



# რეფორმების ხედვები გართლმსაჯულებისა და სამართალდაცვითი მიმართულებით

*(რეკომენდაციები უმუშაკვებულია 2024 წლის საპარლამენტო არჩევნებისთვის)*





# რეფორმების ხედვები მართლმსაჯულებისა და სამართალდაცვითი მიმართულებით

*რეკომენდაციები შემუშავებულია 2024 წლის  
საპარლამენტო არჩევნებისთვის*



**ევროკავშირი  
საქართველოსთვის**



**სოციალური  
სამართლიანობის  
ცენტრი**

დოკუმენტი შექმნილია ევროკავშირის მხარდაჭერით. მის შინაარსზე სრულად პასუხისმგებელია სოციალური სამართლიანობის ცენტრი და შესაძლოა, რომ იგი არ გამოხატავდეს ევროკავშირის შეხედულებებს

დოკუმენტში შემოთავაზებული რეფორმები შემუშავებულია იმ გააზრებით, რომ ქვეყნის კონსტიტუციური მონაცემების, სახელისუფლებო შტოებს შორის არსებული ბალანსის მოდელები არ იცვლება. შესაბამისად, ჩვენი ხედვების მთავარი ლიმიტაცია სწორედ არსებული კონსტიტუციურ-სამართლებრივი წესრიგია. სახელისუფლებო ინსტიტუტებს შორის ბალანსის და პოლიტიკური ძალაუფლების ფუნდამენტურად გადააზრების შემთხვევაში, შესაძლოა საჭირო გახდეს არსებული ხედვების მოდიფიცირება ახალ კონსტიტუციურ-სამართლებრივ და პოლიტიკურ რეალობასთან მოსარგებად.

© სოციალური სამართლიანობის ცენტრი

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

[www.socialjustice.org.ge](http://www.socialjustice.org.ge)  
[info@socialjustice.org.ge](mailto:info@socialjustice.org.ge)  
<https://www.facebook.com/socialjustice.org.ge>

# სარჩევი

06	შესავალი
08	1. პოლიტიკური და კლანური გავლენებისგან თავისუფალი საერთო სასამართლოების სისტემა
17	2. პოლიტიკურად ნეიტრალური და ანგარიშვალდებული პროკურატურა
21	3. სამართლიანი სისხლის სამართლის პოლიტიკა
24	4. ზრუნვაზე დაფუძნებული და დაბალანსებული ნარკოპოლიტიკა
30	5. საპოლიციო სისტემის პოლიტიკური ნეიტრალიტეტი და ადამიანის უფლებებზე დაფუძნებული სამართალდაცვითი საქმიანობა
35	6. სპეციალური საგამოძიებო სამსახური და ძალის გადამეტების ეფექტიანი გამოძიება
39	7. სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური და დემოკრატიული კონტროლის სისტემა

## შესავალი

ქართული დემოკრატიისთვის ფუნდამენტურ გამოწვევას წარმოადგენს პოლიტიკური ძალაუფლების კონცენტრაცია ცალკეული პირების თუ პარტიების ხელში და შემდეგ, მისით მანიპულირება როგორც ზოგადად ქვეყნის პოლიტიკურ თუ სოციალურ დღის წესრიგზე, ისე დემოკრატიულ ინსტიტუციებსა და მათ საქმიანობაზე. სამწუხაროდ, დამოუკიდებლობის მოპოვებიდან დღემდე, საქართველომ ვერ შეძლო პოლიტიკური თუ სხვა ტიპის კერძო ინტერესების გავლენისგან თავისუფალი, მდგრადი დემოკრატიული ინსტიტუციების შექმნა. დღეს ეს პრობლემა კიდევ უფრო თვალსაჩინოა, რადგან ძალაუფლების კონსოლიდაცია ხდება არა კონსტიტუციურ-სამართლებრივი ჩარჩოს ფარგლებში, არამედ მის მიღმა, არაფორმალურად. შესაბამისად, სრულად არის მოშლილი ანგარიშვალდებულების და პოლიტიკური პასუხისმგებლობის სისტემები. არსებული კონსტიტუციური ინსტიტუტები მხოლოდ წინასწარ მიღებული გადაწყვეტილებების ფორმალიზებას ემსახურება, რეალურად კი მნიშვნელოვანი პოლიტიკური გადაწყვეტილებები ინსტიტუციებს მიღმა მიიღება.

ჭარბი ძალაუფლების პრობლემას აძლიერებს სუსტი, პარტიულ გავლენებს დაქვემდებარებული ინსტიტუტები. ამის მკაფიო მაგალითია მართლმსაჯულების სისტემა, რომელიც ვერ ასრულებს სხვა სახელისუფლებო შტოების დამაბალანსებლის და გამწონასწორებლის ფუნქციას და პირიქით, ხშირად სწორედ სასამართლო გამოიყენება პოლიტიკური შურისძიების იარაღად. პარტიული თუ ვიწრო-კორპორატიული ინტერესებით მართული სასამართლო იმ თვალსაზრისითაც არის პრობლემური, რომ ის საზოგადოებას არ უნერგავს კანონის მიმართ პატივისცემას, ვერ ახერხებს საზოგადოების კონსოლიდირებას საერთო ნორმებისა და სამართლიანობის პრინციპების მიმართ და აძლიერებს უნდობლობისა და არასტაბილურობის განცდას ჩვენი ცხოვრების თითქმის ყველა სფეროში.

მორჩილი სასამართლოს მიღმა, ქართული დემოკრატიისთვის ასევე უკიდურეს პრობლემას წარმოადგენს ჭარბი ძალაუფლებით აღჭურვილი, არაანგარიშვალდებული სამართალდამცავი სისტემა, რომელიც, თავის მხრივ, ასევე ვერ არის მედეგი პოლიტიკური

გავლენების მიმართ. სამწუხაროდ, ჩვენს რეალობაში პოლიციისა და პროკურატურის პარტიული ინტერესებით ინსტრუმენტალიზმაც დამკვიდრებული პრაქტიკაა და ხშირია შემთხვევები, როცა სამართალდამცავისთვის კანონის მოთხოვნაზე მნიშვნელოვანი პარტიული თუ კერძო ინტერესების მორჩილებაა. პოლიტიზირების მიღმა, პრობლემურია ამ უწყებების სადამსჯელო, რეპრესიასა და ჭარბ კონტროლზე მიმართული პოლიტიკაც. 2012 წლის შემდეგ, დანაშაულთან ბრძოლის ნულოვანი ტოლერანტობის პოლიტიკაზე ოფიციალურად უარის თქმის მიუხედავად, ქართული კანონმდებლობა და დანაშაულთან ბრძოლის პოლიტიკა არსებითად არ გადასინჯულა და ჩვენი მოქალაქეები კვლავაც არიან უსამართლო სასჯელების რისკის წინაშე. ამის თვალსაჩინო მაგალითია ნარკოპოლიტიკა, რომელიც ამ დრომდე ვერ გადაეწყო პრევენციაზე, ზრუნვასა და მხარდაჭერაზე დაფუძნებულ მიდგომებზე და რომელიც კვლავაც მკაცრ სასჯელებს ეყრდნობა.

ბოლო წლებში ასევე მზარდია უსაფრთხოების უწყებების და ზოგადად, უსაფრთხოების საკითხების პარტიული მიზნებით ინსტრუმენტალიზება. ამ პრობლემის მთავარი წერტილი ასევე არის უკიდურესად დახურული, იმავდროულად კი ჭარბი ძალაუფლებით აღჭურვილი სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური. დღეს ეს უწყება არის ერთ-ერთი ყველაზე ძლიერი პოლიტიკური იარაღი, თუმცა მისი საქმიანობის დიდი ნაწილი დახურულია და ქვეყანაში არ არსებობს გარე კონტროლის ძლიერი მექანიზმები უწყების ეფექტიანი ანგარიშვალდებულებისთვის.

წარმოდგენილ დოკუმენტში შემოთავაზებულია რეფორმების ხედვები მართლმსაჯულებისა და სამართალდამცავი მიმართულებით. დოკუმენტი აერთიანებს რეფორმის ძირითად საკითხებს საერთო სასამართლოების, პროკურატურის, პოლიციის, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის და სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის ინსტიტუციურ მოწყობაში. აგრეთვე შემოთავაზებულია ხედვები არსებული სისხლის სამართლისა და ნარკოპოლიტიკის გადახედვაზე. დოკუმენტში ასევე შეხვდებით რეკომენდაციებს პოლიციის მხრიდან არასათანადო მოპყრობის პრობლემებსა და მათ პრევენციაზე.



# 1

## პოლიტიკური და კლანური გავლენებისგან თავისუფალი საქართველო სასამართლოების სისტემა

ბოლო ათწლეულში გატარებული არაერთი რეფორმის მიუხედავად, საერთო სასამართლოების სისტემა კვლავ ფუნდამენტური გამოწვევების წინაშეა და ლეგიტიმაციისა და ნდობის კრიზისს განიცდის. სასამართლოს გაჭანსადების ფასადურმა მცდელობებმა, რიგ შემთხვევებში, ხელიც კი შეუწყო სისტემაში ძალაუფლების კონსოლიდაციას და არაფორმალური გავლენების ზრდას. შედეგად, სასამართლო დღეის მდგომარეობით არის უკიდურესად ჩაკეტილი, არაანგარიშვალდებული ინსტიტუტი, რომელზეც კვლავაც ჭარბად ვრცელდება გარე პოლიტიკური თუ შიდა კორუპორატიული გავლენები.

იუსტიციის უმაღლესი საბჭო, რომელიც სისტემის ადმინისტრირებისა და მოსამართლეთა კარიერის განმსაზღვრელი მთავარი ორგანოა, მის ხელთ თავმოყრილი ჭარბი ძალაუფლების პირობებში, თავად არის ქცეული სასამართლოსა და ინდივიდუალურ მოსამართლეთა დამოუკიდებლობის უმთავრეს საფრთხედ. ამავდროულად, საბჭო გამორჩეულად დახურული და გაუმჭვირვალე ინსტიტუტია, რაც ზრდის თვითნებური გადაწყვეტილებების მიღების რისკებს და ამით კიდევ უფრო მცირდება საზოგადოებრივი ნდობა როგორც ამ კონკრეტული უწყების, ისე ზოგადად სასამართლო სისტემის მიმართ. სასამართლო სისტემის ჩაკეტილობა იმაშიც ვლინდება, რომ კვალიფიციური და კეთილსინდისიერი კადრების გარედან შედინება თითქმის არ ხდება სისტემაში. შედეგად, დღეს არ გვყავს საკმარისი რაოდენობის



მოსამართლეები, რაც იწვევს საქმეთა განხილვის დროში გაჭიანურებასა და უხარისხო მართლმსაჯულებას, წამყვან ადმინისტრაციულ თანამდებობებზე კი მუდმივად ერთი და იმავე პირების როტაცია ხდება.

