



რეგისტრაციის N _____

მიღების თარიღი: __/__/__

„სასამართლოს მეგობრის“ მოსაზრება

„სასამართლოს მეგობრის“ მოსაზრების ფორმასთან დაკავშირებით, კითხვის, შენიშვნის ან რეკომენდაციის არსებობის შემთხვევაში შეგიძლიათ დაგვიკავშირდეთ ნომერზე +995 422-27-00-99 ან მოგვწეროთ ელექტრონული ფოსტის მეშვეობით მისამართზე: const@constcourt.ge; ვებგვერდი: www.constcourt.ge

თუ რომელიმე პუნქტის შესავსებად გამოყოფილი ადგილი არ იქნება საკმარისი, შეგიძლიათ ფორმას დამატებითი გვერდი დაურთოთ. ყოველ დამატებით გვერდზე გადაიტანეთ იმ პუნქტის სათაური, რომელსაც ავსებთ. წერის დასრულების შემდეგ ფორმა დანომრეთ.

I. ფორმალური ნაწილი

1. მოსაზრების ავტორის რეკვიზიტები:

„სოციალური სამართლიანობის ცენტრი“	404 432 565	საქართველო, თბილისი, ი. აბაშიძის ქუჩა, N12 ბ
სახელი, გვარი/სახელწოდება	პირადი/საიდენტიფიკაციო ნომერი	მისამართი
	+995 32 2 233 706	info@socialjustice.org.ge
ალტერნატიული მისამართი	ტელეფონი	ელექტრონული ფოსტა

2. საქმის დასახელება, რომელთან დაკავშირებით არის შედგენილი მოსაზრება [შენიშვნა 1](#)
ლონდა თოლორაია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ (კონსტიტუციური სარჩელი N1673)

შენიშვნა 1 - ქვემოთ მოცემულ ველში უნდა მიეთითოს კონსტიტუციური სარჩელის ნომერი, მოსარჩელისა და მოპასუხის დასახელება ან/და სხვა ინფორმაცია, რომლის საფუძველზეც სასამართლოსთვის ცხადი გახდება, თუ რომელ საქმესთან დაკავშირებითაა მომზადებული მოსაზრება.

II. „სასამართლოს მეგობრის“ მოსაზრება შენიშვნა 2

შესავალი

„სოციალური სამართლიანობის ცენტრის“ მიერ წარდგენილი წინამდებარე სასამართლოს მეგობრის მოსაზრება ეხება N1673 კონსტიტუციურ სარჩელს - „ლონდა თოლორაია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

2021 წლის 30 დეკემბერს საქართველოს პარლამენტმა დაჩქარებული წესით, ფართო საზოგადოებრივი ჩართულობისა და დისკუსიის გარეშე, განიხილა და მიიღო საკანონმდებლო ცვლილებები, რომლითაც გაუქმდა სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახური და მის ნაცვლად იქმნება ორი ახალი უწყება: სპეციალური საგამომიებო სამსახური და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახური.¹ ცვლილებების თანახმად, 2022 წლის 1-ლი მარტიდან უფლებამოსილება ავტომატურად შეუწყდა სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის ხელმძღვანელსა და მის მოადგილეს.

N1673 კონსტიტუციურ სარჩელში მოსარჩელეს სწორედ სახელმწიფო ინსპექტორი - ლონდა თოლორაია წარმოადგენს, რომელიც, აღნიშნულ თანამდებობაზე, საქართველოს პარლამენტმა 6 წლის ვადით აირჩია 2019 წლის 3 ივლისს. ამკარაა, რომ ზემოაღნიშნული საკანონმდებლო ცვლილებების საფუძველზე, მოსარჩელეს უფლებამოსილება შეუწყდა ვადაზე ბევრად ადრე (ლონდა თოლორაია საკუთარ უფლებამოსილებას ახორციელებდა მხოლოდ 2 წლისა და 8 თვის განმავლობაში). შესაბამისად, კონსტიტუციურ სარჩელში მოყვანილი არგუმენტაციის გათვალისწინებით, საკონსტიტუციო სასამართლომ აღნიშნული საკანონმდებლო მოწესრიგება უნდა შეაფასოს საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლთან მიმართებით.

საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლის თანახმად, „საქართველოს ყოველ მოქალაქეს აქვს უფლება დაიკავოს ნებისმიერი საჯარო თანამდებობა, თუ იგი აკმაყოფილებს კანონმდებლობით დადგენილ მოთხოვნებს. საჯარო სამსახურის პირობები განისაზღვრება კანონით.“ როგორც საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკა ცხადყოფს, აღნიშნული ძირითადი უფლება მოიცავს როგორც საჯარო თანამდებობის დაკავების, ასევე მისი შეუფერხებლად განხორციელების უფლებრივ გარანტიებს და იცავს პირებს, სახელმწიფოს მხრიდან დაუსაბუთებლად სამსახურისგან გათავისუფლებისაგან.²

ამასთან, მნიშვნელოვანია, რომ საკონსტიტუციო სასამართლო, კონსტიტუციის 25-ე მუხლით დადგენილი უფლებრივი გარანტიების განმარტებისას განსაკუთრებულ ყურადღებას უთმობს იმ საჯარო თანამდებობის არსს, საქმიანობის ბუნებას, შესასრულებელ ფუნქციებს, კონსტიტუციურ სტატუსსა თუ სახელმწიფო ხელისუფლების შტოებს შორის ადგილს, რომელიც კონკრეტული საქმიდან გამომდინარე მის შესაფასებელ მოცემულობაში არსებობს.³ შესაბამისად, ამ კრიტერიუმების გათვალისწინებით, სხვადასხვა საჯარო თანამდებობასთან მიმართებით განსხვავებული შეიძლება იყოს როგორც თანამდებობის დაკავების, ასევე დაკავებული თანამდებობიდან გათავისუფლებისათვის კონსტიტუციით დადგენილი სტანდარტები.

სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახური არ წარმოადგენს კონსტიტუციური სტატუსის მქონე ინსტიტუტს. შესაბამისად, საქართველოს კონსტიტუციაში, ერთი შეხედვით, არანაირი დამატებითი გარანტიები არ არსებობს ამ სამსახურის ხელმძღვანელის თანამდებობის დაკავებასა თუ მისგან გათავისუფლების თაობაზე, გარდა 25-ე მუხლით საჯარო მოხელისათვის საქმიანობის შეუფერხებლად განხორციელების

შენიშვნა 2 - ქვემოთ მოცემულ ველში უნდა მიეთითოს „სასამართლოს მეგობრის“ არგუმენტები და მის მიერ მოყვანილი მტკიცებულებები რომლებითაც ის ასაბუთებს საქმესთან დაკავშირებით გამოთქმულ მოსაზრებას.

¹ „მოუწოდებთ საკონსტიტუციო სასამართლოს დროულად განიხილოს ლონდა თოლორაიას სარჩელი“, განცხადება ხელმისაწვდომია:

<https://socialjustice.org.ge/ka/products/movutsodebt-sakonstitutsio-sasamartlos-droulad-ganikhilos-londa-toloraias-sarcheli>

² საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 11 აპრილის N569 გადაწყვეტილება საქმეზე „დავით კანდელაკი, ნატალია დვალი და სხვები საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“; საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 7 აპრილის N717 გადაწყვეტილება საქმეზე „მთვარისა კველიშვილი, ნაზი დოთიაშვილი და მარინა გლოველი“.

³ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 11 აპრილის N569 გადაწყვეტილება საქმეზე „დავით კანდელაკი, ნატალია დვალი და სხვები საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“

ზოგადი გარანტიებისა. თუმცა, როგორც ზემოთ აღინიშნა, მოცემულ შემთხვევაში გასათვალისწინებელია ამ სამსახურის არსი, მისი ფუნქციები და მისი როლი, როგორც არსებული კონსტიტუციურ-სამართლებრივი წესრიგის, ასევე კონსტიტუციით გარანტირებული კონკრეტული ძირითადი უფლებების დაცვის საქმეში. ვფიქრობთ, სწორედ ამ საკითხების სათანადო და სიღრმისეულ განხილვასა და გაანალიზებას აქვს ცენტრალური მნიშვნელობა მოცემული კონსტიტუციური დავის გადაწყვეტის პროცესში, რათა სწორად განისაზღვროს სახელმწიფო ინსპექტორის ინსტიტუტის ხელმძღვანელის თანამდებობრივი გარანტიები და საკანონმდებლო ხელისუფლების მხრიდან მათი შეზღუდვის კონსტიტუციით დასაშვები ფარგლები.

წინამდებარე სასამართლოს მეგობრის მოსაზრება მიზნად ისახავს არსებულ კონსტიტუციურ-სამართლებრივ წესრიგში სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის უმნიშვნელოვანესი როლის წარმოჩენასა და დასაბუთებას. ამისათვის, მოსაზრებაში დეტალურად გაანალიზებულია სამსახურის დაარსების დროისათვის არსებული სამართლებრივი და ფაქტობრივი რეალობა, რამაც მისი შექმნის საჭიროება დღის წესრიგში დააყენა. მოსაზრებაში ასევე წარმოდგენილია მოკლე შედარებით-სამართლებრივი ანალიზი დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმის თაობაზე, რომელიც ინსპექტორის სამსახურის ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს ფუნქციას წარმოადგენს. მოსაზრების ბოლო ნაწილი კი, დასახელებული ფაქტორების გათვალისწინებით, სადავო ნორმებით დადგენილი შეზღუდვების კონსტიტუციურ-სამართლებრივ შეფასებას ეთმობა.

სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შექმნის საჭიროება და ადგილობრივი კონტექსტი

2022 წლის 1 მარტამდე მოქმედი საკანონმდებლო მოწესრიგების თანახმად სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახური საქმიანობს 3 ძირითადი მიმართულებით:

- *პერსონალურ მონაცემთა დამუშავების კანონიერების კონტროლი;*
- *ფარული საგამოძიებო მოქმედებების, ელექტრონული კომუნიკაციის მაიდენტიფიცირებელ მონაცემთა ცენტრალურ ბანკში განხორციელებული აქტივობების კონტროლი;*
- *სამართალდამცავი ორგანოს წარმომადგენლის, მოხელის ან მასთან გათანაბრებული პირის მიერ ჩადენილი გარკვეული დანაშაულების გამოძიება (მათ შორის წამება და არაადამიანური მოპყრობა)*

დამოუკიდებელი ორგანოს მიერ თითოეული ამ ფუნქციის განხორციელების საჭიროება დღის წესრიგში დროის სხვადასხვა პერიოდში, ქვეყანაში არსებული მდგომარეობის სიმწვავიდან გამომდინარე, დადგა.

კერძოდ, „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონი 2012 წელს ამოქმედდა, რომლის ფარგლებშიც შეიქმნა პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორის უწყება და საფუძველი ჩაეყარა მოქალაქეთა პირადი მონაცემების ხელშეუხებლობის დაცვის ახალ გარანტიებს. თუმცა ფარული მიყურადების კანონიერების კონტროლი, ასევე სამართალდამცავი ორგანოების მიერ გამოძიებისა და ოპერატიულ-სამძებრო ღონისძიებების ჩატარებისას მონაცემთა ავტომატური დამუშავების კანონიერების შემოწმება იმ დროს არსებული ინსპექტორის სამსახურის კომპეტენციას არ მიეკუთვნებოდა.⁴ აღნიშნულის საჭიროება მალევე გამოიკვეთა ქვეყანაში არსებული მძიმე რეალობიდან გამომდინარე.

უკანონო თვალთვალის ორგანიზებული პრაქტიკა დიდი ხნის განმავლობაში მნიშვნელოვანი გამოწვევა იყო საქართველოში. 2013 წელს შინაგან საქმეთა სამინისტროში დაშინების, შანტაჟის მიზნით, ასევე პოლიტიკური ზეწოლის მოსახდენად სასამართლო ნებართვის გარეშე ჩაწერილი უამრავი ვიდეო და აუდიოჩანაწერი აღმოჩნდა, რაც ქვეყანაში უკანონო თვალთვალის წარმოუდგენელ მასშტაბებსა და, შედეგად, ინდივიდების ღირსებისა და პირადი ცხოვრების ძირითადი უფლებების, მასობრივ დარღვევებზე მიუთითებდა. საჭირო იყო ტექნიკური და ფიზიკური სათვალთვალო აქტივობების რეგულირება, რათა

⁴ „ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი“ და „სოციალური სამართლიანობის ცენტრი“, „დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმი საქართველოში - მიღწევები და არსებული გამოწვევები“, 2021, გვ. 23, ხელმისაწვდომია: <https://socialjustice.org.ge/ka/products/damoukidebeli-sagamodziebo-mekanizmi-sakartveloshi-mightsevi-da-arsebuli-gamotsvevi>

სამართალდამცავ ორგანოებს არ ჰქონოდათ სასამართლოს ნებართვისა და კანონიერი საფუძვლის გარეშე თვალთვალის შესაძლებლობა.⁵ შესაბამისად, 2014 წელს განხორციელდა საკანონმდებლო ცვლილებები, რომლის საფუძველზეც ზემოაღნიშნული კონტროლის ფუნქციები პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორს მიენიჭა.

ფარული მიყურადება, თვალთვალი და პირადი ცხოვრების ამსახველი ჩანაწერების უკანონო და მასობრივი მოპოვება არ იყო ერთადერთი მიმდინავე და მასშტაბური პრობლემა, რომელიც საქართველოს სამართალდამცავი ორგანოების მონაწილეობით ხდებოდა. არანაკლებ შემაფოთებელი იყო ამ და სასჯელადსრულებით დაწესებულებებში არასათანადო მოპყრობის, უფლებამოსილების გადამეტებისა და გამოძიების უკანონო მეთოდებით წარმართვის ხანგრძლივი და მიღებული პრაქტიკა, რასაც ხელს უწყობდა ამ ორგანოების თანამშრომელთა მხრიდან მითითებულ დანაშაულებზე თითქმის ნულოვანი რეაგირება. არსებული რეალობა კი სამართალდამცავ და სასჯელადსრულების ორგანოებში დაუსჯელობის სინდრომს ქმნიდა.⁶ ადამიანების წამების, დამამცირებელი თუ არაადამიანური მოპყრობის, იძულების მეთოდების გამოყენებით აღიარებითი ჩვენების მოპოვება სისტემურ ხასიათს ატარებდა, წამება კი მიღებული პრაქტიკა იყო საპატიმროებში, პოლიციის იზოლატორებში, სამმართველოებში, განყოფილებებსა და უშიშროების იზოლატორში.⁷ ამასთან, ისევე როგორც ფარული მიყურადებისა და თვალთვალის შემთხვევებში, ინსტიტუტების პოლიტიზირების მწვავე პრობლემა ამ საკითხთან დაკავშირებითაც თვალსაჩინო იყო. (2012 წელს საპარლამენტო არჩევნებამდე გავრცელებული წამების ამსახველი ვიდეომასალა ამ პრობლემების ერთ-ერთ ყველაზე თვალსაჩინო მაგალითია).⁸

