



დისციპლინური პასუხისმგებლობის სისტემა
სამართაღმსაზღვრებში

გენერალური ინსპექციების საქმიანობის მიმოხილვა



**დისციპლინური პასუხისმგებლობის სისტემა
სამართალდამცავ ორგანოებში**

(გენერალური ინსპექციების საქმიანობის მიმოხილვა)

2017

მიმოხილვა 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”. მიმოხილვაში გამოთქმული მოსაზრებები შესაძლოა არ გამოხატავდეს დონორის პოზიციას. მასალის შინაარსზე პასუხისმგებელია EMC.

მიმოხილვის ავტორი:

მარიამ მხატვარი

მიმოხილვის ხელმძღვანელი:

სოფო ვერძეული

დიზაინერი:

სალომე ლაცაბიძე

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.....	4
მეთოდოლოგია.....	5
ძირითადი მიგნებები.....	6
საერთაშორისო სტანდარტების მოკლე მიმოხილვა.....	6
ინსტიტუციური მოწყობა.....	9
სამსახურებრივი შემოწმების პროცედურული ბუნდოვანება.....	11
არაეფექტური სასამართლო კონტროლი.....	21
დასკვნა და რეკომენდაციები.....	26

შესავალი

წინამდებარე დოკუმენტით „ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC)“ განაგრძობს საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროსა (შემდგომში შსს) და სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის (შემდგომში სუს) გენერალური ინსპექციების საქმიანობის, ინსტიტუციური მოწყობისა და პრაქტიკის ანალიზს. დოკუმენტი მიზნად ისახავს, შეაფასოს სამართალდამცავ სისტემაში დისციპლინირების მექანიზმის მუშაობა, მისი ეფექტიანობა, სამართლიანობისა და გამჭვირვალობის ხარისხი და ასევე მასზე სასამართლო კონტროლის გავრცელების შესაძლებლობა.

დისციპლინირების მექანიზმი მნიშვნელოვან როლს თამაშობს იმისთვის, რომ სამართალდამცავები ანგარიშვალდებულნი იყვნენ მათ მიერ განხორციელებული ქმედებებისთვის. სამართალდამცველების ფუნქციების სპეციფიკიდან გამომდინარე, მათ მიერ უფლებამოსილებების არაჯეროვანი და არასათანადო განხორციელების შემთხვევაში საზოგადოება მაღალი საფრთხის ქვეშ შეიძლება აღმოჩნდეს. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია, არსებობდეს დისციპლინირების ისეთი პროცესი, რომელსაც სამართლიანობისა და მიუკერძოებლობის პრინციპების დაცვით შეეძლება ემსახუროს სამივე მხარის - თავად მოსამსახურის, საზოგადოებისა და დამსაქმებელი უწყების, ინტერესებს.¹

2015 წელს EMC-ის მიერ მომზადებული კვლევით² გამოიკვეთა ის ინსტიტუციური ხარვეზები, რაც სამართალდამცავ ორგანოებში (იმ პერიოდისთვის შსს და სუს-ი ერთ უწყებას წარმოადგენდა) შიდა პასუხისმგებლობის სისტემას ახასიათებს. ასევე, გამოვლინდა, რომ სამართალდამცველების ფართო უფლებამოსილებებს არ აბალანსებს ეფექტური შიდა თუ გარე კონტროლის მექანიზმები.

იმის გათვალისწინებით, რომ კანონმდებლობით გაწერილი არ არის საკმარისად მკაფიო და გამართული დისციპლინური საქმის წარმოების პროცედურები, გენერალური ინსპექციების შიდა მოწყობის ფორმები კი არ ქმნის მისი მყარი ფუნქციური დამოუკიდებლობის გარანტიებს, ჩნდება რისკი

1 Harvard Kennedy School- Program in Criminal Justice Policy and Management, Police discipline: a Case for Change, გვ. 5.

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

იმისა, რომ უწყების ხელმძღვანელობას ჰქონდეს არასათანადო გავლენა კონკრეტული დისციპლინური საქმის გადაწყვეტის შედეგზე. ერთი მხრივ, ეს შეიძლება გამოიხატოს ამ პროცედურით მოსამსახურეებზე მანიპულირებაში, გარკვეული მითითების შესრულების უზრუნველყოფის მიზნით. მეორე მხრივ, დისციპლინური პასუხისმგებლობის ბუნდოვანმა და გაუმართავმა სისტემამ შესაძლოა განაპირობოს დისციპლინურ გადაცდომაზე არაეფექტური რეაგირება, რის წინააღმდეგაც კონკრეტულ საქმეში დაზარალებულ მოქალაქეს დაცვის ეფექტიანი ბერკეტები არ გააჩნია.

წარმოდგენილი დოკუმენტის ფარგლებში მოცემულია გენერალური ინსპექციების ინსტიტუციური მოწყობის, სამსახურებრივი შემოწმების პროცედურების და გენერალური ინსპექციების საქმიანობაზე შემდგომი კონტროლის შეფასება, რომელიც მათ შორის საერთაშორისო სტანდარტების გაანალიზებას ეფუძნება.

მეთოდოლოგია

ანგარიშის მეთოდოლოგია ემყარება შემდეგ ინსტრუმენტებს:

- ნორმატიული ჩარჩოს ანალიზი;
- არსებული კვლევების მეორადი ანალიზი;
- საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვა/ანალიზი;
- საერთაშორისო სტანდარტების შესწავლა;
- სამუშაო შეხვედრები;
- EMC-ის წარმოებაში არსებული დისციპლინური საქმეების ანალიზი;
- სტრატეგიული სამართალწარმოება პირველი და მეორე ინსტანციის სასამართლოებში.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ შინაგან საქმეთა სამინისტროსა და სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის გენერალური ინსპექციების დებულებები არსებითად ერთმანეთის მსგავსია, შესაბამისად, წარმოდგენილი მიგნებები

ვრცელდება, როგორც შსს-ს, ასევე სუს-ის გენერალური ინსპექციის საქმიანობაზე.

ძირითადი მიგნებები

გენერალური ინსპექციის მარეგულირებელი საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ჩარჩოს შესწავლამ, ასევე კონკრეტული საქმეების გენერალურ ინსპექციებსა და საერთო სასამართლოების სისტემაში წარმოებამ შემდეგი ძირითადი მიგნებები გამოავლინა:

- გენერალური ინსპექცია არ სარგებლობს საკმარისი ფუნქციური დამოუკიდებლობით;
- სამსახურებრივი შემოწმება არ ეფუძნება ნათელ, კონკრეტულ და თანმიმდევრულ პროცედურებს: არ არის განსაზღვრული შემოწმების ვადები, აუცილებელი ეტაპები, სამსახურებრივი შემოწმების პროცესში არ არსებობს მტკიცებულებების მოპოვებისა და მათი შეფასების წესები;
- არ არის უზრუნველყოფილი განცხადების/შეტყობინების ავტორის უფლებების რეალიზებისა და ლეგიტიმური ინტერესის დაცვის პროცედურული გარანტიები: განცხადების განხილვის პროცესში არ არის უზრუნველყოფილი განცხადების ავტორის ჩართულობა, განცხადების ავტორი არ ფლობს ინფორმაციას გენერალური ინსპექციის მიერ განცხადებაში მითითებული გარემოებების შესწავლის მიზნით გატარებული ღონისძიებების თაობაზე, დისციპლინური გადაცდომის ფაქტის დაუდასტურებლობის შემთხვევაში განცხადების ავტორს გადაეცემა დაუსაბუთებელი დოკუმენტი, არ არის განსაზღვრული სამსახურებრივი შემოწმების შედეგების გასაჩივრების პროცედურა;
- საერთო სასამართლოების სისტემა ვერ უზრუნველყოფს გენერალური ინსპექციის საქმიანობაზე ეფექტურ კონტროლს.