მიუხედავად იმისა, რომ ბოლო წლებში რამდენიმე მიმართულებით გაიზარდა ინდივიდუალური მოსამართლეების დამოუკიდებლობის გარანტიები, არსებული კანონმდებლობა და ინსტიტუციური მოწყობა მაინც მოწყვლადს ხდის მოსამართლეს შიდა კორპორატიული თუ გარე გავლენების მიმართ. გაუმჭვირვალე და ხარვეზიანი დანიშვნების/დანიშნულების სისტემა, დისციპლინირების ბუნდოვანი და უსამართლო მექანიზმები, მივლინების წესები და სხვა მექანიზმები უკიდურესად ზრდის მოსამართლეზე არასათანადო გავლენის რისკებს.

სასამართლოს ფუნდამენტური რეფორმების აუცილებლობაზე მითითებულია ევროკომისიის 2022 და 2023 წლების რეკომენდაციებშიც.<sup>1</sup> კერძოდ, სასამართლოს და განსაკუთრებით იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს ყოვლისმომცველი რეფორმა, ინდივიდუალურ მოსამართლეთა კარიერასთან დაკავშირებული საკითხების (დანიშვნა, მივლინება, დისციპლინირება) დახვეწა და ხელმძღვანელ თანამდებობებზე (მათ შორის იუსტიციის უმაღლესი საბჭო, უზენაესი სასამართლო, სასამართლოს თავმჯდომარეები) დანიშნული/არჩეული პირების (კანდიდატების) კეთილსინდისიერების შემოწმების განსაკუთრებული მექანიზმის დანერგვა - ის კრიტიკული ნაბიჯებია, რომელიც ქვეყანამ უნდა გაატაროს ევროინტეგრაციის მიზნებისთვის.

**მართლმსაჯულების სისტემის შემდგომი რეფორმა სწორედ აქამდე სისტემურად იდენტიფიცირებული პრობლემების, ადგილობრივი პოლიტიკური/ინსტიტუციური კონტექსტისა და რეგულაციური საერთაშორისო რეკომენდაციების გათვალისწინებით უნდა დაიგეგმოს. სასამართლოს სისტემის რეფორმამ, პირველ რიგში, შემდეგი ნაბიჯები უნდა მოიცვას:**

<sup>1</sup> სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, სასამართლო რეფორმა და ევროპული ინტეგრაცია - ევროკომისიის მე-3 რეკომენდაციის შესრულების მდგომარეობა და სამომავლო პერსპექტივები, 2023. ხელმისაწვდომია: <https://cutt.ly/kemeH1TJ> (წვდომის თარიღი: 26.08.2024).

## სასამართლო სისტემაში არსებული პრობლემების იდენტიფიცირება და რეფორმის სტრატეგიის შემუშავება:

- უნდა მოხდეს საერთო სასამართლოების სისტემაში განხორციელებული რეფორმებისა და დღეს არსებული გამოწვევების დეტალური ანალიზი და პოლიტიკური შეფასება, რომლის მიზანიც იქნება შემდგომი რეფორმების სრულფასოვანი და სიღრმისეულად გააზრებული დაგეგმვა და განხორციელება;
- ფართო საზოგადოებრივი და პოლიტიკური კონსენსუსის საფუძველზე უნდა შემუშავდეს სასამართლო სისტემის რეფორმის სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა, რომელიც გაითვალისწინებს სისტემაში დღეს არსებულ გამოწვევებს, ადგილობრივ პოლიტიკურ/ისტორიულ/კულტურულ კონტექსტს და რელევანტურ საერთაშორისო რეკომენდაციებს.

## საერთო სასამართლოების სისტემის ფუნდამენტური ინსტიტუციური რეფორმა:

- იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს უფლებამოსილებები და ფუნქციები არსებითად უნდა გადაისინჯოს, რაც უზრუნველყოფს მის ხელთ თავმოყრილი ჭარბი ძალაუფლების დეცენტრალიზაციას და კომპეტენციების მაქსიმალურ გადანაწილებას სასამართლოს ადმინისტრირების სხვა ორგანოებზე;
- საბჭოს მიერ საკვანძო საკითხებზე (მოსამართლეთა დანიშვნა/ნომინირება, დანიანურება/მივლინება, დისციპლინირება, დამოუკიდებელი ინსპექტორის არჩევა/გათავისუფლება) გადაწყვეტილების მიღება მოსამართლე და არამოსამართლე წევრთა 2/3-ის მხარდაჭერით უნდა ხდებოდეს, რაც უზრუნველყოფს პროცესში არამოსამართლე წევრების ქმედით ჩართულობას და გაზრდის საბჭოს საზოგადოებრივ ანგარიშვალდებულებას;
- სასამართლოებში ადმინისტრაციულ თანამდებობებზე მყოფი პირებისთვის (მაგალითად სასამართლოს/პალატის/კოლეგიის თავმჯდომარეებისთვის) იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრობის უფ-

ლებამოსილება უნდა შეიზღუდოს, რათა ერთი და იმავე პირების ხელში არ მოექცეს ჭარბი ძალაუფლება;

- სასამართლო თვითმმართველობაში მოსამართლეთა ფართო წრეების ჩართულობის უზრუნველსაყოფად, უნდა შეიზღუდოს საბჭოს წევრების მეორე ვადით დანიშვნის შესაძლებლობა;
- საბჭოში უნდა დადგინდეს რეგიონული, ინსტანციური და გენდერული კვოტები.

## კორპორატივიზმისა და არაფორმალური გავლენების რისკების შემცირება ძალაუფლების დეცენტრალიზაციის გზით:

- მოსამართლეთა კონფერენციის საქმიანობა და გადაწყვეტილების მიღების წესი მეტად გამჭვირვალე უნდა გახდეს. კერძოდ, წინასწარ უნდა იყოს ცნობილი კონფერენციაზე ასარჩევ კანდიდატთა ხედვებისა და საქმიანობის გეგმების თაობაზე. კონფერენციაზე დამსწრე მოსამართლეები სწორედ ამ კრიტერიუმების მიხედვით უნდა იღებდნენ გადაწყვეტილებას, თუ ვინ აირჩიონ იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრად. აგრეთვე უნდა წახალისდეს/შეიქმნას ფორმატები კანდიდატების მიმართ კითხვების დასმის და მათი მოსაზრებების მოსმენისთვის მართლმსაჯულების აქტუალურ საკითხებზე. კონფერენციის მიერ სხვადასხვა ადმინისტრაციულ თანამდებობებზე არჩეული მოსამართლეების მიერ თანამდებობის ვადამდე დატოვების შემთხვევაში, კონფერენციასა და საზოგადოებას უნდა განემარტოს გადადგომის მიზეზები;
- იუსტიციის უმაღლესი სკოლა მეტად დამოუკიდებელი უნდა გახდეს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოსგან. კერძოდ, სკოლის დამოუკიდებელი საბჭოს დაკომპლექტების პროცესში უნდა შემცირდეს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს გავლენა. აგრეთვე, სკოლის ეფექტიანობის გაუმჯობესებისთვის, ის უზრუნველყოფილი უნდა იყოს სათანადო რესურსებით, რათა უფრო ეფექტიანად მოხდეს საჭირო კონტინგენტის მომზადება სისტემაში შესასვლელად;

- სასამართლოების თავმჯდომარეთა არჩევის უფლებამოსილება უნდა მიენიჭოთ ამავე სასამართლოს მოსამართლეებს (იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს ნაცვლად); ასევე მნიშვნელოვანია, შემცირდეს ის პრივილეგიები, რომლებითაც თავმჯდომარეები, მათი მენეჯერული ფუნქციების განხორციელების გამო, სარგებლობენ (მაგ. სხვა მოსამართლეების დატვირთულობის მხედველობაში მიღებით, ადეკვატურ ფარგლებში გაიზარდოს თავმჯდომარეების დატვირთულობის პროცენტული მაჩვენებლები, შეიზღუდოს საქმეთა განაწილების სისტემაში თავმჯდომარეების მიერ ბუნდოვანი და დაუსაბუთებელი გადაწყვეტილების მიღების შესაძლებლობა და სხვა);
- სამართლიანად და დემოკრატიულად დაკომპლექტებულმა საბჭომ უნდა უზრუნველყოს სისტემაში ახალი კადრების შედინება და ისეთი მოსამართლების დანიშვნა, რომლებიც დააკმაყოფილებენ კანონმდებლობით გათვალისწინებულ კვალიფიციურობისა და კეთილსინდისიერების მოთხოვნებს.

## მოსამართლის კარიერული (დანიშვნა/ნომინირება, დაწინაურება, მივლინება) და ფინანსური დამოუკიდებლობის გარანტიების გაზრდა:

- პარლამენტის მიერ უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეების არჩევა უნდა მოხდეს არა უბრალო, არამედ კვალიფიციური უმრავლესობით, რათა გამოირიცხოს გადაწყვეტილების ერთპარტიულად მიღება და შესაბამისად, პოლიტიკური ლოიალურობის მიხედვით კადრების დანიშვნა;
- კანონმდებლობით უნდა განისაზღვროს მოსამართლეთა დანიშნულებისა და კონკურსის გარეშე დანიშვნის მკაფიო და ობიექტური კრიტერიუმები (დღეის მდგომარეობით, კრიტერიუმების განსაზღვრა საბჭოს კომპეტენციაა, რომელსაც 13 წელზე მეტია არ ასრულებს);
- მოსამართლის მივლინების საკითხის გადაწყვეტისას, სავალდებულო უნდა იყოს მოსამართლის თანხმობა. ხოლო ასეთის არარსებობის შემთხვევაში, კანონმდებლობაში უნდა არსებობდეს

შემდეგი გარანტიები: მოსამართლეთა შემთხვევითად შერჩევის პრინციპი, გეოგრაფიული და ინსტანციური არეალის შეზღუდვა, მივლინების გამოყენების წინაპირობების მკაფიო და ამომწურავი მოწესრიგება, მივლინების შეზღუდული ვადები, მივლინების გადაწყვეტილების დასაბუთების ვალდებულება (ვენეციის კომისიის რეკომენდაციები ამ მხრივ გასათვალისწინებელია);<sup>2</sup>

- საერთო სასამართლოების მოსამართლეების, იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრების და დამოუკიდებელი ინსპექტორის თანამდებობრივი სარგოს ოდენობა, ასევე დანამატის გაცემის საფუძვლები მკაფიოდ უნდა მოწესრიგდეს „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით, რათა მაქსიმალურად შემცირდეს ამ ნაწილში საბჭოს დისკრეციული უფლებამოსილება, რაც მოსამართლის დამოუკიდებლობაზე გავლენის რისკებს წარმოშობს.