ზემოთ აღწერილმა მანკიერმა პრაქტიკამ დღის წესრიგში დამოუკიდებელი საგამოძიებო ორგანოს შექმნის საჭიროება დააყენა. საზოგადოება, სამოქალაქო სექტორი, სახალხო დამცველი და საერთაშორისო ორგანიზაციები, წლების განმავლობაში, აქტიურად მოითხოვდნენ დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმის შექმნას, რომლის საქმიანობა დაეფუძნებოდა უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვისა და პატივისცემის, დამოუკიდებლობისა და პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის, ობიექტურობისა და მიუკერძოებლობის, კანონიერებისა და ადეკვატურობის, საჯაროობისა და გამჭვირვალობის პრინციპებს.⁹ ჯერ კიდევ 2005 წელს, წამების და სხვა სასტიკი, არაადამიანური ან დამამცირებელი მოპყრობის ან დასჯის საკითხებზე გაეროს სპეციალური მომხსენებელი მიუთითებდა, რომ სამართალდამცავი ორგანოების მიერ ჩადენილ დანაშაულებზე ეფექტური გამოძიების არარსებობა ქმნის დაუსჯელობის სინდრომს საქართველოში.¹⁰ მომხსენებლის რეკომენდაციებში მითითებულია, რომ წამებისა და არაადამიანური მოპყრობის ყველა ბრალდება სწრაფად, სრულყოფილად უნდა იქნას გამოძიებული დამოუკიდებელი უწყების მიერ, რომელსაც არანაირი ინსტიტუციური კავშირი არ აქვს ორგანოებთან, რომლებიც იძიებენ ან დევნას ახორციელებენ სავარაუდო მსხვერპლების მიმართ.¹¹

სამართალდამცავი ორგანოების მხრიდან ჩადენილ ძალადობრივ დანაშაულებზე ეფექტური რეაგირების მასობრივ პრობლემასა და დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმის შექმნის აუცილებლობაზე მიუთითებდა ასევე საქართველოს შესახებ ევროპის საბჭოს ექსპერტთა 2010 წლის ანგარიში¹² და ევროპის

⁵ Thomas Hammarberg, GEORGIA IN TRANSITION: Report on the human rights dimension: background, steps taken and remaining challenges, September 2013, p. 21, available at: https://www.gov.ge/files/38298_38298_595238_georgia_in_transition-hammarberg1.pdf?fbclid=IwAR3BQ9dnL4OyDybiuOLkezIe5JJDuCiBOIG00jKqQF5PhnZH5grrApi5NKk

⁶ „დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმი საქართველოში - მიღწევები და არსებული გამოწვევები“, 2021, გვ 19; საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, „დამოუკიდებელი საგამოძიებო ორგანოს სტანდარტები და საერთაშორისო პრაქტიკა“, თბილისი, 2014, გვ. 5, ხელმისაწვდომია: <http://old.gyla.ge/uploads/publications/yda.pdf>

⁷ „დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმი საქართველოში - მიღწევები და არსებული გამოწვევები“, 2021, გვ 19;

⁸ იქვე

⁹ კოალიციის „დამოუკიდებელი და გამჭვირვალე მართლმსაჯულებისთვის“ კომენტარები სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ კანონპროექტთან დაკავშირებით, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3dWoSX3>,

¹⁰ Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Manfred Nowak, Civil and Political Rights Including: The Questions of Torture and Detention, September 23, 2005, E/CN.4/2006/6/Add.3., para. 33; Available at: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/160/45/PDF/G0516045.pdf?OpenElement>

¹¹ Ibid. para. 60c

¹² Country Report on Georgia, Combating ill-treatment and Impunity and Effective Investigation of ill-treatment by Jim Murdoch, 2010.

საბჭოს ადამიანის უფლებათა კომისიის, თომას ჰამერბერგის მოხსენება, 2011 წელს.¹³ დამატებით, ჰამერბერგი საკუთარ, 2013 წლის ანგარიშში,¹⁴ დაჟინებით მიუთითებდა „კოლეგების მიერ კოლეგების გამოძიების“ ნაკლოვანებებზე და ერთადერთ სასიცოცხლოდ აუცილებელ გადაწყვეტად მიიჩნევდა „სრულიად დამოუკიდებელი საგამოძიებო უწყების“ შექმნით საზოგადოებასა და სამართალდამცავ ორგანოებს შორის ნდობის მშენებლობას.¹⁵

განსაკუთრებით აღსანიშნავია, წამებისა და არაადამიანური ან ღირსების შემლახველი მოპყრობისა თუ დასჯის პრევენციის ევროპული კომიტეტის (CPT) 2015 წლის ანგარიში, სადაც საუბარია გამოძიების კუთხით არსებულ არაერთ ხარვეზზე, როგორებიცაა დამოუკიდებელი გამომძიებლების ნაკლებობა, სახალხო დამცველის საჩივრებზე პროკურატურის ნულოვანი ან დაგვიანებული რეაგირება, ციხეში სამედიცინო პერსონალის პროფესიული დამოუკიდებლობა და სხვ.¹⁶ სახალხო დამცველი ამ პერიოდის ყველა ანგარიშში საუბრობდა ინსტიტუციურ კავშირზე გამომძიებლებსა და ინციდენტში მხილებულ პირებს შორის, დაზარალებულად ცნობის და მსხვერპლთა განმეორებით ზეწოლისაგან დაცვის სირთულეებზე.¹⁷ არსებულ პრაქტიკას ასევე მწვავედ აკრიტიკებდნენ ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციები საკუთარ ანგარიშებშიც.¹⁸

დამატებით, საინტერესოა ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილებები საქმეებზე საქართველოს წინააღმდეგ, სადაც სასამართლო აქტიურად მიუთითებდა გამოძიების პროცესის სერიოზული დარღვევებით მიმდინარეობაზე. ამ მხრივ საინტერესოა ე.წ. „ცინცაბადის ჯგუფის საქმეები“,¹⁹ რომელიც ეხებოდა კონვენციის მე-2 და მე-3 მუხლების დარღვევას და სადაც სასამართლომ დადგინა უფლებათა პროცედურული და რიგ შემთხვევებში არსებითი ნაწილების დარღვევაც. მართალია, ამ საქმეების ფაქტობრივი გარემოებები მეტნაკლებად განსხვავებული იყო, თუმცა სასამართლოს მსჯელობები მსგავსია იმ ნაწილში, რომელიც მიემართება გამოძიების არაეფექტურობას. სასამართლოს მითითებით, მოცემულ საქმეებზე წარმართული გამოძიებები ვერ აკმაყოფილებდა დამოუკიდებლობისა და მიუკერძოებლობის,²⁰ საფუძვლიანობის (გულმოდგინების),²¹ დროში ეფექტურობის,²² მსხვერპლთა ჩართულობისა და საზოგადოებრივი ანგარიშვალდებულების პრინციპებს.²³

ბოლოს, სამართალდამცავი ორგანოების წარმომადგენლების მიერ ჩადენილ დანაშაულებრივ ქმედებებზე დამოუკიდებელი, მიუკერძოებელი და ეფექტიანი გამოძიების უზრუნველსაყოფად ზომების მიღება და დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმის შექმნის ვალდებულება მოხვდა ასოცირების ხელშეკრულების 2017-2020 წლების დღის წესრიგშიც,²⁴ რაც პრობლემის სერიოზულობისა და მასშტაბურობის კიდევ ერთ დამატებით არგუმენტად შეიძლება იქნას განხილული.

¹³ Report by T. Hammarberg, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, CommDH(2011)22, para. 90, available at: <https://www.refworld.org/pdfid/4ecb5a3d2.pdf>

¹⁴ თომას ჰამერბერგი, „საქართველო გარდამავალ პერიოდში ადამიანის უფლებათა სფეროში: განვლილი პერიოდი, გადადგმული ნაბიჯები და არსებული გამოწვევები“, სექტემბერი, 2013, გვ. 44, ხელმისაწვდომია: http://myrights.gov.ge/uploads/files/docs/8987288_38635_607369_Hammarbergreport-getm.pdf

¹⁵ იქვე.