საერთაშორისო სტანდარტების მოკლე მიმოხილვა

პოლიციელის ანგარიშვალდებულება უნდა წარმოადგენდეს ფუნდამენტური მნიშვნელობის საკითხს საპოლიციო ორგანოების ხელმძღვანელებისათვის. პოლიციელები ის საჯარო მოხელეები არიან, რომლებიც ფლობენ უფლებამოსილებას, ხოლო ზოგიერთ შემთხვევაში კი, ვალდებულებას,

გამოიყენონ ფიზიკური ძალა. პოლიცია აღჭურვილია ძალზედ ფართო უფლებამოსილებებით და მნიშვნელოვანი ხარისხის დისკრეციით. დაუყონებლივი რეაგირების პირობებში, მათ მიერ გაწეული სამსახურის დიდი ნაწილი მხოლოდ შემდგომ შესწავლას ექვემდებარება. ამ გარემოებებიდან გამომდინარე, კრიტიკულად მნიშვნელოვანია, საზოგადოება ენდობოდეს პოლიციას და პოლიციის მიერ განხორციელებული ქმედებებისთვის, შეეძლოს პასუხისმგებლობის საკითხის დაყენება.³

გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის ერთ-ერთ სახელმძღვანელო დოკუმენტში, ანგარიშვალდებულება განმარტებულია როგორც შიდა და გარე კონტროლისა და ბალანსის სისტემა, რომელიც მიზნად უნდა ისახავდეს პოლიციელის მიერ თავისი ვალდებულებებისა და უფლებამოსილებების სათანადოდ შესრულების უზრუნველყოფას და პასუხისმგებლობის დაკისრების შესაძლებლობას საწინააღმდეგო შემთხვევების არსებობისას.⁴

ანგარიშვალდებულება წარმოადგენს „პროცესების ერთობლიობას“, რომელშიც სხვადასხვა სუბიექტი ინაწილებს პასუხისმგებლობას:⁵

1. შიდა ანგარიშვალდებულებას უზრუნველყოფს შიდა ბრძანებების ეფექტური ჯაჭვი, რომელიც თავის მხრივ მოიცავს ანგარიშგებისა და შიდა დისციპლინურ სისტემებს;
2. სახელმწიფოს წინაშე ანგარიშვალდებულება შესაძლებელია დაიყოს სამი სახელისუფლებო შტოს მიხედვით: მთავრობის, კონკრეტულად კი, შინაგან საქმეთა მინისტრის/პრემიერ მინისტრის წინაშე, სასამართლო სისტემისა და კანონის მიმართ, პარლამენტში, ხალხის მიერ არჩეული წარმომადგენლების, წინაშე;
3. საჯარო ანგარიშვალდებულება მოიცავს ნებისმიერ მექანიზმს, რომლის მეშვეობითაც პოლიცია პირდაპირ თუ ირიბად ანგარიშვალდებულია საზოგადოების წინაშე, მათ შორის სამოქალაქო საზედამხებველო ორგანოებსა და მედიას;

3 *The National Institute of Justice, U.S. Department of Justice and the Program in Criminal Justice Policy and Management, Police Accountability and Community Policing*, გვ.1.

4 *UNODC, Handbook on Police accountability, oversight and integrity*, გვ.6, [ხელმისაწვდომია:<http://www.unodc.org/>, წვდომის თარიღი: 08.09.2017]

5 იქვე, გვ. 12.

4. დამოუკიდებელი ზედამხედველობა მიემართება ნებისმიერ მექანიზმს, რომელიც არ წარმოადგენს არც ერთ კონკრეტულ უწყებასა თუ ორგანიზაციას, მაგალითად, ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული ინსტიტუტები, სახალხო დამცველი, საპოლიციო საჩივრების კომისიები და სხვა;
5. საერთაშორისო ზედამხედველობა გულისხმობს იმას, რომ პოლიციის ქმედებები შესაძლოა გახდეს ადამიანის უფლებათა დაცვის საერთაშორისო თუ რეგიონალური ორგანოების განხილვის საგანი.

საყურადღებოა, რომ პოლიციის ანგარიშვალდებულების შიდა და გარე მექანიზმებისთვის დამახასიათებელია როგორც ძლიერი, ასევე სუსტი მხარეები. მიუხედავად იმისა, რომ ზედამხედველობის გარე სისტემების მიმართ საზოგადოების ნდობა უფრო მაღალია, ამგვარი მექანიზმებისათვის უფრო დიდ ძალისხმევასთან არის დაკავშირებული პოლიციის სისტემური დარღვევების გამოძლავნება, საპოლიციო სისტემის ხელმძღვანელი თანამდებობის პირების მხარდაჭერის გარეშე. მეორეს მხრივ, შიდა მექანიზმები ეფექტურია მხოლოდ იმ ხარისხით, რა ხარისხითაც პოლიციის ხელმძღვანელი პირები გამოხატავენ მზაობას გამოავლინონ თავისივე უწყებაში არსებული დარღვევები. იმ გავრცელებული მოსაზრების თანახმად, რომ პოლიციის ხელმძღვანელი პირები თავისივე თანამშრომლებს იცავენ, შიდა საზედამხებლო მექანიზმები საზოგადოებაში ნაკლებ ნდობას იმსახურებენ. საზოგადოების ნდობას საფრთხეს უქმნის ასევე გაუმჭვირვალე პროცესები, რის გამოც შიდა მექანიზმების მეშვეობით განხორციელებული შემოწმებების მასალებზე წვდომა სირთულეებთან არის დაკავშირებული.⁶

ეფექტური ანგარიშვალდებულება, თავის მხრივ საჭიროებს საჩივრების წარდგენისა და განხილვის სათანადო სისტემის არსებობას, რომელიც მარტივად ხელმისაწვდომი იქნება საზოგადოებისათვის და რომელიც ეფექტურად შეისწავლის განცხადებებს.⁷

მიუხედავად იმისა, რომ ანგარიშვალდებულების პრინციპი მოიცავს არა მხოლოდ საჩივრების/განცხადებების განხილვის სისტემას, ეფექტური მექანიზმი, რომელიც სარგებლობს საზოგადოების ნდობით, წარმოადგენს

6 UNODC, Handbook on Police accountability, oversight and integrity, გვ. 14, [ხელმისაწვდომია: <http://www.unodc.org/>, წვდომის თარიღი: 08.09.2017]

7 იქვე, გვ.4.

ანგარიშვალდებულების მაღალი სტანდარტების მნიშვნელოვან ინდიკატორს და ეხმარება პოლიციას აღიდგინოს ან გაზარდოს საზოგადოებრივი ნდობის მაჩვენებელი.⁸

ინსტიტუციური მოწყობა

„პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად,⁹ პოლიციელსა და სამინისტროს სხვა მოსამსახურის საქმიანობაზე შიდა კონტროლს სამინისტროს გენერალური ინსპექცია ახორციელებს. კანონმდებლობის მიხედვით, გენერალური ინსპექცია თავის საქმიანობაში დამოუკიდებელია და დაუშვებელია მის საქმიანობაში სამინისტროს სხვა სტრუქტურული ქვედანაყოფის ან თანამდებობის პირის ჩარევა. სამინისტროს გენერალური ინსპექცია ანგარიშვალდებულია უშუალოდ მინისტრის წინაშე, რომელიც საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით ახორციელებს მასზე სამსახურებრივ ზედამხედველობას.

ამასთან საყურადღებოა, რომ გენერალური ინსპექცია უწყებაში რიგითი დეპარტამენტის ფორმით არსებობს და ის მინისტრის მიერ კომპლექტდება. ამავდროულად გენერალური ინსპექციის მიერ მომზადებულ დასკვნას მხოლოდ სარეკომენდაციო ხასიათი აქვს და საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებისას მინისტრი უფლებამოსილია, არ გაითვალისწინოს აღნიშნული დასკვნა და განსხვავებული შინაარსის გადაწყვეტილება მიიღოს. ამასთანავე, მას ამ გადაწყვეტილების დასაბუთების ვალდებულება არა აქვს. ამდენად, საქმეში საბოლოო გადაწყვეტილების მიმღები არა კოლეგიური ორგანო, არამედ ერთპიროვნულად პოლიტიკური თანამდებობის პირია.¹⁰

გასათვალისწინებელია, რომ გენერალური ინსპექცია ანგარიშვალდებულია მხოლოდ მინისტრის წინაშე და სისტემის გარეთ გენერალური ინსპექციის საქმიანობაზე გარე ზედამხედველობის განმახორციელებელი მექანიზმი არ არსებობს.¹¹ ევროპის საბჭოს ერთ-ერთ ანგარიშში,¹² რომელშიც

8 იქვე, გვ.43.

9 „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 57.

