდებელმა ერთი მხრივ მკაფიოდ განსაზღვრა, თუ რა საფრთხის პრევენციისთვის არის შესაძლებელი ღონისძიების გატარება (ტერორისტული აქტის პრევენცია) და იმავდროულად მიუთითა, რომ აღნიშნული საფრთხე უნდა იყოს კონკრეტული და არა ზოგადი.

1.3. გამოძიების კომპეტენციის შესაძლო დარღვევა

როგორც წინა თავებში აღინიშნა, საპოლიციო პრევენცია პრაქტიკაში პრობლემურია იმ მხრივაც, რომ ხშირ შემთხვევაში არ არის მკაფიოდ გამიჯნული სისხლის სამართლის გამოძიებისა და საგამოძიებო მოქმედებებისგან, რაც პირველ რიგში იმით არის გამოწვეული, რომ რიგი პრევენციული ღონისძიებები თავისი ბუნებით მეტად ემსგავსება საგამოძიებო მოქმედებებს.

მაგალითად, „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-19 მუხლი ერთ-ერთ პრევენციულ ღონისძიებად ითვალისწინებს პირის გამოკითხვას, რომელიც არის ნებაყოფლობითი და სხვა საფუძვლებთან ერთად სამართალდამცავს მისი განხორციელება შეუძლია ისეთ ვითარებაშიც, როდესაც პირი იმყოფება დანაშაულის ადგილზე. იმავდროულად, გამოკით-

ხვა არის სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსით გათვალისწინებული ერთ-ერთი საგამოძიებო მოქმედება⁴⁷ და მის განსახორციელებლად კანონმდებლობა განსხვავებულ პროცედურებსა და სტანდარტებს განსაზღვრავს, მათ შორის, უფრო მეტი სამართლებრივი გარანტიით სარგებლობს გამოსაკითხი პირიც – კერძოდ, მას აქვს ადვოკატის მოთხოვნის უფლება, უფლება, არ მისცეს ჩვენება თავის ან/და ახლო ნათესავის წინააღმდეგ, იმავდროულად, ასეთი გამოკითხვის შესახებ დგება ოქმიც.

კიდევ ერთი საპოლიციო ღონისძიება, რომლის ფარგლებშიც შესაძლოა, დაირღვეს საპოლიციო პრევენციასა და გამოძიებას შორის არსებული ზღვარი, ესაა ზედაპირული შემოწმება და დათვალიერება. ეს ღონისძიება გარკვეულწილად ემსგავსება სისხლის სამართლის საგამოძიებო მოქმედებას – ჩხრევას (ან პირად ჩხრევას), თუმცა ცხადია, ამ უკანასკნელზე მსუბუქ ჩარევას გულისხმობს ადამიანის უფლებებში. თავის ერთ-ერთ გადამწყვეტილებაში საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ განმარტა, რომ „ზედაპირული შემოწმება შეიძლება განხორციელდეს როგორც ტანსაცმელზე ხელის შეხებით, ასევე ტექნიკური საშუალებების გამოყენებით. ზედაპირულ შემოწმებად ვერ ჩაითვლება ისეთი ქმედება, რომელიც მოითხოვს ტანსაცმლის „ვიზუალურად უხილავი“ ნაწილის გამოჩენას ან ტანსაცმლის გახდას. ბუნებრივია, რომ ასეთი ქმედებები პირად ცხოვრებაში ჩარევის შედარებით უფრო მძიმე ფორმას წარმოადგენს და, ამდენად, უფლებაში ჩარევის ინტენსივობით, სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსით გათვალისწინებულ ჩხრევას გაუტოლდება.“⁴⁸

ზემოაღნიშნული განმარტებიდან შეგვიძლია, დავასკვნათ, რომ სასამართლო თავადვე არ უარყოფს აღნიშნული ორი ღონისძიების მსგავსებას. იმავდროულად, კანონმდებლობა უშვებს შესაძლებლობას, სამართალდამცავმა ზედაპირული შემოწმება გადაუდებელი აუცილებლობით გადაზარდოს ჩხრევაში, თუკი შემოწმების დროს წარმოიშვა ჩხრევის საფუძველი.⁴⁹ თუკი გავითვალისწინებთ, რომ ზედაპირული შემოწმებისთვის პოლიციელს უფრო დაბალი ხარისხის მტკიცებითი სტანდარტის დაკმაყოფილება მოეთხოვება, ვიდრე პირადი ჩხრევის შემთხვევაში, შესაძლებელია, სამართალდამცავმა, ჩხრევის მიზნით (როდესაც პოლიციას არ აქვს საკმარისი საფუძველი ჩხრევისთვის), ჯერ განახორციელოს ზედაპირული შემოწმება და შემდეგ, გადაუდებელი აუცილებლობის ვითარებით, ეს ღონისძიება გადაზარდოს პირად ჩხრევაში.

პოლიციელის ამგვარი მოქმედება მით უფრო მოსალოდნელია, თუკი გავითვალისწინებთ, რომ სხვა გარემოებებთან ერთად კანონმდებელი ზედაპირული შემოწმების საკმარის საფუძველბად მიუთითებს:

47 საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსი, მუხლი 113.

48 საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 11 აპრილის გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები – ლევან იმორია და დავით-მიხეილ შუბლაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, §72.

49 „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონის 22-ე მუხლის მე-10 პუნქტი.

- პირის მიერ ისეთი ნივთის ფლობას, რომლის გადატანა შეზღუდულია ან რომელიც საფრთხეს უქმნის მის ან სხვის სიცოცხლესა და ჯანმრთელობას;
- სატრანსპორტო საშუალებაში უკანონოდ თავისუფლებაშეზღუდული პირის ყოფნას;
- პირის მიერ ისეთი ნივთის ფლობას, რომელიც ამოღებული უნდა იქნეს.

ჩამოთვლილი საფუძვლები ერთმნიშვნელოვნად მიუთითებს დანაშაულზე ან დანაშაულთან კავშირზე და, შესაბამისად, ასეთ ვითარებაში სამართალდამცავი უნდა მოქმედებდეს საგამოძიებო კომპეტენციით. ქართული კანონმდებლობა სამართალდამცავებს ავალდებულებს, დაუყოვნებლივ დაიწყონ გამოძიება, თუკი არსებობს დანაშაულის შესახებ ინფორმაცია და მათი ყველა შემდგომი მოქმედება სწორედ გამოძიების ფარგლებში წარიმართოს.⁵⁰ თუმცა, როგორც აღინიშნა, „პოლიციის შესახებ“ კანონი იძლევა შესაძლებლობას, პოლიციელი გასცდეს ამ კომპეტენციას და გამოძიების სავალდებულოდ დაწყების ნაცვლად, ნაკლებ კონტროლს დაქვემდებარებული მოქმედებებით (საპოლიციო პრევენციულ ღონისძიებებზე არ ვრცელდება საპროკურორო ზედამხედველობა და სასამართლო კონტროლი) მოიპოვოს გამოძიებისთვის მნიშვნელოვანი ინფორმაცია.

დიდ ბრიტანეთში პირის გამოკითხვისა და ზედაპირული შემოწმების ორი ძირითადი საფუძველი არსებობს:

სამართალდამცავს უნდა ჰქონდეს გონივრული (genuine) ეჭვი, რომ ის იპოვის საგანს, რომლის საძიებლადაც დაიწყო შემოწმება;

უნდა არსებობდეს ობიექტური, ფაქტებზე დამყარებული საფუძველი ეჭვისთვის, რომ ობიექტს აღმოაჩინენ. ანალოგიურ დასკვნას უნდა აკეთებდეს გონიერი ადამიანი იდენტური ფაქტების, ინფორმაციის ან დაზვერვის საფუძველზე.⁵¹

შემოწმება უნდა ჩატარდეს იმავე ადგილზე, სადაც პირს დააყოვნებენ და ღონისძიების გატარებამდე სამართალდამცავმა სუბიექტს უნდა მიაწოდოს შემდეგი ინფორმაცია:

- სუბიექტი დაყოვნებულია შემოწმების მიზნით;
- სამართალდამცავის სახელი და იმ განყოფილების დასახელება, რომლის წარმომადგენელიც არის იგი;

50 საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსი, მუხლი 100.

51 A Revised Code of Practice for the exercise by: Police Officers of Statutory Powers of stop and search Police Officers and Police Staff of requirements to record public encounters (კოდექსი არეგულირებს პოლიციის ოფიცერთა მიერ პირის ან სატრანსპორტო საშუალების შემოწმებას მისი დაკავების გარეშე).

- სამართლებრივი უფლებამოსილება, რომელსაც სამართალდამცავი იყენებს;
- ნათელი განმარტება:
 - იმ ნივთისა, რომელიც წარმოადგენს შემონმებისა და ძიების ობიექტს;
 - მოქმედებისთვის აუცილებელი საფუძვლიანი ეჭვის გამომწვევი ფაქტების, ინფორმაციის ან დაზვერვის, ან პირის სპეციფიკური ქცევის შესახებ.

აგრეთვე, პირი უფლებამოსილია, მიიღოს შემონმების ოქმის ასლი.⁵²

გაჩერებასა და ზედაპირული დათვალიერების კონსტიტუციურობის საკითხთან დაკავშირებით საორიენტაციოა აშშ-ის უზენაესი სასამართლოს საქმე ტერი ოჰაიოს წინააღმდეგ. სასამართლომ განმარტა, რომ ამ შემთხვევაში ღონისძიების ლეგიტიმურობა და პროპორციულობა უნდა შეფასდეს დანაშაულის აღმოჩენის/გახსნის და პიროვნების ხელშეუვალობის ინტერესთა დაბალანსებით. იმავედროულად, ზედაპირულ დათვალიერებასთან დაკავშირებით მოქმედებს არა საზოგადოების, არამედ პოლიციელის ინტერესი, რომ თავიდან აიცილოს ფიზიკური დაზიანების საფრთხე (ანუ პოლიციელი ზედაპირულ დათვალიერებას აწარმოებს პირადი უსაფრთხოების მიზნით). ზედაპირული დათვალიერების შედეგად ნივთის ამოღება მხოლოდ იმ შემთხვევაში დაიშვება, როცა რაიმე ნივთი/ობიექტი თვალსაჩინოდ იარაღი აღმოჩნდება, ან წარმოიშვება დასაბუთებული ვარაუდი დაკავებისთვის.⁵³ ამრიგად, იმისათვის, რომ ზედაპირული დათვალიერება კანონიერი იყოს, საჭიროა, პირველ რიგში დაყოვნება, საფუძვლიანი ეჭვზე დაყრდნობით, რის შემდეგაც მოქმედებს კვლავ იგივე სტანდარტი, რომელიც საფრთხის არსებობაზე მიგვითითებს.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ „პოლიციის შესახებ“ ახალი კანონი უფრო ფართო საფუძვლებით აძლევს პოლიციას ზედაპირული შემონმების შესაძლებლობას. თუკი ძველი კანონით (პოლიციის შესახებ 1993 წლის კანონი გაუქმდა ახალი კანონის ამოქმედებისთანავე, 2013 წელს) სამართალდამცავს მხოლოდ პირადი უსაფრთხოების მიზნით ჰქონდა ზედაპირული შემონმების უფლება,⁵⁴ მოქმედი კანონი იმავე ღონისძიების საფუძვლად განსაზღვრავს: ა) საფრთხის შემცველი ან ისეთი ნივთის ფლობა, რომლის გადატანაც შეზღუდულია (ტერმინში „შეზღუდულია“ რა იგულისხმება, კანონი არ განმარტავს არსად); ბ) პირის ყოფნა სპეციალურ რეჟიმისადმი დაქვემდებარებულ ტერიტორიაზე ან ვ) მისი ისეთ ტერიტორიაზე ყოფნა, სადაც შესაძლოა, იკრიბებიან საქართველოს ტერიტორიაზე უკანონოდ მყოფი პირები, იმალებიან ძებნილები ან ჩადენილი იქნეს (მომავალში) სამართალდარღვევა.⁵⁵

52 იქვე, 3.8 პუნქტი.

53 *Sibron v. New York*, 392 U.S. 40, 64 and 67 (1968). სიბრონის საქმეში სასამართლო მისდევს ტერის სტანდარტს, რომ ზედაპირული დათვალიერება (frisk) დასაშვებია მხოლოდ მაშინ, როდესაც პოლიციელი მიიჩნევს, რომ მის ან სხვის სიცოცხლესა და ჯანმრთელობას ემუქრება საფრთხე.

54 „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს 1993 წლის კანონის მე-91 მუხლის მე-4 პუნქტი.

55 „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონის 22-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

თავი 2.

მოქალაქეთა დაცვის გარანტიები

2.1. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ დადგენილი სტანდარტი საპოლიციო პრევენციაზე

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს არცთუ ისე დიდი პრაქტიკა აქვს საპოლიციო პრევენციულ ღონისძიებებზე. მეტიც, სასამართლოს ამ დრომდე მხოლოდ ერთ საქმეში ჰქონდა შესაძლებლობა, ემსჯელა პოლიციური ღონისძიებების ფარგლებში უფლებებში ჩარევის ინტენსივობასა და იმ კონსტიტუციურ გარანტიებზე, რომლითაც მოქალაქეები უნდა იყვნენ ამ დროს აღჭურვილნი.

საქმეში „საქართველოს მოქალაქეები – ლევან იზორია და დავით-მიხეილი შუბლაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“ მოსარჩელები სადავოდ ხდიდნენ „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს 1993 წლის კანონის იმ დებულებებს, რომლითაც სამართალდამცავებს გონივრული ეჭვის საფუძველზე შეეძლოთ მოქალაქეთა შეჩერება და მათი ზედაპირული შემოწმება. მოსარჩელეთა მტკიცებით, სადავო ნორმები აწესებდა უფლებების მზღუდავ მეტად აბსტრაქტულ საფუძვლებს, რაც არ გამორიცხავდა პოლიციის თვითნებობას გასაჩივრებული ნორმები (პოლიციის მიერ მოქალაქის შეჩერება) უფლებებში ჩარევის ხარისხით უტოლდებოდა დაკავებას, რის გამოც ღონისძიების ადრესატებს უნდა ჰქონოდათ იგივე დაცვის გარანტიები, რასაც კონსტიტუცია ითვალისწინებს დაკავებული პირის მიმართ.

