

ლია საზოგადოების ფონდი

თბილისი, 2022 წლის ნოემბერი

სამართალდამცავი ორგანოების თანამშრომელთა მიმართ საჩივრების ეფექტიანი გამოძიების თვალსაზრისით არსებული გამოწვევები

პოლიტიკის დოკუმენტი

ავტორი:

გურამ იმნაძე*

სოციალური სამართლიანობის
ცენტრის სახელით

წინასიტყვაობა

საქართველოს სამართალდამცავ სისტემასა და პენიტენციურ დაწესებულებებში წლების განმავლობაში სერიოზული პრობლემა იყო ძალაუფლების ბოროტად გამოყენება და არასათანადო მოპყრობა. ქვეყანაში დამკვიდრებული პრაქტიკა იყო საჯარო დემონსტრაციების დროს არაპროპორციული ძალის გამოყენება, არაადამიანური და ღირსების შემლახველი მოპყრობის გზით მოწმის ჩვენებების მიღება და წამება ციხეებში, დროებითი მთავსების იზოლაციის და პოლიციის განყოფილებებში. სახელმწიფოს არაადეკვატურმა რეაქციამ კიდევ უფრო გააძლიერა არასათანადო მოპყრობისა და უფლებამოსილების გადაღების პრობლემა, რაც გამოიხატებოდა მტკიცებულებების შეგროვების გაჭიანურებაში, ცალმხრივი და ფორმალური გამოძიების ჩატარებაში, სამართლებრივი დევნის შეწყვეტასა და ზოგადად, დამნაშავეს დაუსჯელობაში.¹ სახელმწიფოს არაეფექტიანმა რეაგირებამ მნიშვნელოვნად გააძლიერა სისტემაში დაუსჯელობის პრობლემა.² შესაბამისად, სამართალდამცავების მიერ ჩადენილი დანაშაულის გამოძიების მიზნით დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმის შექმნა ევროკავშირსა და საქართველოს შორის ასოცირების დღის წესრიგის ერთ-ერთი მთავარი საკითხია.



დოკუმენტი მომზადებულია „ლია საზოგადოების ფონდის“ შიდა პროექტის „ევროკავშირი-საქართველოს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმების განხორციელების მონიტორინგი საზოგადოებრივი ორგანიზაციების კოალიციის მიერ“. ტექსტისა და კომენტარების ავტორის მიერ გამოხატული შეხედულებები, მოსაზრებები და განცხადებები მხოლოდ მას ეკუთვნის და არ გამოხატავს ფონდის მოსაზრებას. შესაბამისად, ფონდი მასალის შინაარსზე პასუხს არ აგებს.

წამების, არაადამიანური და ღირსების შემლახველი მოპყრობისა თუ დასჯის პრევენციის ევროპული კომიტეტის (CPT) 2015 წლის ანგარიშში გამოავლინა პრობლემები ძალაუფლების ბოროტად გამოყენებაზე სახელმწიფოს არაეფექტიან რეაგირებასთან დაკავშირებით. ეს პრობლემებია: დამოუკიდებელი გამოძიებლების ნაკლებობა, პროკურატურის ნელი და დაგვიანებული რეაგირება სახალხო დამცველის საჩივრებზე, მტკიცებულებების მოპოვების პროცესის გაჭიანურება და ა.შ.³ საქართველოს სახალხო დამცველი არაერთ ანგარიშში ამახვილებს ყურადღებას დამოუკიდებელი გამოძიების კუთხით არსებულ გამოწვევებზე.

***გურამ იმნაძე** გურამი სოციალური სამართლიანობის ცენტრის (ყოფილი EMC) გუნდს 2013 წლიდან შეუერთდა, ხოლო 2019 წლიდან არის დირექტორთა საბჭოს წევრი და სხვა პროგრამების დირექტორებთან ერთად ხელმძღვანელობს ორგანიზაციას. ის უშუალოდ პასუხისმგებელია მართლმსაჯულების და დემოკრატიის პროგრამის მართვასა და კოორდინირებაზე. პროგრამის მიზანია ქვეყანაში დემოკრატიული მმართველობის მხარდაჭერა, ადამიანის უფლებებზე დაფუძნებული, სამართლიანი და მაღალი სოციალური მგრძობიანობის მართლმსაჯულების სისტემის შექმნის ხელშეწყობა და რეალური ანგარიშვალდებულების მქონე სამართალდამცავი სისტემის შექმნა. როგორც პროგრამის დირექტორი, გურამი პასუხისმგებელია პროგრამის პოლიტიკის, სტრატეგიისა და პოზიციონირების დაგეგმვასა და პროგრამის გუნდთან ერთად მის განხორციელებაზე. მის ფუნქციებში ასევე შედის პროგრამის საქმიანობისთვის საჭირო ფინანსური რესურსების მობილიზება, პროგრამის გუნდის საქმიანობის კოორდინაცია, გუნდის მართვა და მისი წევრების მხარდაჭერა.