10 EMC, პოლიტიკური ნეიტრალიტეტი პოლიციის სისტემაში, გვ. 49 [ხელმისაწვდომია: <https://emc.org.ge/2016/09/05/emc-128/>, წვდომის თარიღი: 08.09.2017]

11 EMC, უხილავი ძალაუფლების პოლიტიკა - სამართალდამცავი სისტემის ანალიზი, გვ.8 [ხელმისაწვდომია: <https://emc.org.ge/2015/06/18/samartaldamcavi-sistemebis-kvleva/>, წვდომის თარიღი, 10.09.2017]

12 Byrne J., Priestley W., Report on Police oversight in the council of Europe Countries.

მიმოხილულია ევროპის საბჭოს წევრ ქვეყნებში პოლიციის საქმიანობის ზედამხედველობის მოდელები, პირდაპირ არის აღნიშნული, რომ საქართველოში არ არსებობს გარე ზედამხედველობის განმახორციელებელი დამოუკიდებელი მექანიზმი, რომელიც განიხილავდა პოლიციის წინააღმდეგ მიმართულ საჩივრებს/განცხადებებს.¹³

გაეროს ერთ-ერთი სახელმძღვანელო დოკუმენტის თანახმად, კარგ პრაქტიკად არის მიჩნეული დამოუკიდებელი, გარე ორგანოს არსებობა, რომელიც ზედამხედველობას უწევს პოლიციელის/პოლიციის წინააღმდეგ მიმართული საჩივრის განხილვის მთლიან სისტემას. ეს ორგანო უნდა ფლობდეს ინფორმაციას პოლიციის წინააღმდეგ მიმართული ყველა საჩივრის/განცხადების თაობაზე და ასევე უფლებამოსილი უნდა იყოს დაიწყოს გამოძიება თავისივე ინიციატივით, ყოველგვარი საჩივრის/განცხადების გარეშე. საზედამხედველო ორგანოს უნდა შეეძლოს, ჩაერიოს გამოძიების პროცესში და ასევე მოითხოვოს განმეორებითი მოკვლევა იმ შემთხვევაში, თუ პოლიციამ არადაამაკმაყოფილებლად განახორციელა საქმის გარემოებების შესწავლა.¹⁴

პოლიციის საქმიანობაზე ზედამხედველობის სხვადასხვა ფორმები გვხვდება ევროპის ქვეყნებში. მაგალითად, ბელგიის სამეფოში გენერალური ინსპექცია როგორც ფედერალურ ასევე ადგილობრივ დონეზე წარმოადგენს შინაგან საქმეთა სამინისტროს შიგნით არსებულ გარე, დამოუკიდებელ ორგანოს, რომელიც 6 ორგანიზაციული ქვედანაყოფისგან (დირექტორატი) შედგება. პირველი ქვედანაყოფი აერთიანებს გენერალურ ინსპექტორსა და მის მოადგილეებს, რომლებიც თავის მხრივ კოორდინაციას უწევენ დანარჩენ ქვედანაყოფებსა და 4 დეცენტრალიზირებულ ოფისს. მათ მიერ განხორციელებული საქმიანობა მოაცავს, როგორც პროაქტიულ, ასევე რეაქტიულ კონტროლს, ასევე ყოველწლიური ანგარიშებისა და სამოქმედო გეგმების მომზადებას. პოლიციის მონიტორინგის მუდმივი კომიტეტი (Comite P), რომელიც საექსპერტო ორგანოს სახით არსებობს, ეხმარება ფედერალურ პარლამენტს პოლიციის საქმიანობის მონიტორინგში. რაც შეეხება შიდა კონტროლს, თითოეულ საპოლიციო განყოფილებას ჰყავს თავისი შიდა კონტროლის დეპარტამენტი, რომლის პასუხისმგებლობას წარმოადგენს პოლიციის მიერ განხორციელებული ყოველდღიური

13 იქვე, გვ. 26.

14 UNODC, Handbook on Police accountability, oversight and integrity, გვ.36, [ხელმისაწვდომია: <http://www.unodc.org/>, წვდომის თარიღი: 08.09.2017]

საქმიანობის სტანდარტებთან და დადგენილ პროცედურებთან შესაბამისობის უზრუნველყოფა და ასევე არაეთიკური, არაპროფესიონალური და კრიმინალური ქმედებების გამოვლენა.¹⁵

სლოვენიის რესპუბლიკაში ყოველმხრივ და სისტემურ ზედამხედველობას პოლიციის საქმიანობაზე შინაგან საქმეთა სამინისტრო ახორციელებს. ცალკე დეპარტამენტის სახით ფუნქციონირებს საჩივრების დეპარტამენტი. პოლიციის შესახებ კანონმდებლობის თანახმად, ფიზიკური პირი, რომელიც მიიჩნევს, რომ მისი უფლებები და თავისუფლებები დაუსაბუთებლად დაირღვა, უფლებამოსილია 30 დღის ვადაში შეავსოს განცხადება/საჩივარი პოლიციის წინააღმდეგ, რომლის განხილვის პროცედურა მკაცრად განსაზღვრულია მეთოდოლოგიით, რაც უზრუნველყოფს მის გამჭვირვალებას. საჩივრის განმხილველი საბჭო შედგება სამი წევრისაგან: თავმჯდომარე, სამოგადოებისა და პოლიციელთა პროფკავშირის წარმომადგენლები. საბჭოს წევრები განიხილავენ განცხადებას/საჩივარს და იღებენ შესაბამის გადაწყვეტილებას.¹⁶

სამსახურებრივი შემონეშების პროცედურული ბუნდოვანება

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

სამინისტროს გენერალური ინსპექცია თავისი უფლებამოსილებების ფარგლებში:¹⁷

- საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით ახორციელებს სამინისტროს სისტემაში „პოლიციის ეთიკის კოდექსისა“ და „საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს თანამშრომელთა დისციპლინური წესდების“ ნორმების დარღვევის, მართლსაწინააღმდეგო ქმედებათა ჩადენის ფაქტების გამოვლენასა და სათანადო რეაგირებას;
- აკონტროლებს სამინისტროს სისტემაში შემავალი დანაყოფების

15 *Institute Alternative*, Internal Control of Police – Comparative models, გვ. 10-11.

16 იქვე, გვ. 15

17 საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის ბრძანება #123, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს გენერალური ინსპექციის (დეპარტამენტი) დებულების დამტკიცების შესახებ, მუხლი 3.

საფინანსო-სამეურნეო საქმიანობას, ამონმებს მათ მიერ მატერიალური და ფინანსური რესურსების განკარგვის კანონიერებასა და მიზანშეწონილობას;

- სამინისტროს მოსამსახურეთა მიერ კანონმდებლობის დარღვევის ფაქტების ხელშეწყობი მიზეზების დადგენისა და პრევენციის მიზნით განხორციელებული შემონმების პროცესში შეისწავლის მოპოვებული მასალებს, აანალიზებს და სათანადო რეკომენდაციებს წარუდგენს მინისტრს. სამსახურებრივი შემონმების შედეგად ამზადებს შესაბამისი დასკვნას ან ცნობას;
- ასრულებს დებულებით განსაზღვრულ სხვა ფუნქციებს.

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

შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიერ EMC-თვის მიწოდებული ინფორმაციის თანახმად, 2013 წლის ოქტომბრიდან 2017 წლის მაისის ჩათვლით, გენერალურ ინსპექციაში სამსახურებრივი შემონმება ჩატარდა მოქალაქეთა 15347 განცხადება/საჩივრის საფუძველზე, 10627 სამსახურებრივ შემონმებას დაედო საფუძვლად სამინისტროს მოსამსახურეთა მომართვა, სასამართლოს კერძო განჩინების საფუძველზე ჩატარებული სამსახურებრივი შემონმებების რიცხვი შეადგენს 16-ს, ხოლო 361 სამსახურებრივი შემონმება იქნა ჩატარებული სახელმწიფო დაწესებულებებიდან/ადმინისტრაციული ორგანოებიდან მიღებული ინფორმაციის საფუძველზე.

