რეფორმების პერსპექტივები სამართალდამცავ სისტემაში

მრგვალი მაგიდა

რეფორმის პერსპექტივები სამართალდამცავ სისტემაში

ნოემბერი, 2016 წელი

ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი

EMC

Human Rights Education and Monitoring Center

მრგვალი მაგიდა

რეფორმის პერსპექტივები სამართალდამცავ სისტემაში

ბოლო წლებში შინაგან საქმეთა სამინისტროსა და პროკურატურაში მნიშვნელოვანი რეფორმები გატარდა, რომელთა ნაწილი ეხმაურებოდა ამ უწყებებში არსებული ინსტიტუციური პრობლემების მიმართ გამოთქმულ კრიტიკას. თუმცა, კვლავაც მოუგვარებელი რჩება რიგი სისტემური თუ საზოგადოებრივი მნიშვნელობის პრობლემები. შესაბამისად, ახალი მოწვევის პარლამენტის შეკრების წინ, მნიშვნელოვნად მიგვაჩნია კიდევ ერთხელ გამახვილდეს ყურადღება იმ გამოწვევებზე, რაზეც ბოლო წლებია აქტიურად საუბრობენ ადგილობრივი თუ საერთაშორისო ორგანიზაციები და სახალხო დამცველი.

წარმოდგენილ დოკუმენტში თავმოყრილია სამართალდამცავ უწყებებში (შსს და პროკურატურა) არსებული უმთავრესი ინსტიტუციური და სისტემური პრობლემები და ასევე საერთაშორისო დოკუმენტებში, ადგილობრივი პოლიტიკის დოკუმენტებში სახალხო დამცველის ანგარიშებში გამოთქმული მოსაზრებები და რეკომენდაციები. დოკუმენტი ასევე აერთიანებს “ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრის (EMC)” მიერ მომზადებულ მიმოხილვებს, ადგილობრივი ექსპერტების და ორგანიზაციების პოზიციებს.

მრგვალი მაგიდა ტარდება ღია საზოგადოების ფონდების მხარდაჭერით

შინაგან საქმეთა სამინისტრო

1. **დეპოლიტიზირება და ინსტიტუციური განვითარება**

პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის თვალსაზრისით შინაგან საქმეთა სამინისტროს მეტად მძიმე გამოცდილება აქვს. ცალკეული ცვლილებების მიუხედავად ამ კუთხით დღესაც არსებობს პრობლემები. ინსტიტუციურ დონეზე ამის მთავარი განმაპირობებელი სამინისტროს ძლიერი ცენტრალიზაცია და შინაგან საქმეთა მინისტრისთვის მინიჭებული ძალაუფლების ხარისხია, რომლის ფარგლებშიც მინისტრს ფაქტობრივად ყველა ტიპის გადაწყვეტილების მიღება შეუძლია. მინისტრი უშუალოდ ხელმძღვანელობს საკადრო პოლიტიკას და იღებს კონკრეტულ გადაწყვეტილებებს საკადრო საკითხებზე, ამავდროულად, შეუძლია გამოსცეს ბრძანებები კონკრეტული საპოლიციო ღონისძიებების განსახორციელებლად, ხოლო სამსახურებრივი ზედამხედველობის ფარგლებში შეცვალოს, ან ძალადაკარგულად ცნოს სამინისტროს მუშაკების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები. პოლიტიკური თანამდებობის პირისთვის ამგვარი ფართო ძალაუფლების მინიჭება კი თავისთავად საფრთხის შემცველია და აჩენს მთლიანად საპოლიციო სამსახურების პოლიტიზირების რისკებს. პოლიტიზირებას ხელს უწყობს და ხშირად განაპირობებს ის ხარვეზიანი საპოლიციო მექანიზმებიც, რომელიც ეფექტურ კონტროლს და ზედამხედველობას არ ექვემდებარება, ასევე სუსტი პასუხისმგებლობის სისტემა, რაც ხელს უწყობს თვითნებობას.

სახელმწიფო პოლიტიკის დოკუმენტები

- კრიმინალური პოლიცია საჭიროებს რეფორმას, რომელიც ორიენტირებული იქნება სამსახურის ოპერაციულ გაძლიერებაზე. ამ პროცესში ასევე მნიშვნელოვანი იქნება ოპერატიულ-სამძებრო და საგამოძიებო ფუნქციების გამიჯვნის შესაძლებლობების შესწავლა;[1]

- აუცილებელია თანამშრომელთა დაწინაურების მექანიზმის დახვეწა, რაც გულისხმობს დაწინაურების კანდიდატის სათანადოდ გადამზადებას ახალ ფუნქციებთან და გამოწვევებთან გასამკლავებლად.[2]

EMC-ის რეკომენდაციები

- ძალაუფლების დეკონცენტრაციის მიმართულებით შემდგომი ნაბიჯებია გადასადგმელი. ამ პროცესში მნიშვნელოვანია სამინისტროში შემავალ

1 სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმის სტრატეგია. 2016 წ. გვ. 18

2 იქვე. გვ. 23

ორგანოებს შორის კომპეტენციების მკაფიო გამიჯვნა;[3]

- პოლიციის დეპოლიტიზირების მიზნით, შინაგან საქმეთა მინისტრის კომპეტენცია უნდა შეიზღუდოს და იგი გადაწყვეტილებებს უნდა იღებდეს მხოლოდ ზოგადი პოლიტიკისა და ინსტიტუციურ საკითხებზე;[4]

- პრევენციულ, საგამოძიებო და ოპერატიულ-სამძებრო ორგანოებს შორის ურთიერთობა ახლებურად უნდა განისაზღვროს, მათ შორის, კრიტიკულად მნიშვნელოვანია ინფორმაციის მიმოცვლის წესების მკაფიო რეგულირება;[5]

- საკადრო საკითხები კანონის დონეზე ნათლად უნდა მოწესრიგდეს. კერძოდ, გაწერილი უნდა იყოს თანამშრომელთა დაწინაურება/დაქვეითების, წახალისებისა და დისციპლინირების მკაფიო პროცედურები, რათა ამ საკითხებზე გადაწყვეტილება არ მიიღებოდეს თვითნებურად, მინისტრის მიერ;[6]