## მოსამართლეთა დისციპლინური პასუხისმგებლობის სისტემის დახვეწა:

- დამოუკიდებელი ინსპექტორი, რომელიც მოსამართლეთა დისციპლინური პასუხისმგებლობის სისტემის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი რგოლია, გამჭვირვალე კონკურსის საფუძველზე და მაღალი საჭაროობის პირობებში უნდა ინიშნებოდეს თანამდებობაზე. ინსპექტორის დანიშვნისა და გათავისუფლებაზე იუსტიციის უმაღლესი საბჭო გადაწყვეტილებას უნდა იღებდეს მოსამართლე და არამოსამართლე წევრების 2/3-ის უმრავლესობით;
- მოსამართლის დისციპლინური დევნის დაწყებასა და პასუხისმგებაში მიცემაზე იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მიერ გადაწყვეტილების მიღება ასევე ორმაგი 2/3-ით უნდა ხდებოდეს;
- დისციპლინური სამართალწარმოების გაჭიანურების პრობლემის დასაძლევად პროცესის თითოეულ ეტაპზე საპროცესო ვადები იმ-

2 EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION), COMPILATION OF VENICE COMMISSION OPINIONS AND REPORTS CONCERNING JUDGES, 2023. P. 58.

გვარად უნდა განისაზღვროს, რომ დაცული იქნას როგორც პროცესის ეფექტიანობა, ასევე საქმის სრულყოფილად გამოკვლევის შესაძლებლობა;

- დისციპლინური გადაცდომის შემადგენლობები იმგვარად უნდა დაიხვეწოს, რომ მინიმუმამდე შემცირდეს მათი თვითნებური განმარტებისა და მოსამართლის დამოუკიდებლობის ხელყოფის რისკები.

## საქმეთა განაწილების წესების დახვეწა და მოსამართლეთა დატვირთულობის შემცირება:

- კანონით უნდა შემცირდეს საქმეთა ელექტრონულად განაწილების სისტემაში შემთხვევითად განაწილების პრინციპიდან გამონაკლისების პირობები, რის გამოც დღეის მდგომარეობით საერთო სასამართლოებში წლიურად შესული საქმეების საშუალოდ მხოლოდ 62% ნაწილდება შემთხვევითი შერჩევის პრინციპით;
- საქმეთა ელექტრონულად განაწილების წესის სრულყოფილად ასამოქმედებლად აუცილებელია, საერთო სასამართლოებში მოსამართლეთა სათანადო რაოდენობის უზრუნველყოფა და საქმეთა ეფექტიანი მენეჯმენტის სისტემის დანერგვა;
- საქმეთა ელექტრონული განაწილებისას მოსამართლეთა თანაბარი დატვირთულობის უზრუნველსაყოფად აუცილებელია ადმინისტრაციულ თანამდებობებზე მყოფი მოსამართლეების დატვირთულობის პროცენტული მაჩვენებლების ზრდაც, მათი ადმინისტრაციული ფუნქციების ობიექტური საჭიროებების გათვალისწინებით;
- აუცილებელია, საქმეთა განაწილების პროცესში დამატებით საქმის სირთულისა და წონის კრიტერიუმების გათვალისწინება;
- მინიმუმამდე უნდა შემცირდეს თავმჯდომარეების როლი საქმეთა ელექტრონული განაწილების სისტემაში. ამასთანავე, კანონმდებლობით მკაფიოდ უნდა განისაზღვროს მათ მიერ საკუთარ უფლებამოსილებათა განხორციელებისას მიღებული გადაწყვეტილებების დასაბუთების ვალდებულება და ამ უფლებამოსილებათა განხორციელების პროცედურული საფუძვლები.

## სასამართლო სისტემის გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების ზრდა:

- სასამართლოს გადანყვეტილებები პროაქტიულად უნდა ქვეყნდებოდეს „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მოთხოვნების დაცვით;
- ორგანული კანონის მოთხოვნების შესაბამისად, იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მიერ მიღებული გადანყვეტილებები პროაქტიულად უნდა ქვეყნდებოდეს. (კანონით გათვალისწინებული ვალდებულების მიუხედავად, წელიწადზე მეტია საბჭო ამ ვალდებულებას არ ასრულებს). ამასთანავე, იუსტიციის უმაღლესმა საბჭომ უნდა უზრუნველყოს საჯარო სხდომებზე მოქალაქეთა შეუფერხებელი დასწრება;
- საერთო სასამართლოების ადმინისტრირების ორგანოების მხრიდან საჯარო ინფორმაციის გაცემა უნდა ხდებოდეს კანონმდებლობის მოთხოვნების დაცვით. აგრეთვე, იუსტიციის უმაღლესი საბჭო უნდა უზრუნველყოფდეს საქმიანობის ყოველწლიური ანგარიშების გამოქვეყნებას.

## მოსამართლეთა კეთილსინდისიერების შემოწმების განსაკუთრებული მექანიზმი:

- მნიშვნელოვანია, საწყის ეტაპზე პარლამენტმა სათანადო პოლიტიკური აქტით (მაგალითად, რეზოლუციით) გამოხატოს პოლიტიკური ნება და აიღოს ვალდებულება ამ მექანიზმის დანერგვის უზრუნველსაყოფად, რასაც უნდა მოჰყვეს გამჭვირვალე, ინკლუზიური და პროფესიული სამუშაო პროცესის დანერგვა;
- უნდა მომზადდეს სათანადო კონსტიტუციური და საკანონმდებლო ცვლილებების პაკეტი, სადაც გათვალისწინებული იქნება მექანიზმის დანერგვისთვის აუცილებელი ყველა მნიშვნელოვანი ელემენტი (მათ შორის, შემოწმებაზე უფლებამოსილი ორგანოები/მათი მანდატი, შემოწმებას დაქვემდებარებულ პირთა წრე და მათი უფლებრივი გარანტიები, შემოწმების კრიტერიუმები, შემოწ-

მების პერიოდში მოქმედი გარდამავალი სამართლებრივი რეჟიმი, შემონმების სამართლებრივი შედეგები და სხვა). სამართლებრივმა ჩარჩომ უნდა გაითვალისწინოს სამართლის უზენაესობისა და ადამიანის უფლებათა ყველა რელევანტური საერთაშორისო სტანდარტი;

- კეთილსინდისიერების შემონმების პროცესი უნდა წარიმართოს რელევანტურ საერთაშორისო ორგანოებთან და ევროკავშირის შესაბამის ინსტიტუტებთან მჭიდრო თანამშრომლობით, სათანადო სამართლებრივი ექსპერტიზის თუ სხვა სახის მხარდაჭერის მიღების მიზნით. აგრეთვე, ამ პროცესში უზრუნველყოფილი უნდა იყოს საერთაშორისო ექსპერტების მონაწილეობა გადამწყვეტი როლით.





# 2

## პოლიტიკურად ნეიტრალური და ანგარიშგაუდებელი პროკურატურა

2013 წლიდან პროკურატურის სისტემაში განხორციელებული არაერთი რეფორმის მიუხედავად, უწყება კვლავაც არ არის თავისუფალი პოლიტიკური და პარტიული გავლენებისგან. 2015 წლიდან ქვეყანაში არსებობს საპროკურორო საბჭო, რომელიც ფორმალურად უნდა ყოფილიყო პროკურატურის დამოუკიდებლობის გარანტი, თუმცა ქმედით ინსტიტუტად ვერ ჩამოყალიბდა და მას ძირითადად სარეკომენდაციო უფლებამოსილებები აქვს. ამავდროულად, საბჭოში არაა დაბალანსებული პოლიტიკური თუ შიდა კორპორატიული ინტერესები. რაც მთავარია, საპროკურორო საბჭოსა და გენერალურ პროკურორს შორის კომპეტენციები არაჭეროვნად არის გადანაწილებული და ეს უკანასკნელი კვლავაც ჭარბი ძალაუფლებით არის აღჭურვილი.

გენერალური პროკურორის უფლებამოსილებები ვრცელდება არა მხოლოდ ინსტიტუციურ, ან მართლმსაჯულების პოლიტიკასთან დაკავშირებულ საკითხებზე, არამედ მას პირდაპირი გავლენის მოხდენა შეუძლია ნებისმიერ ინდივიდუალურ საქმეზე. პრობლემას აღრმავებს გენერალური პროკურორის თანამდებობაზე დანიშვნის წესი, რომელიც ვერ უზრუნველყოფს პროფესიული კრიტერიუმების საფუძველზე, ფართო პოლიტიკური და საზოგადოებრივი კონსენსუსით პირის განმსვლას ამ პოსტზე. პარლამენტის მიერ გენერალური პროკურორის უბრალო უმრავლესობით დანიშვნის წესი ახალისებს პარტიული ლო-

იალურობის მიხედვით კადრების შერჩევას, რასაც შემდგომში მთლიანად პროკურატურის სისტემის პოლიტიზირებაზე აქვს ეფექტი.

პროკურატურის პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის და ინდივიდუალური პროკურორების გაძლიერებისთვის, აგრეთვე მთლიანად სისტემის ანგარიშვალდებულების გაზრდისთვის, შემდეგი ნაბიჯები უნდა გადაიდგას:

### გენერალური პროკურორის თანამდებობაზე დანიშვნა პოლიტიკური კონსენსუსით და მისი ძალაუფლების დაბალანსება:

- პროკურატურის სისტემაზე პოლიტიკური გავლენის შემცირების მიზნით, აუცილებელია, გენერალური პროკურორის დანიშვნის თაობაზე პარლამენტი გადაწყვეტილებას იღებდეს კვალიფიციური უმრავლესობით;
- გენერალური პროკურორის უფლებამოსილებები უნდა შემოიფარგლებოდეს ინსტიტუციურ და სისხლის სამართლის მართლმსაჯულების პოლიტიკის საკითხებზე გადაწყვეტილებების მიღებით. გენერალურ პროკურორს უნდა შეეზღუდოს ინდივიდუალურ საქმეებზე სავალდებულო მითითებების, ან მათში რაიმე სხვა ფორმით ჩარევის შესაძლებლობა.