მოსარჩელების პოზიციით, მაშინდელი პოლიციის შესახებ კანონით განსაზღვრული ტერმინი „ზედაპირული შემოწმება“ – იყო ბუნდოვანი და არ იძლეოდა მისი პირადი ჩხრეკისგან გამიჯნვის შესაძლებლობას. მოსარჩელის აზრით, ზედაპირული შემოწმება შეიძლება ჩატარებულიყო იმგვარად, რომ მას გამოენჭია ადამიანის პირად ცხოვრებაში მძიმე ფორმით ჩარევა, რაც შეიძლება შეფასდეს საქართველოს კონსტიტუციის მე-20 მუხლის პირველ პუნქტთან მიმართებით (პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობა).

აღნიშნული საქმე ბევრი მიმართულებით არის საინტერესო, თუმცა საქმეში საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ განვითარებული მსჯელობების სრულყოფილი ანალიზი არ წარმოადგენს აღნიშნული კვლევის საგანს. კვლევის მიზნებისთვის პირველ რიგში უნდა აღინიშნოს, რომ საკონსტიტუციო სასამართლომ პირის შეჩერების კონსტიტუციურობა შეაფასა კონსტიტუციის მე-18 მუხლის პირველ პუნქტთან მიმართებით (ადამიანის თავისუფლების ხელშეუვალობა), ხოლო ზედაპირული შემოწმების კონსტიტუციურობა – კონსტიტუციის მე-20 მუხლის პირველ პუნქტთან (პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობა).

თავისთავად საინტერესოა სადავო ნორმების კონსტიტუციის აღნიშნულ დებულებებთან მიმართებით შეფასება, რადგან სასამართლო დადგა საჭიროების წინაშე, განემარტა – პირის თავისუფლებისა და პირადი ცხოვრების უფლებებში რა ინტენსივობის ჩარევას გულისხმობს შეჩერება და ზედაპირული შემოწმება. აგრეთვე, შემდგომი მსჯელობის საგანი უნდა ყოფილიყო, რა ფარგლებით ვრცელდება აღნიშნული ღონისძიებების ადრესატებზე ის კონსტიტუციური გარანტიები, რომლებსაც შესაბამისად კონსტიტუციის მე-18 და მე-20 მუხლები ითვალისწინებს.

თავის მსჯელობაში სასამართლო აღნიშნავს, რომ შეჩერება აუცილებლად უნდა გაიმიჯნოს დაკავებისგან, რადგან ხანმოკლე ღონისძიებაა და გულისხმობს უფლებაში უფრო მსუბუქ ჩარევას, შეჩერების დროს სამართალდამცავს ფაქტობრივად არავითარი შემდგომი უფლებამოსილება არ წარმოეშობა მოქალაქის მიმართ. მათ შორის ზედაპირული შემოწმებაც კი, რომელიც სასამართლომ აგრეთვე გამიჯნა ჩხრევისგან, როგორც უფრო მსუბუქი ღონისძიება, მოითხოვს დამატებით საფუძველს – პოლიციელის მიმართ არსებულ მყისიერ საფრთხეს.

რაც შეეხება კონსტიტუციურ გარანტიებს, რომლებიც უნდა გავრცელდეს შეჩერებისა და ზედაპირული შემოწმების ადრესატების მიმართ, საკონსტიტუციო სასამართლომ მიუთითა, რომ შეჩერებული პირი არ სარგებლობს იმავე გარანტიებით, რაც პირს წარმოეშობა დაკავების ან დაპატიმრების დროს. კერძოდ, კონსტიტუციის მე-18 მუხლის მე-5 პუნქტის მიხედვით, პირს დაკავების ან დაპატიმრებისთანავე უნდა განემარტოს მისი 1) უფლებები და 2) თავისუფლების შეზღუდვის საფუძველი; 3) მას დაკავების ან დაპატიმრებისთანავე შეუძლია, მოითხოვოს დამცველის დახმარება, რაც უნდა დაკმაყოფილდეს. საკონსტიტუციო სასამართლო თავის გადანყვეტილებაში არ აკონკრეტებს, შეჩერებული პირი არ უნდა სარგებლობდეს არც ერთი ჩამოთვლილი გარანტიით, თუ სამივე ზემოაღნიშნული გარანტიით თითოეული შეჩერებული პირის აღჭურვა იქნებოდა არაგონივრული და გაუმართლებლად დიდი პასუხისმგებლობა სახელმწიფოსთვის.⁵⁶

ვინაიდან, სასამართლოს განმარტებით, შეჩერება უფრო მსუბუქი ინტენსივობის ჩარევას გულისხმობს თავისუფლების უფლებაში, ვიდრე დაკავება ან დაპატიმრება, საკონსტიტუციო სასამართლომ აღნიშნული ღონისძიება ასევე „გაიყვანა“ სასამართლო კონტროლიდან და განავითარა მსჯელობა, რომ თითოეულ შეჩერებაზე სასამართლო კონტროლის წინასწარ ან პოსტფაქტუმ განხორციელება აგრეთვე არაგონივრული იქნებოდა.

იმ ფონზე, რომ სასამართლომ შეჩერების ადრესატებზე არ გაავრცელა არც მე-18 მუხლის მე-5 პუნქტით განსაზღვრული გარანტიები და არც სასამართლო კონტროლი, ერთადერთი კრიტერიუმი, რითაც შეიძლება შეფასდეს შეჩერების კონსტიტუციურობა მე-18

⁵⁶ იხ. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 11 აპრილის გადანყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები – ლევან იზორია და დავით-მიხეილი შუბლაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, § 50-54.

მუხლის პირველ პუნქტთან მიმართებით, ესაა უფლებაში ჩარევის პროპორციულობა და ამ შემთხვევაში სასამართლომ დაადგინა, რომ სადავო ნორმა პასუხობდა პროპორციულობის ტესტს.

რაც შეეხება ზედაპირულ შემონმებას, ამ შემთხვევაშიც სასამართლომ მკაფიო ზღვარი გაავლო ამ ღონისძიებასა და სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსით გათვალისწინებულ პირად ჩხრეკას შორის და მიუთითა, რომ პირველ შემთხვევაში გაცილებით მსუბუქად ხდება უფლებაში ჩარევა. იმავდროულად, საკონსტიტუციო სასამართლოს ამ შემთხვევაში არ მიუთითებია, რომ მიუხედავად უფლებაში მსუბუქი ჩარევისა, უფლებაში ჩარევაზე არ ვრცელდება კონსტიტუციის მე-20 მუხლით განსაზღვრული პრინციპი, რომლის თანახმადაც, უფლებაში ჩარევა დასაშვებია სასამართლო ნებართვით, ან გადაუდებელი აუცილებლობის ვითარებაში. მეტიც, სასამართლომ მკაფიოდ განმარტა, რომ ზედაპირული შემონმება თავისუფლად ექცევა „გადაუდებელი აუცილებლობის“ ვითარებაში, რადგან მისი ერთადერთი საფუძველი სწორედ პოლიციელისთვის მყისიერად წარმოშობილი საფრთხეა და ასეთ შემთხვევაში სამართალდამცავისთვის სასამართლო ნებართვის მოპოვების ვალდებულების დაკისრება არაგონივრული იქნებოდა.

ამ შემთხვევაში პრობლემატურია ის, რომ სასამართლომ აღარ იმსჯელა, თუ როგორ ხდება „გადაუდებელი აუცილებლობის“ ვითარებაში ჩატარებულ ზედაპირულ შემონმებაზე სასამართლო კონტროლის გატარება, უნდა იყოს თუ არა პოსტფაქტუმ სასამართლო კონტროლი ავტომატური, რომელ მხარეს უნდა ეკისრებოდეს მისი კანონიერებისა და დასაბუთებულობის (ან საპირისპიროს) მტკიცების ტვირთი, ღონისძიების განმახორციელებელს თუ მის ადრესატს. გასათვალისწინებელია, რომ გადაწყვეტილებაში თავად სასამართლოს აქვს აღნიშნული – „გადაუდებელი აუცილებლობის არსებობა კი არ გამოიწვევს სასამართლო ზედამხედველობის აუცილებლობას, არამედ მას მხოლოდ დროში გადაანაცვლებს.“⁵⁷

2.2. პოლიციელის ვალდებულება, წარუდგინოს თავი მოქალაქეს

საპოლიციო პრევენციული ღონისძიებების ფარგლებში სამართალდამცავებს აქტიური შეხება აქვთ მოქალაქეებთან და ამ დროს ხდება პირთა უფლებებში სხვადასხვა ინტენსივობით ჩარევა. აქედან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია, გაანალიზდეს, რამდენად სარგებლობენ ღონისძიებების ადრესატები დაცვის საკმარისი გარანტიებით. პირველ რიგში უნდა აღინიშნოს, რომ „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონი სამართალდამცავებს არ აკისრებს აბსოლუტურ ვალდებულებას, რომ მოქალაქესთან უშუალო კონტაქტისას წარადგინონ თავი. კანონის თანახმად, თუ გარეგნული ნიშნებით შეუძლებელია პოლიციელის იდენტიფიცირება, ამ უკანასკნელს მხოლოდ იმ შემთხვევაში აქვს თავისი უფ-

57 იქვე, § 63.

ლებამოსილების დამადასტურებელი დოკუმენტის წარდგენის ვალდებულება, თუკი ეს ხელს არ შეუშლის საპოლიციო ფუნქციების შესრულებას.⁵⁸

აღნიშნულ წესს სამი მნიშვნელოვანი ხარვეზი აქვს: 1) პრევენციული ღონისძიებების განხორციელების უფლებამოსილებით აღჭურვილია შინაგან საქმეთა სამინისტროს სისტემაში შემავალი არაერთი განსხვავებული ტიპის სამსახური⁵⁹ და ეს ორგანოები პარალელურად მუშაობენ მათ შორის ოპერატიულ-სამძებრო და სხვა მიმართულებებით. შესაბამისად, არსებობს რისკი, რომ კონკრეტული სამსახურის წარმომადგენლები რეალურად არც იყვნენ ვალდებულნი, მუდმივად ატარებდნენ სამსახურებრივ (გარეშე პირთათვის ამოსაცნობ) უნიფორმას. ასეთ ვითარებაში მათი მხრიდან უფლების მზლუდავი ღონისძიების განხორციელება ისე, რომ ამ ღონისძიების ადრესატს არ ჰქონდეს აღქმა, თუ ვინ ზღუდავს მის უფლებას, მნიშვნელოვნად ზრდის კონფლიქტური ვითარების წარმოშობის რისკს და მოქალაქეს უზღუდავს შესაძლებლობას, ისარგებლოს მისთვის კანონით მინიჭებული გარანტიებით; 2) პოლიციელი თავისუფლდება უფლებამოსილების დამადასტურებელი დოკუმენტის წარდგენის ვალდებულებისგან ისეთი აბსტრაქტული საფუძვლით, როგორცაა საპოლიციო ფუნქციების შესრულებისთვის ხელშეშლა. აღნიშნული ჩანაწერი მეტად ზოგადია და ის სამართალდამცავს ფართო ინტერპრეტაციის შესაძლებლობას აძლევს. 3) პოლიცია ვალდებულია, წარადგინოს მხოლოდ უფლებამოსილების დამადასტურებელი დოკუმენტი, რაშიც არ იგულისხმება კონკრეტული სამართალდამცავის სახელი და გვარი, აგრეთვე ინფორმაცია, თუ რომელ სამსახურს (დეპარტამენტს, სამმართველოს) წარმოადგენს იგი.

გემოაღნიშნული ინფორმაციის გარეშე მოქალაქე მოკლებულია ეფექტიან შესაძლებლობას, გაასაჩივროს კონკრეტული სამართალდამცავის ქმედება, მის მიმართ შესაძლო დარღვევებზე მიაწოდოს სათანადო ინფორმაცია გენერალურ ინსპექციასა თუ სხვა უწყებებს. იმავდროულად, თუკი პირს არ აქვს ნათელი აღქმა, რომ მის უფლებამოსილებას სამართალდამცავი ზღუდავს, შესაძლებელია, ადგილი ჰქონდეს წინააღმდეგობას და პოლიციელის მოთხოვნისადმი დაუმორჩილებლობას, რაც პოლიციელს უკვე აძლევს პირის დაკავების და მის მიმართ დამატებითი სახდელის დაკისრების საფუძველს.

ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოს არაერთხელ უმსჯელია სამართალდამცავის ვალდებულებაზე, მოახდინოს თვითიდენტიფიცირება, რათა მოქალაქეს შეეძინას წარმოდგენა, რომ მის უფლებაში ჩარევა ხდება სათანადო სუბიექტის მხრიდან. საქმეზე

58 „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-18 მუხლის მე-3 პუნქტი.

59 საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს წერილის (№01701189486) თანახმად, პრევენციულ ღონისძიებებს ახორციელებენ შინაგან საქმეთა სამინისტროში შემავალი შემდეგი სამსახურები: ცენტრალური კრიმინალური პოლიციის დეპარტამენტი, განსაკუთრებულ დავალებათა დეპარტამენტი, მილსადენების დაცვის დეპარტამენტი, ობიექტების დაცვის დეპარტამენტი, მიგრაციის დეპარტამენტი, გენერალური ინსპექცია, საპატრულო პოლიციის დეპარტამენტი, სამინისტროს ტერიტორიული ორგანოები, სსიპ – დაცვის პოლიციის დეპარტამენტი, სამინისტროს მმართველობის სფეროში შემავალი საქვეუწყებო დაწესებულება – საქართველოს სასაზღვრო პოლიცია.