კერძოდ, ამ ანგარიშებში აღინიშნა: ინსტიტუციური კავშირი გამოძიებლებსა და ბრალდებულებს შორის; ზენოლის ან ძალადობის ქვეშ მყოფი პირები არ იყვნენ აღიარებულნი მსხვერპლად და არ ჰქონდათ წვდომა საქმის მასალებზე; გამოძიება და სამართლებრივი დევნა დაიწყო არაადეკვატური და მსუბუქი ბრალდებებით.⁴ გარდა ამისა, ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ საქართველოს წინააღმდეგ რამდენიმე საქმეში დაადგინა ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის დარღვევა და აღნიშნა, რომ გამოძიება მძიმე დარღვევით მიმდინარეობდა.⁵

სამართალდამცავი ორგანოების წარმომადგენელთა მიერ ადამიანის უფლებების სისტემატური დარღვევისა და სახელმწიფოს არაეფექტიანი რეაგირების გამო, საქართველოს სახელმწიფოს კომპეტენციებით, მანდატითა და ბერკეტებით აღჭურვილი დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმის ჩამოყალიბება. სამართალდამცავი ორგანოების წარმომადგენელთა მიერ ჩადენილი დანაშაულების დამოუკიდებელი და ეფექტიანი გამოძიების უზრუნველყოფა ასევე გათვალისწინებული იქნა ასოცირების შესახებ შეთანხმებასა⁶ და მის დღის წესრიგში.⁷ შესაბამისად, 2018 წლის გაზაფხულზე საქართველოს პარლამენტმა მიიღო „სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ“ კანონი, რომლითაც გაუქმდა პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორის სამსახური და მის სამართალმემკვიდრედ სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახური ჩამოყალიბდა. ახლად შექმნილ უწყებას მიენიჭა სამართალდამცავ ორგანოთა წარმომადგენლებისა და საჯარო მოხელეების მიერ ჩადენილი კონკრეტული დანაშაულების მანდატი.

კანონპროექტის საპარლამენტო განხილვისას არასამთავრობო ორგანიზაციები და საქართველოს სახალხო დამცველ ყურადღებას რამდენიმე გამოწვევაზე ამახვილებდნენ, რომლებიც ორგანოს ეფექტიანობას მნიშვნელოვნად ამცირებდა:

- სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახური რჩებოდა ინტენსიური საპროკურორო ზედამხედველობის ქვეშ და მას არ ენიჭებოდა მნიშვნელოვანი საგამოძიებო მოქმედებების (ჩხრეკა, ამოღება, შემონიშნება...) პროკურორის თანხმობის გარეშე ჩატარების უფლება;
- ინსპექტორის მანდატი მოიცავდა სამართალდამცავების მიერ ჩადენილი დანაშაულების შეზღუდულ ნუსხას;
- გენერალურ პროკურორს უნარჩუნდებოდა საქმეების (მათ შორის ინსპექტორის მანდატით გათვალისწინებული საქმეების) ერთი საგამოძიებო ორგანოდან მეორისთვის დაუსაბუთებლად გადაცემის უფლება;
- სახელმწიფო ინსპექტორის მანდატში არ შედიოდა გენერალური პროკურორის, საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრისა და საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის მიერ ჩადენილი დანაშაულები.⁸

კანონპროექტის განხილვისას არც ერთი ეს საკითხი არ იქნა გათვალისწინებული და საქართველოს პარლამენტმა კანონი 2018 წლის ივლისში მიიღო. ინსპექტორის სამსახურის საგამოძიებო მოვალეობების გააქტიურება ოთხჯერ გადაიდო 2019 წლის 1 ნოემბრამდე. გადადების მთავარი მიზეზი მთავრობის მიერ სამსახურის არასაკმარისი დაფინანსება იყო. შედეგად, ამ პერიოდში სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის მანდატში შემავალი არაერთი გახმაურებულ საქმეზე გამოძიებას სხვა სამართალდამცავი ორგანოები აწარმოებდნენ.⁹

¹ თომას ჰამარბერგი, „საქართველო გარდამავალ პერიოდში, ანგარიში ადამიანის უფლებათა ასპექტის შესახებ: არსებული მდგომარეობა, გადადგმული ნაბიჯები და დარჩენილი გამოწვევები“, 2013 წლის სექტემბერი, გვ. 20, ხელმისაწვდომია შემდეგ მისამართზე: <https://bit.ly/2HGlpNp>, ნანახია: 2022 წლის 30 აგვისტოს.

² საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა მდგომარეობის შესახებ საქართველოში, 2011 წ., გვ. 215.

³ ნამების საწინააღმდეგო კომიტეტი, ანგარიში საქართველოს მთავრობას ნამებისა და არაადამიანური ან დამამცირებელი მოპყრობის ან დასჯის პრევენციის ევროპული კომიტეტის საქართველოში ვიზიტის შესახებ, 2015 წლის 31 დეკემბერი, გვ. 20, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/33oInCB>, ნანახია: 2022 წლის 30 აგვისტო.

⁴ იხ. საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა მდგომარეობის შესახებ საქართველოში, 2018, ხელმისაწვდომია შემდეგ მისამართზე: <https://bit.ly/3vM0WMg>, ნანახია: 2022 წლის 30 აგვისტო, ასევე, საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა მდგომარეობის შესახებ საქართველოში, 2019, გვ. 87, ხელმისაწვდომია შემდეგ მისამართზე: <https://bit.ly/3vQvRXy>, ნანახია: 2022 წლის 20 აგვისტო.

⁵ ამ კუთხით განსაკუთრებით აქტუალურია ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე „შვაძე საქართველოს წინააღმდეგ“, 2020 წლის 19 ნოემბერი, ხელმისაწვდომია შემდეგ მისამართზე: <https://bit.ly/37cMbHc>, ნანახია: 2022 წლის 30 აგვისტო.

⁶ ასოცირების შესახებ შეთანხმება, ერთი მხრივ, ევროკავშირსა და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ ქვეყნებს და, მეორე მხრივ, საქართველოს შორის, ხელმისაწვდომია შემდეგ მისამართზე: <https://bit.ly/2Xe5UUE>, ნანახია: 2022 წლის 30 აგვისტო.