### საპროკურორო საბჭოს დაკომპლექტების დემოკრატიული წესების შემუშავება და საბჭოს ფუნქციების გაძლიერება:

- პარლამენტი, ვენეციის კომისიის რეკომენდაციის შესაბამისად, საპროკურორო საბჭოს წევრებს უნდა ირჩევდეს კვალიფიციური უმრავლესობით;
- იუსტიციის სამინისტროსგან და სამთავრობო კაბინეტისგან პროკურატურის სრული დისტანცირების პირობებში, იუსტიციის მი-

ნისტრს უნდა ჩამოერთვას საპროკურორო საბჭოს ერთი წევრის წარდგენის უფლება;

- აგრეთვე უნდა შეიცვალოს საბჭოში პროკურორი წევრების არჩევის წესი და კანდიდატების ნომინირებისთვის უნდა გაუქმდეს 30 წევრიანი საინიციატივო ჯგუფის მხარდაჭერის ვალდებულება. აგრეთვე, უნდა განისაზღვროს საბჭოში პროკურორი წევრებისთვის რეგიონული და რანგობრივი/თანამდებობრივი კვოტები;
- უნდა შეიცვალოს საპროკურორო საბჭოში პროკურორ და არაპროკურორ წევრებს შორის დღეს არსებული ბალანსი და საპროკურორო საბჭოს წევრთა უმრავლესობას უნდა შეადგენდნენ პარლამენტის მიერ, პროფესიული/აკადემიური ნიშნით შერჩეული წევრები;
- საპროკურორო საბჭოს როლი უნდა გაიზარდოს საკადრო და ადმინისტრირების საკითხებზე (პროკურორების დანიშვნა, დანიშნულება, დისციპლინირება) გადაწყვეტილების მიღების პროცესში;
- გენერალურ პროკურორსა და საპროკურორო საბჭოს შორის უნდა ჩამოყალიბდეს ურთიერთბალანსის სისტემა. კერძოდ, ისეთ საკითხებზე, როგორცაა სისხლის სამართლის სახელმძღვანელო პრინციპების შემუშავება, თანამშრომელთა საშტატო ნუსხა, დებულებების განსაზღვრა და სხვა, გადაწყვეტილების პროექტს მოამზადებს გენერალური პროკურორი, რომელსაც საბოლოოდ დაამტკიცებს საპროკურორო საბჭო.

## პროკურატურის გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფა და ინდივიდუალური პროკურორების გაძლიერება:

- აუცილებელია, გასაჯაროვდეს სისხლის სამართლის პოლიტიკის სახელმძღვანელო პრინციპების დოკუმენტი, რადგან მას არსებითი მნიშვნელობა აქვს პროკურატურის საქმიანობის გამჭვირვალობისა და ცალკეული დანაშაულების მიმართ სახელმწიფოს პოლიტიკის განსაზღვრისთვის. სახელმძღვანელო პრინციპები სისხლისსამართლებრივი დევნისა და საპროცესო შეთანხმების გაფორმების დი-

რითად მიდგომებსა და სტრატეგიებს შეეხება. შესაბამისად, უწყების საქმიანობაზე საზოგადოებრივი და დემოკრატიული კონტროლის მიზნებისთვის, აუცილებელია ამ დოკუმენტის საჭაროობა;

- პარლამენტისთვის წარსადგენი ყოველწლიური ანგარში, ორგანული კანონით განსაზღვრულ მონაცემებთან ერთად, უმჯობესია ასევე მოიცავდეს ვიქტიმოლოგიური კვლევის მიგნებებსა და ცალკეული კატეგორიის დანაშაულებთან ბრძოლის სამომავლო სტრატეგიებს. ეს წაახალისებს დანაშაულის ცალკეულ სახეებზე და ზოგად კრიმინოგენულ ვითარებაზე საფუძვლიანი კვლევების ჩატარებას, რითაც დანაშაულთან ბრძოლის მტკიცებულებებზე დაფუძნებული პოლიტიკის განხორციელებას შეუწყობს ხელს;
- ზემდგომი პროკურორის მიერ ქვემდგომი პროკურორისათვის ცალკეულ სისხლის სამართლის საქმეზე მიცემული მითითება უნდა იყოს წერილობითი ფორმის და დაერთოს შესაბამის საქმის მასალებს.



# 3

## სამართლიანი სისხლის სამართლის პოლიტიკა

საქართველოში მოქმედი სისხლის სამართლის პოლიტიკა კვლავ დისპროპორციულად მკაცრი და უსამართლოა. კანონმდებლობა სხვადასხვა კატეგორიის, მათ შორის, არაძალადობრივ დანაშაულებზე, ზედმეტად მკაცრ სასჯელებს ითვალისწინებს. ეს ტენდენცია შეინიშნება ზოგიერთ ნარკოტიკულ და ქონებრივ დანაშაულზეც, აგრეთვე კოდექსის იმ მუხლებზე, რომლებიც ხშირად პოლიტიკური მიზნებით ან/და საპროტესტო აქციების ფარგლებში გამოიყენება. პრობლემურია ისიც, რომ ბოლო წლებში არაერთხელ გამკაცრდა სასჯელი ცალკეულ დანაშაულებზე სათანადო დასაბუთების თუ წინასწარი კვლევის გარეშე.

კანონმდებლობისა და პრაქტიკის სიმკაცრეს ადასტურებს საპატიმრო დაწესებულებების სტატისტიკის შესახებ ევროპის საბჭოს ბოლო წლების ანგარიშებიც.<sup>3</sup> როგორც პატიმრების/პრობაციონერების რაოდენობის, ისე თავისუფლების აღკვეთის ხანგრძლივობის ასპექტში საქართველოს მაჩვენებელი საშუალო ევროპულ სტანდარტს მნიშვნელოვნად აჭარბებს. ხელისუფლება ამ გამოწვევებთან გამკლავებას სისტემური რეფორმის ნაცვლად, ერთჯერადი ღონისძიებებით ცდილობს. ამის დასტურია წინასაარჩევნოდ ინიცირებული მასშტაბური ამნისტიაც, რომელიც ვერ მოაგვარებს

3 Council of Europe - Prison Populations SPACE I – 2023. ხელმისაწვდომია: <https://cutt.ly/pemeVUTY> (წვდომის თარიღი: 26.08.2024)

სისხლის სამართლის მართლმსაჯულებაში არსებულ ფუნდამენტურ გამოწვევებს.<sup>4</sup>

მკაცრი კანონმდებლობისა და პოლიტიკის პარალელურად, ხშირ შემთხვევაში იგნორირებულია დანაშაულის პრევენციის სისტემური და მრავალსექტორული მიდგომის აუცილებლობა. შესაბამისად, პრევენციის არსებული პოლიტიკა და ცალკეული პრევენციული ღონისძიებები, სათანადოდ ვერ პასუხობს ქვეყანაში არსებულ გამოწვევებს.<sup>5</sup>

**დანაშაულთან ბრძოლისა და სისხლის სამართლის პოლიტიკის რეფორმა შემდეგ მიმართულებებს უნდა მოიცავდეს:**

## სისხლის სამართლის კოდექსით განსაზღვრული სასჯელების გადახედვა:

- გადაიხედოს კოდექსით გათვალისწინებული სასჯელები (განსაკუთრებით ნარკოტიკულ და საზოგადოებრივი წესრიგის წინააღმდეგ მიმართულ დანაშაულებზე) და შემცირდეს თავისუფლების აღკვეთის ვადები. სასჯელების ქვედა ზღვარის შემცირება სამართალშემოქმედების პროცესში მოსამართლის როლის გაძლიერებასაც შეუწყობს ხელს და მთლიანად პროცესს მეტად სამართლიანს გახდის.

## დანაშაულის პრევენციის მექანიზმების გაძლიერება:

- სახელმწიფოს პოლიტიკის დოკუმენტებით განისაზღვროს სოციალური პოლიტიკის როლი დანაშაულის პრევენციის საკითხებში (მათ შორის პენიტენციურ სისტემაში);<sup>6</sup>

4 სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, “წინასაარჩევნო ამნისტია, როგორც პოლიტიკური მანიპულაციის ინსტრუმენტი”, 25.07.2024. ხელმისაწვდომია: <https://cutt.ly/WexPE5kP> (წვდომის თარიღი: 26.08.2024).

5 სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, დანაშაულის პრევენციის პოლიტიკისა საქართველოში, 2023. ხელმისაწვდომია: <https://cutt.ly/3exPmTg5> (წვდომის თარიღი: 26.08.2024).

6 სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, “დანაშაულის პრევენციის პოლიტიკა საქართველოში”, 2023. ხელმისაწვდომია: <https://cutt.ly/memwFQ7e> (წვდომის თარიღი: 26.08.2024).

- დაინერგოს და წახალისდეს პერმანენტული კრიმინოლოგიური კვლევის პრაქტიკა, რათა მის საფუძველზე დაგეგმილი პრევენციული პოლიტიკა მუდმივად იყოს შესაბამისი არსებულ ვითარებასთან.

## სტრატეგიული დოკუმენტების განახლება და საჯაროობა:

- განახლდეს და საჯაროდ გამოქვეყნდეს სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმის სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა (ბოლოს ეს დოკუმენტები 2019 წელს განახლდა, მანამდე კი ყოველწლიურად ქვეყნდებოდა).<sup>7</sup> ამ დოკუმენტებში, სისხლის სამართლის კოდექსის გარდა, განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიექცეს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა მარეგულირებელი კანონმდებლობის რეფორმას;
- კრიმინოგენული კონტექსტის შესაბამისად, განახლდეს და გასაჯაროვდეს სისხლის სამართლის პოლიტიკის სახელმძღვანელო პრინციპების დოკუმენტი - დღესდღეობით პროკურატურა არ ასაჯაროებს სახელმძღვანელო პრინციპების დოკუმენტს, რომელიც სისხლის სამართლის პოლიტიკის არაერთ მნიშვნელოვან მექანიზმს (საპროცესო შეთანხმება, აღკვეთის ღონისძიება, სისხლის-სამართლებრივი დევნის დაწყება) ეხება. შესაბამისად, საზოგადოებისთვის უცნობია სახელმწიფოს პოლიტიკა და სტრატეგიები ცალკეული დანაშაულების კატეგორიებთან მიმართებით.

---

<sup>7</sup> სტრატეგიული გეგმები ხელმისაწვდომია: <https://cutt.ly/rexPTcZW> (წვდომის თარიღი: 26.08.2024).



# 4

## ზრუნველ დაუუქმებელი და დაკლანესებული ნარკოპოლიტიკა

2021 წლის მონაცემებით, საქართველოში დაახლოებით 49 700 ნარკოტიკების ინექციური მომხმარებელი (ნიმ) ცხოვრობდა.<sup>8</sup> ამ მაჩვენებლით, საქართველო რამდენჯერმე უსწრებს როგორც ევროკავშირის, ისე რეგიონის და მოსაზღვრე ქვეყნებს. დღეისათვის ნარკოტიკულ დანაშაულებზე მოქმედებს გამორჩეულად მკაცრი სასჯელები, თუმცა ამას ქვეყანაში დამოკიდებულ პირთა რაოდენობის შემცირება არ მოჰყოლია. საზოგადოებრივი ჯანდაცვის კუთხით, გამოწვევას წარმოადგენს ქვეყანაში არაინექციური ნარკოტიკული საშუალებებიც, განსაკუთრებით კი ახალი ფსიქოაქტიური ნივთიერებები. მათი დამზადების, გავრცელების და მოხმარების წესები სრულებით განსხვავებულია და ამ პრობლემასთან სტანდარტული სამართალდაცვითი მეთოდებით ბრძოლაც ნაკლებად ეფექტურია.