მამადოვი აზერბაიჯანის წინააღმდეგ სასამართლომ დაადგინა კონვენციის მე-5 მუხლის დარღვევა და მიუთითა, რომ პოლიცია მოქმედებდა კეთილსინდისიერების პრინციპის უგულვებლყოფით და თვითნებურად, როდესაც მოქალაქე დააკავა იმ საფუძვლით, რომ იგი არ ემორჩილებოდა მათ კანონიერ მოთხოვნას. სასამართლომ არგუმენტაცია ემყარებოდა იმ გარემოებას, რომ სამართალდამცავებს მოქალაქისთვის არ განუმარტავთ თავიანთი ვინაობა და უფლებამოსილება, მათი მოთხოვნის კანონიერება და საფუძვლები და აღნიშნულ მოთხოვნაზე დაუმორჩილებლობა რეალურად იყო არა მიზეზი, არამედ საბაბი პირის დაკავებისთვის.⁶⁰

2.3. ღონისძიების განხორციელების საფუძვლების განმარტება

იმისათვის, რომ პოლიციის მხრიდან უფლებამოსილების თვითნებურად და უკანონოდ გამოყენების რისკი მინიმუმამდე იყოს დაყვანილი, მნიშვნელოვანია, სამართალდამცავს ჰქონდეს ვალდებულება, განუმარტოს კონკრეტული პრევენციული ღონისძიების ადრესატებს გარემოებები და საფუძვლები, რომელზე დაყრდნობითაც მიიღო უფლებაში ჩარევის გადაწყვეტილება.

„პოლიციის შესახებ“ კანონი თერთმეტი პრევენციული ღონისძიებიდან მხოლოდ ორ შემთხვევაში განსაზღვრავს სამართალდამცავის ვალდებულებას, ღონისძიების ადრესატს განუმარტოს საფუძვლები და გარემოებები, რომელზე დაყრდნობითაც ხდება პირის უფლებებში ჩარევა.

კანონის მე-19 მუხლის თანახმად, რომელიც აწესრიგებს საპოლიციო გამოკითხვის წესებსა და პროცედურებს, პირს უნდა განემარტოს ღონისძიების განხორციელების საფუძველი, თუ ეს ხელს არ უშლის პოლიციას, შეასრულოს ამ კანონით დაკისრებული ფუნქციები. ცხადია, მოქალაქეების გამოკითხვისას სამართალდამცავისთვის აღნიშნული ვალდებულების დაკისრება პოზიტიურ შეფასებას იმსახურებს, თუმცა აქაც უნდა აღინიშნოს, რომ პოლიციას მეტად ზოგადი საფუძვლით შეუძლია მისი შესრულებისგან თავის არიდება – საპოლიციო ფუნქციების შესრულებაზე მითითებით. კანონის 21-ე მუხლი კი, რომელიც აწესრიგებს გასაუბრების მიზნით პირის მიწვევას პოლიციის დაწესებულებაში, იმპერატიულად განსაზღვრავს, რომ მიწვევაზე შეტყობინებისას პირს უნდა განემარტოს მიწვევის საფუძველი. აღნიშნული ჩანაწერი უფრო მყარი გარანტიით აღჭურავს მოქალაქეს და ნაკლებ შესაძლებლობას უტოვებს სამართალდამცავებს თვითნებობისთვის.

რაც შეეხება დანარჩენ საპოლიციო პრევენციულ ღონისძიებებს, მის ადრესატებს არ აქვთ შესაძლებლობა, მიიღონ განმარტება, თუ რის საფუძველზე ტარდება კონკრეტული ღონისძიება მათ მიმართ და, შესაბამისად, რა გარემოებაზე დაყრდნობით ილახება

60 Gafgaz Mammadov v. Azerbaijan, 60259/11 §62, 103-108.

მათი თავისუფლებისა თუ პირადი ცხოვრების უფლებები. ცხადია, ყველა საპოლიციო ღონისძიება (მაგალითად, ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობა) აუცილებლად არ გულისხმობს მოქალაქისა და სამართალდამცავის უშუალო შემხებლობას და მათი მთავარი არსი სწორედ ფარულობაა, რა დროსაც შესაძლებელია, პოლიციას არ ჰქონდეს ამგვარი შეტყობინების ვალდებულება, მაგრამ „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონი ითვალისწინებს არაერთ ისეთ ღონისძიებას, რომელიც პირდაპირ გულისხმობს პოლიციის მიერ პირთა უფლებებში ინტენსიურ ჩარევას, მათ შორის თავისუფლებისა და პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის დარღვევას და აქ აუცილებელია, მოქალაქეებს მიენოღებოდეთ ინფორმაცია, რა გარემოება გახდა მათ უფლებაში ჩარევის საფუძველი.

პრევენციული ღონისძიების საფუძვლის მოქალაქისადმი განმარტება მნიშვნელოვანია პოლიციელის მიმართ ნდობის გაძლიერებისთვის და იმისთვის, რომ მოქალაქემ წინააღმდეგობა არ გაუწიოს პოლიციას, რასაც შესაძლოა, მის მიმართ კიდევ უფრო მკაცრი საპოლიციო მექანიზმების გამოყენება მოჰყვეს.

აღნიშნული პრობლემა კიდევ უფრო მწვავედ დგას იმ პირობებში, როდესაც სხვადასხვა საპოლიციო ღონისძიება მეტად ემსგავსება ერთმანეთს და მოქალაქეებს არ აქვთ იმის ცოდნა და კვალიფიკაცია, რომ ისინი განასხვავოს ერთმანეთისგან და, შესაბამისად, ისარგებლოს მისთვის მინიჭებული უფლებებით. ასეთ ვითარებაში, პოლიციას შეუძლია ერთი ღონისძიების ფარგლებში მოაქციოს სხვა საპოლიციო ღონისძიებაც, მაგალითად, ზედაპირული შემოწმებისა და დათვალიერების დროს – პირის საპოლიციო წესით გამოკითხვა და ამგვარად მიიღოს მისგან ინფორმაცია. მით უმეტეს, ზედაპირული შემოწმებისა და დათვალიერების დროს (ისევე, როგორც რეიდისას) მოქალაქეებს ფაქტობრივად შეზღუდული აქვთ გადაადგილების თავისუფლება და ისინი პოლიციის ეფექტიანი კონტროლის ქვეშ იმყოფებიან.

2.4. პრევენციული ღონისძიების სავალდებულო დოკუმენტირება

„პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონი მხოლოდ სამ შემთხვევაში ითვალისწინებს სამართალდამცავის მიერ სავალდებულო ოქმის შედგენას – პირის იდენტიფიკაციის დროს, მისი გასაუბრებაზე მიწვევისას და ზედაპირული შემოწმებისა და დათვალიერებისას. დანარჩენ შემთხვევებში სამართალდამცავებს არ აქვთ ვალდებულება, შეადგინონ ფორმალური დოკუმენტი, სადაც აღწერილი იქნება კონკრეტული ღონისძიების საფუძვლები, მისი განხორციელების დრო და ადგილი, მსვლელობა და ღონისძიების ადრესატის შენიშვნები.

ოქმის შედგენის ვალდებულება მნიშვნელოვნად ამცირებს სამართალდამცავთა მხრიდან თვითნებობის რისკს, რადგან ის მინიმალურად მაინც უზრუნველყოფს პოლიცი-

ელის ქმედების გამჭვირვალობასა და დასაბუთებულობას. იმავდროულად, ღონისძიებების ადრესატი უფრო მეტად არის ინფორმირებული მის მიმართ განხორციელებული პროცედურის შესახებ და თუკი გაუჩნდება პოლიციელის ქმედების გასაჩივრების სურვილი, ასეთ ვითარებაში ოქმს შესაძლოა, გადამწყვეტი მნიშვნელობა ჰქონდეს მისი პოზიციის დასადასტურებლად. ოქმის შედგენის ვალდებულება ხელს უწყობს პოლიციის მხრიდან სამართლიანი გადაწყვეტილებების მიღებას და, შესაბამისად, მისი ნდობის ზრდას საზოგადოებაში.⁶¹

როგორც აღინიშნა, პოლიციას მხოლოდ სამ შემთხვევაში აქვს ოქმის შედგენის ვალდებულება და ამ მხრივ უყურადღებოდ არის დარჩენილი ისეთი მნიშვნელოვანი ღონისძიებები, როგორებიცაა: პირის გამოკითხვა, სპეციალური საპოლიციო კონტროლი და სხვა. იმავდროულად, იმ შემთხვევებშიც, როცა პოლიციას ოქმის შედგენის ვალდებულება აქვს, კანონი არაფერს ამბობს, თუ როდის უნდა შედგეს ოქმი – ღონისძიების დაწყებამდე, მისი მსვლელობისას თუ მას შემდეგ, რაც დასრულდება. კანონში აგრეთვე არსად არ არის მითითებული, უნდა გადაეცეს თუ არა ოქმის ასლი ღონისძიების ადრესატს ავტომატურად, მხოლოდ ადრესატის მოთხოვნის დროს ხდება ოქმის ასლის გადაცემა, თუ ღონისძიების ადრესატს საერთოდ არ აქვს ასლების მიღების შესაძლებლობა.

საპოლიციო ღონისძიებების დოკუმენტირების ერთ-ერთ ეფექტიან საშუალებად შეიძლება ჩაითვალოს სამხრე კამერები, თუმცა კანონმდებლობა მხოლოდ სპეციალური საპოლიციო კონტროლის (იმავე რეიდის) შემთხვევაში ითვალისწინებს პოლიციის მხრიდან სამხრე კამერის გამოყენების ვალდებულებას.⁶²

იმავდროულად, პრევენციული ღონისძიებების (მათ შორის, სპეციალური საპოლიციო კონტროლის) განმახორციელებელი ყველა უწყება არ არის აღჭურვილი სამხრე ვიდეოგადამღები ტექნიკით და ამ შემთხვევაში ბუნდოვანია, როგორ ასრულებენ ასეთი სამსახურების თანამშრომლები კანონით მათთვის დაკისრებულ ვალდებულებას. აგრეთვე, არ არსებობს ვიდეოგადამღები ტექნიკით სარგებლობის საერთო წესები/მეთოდოლოგია, ამ გზით მიღებული ინფორმაციის დამუშავების პროცედურები, მათზე გარეშე პირთა (მათ შორის, საპოლიციო ღონისძიების ადრესატთა) წვდომის ფარგლები და ა.შ.

საპოლიციო საქმიანობის დოკუმენტირებასთან დაკავშირებით არსებული საკანონმდებლო ხარვეზები და ბუნდოვანება მნიშვნელოვნად ზრდის პოლიციის მხრიდან უფლებების თვითნებურად და დაუსაბუთებლად შეზღუდვის რისკს. იმ ფონზე, როცა საპოლიციო პრევენციული ღონისძიებების დროს ხშირად მოქალაქე მართლა რამდენიმე სამართალდამცავის პირისპირ, აუცილებელია, მისთვის მინიჭებული თითოეული გარანტია იმდე-

61 Stop watch, "Carry on Recording", Why police stops should still be recorded, გვ.3, [ხელმისაწვდომია: <http://www.stop-watch.org/uploads/documents/WhyRecordingsStillImportantBriefing.pdf>, წვდომის თარიღი: 12.09.2017]

62 „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონის 24-ე მუხლის მე-5 პუნქტი.

ნად მკაფიოდ იყოს კანონით განწერილი, რომ მისით სარგებლობა რეალურად შეეძლოს მოქალაქეს.

სამართალდამცავის საქმიანობის სწორი დოკუმენტირება მნიშვნელოვანია ზემდგომის მიერ თავის დაქვემდებარებულ თანამშრომლებზე ეფექტიანი ზედამხედველობის განსახორციელებლად. დიდ ბრიტანეთში ზედამხედველი ოფიცერი ვალდებულია, მუდმივად აკონტროლოს თავის დაქვემდებარებაში მყოფი თანამშრომლის მიერ შეჩერებისა და დაყოვნების ღონისძიებების შესაბამისობა კანონთან. კონტროლი შეიძლება განხორციელდეს უშუალო მეთვალყურეობის, ოქმების გამოკვლევით ან ოფიცრის გამოკითხვის მეშვეობით.⁶³

რაც შეეხება აშშ-ს, მაგალითად ნიუ-იორკისა და ფილადელფიის შტატის პოლიციის თანამშრომლები ვალდებული არიან, შეჩერებისა და ზედაპირული დათვალიერების შესახებ შეავსონ სპეციალური ფორმა (ფორმა N75-80a), რომლის მიზანიცაა ჩატარებული ღონისძიებების რაოდენობის აღწერა, აგრეთვე, პოლიციის თანამშრომლების დახმარება, რათა მათ უკეთ განსაზღვრონ, როდის არსებობს საფუძვლიანი ეჭვი შესაბამისი მოქმედებისთვის და როდის არა.

კალიფორნიის ნორმატიული აქტი Racial and Identity Profiling Act of 2015 (RIPA 2015) ითვალისწინებს სამართალდამცავების მიერ ჩატარებული შეჩერებისა და დათვალიერების მონიტორინგის მექანიზმს. კერძოდ, პოლიციის ოფიცრის მხრიდან ვითარების სუბიექტური და თვითნებური შეფასების თავიდან ასაცილებლად, ზემოაღნიშნული აქტი ჩამოთვლის შემდეგ გარემოებებს, რომლებიც აუცილებლად უნდა აღინეროს თითოეული დაყოვნების/გამოკითხვის განხორციელებისას, ხსენებულ რისკებზე დაკვირვებისა და შესაბამისი რეაგირებისთვის:

- თარიღი, დრო და ადგილი დაყოვნება-გამოკითხვისა;
- დაყოვნების მიზეზი;
- დაყოვნების შედეგი, როგორიცაა უმოქმედობა, გაფრთხილება, კანონმდებლობის/მართლწინააღმდეგობის შესახებ კანონიდან ციტირება, ქონების ჩამორთმევა ან დაკავება;
- გაფრთხილების ან კანონის ციტირებისას შესაბამისი გაფრთხილება ან მართლწინააღმდეგო ქმედება;
- დაკავების შემთხვევაში, დანაშაული, რომელიც საფუძვლად დაედო მას;
- სუბიექტის რასობრივი, ეთნიკური, სქესობრივი მახასიათებელი ან საშუალო ასაკი.