⁷ იხ. ასოცირების დღის წესრიგი ევროკავშირსა და საქართველოს შორის, 2014-2016 წლები, ხელმისაწვდომია შემდეგ მისამართზე: <https://bit.ly/3B3MioH>, ასევე, ასოცირების დღის წესრიგი ევროკავშირსა და საქართველოს შორის, 2017-2020 წლები, ხელმისაწვდომია შემდეგ მისამართზე: <https://bit.ly/3Rb59DY>, ნანახია: 2022 წლის 30 აგვისტო.

⁸ „დამოუკიდებელი და გამჭვირვალე მართლმსაჯულებისთვის“ კოალიციის კომენტარები სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ კანონის პროექტზე, 2018 წლის 25 აპრილი, ხელმისაწვდომია შემდეგ მისამართზე: <https://bit.ly/3o4TqHM>, ნანახია: 2022 წლის 30 აგვისტო. იხ., აგრეთვე, საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა მდგომარეობის შესახებ საქართველოში, 2017 წ., გვ. 59-60.

⁹ „დამოუკიდებელი და გამჭვირვალე მართლმსაჯულებისთვის“ კოალიციის განცხადება, 2019 წლის 21 აგვისტო, ხელმისაწვდომია შემდეგ მისამართზე: <https://bit.ly/3COYgKr>, ნანახია: 2022 წლის 30 აგვისტო.

2021 წლის დაკავშირებული განხორციელებული საკანონმდებლო ცვლილებები

2019-2021 წლებში არასამთავრობო სექტორისა და საერთაშორისო პარტნიორების მიერ სახელმწიფო ინსპექტორის საქმიანობა დადებითად იყო შეფასებული. სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურმა თავისი საქმიანობის ფარგლებში 5500-ზე მეტი შეტყობინება მიიღო და ამ ხნის განმავლობაში რვა სამართალდამცავი იქნა მსჯავრდებული. სამსახურმა სწრაფად და ეფექტიანად იმუშავა საქართველოს მესამე პრეზიდენტის მიმართ შესაძლო არაადამიანური მოპყრობის ფაქტებზე, რომელთა გამოძიება ამ დრომდე მიმდინარეობს. გარდა ამისა, ინსტიტუტზე დაკვირვებამ დაადასტურა, რომ პრაქტიკაში არ გამოვლენილა ნაკლოვანებები პერსონალური მონაცემების დაცვისა და საგამოძიებო ფუნქციების თავსებადობასთან დაკავშირებით.

მიუხედავად ამისა, 2021 წლის 25 დეკემბერს მმართველმა პარტიამ წარადგინა კანონპროექტი სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის გაუქმებისა და მისი ორი დამოუკიდებელი უწყებით – სპეციალური საგამოძიებო სამსახურითა და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურით – ჩანაცვლების შესახებ. პარლამენტმა საკანონმდებლო ცვლილებების განხილვა 2021 წლის 27 დეკემბერს დაიწყო, სამი მოსმენა გამართა და შესწორებული კანონი 2021 წლის 30 დეკემბერს მიიღო. ცვლილებებს საქართველოს პრეზიდენტმა ხელი 2022 წლის 13 იანვარს მოაწერა. პროექტი ინიცირებული და პარლამენტში განხილული იქნა განსაკუთრებით დაჩქარებული წესით და დაინტერესებულ მხარეებს არ მიეცათ ადეკვატური შესაძლებლობა თავიანთი მოსაზრებების გამოსახატავად. თავად სახელმწიფო ინსპექტორი არ იყო ჩართული კანონპროექტის შემუშავებაში და მან სამსახურის გაუქმების შესახებ მედიის საშუალებით შეიტყო.

კანონპროექტის განმარტებით ბარათში მითითებულია არასამთავრობო ორგანიზაციების 2018 წლის ერთობლივი განცხადება, რომელშიც გამოთქმულია შემოთავაზება ინტერესთა შესაძლო კონფლიქტის შესახებ ერთი უწყების ფარგლებში საგამოძიებო და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ფუნქციების გაერთიანებასთან დაკავშირებით.¹⁰ თუმცა ეს განცხადება სამსახურის ამოქმედებამდე გაკეთდა. 2021 წლის 26 დეკემბერს ამ განცხადების ავტორებმა გამოაქვეყნეს განცხადება, სადაც აღნიშნეს, რომ „ინსტიტუტზე დაკვირვებამ ნათლად აჩვენა, რომ პერსონალურ მონაცემთა დაცვისა და საგამოძიებო ფუნქციების თავსებადობის კუთხით პრაქტიკაში ხარვეზი არ გამოვლენილა.“¹¹ კანონპროექტთან დაკავშირებულ განმარტებით ბარათში არ იყო ნახსენები შემდგომი კვლევა ან მონიტორინგის ანგარიში, რომელიც დაადასტურებდა სამსახურის რეფორმირების საჭიროებას. შესახებ, ასევე არ იყო წარმოდგენილი კანონპროექტის დაჩქარებული წესით განხილვის დასაბუთება.