დებულება ზოგადად საუბრობს სამსახურებრივი შემონმების ჩატარების წესზე და მიუთითებს მხოლოდ შესაძლო ინტერსთა 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.¹⁸

დებულებაში არ არის განსაზღვრული იმ პროცედურების კონკრეტული ჩამონათვალი, რომლითაც უნდა ხელმძღვანელობდეს გენერალური ინსპექცია სამსახურებრივი შემონმების განხორციელებისას, დებულება ასევე არ მიუთითებს ინსპექციის საქმიანობის ძირითად სახელმძღვანელო პრინციპებზეც. ვინაიდან გენერალურ ინსპექციას სხვა დეპარტამენტებისაგან განსხვავებული როლი, კონკრეტულად კი, შიდა კონტროლის განხორციელება ევალება, ნათელი არ არის ვრცელდება თუ არა მასზე „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-8 მუხლით განსაზღვრული პრინციპები.

მიუხედავად იმისა, რომ გენერალური ინსპექციის დებულება არ აწესრიგებს და ღიად ტოვებს არა ერთ პროცედურულ და მნიშვნელოვან საკითხს, ის არ მიუთითებს ადმინისტრაციულ სამართლებრივ კანონმდებლობაზე, როგორც საქმიანობის ერთ-ერთ სამართლებრივ საფუძველზე.

უნდა აღინიშნოს, რომ შსს-ს გენერალური ინსპექცია სამსახურებრივი შემონმების ფარგლებში თავის საქმიანობას არ ზღუდავს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით გათვალისწინებული რეგულაციებით, (მაგალითად, წარმოების ვადები, საქმისათვის მნიშვნელოვანი ყველა გარემოების გამოკვლევა), მაგრამ განმცხადებლისათვის მასალების გადმოცემაზე, თუ ხელახალი სამსახურებრივი შემონმების განხორციელებაზე უარს სწორედ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის კონკრეტული მუხლით ასაბუთებს.

EMC-ის წარმომადგენლობით შსს-სა და სუს-ის გენერალურ ინსპექციებში წარდგენილი განცხადებების განხილვისა და მასზე საბოლოო გადაწყვეტილების მიღების პროცესმა შემდეგი ხარვეზები გამოავლინა:

¹⁸ საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის ბრძანება № 123, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს გენერალური ინსპექციის (დეპარტამენტი) დებულების დამტკიცების შესახებ, მუხლი 9.

არ არის განსაზღვრული სამსახურებრივი შემოწმების ვადები - მიუხედავად იმისა, რომ სამსახურებრივი შემოწმების ჩატარების ერთ-ერთ საფუძველს მოქალაქის წერილობითი თუ ბეპირი განცხადება წარმოადგენს, დებულება არ განსაზღვრავს განცხადების განხილვისა და სამსახურებრივი შემოწმების ვადებს. შესაბამისად, განმცხადებლისათვის ცნობილი არ არის განცხადების წარდგენიდან რა პერიოდის მანძილზე 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 შემოწმების ერთგვაროვანი ვადები. ორი განცხადების შემთხვევაში პასუხი დაახლოებით თვენახევრის შემდეგ ეცნობა განმცხადებელს, ხოლო მესამე განცხადებაში მითითებული გარემოებებს ინსპექცია დაახლოებით ორთვენახევრის მანძილზე შეისწავლიდა. რაც შეეხება სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის გენერალურ ინსპექციას, სამსახურებრივი შემოწმების შედეგი განცხადების წარდგენიდან ერთი თვის ვადაში ეცნობა განმცხადებელს.

სამსახურებრივი შემოწმების მიმდინარეობისას წარმომადგენლობის საკითხის მოუნესრიგებლობა - მიუხედავად იმისა, რომ პრაქტიკაში, არც ერთი წარმოების მიმდინარეობისას, განმცხადებლისათვის წარმომადგენლის მეშვეობით გენერალურ ინსპექციასთან კომუნიკაცია არ შეზღუდულა, გენერალური ინსპექციის დებულება ამ საკითხის კონკრეტულ მოწესრიგებას არ შეიცავს;

არ არის განსაზღვრული სამსახურებრივი შემოწმების ეტაპები და აუცილებელი პროცედურები, ასევე მათი თანმიმდევრობა და შედეგები - მიუხედავად იმისა, რომ დებულება განსაზღვრავს სამსახურებრივი შემოწმების ჩატარების საფუძვლებს, ის არ აყალიბებს იმ სავალდებულო ეტაპების ჩამონათვალს, რომელიც უნდა გაიაროს განცხადებამ/შეტყობინებამ მასზე საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებამდე. დებულების ტექსტიდან გამომდინარე ასევე ბუნდოვანია, აქვს თუ არა ვალდებულება გენერალურ ინსპექციას თითოეული შეტყობინების საფუძვლად დაიწყოს სამსახურებრივი შემოწმება, თუ ის დისკრეციული უფლებამოსილებით არის აღჭურვილი და განცხადებაში/შეტყობინებაში მითითებული გარემოებებიდან გამომდინარე წვევს დაიწყოს თუ არა მოკვლევა.

სამსახურებრივი შემოწმების პროცესში არ არსებობს მტკიცებულებების მოპოვებისა და მათი შეფასების წესები, ბუნდოვანია მტკიცების

ტვირთი - დებულება არ საუბრობს მტკიცებით სტანდარტზე, რომელსაც უნდა დაეყრდნოს გენერალური ინსპექცია საბოლოო გადაწყვეტილების მომზადებისას. ასევე არ მოიცავს მითითებას იმის შესახებ, რომ გენერალური ინსპექცია ვალდებულია სამსახურებრივი შემონმება აწარმოოს ყოველმხრივად, სრულად და ობიექტურად. მაგალითისთვის, ერთ-ერთ საქმეში შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიერ სასამართლოს გზით მოწოდებული 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 არ დაადასტურებდა განმცხადებლის მიერ მითითებულ დარღვევებს. მაშინ, როდესაც პოლიციელს უშუალო ინტერსი აქვს სამსახურებრივი შემონმების შედეგების მიმართ, მის მიერ მიცემულ ახსნა-განმარტებებს საკითხის გადაწყვეტისას გადამწყვეტი მნიშვნელობა არ უნდა მიეცეს.

განცხადების განხილვის პროცესში არ არის უზრუნველყოფილი

განცხადების ავტორის ჩართულობა - დებულებით არ არის განსაზღვრული თავად განცხადების ავტორის როლი სამსახურებრივი შემონმების პროცესში, არ არსებობს ნორმა, რომელიც განცხადების წარდგენის შემდგომ, გენერალური ინსპექციისა და განმცხადებლის კომუნიკაციას დაარეგულირებდა. ვალდებულია თუ არა გენერალური ინსპექცია განცხადებაში მითითებული გარემოებების დაზუსტების მიზნით ახსნა-განმარტებების მისაღებად მოიწვიოს განმცხადებელი? ამ კითხვაზე ცალსახა პასუხს არც გენერალური ინსპექციის დებულება და არც გენერალური ინსპექციის პრაქტიკა იძლევა. 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 მითითებულ მოვლენების უშუალო მომსწრე იყო. რაც შეეხება სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის გენერალურ ინსპექციას, ახსნა-განმარტების მისაცემად მიიწვიეს განმცხადებელი და ასევე სატელეფონო საუბარი შედგა განმცხადებლის ოჯახის წევრთან, რომლის დაშინებითაც სურდათ განმცხადებელზე ზეგავლენის მოხდენა. პრობლემაურია, რომ სამსახურებრივი შემონმებისას სუს-ის გენერალური ინსპექცია არ დაუკავშირდა სუს-ის იმ თანამშრომელს, რომლის შესაძლო გადაცდომის ფაქტზეც მიდიოდა წარმოება და მისგან არ მიიღო დეტალური ინფორმაცია საქმესთან დაკავშირებული მნიშვნელოვანი დეტალების შესახებ.

განცხადების ავტორი არ ფლობს ინფორმაციას გენერალური ინსპექციის მიერ განცხადებაში მითითებული გარემოებების შესწავლის მიზნით გატარებული ღონისძიებების თაობაზე - 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 გენერალური ინსპექციის მიერ უარი ეთქვა სამსახურებრივი შემონმების მასალების გადაცემაზე, უარის საფუძველად კი დასახელდა საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 99-ე მუხლი და განმარტება, რომ განმცხადებლების მიერ გამოთხოვილი ინფორმაცია წარმოადგენდა შიდაუწყებრივი ხასიათის დოკუმენტაციას. განსხვავებით შინაგან საქმეთა სამინისტროს გენერალური ინსპექციისაგან, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურმა მოგვანოდა სამსახურებრივი შემონმების მასალები, მაგრამ ვინაიდან შემონმების ფარგლებში სუს-ის გენერალური ინსპექცია მხოლოდ განმცხადებელსა და განმცხადებლის ოჯახის წევრს ესაუბრა, რომლისგანაც გვქონდა წერილობითი თანხმობა სატელეფონო საუბრის ოქმის გადმოცემაზე, მტკიცებით ფორმაში ვერ ვიტყვით, რომ სუს-ის გენერალურ ინსპექციას სამსახურებრივი შემონმების მასალების გადმოცემის პრაქტიკა აქვს.