- მნიშვნელოვანია პოლიციელთა ინდივიდუალური შეფასების სისტემის დანერგვა და კოლეგიური ორგანოს შექმნა, რომელიც საკადრო საკითხებზე გადაწყვეტილებებს მიიღებს პროფესიული კრიტერიუმების გათვალისწინებით;[7]

2. **ანგარიშვალდებულება და პასუხისმგებლობა**

სამართალდამცავი სისტემის წარმომადგენელთა მხრიდან ჩადენილი შესაძლო დანაშაულის/გადაცდომის ფაქტებზე ადეკვატური და ეფექტური რეაგირება კვლავ უმნიშვნელოვანეს პრობლემას წარმოადგენს. სამინისტროს რთული სტრუქტურის და ინსტიტუციური ინტერესთა კონფლიქტის პირობებში (გენ. ინსპექციის დამოუკიდებლობის დაბალი ხარისხი; საგამოძიებო ქვემდებარეობის დაუცველობა და ა.შ), ობიექტურად რთულდება დღეს არსებული მექანიზმებით ამ პრობლემებთან გამკლავება. გასათვალისწინებელია პოლიციელთა მომზადების დაბალი ხარისხიც, რაც ხშირად ასევე არის მათი მხრიდან არასათანადო მოპყრობის (ზოგჯერ კი თავად პოლიციელების მიმართ ძალადობის) გამომწვევი მიზეზი. ამ კონტექსტში ასევე უნდა აღინიშნოს სამინისტროს დახურულობა და მის საქმიანობაზე გარე კონტროლის (მათ შორის, საპარლამენტო კონტროლის)

3 უხილავი ძალაუფლების პოლიტიკა (EMC). 2015 წ. გვ. 26

4 იქვე. გვ. 16

5 იქვე. გვ. 32

6 საკადრო პოლიტიკა შინაგან საქმეთა სამინისტროში (EMC). 2016 წელი

7 იქვე.

მექანიზმების სისუსტე.

საერთაშორისო ორგანიზაციები

- უზრუნველყოფილი უნდა იყოს სამართალდამცავი ორგანოების წამომადგენლების მხრიდან ფიზიკური და სიტყვიერი შეურაცხყოფის ფაქტების ეფექტური გამოძიება და სისხლისსამართლებრივი დევნის განხორციელება. ამავდროულად, მსგავსი შემთხვევების პრევენციის მიზნით, საჭიროა სამართალდამცავებისთვის სპეციალური ტრენინგები და ინსტრუქციები;[8]

- სპეციალური მომხსენებელი ხაზს უსვამს დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმის შექმნის მნიშვნელობას, რომელსაც ექნება კონკრეტული მანდატი და გამოიძიებს და აწარმოებს სისხლისსამართლებრივ დევნას წამების საქმეებზე;

- სპეციალური მომხსენებლის რეკომენდაციით, დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმის მოდელზე მსჯელობა უნდა წარიმართოს ფართო ჩართულობით, ყველა რელევანტური აქტორის მონაწილეობით და მათთან კონსულტაციების გათვალისწინებით. ამავდროულად, უნდა განისაზღვროს, რა ინტერაქციაშია აღნიშნული საგამოძიებო მექანიზმი პროკურატურის სისტემაში შექმნილ ახალ დეპარტამენტთან (იგულისხმება სამართალწარმოების პროცესში ჩადენილი დანაშაულის გამოძიების დეპარტამენტი);[9]

პოლიტიკის დოკუმენტები

- უნდა შემუშავდეს სასჯელაღსრულების სისტემაში, პოლიციაში, სამხედრო, თუ სხვა დახურულ დაწესებულებებში წამებასთან და სასტიკ მოპყრობასთან დაკავშირებით წაყენებული ბრალდებების გამოძიების სრულფასოვანი, დამოუკიდებელი და ეფექტიანი მექანიზმი;[10]

- მნიშვნელოვანია შემოწმებისა და მონიტორინგის უწყებებისა და მექანიზმების ყოველწლიური ანგარიშების გამოქვეყნება არსებული მდგომარეობის შესახებ.[11]

---

8 წამებისა და სხვა სასტიკი, არაადამიანური ან დამამცირებელი მოპყრობის ან დასჯის საკითხებზე სპეციალური მომხსენებლის ანგარიში. გვ. 19

9 იქვე. გვ. 65

10 წამებასთან ბრძოლის 2015-2016 წლების სამოქმედო გეგმა. 2.3.1.

11 იქვე. 4.2.1.

- უნდა მოხდეს წამებასთან და არასათანადო მოპყრობის სხვა ფორმებთან დაკავშირებით წაყენებული ბრალდებების გამოძიების სრულფასოვანი, დამოუკიდებელი და ეფექტიანი მექანიზმის კონცეფციის შემუშავება.[12]

საქართველოს სახალხო დამცველი

- აუცილებელია აღმოიფხვრას პოლიციის თანამშრომელთა მხრიდან არასათანადო მოპყრობის ფაქტების გამოძიებისას არსებული პრობლემები. ამ კუთხით, საჭიროა შეიქმნას დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმი;[13]

EMC-ის და ადგილობრივი ექსპერტების/ორგანიზაციების რეკომენდაციები

- გენერალური ინსპექცია აღჭურვილი უდნა იყოს მეტი ოპერაციული და ინსტიტუციური დამოუკიდებლობით. ინსპექცია დისციპლინურ წარმოებას უნდა ახორციელებდეს ნათელი პროცედურებით და ამ პროცესში როგორც პოლიციელი, ასევე დაზარალებული დაცვის ადეკვატური ინსტრუმენტებით უნდა იყოს აღჭურვილი;[14]

- გენერალური ინსპექციის საქმიანობა უნდა გახდეს გამჭვირვალე და საზოგადოებას პერიოდულად მიეწოდებოდეს ინფორმაცია ორგანოს მიერ განხორციელებულ რეაგირებებზე;[15]