8 ინექციური ნარკოტიკების მომხმარებლის პოპულაციის ზომის განსაზღვრა საქართველოში, 2022, წვდომის თარიღი 10.07.2024. ხელმისაწვდომია: <https://cutt.ly/KegZL7SP> (წვდომის თარიღი: 26.08.2024).



ნარკოტიკულ საშუალებების მოხმარებიდან მომდინარე ჯანდაცვისა და სოციალური გამოწვევების ეფექტიანი დაძლევის მიზნით, საჭიროა გატარდეს მტკიცებულებებზე დაფუძნებული ნარკოპოლიტიკის რეფორმა. რეფორმა მიზნად უნდა ისახავდეს ნარკოტიკის მოხმარებასთან დაკავშირებით არსებული მიდგომის ფუნდამენტურ შეცვლას და დასაბამი დაფუძნებული პოლიტიკის ჩანაცვლებას ზრუნვასა და პრევენციაზე ორიენტირებული მეთოდებით. ნარკოპოლიტიკის რეფორმა შემდეგ ნაბიჯებს უნდა მოიცავდეს:

## ნარკოტიკულ დანაშაულთან დაკავშირებული კანონმდებლობის დახვეწა:

- ნარკოტიკული საშუალებების მოხმარებისთვის უნდა გაუქმდეს სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობა, ხოლო ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის როგორც კრიტერიუმები, ასევე სანქციები არსებითად გადაიხედოს. ამასთან, საჭიროა, რომ კანონმდებლობაში გაჩნდეს სამართლებრივი პასუხისმგებლობის ალტერნატიული მექანიზმები (ნარკოტიკული საშუალების მოხმარებასთან დაკავშირებული რისკების შესახებ საინფორმაციო პროგრამაში მონაწილეობა, თვითდახმარების ჯგუფში მონაწილეობა და ა.შ.).
- უნდა გადაიხედოს და შემცირდეს სისხლის სამართლის კოდექსით ნარკოტიკული დანაშაულებისთვის გათვალისწინებული დისპროპორციულად მკაცრი სასჯელები. განსაკუთრებით, უნდა შემცირდეს სასჯელის ქვედა ზღვრები, რაც ავტომატურად გაზრდის მოსამართლის დისკრეციას სანქციების განსაზღვრისას. ამასთან, უნდა გადაიხედოს „ნარკოტიკული საშუალებების, ფსიქოტროპული ნივთიერებების, პრეკურსორებისა და ნარკოლოგიური დახმარების შესახებ“ კანონი და შეიცვალოს ნარკოტიკული საშუალებების ზღვრული (მცირე, დიდი, განსაკუთრებით დიდი) ოდენობები, რასაც ებმის სასჯელის სიმძიმე. მნიშვნელოვანია, რომ ზღვრული

ოდენობები მორგებული იყოს რეალობასთან შესაბამის, მოსახ- მარ ოდენობაზე.

- უნდა გაუქმდეს „ნარკოტიკულ დანაშაულთან ბრძოლის შესახებ კანონით“ გათვალისწინებული უფლებების ჩამორთმევის მექანიზ- მი,<sup>9</sup> რომელიც, ნარკოტიკულ დანაშაულში მსჯავრდებულ პირებს, დამატებით შეზღუდვებს უწესებს.<sup>10</sup> ამ მექანიზმის გაუქმებას და- ბალანსებს მოსამართლის დისკრეცია, რომლის მიხედვითაც, მას დამატებითი სასჯელის დაკისრების ფარგლებში, ინდივიდუალურ შემთხვევებში, ისედაც აქვს მსჯავრდებულისთვის რიგი საქმიანო- ბის განხორციელების დროებით შეზღუდვის უფლება.

## ჯანდაცვისა და ზიანის შემცირების სერვისების გაუმჯობესება:

- უნდა შეიცვალოს ოპიოიდებით ჩანაცვლებითი თერაპიის ფარ- გლებში პრეპარატის გაცემის წესი და შესაბამისობაში მოვიდეს ჯანდაცვის მსოფლიო ორგანიზაციისა და ევროკავშირის ნარკო- ტიკების სააგენტოს მიერ გაცემულ რეკომენდაციებთან. მოქმედი რეგულირებით, აკრძალულია ერთჯერადად რამდენიმე დღის სამყოფი პრეპარატის გაცემა, რაც მნიშვნელოვან ზიანს აყენებს როგორც ჯანმრთელობის მძიმე პრობლემის მქონე (სხვის ზრუნ- ვაზე დამოკიდებულ) პირების, ისე დასაქმებულ პირთა უფლებრივ მდგომარეობას.<sup>11</sup> საერთაშორისო რეკომენდაციების თანახმად, უნდა ხორციელდებოდეს პაციენტთა ინდივიდუალური შეფასება

9 მსჯავრდებულებს, 3-დან 20 წლამდე, ავტომატურად და ბლანკეტურად ერთმევათ 1) სატრანსპორტო საშუალების მართვის; 2) საექიმო ან და ფარმაცევტული საქმიანობის; 3) საადვოკატო საქმიანობის; 4) პედაგოგიური და საგანმანათლებლო დაწესებულებაში საქმიანობის; 5) საჯარო სამსახურში საქმიანობის უფლებები, ასევე ერთმევათ 6) პასიური სააპარჩევნო უფლება და 7) იარაღის დამზადება და ფლობასთან დაკავშირებული უფლებები.

10 სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, „უფლებების ჩამორთმევის მექანიზმი ნარკოტიკულ დანაშაულებზე“ პოლიტიკის დოკუმენტი, 2023, ხელმისაწვდომია: <https://cutt.ly/Xev0yp36> (წვდომის თარიღი: 26.08.2024).

11 სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, განცხადება, „საკანონმდებლო ცვლილებები არსებითად აუარესებს ოპიოიდებით ჩანაცვლებით თერაპიაში ჩართულ პირთა უფლებრივ მდგომარეობას“, ხელმისაწვდომია: <https://cutt.ly/qev0ifi7> (წვდომის თარიღი: 26.08.2024).

და პრეპარატის გატანების საკითხიც ამ შეფასების საფუძველზე უნდა გადაწყდეს.<sup>12</sup> ინდივიდუალური შეფასების დროს, როგორც წესი, მთავარ კრიტერიუმს პაციენტის პროგრამაში ყოფნის ხანგრძლივობა და ამ პერიოდის მანძილზე მისი ქცევა წარმოადგენს.

- უნდა გაფართოვდეს ოპიოიდებით ჩანაცვლების თერაპიის პროგრამის გეოგრაფიული დაფარვა და დაემატოს მომსახურების დამატებითი პუნქტები. პროგრამების დანერგვისას მხედველობაში უნდა იყოს მიღებული მოწყვლადი ჯგუფების, მათ შორის ქალების, სპეციალური საჭიროებები, რათა თავიდან იყოს აცილებული ორმაგი სტიგმა და დისკრიმინაცია. ამავდროულად, სახელმწიფომ დროულად უნდა უზრუნველყოს პენიტენციურ სისტემაში ოპიოიდებზე დამოკიდებული პირებისთვის ხანგრძლივი/შემანარჩუნებელი ჩანაცვლებითი მკურნალობის პროგრამის დანერგვა და მისი ხელმისაწვდომობა.<sup>13</sup>
- უნდა შემუშავდეს ხანგრძლივი ფსიქოსოციალური რეაბილიტაციის პროგრამა, რომელიც უპასუხებს ნარკოტიკულ საშუალებებზე დამოკიდებულ პირთა ფართო ჯგუფის საჭიროებებს. მიუხედავად ქვეყანაში ნარკოტიკულ საშუალებებზე დამოკიდებულ და მომხმარებელ პირთა რაოდენობისა, პაციენტთა ფსიქოსოციალურ რეაბილიტაციას სახელმწიფო არ აფინანსებს, რაც, დაავადების მართვას დამატებით ბარიერებს უქმნის. მნიშვნელოვანია, რომ სახელმწიფო დაფინანსების ფარგლებში გაჩნდეს ხანგრძლივი რეაბილიტაციის კურსის გავლის შესაძლებლობა. ამისათვის, უნდა გაძლიერდეს მუშაობა პაციენტთა ფსიქოსოციალურ რეაბილიტაციაზე ორიენტირებულ, განგრძობადი ზრუნვის სერვისების დანერგვის მიმართულებით.
- დროულად უნდა შეიქმნას ადრეული გაფრთხილების ეროვნული სისტემა,<sup>14</sup> რომელიც პროაქტიულად დააკვირდება ნარკოსცენას

12 World Health Organization, "Guidelines for the Psychosocially Assisted Pharmacological Treatment of Opioid Dependence", 2009, p. 36. ხელმისაწვდომია: <https://cutt.ly/twZ4dEiF> (წვდომის თარიღი: 26.08.2024).

13 სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, „ოპიოიდებზე დამოკიდებული პირებისთვის ჩანაცვლებითი მკურნალობის პროგრამები პენიტენციურ სისტემაში - კანონმდებლობის ანალიზი“, 2023, ხელმისაწვდომია: <https://cutt.ly/pemw7S0W> (წვდომის თარიღი: 26.08.2024).

14 ევროკავშირის ნარკოტიკული სააგენტო, „EMCDDA operating guidelines for the European Union Early Warning System on new Psychoactive substances“, 2019, <https://cutt.ly/Dev0jqnY> (წვდომის თარიღი: 26.08.2024).

და ეფექტიანად მოახერხებს პასუხისმგებელი პირების დეტალურ ინფორმირებას ქვეყანაში დომინანტური ნივთიერებებისა და სცენაზე გამოვლენილი ტენდენციების ან ცვლილებების შესახებ, განსაკუთრებით ახალი ფსიქოაქტიური ნივთიერებების კონტექსტში. საჭიროა, რომ ჩამოყალიბდეს სისტემის მკაფიო მოდელი და სტრუქტურა, განისაზღვროს მონაწილე რგოლები, მათი ფუნქციები და გამოყენებულ იქნას მულტისექტორული, მულტიდისციპლინური მიდგომა. მნიშვნელოვანია, რომ ადრეული გაფრთხილების სისტემის შექმნასა და შემდგომ ფუნქციონირებაში ჩაერთონ საექსპერტო და სათემო ორგანიზაციები.