როგორც წესი, განცხადების ავტორისათვის მარტივი არ არის სამართალდამცველის წინააღმდეგ განცხადების/შეტყობინების მიწოდება უფლებამოსილი ორგანოსათვის და ამისათვის შეიძლება უწევდეს არაერთი ბარიერის გადალახვა, როგორც პრაქტიკულის, ასევე ფსიქოლოგიურისა და ემოციურის. ამ დროს თუ განმცხადებელი ვერ გაიგებს განცხადებაში მითითებული გარემოებების შესწავლის შედეგების თაობაზე, ამან შეიძლება გამოიწვიოს დემორალიზაცია, ფრუსტრაცია და სამართალდამცველი უწყების მიმართ ნდობის დაკარგვა. აქედან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია, მოკვლევის პროგრესის შესახებ განმცხადებლის ინფორმირების სპეციალური პროცედურის დადგენა. ზოგიერთ ქვეყანაში ეს საქმიანობა კონკრეტული პირისათვის არის მინდობილი.¹⁹

დისციპლინური გადაცდომის ფაქტის დაუდასტურებლობის შემთხვევაში განცხადების ავტორს გადაეცემა ერთ წინადადებიანი, დაუსაბუთებელი დოკუმენტი - დებულების თანახმად, სამსახურებრივი შემონმების

19 UNODC, Handbook on Police accountability, oversight and integrity, გვ. 36, [ხელმისაწვდომია: <http://www.unodc.org/>, წვდომის თარიღი: 08.09.2017]

შედეგებზე მზადდება შესაბამისი ცნობა ან დასკვნა, რომელსაც ამტკიცებს გენერალური ინსპექციის უფროსი. დებულების ტექსტიდან გამომდინარე, არ არის გამიჯნული, რა შემთხვევაში ხდება არა ცნობის, არამედ დასკვნის მომზადება. შესაბამისად, არსებობს საფუძვლიანი ვარაუდი, რომ დასკვნა მზადდება მაშინ, როდესაც გენერალური ინსპექცია რეკომენდაციას იძლევა კონკრეტული მოსამსახურის მიმართ დისციპლინური სახდელის დადების თაობაზე, ხოლო ცნობა კი მაშინ, როდესაც გენერალური ინსპექციის მიერ განხორციელებული მოკვლევის შედეგად, რაიმე გადაცდომა არ ვლინდება. წარდგენილი განცხადებების საფუძველზე განხორციელებულ სამსახურებრივ შემოწმებებში შინაგან საქმეთა სამინისტროს გენერალურმა ინსპექციამ გადაცდომის ფაქტი არ გამოავლინა. განმცხადებლებს მიეწოდათ ინფორმაცია ყოველგვარი დასაბუთების გარეშე. შესაბამისად, მათთვის უცნობია, თუ რა გარემოებებს დაეყრდნო გენერალური ინსპექცია საბოლოო დოკუმენტის მომზადებისას. რაც შეეხება გენერალური ინსპექციის მიერ მომზადებულ დასკვნას, მიუხედავად იმისა, რომ EMC-ის წარმომადგენლის მიერ გენ. ინსპექციის ცხელ-ხაზზე დატოვებული ერთ-ერთი შეტყობინების საფუძველზე, შინაგან საქმეთა სამინისტროს ინფორმაციით, მოსამსახურეებს დისციპლინური სახდელი დაეკისრათ, გენერალურმა ინსპექციამ უარი განაცხადა დასკვნის განმცხადებლისათვის გადმოცემაზე.

მიუხედავად იმისა, რომ კონფიდენციალურობის კრიტერიუმი უმეტეს შემთხვევაში მოითხოვს, რომ განმცხადებელს არ ჰქონდეს წვდომა სრულ ინფორმაციაზე, საზოგადოების ნდობის ამაღლებას ხელს შეუწყობს მოკვლევის/შესწავლის მიმდინარეობის ან საკითხის გადანყვევებისათვის მნიშვნელოვანი გარემოებების შესახებ გარკვეული ინფორმაციის განცხადების ავტორისათვის მიწოდება.²⁰

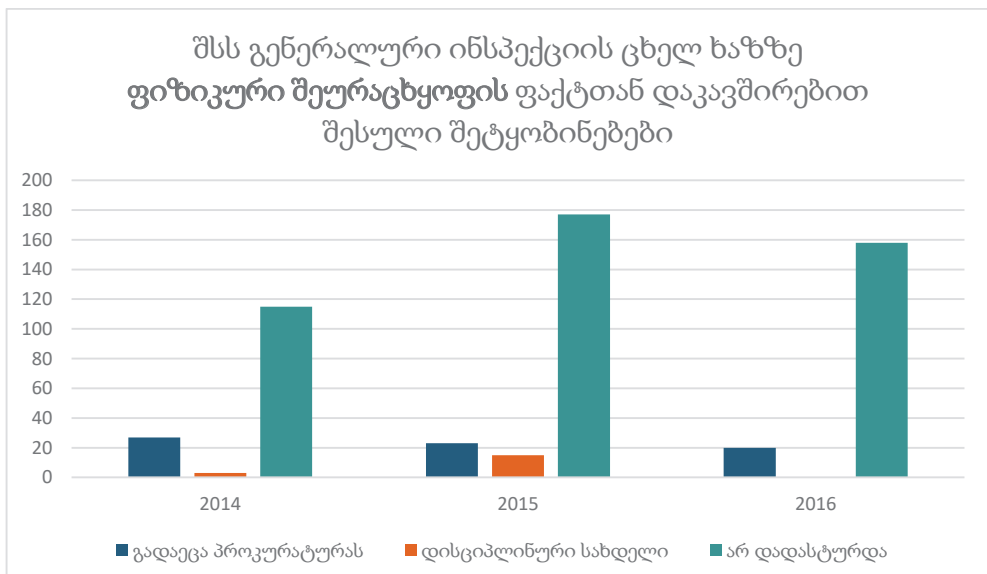
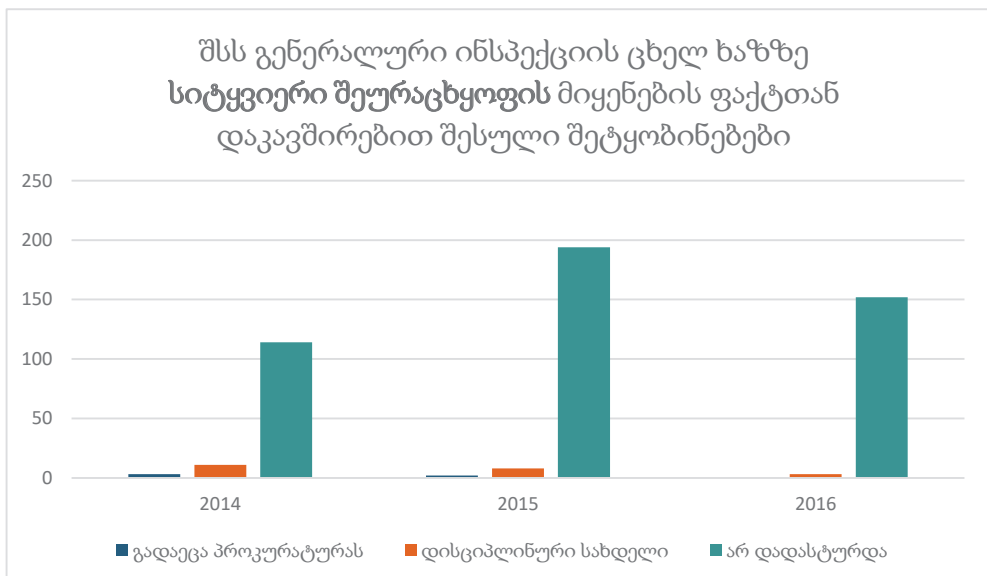
ზოგადად, კარგ პრაქტიკად არის მიჩნეული პოლიციის წინააღმდეგ მიმართული საჩივრების, მათი არსის, შედეგების თაობაზე სტატისტიკის წარმოება. ხშირ შემთხვევაში, პოლიცია ცდილობს, ამგვარი შემთხვევები მედიისაგან დამალოს. ფაქტი კი საწინააღმდეგოს ადასტურებს: გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა, იმ სფეროების ჩათვლით, რომლებიც პრობლემურ საკითხებს, წარუმატებლობებსა და შეცდომებს მოიცავს, აჩვენებს, რომ პოლიცია დაინტერესებულია, ზრუნავს თავის ლეგიტიმურობაზე და ამით ზრდის საზოგადოებრივ ნდობას.²¹ საყურადღებოა, რომ საქართველოს