- სამართალდამცავთა მიერ ჩადენილ დანაშაულებზე გამოძიების/ სისხლისსამართლებრივი დევნის წარმოების უფლებამოსილება უნდა მიენიჭოს დამოუკიდებელ საგამოძიებო ორგანოს, რომელიც ანგარიშვალდებული იქნება პარლამენტის წინაშე;[16]

- აუცილებელია შინაგან საქმეთა სამინისტროს საპარლამენტო და საზოგადოებრივი ანგარიშვალდებულების მექანიზმების გაძლიერება;[17]

- უნდა მოწესრიგდეს პოლიციაში მამხილებლის ინსტიტუტის სამართლებრივი რეჟიმი;[18]

---

12 ადამიანის უფლებათა დაცვის სამთავრობო სამოქმედო გეგმა 2016-2017 წლებისთვის. 5.1.5.1

13 პრევენციის ეროვნული მექანიზმის 2015 წლის ანგარიში

14 უხილავი ძალაუფლების პოლიტიკა (EMC). 2015 წ. გვ. 73

15 იქვე.

16 http://www.osgf.ge/index.php?lang_id=geo&sec_id=15&info_id=4070

17 უხილავი ძალაუფლების პოლიტიკა (EMC). 2015 წ. გვ. 73

18 https://emc.org.ge/2016/04/06/emc-31/

3. **ძალის გადამეტების პრევენცია**

ძალის გადამეტების ფაქტებზე ეფექტური რეაგირების პარალელურად, მნიშვნელოვანია ამგვარი ფაქტების პრევენცია და მისი გამომწვევი მიზეზების ანალიზი. იმისათვის, რომ ეფექტურად იყოს თავიდან აცილებული სამართალდამცავი ორგანოების თანამშრომელთა მხრიდან ძალის გადამეტების ფაქტები, საჭიროა სწორი ანალიზი, სტრატეგიის შემუშავება და სხვა რიგი ღონისძიებების გატარება.

საერთაშორისო ორგანიზაციები

- სისხლის სამართლის საპროცესო კანონმდებლობაში განისაზღვროს, რომ სავარაუდო არასათანადო მოპყრობის შემთხვევაში სასამართლო სამედიცინო ექსპერტიზა არ წარმოადგენდეს მხოლოდ დაინტერესებული მხარის ინიციატივას;[19]

პოლიტიკის დოკუმენტები

- უნდა მოხდეს დროებით მოთავსების იზოლატორებში, პოლიციის შენობებში და სასჯელარსრულების დეპარტამენტის დაქვემდებარებაში არსებულ დაწესებულებებში აუდიო-ვიდეო მონიტორინგის სისტემის ფუნქციონირების საუკეთესო პრაქტიკის შესწავლა და კვლევის შედეგად დადგენილი საჭიროებების შესაბამისად, აუდიო-ვიდეო მონიტორინგის სისტემის გაუმჯობესება;[20]

- პოლიციის სამმართველოები/განყოფილებები ეტაპობრივად უნდა აღიჭურვოს შიდა სამეთვალყურეო კამერებით, რომლებიც გონივრული ვადით შეინახავს ჩანაწერს;[21]

- თავისუფლებააღკვეთილ/პატიმრობაში მყოფ პირთათვის სამართლებრივი დაცვის გარანტიები (ადვოკატის, სამედიცინო პერსონალის, კონფიდენციალურობის და სხვა) უფრო მეტად უნდა იყოს უზრუნველყოფილი. ამავდროულად, უკეთესად უნდა მოწესრიგდეს

19 OSCE/ODIHR and Council of Europe Joint Opinion on the Criminal Procedure Code of Georgia. პუნქტი 75

20 წამებასთან ბრძოლის 2015-2016 წლების სამოქმედო გეგმა. 1.2.9.1.

21 ადამიანის უფლებათა დაცვის სამთავრობო სამოქმედო გეგმა (2016-2017 წლებისთვის). 1.2.1.1.2.

არასათანადო მოპყრობის დოკუმენტირების ფორმები და წესები;[22]

საქართველოს სახალხო დამცველი

- აუცილებელია პოლიციის სამმართველოების შიდა სათვალთვალო კამერებით აღჭურვა. საპატრულო პოლიციის თანამშრომლებთან ერთად, სამხრე კამერებით უნდა აღიჭურვონ დეტექტივ-გამომძიებლებიც და უბნის ინსპექტორ-გამომძიებლებიც. ამასთან ერთად, შესაბამისი ოქმების შედგენა უნდა წარმოებდეს წესების დაცვით;[23]

- უნდა გაიწეროს იზოლატორის თანამშრომლების მიერ შესახლებული პირის სხეულზე დაზიანებების თაობაზე პროკურატურისთვის ინფორმაციის მიწოდების ფორმალური წესები და პროცედურებო.[24]

EMC-ის და ადგილობრივი ექსპერტების რეკომენდაციები

- უნდა აღმოიფხვრას „გასეირნების“ მავნე პრაქტიკა. ამ მიზნით, პირთა დაკავება მხოლოდ სასამართლოს განჩინების საფუძველზე უნდა ხდებოდეს (და გადაუდებელი აუცილებლობა რეალურად უნდა წარმოადგენდეს გამონაკლისს), რასაც დაუყოვნებლივ უნდა მოყვებოდეს უფლებების გასაგებად განმარტება და დაკავების ოფიციალურად დაფიქსირება;[25]

- დანაშაულის სტატისტიკის წარმოება და შიდა გეგმების სისტემა არ უნდა ახალისებდეს სამართალდამცავებს, გამოიყენენონ „ყველა ღონე“ (მათ შორის უკანონოც) დანაშაულის გასახსენელად, ან პირიქით, დაფარონ და არ დაარეგისტრირონ ყველა დანაშაული;

---

22 იქვე. 5.1.2.4.