## ნარკოტიკული საშუალებების მოხმარების პრევენციის სისტემის შექმნა:

- ნარკოტიკული საშუალებების მოხმარების პრევენციისთვის, მნიშვნელოვანია დაბალანსებული, მტკიცებულებებზე დაფუძნებული პოლიტიკის წარმართვა, რომელიც ითვალისწინებს ქვეყანაში არსებულ სოციალურ და კულტურულ ფაქტორებს და ეყრდნობა პრევენციის მეცნიერებებში დაგროვებულ გამოცდილებას. ამ კუთხით მნიშვნელოვანია, რომ პოლიტიკის დაგეგმვა წარიმართოს პრევენციის ევროპული კურიკულუმის<sup>15</sup> გათვალისწინებით და პოლიტიკის დაგეგმვაში ჩართული იყვნენ დარგის სპეციალისტები.
- ნივთიერებების მოხმარების პრევენციისკენ მიმართული პროგრამები უნდა დაინერგოს სასკოლო გარემოში ვინაიდან, სწორედ ამ სივრცეშია შესაძლებელი მოზარდთა ფართო ჯგუფებზე წვდომა. ნარკოტიკული საშუალებების მოხმარების თავიდან არიდების ან გადავადების მიზნით, ინტერვენციები სკოლის სივრცეში მაღალი ეფექტიანობით ხასიათდება. ყველაზე მეტად ეფექტიანია ინტერვენციები, რომლებიც ეყრდნობიან უნივერსალური პრევენციის

---

15 ევროკავშირის ნარკოტიკების სააგენტო, „European Prevention Curriculum (EUPC): a handbook for decision-makers, opinion-makers, and policy-makers in science-based prevention of substance use, <https://cutt.ly/qevHbvVm> (წვდომის თარიღი: 26.08.2024).

პრინციპებს<sup>16</sup> და ემსახურებიან სოციალური უნარების განვითარებას, ასევე მიზნად ისახავენ უსაფრთხო სასწავლო გარემოს შექმნას, სადაც ნახალისებულია პოზიციური სასწავლო კლიმატი და დაწესებულია მკაფიო წესები ფსიქოაქტიური ნივთიერებების მოხმარებასთან დაკავშირებით.<sup>17</sup> მნიშვნელოვანია, რომ საქართველოში გაფართოვდეს სკოლაზე დაფუძნებული პრევენციის პროგრამის გეოგრაფიული მოცვა და დროულად დაინერგოს დედაქალაქსა და ყველა დიდ ქალაქში.

---

16 ევროკავშირის ნარკოტიკების სააგენტო, Unplugged – a Comprehensive Social Influence Programme for Schools: life skills training with correction of normative beliefs, ხელმისაწვდომია: <https://cutt.ly/WexOmYsr> (წვდომის თარიღი: 26.08.2024).

17 ევროკავშირის ნარკოტიკების სააგენტო, Schools and Drugs: Health and social responses, ხელმისაწვდომია: <https://cutt.ly/RexOAZlS>



# 5

## საპოლიციო სისტემის პოლიტიკური ნეიტრალიზაცია და ადამიანის უფლებებზე დაუზიარებელი სამართალდაცვითი საქმიანობა

ქართული სამართალდამცავი სისტემა ყოველთვის ჭარბად განიცდიდა პოლიტიკურ და პარტიულ გავლენებს და გამონაკლისი ამ მხრივ არც მოქმედი ხელისუფლებაცაა, რომელიც სულ უფრო ინტენსიურად იყენებს საპოლიციო სამსახურებს პარტიული ინტერესებით.<sup>18</sup> ამგვარი რეალობა შინაგან საქმეთა მინისტრის ჭარბი და დაუბალანსებელი ძალაუფლებით არის გამოწვეული. მინისტრი, როგორც პოლიტიკური თანამდებობის პირი, იმავდროულად არის ქვეყნის ნომერ პირველი პოლიციელი, ხოლო რიგ ადმინისტრაციულ საკითხებზე (საკადრო, დისციპლინირების და სხვ.) სარგებლობს ექსკლუზიური უფლებამოსილებებით. ცენტრალიზებული სისტემა კიდევ უფრო აღრმავებს სამინისტროს პოლიტიზირების პრობლემას და ზრდის ინდივიდუალურ პოლიციელებზე არასათანადო ზეგავლენის მოხდენის რისკებს.

პოლიტიზირების გარდა, მოქმედი კანონმდებლობა პოლიციას აღჭურვავს არაერთი ისეთი უფლებამოსილებით, რაც იწვევს ადამიანის უფლებებში ხისტ და არაპროპორციულ ჩარევას, ხოლო სამართალდამცავებს უბიძგებს რეპრესიულ, ძალასა და კონტროლზე დაფუძნებული მეთოდების გამოყენებისკენ. ამის მაგალითია ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევებზე არასაკმარისი პროცესუალური გარანტიები

18 სოციალური სამართლიანობის ცენტრი - “პოლიტიკური ნეიტრალიტეტი პოლიციის სისტემაში”, 2016. ხელმისაწვდომია: <https://cutt.ly/Pelr2GGH> (წვდომის თარიღი: 26.08.2024).

და ადმინისტრაციული დაკავების არსებული საკანონმდებლო მონწესრიგება. აგრეთვე, „პოლიციის შესახებ“ კანონით გათვალისწინებული „პრევენციული ღონისძიებები“, რომლებიც თავისი შინაარსით დანაშაულზე რეაგირების მექანიზმები უფროა. იგივე კანონი მკაფიო და განჭვრეტადი კრიტერიუმების განსაზღვრის გარეშე სამართალდამცავებს სპეციალური საშუალებების გამოყენების შესაძლებლობას ანიჭებს.

ცალკე აღნიშვნას იმსახურებს „ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონი, რომელიც სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსით დადგენილი გამოძიების პარალელურ სამართლებრივ რეჟიმს ქმნის და რომელზეც უკიდურესად დაბალია როგორც შიდა-უნწყებრივი, აგრეთვე გარე კონტროლი. რეალურად კი, რიგი ოპერატიულ-სამძებრო ღონისძიება თავისი შინაარსით საგამოძიებო ხასიათის არის და იწვევს ადამიანის უფლებებში ხისტ ჩარევას,<sup>19</sup> მათზე არსებული დაბალი გარე კონტროლი კი სამართალდამცავებს აძლევს თვითნებობისა და უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების ფართო შესაძლებლობას.

პოლიციელთა მხრიდან ძალის გადამეტების პრობლემას აღრმავებს დაბალი ანგარიშვალდებულება და პასუხისმგებლობის სისტემის არაეფექტიანობა. მართალია, სამართალდამცავების მიერ ჩადენილ დანაშაულებს გარე უწყება - სპეციალური საგამოძიებო სამსახური იძიებს, მაგრამ აღნიშნული უწყება დღეს ვერ სარგებლობს საკმარისი ფუნქციური და ინსტიტუციური დამოუკიდებლობის გარანტიებით, რათა დაკისრებული მოვალეობა ეფექტიანად შეასრულოს. კიდევ უფრო არაეფექტიანია სამართალდამცავთა დისციპლინირების სისტემა, რომელიც აგრეთვე ჭარბად არის დაქვემდებარებული პოლიტიკურ ვერტიკალს და გენერალური ინსპექციის არსებული მონყობა ვერ უზრუნველყოფს პოლიციელთა პროფესიულ ანგარიშვალდებულებას.<sup>20</sup> ანგარიშვალდებულების პრობლემას აგრეთვე აღრმავებს სამინისტროში შემავალ სხვადასხვა დეპარტამენტს შორის უფლებამოსილებების დუბლირებაც.

19 სოციალური სამართლიანობის ცენტრი - „ოპერატიული საქმიანობა სამართალდამცავ ორგანოებში“, 2019. ხელმისაწვდომია: <https://cutt.ly/0elRAqRw> (წვდომის თარიღი: 26.08.2024).

20 სოციალური სამართლიანობის ცენტრი - „პოლიტიკური ნეიტრალიტეტი პოლიციის სისტემაში“, 2016, გვ. 38. ხელმისაწვდომია: <https://cutt.ly/Pelr2GGH>. (წვდომის თარიღი: 26.08.2024).

**საპოლიციო სისტემისა და სამართალდაცვითი საქმიანობის დემოკრატიზაციისთვის, შემდეგი ნაბიჯები უნდა გადაიდგას:**

**შინაგან საქმეთა მინისტრის ჯარბი ძალაუფლების დაბალანსება და სამინისტროს მოხელეების თანამდებობრივი ხელშეუხებლობის გარანტიების გაზრდა:**

- შინაგან საქმეთა მინისტრს უნდა შეეზღუდოს უფლებამოსილებები საკადრო და დისციპლინური საკითხების გადანყვეტისას და აღნიშნული კომპეტენციები გადანაწილდეს პროფესიულ სუბიექტებზე სისტემის შიგნით;
- მინისტრის ჩართულობის ხარისხი უნდა შემცირდეს აგრეთვე საპოლიციო-საგამოძიებო საქმიანობაში და მას არ უნდა შეეძლოს, უშუალო გავლენა მოახდინოს კონკრეტულ საპოლიციო თუ საგამოძიებო ღონისძიებაზე;
- მინისტრის უფლებამოსილებები უნდა შემოიფარგლოს ინსტიტუციურ/პოლიტიკურ საკითხებზე გადანყვეტილებების მიღებით;
- უნდა გაიზარდოს სამინისტროში დეპარტამენტების/სამმართველოების ხელმძღვანელების და სხვა მენეჯერული პოზიციებზე (პროფესიულ პოზიციებზე) მყოფი პირების თანამდებობრივი გარანტიები.

**პოლიციის საქმიანობაში ადამიანის უფლებების უფრო მაღალი სტანდარტებით დაცვა და პრობლემური საკანონმდებლო ინსტრუმენტების რეფორმირება/გაუქმება:**

- უნდა გატარდეს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის სისტემური რეფორმა, რომელიც პასუხისგებაში მიცემულ პირებს აღჭურავს ადეკვატური პროცესუალური გარანტიებით; აგრეთვე, კოდექსის რეფორმის შედეგად მკაფიოდ და არაორაზროვნად უნდა ჩამოყალიბდეს სამართალდარღვევების შემადგენ-



ლობები და უნდა განისაზღვროს სამართლიანი და ზომიერი სახ-დელები;

- „პოლიციის შესახებ“ კანონით გათვალისწინებული პრევენციული ღონისძიების სამართლებრივი ფორმა ნათლად უნდა განისაზღვროს და მათზე გავრცელდეს ზედამხედველობის/კონტროლის ეფექტიანი მექანიზმები;<sup>21</sup>
- გაუქმდეს „ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობის შესახებ“ კანონი და ოპერატიული საქმიანობის ფარგლებში დღეს არსებული ღონისძიებები, თავისი მნიშვნელობის და ბუნების გათვალისწინებით, პოლიციის შესახებ კანონსა და სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსში გადანაწილდეს;<sup>22</sup>
- ეუთოს/დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის (OSCE/ODIHR) რეკომენდაციების შესაბამისად,<sup>23</sup> პოლიციელების სამოქმედო/საოპერაციო გეგმებში უნდა გაიწეროს საპროტესტო აქციებზე პოლიციელთა საქმიანობის პრინციპები. ხაზი უნდა გაესვას შეკრებისა და გამოხატვის ფუნდამენტური უფლებების დაცვის მიზნით უმნიშვნელო დარღვევებზე ტოლერანტული მიდგომის მნიშვნელობას.