კანონპროექტის მომზადების დახურული ხასიათი და პარლამენტში უკიდურესად ნაჩქარევი განხილვა მწვავედ გააკრიტიკეს სამოქალაქო საზოგადოებამ,¹² საქართველოს სახალხო დამცველმა,¹³ საერთაშორისო ორგანიზაციებმა, მათ შორის ევროპის საბჭოს ადამიანის უფლებათა კომისარმა,¹⁴ ევროკავშირის წარმომადგენლობამ თბილისში,¹⁵ გაეროს ადამიანის უფლებათა უმაღლესი კომისარის ოფისმა¹⁶ და აშშ-ის საელჩომ საქართველოში.¹⁷ მოგვიანებით საკანონმდებლო ცვლილებასთან დაკავშირებით კონსტიტუციური საჩივრები შეიტანეს საქართველოს სახალხო დამცველმა და თავად სახელმწიფო ინსპექტორმა. საკანონმდებლო ცვლილებების კრიტიკა სამ ძირითად პრობლემაზე იყო მიმართული:

- კანონპროექტის განხილვის დაჩქარებული წესი და საკანონმდებლო ცვლილებების დასაბუთების არარსებობა;

¹⁰ იხ. განმარტებითი ბარათი კანონპროექტთან დაკავშირებით: <https://rb.gy/jwzvgc>, ნანახია: 2022 წლის 30 აგვისტო.

¹¹ არასამთავრობო ორგანიზაციების განცხადება სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესაძლო გაუქმებასთან დაკავშირებით, 2021 წლის 26 დეკემბერი, ხელმისაწვდომია შემდეგ მისამართზე: <https://bit.ly/3B8Ghac>, ნანახია: 2022 წლის 30 აგვისტო.

¹² არასამთავრობო ორგანიზაციების განცხადება სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესაძლო გაუქმებასთან დაკავშირებით, 2021 წლის 26 დეკემბერი, ხელმისაწვდომია შემდეგ მისამართზე: <https://bit.ly/3B8Ghac>, ნანახია: 2022 წლის 30 აგვისტო.

¹³ საქართველოს სახალხო დამცველის განცხადება სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის გაუქმების მცდელობასთან დაკავშირებით, 2021 წლის 27 დეკემბერი, ხელმისაწვდომია შემდეგ მისამართზე: <https://bit.ly/3q8QyNn>, ნანახია: 2022 წლის 30 აგვისტო.

¹⁴ ევროპის საბჭოს ადამიანის უფლებათა კომისარი: „საქართველოს პარლამენტმა უნდა უარყოს კანონპროექტი, რომელიც არღვევს სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის დამოუკიდებელ ფუნქციონირებას“, 2021 წლის 28 დეკემბერი, ხელმისაწვდომია შემდეგ მისამართზე: <https://rb.gy/easvvo>, ნანახია: 2022 წლის 30 აგვისტო.

¹⁵ „ევროკავშირის წარმომადგენლობა ეხმაურება დაჩქარებულ პროცედურებს საქართველოს პარლამენტში, რომლებიც ეხება სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურსა და სასამართლო სისტემას“, 2021 წლის 28 დეკემბერი, ხელმისაწვდომია შემდეგ მისამართზე: <https://rb.gy/qcfqmb>, ნანახია: 2022 წლის 30 აგვისტო.

¹⁶ „გაეროს ადამიანის უფლებათა ოფისი შემოთავაზებულია საქართველოში სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესაძლო გაუქმებით“, 2022 წლის 14 იანვარი, ხელმისაწვდომია შემდეგ მისამართზე: <https://rb.gy/adlaqe>, ნანახია: 2022 წლის 30 აგვისტო.

¹⁷ აშშ-ის საელჩოს განცხადება მმართველი პარტიის ნაჩქარევი, წლის ბოლოს მიღებული კანონმდებლობის შესახებ, 2022 წლის 3 იანვარი, ხელმისაწვდომია შემდეგ მისამართზე: <https://rb.gy/ziva2o>, ნანახია: 2022 წლის 30 აგვისტო.

- სახელმწიფო ინსპექტორის უფლებამოსილების დაუყოვნებლივ და დაუსაბუთებლად შეწყვეტა;
- ის ზეგავლენა დამოუკიდებელ ინსტიტუტებსა და ადამიანის უფლებების დაცვაზე საქართველოში, რაც ინსპექტორის სამსახურის გაუქმებას მოჰყვება.

ცვლილებების შემუშავების ნაჩქარევმა ხასიათმა და დაჩქარებულმა საპარლამენტო მოსმენებმა გააჩინა განცდა სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის დამოუკიდებლობისა და ეფექტიანობის შელახვის ბოროტი განზრახვების შესახებ. ამას ამყარებს ისიც, რომ სახელმწიფო ინსპექტორს და მის მოადგილეებს უფლებამოსილება სათანადო საპროცესო გარანტიების გარეშე შეუწყდათ. აღსანიშნავია, რომ 2021 წლის 7 დეკემბერს ინსპექტორმა საქართველოს იუსტიციის სამინისტროსა და სპეციალურ პენიტენციურ სამსახურს საქართველოს მესამე პრეზიდენტის, მიხეილ სააკაშვილის პერსონალური მონაცემების გამჟღავნების გამო ადმინისტრაციული ჯარიმა დააკისრა. ეს კონტექსტი ამყარებს ეჭვებს პოლიტიკური ანგარიშსწორების შესახებ ინსტიტუტის მიმართ, რომელმაც ბოლო წლებში პოლიტიკური ნეიტრალიტეტი და საზოგადოების ნდობა მოიპოვა.¹⁸ გარდა ამისა, დაუსაბუთებელმა საკანონმდებლო ცვლილებებმა და სახელმწიფო ინსპექტორის საქმიანობის ვადამდე შეწყვეტამ სათანადო საპროცესო გარანტიების გარეშე, შექმნა სახიფათო პრეცედენტი საქართველოში სხვა დამოუკიდებელი ორგანოების ხელმძღვანელების თანამდებობრივ ხელშეუხებლობასთან დაკავშირებით.