63 A Revised Code of Practice for the exercise by: Police Officers of Statutory Powers of stop and search Police Officers and Police Staff of requirements to record public encounters, § 5.

დაყოვნების/გამოკითხვის დროს სამართალდამცავის ქმედებები:

- ითხოვა თუ არა სუბიექტისგან თანხმობა;
- განახორციელა თუ არა საკუთრების ძებნა სამართალდამცავმა, თუ კი, რა იყო ამის საფუძველი და რა სახის მტკიცებულება ან კონტრაბანდა აღმოაჩინა;
- ჩამოართვა თუ არა საკუთრება სამართალდამცავმა და რა სახის საკუთრება იყო.

2.5. უფლებების განმარტება

როგორც აღინიშნა, საპოლიციო პრევენციული ღონისძიებების ადრესატები რიგ შემთხვევებში არ სარგებლობენ დაცვის საკმარისი გარანტიებით და ბუნებრივია, რომ კანონი ყველა შემთხვევაში არ ითვალისწინებს ღონისძიების ადრესატებისთვის უფლებების განმარტების ვალდებულებას. შეიძლება ითქვას, რომ „პოლიციის შესახებ“ კანონში გამონაკლისს წარმოადგენს მითითება სამართალდამცავების ვალდებულებაზე, განუმარტონ მოქალაქეებს პრევენციული ღონისძიების საფუძველი (როგორც აღინიშნა, ასეთი ვალდებულება მხოლოდ ზედაპირული შემოწმებისა და პირის გასაუბრების მიზნით მიწვევის დროს არსებობს). პირის მიწვევის დროს პოლიცია აგრეთვე ვალდებულია, მისაწვევ პირს განუმარტოს, რომ პოლიციაში გამოცხადება და პოლიციის დატოვება ნებაყოფლობითია.⁶⁴

პოლიციელი მხოლოდ ორ შემთხვევაშია ვალდებული, მოქალაქეს განუმარტოს პრევენციული ღონისძიების გასაჩივრების უფლება.

ამგვარი ვალდებულება სამართალდამცავს ზედაპირული შემოწმებისა და დათვალიერების და სპეციალური შემოწმებისა და დათვალიერების დროს აქვს.⁶⁵ თუმცა კანონი არ აკონკრეტებს, მოქალაქეს ზოგადად უნდა განემარტოს, რომ აქვს ღონისძიების გასაჩივრების უფლება, თუ აგრეთვე უნდა მიეწოდოს ინფორმაცია, რომელ უწყებასა და რა ვადაში შეუძლია პოლიციელის ქმედების გასაჩივრება. მოქალაქეებს არ აქვთ თავიანთ უფლებებზე განმარტების მიღების შესაძლებლობა ისეთ ინტენსიურ ღონისძიებებზე, როგორებიცაა: სპეციალური საპოლიციო კონტროლი, პირის გამოკითხვა, იდენტიფიცირება (რომელიც, თავის მხრივ, გულისხმობს სხვადასხვა ტექნიკური საშუალებით პირის მონაცემების დამუშავებას) და სხვა.

ცხადია, სამართალდამცავების თვითნებობისგან დაცვის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ბერკეტი მათი ქმედების გასაჩივრებაა (მათ შორის, სასამართლო წესით), თუმცა, როგორც წინა თავებში აღინიშნა, „პოლიციის შესახებ“ კანონი საწყისი ეტაპიდანვე არასაკ-

64 „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონის 21-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

65 იქვე, კანონის 22-ე მუხლის მე-7 პუნქტი და 23-ე მუხლის მე-7 პუნქტი.

მარისი დაცვის გარანტიებით აღჭურავს მოქალაქეებს, იქნება ეს ღონისძიების თაობაზე სავალდებულო ოქმების შედგენისა და ოქმის ასლების მოქალაქეებისათვის გადაცემის ვალდებულების არარსებობა, ღონისძიების ადრესატებისთვის არასაკმარისი ინფორმაციის მიწოდება, თუ ვინ ახორციელებს კონკრეტულ ქმედებას (თანამშრომლის სახელი და გვარი, თანამდებობა), აგრეთვე მისი განხორციელების საფუძვლებისა და პირის უფლებების მხოლოდ გამონაკლის შემთხვევებში განმარტება, მთლიანობაში არაეფექტიანს ხდის მათ შორის გასაჩივრების მექანიზმსაც, რადგან მოქალაქე მოკლებულია რეალურ შესაძლებლობებს, პოლიციასთან ინტერაქციისას მიიღოს საკმარისი ინფორმაცია თავის უფლებებზე, მოსთხოვოს პოლიციას მისთვის დაკისრებული ვალდებულებების შესრულება და ამტკიცოს შესაბამისი უწყების წინაშე, რომ მისი უფლებები დაირღვა საპოლიციო პრევენციული ღონისძიების დროს.

თავი 3.

დასკვნა და რეკომენდაციები

პრევენციული საპოლიციო ღონისძიებების ანალიზი მიუთითებს, რომ მათი ჩატარების საფუძვლები ზოგადი და აბსტრაქტულია, რაც გაუმართლებლად ფართო დისკრეციას ანიჭებს პოლიციას და არაგონივრულად აფართოებს პოლიციისა და მოქალაქის ურთიერთობის ფარგლებს, ასევე ზრდის საპოლიციო კონტროლის ხარისხს. მაღალი ინტენსივობის მქონე საპოლიციო ღონისძიებების არსებობა დაბალანსებული არ არის სათანადო უფლებრივი გარანტიებით. საპოლიციო ღონისძიების ადრესატი, როგორც წესი, გამონაკლის შემთხვევებში სარგებლობს უფლებების განმარტების, საპოლიციო მოქმედების დოკუმენტირების, პოლიციის მხრიდან თავის წარდგენის მოთხოვნის შესაძლებლობებით. უფლებრივი გარანტიების სიმცირე კიდევ უფრო ზრდის საპოლიციო პრევენციის ფარგლებში პოლიციის მხრიდან თვითნებობის რისკს.

დაბალანსებული, ჰუმანური და თვითნებობისგან დაცული საპოლიციო პრევენციული სისტემის შექმნისთვის მნიშვნელოვანია:

- საპოლიციო პრევენციული ღონისძიებების საფუძვლები განსაზღვრული უნდა იყოს კონკრეტულად, რა დროსაც არ იარსებებს ნორმათა თვითნებურად განმარტების რისკი და უფლების შეზღუდვა იქნება კანონით განსაზღვრული ლეგიტიმური მიზნის პროპორციული;
- სპეციალური საპოლიციო კონტროლის საფუძვლად უნდა განისაზღვროს საგამონაკლისო ვითარებები, კერძოდ, განსაკუთრებული საზოგადოებრივი საშიშროების მატარებელი დანაშაულის შესახებ ინფორმაცია, ან არაორდინარული კრიმინოგენური ვითარების არსებობა;
- პრევენციული ღონისძიებების განხორციელება შეუძლებელი უნდა იყოს ისეთი საფუძვლებით, რომლებიც რეალურად უკავშირდება დანაშაულის ჩადენას და სისხლის სამართლის გამოძიებას. საპოლიციო პრევენცია დისტანცირებული უნდა იყოს გამოძიებისგან და განსხვავებული მიზნების მიღწევას უნდა ისახავდეს;
- სამართალდამცავებს პრევენციული ღონისძიების დაწყებამდე უნდა ჰქონდეთ აბსოლუტური ვალდებულება, გაეცნონ მოქალაქეებს, წარუდგინონ მათ თავიანთი ვინაობა, თანამდებობა და უფლებამოსილება;

- გამონაკლისი შემთხვევების გარდა, პოლიციას უნდა ჰქონდეს ვალდებულება, პრევენციული ღონისძიების ადრესატს განუმარტოს ღონისძიების საფუძვლები და ის კონკრეტული ობიექტური გარემოებები, რომლებზე დაყრდნობითაც ხდება მოქალაქის უფლების შეზღუდვა;
- სამართალდამცავებს უნდა ჰქონდეთ ვალდებულება, სხვადასხვა ფორმით აწარმოონ საპოლიციო პრევენციული ღონისძიების დოკუმენტირება. იმავდროულად, კონკრეტულ ღონისძიებაზე შედგენილი ოქმის ასლი ავტომატურ რეჟიმში უნდა გადაეცემოდეს მის ადრესატს, დამატებითი მოთხოვნების თუ პროცედურების (მათ შორის, პირის განყოფილებაში გადაყვანის) გარეშე;
- შინაგან საქმეთა სამინისტროში შემავალი ყველა იმ დანაყოფის თანამშრომელი, რომელთაც საპოლიციო პრევენციული ღონისძიების ფარგლებში უნევთ მოქალაქეებთან პირდაპირი და უშუალო კონტაქტი, აღჭურვილნი უნდა იყვნენ სამხრე ვიდეოკამერით, რომელზეც სავალდებულო იქნება განხორციელებული პრევენციული ღონისძიების აღბეჭდვა. იმავდროულად, უნდა შემუშავდეს აღნიშნული ტექნიკური შესაძლებლობის ერთიანი გამოყენების წესები და სტანდარტები;
- მოქალაქეს უნდა მიენოებოდეს სრულყოფილი ინფორმაცია, მის მიმართ გატარებული პრევენციული ღონისძიების გასაჩივრების უფლების შესახებ, აგრეთვე დეტალები, თუ რა ვადაში და რომელ უწყებაში საჩივრდება კონკრეტული ღონისძიება.
- უნდა შეიქმნას საპოლიციო პრევენციული საქმიანობის შიდა მონიტორინგის სისტემა და ასევე სრულყოფილი სტატისტიკის დამუშავების წესი.

III ნაწილი

თავი 1.

საპოლიციო საქმიანობაზე ზედამხედველობის პრინციპები

დემოკრატიული პოლიციის ფუნდამენტური პრინციპები, ანგარიშვალდებულება და გამჭვირვალობა მოითხოვს, რომ პოლიცია ღია იყოს თავის ქმედებებზე ზედამხედველობის განსახორციელებლად.⁶⁶ ანგარიშვალდებულება გულისხმობს შიდა და გარე კონტროლის სისტემის არსებობას, რომელიც უზრუნველყოფს პოლიციის მიერ თავისი უფლებამოსილების უმაღლესი სტანდარტების შესაბამისად განხორციელებას და პასუხისმგებლობის დაკისრებას ფუნქციების არაჯეროვნად შესრულებისათვის. საზედამხედველო სისტემის მიზანს უნდა წარმოადგენდეს პოლიციის მიერ უფლებამოსილებების არასათანადოდ გამოყენებისა და პოლიციის მიმართ პოლიტიკური ძალების არასათანადო კონტროლის პრევენცია და, რაც ყველაზე მნიშვნელოვანია, საზოგადოების ნდობის გაზრდა და პოლიციის კანონიერების გამყარება. ანგარიშვალდებულებული პოლიცია ნიშნავს იმას, რომ პოლიცია სთანხმდება თავისი ქმედებებისა და გადაწყვეტილებების თაობაზე კითხვების დასმის შესაძლებლობას და იღებს იმ შედეგებს, რაც შეიძლება მოჰყვეს მის მიერ სამართალდარღვევის ან დანაშაულის ჩადენის დადასტურებას.⁶⁷

პოლიციის ეთიკის ევროპული კოდექსის თანახმად, პოლიცია ანგარიშვალდებულებული უნდა იყოს სახელმწიფოს, მოქალაქეებისა და მათი წარმომადგენლების წინაშე, საპოლიციო საქმიანობაზე სახელმწიფო კონტროლი კი უნდა გადანაწილდეს საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სასამართლო ხელისუფლებას შორის. სახელმწიფო უწყებებმა უნდა უზრუნველყონ ეფექტიანი და მიუკერძოებელი პროცედურები პოლიციის წინააღმდეგ მიმართული საჩივრებისა თუ განცხადებების განხილვისათვის.⁶⁸

ბოლო წლებში შინაგან საქმეთა სამინისტროში გატარებული რიგი ინსტიტუციური რეფორმების მიუხედავად, კვლავაც მოუგვარებელი რჩება არაერთი სისტემური თუ საზოგადოებისთვის განსაკუთრებული მნიშვნელობის საკითხი. სამართალდამცავი სისტემის წარმომადგენელთა მხრიდან ჩადენილი შესაძლო დანაშაულის/გადაცდომის ფაქტებზე ადეკვატური და ეფექტიანი რეაგირება კვლავაც უმნიშვნელოვანეს პრობლემას წარმოადგენს.