23 საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში, 2015 წელი (მოკლე ვერსია) გვ. 51

24 იქვე. გვ. 52

25 https://cjn.ge/wp-content/uploads/2016/07/%E1%83%94%E1%83%AD%E1%83%95%E1%83%9B%E1%83%98%E1%83%A2%E1%83%90%E1%83%9C%E1%83%98%E1%83%9A%E1%83%97%E1%83%90-%E1%83%A1%E1%83%90%E1%83%9E%E1%83%A0%E1%83%9D%E1%83%AA%E1%83%94%E1%83%A1%E1%83%9D-%E1%83%A3%E1%83%A4%E1%83%9A%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%98.pdf

4. **პერსონალურ მონაცემთა დაცვის უზრუნველყოფა**

პერსონალურ მონაცემთა დაცვა და პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობა შინაგან საქმეთა სამინისტროს ერთ-ერთი მთავარი ფუნქციაა, თუმცა ამავდროულად არსებობს მძიმე გამოცდილება პირად ცხოვრებაში უკანონო და დაუსაბუთებული ჩარევის, რასაც სისტემური ხასიათი ჰქონდა. აღნიშნული პრობლემა დღესაც არსებობს და ამას ადასტურებს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება, რომლითაც არაკონსტიტუციურად იქნა მიჩნეული ფარული საგამოძიებო მოქმედებების მარეგულირებელი ნორმები.

საერთაშორისო ორგანიზაციები

- უნდა გადაიდგას ნაბიჯები ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-8 მუხლით გათვალისწინებული პირად ცხოვრებაში ჩაურევლობის უფლებების დასაცავად;[26]

- ფარული თვალთვალი, ტექნიკური საშუალებებით თუ მათ გარეშე, კანონით უნდა დარეგულირდეს და ნებისმიერი ამგვარი ქმედება უნდა ხორციელდებოდეს მხოლოდ და მხოლოდ სათანადო სასამართლო ზედამხედველობის ქვეშ... უნდა გადაიჭრას ტელესაკომუნიკაციო ქსელების ოპერატორების კუთვნილ ობიექტებზე სავარაუდოდ ჯერ კიდევ არსებული მისაყურადებელი აპარატურის საკითხი;[27]

პოლიტიკის დოკუმენტები

- უზრუნველყოფილი უნდა იყოს პირადი ცხოვრების ხელყოფის ფაქტებზე ეფექტური გამოძიება და სისხლის სამართალწარმოება;[28]

EMC-ის და ადგილობრივი ორგანიზაციების რეკომენდაციები

- მკაფიო და ნათელი რეგულაციებით უნდა გაიწეროს პოლიციის თანამშრომლობის წესები უსაფრთხოების სამსახურებთან, აგრეთვე ამ ორგანოდან ინფორმაციის მოპოვების, ან მათთვის ინფორმაციის მიწოდების წესები;[29]

---

26 ევროპის საბჭოს ადამიანის უფლებათა დაცვის კომისრის, ნილს მიუჟნიეკსის ანგარიში (2014 წლის 12 მაისი). პარ. 53

27 იქვე. პარ. 59

28 ადამიანის უფლებათა დაცვის სამთავრობო სამოქმედო გეგმა (2016-2017 წლებისთვის). 7.1.3.

29 https://emc.org.ge/2016/04/28/%E1%83%A1%E1%83%90%E1%83%99%E1%83%90%E1%83%9C%E1%83%9D%E1%83%9C%E1%83%9B%E1%83%93%E1%83

- ფარული საგამოძიებო მოქმედებების მარეგულირებელი კანონმდებლობა შესაბამისობაში უნდა მოვიდეს საქართველოს კონსტიტუციასთან.

- მინიმუმამდე იყოს დაყვანილი სამინისტროს სისტემაში არსებულ საინფორმაციო ბაზებსა და პერსონალურ მონაცემებზე არამიზნობრივი წვდომის რისკები;

- **იძულების მექანიზმები და სხვა პრობლემური მიმართულებები**

- პოლიციის საქმიანობაში მნიშვნელოვან გამოწვევებს წარმოადგენს ცალკეული საპოლიციო ინსტრუმენტები, რომლებიც მოძველებულია, შეუსაბამოა არსებულ სამართლებრივ სისტემასთან და ადეკვატური კონტროლის და ზედამხედველობის მექანიზმებს არ ექვემდებარება. ყოველდღიურ ცხოვრებაში პოლიციას ასეთი არაერთი ინსტრუმენტის გამოყენებით უწევს მოქალაქეებთან ურთიერთობა, რაც საფრთხეს ქმნის ადამიანის უფლებათა დაცვის მდგომარეობის მიმართულებით.

- ***საერთაშორისო ორგანიზაციები***

- საჭიროა კანონმდებლობის იმგვარად გადახედვა, რომ უფრო მკაფიო პროცედურები იყოს განსაზღვრული დაკავებისთვის, მათ შორის, რა ვადით შეიძლება პირის დაყოვნება პოლიციის განყოფილებაში მანამ, სანამ მოხდება მისი დროებით მოთავსების იზოლატორში გადაყვანა;[30]

- ადამიანის უფლებათა დაცვის აუცილებელი გარანტიების შემოღების მიზნით, კომისარი რეკომენდაციას აძლევს საქართველოს ხელისუფლებას, უზრუნველყოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის გადახედვა.[31]

- გამოძიების სტადიაზე 1998 წლის სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის 332-ე მუხლით გათვალისწინებული დაკითხვის პროცედურის გამოყენება დაუყოვნებლივ უნდა გაუქმდეს სისხლის სამართლის

%94%E1%83%91%E1%83%9A%E1%83%9D-%E1%83%AA%E1%83%95%E1%83%9A%E1%83%98%E1%83%9A%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%94%E1%83%91/

30 წამებისა და სხვა სასტიკი, არაადამიანური ან დამამცირებელი მოპყრობის ან დასჯის საკითხებზე სპეციალური მომხსენებლის ანგარიში. გვ. 18

31 ევროპის საბჭოს ადამიანის უფლებათა დაცვის კომისრის, ნილს მიუჟნიეკსის ანგარიში (2014 წლის 12 მაისი). პარ. 22