რომ შევაჯამოთ ზემოთქმული, პარლამენტმა ბოროტად გამოიყენა საკანონმდებლო პროცესი და რეფორმის დამაჯერებელი დასაბუთების გარეშე, კანონპროექტი უკიდურესად დაჩქარებული წესით მიიღო. ამან გააჩინა კითხვები კანონშემოქმედებითი პროცესის ლეგიტიმურობის შესახებ, რაც საზიანო საქართველოში ადამიანის უფლებათა დაცვისთვის, განსაკუთრებით სიცოცხლისა და წამებისგან თავისუფლების და პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის უფლების დაცვის თვალსაზრისით.¹⁹

სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის წინაშე მდგომი აქამინდელი გამოწვევები

ახლად შექმნილი სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის პირველი კვარტალური ანგარიშის მიხედვით, 2022 წლის მარტიდან მაისის ჩათვლით პერიოდში სამსახურმა დანაშაულის შესახებ 767 შეტყობინება მიიღო.²⁰ აქედან 664 შეტყობინება (87%) სამართალდამცავი ორგანოების წარმომადგენლის, მოხელის ან მასთან გათანაბრებული პირის მიერ ჩადენილი სავარაუდო დანაშაული იყო.²¹ შეტყობინებათა დიდი უმრავლესობა (67%) არ შეიცავდა დანაშაულის ნიშნებს; შეტყობინებათა 11%-ში სამსახურმა დაიწყო გამოძიება, 4% გადაეგზავნა სხვა უწყებას, ვინაიდან ისინი არ შედიოდა სამსახურის საგამოძიებო იურისდიქციაში, 6% მიჩნეული იქნა დამატებით ინფორმაციად სისხლის სამართლის საქმეებზე, რომლებზეც სამსახური გამოძიებას უკვე აწარმოებდა; შეტყობინებათა 8%-ის შემთხვევაში პროცედურები უკვე დაწყებულია, ხოლო 4%-ის შემთხვევაში დაზარალებულებმა უარყვეს შეტყობინებაში მოცემული ინფორმაცია.²² 2022 წლის მარტიდან მაისის ჩათვლით პერიოდში დაწყებული გამოძიებებიდან 55 სისხლის სამართლის საქმე ეხებოდა სამართალდამცავი ორგანოს წარმომადგენლის ან მოხელის მიერ ჩადენილ სავარაუდო დანაშაულს.

ამავე პერიოდში გენერალურმა პროკურატურამ სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის იურისდიქციის ქვეშ მყოფი გამოძიების საფუძველზე, 11 პირის მიმართ დაიწყო სისხლისსამართლებრივი დევნა. აღნიშ-

¹⁸ არასამთავრობო ორგანიზაციების განცხადება სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ გაუქმებასთან დაკავშირებით, 2021 წლის 26 დეკემბერი, ხელმისაწვდომია შემდეგ მისამართზე: <https://bit.ly/3B8Ghac>, ნანახია: 2022 წლის 30 აგვისტო.

¹⁹ ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებათა ოფისი, დასკვნა საქართველოს სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურთან დაკავშირებული საკანონმდებლო ცვლილებების შესახებ, 2022 წლის 18 თებერვალი, პუნქტები 36-40. ხელმისაწვდომია შემდეგ მისამართზე: <https://rb.gy/syv1gy>, ნანახია: 2022 წლის 30 აგვისტო.

²⁰ სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის პირველი კვარტალური ანგარიში, 2022 წელი, გვ. 20. ხელმისაწვდომია შემდეგ მისამართზე: <https://rb.gy/vt7deg>, ნანახია: 2022 წლის 30 აგვისტო.

²¹ იქვე, გვ. 27.

²² იქვე, გვ. 30.

ნული 11 პირიდან ორი შინაგან საქმეთა სამინისტროს კრიმინალური პოლიციის თანამშრომელია, ერთი სასაზღვრო პოლიციის ინსპექტორია, ერთი სასაზღვრო პოლიციის ნამყვანი სპეციალისტია, ერთი საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახურის მესხანძრე-მაშველია, ერთი საპატრულო პოლიციის თანამშრომელია, ერთი სამხედრო პოლიციის თანამშრომელია, ერთი სპეციალური პენიტენციური სამსახურის დაცვის ინსპექტორია, ხოლო სამი – კერძო პირია.²³ ამ ეტაპისთვის, მხოლოდ სტატისტიკური მონაცემები არ არის საკმარისი სამსახურის მუშაობის შესახებ დასკვნების გასაკეთებლად, თუმცა არსებული ინსტიტუციური და საკანონმდებლო გარემო სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის მიუკერძოებლობისა და დამოუკიდებლობის თაობაზე კრიტიკულ სურათს იძლევა.