66 OSCE, Good Practices in Building Police-Public Partnerships, გვ. 24, [ხელმისაწვდომია: <http://www.osce.org/secretariat/32547?download=true>, წვდომის თარიღი 08.09.2017]

67 UNODC, Handbook on police accountability, oversight and integrity, გვ.9 [ხელმისაწვდომია: <http://www.unodc.org/>, წვდომის თარიღი 08.09.2017]

68 European Code of Police ethics, Recommendation Rec(2001)10 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 19 September 2001 and explanatory memorandum, §61 [ხელმისაწვდომია: <https://polis.osce.org/node/4711>, წვდომის თარიღი: 08.09.2017]

„პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, პირს, რომელიც მიიჩნევს, რომ პოლიციელის ქმედებით დაირღვა მისი უფლებები და თავისუფლებები, უფლება აქვს, საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით გაასაჩივროს ეს ქმედება ზემდგომ თანამდებობის პირთან, პროკურატურაში ან სასამართლოში.⁶⁹

რაც შეეხება პრევენციული ღონისძიებების გასაჩივრების კონკრეტულ წესს, კანონმდებლობის თანახმად, ღონისძიება, რომელიც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ან ადმინისტრაციული რეალაქტის ფორმით განხორციელდა, საჩივრდება საქართველოს ადმინისტრაციული კანონმდებლობით დადგენილი წესით, ღონისძიების განმახორციელებელ ადმინისტრაციულ ორგანოში, თუ ამ ორგანოში არსებობს ღონისძიების განმახორციელებელი თანამდებობის პირის ზემდგომი თანამდებობის პირი. ხელმძღვანელი თანამდებობის პირის საპოლიციო ღონისძიება კი, საჩივრდება ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოში. საჩივართან დაკავშირებით მიღებული გადაწყვეტილება ექვემდებარება საქართველოს საერთო სასამართლოების მიერ ადმინისტრაციული სამართალწარმოების წესით განხილვას.⁷⁰

პოლიციის შესახებ კანონი ადგენს ასევე პოლიციელსა და სამინისტროს სხვა მოსამსახურეებ შიდა კონტროლის მექანიზმს და აღნიშნულ უფლებამოსილებას შინაგან საქმეთა სამინისტროს გენერალურ ინსპექციას ანიჭებს.⁷¹

ზემოხსენებულიდან გამომდინარე, შსს-ს მოსამსახურის მიერ განხორციელებულ პრევენციულ ღონისძიებაზე ზედამხედველობის რამდენიმე ფორმა არსებობს: ადმინისტრაციული ზედამხედველობა, რომელიც მოიცავს ადმინისტრაციულ საჩივარსა და ადმინისტრაციულ სამართალწარმოებას საერთო სასამართლოების სისტემაში და შინაგან საქმეთა სამინისტროს გენერალური ინსპექციის მიერ მოსამსახურეთა შიდა კონტროლი.

წინამდებარე თავის მიზანია, საერთაშორისო რეკომენდაციების, არსებული საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე აქტების, საჯარო ინფორმაციისა და კონკრეტული საქმეების⁷² ანალიზის საფუძველზე შეაფასოს პრევენციული ღონისძიებების ზედამხედველობისა და კონტროლის მექანიზმები.

69 „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 56.

70 იქვე, მუხლი 56.

71 იქვე, მუხლი 57.

72 მოქალაქეთა მიმართვის საფუძველზე, EMC-იმ 3 საქმესთან დაკავშირებით წერილობითი განცხადებით მიმართა შს სამინისტროს გენერალურ ინსპექციას, ასევე ერთ-ერთ საქმეში მოქალაქის შეჩერება-გამოკითხვის თაობაზე წერილობითი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემა მოითხოვა.

თავი 2.

ადმინისტრაციული ზედამხედველობა

საქართველომ პოლიციის შესახებ ახალი კანონის მიღებითა და პოლიციის პრევენციული ფუნქციების გაზრდით, დანაშაულის პრევენციაზე პასუხისმგებლობის დიდი ნაწილი სწორედ პოლიციას დააკისრა და აღტურვა მბოჭავი, რეპრესიული ხასიათის უფლებამოსილებებით, რომელთა განხორციელებისას პოლიციას პირის ძირითად უფლებებსა და თავისუფლებებში უხეში ჩარევის უფლებამოსილება ენიჭება. ამის გათვალისწინებით, კრიტიკულად მნიშვნელოვანია პრევენციული ღონისძიებების გასაჩივრების ეფექტიანი, ნათელი და ხელმისაწვდომი წესის დადგენა.

მიუხედავად იმისა, რომ ანგარიშვალდებულების პრინციპი მოიცავს არამხოლოდ საჩივრების/განცხადებების განხილვის სისტემას, ეფექტიანი მექანიზმი, რომელიც სარგებლობს საზოგადოების ნდობით, წარმოადგენს ანგარიშვალდებულების მაღალი სტანდარტების მნიშვნელოვან ინდიკატორს და ეხმარება პოლიციას, აღიდგინოს ან გაზარდოს საზოგადოებრივი ნდობის მაჩვენებელი.⁷³

2.1. ადმინისტრაციული საჩივარი

სამართლებრივი სახელმწიფოს ძირითადი მახასიათებელია ის, რომ დაინტერესებულ მხარეს შესაძლებლობა ეძლევა, მოითხოვოს გადაწყვეტილების გადასინჯვა.

სასამართლოსთვის სარჩელით მიმართვამდე კანონმდებლობა პირს ზემდგომ თანამდებობის პირთან ერთჯერადი საჩივრის წარდგენას ავალდებულებს. ადმინისტრაციული საჩივრის განხილვის წესი მოცემულია ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსში, რომლის მიხედვითაც, საჩივრის განმხილველი ორგანო ვალდებულია, სრულყოფილად გამოიკვლიოს მომჩივნის მოთხოვნა, მოაწყოს ზეპირი განხილვა და უზრუნველყოს მასში საჩივრის ავტორის მონაწილეობა.

ადმინისტრაციულ საჩივარს სამი ძირითადი ფუნქცია აქვს: 1. ადმინისტრაციული საჩივარი, როგორც უფლების დაცვის საშუალება; 2. ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ თვითკონტროლის შესაძლებლობა; 3. სასამართლოების განტვირთვა. ადმინისტრაციულ საჩივარს სარჩელთან მიმართებით ის უპირატესობა აქვს, რომ საჩივარზე ადმინისტრაციული წარმოების ფარგლებში მოწმდება გადაწყვეტილების კანონიერებასთან ერთად მისი მიზანშეწონილობაც.⁷⁴

73 UNODC, Handbook on police accountability, oversight and integrity, გვ.43 [ხელმისაწვდომია: <http://www.unodc.org/>, წვდომის თარიღი: 08.09.2017]

74 პაატა ტურავა, ნათია წვეპლაძე, ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, გვ. 123.

EMC-ის მიერ, შინაგან საქმეთა სამინისტროში წარდგენილი ადმინისტრაციული საჩივრების განხილვის ზოგადი პრაქტიკიდან გამომდინარე, შეიძლება ითქვას, რომ შინაგან საქმეთა სამინისტროში საჩივრის განხილვა ფორმალურად წარმოადგენს, მიუხედავად საჩივრის წარდგენისას ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილეობის შესახებ მოთხოვნის დაყენებისა, უმეტეს შემთხვევაში ზეპირი სხდომა არ იმართება.

აქვე საყურადღებოა, რომ სამინისტროს ვებგვერდზე არსებობს საჯარო ინფორმაციის გვერდი, თუმცა მასზე არ არის განთავსებული მთავრობის დადგენილების დანართით გათვალისწინებული შემდეგი ინფორმაცია:⁷⁵

- სამინისტროს ყველა სტრუქტურული ერთეულის/ტერიტორიული ორგანოს ხელმძღვანელების (საჯარო სამართლის იურიდიული პირების შემთხვევაში – მათი ხელმძღვანელებისა და მოადგილეების) შესახებ ინფორმაცია: სახელი, გვარი, ფოტოსურათი, ბიოგრაფიული მონაცემები;
- ყველა სტრუქტურული ერთეულის/ტერიტორიული ორგანოს მისამართი, ელექტრონული ფოსტის მისამართი და ტელეფონის ნომერი. ვებგვერდზე არ არის განთავსებული, აგრეთვე, ისეთი საზოგადოებრივი ინტერესის შემცველი ინფორმაცია, როგორცაა საპატრულო პოლიციის ოფისების ადგილმდებარეობა – „საჯირო ინფორმაციის“ გრაფაში გამოყოფილია ადგილი რუკისთვის, თუმცა მასზე შესაბამისი ინფორმაცია დატანილი არ არის;⁷⁶

შესაბამისად, საჩივრის წარდგენის სურვილის მქონე პირისათვის შესაძლოა, პრაქტიკულ სირთულეს წარმოადგენდეს ადმინისტრაციული საჩივრის განხილველი უფლებამოსილი პირის იდენტიფიცირება და საჩივრის შესაბამის მისამართზე წარდგენა. ეს რისკი გაცილებით მაღალია პრევენციული უფლებამოსილების საფუძველზე განხორციელებული ღონისძიებების გასაჩივრებისას, როდესაც პოლიციელსა და პირს შორის შესაძლოა მხოლოდ ზეპირი კონტაქტი შედგეს, ამ დროს კი პირისათვის უცნობია, თუ რომელი სტრუქტურული ერთეულის დაქვემდებარებაში იმყოფება პოლიციელი და ვინ არის მისი უშუალო უფროსი.

ამ შემთხვევაში შესაძლოა გამოსავალს წარმოადგენდეს ადმინისტრაციული საჩივრის შინაგან საქმეთა მინისტრის სახელზე წარდგენა, მაგრამ ამას საჩივრის განხილვის პროცესის გაჭინურება შეიძლება მოჰყვეს შედეგად, რადგან საჩივრის გადაგზავნას და შესაბამის სტრუქტურულ ერთეულზე დაწერას დამატებითი დრო სჭირდება, საჩივრის განხილვის ვადის ათვლა კი უფლებამოსილი პირის მიერ მისი ჩაბარებიდან დაიწყება.

75 იხ. <http://police.ge/ge/contact-us>, [მონაცემები შეფასებულია 08.09.2017 მდგომარეობით]

76 EMC, TI, შინაგან საქმეთა სამინისტროს გამჭვირვალობის ხარისხის შეფასება, გვ.22 [ხელშისაწვდომია: <https://emc.org.ge/2017/04/25/emc-255/>, წვდომის თარიღი: 08.09.2017]

საყურადღებოა, შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიერ EMC-სათვის მიწოდებული საჯარო ინფორმაცია, რომლის მიხედვითაც, შსს იურიდიულ დეპარტამენტსა და შსს ქ. თბილისის პოლიციის დეპარტამენტს 2013 წლიდან 2017 წლის მაისის ჩათვლით წარმოებაში არ ჰქონიათ პოლიციის პრევენციული ღონისძიებების თაობაზე ადმინისტრაციული საჩივარი, რაც შეეხება შსს საპატრულო პოლიციის დეპარტამენტს, სამინისტროს ცნობით, აღნიშნული სტატისტიკური მონაცემების დამუშავებას დეპარტამენტი არ აწარმოებს, მაგრამ მათივე ინფორმაციით, 2016 წლის მეორე კვარტალიდან 2017 მაისის ჩათვლით საპატრულო პოლიციის დეპარტამენტსაც არ განუხილავს პრევენციული უფლებამოსილებების თაობაზე ადმინისტრაციული საჩივარი.⁷⁷ აღნიშნული მონაცემების სისწორეს ეჭვქვეშ აყენებს შინაგან საქმეთა სამინისტროს სხვა წერილი,⁷⁸ რომელშიც მითითებულია, რომ საპოლიციო ღონისძიებებთან დაკავშირებით შინაგან საქმეთა სამინისტროს იურიდიულ დეპარტამენტში 2016 წელს წარდგენილ იქნა 1 ადმინისტრაციული საჩივარი.

2.2. ადმინისტრაციული სარჩელი

„პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონი პრევენციული ღონისძიების სასამართლოს გზით გასაჩივრების წესს უშუალოდ ღონისძიების სამართლებრივ ფორმას უკავშირებს. იქიდან გამომდინარე, რომ ადმინისტრაციული საპროცესო კანონმდებლობა⁷⁹ სამართლებრივი აქტისა თუ ქმედების გათვალისწინებით სარჩელის კონკრეტულ სახეებს განსაზღვრავს, მნიშვნელოვანია იმის დადგენა, პრევენციული უფლებამოსილების განხორციელებისას რა შემთხვევაშია სახეზე ინდივიდუალური ადმინისტრაციული სამართლებრივი აქტი და როდის შეიძლება შეფასდეს პოლიციის მიერ განხორციელებული პრევენციული ღონისძიება რეალაქტად. „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონი ზოგად განმარტებას აკეთებს იმის თაობაზე, რომ პოლიციის პრევენციული საქმიანობა ხორციელდება საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით დადგენილი ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის სამართლებრივი ფორმების – ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტისა და ადმინისტრაციული რეალაქტის – გამოყენებით.

კანონმდებლობა არ მიუთითებს, თუ რომელი ღონისძიება მიიჩნევა ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ სამართლებრივ აქტად და რომელი რეალაქტად. შესაბამისად, პრევენციული ღონისძიების გასაჩივრების სურვილის მქონე პირისათვის ერთმნიშვნელოვნად ნათელი არ არის, თუ რომელი სახის სარჩელი უნდა აღძრას ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში.

77 საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს წერილი № MIA 81701676924.

78 საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს წერილი № MIA 01701189486.

79 საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი, 22-24-ე მუხლები.

საინტერესოა ერთ-ერთი პრევენციული უფლებამოსილების პირის გამოკითხვის სამართლებრივი ბუნება, რომელიც საზოგადოებრივი უსაფრთხოებისა და მართლწესრიგისათვის საფრთხის თავიდან აცილების ან მათი დარღვევის აღკვეთის მიზნით განხორციელებულ ერთ-ერთ პრევენციულ ღონისძიებას წარმოადგენს. პოლიციის შესახებ კანონის მე-19 მუხლის პირველი პუნქტი ამომწურავად ითვალისწინებს აღნიშნული ღონისძიების გამოყენების სამართლებრივ საფუძვლებს და ავალდებულებს პოლიციის ღონისძიების ადრესატს პერსონალური მონაცემებისა და პირადობის დამადასტურებელი საბუთების წარდგენას.