¹⁶ CPT, Report to the Georgian Government on the visit to Georgia carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, CPT/Inf (2015) 42, 15 December, 2015, p.20, available at: <https://bit.ly/33oInCB>.

¹⁷ „დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმი საქართველოში - მიღწევები და არსებული გამოწვევები“, 2021, გვ 20

¹⁸ იქვე, გვ. 19-20; ასევე იხილეთ - „არასამთავრობო ორგანიზაციებმა შინაგან საქმეთა სამინისტროს 2013 წლის მუშაობა შეაფასეს“, 26 აპრილი, 2014, ხელმისაწვდომია: <https://gyla.ge/ge/post/arasamtavrobo-organizaciebma-shinagan-saqmeta-saministros-2013-tslis-mushaoba-sheafases-32#sthash.K37IF10x.dpbs>

¹⁹ TSINTSABADZE v. Georgia, Lack of effective investigations into allegations of ill-treatment or violations of the right to life excessive use of force by the police in the course of arrest and/or while detaining suspects, Response to the last decision adopted by the CM awaited; Available at: <https://hudoc.exec.coe.int/ENG#%5B%22EXECIdentifier%22%3A%22004-5830%22%5D%5D>

²⁰ Enukidze and Girgvliani v. Georgia, App No. 25091/07; Gharibashvili v. Georgia, App No. 11830/03

²¹ Dvalishvili v. Georgia 19634/07; Khaindrava and Dzamashvili v. Georgia App No. 18183/05

²² Gharibashvili v. Georgia, App No. 11830/03

²³ Enukidze and Girgvliani v. Georgia, App No. 25091/07

²⁴ ასოცირების დღის წესრიგის „მნიშვნელოვანი პრიორიტეტების“ ნაწილში აღნიშნულია სახელმწიფოს ვალდებულებაზე, მიიღოს ყველა შესაბამისი ზომა, რათა ხელი შეეწყოს სამართალდამცავი უწყებების წარმომადგენლების მიერ ჩადენილ სავარაუდო

საბოლოოდ, საქართველოს პარლამენტმა მიიღო „სახელმწიფო ინსპექტორის შესახებ“ საქართველოს კანონი, რომლითაც დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმის ფუნქცია სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურს, როგორც პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორის აპარატის უფლებამონაცვლეს, მიენიჭა. კანონპროექტზე თანდართული განმარტებითი ბარათის თანახმად, „ეფექტიანი რეფორმის“ ძირითად მიზნად სწორედ „საერთაშორისო ვალდებულებების სათანადოდ შესრულების, სხვადასხვა საერთაშორისო სამთავრობოთაშორისი ორგანიზაციისა თუ დამოუკიდებელი ექსპერტის, შიდა კანონმდებლობით დამტკიცებული ადამიანის უფლებათა დაცვასთან დაკავშირებული სამოქმედო გეგმებით გათვალისწინებული შესაბამისი ვალდებულებების აღსრულებისათვის საჭირო საკანონმდებლო ბაზის შემუშავება და ერთიანი, დამოუკიდებელი ინსტიტუციის შექმნა“ განისაზღვრა, „რომელიც სამართალდამცავი ორგანოს წარმომადგენლის, მოხელის ან მასთან გათანაბრებული პირის მიერ ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების წინააღმდეგ ჩადენილი დანაშაულის მიუკერძოებელ და ეფექტურ გამოძიებას, აგრეთვე პერსონალურ მონაცემთა დამუშავების კანონიერებისა და ფარულ საგამოძიებო მოქმედებებთან დაკავშირებული საქმიანობის კონტროლს უზრუნველყოფდა“.²⁵

ამგვარად, საქართველოში სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შექმნა სამართალდამცავ, პროკურატურისა და პენიტენციურ დაწესებულებებში ადამიანის უფლებათა მასობრივმა დარღვევებმა განაპირობა, რომლებსაც, მათ შორის, პოლიტიკური განზომილება და მასშტაბები ჰქონდა. ამასთან, ამგვარი ინსტიტუტის შექმნა განპირობებული გახდა, მათ შორის, საქართველოს მიერ აღებული საერთაშორისო ვალდებულებების ფარგლებში. შესაბამისად, განსაკუთრებული ყურადღება დაეთმო სამსახურისა და მისი ხელმძღვანელის ინსტიტუციურ დამოუკიდებლობას, რომელიც, თავის მხრივ, განუხრელ კავშირში იყო და არის მის მიმართ საზოგადოებრივ ნდობის არსებობასთან.

სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის ინსტიტუციური გარანტიები და საერთაშორისო სტანდარტები

სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის მანდატი და მისი უფლებამოსილებები, განსაკუთრებით საგამოძიებო უფლებამოსილებათა ნაწილში, სახელმწიფოების მიერ საკუთარი ეროვნული კანონმდებლობით რეგულირდება. სხვაგვარად, საერთაშორისო სამართალი არ არეგულირებს დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმის მანდატს. შესაბამისად, გასაკვირი არ არის, რომ სხვადასხვა ქვეყნების გამოცდილებები ერთმანეთისაგან განსხვავებულია და სახელმწიფოთა დისკრეცია მექანიზმის კონკრეტული მოდელის შერჩევისას - ფართო. ასეთ დროს, როგორც წესი, მხედველობაში მიიღება ქვეყნის ადგილობრივი სამართლებრივი კულტურა, სოციალური მახასიათებლები, საზოგადოების მხრიდან პოლიციის აღქმა, თავად პოლიციის დამოკიდებულება ინდივიდის მიმართ და ა.შ.²⁶ იმავდროულად, ეროვნული კანონმდებლობის პრეროგატივაა ამ ინსტიტუტის ზუსტი მანდატის, იურისდიქციის და საპროცესო უფლებამოსილების განსაზღვრა.²⁷

თუმცა ეს არანაირად არ გულისხმობს სახელმწიფოთა დისკრეციის განუსაზღვრელობას. რამდენადაც ასეთი ინსტიტუტების საქმიანობა პირდაპირ მიემართება ადამიანის უფლებათა (განსაკუთრებით წამების/არასათანადო მოპყრობისაგან დაცვის ძირითად უფლებებს) დაცვის ეფექტურ კონტროლს სამართალდამცავ ორგანოების, პროკურატურისა და პენიტენციური დაწესებულებების საქმიანობის პროცესში, ქვეყნები შეზღუდულნი არიან სწორედ ძირითადი უფლებებით, მათი დაცვის საერთაშორისო

წამების/არასათანადო მოპყრობის ფაქტების ეფექტიან და დამოუკიდებელ გამოძიებას,, ხელმისაწვდომია: https://eeas.europa.eu/sites/default/files/annex_ii_-_eu-georgia_association_agenda_text.pdf

²⁵ განმარტებითი ბარათი საქართველოს კანონის პროექტზე „სახელმწიფო ინსპექტორის შესახებ“, ხელმისაწვდომია: <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/176876>

²⁶ გიორგი ჩხეიძე, სახელმწიფო ინსპექტორის ინიციატივით მომზადებული კვლევა - „დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმების სფეროში საუკეთესო ევროპული პრაქტიკის კვლევა“, მაისი, 2020, გვ. 6; OPINION OF THE COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS CONCERNING INDEPENDENT AND EFFECTIVE DETERMINATION OF COMPLAINTS AGAINST THE POLICE, CommDH(2009)4, 12 March, 2009, para. 35, available at: <https://rm.coe.int/opinion-of-the-commissioner-for-human-rights-thomas-hammarberg-concern/16806daa54>