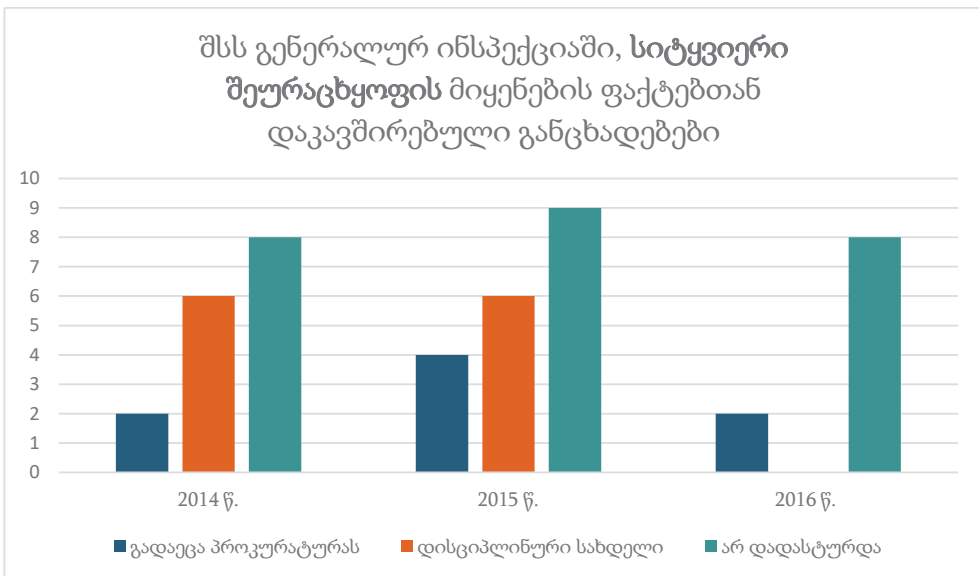
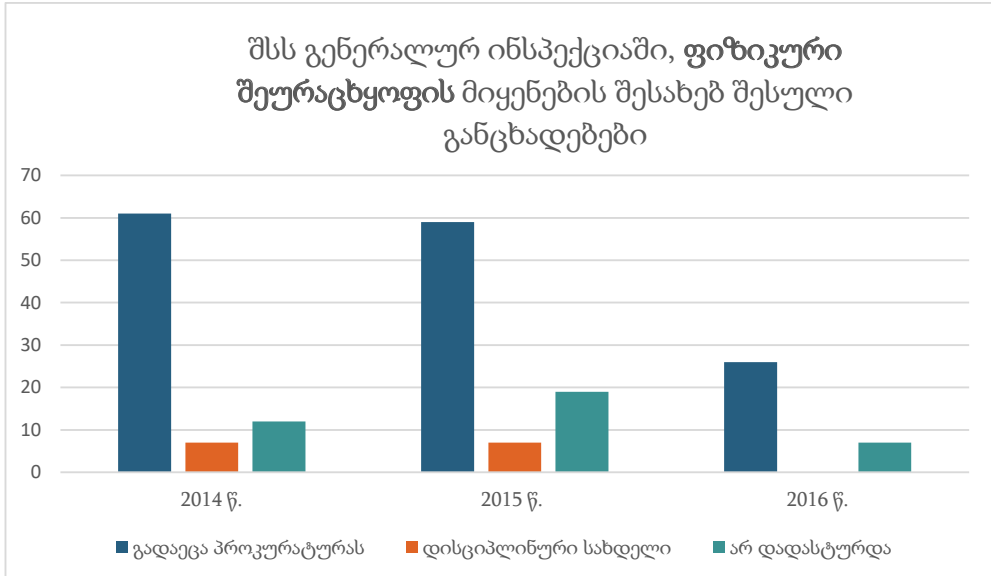
20 იქვე, გვ. 36

21 იქვე, გვ. 46

შინაგან საქმეთა სამინისტროს ვებ-გვერდზე ხელმისაწვდომი არ არის გენერალური ინსპექციის საქმიანობის შესახებ სტატისტიკური მონაცემები, საჯარო ინფორმაციის გზით გამოთხოვის შედეგად კი, პასუხი რამდენიმე თვიანი ინტერვალის შემდეგ იქნა EMC-სთვის მიწოდებული.

ქვემოთ შემოთავაზებული ცხრილები ასახავს 2014-2016 წლებში შსს გენერალური ინსპექციის ცხელი ხაზზე (126) დაფიქსირებული შეტყობინებებისა და ინსპექციაში შესული განცხადებების განხილვისა და გადანაცვების სტატისტიკას.





არ არის განსაზღვრული სამსახურებრივი შემონმების შედეგების გასაჩივრების პროცედურა - განმცხადებლისათვის მიწოდებული ცნობა სამსახურებრივი შემონმების შედეგების თაობაზე არ შეიცავს მითითებას გასაჩივრების მექანიზმების თაობაზე. გასაჩივრების წესზე არ უთითებს არც შინაგან საქმეთა სამინისტროს გენერალური ინსპექციის დებულება. გასაჩივრების ვადებთან და პროცედურასთან დაკავშირებით გენერალურ ინსპექციასთან წერილობითი კომუნიკაციისას უწყებამ შემდეგი პოზიცია დააფიქსირა: „ვინაიდან შს სამინისტროს მოსამსახურეების მხრიდან დისციპლინური გადაცდომის ფაქტმა დადასტურება ვერ ჰპოვა, არ მომზადებულა დასკვნა და ბრძანება. აღნიშნულიდან გამომდინარე გასაჩივრების ვადა არ არის განსაზღვრული“.²² გენერალური ინსპექციის განმარტებიდან გამომდინარე, გასაჩივრებას ექვემდებარება მხოლოდ ის გადაწყვეტილება, რომელზედაც დასკვნა და ბრძანება მზადდება და ამ შემთხვევაში, რა თქმა უნდა, გასაჩივრების ინტერესის მქონე სუბიექტს წარმოადგენს ის პოლიციელი, რომელსაც დასკვნისა და ბრძანების საფუძველზე დისციპლინური სახდელი უნდა დაეკისროს. შესაბამისად, უგულვებელყოფილია განმცხადებლის/საჩივრის ავტორის ინტერესი გაასაჩივროს სამსახურებრივი შემონმების უარყოფითი შედეგი და გააგრძელოს დავა მის მიერ განცხადებაში მითითებული ფაქტების სრულყოფილი გამოკვლევის მიზნით. განსხვავებული პასუხი მიიღო განმცხადებელმა სუს-ის გენერალური ინსპექციის უფროსისაგან, რომელიც მიუთითებდა, რომ სარჩელი შეიძლება აღძრულიყო ისეთი მოქმედების განხორციელების ან ისეთი მოქმედებისაგან თავის შეკავებით, რომელიც არ გულისხმობს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემას.²³

გადაწყვეტილების გასაჩივრების შესაძლებლობაზე მიუთითებს გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის ერთ-ერთი სახელმძღვანელო დოკუმენტი: თუ განცხადება მიჩნეული იქნება უსაფუძვლოდ და დაუსაბუთებლად, საჩივრის ავტორს უნდა ჰქონდეს შესაძლებლობა გაასაჩივროს აღნიშნული გადაწყვეტილება.²⁴

22 საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს გენერალური ინსპექციის წერილი № MIA 91601608264.