პოლიციის პრევენციული ღონისძიების ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტად მიჩნევისათვის აუცილებელია, რომ ის ფორმალურ-სამართლებრივი თვალსაზრისით შეიცავდეს ცნების ელემენტებს. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის სამართლებრივი დეფინიცია იძლევა მის ოთხ შემადგენელ ნაწილად დაყოფის შესაძლებლობას. ცნების ელემენტებია: ა) ადმინისტრაციული ორგანო; ბ) ადმინისტრაციული კანონმდებლობის საფუძველზე; გ) ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტი; დ) აწესებს, ცვლის, წყვეტს ან ადასტურებს. ამ ელემენტებისა და „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-19 მუხლის მოცემულობის გათვალისწინებით, პირის გამოკითხვა წარმოადგენს ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს, რადგან შეიცავს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-2 მუხლის პირველი ნაწილის „დ“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებულ ოთხ ძირითად ელემენტს: ა) პოლიცია წარმოადგენს ადმინისტრაციულ ორგანოს, როდესაც ახორციელებს პრევენციულ ღონისძიებებს; ბ) პირის გამოკითხვა ხორციელდება ადმინისტრაციული კანონმდებლობის საფუძველზე, კერძოდ „პოლიციის შესახებ“ კანონის მე-19 მუხლის საფუძველზე; გ) პრევენციულ ღონისძიებას ჰყავს კონკრეტული ადრესატი; დ) პირის გამოკითხვას აქვს მომწესრიგებელი სამართლებრივი ბუნება. ის ადგენს პირის ვალდებულებას, პოლიციელს მიაწოდოს ინფორმაცია თავის ვინაობასთან დაკავშირებით. პირის ვინაობის დადგენის მიზნით ხდება პირის შეჩერება, რაც იწვევს მისი გადაადგილების უფლების შეზღუდვას.⁸⁰ აქედან გამომდინარე, პირის გამოკითხვა წარმოადგენს ზეპირი ფორმით გამოცემულ ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს და არა რეალაქტს.

EMC-ის მიერ წარმოებულ ერთ-ერთ საქმეში, საწინააღმდეგო განმარტება გააკეთა თბილისის სააპელაციო სასამართლომ, რომელმაც ვერ დაინახა „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-19 მუხლის პირველ პუნქტში შეჩერება-გამოკითხვის სავალდებულო ხასიათი და გამოკითხვა ადმინისტრაციული ორგანოს მმართველობით საქმიანობას, რეალაქტს, მიაკუთვნა.⁸¹

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 51-ე მუხლის მე-2 ნაწილის თანახმად, დაინტერესებული მხარის მოთხოვნით აგრეთვე იმ შემთხვევაში, თუ ინ-

80 ლევან იზორია, საპოლიციო სამართალი, გვ. 31-35.

81 თბილისის სააპელაციო სასამართლოს 2017 წლის 23 მაისის განჩინება.

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ზღუდავს პირის კანონიერ უფლებებსა და ინტერესებს, ასევე კანონით პირდაპირ გათვალისწინებულ სხვა შემთხვევებში ზეპირი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი მიღებიდან 3 დღის ვადაში უნდა გამოიცეს წერილობით. ერთ-ერთი მოქალაქის გამოკითხვის თაობაზე, EMC-იმ იხელმძღვანელა ამ ჩანაწერით, შესაბამისი ფაქტობრივი გარემოებების მითითებით შინაგან საქმეთა სამინისტროს განცხადებით მიმართა და გაჩერებისა და გამოკითხვის თაობაზე ზეპირი ინდ. აქტის წერილობითი ფორმით გამოცემა მოითხოვა.

შინაგან საქმეთა სამინისტრომ ოქმის შედგენა ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემასთან გააიგივა და გამოორიცხა ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის წერილობით გამოცემის შესაძლებლობა იმ შემთხვევაში, როდესაც კანონმდებლობა ოქმის შედგენის თაობაზე ვალდებულებას არ განსაზღვრავს.

ეს კი, რა თქმა უნდა, არასწორ მიდგომას წარმოადგენს. ოქმის შედგენა განხორციელებული ღონისძიებების გარემოებების აღწერას ისახავს მიზნად. ოქმის არსებობა აადვილებს ღონისძიების განმარტებელი პირის იდენტიფიკაციას, იმ ფაქტობრივი გარემოებების ნათლად განსაზღვრას, რაც პრევენციული ღონისძიების განხორციელების საფუძველია, ე.ი. ოქმი აღწერილობით დოკუმენტს წარმოადგენს.

რაც შეეხება ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს, სამართლებრივი სახელმწიფოს საჯარო მმართველობის სისტემაში ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს, როგორც საჯარო მმართველობის სამართლებრივ ფორმას, აქვს მნიშვნელოვანი ფუნქცია: პოლიცია საზოგადოებრივი უსაფრთხოებისა და მართლწესრიგისათვის საფრთხის თავიდან აცილების მიზნით ახორციელებს პრევენციულ ღონისძიებებს, რომლებიც მოცემულია პოლიციის შესახებ საქართველოს კანონში. აღნიშნულ კანონში ამ ღონისძიებებს აქვს ზოგადი ხასიათი, ისინი მიმართულია მომავალში მოსალოდნელი მრავალი შემთხვევისა და განუსაზღვრელ პირთა წრისადმი. საპოლიციო ღონისძიების ინდივიდუალურ პირთა წრის მიმართ განსახორციელებლად და კონკრეტული შემთხვევის მოსაწესრიგებლად გამოიცემა ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი. სწორედ საქმიანობის ეს ფორმა აძლევს საპოლიციო ღონისძიებას ინდივიდუალურ, კონკრეტულ ხასიათს.⁸²

შესაბამისად, მნიშვნელოვანია, კანონმდებლობამ თავად განსაზღვროს ყოველი კონკრეტული ღონისძიების სამართლებრივი ბუნება და ამით ქმედების გასაჩივრების ინტერესის მქონე პირს სასამართლოში საქმის წარმართვის კონკრეტული გზა მიუთითოს.

82 ლევან იზორია, საპოლიციო სამართალი, გვ.30.

რაც შეეხება პრევენციული უფლებამოსილებების თაობაზე სასამართლოს მიერ განხილული საქმეების რაოდენობას, შინაგან საქმეთა სამინისტროს ინფორმაციით, სამინისტრო მოპასუხეს წარმოადგენდა აღნიშნული დავის კატეგორიის 4 საქმეზე; აქედან 2 სარჩელი არ დაკმაყოფილდა; 1 საქმეზე საქმის წარმოება შეწყდა, ხოლო 1 სარჩელი, მოსარჩელის მიერ სარჩელის გამოხმობის საფუძველზე, სასამართლომ განუხილველად დატოვა.⁸³

EMC-იმ გამოითხოვა მითითებული გადაწყვეტილებები/განჩინებები. პირველი მათგანის აღწერილობითი ნაწილის ანალიზის შედეგად, შეიძლება ითქვას, რომ დავა არ უკავშირდება პოლიციის პრევენციულ ღონისძიებებს და რელევანტური არ არის წინამდებარე კვლევის მიზნებისთვის, რადგანაც მოსარჩელე მოითხოვს სისხლის სამართლის საქმის გამოძიებისას, ექსპერტიზის მიზნებისთვის ამოღებული კუთვნილი ავტომანქანის ავტოსადგომზე უკანონოდ დგომის გამო მატერიალური და მორალური ზიანის ანაზღაურებას.⁸⁴ რაც შეეხება მეორე გადაწყვეტილებას, ამ შემთხვევაში სასარჩელო მოთხოვნას პირველი გადაწყვეტილების მსგავსად წარმოადგენს მორალური და მატერიალური ზიანის ანაზღაურება და ასევე პატრულ-ინსპექტორების მიმართ ხელახალი დისციპლინური წარმოების განხორციელება, მართლსაწინააღმდეგო ქმედებების გამოვლენისა და მათზე სათანადო რეაგირებისთვის. სასამართლო მიიჩნევს, რომ პატრულ-ინსპექტორების მხრიდან დისციპლინური გადაცდომის თაობაზე რეაგირება და მისთვის დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების საკითხის გადაწყვეტა საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს დისკრეციულ უფლებამოსილებას განეკუთვნება, რაც ანიჭებს მას თავისუფლებას, კანონმდებლობის შესაბამისი რამდენიმე გადაწყვეტილებიდან შეარჩიოს ყველაზე მისაღები გადაწყვეტილება. საყურადღებოა, რომ დისკრეციული უფლებამოსილებით სარგებლობის კანონიერებაზე საუბრისას, სასამართლო მხოლოდ განხორციელებული ღონისძიების ლეგიტიმურ მიზანზე, პროპორციულობასა და აუცილებლობაზე მსჯელობს და ყურადღებას არ ამახვილებს მოსარჩელის მითითებაზე შსს-ს მოსამსახურეთა არაეთიკური ქცევის შესახებ.⁸⁵ რაც შეეხება საქალაქო სასამართლოს მიერ მონოდებულ მესამე საქმეს, აღნიშნული წარმოადგენს EMC-ის მიერ წარმოებულ დავას, რომლის შესახებაც მსჯელობა ამ ქვეთავის პირველ ნაწილშია შემოთავაზებული.

83 საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს წერილი №MIA 817 01681900.

84 თბილისის საქალაქო სასამართლოს 2017 წლის 28 თებერვლის გადაწყვეტილება.

85 თბილისის საქალაქო სასამართლოს 2016 წლის 21 იანვრის გადაწყვეტილება.

თავი 3.

დისციპლინური კონტროლი

დისციპლინური პროცედურები უკავშირდება საპოლიციო სისტემაში დასაქმებული მოსამსახურეების ქცევას. ვინაიდან ისინი საჯარო მოხელეებს მიეკუთვნებიან, მიჩნეულია, რომ დისციპლინური პროცედურები ადმინისტრაციული სამართლის სფეროში უნდა ექცეოდეს.⁸⁶

ზოგადად, დისციპლინური სახდელი უკავშირდება სამსახურებრივი მოვალეობის არაჯეროვან შესრულებას და წარმოადგენს ქოლგა ტერმინს პოლიციელის მიერ ჩადენილი იმ გადაცდომისთვის, რომელიც ეროვნული კანონმდებლობის თანახმად არ მიეკუთვნება სისხლის სამართლის მართლმსაჯულებას. დისციპლინური და სისხლისსამართლებრივი სამართალწარმოება ერთმანეთისაგან პროცედურულად განსხვავდება. მაგალითისათვის, სისხლისსამართლებრივი დანაშაულის ნიშნებისას პოლიციელისათვის პასუხისმგებლობის დაკისრებისათვის აუცილებელია დასაბუთებული ვარაუდის მტკიცების სტანდარტის არსებობა, ხოლო დისციპლინური სამართალწარმოების კონტექსტში საკმარისია იმის დამტკიცება, რომ სავარაუდოდ ადგილი ჰქონდა გადაცდომას, რომელიც ჩაიდინა იმ პირმა, რომლის მიმართაც მიმდინარეობდა დისციპლინირების პროცესი.⁸⁷

პოლიციის ეთიკის ევროპული კოდექსის თანახმად, პოლიციის წინააღმდეგ მიმართული განცხადებები/საჩივრები უნდა შეისწავლონ და გამოიძიონ მიუკერძოებელი პროცედურების დაცვით. „პოლიცია იძიებს პოლიციის გადაცდომა/დანაშაულს“ ეს არის საკითხი, რომელიც, როგორც წესი, აჩენს ეჭვს მიუკერძოებლობის შესახებ. აქედან გამომდინარე, სახელმწიფომ უნდა შეიმუშაოს სისტემა, რომელიც არა მხოლოდ არის მიუკერძოებელი, არამედ საზოგადოების მხრიდანაც დანახულია მიუკერძოებლად, ამით კი მოიპოვოს საზოგადოების ნდობა.⁸⁸

მაშინ, როდესაც პრევენციული უფლებამოსილებების განხორციელებისას პოლიციელებს უშუალო კონტაქტი აქვთ მოქალაქეებთან, მნიშვნელოვანია, რომ მათი ქცევა და მათ მიერ სამსახურებრივი უფლებამოსილებების შესრულება იყოს ჯეროვანი და შეესაბამებოდეს კანონმდებლობასა და ეთიკის ნორმებს.

86 UNODC, Handbook on police accountability, oversight and integrity, გვ.39 [ხელმისაწვდომია: <http://www.unodc.org/>, წვდომის თარიღი: 08.09.2017]

87 იქვე, გვ.39.

88 European Code of Police ethics, Recommendation Rec(2001)10 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 19 September 2001 and explanatory memorandum, გვ.69 [ხელმისაწვდომია: <https://polis.osce.org/node/4711>, წვდომის თარიღი: 08.09.2017]

„პოლიციის საქმიანობის დემოკრატიული პრინციპების შესახებ“ ეუთოს სახელმძღვანელო პრინციპების თანახმად, საზოგადოების ნდობის მოსაპოვებლად პოლიციამ უნდა მიმართოს პროფესიონალიზმისა და კეთილსინდისიერების დემონსტრირებას. შეზღუდული რესურსებისა და პრიორიტეტული ქმედებების განსაზღვრის საჭიროებიდან გამომდინარე, პოლიცია სარგებლობს დისკრეციული უფლებამოსილებით კანონის ცხოვრებაში გატარებისას. თუმცა პოლიციის დისკრეციული უფლებამოსილება ნებადართული და სასურველია, როდესაც სამართლიანია მართლმსაჯულების მიზნებიდან გამომდინარე და შესაბამისობაში მოდის პროფესიულ ეთიკასთან. ეთიკის კოდექსი უნდა ასახავდეს უმაღლეს ეთიკურ ღირებულებას, რომლებიც უნდა გამოიხატებოდეს პოლიციისათვის დაწესებული შეზღუდვებით. პოლიციამ შესრულებული სამუშაოთი უნდა აჩვენოს კეთილსინდისიერების უმაღლესი ხარისხი, მზადყოფნა წინააღმდეგობის განევისა სამსახურებრივი უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების ცდუნებების მიმართ და ღირებულებების ერთგულება.

ეთიკის ნორმები ყოველთვის მოიაზრება, როგორც სამართლის ე.წ. რბილი ნორმები (Soft Law), რადგან ხშირ შემთხვევაში, მათი მკაცრად და იმპერატიულად განერა ნორმატიულ აქტებში არ ხდება. შესაბამისად, პოლიციის ეთიკის კოდექსის შემუშავება მხოლოდ საწყისი ეტაპია, რომელიც საჭიროებს მისი აღსრულების სტრატეგიის შემუშავებას, პროაქტიულ მონიტორინგსა და რეაგირებას მონიტორინგის შედეგად აღმოჩენილ დარღვევებზე. ამ საფეხურების გარეშე ეთიკის კოდექსის ეფექტიანობის ხარისხი ძალიან დაბალია.