ინსტიტუციური დამოუკიდებლობა

სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის რეალური ინსტიტუციური დამოუკიდებლობისთვის, სამსახურის უფროსი უნდა შეირჩეს იმგვარი პროცედურების საფუძველზე, რომლებიც იძლევა მისი დამოუკიდებლობისა და პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის გარანტიას. შერჩევის სანყის ეტაპზე, კანდიდატებს პრემიერ-მინისტრის მიერ შექმნილი კომისია წარუდგენს პარლამენტს. კომისიის წევრები არიან საქართველოს მთავრობის წარმომადგენელი, პარლამენტის ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტის თავმჯდომარე, პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის თავმჯდომარე, უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის მოადგილე, გენერალური პროკურორის პირველი მოადგილე ან მოადგილე, სახალხო დამცველი და სახალხო დამცველის მიერ შერჩეული არაკომერციული იურიდიული პირის წარმომადგენელი, რომელსაც აქვს გამოცდილება ადამიანის უფლებების ან პერსონალური მონაცემების დაცვის სფეროში.²⁴ საქართველოს კანონმდებლობა ყოფილ, ან მოქმედ სამართალდამცავებს კონკურსში მონაწილეობას არ უკრძალავს. კანდიდატების მიმართ მოთხოვნაა სისხლის სამართლის ნასამართლობის არარსებობა, უმაღლესი იურიდიული განათლება, არანაკლებ ხუთი წლის პროფესიული გამოცდილება და მაღალი პროფესიული და მორალური რეპუტაცია.²⁵ კომისია ირჩევს და პრემიერ-მინისტრს წარუდგენს არანაკლებ ორ და არა უმეტეს ხუთ კანდიდატს, მათგან ორ კანდიდატს პრემიერ-მინისტრი საქართველოს პარლამენტს წარუდგენს. დანიშვნის შესახებ საბოლოო გადაწყვეტილებას პარლამენტი უბრალო უმრავლესობით იღებს.

სამსახურის უფროსის დანიშვნის არსებული მოდელი არ იძლევა საკმარის გარანტიებს დანეხებულებზე პოლიტიკური ზეგავლენის თავიდან ასაცილებლად. კომისიაში კანდიდატების შერჩევის პირველ ეტაპზე პოლიტიკური ზეგავლენა ქარბობს, რადგან კომისიაში მმართველი პარტიის მნიშვნელოვანი წარმომადგენლობაა; შემდეგ პრემიერ-მინისტრი იღებს მხოლოდ პოლიტიკურ გადაწყვეტილებას პარლამენტისთვის კანდიდატების წარდგენის შესახებ და პარლამენტში საბოლოო გადაწყვეტილებასაც უმრავლესობა იღებს. შესაბამისად, არსებული პროცედურები არ მოითხოვს უფრო მნიშვნელოვან პროფესიულ ან პოლიტიკურ კონსენსუსს დასანიშნ კანდიდატთან დაკავშირებით.

გარდა შერჩევისა და დანიშვნის პროცესზე პოლიტიკური ზეგავლენისა, პრობლემაა ისიც, რომ არსებული კანონმდებლობა არ გამორიცხავს ყოფილი ან მოქმედი სახელმწიფო მოხელეების, ან სამართალდამცავი სტრუქტურების წარმომადგენლების არჩევას სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის უფროსად. გასაკვირი არ არის, რომ სამსახურის ახლად დანიშნული უფროსი – კარლო კაციტაძე – გენერალური პროკურორატურის ყოფილი მაღალჩინოსანია. ბ-ნი კაციტაძე პროკურორად 2009 წლიდან 2022 წლამდე მუშაობდა. 2013-2015 წლებში იყო მთავარი პრო-

²³ იქვე, გვ. 25.

²⁴ კანონი „სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის შესახებ“, მუხლი 6¹.

²⁵ იქვე.

კურატურის საგამოძიებო სამსახურის საპროცესო ხელმძღვანელობის განყოფილების უფროსი. იმ პერიოდში და შემდგომში, ბ-ნი კაციტაძე პასუხისმგებელი იყო სამართალდამცავი ორგანოების თანამშრომელთა მიერ სავარაუდოდ ჩადენილი დანაშაულების გამოძიებასა და დევნაზე.²⁶

სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის უფროსის უფლებამოსილების ვადა ექვსი წელია და ერთი და იმავე პირის ზედიზედ ორი ვადით არჩევა აკრძალულია. დადგენილი ექვსწლიანი ვადა შეესაბამება „კორუფციის წინააღმდეგ ევროპელი პარტნიორები“-ს (EPAC) სტანდარტებს, რომლის მიხედვითაც, დამოუკიდებლობის უზრუნველსაყოფად, სამსახურის უფროსი უნდა აირჩეს მინიმუმ ხუთი და მაქსიმუმ 12 წლის ვადით.²⁷ კანონმდებლობა ადგენს კონკრეტულ საფუძვლებს სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის უფროსის უფლებამოსილების²⁸ ვადამდე შეწყვეტისთვის. მოქმედი კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს სამსახურის უფროსის თანამდებობიდან გათავისუფლების შესაძლებლობას სამსახურებრივი უფლებამოსილების ფარგლებში მის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების გამო. ამ მხრივ, საქართველოს კანონმდებლობა შეესაბამება საერთაშორისო სტანდარტებს. იგივე გარანტიებს უზრუნველყოფდა „სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ“ კანონიც, მაგრამ მის გაუქმებასთან ერთად, პარლამენტმა სახელმწიფო ინსპექტორის უფლებამოსილება შეწყვიტა. ვინაიდან სპეციალური საგამოძიებო სამსახური წარმოადგენს ინსპექტორის სამსახურის სამართალმემკვიდრეს საგამოძიებო მანდატისა და პასუხისმგებლობის თვალსაზრისით, სერიოზულ შეშფოთებას იწვევს ყოფილი ხელმძღვანელის სამსახურიდან გათავისუფლება სათანადო დასაბუთების გარეშე. როგორც ზემოთ აღინიშნა, უკიდურესად სახიფათო პრეცედენტი იყო საკანონმდებლო ცვლილების შედეგად, დამოუკიდებელი ორგანოს ხელმძღვანელის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტა ავტომატურ რეჟიმში.