## პოლიციის მიერ ძალის გადაშეყენების ეფექტიანი პრევენცია და პოლიციის ანგარიშვალდებულების გაზრდა:

- მოქალაქეებთან კომუნიკაციის დროს სავალდებულო უნდა იყოს პოლიციელების მიერ სამხრე ვიდეოკამერის გამოყენების გამოყენება. აღნიშნული ვალდებულების დარღვევა უნდა იწვევდეს შესაბამის სამართალდამცავზე დისციპლინური სახდელის დაკისრებას;

21 სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, დანაშაულის პრევენცია - საპოლიციო კონტროლის რისკები, 2017. ხელმისაწვდომია: <https://cutt.ly/qemewzvW> (წვდომის თარიღი: 26.08.2024).

22 სოციალური სამართლიანობის ცენტრი - „რეფორმები სამართალდამცავ სისტემაში“ - პრაქტიკული სახელმძღვანელო, 2020. ხელმისაწვდომია: <https://cutt.ly/XelRGkhp> (წვდომის თარიღი: 26.08.2024).

23 ეუთოს-ს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისი (ODIHR), ადამიანის უფლებების სახელმძღვანელო შეკრებების დროს პოლიციის მიერ წესრიგის დაცვის შესახებ, ODIHR-ის არაოფიციალური თარგმანი, 2016. გვ. 120.

- აუცილებელია, შევრებების და მანიფესტაციების დროს ადგილზე მყოფი სამართალდამცავები, მათ შორის სპეციალური დანიშნულების რაზმის წევრები, იყვნენ რაიმე ფორმით იდენტიფიცირებადები. თუკი მათი ვინაობის გამეხელა რაიმე რისკებთან არის დაკავშირებული, ასეთ შემთხვევაში სამსახურებრივ უნიფორმებზე სავალდებულოდ მითითებული უნდა იყოს საიდენტიფიკაციო ნუმერაცია, ან სიმბოლო;<sup>24</sup>
- აუცილებელია გენერალური ინსპექციის სისტემური რეფორმა, რომლის ფარგლებშიც, უწყება აღიჭურვება ფუნქციური და ინსტიტუციური დამოუკიდებლობის მეტი გარანტიებით;
- ნათლად და კონკრეტულად უნდა განისაზღვროს გენერალური ინსპექციის საქმიანობის პროცედურები, ვადები, ეტაპები, მტკიცების სტანდარტი და სხვა. ამავდროულად, დისციპლინურ საქმისწარმოების პროცესში უზრუნველყოფილი უნდა იყოს განცხადების/საჩივრის ავტორის ადეკვატური ჩართულობა და ინფორმირებულობა;
- გენერალური ინსპექციის მიერ გამოვლენილი დარღვევების და დაკისრებული სახდელების შესახებ მუდმივად უნდა ინარმოებოდეს სტატისტიკა და პროაქტიულად ქვეყნდებოდეს;<sup>25</sup>
- თანამშრომელი, რომლის მიმართაც ხორციელდება დისციპლინირების პროცესი, უნდა აღიჭურვოს სამართლებრივი დაცვის ადეკვატური მექანიზმებით. უნდა იყოს უზრუნველყოფილი დისციპლინური სახდელის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში გადაცდომის შესაძლო ჩამდენის ჩართულობა და მის მიერ უდანაშაულობის მტკიცების შესაძლებლობა;
- უწყებრივი ანგარიშვალდებულებისა და გამჭვირვალობის გაზრდის მიზნით, აუცილებელია სამინისტროში ერთმანეთისგან გაიმიჯნოს საპოლიციო, პრევენციული და საგამოძიებო ფუნქციები.

---

24 სოციალური სამართლიანობის ცენტრის განცხადება - აქციებზე სამართალდამცავების იდენტიფიცირების შეუძლებლობა საერთაშორისო სტანდარტებს ეწინააღმდეგება. ხელმისაწვდომია: <https://cutt.ly/HemelMOO> (წვდომის თარიღი: 26.08.2024).

25 სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, „დანაშაულის პრევენცია - საპოლიციო კონტროლის რისკები“, 2017, გვ. 77, ხელმისაწვდომია: <https://cutt.ly/6emeu8j0> (წვდომის თარიღი: 26.08.2024).



# 6

## სპეციალური საგამოძიებო სამსახური და კალის გადაგეგვები უზუქციანი გამოძიება

სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის ქვემდებარეობა სამარ-  
თალდამცავი ორგანოს წარმომადგენლის, მოხელის ან მასთან გა-  
თანაბრებული პირის ჩადენილ დანაშაულებზე ვრცელდება, თუმცა  
კანონმდებლობა<sup>26</sup> ადგენს რამდენიმე გამონაკლისს (გენერალური  
პროკურორი, შინაგან საქმეთა მინისტრი და სახელმწიფო უსაფრ-  
თხოების სამსახურის უფროსი), რომლებზეც არ ვრცელდება სპეცია-  
ლური საგამოძიებო სამსახურის მანდატი. ამავდროულად, სამსახურს  
არ აქვს საკმარისი ინსტიტუციური და ფუნქციური დამოუკიდებლობის  
გარანტიები, რაც საფრთხეს უქმნის მის ქვემდებარეობაში მოქცეული  
საქმეების ეფექტიანად გამოძიებას.

სამსახურის უფროსის შერჩევა-დანიშვნის ყველა ეტაპზე ჭარბად  
არის წარმოდგენილი პოლიტიკური მდგენელი. კერძოდ, სამსახურის  
უფროსის კანდიდატურების შესარჩევი კომისია 7 წევრისგან შედგე-  
ბა, საიდანაც 3-ს აქვს პირდაპირი პოლიტიკური აფილაცია (კომისიის  
წევრები არიან იურიდიულ და ადამიანის უფლებათა კომიტეტების  
თავმჯდომარეები, აგრეთვე მთავრობის წარმომადგენელი), ხოლო  
1 წევრი წარმოადგენს გენერალურ პროკურატურას (გენერალური  
პროკურორის პირველი მოადგილე, ან მოადგილე) - უწყებას, რომ-  
ლის თანამშრომლების მიერ შესაძლო ჩადენილი დანაშაულებიც უნ-

26 „სისხლის სამართლის საქმეთა საგამოძიებო და ტერიტორიული საგამოძიებო  
ქვემდებარეობის განსაზღვრის შესახებ“ გენერალური პროკურორის 2019 წლის 23 აგვისტოს N3  
ბრძანება, დანართის მე-8 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი“.

და გამოიძიოს სამსახურმა.<sup>27</sup> ამავდროულად, კომისიის მიერ შერჩეული კანდიდატები პირველადად წარედგინება პრემიერ-მინისტრს და სწორედ ეს უკანასკნელი წარადგენს მისთვის სასურველ კანდიდატებს პარლამენტში. საბოლოო გადაწყვეტილებას პარლამენტი უბრალო უმრავლესობით იღებს, რაც ასევე ზრდის პოლიტიკური/პარტიული ინტერესებით გადაწყვეტილების მიღების რისკებს.

რაც შეეხება ფუნქციურ დამოუკიდებლობას - ფაქტობრივად ვერცერთ მნიშვნელოვან საგამოძიებო მოქმედებას სამსახურის გამომძიებელი დამოუკიდებლად ვერ ატარებს და ამისთვის მას ჭირდება პროკურორის თანხმობა (სასამართლოსადმი შუამდგომლობით მიმართვა). ამგვარი საკანონმდებლო მოწესრიგება კი მთლიანად უწყებას ხდის პროკურატურაზე დამოკიდებულს გამომძიების პროცესში.

პრობლემურია ისიც, რომ 2021 წლის დაჩქარებული რეფორმის შედეგად, სამსახურის ქვემდებარეობა მნიშვნელოვნად გაფართოვდა და მისი კომპეტენცია არსებითად განსხვავებულ დანაშაულებზე (მაგალითად ჟურნალისტიკისათვის პროფესიულ საქმიანობაში უკანონოდ ხელის შეშლა, სიტყვის თავისუფლების ხელყოფა, პირადი ცხოვრების ხელყოფასთან დაკავშირებული დანაშაულები და სხვა) გავრცელდა. შესაბამისად, დღეს სამსახური მხოლოდ არასათანადო მოპყრობის დანაშაულებზე აღარ არის ფოკუსირებული.

**სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის რეალური დამოუკიდებლობის უზრუნველსაყოფად და სამართალდამცავების მიერ ჩადენილი დანაშაულების ეფექტიანად გამომძიებისთვის, აუცილებელია უწყების რეფორმა მოიცავდეს შემდეგ მიმართულებებს:**

27 European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion “On the Law on The Special Investigation Service and on The Provisions of the Law on Personal Data Protection concerning The Personal Data Protection Service”, 137th Plenary Session, 15-16 December 2023.

## საგამოძიებო სამსახურის უფროსის დანიშვნის წესის ცვლილება და სამსახურის ფუნქციური დამოუკიდებლობის გაზრდა:

- კანდიდატების შესარჩევ კომისიაში არ უნდა შედიოდნენ პოლიტიკური თანამდებობის პირები და პროკურატურის წარმომადგენლები. კომისიის წევრთა უმრავლესობას უნდა შეადგენდნენ პროფესიული/აკადემიური წრეებიდან ნომინირებული პირები;
- შერჩევის პროცესში არ უნდა მონაწილეობდეს პრემიერ-მინისტრი და კომისია პირდაპირ პარლამენტს უნდა წარუდგენდეს შერჩეულ კანდიდატებს;
- თავის მხრივ, პარლამენტი საბოლოო გადაწყვეტილებას კანდიდატის თანამდებობაზე დანიშვნის თაობაზე კვალიფიციური უმრავლესობით, ფართო პოლიტიკური კონსენსუსის საფუძველზე უნდა იღებდეს;
- პროკურატურისგან ინსტიტუციური და ფუნქციური დამოუკიდებლობის უზრუნველსაყოფად, სპეციალურ საგამოძიებო სამსახურს დამოუკიდებელი საპროკურორო, აგრეთვე გამოძიების დაწყების, შეწყვეტისა და საქმეების საკუთარ ქვემდებარეობაში გადმოტანის უფლებამოსილებები უნდა მიენიჭოს.<sup>28</sup>

## სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის ქვემდებარეობაში მოქცეული დანაშაულების გადასინჯვა და სუბიექტთა წრის დაზუსტება:

- სამსახურის საქმიანობა უნდა შემოიფარგლოს სამართალდამცავი ორგანოს წარმომადგენლის/მოხელის მიერ ჩადენილი დანაშაულების გამოძიებით, რა მიზნითაც შეიქმნა სამსახური თავდაპირველად;

28 Venice Commission, Opinion “On the Law on The Special Investigation Service and on the Provisions of the Law on Personal Data Protection concerning The Personal Data Protection Service”, 137th Plenary Session, 15-16 December 2023. პარა. 80.