თუკი პოლიციის ეთიკის კოდექსით განსაზღვრულია პოლიციელთა ქცევისა და კონკრეტულ პირთა მიმართ მოპყრობის წესები, სამინისტროს თანამშრომელთა დისციპლინური პასუხისმგებლობის საფუძვლებს, სახდელების სახეებს, საქმისწარმოებისა და თანამშრომელთათვის დისციპლინური სახდელების შეფარდებისა და მოხსნის წესს განსაზღვრავს შინაგან საქმეთა მინისტრის ბრძანებით დამტკიცებული დისციპლინური წესდება.

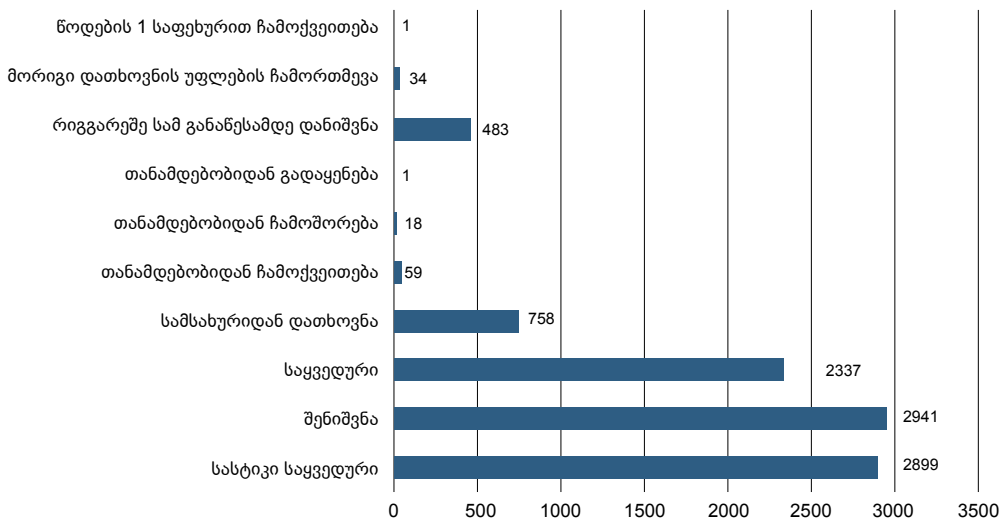
სამინისტროს სისტემაში ეთიკის, დისციპლინური ნორმების დარღვევის, სამსახურებრივი მოვალეობების არაჯეროვანი შესრულებისა და კონკრეტულ მართლსაწინააღმდეგო ქმედებათა ჩადენის ფაქტების გამოვლენა და სათანადო რეაგირება შინაგან საქმეთა სამინისტროს გენერალური ინსპექციის ერთ-ერთ ძირითად ფუნქციას წარმოადგენს.⁸⁹

შინაგან საქმეთა სამინისტროს ინფორმაციით,⁹⁰ გენერალური ინსპექცია არ აწარმოებს სტატისტიკურ ინფორმაციას პოლიციის მიერ პრევენციული ღონისძიებების განხორციელებისას გამოვლენილი გადაცდომებისა და დაკისრებული სახდელების თაობაზე. რაც შეეხება ზოგად მონაცემებს, 2013 წლის 1 იანვრიდან 2017 წლის 31 მაისის ჩათვლით, შს სამინისტროს გენერალურ ინსპექციას სამინისტროს თანამშრომელთათვის დაკისრებული აქვს 9531 დისციპლინური სახდელი.

89 საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს გენერალური ინსპექციის დებულება, მუხლი 2.

90 საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს წერილი №81701957652.

დაკისრებული დისციპლინური სახდელები



გენერალური ინსპექციის საქმიანობის შედეგებით დეტალური რეგულაციები განსაზღვრულია შინაგან საქმეთა მინისტრის ბრძანებით დამტკიცებული დებულებით (შემდგომში დებულება).

გენერალური ინსპექციის დებულების თანახმად, სამსახურებრივი შემონმების საფუძველია სამინისტროს მოსამსახურის მიერ ჩადენილი სამართალდარღვევისა და დისციპლინური გადაცდომის შესახებ მიღებული ინფორმაცია (მათ შორის, ოპერატიული ინფორმაცია) მოქალაქეთა და სამინისტროს მოსამსახურეთა წერილობითი ან ზეპირი განცხადებების, საჩივრების და პეტაკების სახით, სასამართლოს კერძო განჩინებები (დადგენილებები), სახელმწიფო დაწესებულებებიდან და ადმინისტრაციული ორგანოებიდან, ასევე იურიდიული თუ ფიზიკური პირებისგან მიღებული შეტყობინებები და მასალები, მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებით გავრცელებული ცნობები.⁹¹

დებულება ზოგადად საუბრობს სამსახურებრივი შემონმების ჩატარების წესზე და მიუთითებს მხოლოდ შესაძლო ინტერესთა კონფლიქტის გადაჭრის გზასა და გენერალური ინსპექციის მოსამსახურის უფლებამოსილებებზე: მიიღოს მის წარმოებაში არსებულ საქმესთან დაკავშირებული ნებისმიერი ინფორმაცია, შეუფერხებლად შევიდეს სამინისტროს ადმინისტრაციულ და სამსახურებრივ შენობა-ნაგებობებში, ობიექტებსა და ქვედანაყოფებში.⁹²

91 საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს გენერალური ინსპექციის დებულება, მუხლი 9.

92 იქვე, მუხლი 9.

დებულებაში არ არის განსაზღვრული იმ პროცედურების კონკრეტული ჩამონათვალი, რომლითაც უნდა ხელმძღვანელობდეს გენერალური ინსპექცია სამსახურებრივი შემონმებისას, დებულება ასევე არ მიუთითებს ინსპექციის საქმიანობის ძირითად სახელმძღვანელო პრინციპებზე.

ვინაიდან გენერალურ ინსპექციას სხვა დეპარტამენტებისაგან განსხვავებული როლი, კონკრეტულად კი, შიდა კონტროლი ევალება, ნათელი არ არის, ვრცელდება თუ არა მასზე „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-8 მუხლით განსაზღვრული პრინციპები.

გენერალური ინსპექციის საქმიანობის ხარვეზიანობა ნათლად გამოიკვეთა EMC-ის მიერ შინაგან საქმეთა სამინისტროს გენერალურ ინსპექციაში წარდგენილი რამდენიმე განცხადების განხილვის პროცესშიც, მათ შორის, ერთ-ერთი განცხადებით EMC ასაბუთებდა პრევენციული ღონისძიებების განხორციელებისას შსს-ს მოსამსახურეების მიერ დისციპლინური გადაცდომის ჩადენას და მოითხოვდა სამსახურებრივ შემონმებას.

მიუხედავად იმისა, რომ სამსახურებრივი შემონმების ერთ-ერთ საფუძველს მოქალაქის წერილობითი თუ ზეპირი განცხადება წარმოადგენს, დებულება არ განსაზღვრავს განცხადების განხილვისა და სამსახურებრივი შემონმების ვადებს. შესაბამისად, განმცხადებლისათვის ცნობილი არ არის, განცხადების წარდგენიდან რა პერიოდის განმავლობაში უნდა ელოდოს პასუხს ან რა ვადის გასვლის შემდგომ აქვს უფლება, მოითხოვოს პასუხი. EMC-ის მიერ გენერალურ ინსპექციაში წარდგენილი განცხადებების განხილვის პერიოდის მიხედვით შეიძლება ითქვას, რომ გენერალურ ინსპექციას პრაქტიკითაც არა აქვს დადგენილი სამსახურებრივი შემონმების ერთგვაროვანი ვადა. ორი განცხადების შემთხვევაში პასუხი დაახლოებით თვე-ნახევრის შემდეგ ეცნობა განმცხადებელს, ხოლო მესამე განცხადებაში მითითებულ გარემოებებს ინსპექცია დაახლოებით ორთვე-ნახევრის განმავლობაში შეისწავლიდა.

დებულება არ საუბრობს მტკიცებით სტანდარტზე, რომელსაც უნდა დაეყრდნოს გენერალური ინსპექციის საბოლოო გადაწყვეტილების მომზადებისას. ასევე დებულების ტექსტი არ მოიცავს თუნდაც მითითებას იმის შესახებ, რომ გენერალური ინსპექცია ვალდებულია, სამსახურებრივი შემონმება აწარმოოს ყოველმხრივად, სრულად და ობიექტურად. მაგალითისთვის, ერთ-ერთ საქმეში შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიერ, სასამართლოს გზით, EMC-სათვის მიწოდებული სამსახურებრივი შემონმების მასალებიდან ირკვევა, რომ საბოლოო ცნობის მომზადებისას გენერალური ინსპექცია დაეყრდნო მხოლოდ და მხოლოდ ორი პოლიციელის ახსნა-განმარტებას და არ მოკვლეულა სხვა დამატებითი მტკიცებულება, რომელიც დაადასტურებდა ან უარყოფდა განმცხადებლის მიერ მითითებულ დარღვევებს. მაშინ, როდესაც პოლიციელს უშუალო ინტერესი აქვს სამსახურებრივი შემონმების შედეგების მიმართ, მის მიერ მიცემულ ახსნა-განმარტებებს საკითხის გადაწყვეტისას გადამწყვეტი მნიშვნელობა არ უნდა მიეცეს.

დებულებით არ არის განსაზღვრული თავად განცხადების ავტორის როლი სამსახურებრივი შემონმების პროცესში, არ არსებობს ნორმა, რომელიც განცხადების წარდგენის შემდგომ გენერალური ინსპექციისა და განმცხადებლის კომუნიკაციას არეგულირებს. ორ შემთხვევაში გენერალურ ინსპექციას არ მიუწვევია განმცხადებლები და შედარებით დეტალური ინფორმაციის მქონე სხვა პირები სასაუბროდ, ხოლო ერთ-ერთ საქმეში ახსნა-განმარტებების მისაცემად მიიწვიეს როგორც განცხადების ავტორი, ასევე ის პირიც, რომელიც განცხადებაში მითითებული მოვლენების უშუალო მომსწრე იყო.

შინაგან საქმეთა სამინისტროს გენერალური ინსპექცია არ არის ვალდებული, განმცხადებელს აცნობოს სამსახურებრივი შემონმებისას მის მიერ განხორციელებული ქმედებების შესახებ ინფორმაცია. რაც შეეხება სამსახურებრივი შემონმების მასალებს, სამივე შემთხვევაში განმცხადებელს უარი ეთქვა აღნიშნული მასალის გადაცემაზე, უარის საფუძვლად კი დასახელდა საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 99-ე მუხლი და განმარტება, რომ განმცხადებლების მიერ გამოთხოვილი ინფორმაცია წარმოადგენდა შიდაუნეებრივი ხასიათის დოკუმენტაციას.

დებულების თანახმად, სამსახურებრივი შემონმების შედეგებზე მზადდება შესაბამისი ცნობა ან დასკვნა, რომელსაც ამტკიცებს გენერალური ინსპექციის უფროსი.⁹³ არ არის გამიჯნული, რა შემთხვევაში ხდება არა ცნობის, არამედ დასკვნის მომზადება. გენერალურ ინსპექციასთან კომუნიკაციისა და სამსახურებრივი შემონმების შედეგების გათვალისწინებით, შეიძლება ითქვას, რომ დასკვნა მზადდება მაშინ, როდესაც გენერალური ინსპექცია რეკომენდაციას იძლევა კონკრეტული მოსამსახურის მიმართ დისციპლინური სახდელის დადების თაობაზე, ცნობა კი მაშინ, როდესაც გენერალური ინსპექციის მიერ განხორციელებული მოკვლევის შედეგად, რაიმე გადაცდომა არ ვლინდება.

განმცხადებლისათვის მიწოდებული ცნობა ერთნინადადებიანი და დაუსაბუთებელია, ასევე არ შეიცავს მითითებას გასაჩივრების მექანიზმების თაობაზე. გასაჩივრების წესს არ განსაზღვრავს არც შინაგან საქმეთა სამინისტროს გენერალური ინსპექციის დებულება.

რაც შეეხება გენერალური ინსპექციის მიერ მომზადებულ დასკვნას, მიუხედავად იმისა, რომ EMC-ის წარმომადგენლის მიერ გენერალური ინსპექციის ცხელ ხაზზე დატოვებული შეტყობინების საფუძველზე, შინაგან საქმეთა სამინისტროს ინფორმაციით, მოსამსახურეებს დისციპლინური სახდელი დაეკისრათ, გენერალურმა ინსპექციამ უარი⁹⁴ განაცხადა დასკვნის განმცხადებლისათვის გადმოცემაზე. ეს ნიშნავს იმას, რომ არა მხოლოდ გადაცდომის დაუდასტურებლობის შემთხვევაში არ აქვს განმცხადებელს წვდომა იმ დასაბუთებაზე, რომელიც საფუძვლად დაედო ცნობის მომზადებას, არამედ გადაცდომის

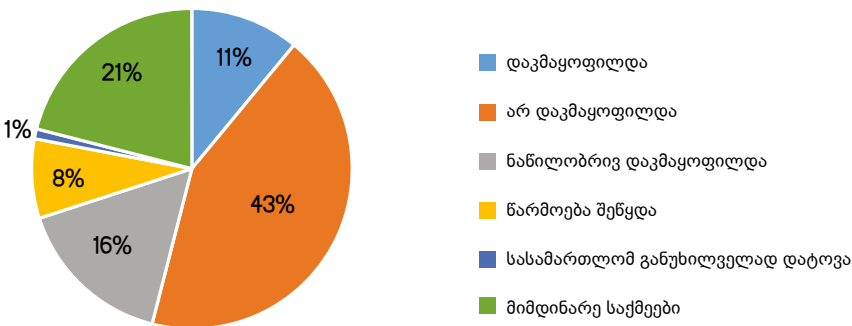
93 საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს გენერალური ინსპექციის დებულება, მუხლი 9.