²⁷ იქვე, გვ. 6

ვალდებულებებითა და მათ საფუძველზე შემუშავებული სტანდარტებით, რომლებიც განსაკუთრებით სპეციფიკურია საგამოძიებო უფლებამოსილებებთან მიმართებით.²⁸ თუკი სახელმწიფო დაიწყებს მუშაობას დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმის შექმნაზე, აუცილებლად და ყოველგვარი მოდიფიკაციის გარეშე უნდა იყოს გათვალისწინებული ის პრინციპები, რომლებიც, საერთაშორისო მსჯელობის თანახმად, აუცილებელ კრიტერიუმებს წარმოადგენს დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმის ეფექტური ფუნქციონირებისთვის.²⁹

აღნიშნული კრიტერიუმების განხილვისათვის საინტერესოა ევროპის საბჭოს სახელმძღვანელო მითითებები არასათანადო მოპყრობის ეფექტიანი გამოძიების ევროპული სტანდარტების შესახებ,³⁰ რომელიც სტანდარტების ყოვლისმომცველ წყაროს წარმოადგენს და ემყარება ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრაქტიკას და ევროპის საბჭოს წამების საწინააღმდეგო ევროპული კომიტეტის (CPT) ანგარიშებს. სტანდარტების თანახმად, გამოძიების ეფექტურობა ფასდება შემდეგი კრიტერიუმებით:

ა) დამოუკიდებლობა და მიუკერძოებლობა;

ბ) ზედმიწევნითობა (გულმოდგინება);

გ) დროულობა;

დ) კომპეტენტურობა;

ე) დაზარალებულის ჩართულობა პროცესში და საზოგადოების წინაშე ანგარიშვალდებულება (საჯარო კონტროლი)³¹

წინამდებარე მოსაზრების მიზნებისათვის განსაკუთრებით საინტერესოა დამოუკიდებლობისა და მიუკერძოებლობის, ასევე საზოგადოების წინაშე ანგარიშვალდებულების კრიტერიუმები.

კერძოდ, დამოუკიდებლობისა და მიუკერძოებლობის კრიტერიუმი გულისხმობს, რომ ის პირები ვინც გამოძიებაში არიან ჩართულნი და გადაწყვეტილების მიმღებნი, არ შეიძლება იყვნენ იგივე სახელმწიფო ორგანოს წარმომადგენლები, რომელთა საქმიანობის გამოძიებაც ხდება. დამოუკიდებლობა განხილულია, როგორც ეფექტური გამოძიებისა და დაზარალებულის თუ მთლიანად საზოგადოების პროცესის მიმართ ნდობის არსებობის არსებითი ელემენტი. ამასთან, დამოუკიდებლობისა და მიუკერძოებლობის მოთხოვნა ასევე ეხება იმ პირებს, რომლებიც ცალკეულ საგამოძიებო მოქმედებებში იღებენ მონაწილეობას,³² სასამართლო-სამედიცინო ექსპერტებს³³, ზედამხედველ პროკურორებს³⁴ და სპეციალურ ორგანოებს.³⁵ ამგვარად, დამოუკიდებლობის კომპონენტი ეფექტური გამოძიებისას, უპირველესად ეხება სტრუქტურულ დამოუკიდებლობას. თუმცა ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს კარგად განვითარებული პრაქტიკა ცხადყოფს, რომ დამოუკიდებლობის შეფასებისას მხედველობაში მიიღება ასევე პრაქტიკული ასპექტები და არამხოლოდ იერარქიული ან ინსტიტუციური კავშირები.³⁶ შედეგად, სასამართლო საქმის შეფასებისას ითვალისწინებს ინდივიდუალურ გარემოებათა და პროფესიულ ურთიერთობათა კომპლექსურ ბუნებას, რომელიც დეტალურ შემოწმებას უნდა დაექვემდებაროს.³⁷

²⁸ The Coalition Submits a Written Communication to the Council of Europe Committee of Ministers, 10 March 2017, available at: https://idf.fi/en/coalition_addressed_eu_committee_of_ministers ; Communication of the Coalition for an Independent

And Transparent Judiciary Gharibashvili Group Cases, p. 7

²⁹ „დამოუკიდებელი საგამოძიებო ორგანოს სტანდარტები და საერთაშორისო პრაქტიკა“, თბილისი, 2014, გვ 23

³⁰ Erik Svanidze, Effective Investigation of Ill-Treatment: Guidelines on European Standards, Directorate General of Human Rights and Legal Affairs Council of Europe, 2009; available at: <https://rm.coe.int/16806f11a3>

³¹ Effective Investigation of Ill-Treatment: Guidelines on European Standards, Directorate General of Human Rights and Legal Affairs Council of Europe, 2009, p. 50; 4th General Report on the CPT's activities, CPT/Inf (2004) 28, para. 32; Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Istanbul Protocol: Manual on the Effective Investigation and Documentation of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Geneva, 2004, para.74

³² ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 2006 წლის 26 იანვრის გადაწყვეტილება საქმეზე Mikheev v. Russia, პ 116, შეეხებოდა იმ პირებს, რომლებიც მოწმის მოყვანის საპროცესო მოქმედებაში იყვნენ ჩართულნი. საქართველოს სახალხო დამცველის სპეციალური ანგარიში, არასათანადო მოპყრობის სისხლის სამართლის საქმეთა გამოძიების ეფექტიანობა, 2019, გვ. 9

³³ სასამართლო-სამედიცინო ექსპერტი უნდა იყოს ფორმალურად და ფაქტობრივად დამოუკიდებელი - ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 2009 წლის 8 იანვრის გადაწყვეტილება საქმეზე Barabanshchikov v. Russia, პ 62.

³⁴ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 2007 წლის 15 მაისის გადაწყვეტილება საქმეზე Ramsaha and Others v. Netherlands, პ 62-63.

³⁵ İpek v. Turkey, judgment of 17 February 2004, application no. 25760/94, para. 207.

³⁶ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს 2004 წლის 1 ივნისის გადაწყვეტილება საქმეზე Altun v. Turkey, პ 74

³⁷ Gharibashvili v. Georgia, judgment of 29 July 2008, application no. 11830/03, para. 73.

რაც შეეხება დაზარალებულთა ჩართულობისა და საზოგადოების წინაშე ანგარიშვალდებულების კრიტერიუმს, გამოძიება აუცილებლად უნდა შეიცავდეს საჯარო კონტროლის მექანიზმებს როგორც პროცესზე, ასევე მის შედეგებზე, რათა უზრუნველყოფილი იქნას მთლიანად საზოგადოების წინაშე ანგარიშვალდებულება როგორც პრაქტიკაში, ასევე თეორიულადაც.³⁸ ამასთან, რაც უფრო სერიოზული და მნიშვნელოვანია საქმე, მით მეტად უნდა იყოს ამ პროცესში უზრუნველყოფილი საზოგადოებრივი ჩართულობა.³⁹

ამგვარად, ცალკეულ საქმეებზე გამჭვირვალობის მაღალი ხარისხის უზრუნველყოფის ვალდებულების პარალელურად, ნათელია, თუ რამდენად დიდი მნიშვნელობა აქვს დამოუკიდებელი საგამოძიებო ინსტიტუტების საქმიანობის პროცესის მიმართ საზოგადოებრივი ნდობის არსებობას. ეს ინსტიტუტები არამხოლოდ ფორმალურად და პრაქტიკულად უნდა აკმაყოფილებდნენ დამოუკიდებლობის სტანდარტებს, არამედ საზოგადოების მხრიდანაც უნდა იყვნენ აღქმული ასეთებად, რაც მათ მიმართ ნდობის ჩამოყალიბების აუცილებელი წინაპირობას წარმოადგენს.