- მიუკერძოებელი გამოძიების უზრუნველყოფისა და მოხელეთა მიმართ დიფერენცირებული მიდგომის პრევენციისთვის აუცილებელია, რომ სამსახურის მანდატი აგრეთვე გავრცელდეს გენერალური პროკურორის, შინაგან საქმეთა მინისტრისა და სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის მიერ ჩადენილ დანაშაულებზე.



# 7

## სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური და დემოკრატიული კონსტროლის სისტემა

2015 წელს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური (სუს) გამოეყო შინაგან საქმეთა სამინისტროს (შსს) და ცალკე უწყებად ჩამოყალიბდა. ცვლილების შედეგად მექანიკურად მოხდა ორი უწყების კომპეტენციების გამიჯვნა, თუმცა სუს-ის რეალური და შინაარსობრივი რეფორმა, ამ უწყების ჭარბი ძალაუფლების დეკონცენტრაცია არ მომხდარა. რეფორმამ აგრეთვე ვერ უზრუნველყო უწყების ინსტიტუციური დამოუკიდებლობა და დემოკრატიული, ანგარიშვალდებულების სისტემის ჩამოყალიბება.<sup>29</sup>

დღემდე გამონწვევად რჩება სუს-ის პოლიტიკური ინსტრუმენტალიზაცია. მოქმედი კანონმდებლობა სუს-ის კომპეტენციაში აქცევს როგორც კონტრდაზვერვით, ასევე საგამოძიებო საქმიანობას. სუს-ის ვერტიკალური იერარქიიდან გამომდინარე, პრობლემურია უწყების უფროსის პოლიტიკური დანიშვნა-გათავისუფლების მექანიზმიც. კვლავ გამონწვევად რჩება სამსახურის მიერ ფარული მიყურადების პრაქტიკა და ამ კონტექსტში სსიპ ოპერატიულ-ტექნიკური სააგენტოს ინსტიტუციური მონყობა და დაქვემდებარება სუს-ზე.

პრობლემურია უსაფრთხოების სექტორის მუშაობის როგორც სტრატეგიული დაგეგმვა, ასევე სისტემის დემოკრატიული კონტრო-

29 საერთაშორისო გამჭვირვალობა-საქართველო, სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, უსაფრთხოების სამსახურის რეფორმა საქართველოში: შედეგები და გამონწვევები, ხელმისაწვდომია: <https://cutt.ly/uemeJbcH> (წვდომის თარიღი: 26.08.2024).

ლის მექანიზმებისა და მათი ეფექტიანობის სისუსტე. უსაფრთხოების სექტორში შემაჯავლი უწყებების საქმიანობა დამოკიდებულია იმ კონცეპტუალურ დოკუმენტებზე, რომლებიც ეროვნული უსაფრთხოების სტრატეგიასა და ამოცანებს ასახავს. ნიშანდობლივია, რომ 2011 წლის შემდეგ არ განახლებულა ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფცია, რომელიც უნდა განსაზღვრავდეს ქვეყნის წინაშე არსებულ საფრთხეებს და ამოცანებს უსახავდეს უსაფრთხოების სამსახურებს. კონცეფციას უნდა ეფუძნებოდეს საფრთხეების შეფასების დოკუმენტები და სამოქმედო გეგმები, რომლებზეც დამოკიდებულია უსაფრთხოების სექტორის მუშაობის ეფექტიანობა.

სუსტი და არაეფექტიანია სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურზე დემოკრატიული კონტროლის მექანიზმები. დღევანდელი მონაცემებით, უსაფრთხოების სექტორზე, მეტწილად, ორი ტიპის - საპარლამენტო და სასამართლო კონტროლი ვრცელდება, თუმცა, გარე კონტროლის არსებულ მექანიზმებს რიგი ლიმიტაციები აქვს, რის გამოც შეუძლებელია უწყებაზე ეფექტიანი ზედამხედველობა. აღნიშნული კი თავის მხრივ ზრდის თვითნებობისა და ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების რისკებს.

**ჩამოთვლილ გამოწვევებთან გასამკლავებლად აუცილებელია სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის სისტემური რეფორმა, რომელიც უნდა მოიცავდეს შემდეგ საკითხებს:**

## სამსახურის გათავისუფლება პარტიული გავლენებისგან:

- უნდა შეიცვალოს სუს-ის უფროსის თანამდებობაზე დანიშვნის და გათავისუფლების წესი, რათა გამოირიცხოს პარტიული ლობი-ლობის/ინტერესების მიხედვით ამ საკითხებზე გადაწყვეტილების მიღების რისკები. აუცილებელია, დანიშვნა/გათავისუფლებაზე პარლამენტი გადაწყვეტილებას იღებდეს კვალიფიციური უმრავლესობით ფართო პოლიტიკური კონსენსუსის საფუძველზე. აღნიშნული ხელს შეუწყობს გადაწყვეტილების პროფესიულ კრიტერიუმებზე დამყარებას.



## სამსახურში თავმოყრილი ჭარბი ძალაუფლების დეკონცენტრაცია და შიდაუწყებრივი კომპეტენციების მკაფიოდ განსაზღვრა:

- მნიშვნელოვანია, რომ სუს-ს ჩამოშორდეს საგამოძიებო ფუნქციები და უწყებას დარჩეს მხოლოდ კონტრდაზვერვითი (ანალიტიკური) ფუნქცია. სუს-ის საგამოძიებო ფუნქციები უნდა გადანაწილდეს სხვა რელევანტურ საგამოძიებო უწყებებზე;
- სსიპ ოპერატიულ-ტექნიკური სააგენტო (ოტ-ი), რომელიც აღჭურვილია ფარული მიყურადების კომპეტენციით, სრულად უნდა გამოვიდეს სუს-ის დაქვემდებარებიდან. უწყება ანგარიშვალდებული უნდა იყოს პარლამენტის წინაშე და მისი უფროსის დანიშვნაზე გადაწყვეტილებას, ასევე მაღალი კვორუმით, იღებდეს პარლამენტი;
- უნდა გადაიხედოს სუს-ის არსებული მოწყობა და აღმოიფხვრას სუს-ის დეპარტამენტებს შორის უფლებამოსილებების/კომპეტენციების დუბლირება. აღნიშნული ხელს შეუწყობს სამსახურის ანგარიშვალდებულების გაზრდას;
- კანონქვემდებარე აქტების ნაცვლად, კანონის დონეზე, მკაფიოდ უნდა განისაზღვროს იმ უწყებების ჩამონათვალი, რომლებიც უფლებამოსილნი არიან ჩაატარონ კონტრდაზვერვითი საქმიანობის სპეციალური ღონისძიებები.

## სამსახურის საქმიანობაზე დემოკრატიული კონტროლის ეფექტიანი მექანიზმების დანერგვა:

- უსაფრთხოების სექტორზე საპარლამენტო კონტროლი არსებითად არის გასაძლიერებელი. აუცილებელია, ფუნდამენტურად გადაიხედოს ნდობის ჭკუფის მანდატი, მისი დაკომპლექტების წესი და ამ მექანიზმის სამართლებრივი/ინსტიტუციური სტატუსი. პარლამენტის არსებული საკომიტეტო სისტემის გათვალისწინებით, შესაძლოა გონივრული იყოს ნდობის ჭკუფის ცალკე კომიტეტად, ან ქვე-კომიტეტად გარდაქმნა. ამავდროულად, ახალ საპარლამენტო

მენტო კონტროლის მექანიზმს უნდა ჰქონდეს საკმარისი მატერიალური, ადამიანური და ექსპერტული რესურსი, რათა სრულყოფილად და ეფექტიანად განახორციელოს ზედამხედველობა სუს-ის საქმიანობის ყველა ასპექტზე;

- საპარლამენტო კონტროლის განხორციელებისას, შესაბამისი კომიტეტის წევრს უნდა ჰქონდეს დაუგეგმავი ვიზიტების განხორციელების უფლება ყველა იმ უწყებაში, რომელიც ექვემდებარება ამგვარ საპარლამენტო კონტროლს (მაგ. სუს-ი, ოტ-ი). ამავდროულად, საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმების გამოყენება არ უნდა იყოს ექსკლუზიურად საპარლამენტო უმრავლესობის პოლიტიკურ ნებაზე დამოკიდებული;
- აუცილებელია, რომ სასამართლო კონტროლი გავრცელდეს კონტრდაზვერვითი საქმიანობის ყველა იმ სპეციალურ ღონისძიებაზე, რომლის ფარგლებშიც ინტენსიური ჩარევა ხდება პირადი ცხოვრების უფლებაში. მნიშვნელოვანია, კანონმდებლობამ ამომწურავად განმარტოს როგორც ფარული საგამოძიებო მოქმედებები, ასევე კონტრდაზვერვით გათვალისწინებული სპეციალური ღონისძიებები, რათა განჭვრეტადი იყოს მათი გამოყენებისას უფლებაში ჩარევის ინტენსივობა;
- კონტრდაზვერვით საქმიანობაზე სასამართლო კონტროლს უნდა ახორციელებდეს არა ერთი, არამედ უზენაესი სასამართლოს რამდენიმე მოსამართლე როტაციის პრინციპით. ეს დააზღვევდა მათ მოწყვლადობას როგორც უსაფრთხოების სექტორის სპეციალური სამსახურების მიმართ, ასევე მოსამართლეების უსაფრთხოების საკითხსაც;
- როგორც საგამოძიებო, ასევე კონტრდაზვერვითი მიზნით განხორციელებული ელექტრონული თვალთვალის განხორციელების და ამის შესახებ ადრესატის ინფორმირების ვადები უნდა შემცირდეს. კონტრდაზვერვით რეჟიმში, აუცილებელია, სასამართლო კონტროლს დაექვემდებაროს თვალთვალის ობიექტისთვის შეტყობინების გაგზავნის საკითხი.