დამოუკიდებლობა საქმიანობისა და შესაქმნელობა

სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის ამოქმედების შემდეგ ცხადი გახდა, რომ საჭირო იყო სამსახურის შესაძლებლობების გაძლიერება. იყო მონოდებები, გაზრდილიყო უწყების დამოუკიდებლობა საგამოძიებო მოქმედებების ჩატარებისას და გაფართოებულიყო მისი კომპეტენცია. სამსახურის ინსტიტუციური და ფუნქციური გაძლიერების აუცილებლობაზე ყურადღება გამახვილებულია ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის 2020 წლის გადაწყვეტილებაში ცინცაბადის ჯგუფის საქმეზე, ასევე გაეროს უნივერსალური პერიოდული მიმოხილვის რეკომენდაციებში. თავად სახელმწიფო ინსპექტორი საქართველოს პარლამენტში წარდგენილ ყოველწლიურ ანგარიშებში გამუდმებით მიუთითებდა აპარატის შესაძლებლობების გაზრდის აუცილებლობაზე.²⁹

2022 წლის მაისში პარლამენტმა მიიღო საკანონმდებლო ცვლილებები, რომლებმაც გააუმჯობესეს სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის თანამშრომელთა სოციალური და სამართლებრივი დაცვა. ასევე, სამსახურის უფროსის მოადგილეს მიენიჭა უფლება, პროკურორს მიმართოს დაცვის სპეციალური ღონისძიების გამოყენების შესახებ.³⁰ გარდა ამისა, სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის გამოძიებებს მიეცათ სასჯელალსრულების დაწესებულებაში წინასწარი ნებართვის გარეშე შესვლის უფლება.³¹ აღნიშნული ცვლილებები ზრდის სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის მიერ გამოძიებული დანაშაულების მონმეთა და მსხვერპლთა სამართლებრივ გარანტიებს, მაგრამ საჭიროა შემდგომი საკანონმდებლო ცვლილებები იმისათვის, რომ სამსახურს ჰქონდეს რეალური ფუნქციური დამოუკიდებლობა.

²⁶ სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის უფროსის შესახებ ინფორმაცია ხელმისაწვდომია შემდეგ მისამართზე: <https://rb.gv/byzx4u>, ნანახია: 2022 წლის 30 აგვისტო.

²⁷ „კორუფციის წინააღმდეგ ევროპელი პარტნიორები“, „პოლიციის ზედამხედველობის პრინციპები“, 2011 წლის ნოემბერი, პუნქტი 2.2.5. ხელმისაწვდომია შემდეგ მისამართზე: <https://rb.gv/fpocyo>, ნანახია: 2022 წლის 30 აგვისტო.

²⁸ „სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის შესახებ“ კანონის მუხლი 9¹ ადგენს შემდეგ საფუძვლებს სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის უფროსის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტისთვის: ა) საქართველოს მოქალაქეობის დაკარგვა; ბ) ჯანმრთელობის მდგომარეობის გამო ზედიზედ ოთხი თვის განმავლობაში თავისი უფლებამოსილების განხორციელების შეუძლებლობა; გ) ინსპექტორის მიმართ სასამართლოს გამამტყუნებელი განაჩენის კანონიერ ძალაში შესვლა; დ) სასამართლოს მიერ ინსპექტორის ცნობა მხარდაჭერის მიმღებად, აღიარება უგზო-უკვლოდ დაკარგულად ან გამოცხადება გარდაცვლილად; ე) სახელმწიფო ინსპექტორის სტატუსთან შეუთავსებელი თანამდებობის დაკავება ან თანამდებობასთან შეუთავსებელი საქმიანობის განხორციელება; ვ) თანამდებობიდან ნებაყოფლობით გადადგომა; ზ) გარდაცვალება.

²⁹ არასამთავრობო ორგანიზაციების განცხადება სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესაძლო გაუქმებასთან დაკავშირებით, 2021 წლის 26 დეკემბერი, ხელმისაწვდომია შემდეგ მისამართზე: <https://bit.ly/3B8Ghac>, ნანახია: 2022 წლის 30 აგვისტო.

³⁰ კანონი „სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის შესახებ“, მუხლი 19.

³¹ საქართველოს კანონი „პატიმრობის კოდექსი“, მუხლი 60.

სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის გამოძიებები მნიშვნელოვნად ექვემდებარებიან შესაბამის პროკურორს გამოძიების დროს. საპროცესო ზედამხედველობის ფარგლებში, პროკურორი კვლავ ფლობს გადაჭარბებულ უფლებამოსილებას გამოძიებაზე. პროკურორი აქტიურად მონაწილეობს საგამოძიებო პროცესში, იღებს ინფორმაციას საქმის წარმოების შესახებ, ხშირად გეგმავს საგამოძიებო სტრატეგიას და გამოძიებებს აძლევს სავალდებულო მითითებებს. კანონმდებლობა საშუალებას აძლევს პროკურორს, საქმეში მონაწილეობა მიიღოს გამოძიებლის სტატუსით და ამ შემთხვევაში, მას გამოძიებლის ყველა უფლება აქვს.³² გარდა ამისა, პროკურორს აქვს ექსკლუზიური უფლება, მიიღოს გადაწყვეტილება ისეთი საგამოძიებო და საპროცესო მოქმედებების ჩატარებაზე, რომლებიც ზღუდავს კონსტიტუციურ უფლებებს. პროკურორი ასევე უფლებამოსილია, არ მისცეს გამოძიებელს საქმის გამოძიების უფლება და საქმე სხვა გამოძიებელს გადასცეს.³³ გარდა ამისა, გენერალურ პროკურორს უფლება აქვს, საქმე ერთი საგამოძიებო უწყებიდან (მაგალითად, სპეციალური საგამოძიებო სამსახურიდან) გადასცეს სხვა უწყებას.³⁴ პროკურორის ასეთი ფართო ჩართულობა გამოძიებაში აფერხებს სამსახურის ფუნქციურ დამოუკიდებლობას და ბაძებს ლეგიტიმურ კითხვებს მის შესაძლებლობებთან დაკავშირებით, საფუძვლიანად და ობიექტურად გამოიძიოს დანაშაულები, რომლებიც სავარაუდოდ ჩადენილია პროკურორების ან სხვა სამართალდამცავი ორგანოების წარმომადგენელთა მიერ.

გარდა საკანონმდებლო გარანტიებისა, სამსახურის ეფექტიანი ფუნქციონირებისთვის ასევე აუცილებელია მისი ადეკვატური ფინანსური და ადამიანური რესურსებით აღჭურვა. აღსანიშნავია, რომ 2022 წლის 1 მარტიდან სპეციალური საგამოძიებო სამსახური იძიებს არა მხოლოდ სამსახურებრივი უფლებამოსილების შესრულებისას ჩადენილი არასათანადო მოპყრობის დანაშაულებს, არამედ ძალადობრივ დანაშაულებს, რომლებიც ჩადენილია სამართალდამცავი ორგანოების წარმომადგენელთა მიერ, როდესაც ისინი არ ასრულებენ სამსახურებრივ მოვალეობას. საკანონმდებლო ცვლილებების შედეგად, უწყების გაზრდილი კომპეტენცია მოიცავს დანაშაულთა ისეთ დანაშაულებს რომლებიც სიტყვის თავისუფლების დარღვევას, პირადი ცხოვრების უფლების დარღვევას და საარჩევნო უფლების დარღვევას.

იმის გათვალისწინებით, რომ აღნიშნული დანაშაულების ჩამდენი შეიძლება იყოს როგორც საჯარო მოხელე, ასევე რიგითი მოქალაქე, სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის დატვირთვა ადრინდელ მდგომარეობასთან შედარებით მნიშვნელოვნად გაიზარდება. მიუხედავად ამ გაზრდილი დატვირთვისა, პარლამენტმა 2021 წლის დეკემბრის საკანონმდებლო ცვლილებებში არ გაუზარდა სამსახურს ფინანსური რესურსები. სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის პირველ კვარტალურ ანგარიშში დანესებულების წინაშე მდგომ ერთ-ერთ მთავარ გამოწვევად საკმარისი საბიუჯეტო რესურსების ნაკლებობა არის მიჩნეული.³⁵

რეკომენდაციები

სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის ფუნქციური და ინსტიტუციური დამოუკიდებლობის უზრუნველსაყოფად, საჭიროა შემდეგი ნაბიჯების გადადგმა:

- უნდა შეიცვალოს სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის უფროსის დანიშვნის წესი უფრო კონსენსუსზე ორიენტირებული პროცედურებით. ამ მიზნით პარლამენტმა დანიშვნის შესახებ გადაწყვეტილება უნდა მიიღოს კვალიფიციური (შესაძლოა, 3/5-ის) უმრავლესობით;

³² საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსი, მუხლი 33.

³³ იქვე.

³⁴ იქვე.

³⁵ სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის პირველი კვარტალური ანგარიში, 2022 წელი, გვ. 17. ხელმისაწვდომია შემდეგ მისამართზე: <https://rb.gy/vt7deg>, ნანახია: 2022 წლის 30 აგვისტო.

- სამსახურის მანდატი უნდა გავრცელდეს შინაგან საქმეთა მინისტრის, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსისა და გენერალური პროკურორის მიერ ჩადენილ სავარაუდო დანაშაულებზე;
- სპეციალურ საგამოძიებო სამსახურს უნდა მიენიჭოს უპირატესი იურისდიქცია ნებისმიერ ისეთ დანაშაულთან დაკავშირებით, რომელიც გამოძიების პროცესში ინტერესთა კონფლიქტის რისკი არსებობს. ამგვარი იურისდიქცია სამსახურს მისცემს უფლებამოსილებას, გაავრცელოს საკუთარი მანდატი სენსიტიურ საქმეებზე, რომლებიც სხვა შემთხვევაში შესაძლოა მისი იურისდიქციის მიღმა დარჩეს;
- სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის გამომძიებლებს უნდა მიეცეთ უფლება, დამოუკიდებლად მიიღონ ადამიანის უფლებების შემზღუდავი საგამოძიებო ღონისძიებების ჩატარებაზე; მათ შორის ჩხრეკისა და ამოღების, ფარული საგამოძიებო ღონისძიებების ჩატარების შესახებ და ა.შ.
- უნდა გაუქმდეს გენერალური პროკურორის მიერ სამსახურის საგამოძიებო მანდატში შემავალი საქმეების სხვა უწყებებისთვის გადაცემის შესაძლებლობა;
- აუცილებელია სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის ადეკვატური ფინანსური და ადამიანური რესურსით უზრუნველყოფა, რათა ეფექტიანად განახორციელოს თავისი მოვალეობები.