საპროცესო კოდექსის დანარჩენ დებულებებთან შესაბამისობის მიზნით;[32]

- სრულად ამოქმედდეს 2010 წლის სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის თავდაპირველი რედაქციით დადგენილი მოწმეთა დაკთხვის წესები, რათა მოწმის უსაფრთხოების პარალელურად, უზრუნველყოფილი იყოს ბრალდებულის მიერ დაცვის უფლებით ეფექტური სარგებლობაც;[33]

პოლიტიკის დოკუმენტები

- მართლმსაჯულების რეფორმის ერთ-ერთ მიმართულებას უნდა წარმოადგენდეს ახალი ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის შემუშავება (როგორც კოდექსის ზოგადი, ისე სპეციალური ნაწილები).[34]

EMC-ის და ადგილობრივი ექსპერტების რეკომენდაციები

- აუცილებელია ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის სისტემური რეფორმა, რათა კონკრეტული პრობლემური დისპოზიციები ახლებურად განისაზღვროს და სამართალდამცავებს თვითნებურად აღარ შეეძლოთ მათ საფუძველზე მოქალაქეთა უფლების შეზღუდვა. პარალელურად, სამართალდარღვევის საქმის წარმოების პროცესში პირი აღიჭურვოს საკმარისი დაცვის ბერკეტებით;[35]

- უნდა მოხდეს ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობის შესახებ საქართველოს კანონის შემდგომი დახვეწა, რის შედეგადაც უფრო ნათლად იქნება გაწერილი კონკრეტული ღონისძიებები რა მიზნით შეიძლება გამოიყენოს პოლიციამ. მნიშვნელოვანია „ოპერატიული ინფორმაციის“ სამართალწარმოებაში გამოყენების წესების ნათელი და სამართლიანი რეგულირება;[36]

- უნდა შემუშავდეს სპეციალური მექანიზმი, რომელიც პოლიციის მიერ 48-საათიანი დაკავების კანონიერებას ეტაპობრივად შეაფასებს (პოლიციას დაევალება, პერიოდულად ასაბუთოს დაკავების საფუძვლიანობა);[37]

---

32 OSCE/ODIHR and Council of Europe Joint Opinion on the Criminal Procedure Code of Georgia. პუნქტი 58

33 https://emc.org.ge/2015/11/30/mowmis-dakitxva/

34 სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმის სტრატეგია. 1.2.

35 პოლიტიკური ნეიტრალიტეტი პოლიციის სისტემაში (EMC). 2016 წ. გვ. 93

36 უხილავი ძალაუფლების პოლიტიკა (EMC). 2015 წ. გვ. 40

37 ეჭვმიტანილთა საპროცესო უფლებები საქართველოში. ბ. ბოხაშვილი, გ.

- საპოლიციო იძულების ღონისძიებების ადრესატების ადეკვატური სამართლებრივი დაცვის გარანტიებით უნდა იყვნენ აღჭურვილნი. სპეციალური საპოლიციციო კონტროლის (ე.წ. რეიდი) მარეგულირებელი კანონმდებლობა ახლებურად უნდა განისაზღვროს;[38]

- იძულებითი ნარკოლოგიური შემოწმების მარეგულირებელი საკანონმდებლო ჩარჩოს ახლებურად განსაზღვრა, რათა სამართალდამცავებს აღარ ჰქონდეთ მოქალაქეთა უფლებების უსაფუძვლოდ შეზღუდვის შესაძლებლობა;[39]

მშვენიერაძი, ი. ყანდაშვილი. 2016 წ. გვ. 77

38 უხილავი ძალაუფლების პოლიტიკა (EMC). 2015 წ. გვ. 50

39 რა შეიცვალა იძულებითი ნარკოტესტირების პრაქტიკაში (EMC). 2016 წ.

1. **დეპოლიტიზირება და სტრუქტურული განვითარება**

პროკურატურის, როგორც სისხლისსამართლებრივი დევნის წარმმართველი ორგანოს დეპოლიტიზირება და მისი ინსტიტუციური მდგრადობა პრინციპულად მნიშვნელოვანია სამართლიანი მართლმსაჯულების განხორციელებისათვის. ამ კუთხით, მთავარი პროკურორის შერჩევა/დანიშვნის ახალი პროცედურების დანერგვით და თანხმლები საკანონმდებლო ცვლილებებით მნიშვნელოვანი ნაბიჯი გადაიდგა, თუმცა ზემოაღნიშნული მიზნები კვლავაც არაა სრულად მიღწეული და როგორც ადგილობრივი, ისე საერთაშორისო ორგანიზაციები და სახალხო დამცველი მიუთითებენ შემდგომი ნაბიჯების გადადგმის საჭიროებაზე. აგრეთვე, პროკურატურის ინსტიტუციურ განვითარებაზე აღნიშნულია სახელმწიფო პოლიტიკის დოკუმენტებშიც.

საერთაშორისო ორგანიზაციები

- ზოგადი კონტექსტის გათვალისწინებით, ადამიანის უფლებათა დაცვის კომისარი ხაზს უსვამს პროკურორების დანიშვნა/დაწინაურებისა და კარიერული წინსვლის სამართლიანი და მიუკერძოებელი პროცედურების განსაზღვრის აუცილებლობას.[40]

- მთავარი პროკურორის შერჩევა/დანიშვნის რეფორმის კანონპროექტზე კომენტირებისას, ვენეციის კომისია მიუთითებს, რომ საპროკურორო საბჭო უფრო მეტად დემოკრატიული პროცედურებით უნდა კომპლექტდებოდეს, რაც უზრუნველყოფს მის დამოუკიდებლობასა და პოლიტიკურ ნეიტრალიტეტს.[41]

- ვენეციის კომისიის თანახმად, იუსტიციის მინისტრის როლი მთავარი პროკურორის შერჩევა/დანიშვნის პროცესში და ზოგადად საპროკურორო საბჭოს საქმიანობაში უფრო მეტად უნდა იყოს შეზღუდული;[42]