დამოუკიდებელი საგამოძიებო ინსტიტუტის შექმნისა და საქმიანობის სტანდარტებთან დაკავშირებით გაცილებით შორის მიდის გაეროს დანაშაულის და ნარკომანიასთან ბრძოლის ოფისის მიერ 2011 წელს შემუშავებული სახელმძღვანელო „პოლიციის ანგარიშვალდებულების, ეფექტური ფუნქციონირების და მასზე კონტროლის შესახებ“.⁴⁰ აქვე უნდა აღინიშნოს ადამიანის უფლებათა ევროპული კომისიის 2009 წლის რეკომენდაცია „პოლიციის წინააღმდეგ წარდგენილი საჩივრების დამოუკიდებელი და ეფექტური გადაწყვეტის თაობაზე“⁴¹ და ეუთოს 2008 წლის სახელმძღვანელო „დემოკრატიული პოლიციის შესახებ“.⁴² მითითებული დოკუმენტები საინტერესოა იმით, რომ ისინი ითვალისწინებს არამხოლოდ უშუალოდ ეფექტური გამოძიების კრიტერიუმებს (რომლებიც არსებითად იმეორებს ზემოთ განხილულ ევროპულ სტანდარტებს), არამედ ასევე ეხება მსგავსი უწყებების შექმნისათვის აუცილებელ ინსტიტუციურ გარანტიებს.

აღნიშნული დოკუმენტების თანახმად, სამართალდამცავი ორგანოების ანგარიშვალდებულების მაღალი ხარისხის უზრუნველყოფაზე ზრუნვა შესაძლებელია სხვადასხვა სახელმწიფო ინსტიტუტის ფუნქციის წარმოადგენდეს.⁴³ თუმცა არის შემთხვევები, როდესაც სახელმწიფოები საამისოდ სპეციალურად უფლებამოსილ დამოუკიდებელ ინსტიტუტებს ქმნიან.⁴⁴ ამგვარი ინსტიტუტების შექმნის პროცესში კი გათვალისწინებული უნდა იქნას 1993 წლის გაეროს ე.წ. „პარიზის პრინციპები“, რომელიც ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნულ ინსტიტუტებს ეხება.⁴⁵

- მსგავს ინსტიტუტებს უნდა ჰქონდეთ ფართო მანდატი, რაც უზრუნველყოფს მათი ფუნქციების ეფექტურად განხორციელებას.⁴⁶
- ისინი საკუთარ ფუნქციებს უნდა ახორციელებდნენ დამოუკიდებლად და არ უნდა

³⁸ 14th General Report on the CPT's activities, CPT/Inf (2004) 28, para. 36.

³⁹ Chitayev and Chitayev v. Russia, judgment of 18 January 2007, application no. 59334/00, para. 164

⁴⁰ UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, Handbook on police accountability, oversight and integrity, CRIMINAL JUSTICE HANDBOOK SERIES, New York, 2011, available at: https://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/Handbook_on_police_Accountability_Oversight_and_Integrity.pdf

⁴¹ OPINION OF THE COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS CONCERNING INDEPENDENT AND EFFECTIVE DETERMINATION OF COMPLAINTS AGAINST THE POLICE, CommDH(2009)4, 12 March, 2009, available at: <https://rm.coe.int/opinion-of-the-commissioner-for-human-rights-thomas-hammarberg-concern/16806daa54>

⁴² Senior Police Adviser to the OSCE Secretary General, Guidebook on Democratic Policing, May 2008, 2nd Edition, available at: <https://www.osce.org/files/f/documents/5/3/23804.pdf>

⁴³ Ibid., para 84

⁴⁴ Handbook on police accountability, oversight and integrity, CRIMINAL JUSTICE HANDBOOK SERIES, New York, 2011, p.49

⁴⁵ „პარიზის პრინციპების“ სახელწოდებითაა დამკვიდრებული გაეროს რეზოლუციით მიღებული საერთაშორისო სტანდარტების ერთობლიობა, რომელიც განსაზღვრავს ადამიანის უფლებათა დამცავი ეროვნული ინსტიტუტების როლს, შემადგენლობას, სტატუსს და ფუნქციებს, ხელმისაწვდომია:

<https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/statusofnationalinstitutions.aspx>

⁴⁶ Handbook on police accountability, oversight and integrity, New York, 2011, p.50

ექვემდებარებოდნენ რომელიმე სხვა ორგანოს, განსაკუთრებით, კი აღმასრულებელი ხელისუფლების კონტროლს.⁴⁷ ეს ცხადია, არ გამოირიცხავს ამგვარი ინსტიტუტების ანგარიშვალდებულებას, თუმცა უმჯობესია ეს იყოს პარლამენტი და არა მთავრობა.⁴⁸

- საგამოძიებო ინსტიტუტების დამოუკიდებლობა და მანდატი, მნიშვნელოვანია მკაფიოდ იყოს გაწერილი კონსტიტუციურ ან საკანონმდებლო (და არა კანონქვემდებარე ან შიდა-რეგულაციური) აქტების დონეზე, რაც დამოუკიდებლობის გარანტიების გარდა, მნიშვნელოვანი ელემენტია საზოგადოებრივი ნდობის ჩამოყალიბებისა და შენარჩუნების პროცესში.⁴⁹ სტაბილური ფუნქციონირების უზრუნველყოფა და ნებისმიერი ჩარევისგან დაცვა (ამა თუ იმ ზეგავლენით ფუნქციური ან სტრუქტურული ცვლილებების თავიდან აცილება), პირველ რიგში, მყარი საკანონმდებლო ბაზით უნდა იყოს უზრუნველყოფილი. პრინციპული საკითხები, როგორცაა ძირითადი მიზნები, ამოცანები, საქმიანობის პრინციპები, ძირითადი კომპეტენციები და შექმნის წესი, აუცილებლად უნდა იყოს კანონით დარეგულირებული, რათა მასში ცვლილების შეტანა მეტი განსჯის შედეგს წარმოადგენდეს.⁵⁰
- მნიშვნელოვანია ამგვარი ინსტიტუტების ხელმძღვანელის არჩევის/დანიშვნის პროცესი იყოს მაქსიმალურად გამჭვირვალე და ძირითადი აქცენტი გაკეთდეს კომპეტენციაზე და არა პოლიტიკურ თუ სხვაგვარი ფორმის აფილაციაზე.⁵¹ შემადგენლობის დაკომპლექტება პლურალისტურ საფუძველზე უნდა მოხდეს, მათ შორის, უმცირესობათა წარმომადგენლებიდან, არასამთავრობო სექტორიდან, აკადემიური წრიდან და პარლამენტიდან.⁵² ამასთან, აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლების მონაწილეობა ამ ინსტიტუტის ფორმირებაში მხოლოდ საკონსულტაციო დანიშნულებით უნდა შემოიფარგლოს.⁵³
- „რამდენადაც უფლებამოსილების შეუფერხებლად განხორციელების შესაძლებლობის გარეშე წარმოუდგენელია მსგავსი ინსტიტუტების რეალური დამოუკიდებლობა“ ამ ინსტიტუტის ხელმძღვანელის უფლებამოსილების ვადა უნდა იყოს მკაცრად განსაზღვრული, ხოლო მისი თანამდებობიდან გათავისუფლების საფუძვლები და პროცედურა ვიწროდ და მკაფიოდ გაწერილი;⁵⁴ აქვე საგანგებოდ აღნიშნულია, რომ ხელმძღვანელის თუ ინსტიტუტის თანამშრომელთა არჩევის პროცესს განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს საზოგადოებრივი ნდობის ჩამოყალიბების პროცესში. შესაბამისად, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ვინ და რა ფორმით არჩევს მათ;
- ამგვარ ინსტიტუტს უნდა ჰქონდეს საჭირო ინფრასტრუქტურა, ასევე საკმარისი ფინანსური გარანტიები და დამოუკიდებელი ბიუჯეტი, რაც უზრუნველყოფს პოლიტიკური ხელისუფლების მხრიდან მის დამოუკიდებლობას.⁵⁵