23 საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის გენერალური ინსპექციის წერილი № 1609749.

24 UNODC, Handbook on Police accountability, oversight and integrity, გვ.35, [ხელმისაწვდომია: <http://www.unodc.org/>, წვდომის თარიღი: 08.09.2017]

მიუხედავად იმისა, რომ დისციპლინირების პროცესში ძირითად მონაწილე მხარეებს დამსაქმებელი და დასაქმებული წარმოადგენს, სამართალდამცავი სისტემის არასტანდარტული ბუნებიდან გამომდინარე მნიშვნელოვანია მესამე მხარის, კონკრეტულად კი საზოგადოების, ინტერესი ამ პროცესების მიმართ. შესაბამისად, სამართალდამცავ უწყებებში დისციპლინირების პროცესი უნდა განსხვავდებოდეს რიგით სამინისტროში არსებული პროცედურებისაგან.

არაეფექტური სასამართლო კონტროლი

ხელისუფლების სამივე შტო, აღმასრულებელი, სასამართლო და საკანონმდებლო ხელისუფლება, მნიშვნელოვან როლს თამაშობს პოლიციის ანგარიშვალდებულების კუთხით. პოლიციასთან მიმართებით სახელმწიფო ანგარიშვალდებულება გულისხმობს იმ ჩარხოს ფორმირებას, რომლის ფარგლებშიც პოლიციამ უნდა იმოქმედოს. თითოეულ შტოს თავისი პასუხისმგებლობა აკისრია. საკანონმდებლო ორგანო პასუხისმგებელია ჩარხო პრინციპების განსაზღვრისათვის, აღმასრულებელი - მათი შესრულებისათვის და სასამართლო იმის შეფასებისთვის, თუ რამდენად სწორად იქნა აღსრულებული ჩარხო რეგულაციები. განსაკუთრებულია მოსამართლის როლი, რომელმაც საბოლოო სიტყვა უნდა თქვას, მოიქცა თუ არა პოლიცია საკანონმდებლო დანაწესების შესაბამისად.²⁵

„პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, პოლიციელისა და სამინისტროს სხვა მოსამსახურის საქმიანობის სახელმწიფო კონტროლი ხორციელდება საპარლამენტო, საპრეზიდენტო, სამთავრობო, საფინანსო კონტროლისა და საპროკურორო ზედამხედველობის საფუძველზე, საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით. პრობლემურია, რომ აღნიშნული ჩანაწერი არ შეიცავს მითითებას სასამართლო სისტემაზე, როგორც გარე კონტროლის განმახორციელებელ სახელისუფლებო შტოზე.

გენერალური ინსპექციის დებულების თანახმად, ინსპექციის მიერ გაცემული როგორც ცნობა, ასევე დასკვნა წარმოადგენს სარეკომენდაციო ხასიათის დოკუმენტს და შესაბამისად ვერ აკმაყოფილებს ინდივიდუალურ ადმინისტრაციული სამართლებრივი აქტის ერთ-ერთ ელემენტს, არ არის მიმართული უშუალო სამართლებრივი შედეგის, ცალმხრივად და შესასრულებლად სავალდებულო ძალით, აუცილებლად წარმოშობისკენ. ამ განმარტებისა და კიდევ იმ გარემოებების გათვალისწინების, რომ

25 იქვე, გვ. 103.

გასაჩივრების პროცედურას არ განსაზღვრავს არც შესაბამისი ნორმატიული ბაზა და არც თავად ერთ წინადადებიანი, დაუსაბუთებელი დოკუმენტი, სამსახურებრივი შემონმების შედეგების შესახებ ცნობის სასამართლოში გასაჩივრების ინტერესის მქონე პირისათვის გაუგებარია რა ვადაში და რომელი სახის სარჩელით უნდა მიმართოს სასამართლოს და საერთოდ ექვემდებარება თუ არა ეს საკითხი სასამართლოს განსჯადობას.²⁶

EMC-იმ, 4 საქმესთან დაკავშირებით, გენერალური ინსპექციის ცნობების ჩაბარებიდან ერთ თვის ვადაში მიმართა თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიას და სასამართლოს გზით მოითხოვა გენერალური ინსპექციისათვის სამსახურებრივი შემონმების მასალების გადმოცემა და ხელახალი სამსახურებრივი შემონმების განხორციელების დავალება.

სარჩელები სასამართლომ წარმოებაში მიიღო, მაგრამ მოსამზადებელ სხდომებზე საქმის წარმოება შეწყდა. ერთ-ერთ საქმეზე კერძო საჩივრის განხილვა ამ ეტაპზე დასრულებულია. სააპელაციო სასამართლომ არ დააკმაყოფილა კერძო საჩივარი და უცვლელად დატოვა პირველი ინსტანციის გადაწყვეტილება.

საინტერესოა, რომ პირველი სასარჩელო მოთხოვნის, მასალების გადმოცემის, ფარგლებში მოპასუხემ, საკითხის შინაარსობრივი განხილვის გარეშე, მოსამზადებელ სხდომაზევე წარმოადგინა და მოსარჩელე მხარეს გადასცა სამსახურებრივი შემონმების მასალები. შესაბამისად, თუ კი სასამართლოს პირველივე მოსამზადებელ სხდომაზე, ამ საკითხზე ყოველგვარი დისკუსიის გარეშე შესაძლებლად მიიჩნევს შინაგან საქმეთა სამინისტრო მასალების გადმოცემას, პრობლემური და დაუსაბუთებელია გენერალური ინსპექციის თავდაპირველი უარი.

პირველი და მეორე ინსტანციის სასამართლომ განმარტა, რომ გენერალური ინსპექციის მიერ გაცემული, როგორც ცნობა, ასევე დასკვნა წარმოადგენს ე.წ. შუალედურ აქტს, რომლის გასაჩივრებაც მათი სამართლებრივი

26 საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვის გზით თბილისის საქალაქო სასამართლოდან EMC-იმ გამოითხოვა იმ სარჩელების ოდენობა და საქმის განხილვის შედეგები, სადაც მოპასუხედ შინაგან საქმეთა სამინისტროს გენერალური ინსპექცია იყო მითითებული და სასარჩელო მოთხოვნას ხელახალი სამსახურებრივი შემონმების განხორციელების დავალება ან სამსახურებრივი შემონმების მასალების გადმოცემა წარმოადგენდა. თბილისის საქალაქო სასამართლოს ინფორმაციით დავის საგნის მიხედვით სტატისტიკის წარმოება არ მიმდინარეობს და შესაბამისად, მოთხოვნა არ დაკმაყოფილდა.

ბუნების გამო არ ხდება. ამდენად, ამგვარი დასკვნა, ისევე როგორც ცნობა ადმინისტრაციული ორგანოს ხელმძღვანელის მიერ უნდა შეფასდეს და სათანადო სამართალწარმოების ფარგლებში სამართლებრივი აქტის გამოცემით უნდა დასრულდეს.²⁷ საყურადღებოა, რომ სასამართლო ასეთი განმარტების პირობებში მოქალაქეს გენერალური ინსპექციის ცნობის სასამართლოს გზით გასაჩივრების შესაძლებლობას უზღუდავს.

როგორც შინაგან საქმეთა სამინისტროს, ასევე სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის გენერალური ინსპექციის დებულების ტექსტი სრულდება ჩანაწერით, რომლის თანახმადაც, სამსახურებრივი შემონმების შედეგებზე მზადდება შესაბამისი ცნობა ან დასკვნა, რომელსაც ამტკიცებს გენერალური ინსპექციის უფროსი. დებულებები არ განსაზღვრავს ცნობისა თუ დასკვნის დამტკიცების შემდგომ ნაბიჯებს. შსს-თან წერილობითი კომუნიკაციის საფუძველზე მიღებული განმარტებებიდან გამომდინარე ნათელია, რომ დასკვნას, რომელიც შეიცავს რეკომენდაციას დისციპლინური სახდელის გამოყენების შესახებ შეიძლება მოჰყვეს ბრძანების გამოცემა, მაგრამ ცნობის შემთხვევაში, მისი დამტკიცებით არანაირი შემდგომი დოკუმენტი არ მზადდება. შესაბამისად, არსებობს საფუძვლიანი ვარაუდი იმისა, 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.