---

40 ევროპის საბჭოს ადამიანის უფლებათა დაცვის კომისრის, ნილს მიუჟნიეკსის ანგარიში (2014 წლის 12 მაისი). გვ. 39

41 EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION) CONSULTATIVE COUNCIL OF EUROPEAN PROSECUTORS (CCPE) OSCE OFFICE FOR DEMOCRATIC INSTITUTIONS AND HUMAN RIGHTS (OSCE/ODIHR) JOINT OPINION ON THE DRAFT AMENDMENTS TO THE LAW ON THE PROSECUTOR'S OFFICE OF GEORGIA. 4 November. **გვ9.**

42 იქვე. გვ.10

- მთავარი პროკურორის თანამდებობიდან ვადაზე ადრე გათავისუფლების წესი ნათლად უნდა იყოს გაწერილი. მათ შორის, მკაფიოდ უნდა იყოს განსაზღვრული საგანგებო (ad hoc) პროკურორის საქმიანობის პრინციპები, მის მიერ გადაწყვეტილების მიღების პროცედურები და მისი გადაწყვეტილების ბუნება ზოგადად;[43]

პოლიტიკის დოკუმენტები

- მნიშვნელოვანია პროკურატურის სტრუქტურული მოდერნიზაცია, რათა სხვადასხვა ორგანოებს შორის უფრო ნათლად იყოს კომპეტენციები გამიჯნული და ამ გზით ხელი შეეწყოს არსებული ადამიანური რესურსების ეფექტურად გამოყენებას;[44]

- საჭიროა საქართველოს პროკურატურის მუშაკთა კვალიფიკაციის ამაღლება და პროკურორთა კარიერული განვითარების მიმართულებების განსაზღვრა. ამავდროულად, უნდა შეიქმნას პროკურორთა პროფესიულ უნარ-ჩვევებზე დაფუძნებული ობიექტური შეფასების სისტემა.[45]

საქართველოს სახალხო დამცველი

- პროკურატურის სისტემაში განხორციელებული რეფორმის მიუხედავად, ბოლომდე არაა აღნიშნული ორგანო დეპოლიტიზირებული და ცალკეული პროკურორები არ სარგებლობენ საკმარისი დამოუკიდებლობით. შესაბამისად, ამ მიმართულებით საჭიროა შემდგომი ნაბიჯების გადადგმა;[46]

EMC-ის და ადგილობრივი ორგანიზაციების რეკომენდაციები

- მთავარი პროკურორის შერჩევა/დანიშვნის პროცესის დეპოლიტიზირებისათვის საჭიროა ისეთი პროცედურების განსაზღვრა, რომელიც გამორიცხავს მხოლოდ მმართველი პოლიტიკური ძალისათვის მისაღები კანდიდატის დანიშვნის შესაძლებლობას. კანონით დადგენილი პროცედურები უნდა უზრუნველყოფდეს მთავარი პროკურორის დანიშვნას პროფესიული კრიტერიუმების გათვალისწინებით, მმართველი და ოპოზიციური ძალების, პროფესიული წრეებისა და საზოგადოების

43 იქვე. გვ.17

44 სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმის სტრატეგია. 2016 წ. 4.4.

45 იქვე. 4.5.

46 საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში, 2015 წელი (მოკლე ვერსია) გვ. 81

წარმომადგენელთა მოსაზრებების გათვალისწინებით;[47]

- მთავარი პროკურორის შერჩევა დანიშვნის პროცესში იუსტიციის მინისტრის ჩართულობა უნდა შესუსტდეს, აგრეთვე უნდა შეიზღუდოს მინისტრის უფლებამოსილებები საპროკურორო საბჭოს საქმიანობის ფარგლებში;[48]

- იუსტიციის მინისტრის მიერ კანდიდატების დასახელება უნდა ხდებოდეს შესაბამისი დასაბუთებით, პროფესიულ კრიტერიუმებზე დაყრდნობით;

- მთავარი პროკურორის თანამდებობიდან ვადაზე ადრე გათავისუფლების არსებული პროცედურები არის ზედმეტად პოლიტიზირებული და ის საჭიროებს შემდგომ დახვეწას. ნათლად უნდა განისაზღვროს საგანგებო (ad hoc) პროკურორის შერჩევა-დანიშვნის წესი, მის მიერ უფლებამოსილების განხორციელების წესი და მიღებული გადაწყვეტილების სამართლებრივი ბუნება. რაც მთავარია, ამ პროცესში მთავარი პროკურორი აღჭურვილი უნდა იყოს სამართლებრივი დაცვის ადეკვატური გარანტიებით;[49]

- პროკურატურის შიდა ორგანიზაციული სტრუქტურის გაჯანსაღების მიზნით, ქვედა რგოლის პროკურორებმა უნდა მიიღონ თავისუფალი მოქმედების მეტი შესაძლებლობა და გარანტიები. ასევე, საჭიროა პროკურორების დანიშვნის, შეფასების, დაწინაურებისა და წახალისების საკითხების ნათელი რეგლამენტირება და სამართლიანი პროცედურების უზრუნველყოფა;[50]

2. **ანგარიშვალდებულება და პასუხისმგებლობა**

პროკურატურის სისტემაში ფრაგმენტულად გადადგმული ნაბიჯების მიუხედავად, ორგანოს მიმართ არსებული საზოგადოებრივი ნდობის ხარისხი მაინც დაბალია, რაც დიდწილად გამოწვეულია თავად სამსახურის დახურულობით. ამავდროულად, მნიშვნელოვან გამოწვევას წარმოადგენს პროკურორთა დისციპლინირების გამართული მოდელის ჩამოყალიბება.

პოლიტიკის დოკუმენტები

- პროკურატურის მუშაკთა დისციპლინური პასუხისმგებლობისა და გათავისუფლების წესის დახვეწის მიზნით, აუცილებელია ახალი ეთიკის

47 https://emc.org.ge/2015/09/25/koaliciis-kidev-erti-shefaseba/

48 იქვე.