ბოლოს, დოკუმენტებში ხაზგასმით არის აღნიშნული, რომ შეუძლებელია დამოუკიდებელი საგამოძიებო ინსტიტუტების გამართული ფუნქციონირება საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების მხრიდან სათანადო მხარდაჭერის არარსებობის პირობებში. თავად ინსტიტუტებს კი ევალებათ, დაიცვან ბალანსი, ერთი მხრივ, საკუთარ დამოუკიდებლობასა, და მეორე მხრივ, პოლიტიკური ხელისუფლების მხრიდან მხარდაჭერას შორის. ამაზე მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული როგორც ინსტიტუტის სანდოობა, ასევე მისი ეფექტურობა.⁵⁶

ამგვარად, ეს არის ის ძირითადი სტანდარტები და პრინციპები, რაც არეგულირებს დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმის შექმნის საკითხს საერთაშორისო დონეზე და რომლებიც უნდა გაითვალისწინონ

⁴⁷ Guidebook on Democratic Policing, May 2008, para 93

⁴⁸ Handbook on police accountability, oversight and integrity, New York, 2011, p. 49; Opinion of the Commissioner for Human Rights, 2009, para 36

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Opinion of the Commissioner for Human Rights, 2009, para 34. Guidebook on Democratic Policing, OSCE, 2008, para 94, „დამოუკიდებელი საგამოძიებო ორგანოს სტანდარტები და საერთაშორისო პრაქტიკა“, თბილისი, 2014, გვ. 11

⁵¹ Handbook on police accountability, oversight and integrity, New York, 2011, p. 49

⁵² Opinion of the Commissioner for Human Rights, 2009, para 35. Paris Principles;

⁵³ Paris principles

⁵⁴ Ibid; Handbook on police accountability, oversight and integrity, New York, 2011, p. 50

⁵⁵ Ibid., p. 49, Paris principles

⁵⁶ Handbook on police accountability, oversight and integrity, New York, 2011, p. 51. Guidebook on Democratic Policing, OSCE, 2008, para 93

სახელმწიფოებმა ეროვნულ დონეზე ასეთი ინსტიტუტების შექმნის პროცესში. თუმცა, როგორ ზემოთ აღინიშნა, ეროვნული კანონმდებლობის პრეროგატივას წარმოადგენს ამ ინსტიტუტების მანდატის, იურისდიქციისა თუ უფლებამოსილებების განსაზღვრა. შესაბამისად, საინტერესოა, თუ რა პრაქტიკა არსებობს ამ მიმართულებით მსოფლიოში.

სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის, როგორც დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმის, ინსტიტუციური მოდელები

როდესაც საუბარია სამართალდამცავი ორგანოების ანგარიშვალდებულების მექანიზმებზე, პირველ რიგში, მხედველობაში მიიღება, ამგვარი მექანიზმები არსებობს სამართალდამცავი ორგანოების შიგნით თუ მათგან განცალკევებულად. განვითარებული დემოკრატიის ქვეყნებში, სადაც კარგად ჩამოყალიბებული სამართლებრივი კულტურა არსებობს და საზოგადოების ნდობა საპოლიციო ორგანოების მიმართ არც თუ ისე დაბალია, აქტიურად საუბრობენ შიდა კონტროლის მექანიზმების არსებობის დადებით მხარეებზე. ასეთი მექანიზმის არსებობა ემსახურება სისტემის შიდა კულტურის განვითარებას და დანაშაულზე/გადაცდომაზე სამართლებრივ რეაგირებასთან ერთად ორიენტირებულია პრევენციული ღონისძიებების მეშვეობით, სამართალდამცავ სტრუქტურებთან აქტიურ თანამშრომლობაზე.⁵⁷ თუმცა, რამდენადაც დახვეწილი არ უნდა იყოს შიდა კონტროლის მექანიზმები, ისინი მაინც ვერ მიიჩნევა საკმარისად და ვერ აღმოფხვრის იმ ნაკლოვანებებს და რისკებს, რომლებიც თავად ამ ორგანოების თანამშრომელთა მიერ დანაშაულის/გადაცდომის ჩადენის შესაძლო შემთხვევაში მათი კოლეგების მიერ საქმის გამოძიების პროცესში არსებობს.⁵⁸ ამასთან, პრაქტიკა მოწმობს, რომ შიდა კონტროლის მექანიზმების მიმართ საზოგადოების ნდობა საბოლოო ჯამში მაინც დაბალია სამართალდამცავ ორგანოთა საქმიანობის ბუნებიდან გამომდინარე. ეს კი შიდა კონტროლის მექანიზმის პარალელურად ან მისგან განცალკევებით შექმნილი, ანგარიშვალდებულების გარე, დამოუკიდებელი მექანიზმების შექმნის საჭიროებას წარმოშობს, რომელიც იმავდროულად ხელმისაწვდომი იქნება მოქალაქეებისათვის.⁵⁹

თავის მხრივ, სამართალდამცავი ორგანოების გარე ანგარიშვალდებულების მექანიზმებს ჰყოფენ იმის მიხედვით, თუ როგორია ანგარიშვალდებულების ბუნება - გულისხმობს მონიტორინგს/გადასინჯვას თუ კონტროლსა და ინდივიდუალური საჩივრების განხილვას. შესაბამისად, ასეთი მექანიზმები ლიტერატურაში მოხსენიებულია „სამოქალაქო გადასინჯვისა“ და „სამოქალაქო კონტროლის“ სახეობებად.⁶⁰ სწორედ სამოქალაქო კონტროლის ნაირსახეობად უნდა ჩაითვალოს დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმი, რომელსაც საფუძვლად უდევს პრინციპი „პოლიციამ არ უნდა გამოიძიოს პოლიცია“ და გულისხმობს დამოუკიდებელი საგამოძიებო სუბიექტის არსებობას, რომელიც, როგორც მინიმუმ, სერიოზული გადაცდომების გამოძიებაზე უფლებამოსილი.

დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმების კლასიფიკაცია, ხდება სხვადასხვა ნიშნებით: ინსტიტუციური მოწყობა, მანდატი⁶¹, კომპეტენცია, დაკომპლექტების წესი, დევნის უფლებამოსილებები, გამოძიების სუბიექტები, დისციპლინურ გადაცდომებზე რეაგირება,⁶² თანამშრომელთა კატეგორია⁶³ და ა.შ.

ინსტიტუციური მოწყობის თვალსაზრისით, პრაქტიკაში დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმის მოდელები იყოფა სამ ძირითად კატეგორიად: ა) აღმასრულებელი ხელისუფლებისა და სამართალდამცავი ორგანოებისაგან განცალკევებული ინსტიტუცია, რომელიც დამოუკიდებლობის მაღალი ხარისხით სარგებლობს; ბ) ინსტიტუცია, რომელიც იერარქიულად ექვევა აღმასრულებელი ხელისუფლების დაქვემდებარებაში, თუმცა კანონმდებლობის დონეზე გარანტირებულია მისი დამოუკიდებლობა; გ) აღმასრულებელი ხელისუფლების შემადგენლობაში არსებული ინსტიტუცია, რომელზე

⁵⁷ „დამოუკიდებელი საგამოძიებო ორგანოს სტანდარტები და საერთაშორისო პრაქტიკა“, თბილისი, 2014, გვ. 17

⁵⁸ იქვე, გვ. 18

⁵⁹ იქვე

⁶⁰ იქვე; ასევე იხილეთ, Prenzler, T. and Ronken, C. (2001): Models of Police Oversight: A Critique', Policing and Society, p.176.