პრობლემატურია ასევე, პირველი და მეორე ინსტანციის სასამართლოს განმარტება, რომლის თანახმადაც ხელახალი სამსახურებრივი შემონმების დავალების შესახებ სასარჩელო მოთხოვნა სცილდება ადმინისტრაციული სამართალწარმოების წესით საერთო სასამართლოების მიერ განხილვის ფარგლებს და დავა არ გამომდინარეობს ადმინისტრაციული სამართლის კანონმდებლობიდან, შესაბამისად, არ ექვემდებარება სასამართლო უწყებას.²⁸

განსხვავებულად წარიმართა ერთ-ერთი საქმე. მოსამზადებელ სხდომაზე მოპასუხემ მოსარჩელე მხარეს სამსახურებრივი შემონმების მასალები გადასცა, სადაც რამდენიმე მნიშვნელოვანი ხარვეზი იქნა აღმოჩენილი, მაგრამ სასამართლომ ხელახალი სამსახურებრივი შემონმების

27 თბილისის სააპელაციო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2017 წლის 21 მარტის განჩინება.

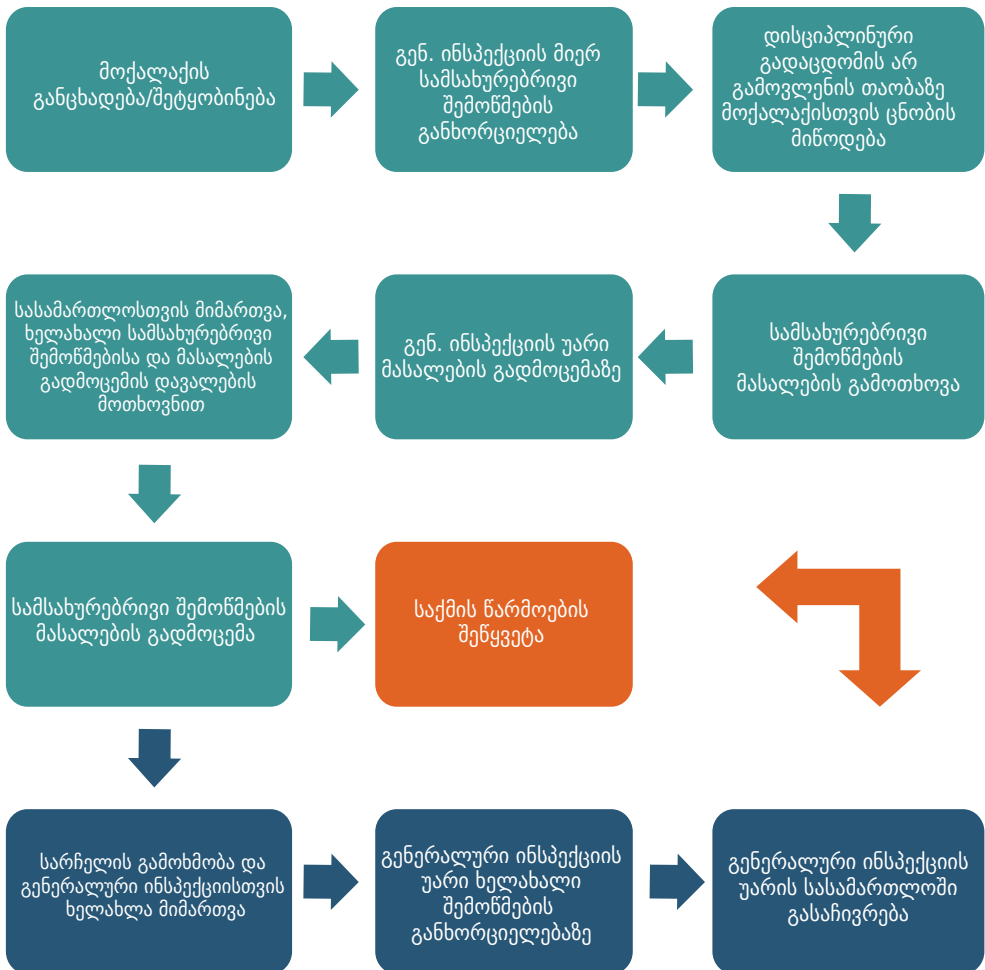
28 თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2016 წლის 15 ნოემბრის განჩინება.

დასაბუთებისთვის ამ ხარვეზებზე მსჯელობის შესაძლებლობა მხარეებს არ მისცა, შესთავაზა სარჩელის გამოხმობა და აღმოჩენილი ხარვეზების გათვალისწინებით გენერალური ინსპექციისათვის ხელახალი მიმართვა. სასამართლომ განმარტა, რომ იმ შემთხვევაში თუ გენერალური ინსპექცია უარს განაცხადებდა ხელახალი სამსახურებრივი შემოწმების განხორციელებაზე, სწორედ ეს უარი გაესაჩივრებინათ მოსარჩელებს შემდგომ სასამართლოში.

მოსარჩელებმა გაიზიარეს მოსამართლის განმარტება, გამოიხმეს სარჩელი და ხელახლა მიმართეს შსს-ს გენერალურ ინსპექციას. მიუხედავად იმისა, რომ განცხადებაში ნათლად მიეთითა, თუ რა ხარვეზები იქნა დანახული სამსახურებრივი შემოწმების მასალების შესწავლით, გენერალურმა ინსპექციამ არ დააკმაყოფილა განცხადება და უარი თქვა ხელახალი სამსახურებრივი შემოწმების განხორციელებაზე. მოსარჩელებმა ხელახლა მიმართეს სასამართლოს და ამჯერად გენერალური ინსპექციის უარის ბათილობა და ხელახალი სამსახურებრივი შემოწმების განხორციელების დავალება მოითხოვეს.

პრობლემურია, რომ პირველი ინსტანციის სასამართლო ადმინისტრაციული კოლეგიის განსჯადად ასევე არ მიიჩნევს იმ შემთხვევას, როდესაც სახეზეა თავად გენერალური ინსპექციის უარი ხელახალი სამსახურებრივი შემოწმების განხორციელების თაობაზე. სასამართლოს განმარტებით, გენ. ინსპექციის უარი ატარებს საინფორმაციო ხასიათს, შესაბამისად, სასამართლოს მიერ შეუძლებლად არის მიჩნეული აღნიშნული კატეგორიის დოკუმენტის ბათილობის თაობაზე სასამართლოში საქმის წარმოება.²⁹ ამ საკითხზე დავას EMC სააპელაციო სასამართლოში კერძო საჩივრის წარდგენის გზით განაგრძობს.

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



დასკვნა და რეკომენდაციები

ნათელია, რომ გენერალურ ინსპექციაში განცხადების წარდგენისას, პირი არ არის აღჭურვილი სათანადო გარანტიებითა და პროცესუალური უფლებამოსილებებით, აღნიშნულს ვერ აბალანსებს სასამართლო ხელისუფლება, რომელიც ვერ ხედავს თუ რა როლი შეიძლება მას დაეკისროს მოქალაქისა და გენერალური ინსპექციის დავაში.

შესაბამისად, მოქალაქეთა ინტერესების სათანადოდ დაცვისათვის, განცხადებებისა და შეტყობინებების სრულყოფილად გამოკვლევისათვის, გენერალური ინსპექციის საქმიანობაზე სასამართლო კონტროლის გავრცელებისათვის, გამჭვირვალობისა და საზოგადოებრივი ნდობის მოსაპოვებლად, აუცილებელია გენერალური ინსპექციის სიღრმისეული რეფორმა, რომელმაც უნდა მოიცვას შემდეგი საკითხები:

- გენერალური ინსპექციის ახალი კონცეფციის შექმნა, რომელიც უზრუნველყოფს სამსახურის დამოუკიდებლობას;
- 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 შემოწმებისას გამოკვლეული გარემოებების თაობაზე ინფორმირება;
- გადაცდომის დაუდასტურებლობის შემთხვევაში, განმცხადებლისათვის დასაბუთებული დოკუმენტის მიწოდება;
- სამსახურებრივი შემოწმების შედეგების სასამართლოში გასაჩივრების ეფექტური მექანიზმის ფორმირება და სამართლებრივ აქტში გაწერა;
- გენერალური ინსპექციის მიერ განხორციელებული საქმიანობის შესახებ სტატისტიკური მონაცემების პროაქტიული გამოქვეყნება.

შენიშვნები