49 იქვე.

50 უხილავი ძალაუფლების პოლიტიკა (EMC). 2015 წ. გვ. 14

კოდექსის და პროკურორთა დანიშვნა/გათავისუფლების მკაფიო წესების შემუშავება. ამავდროულად, უნდა შეიქმნას დისციპლინური პასუხისმგებლობის კოლეგიური ორგანო, რომელიც ნათლად განსაზღვრულ პროცედურებზე დაყრდნობით განახორციელებს პროკურორთა დისციპლინირებას;[51]

- საზოგადოებრივი ნდობის გაზრდის მიზნით, მნიშვნელოვანია პროკურატურის საქმიანობის გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების ხარისხის ამაღლება;[52]

- აგრეთვე, აუცილებელია შიდა კონტროლის მიუკერძოებელი და ეფექტიანი საზედამხედველო მოდელის ჩამოყალიბება, რაშიც იგულისხმება პროკურორთა შეფასების სისტემის დანერგვა, ახალი ეთიკის კოდექსი, დისციპლინური პასუხისმგებლობის გამჭვირვალე მექანიზმების შემუშავება;[53]

EMC-ის რეკომენდაციები

- საჭიროა თანამშრომელთა შიდა დისციპლინირების მექანიზმის ახლებურად ჩამოყალიბება, რომლის ფარგლებშიც მთავარი პროკურორის როლი მნიშვნელოვნად შეიზღუდება და თანამშრომელთა დისციპლინირებაზე პასუხისმგებელი იქნება მაღალი დამოუკიდებლობის მქონე პროფესიული ორგანო;[54]

- დისციპლინირების პროცედურები მკაფიოდ უნდა გაიწეროს, ამავდროულად, ერთმანეთისგან უნდა გაიმიჯნოს დევნის (მოძიების) და საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებაზე უფლებამოსილი ორგანოები. მნიშვნელოვანია, პროკურატურის თანამშრომლებს ამ პროცესში დაცვის მაღალი გარანტიები ჰქონდეთ, რათა მინიმუმამდე იყოს დაყვანილი სახდელის უსაფუძვლოდ დაკისრების რისკები;

- გენერალური ინსპექციის სანდოობის ამაღლების მიზნით და ორგანოს საქმიანობის მეტი გამჭვირვალობისთვის, მნიშვნელოვანია გარე ანგარიშვალდებულების მექანიზმების გაძლიერება. აღნიშნული შეიძლება მიიღწეს საპარლამენტო კონტროლის გააქტიურებით, ინსპექტირების ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების გამოქვეყნებით თუ

51 სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმის სტრატეგია (2016 წ.). 4.6.

52 ადამიანის უფლებათა დაცვის სამთავრობო სამოქმედო გეგმა (2016-2017 წლებისთვის). 3.1.2

53 იქვე.

54 უხილავი ძალაუფლების პოლიტიკა (EMC). 2015 წ. გვ.72

პერიოდული ანგარიშგების გასაჯაროებით;[55]

3. **ძალის გადამეტების პრევენცია**

როგორც აღინიშნა, სამართალდამცავთა მხრიდან ძალის გადამეტების პრაქტიკა გავრცელებულ პრობლემას წარმოადგენს[56] და ამ პრაქტიკის პრევენციის ინსტიტუციური მექანიზმები დღესაც დაბალია. ამ პროცესში მეტად მნიშვნელოვანია პროკურატურის როლი და მის მიერ პრევენციული ღონისძიებების ეფექტურად განხორციელება.

საერთაშორისო ორგანიზაციები

- სპეციალური მომხსენებელი აღნიშნავს, რომ სხვა სამართლებრივ მექანიზმებთან ერთად, მაქსიმალურად უნდა იყოს თავიდან აცილებული საპროკურორო დისკრეციის გამოყენება (საერთაშორისო კანონმდებლობით, მსგავსი კატეგორიის დანაშაულებზე დაუშვებელია მსგავსი მექანიზმების გამოყენება). წამების ყველა საქმე გამოძიებული უნდა იყოს და მასზე წარიმართოს სისხლის სამართლებრივი დევნა და აღნიშნულიდან მხოლოდ იმ შემთხვევაშია გამონაკლისი დასაშვები, როდესაც არ არსებობს ბრალდებისათვის საკმარისი მტკიცებულებები.[57]

- მიუხედავად იმისა, რომ ზოგადად მსგავსი კატეგორიის დანაშაულზე საპროცესო შეთანხმების გამოყენება არაა აკრძალული, შეთანხმების გაფორმებაზე პროკურატურის გადაწყვეტილება უნდა ექვემდებარებოდეს მკაცრ შემოწმებასა და ის უნდა განხორციელდეს დაზარალებულთან და მისი ოჯახის წევრებთან კონსულტაციების გათვალისწინებით;[58]

- გამომდინარე იქიდან, რომ პროკურატურის სისტემაში შექმნილი ახალი დეპარტამენტი (საქართველოს მთავარი პროკურატურის სამართალწარმოების პროცესში ჩადენილი დანაშაულის გამოძიების დეპარტამენტი) არ შეიძლება ჩაითვალოს დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმის სრულყოფილ შემცვლელად, აუცილებელია განისაზღვროს, თუ როგორ ინტერაქციაში იქნება დეპარტამენტი დამოუკიდებელ

55 იქვე.

56 http://www.ombudsman.ge/ge/reports/specialuri-angarishebi/mdgomareoba-shinagan-saqmeta-saministros-daqvemdebarebashi-arsebul-organoebshi.page

57 წამებისა და სხვა სასტიკი, არაადამიანური ან დამამცირებელი მოპყრობის ან დასჯის საკითხებზე სპეციალური მომხსენებლის ანგარიში. პარ. 53.

58 იქვე.