94 საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს გენერალური ინსპექციის წერილი №MIA61701280192.

დადასტურების შემთხვევაშიც არ ეძლევა განმცხადებელს შესაძლებლობა, გაეცნოს იმ დასაბუთებას, რომელსაც დაეყრდნო გენერალური ინსპექცია სახდელის დაკისრებისას.

საყურადღებოა ისიც, რომ გადაცდომის შესაძლო ჩამდენი პირი არ სარგებლობს დაცვის ეფექტიანი გარანტიებით, დისციპლინური წესდება სახდელის დადებამდე, თანამშრომლისათვის მხოლოდ ახსნა-განმარტების ჩამორთმევას ითვალისწინებს.⁹⁵ იმავდროულად, დისციპლინური ორგანო, ერთი მხრივ, აგროვებს ინფორმაციას და მასალებს პირის მიერ შესაძლო გადაცდომის დასადასტურებლად, და იმავდროულად ადგენს საბოლოო დასკვნას – აღინიშნა თუ არა გადაცდომა. შესაბამისად, ერთი და იგივე ორგანო ვლინდება, როგორც „ბრალმდებლად“, ასევე გადანევვებილების მიმღებად. ჩნდება რისკი, რომ პოლიტიკურ ხელმძღვანელობას შეიძლება ჰქონდეს გავლენა კონკრეტულ პოლიციის მუშაკებზე, მათ შორის, მოახდინონ ამ ხარვეზიანი პროცესით მანიპულირება გარკვეული ბრძანებების შესრულების უზრუნველყოფის მიზნით. მეორე მხრივ, დისციპლინური პასუხისმგებლობის ამგვარი ბუნდოვანი და გაუმართავი სისტემა შესაძლოა, საფუძვლად დაედოს დისციპლინური სახდელის გამოუყენებლობას ცალკეული პოლიციელების მიმართ, მისი შემდგომში დაშინტაჟების მიზნით. შესაბამისად, არსებობს რისკი, რომ დისციპლინური პასუხისმგებლობის ბუნდოვანი რეგულაცია წაახალისებს დაუსჯელობის სინდრომს, რაც შესაძლოა, საფუძვლად დაედოს პოლიციელზე შემდგომ ზემოქმედებას.⁹⁶

შინაგან საქმეთა სამინისტროს ინფორმაციით, გენერალური ინსპექციის დასკვნის საფუძველზე სახდელის დაკისრებასთან დაკავშირებით გამოცემული ბრძანება, 2013 წლის იანვრიდან 2017 წლის მაისის ჩათვლით, შინაგან საქმეთა სამინისტროს მოსამსახურეებმა გააასაჩივრეს 63-ჯერ.⁹⁷



95 საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს მოსამსახურეთა დისციპლინური წესდება, მუხლი 4.

96 EMC, პოლიტიკური ნეიტრალიტეტი პოლიციის სისტემაში, გვ. 47-48, [ხელმისაწვდომია: <https://emc.org.ge/2016/09/05/emc-128/>, წვდომის თარიღი: 08.09.2017]

97 საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს წერილი №81701957652.

შინაგან საქმეთა სამინისტროს ინფორმაციით,⁹⁸ გენერალური ინსპექცია სამსახურებრივი შემონმებისას დებულების მიღმა 13-მდე კანონქვემდებარე აქტით ხელმძღვანელობს, რომლებიც ძირითადად მიმართულია მოსამსახურეებისათვის კონკრეტული ქმედებების აკრძალვისაკენ. მაგალითისთვის, საპატრულო პოლიციის დეპარტამენტის სახაზო-საპატრულო დანაყოფებს სამსახურებრივი ტრანსპორტით მოძრავ მოსამსახურეებს ეკრძალებათ სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულების დროს მოქალაქესთან ურთიერთობისას თან იქონიონ მობილური ტელეფონი, აგრეთვე აუდიო-ვიდეო ან/და ფოტოტექნიკა, გარდა სამხრე ვიდეოკამერისა;⁹⁹ სამინისტროს მოსამსახურეებს ეკრძალებათ სატრანსპორტო საშუალებების მართვა ალკოჰოლური სიმთვრალის მდგომარეობაში;¹⁰⁰ ასევე, სისტემის მოსამსახურეებისათვის აკრძალულია სამინისტროს საპატრულო პოლიციის დეპარტამენტის თანამშრომლების მიერ სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულების დროს, სამსახურებრივი პირადობის მონმობის წარდგენა.¹⁰¹

მაშინ, როდესაც ამ კანონქვემდებარე აქტებით განსაზღვრული საკითხები დიდ წილად საქართველოს პოლიციის ეთიკის კოდექსითა და საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს ზოგიერთ მოსამსახურეთა ქცევის ინსტრუქციების დამტკიცების შესახებ მინისტრის ბრძანებით არის განსაზღვრული, გაუგებარია ამ საკითხების, ქაოტურად, განცალკევებული კანონქვემდებარე აქტებით მონწერიგების საჭიროება.

რაც შეეხება გენერალური ინსპექციის საქმიანობაზე სასამართლო კონტროლს, EMC-იმ 3 საქმესთან დაკავშირებით, შსს-ს გენერალური ინსპექციის ცნობების ჩაბარებიდან ერთ თვის ვადაში მიმართა თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ კოლეგიას და სასამართლოს გზით მოითხოვა გენერალური ინსპექციისათვის სამსახურებრივი შემონმების მასალების გადაცემისა და ხელახალი სამსახურებრივი შემონმების დავალება. საინტერესოა, რომ პირველი სასარჩელო მოთხოვნის, მასალების გადაცემის, ფარგლებში მოპასუხემ, საკითხის შინაარსობრივი განხილვის გარეშე, მოსამზადებელ სხდომაზევე წარადგინა და მოსარჩელეს გადასცა სამსახურებრივი შემონმების მასალები. შესაბამისად, თუკი სასამართლოს პირველივე მოსამზადებელ სხდომაზე ამ საკითხზე ყოველგვარი დისკუსიის გარეშე შესაძლებლად მიიჩნევს შინაგან საქმეთა სამინისტრო მასალების გადაცემას, პრობლემური და დაუსაბუთებელია გენერალური ინსპექციის თავდაპირველი უარი.

სარჩელები სასამართლომ წარმოებაში მიიღო, მაგრამ მოსამზადებელ სხდომებზე საქმის წარმოება შეწყდა. ერთ-ერთ საქმეზე კერძო საჩივრის განხილვა ამ ეტაპზე დასრულებულია. პრობლემურია პირველი და მეორე ინსტანციის სასამართლოს განმარტება,

98 საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს წერილი № 31701422470.

99 საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის 2015 წლის 19 მარტის ბრძანება №201.

100 საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის 2013 წლის 17 იანვრის ბრძანება №26.

101 საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის 2010 წლის 6 ივნისის ბრძანება №497.

რომლის მიხედვითაც, გენერალური ინსპექციის მიერ გაცემული როგორც ცნობა, ასევე დასკვნა წარმოადგენს ე.წ. შუალედურ აქტს, რომლის გასაჩივრებაც მათი სამართლებრივი ბუნების გამო არ ხდება.¹⁰² ამდენად, ამგვარი დასკვნა, ისევე, როგორც ცნობა, ადმინისტრაციული ორგანოს ხელმძღვანელის მიერ უნდა შეფასდეს და სათანადო სამართალწარმოების ფარგლებში სამართლებრივი აქტის გამოცემით დასრულდეს. საყურადღებოა, რომ სასამართლო ასეთი განმარტების პირობებში მოქალაქეს გენერალური ინსპექციის ცნობის სასამართლოს გზით გასაჩივრების შესაძლებლობას უზღუდავს.

შინაგან საქმეთა სამინისტროს ინსპექციის დებულების ტექსტი სრულდება ჩანაწერით, რომლის თანახმადაც, სამსახურებრივი შემოწმების შედეგებზე მზადდება შესაბამისი ცნობა ან დასკვნა, რომელსაც ამტკიცებს გენერალური ინსპექციის უფროსი. დებულებები არ განსაზღვრავს ცნობისა თუ დასკვნის დამტკიცების შემდგომ ნაბიჯებს. წერილობითი კომუნიკაციის საფუძველზე მიღებული განმარტებებიდან გამომდინარე, არსებობს საფუძველი ვარაუდისთვის, რომ დასკვნას, რომელიც შეიცავს რეკომენდაციას დისციპლინური სახდელის გამოყენების შესახებ, შეიძლება, მოჰყვეს ბრძანების გამოცემა, მაგრამ ცნობის შემთხვევაში, მისი დამტკიცებით არანაირი შემდგომი დოკუმენტი არ მზადდება. EMC-იმ ცნობების ჩაბარების შემდგომ, შემაჯამებელი დასაბუთებული გადაწყვეტილებები გამოითხოვა, მაგრამ შინაგან საქმეთა სამინისტროს ცნობით, ამ შემთხვევებში დასკვნა და ბრძანება არ მზადდება. შესაბამისად, შეიძლება ითქვას, რომ ცნობა თავისი არსიდან გამომდინარე არ წარმოადგენს ე.წ. შუალედურ აქტს, რადგან მას არ მოჰყვება სამართლებრივი აქტის გამოცემა და ამით სრულდება პირის მიერ წარდგენილი განცხადების/საჩივრის განხილვა.

პრობლემური და საყურადღებოა პირველი ინსტანციის სასამართლოს განმარტებები, რომელთა თანახმადაც, ხელახალი სამსახურებრივი შემოწმების დავალების შესახებ სასარჩელო მოთხოვნა სცილდება ადმინისტრაციული სამართალწარმოების წესით საერთო სასამართლოების მიერ განხილვის ფარგლებს და დავა არ გამომდინარეობს ადმინისტრაციული სამართლის კანონმდებლობიდან, შესაბამისად, არ ექვემდებარება სასამართლოს უწყებას. აღნიშნულ განმარტებას სრულად იზიარებს სააპელაციო სასამართლოც.

სასამართლო ადმინისტრაციული კოლეგიის განსჯადად არ მიიჩნევს ასევე იმ შემთხვევასაც, როდესაც არსებობს თავად გენერალური ინსპექციის უარი ხელახალი სამსახურებრივი შემოწმების განხორციელების თაობაზე.¹⁰³ სასამართლოს განმარტებით, გენერალური ინსპექციის უარი ატარებს საინფორმაციო ხასიათს, შესაბამისად, სასამართლოს მიერ შეუძლებლად არის მიჩნეული აღნიშნული კატეგორიის დოკუმენტის ბათილობის თაობაზე სასამართლოში საქმისწარმოება. აღნიშნულ საკითხზე დავას EMC კერძო საჩივრის წარდგენის გზით სააპელაციო სასამართლოში განაგრძობს.

102 თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2016 წლის 15 ნოემბრის განჩინება.

103 თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2017 წლის 17 ივლისის განჩინება.

თავი 4.

დასკვნა და რეკომენდაციები

ყოველივე ზემოხსენებულიდან გამომდინარე, ნათელია, რომ არ არსებობს პოლიციის პრევენციულ ღონისძიებებზე ზედამხედველობის ეფექტიანი მექანიზმი. ხარვეზიანია ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ფორმები და შს სამინისტროს მოსამსახურეთა შიდა დისციპლინური კონტროლი, რასაც ვერ აბალანსებს სასამართლო ხელისუფლება, რომელიც ვერ ხედავს, თუ რა როლი შეიძლება მას დაეკისროს მოქალაქისა და შინაგან საქმეთა სამინისტროს დავაში.

შესაბამისად, პრევენციულ ღონისძიებებზე ზედამხედველობის, ეფექტიანი, გამჭვირვალე და ანგარიშვალდებული მექანიზმების უზრუნველსაყოფად მიზანშეწონილია:

- შინაგან საქმეთა სამინისტროს ყველა სტრუქტურული ერთეულის/ტერიტორიული ორგანოს ხელმძღვანელების შესახებ ინფორმაციისა და ასევე ყველა სტრუქტურული ერთეულის/ტერიტორიული ორგანოს მისამართის, ელექტრონული ფოსტისა და ტელეფონის ნომრის ვებგვერდზე განთავსება;
- ადმინისტრაციულ საჩივრებთან დაკავშირებით სრულყოფილი ადმინისტრაციული წარმოების ჩატარება და მიღებული გადაწყვეტილების საქმისათვის მნიშვნელობის მქონე ყველა გარემოების გამოკვლევისა და შეფასების საფუძველზე დასაბუთება;
- კანონმდებლობის დონეზე თითოეული პრევენციული ღონისძიების სამართლებრივი ფორმის ნათლად განსაზღვრა;
- შინაგან საქმეთა სამინისტროს გენერალური ინსპექციის მიერ პრევენციული ღონისძიებების განხორციელებისას გამოვლენილი დარღვევებისა და დაკისრებული სახდელეზების შესახებ სტატისტიკური მონაცემების დამუშავება და პროაქტიულად გამოქვეყნება;
- გენერალური ინსპექციის საქმიანობის ნათელი და კონკრეტული პროცედურული ნორმებით დარეგულირება; (მათ შორის, ვადები, ეტაპები, მტკიცების სტანდარტი, მტკიცებულებების მოპოვების ფორმები და სხვა);
- განცხადების შესწავლის პროცესში განცხადების/შეტყობინების ავტორის ჩართულობის უზრუნველყოფა და სამსახურებრივი შემონშმებისას გამოკვლეული გარემოებების თაობაზე ინფორმირება;
- გადაცდომის დაუდასტურებლობის შემთხვევაში, განმცხადებლისათვის დასაბუთებული დოკუმენტის მიწოდება;
- სამსახურებრივი შემონშმების შედეგების სასამართლოში გასაჩივრების ეფექტიანი მექანიზმის შექმნა და სამართლებრივ აქტში განერა.