საგამოძიებო მექანიზმთან და როგორ გაიმიჯნება მათი კომპეტენციები;

- პროკურატურამ საზოგადოებისათვის უნდა უზრუნველყოს წინა პერიოდში ჩადენილ არასათანადო მოპყრობის დანაშაულში ბრალდებულ/მსჯავრდებულ პირთა რაოდენობის თაობაზე ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა, აგრეთვე, მათ მიმართ შეფარდებული სასჯელის ფორმები და სასჯელაღსრულების დაწესებულებები, სადაც ისინი იხდიან სასჯელს;[59]

პოლიტიკის დოკუმენტები

- საჭიროა სისხლის სამართლის პოლიტიკა იმგვარად შემუშავდეს, რომ უზრუნველყოფილი იყოს დროული და ეფექტური გამოძიება და სისხლისსამართლებრივი დევნა წამებისა და არასათანადო მოპყრობის, უმცირესობათა უფლებების დარღვევის, რელიგიური ხასიათის დანაშაულის, ტრეფიკინგის და ოჯახში ძალადობის ფაქტებზე;[60]

- ამავდროულად, უნდა შეიქმნას წამებისა და არასათანადო მოპყრობის სხვა ფორმების ეფექტური გამოძიების მეთოდური და ტაქტიკური ინსტრუქციები და მოხდეს მათი დანერგვა ყოველდღიურ პრაქტიკაში;[61]

- პროკურატურისთვის წამებისა და არასათანადო მოპყრობის სხვა ფორმების სისხლისსამართლებრივი დევნა უნდა იყოს პრიორიტეტი, ამავდროულად, სრულყოფილად უნდა მუშავდებოდეს და ანალიზდებოდეს ამ ტიპის დანაშაულებზე არსებული სტატისტიკა და აღნიშნული ინფორმაციის ხელმისაწვდომი უნდა იყოს საზოგადოებისათვის;[62]

საქართველოს სახალხო დამცველი

- ზოგადად, არასათანადო მოპყრობის ფაქტებზე აუცილებელია უფრო ეფექტური და დროული გამოძიების წარმოება, რასაც ლოგიკურად უნდა მოყვებოდეს სისხლისსამართლებრივი დევნა კონკრეტული პირების მიმართ. ამავდროულად, განხორციელებული რეაგირების შესახებ ინფორმაცია საჯაროდ ხელმისაწვდომი უნდა იყოს, რათა საზოგადოებაში (და განსაკუთრებით სამართალდამცავ სისტემაში) არ არსებობდეს

59 წამებისა და სხვა სასტიკი, არაადამიანური ან დამამცირებელი მოპყრობის ან დასჯის საკითხებზე სპეციალური მომხსენებლის ანგარიში. პარ. 114, J.

60 სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმის სტრატეგია (2016 წ.) 4.2.

61 იქვე. 2.3.2.

62 იქვე.

დაუსჯელობის სინდრომი;

- სახალხო დამცველი ყურადღებას ამახვილებს დროებით მოთავსების იზოლატორებში მყოფი პირების პრეტენზიებთან დაკავშირებით უფრო ეფექტური გამოძიების აუცილებლობაზე. სახალხო დამცველი მიიჩნევს, რომ ნებისმიერ ამგვარ პრეტენზიაზე (თუკი მითითება ხდება დანაშაულის ჩადენაზე), უნდა იწყებოდეს გამოძიება და არაა აუცილებელი, დაკავებული პირის მიერ ფორმალური საჩივრის შედგენა;[63]

ადგილობრივი ორგანიზაციების და ექსპერტების რეკომენდაციები

- აუცილებელია დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმის შექმნა, რომელიც არ იქნება არსებული საგამოძიებო სისტემის ნაწილი და არ დაექვემდებარება აღმასრულებელ ხელისუფლებას. აღნიშნული ორგანო უფლებამოსილი უნდა იყოს სამართალდამცავთა მიერ შესაძლო ჩადენილი დანაშაულების ფაქტებზე აწარმოონ გამოძიება და სისხლისსამართლებრივი დევნა.[64]

4. საგამოძიებო და საპროკურორო სისტემის რეფორმა

გამოძიების ობიექტურობასა და მის ეფექტურობაზე და ზოგადად, გამოძიების მიმართ საზოგადოებრივი ნდობის ხარისზე გავლენას ახდენს არსებული საპროკურორო ზედამხედვლობის სისტემა. დღეს გამომძიებლისა და პროკურორის როლები ერთმანეთშია აღრეული, რაც ართულებს კონკრეტულ სიტუაციში პასუხისმგებელი სუბიექტის გამოკვეთას. გარდა ამისა, ეს ასუსტებს ეფექტური საპროკურორო ზედამხედველობის განხორციელებას, რაც საერთო ჯამში გამოძიების კანონიერებაზე ახდენს გავლენას.

EMC-ის რეკომენდაციები

- სისხლის სამართლის პროცესში საკუთარი როლის სრულყოფილად და ეფექტურად შესრულების მიზნით, საჭიროა პროკურატურისა და საგამოძიებო ორგანოების ურთიერთდისტანცირება, რა დროსაც საგამოძიებო ორგანო იქნება აღჭურვილი გამოძიების წარმართვისათვის საჭირო ფაქტობრივი და სამართლებრივი მექანიზმებით, ხოლო პროკურატურა განახორციელებს გამოძიების პროცესზე ეფექტურ ზედამხედველობას[65];

---

63 საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში, 2015 წელი (მოკლე ვერსია). გვ. 53

64 http://www.osgf.ge/index.php?lang_id=geo&sec_id=15&info_id=4070

65 კომენტარები სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმის 2016-2020 წლების

- უნდა შეიზღუდოს მთავარი პროკურორის აბსოლუტური უფლებამოსილება, ყოველგვარი არგუმენტაციის გარეშე ერთი საგამოძიებო ორგანოდან ამოიღოს და სხვა საგამოძიებო სამსახურს გადასცეს საქმე გამოსაძიებლად. ამგვარ გადაწყვეტილებას მთავარი პროკურორი მხოლოდ საგამონაკლისო ვითარებაში უნდა იღებდეს, შესაბამისი დასაბუთებით.[66]

სტრატეგიაზე (EMC)

66 იქვე.