⁶¹ Handbook on police accountability, oversight and integrity, New York, 2011, p. 51

⁶² გიორგი მშვენიერაძე, ქეთევან აბაშიძე, „დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმის შედარებით-სამართლებრივი კვლევა“, ფონდი „ღია საზოგადოება საქართველო“

⁶³ „დამოუკიდებელი საგამოძიებო ორგანოს სტანდარტები და საერთაშორისო პრაქტიკა“, თბილისი, 2014, გვ. 21, Stephen P. Savage. "Seeking Civilianness, Police Complaints and the Civilian Control Model of Oversight". Oxford University Press 53 (2013): p.888

ზედამხედველობასაც ახორციელებს ომბუდსმენი. თუმცა თუკი ფართო პრიზმიდან შევხედავთ, რეალურად დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმების მოდელები განირჩევა აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან მისი კავშირის ხარისხის მიხედვით.⁶⁴

როგორც ადგილობრივი და საერთაშორისო შედარებით-სამართლებრივი კვლევები მოწმობს, დამოუკიდებელი უწყებები შეიქმნა ძირითადად ახალგაზრდა დემოკრატიებში ხანგრძლივი ინსტიტუციური კულტურის გამოცდილების არარსებობისა და არასათანადო მოპყრობის მასშტაბის პრობლემის სიმწვავის პირობებში. აღნიშნულის საპირისპიროდ, აღმასრულებელი ხელისუფლების შემადგენლობაში შემავალი დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმი (შესაბამისი ინსტიტუციური დამოუკიდებლობის კომპონენტებით) ძირითადად მოქმედებს იმ ქვეყნებში, სადაც დემოკრატიული ინსტიტუტების ფუნქციონირების დიდი გამოცდილება არსებობს.⁶⁵

რაც შეეხება მანდატისა და იურისდიქციის საკითხებს, შემთხვევები, რომლებიც, ჩვეულებრივ, როგორც მინიმუმ, დამოუკიდებელი საგამოძიებო ინსტიტუტების იურისდიქციაში ხვდება, არის დარღვევები, რომლებიც ჩადენილია პოლიციის ან სხვა სამართალდამცავი ორგანოების წარმომადგენლების მიერ, რამაც გამოიწვია სერიოზული დაზიანებები ან სხვა მძიმე შედეგები, მათ შორის ადამიანის გარდაცვალება.^{66,67} თუმცა გვხვდება ისეთი შემთხვევებიც, როდესაც ამგვარი ინსტიტუტების იურისდიქცია და მანდატი მოიცავს სამართალდამცავი ორგანოების მიერ ჩადენილი დანაშაულების გაცილებით ფართო სპექტრსაც.⁶⁸ ამასთან, ორივე შემთხვევებში, ისინი, როგორც წესი, სარგებლობენ სისხლის სამართლის გამოძიების უფლებამოსილებით და ასეთი იურისდიქცია ხშირად ექსკლუზიურია. იქ კი, სადაც გამოძიების იურისდიქცია ასეთი არ არის (ძირითადად განვითარებულ სისტემებში), ასეთი ინსტიტუტები ასევე ზედამხედველობენ სამართალდამცავ ორგანოებში წარდგენილი საჩივრების განხილვის პროცესებს, მონიტორინგს უწევენ ამ ორგანოებში რეფორმების გატარებას,⁶⁹ გასცემენ ზოგადი პოლიტიკის რეკომენდაციებს ინდივიდუალური გამოძიების ანალიზის შედეგებზე დაყრდნობით,⁷⁰ ასევე ახორციელებენ მთელ რიგ საგანმანათლებლო პრევენციულ ღონისძიებებს.

თუმცა განსხვავებული იურისდიქციების ანალიზი ასევე მოწმობს, რომ, ხშირ შემთხვევაში, დამოუკიდებელი საგამოძიებო ორგანოები, გარდა სისხლის სამართლის გამოძიების უფლებამოსილებისა, სარგებლობენ სხვა დამატებითი მანდატითაც და ყველაზე ხშირად ეს გულისხმობს პოლიციელთა მხრიდან დისციპლინურ გადაცდომებსა და ეთიკურ დარღვევებზე რეაგირებას, რომლებსაც დისციპლინური სახდელების დადება მოჰყვება.⁷¹ ამასთან, ამგვარი მანდატების გაერთიანება მიიჩნევა როგორც მნიშვნელოვნად ხელსაყრელი, არამხოლოდ სამართალდამცავი ორგანოების ეფექტურად ფუნქციონირებისთვის, არამედ საზოგადოების წინაშე ანგარიშვალდებულების მაღალი ხარისხისა და ნდობის უზრუნველსაყოფად.⁷²

⁶⁴ Communication of the Coalition for an Independent And Transparent Judiciary Gharibashvili Group Cases, p. 9

⁶⁵ გიორგი მშვენიერაძე, ქეთევან აბაშიძე, „დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმის შედარებით-სამართლებრივი კვლევა“, ფონდი „ღია საზოგადოება საქართველო“

⁶⁶ „დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმების სფეროში საუკეთესო ევროპული პრაქტიკის კვლევა“, მაისი, 2020, გვ 6

⁶⁷ მაგალითისათვის, ინგლისისა და უელსის მოდელი - პოლიციის ქვევის დამოუკიდებელი ოფისი (IOPC); კანადა - სპეციალური საგამოძიებო განყოფილება (SIU); ჩრდილოეთ ირლანდია - პოლიციის ომბუდსმენი (PONI), რომელიც აღიარებულია როგორც „საპოლიციო გამოძიებების ოქროს სტანდარტი“ და მას კონკრეტული კატეგორიის საქმეებთან დაკავშირებით გამოძიების ექსკლუზიური იურისდიქცია გააჩნია.

⁶⁸ ირლანდიის რესპუბლიკა - ეროვნული საპოლიციო ძალების ომბუდსმენის კომისია - GSOC); პოლიციის საქმეთა გამოძიების ნორვეგიის ბიურო; ავსტრიის კორუფციასთან ბრძოლის ფედერალური ბიურო (BAK); დანიის პოლიციის წინააღმდეგ საჩივრების შემსწავლელი დამოუკიდებელი ორგანო (IPCA); ისრაელის პოლიციის შიდა საგამოძიებო დეპარტამენტის (MachaSh)

⁶⁹ „დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმების სფეროში საუკეთესო ევროპული პრაქტიკის კვლევა“, მაისი, 2020, გვ 8

⁷⁰ იქვე გვ. 11

⁷¹ იქვე, გვ. 10 „IOPC (ინგლისი და უელსი), PIRC (შოტლანდიის პოლიციის გამოძიებების შესწავლასა და გადასინჯვაზე პასუხისმგებელი კომისარია), OPIN, პოლიციის საქმიანობის მონიტორინგის მუდმივმოქმედი კომიტეტი (P კომიტეტი, ბელგია) და სხვა სააგენტოები განიხილავენ მოქალაქეების მიერ წარდგენილ საჩივრებს ან თავად წამოიწყებენ წარმოებას და გამოძიებას (მოკვლევას) იმ შემთხვევაში, თუ დანაშაული არ იყო ჩადენილი, მაგრამ ადგილი ჰქონდა ეთიკურ დარღვევას. ინგლისისა და უელსში დისციპლინური წარმოება პოლიციელის წინააღმდეგ შეიძლება წამოწყებული იყოს დამატებითი სისხლისსამართლებრივი წარმოების მიუხედავად, გარდა იმ შემთხვევებისა, თუ შესაბამისი ორგანო მიიჩნევს, რომ ასეთმა დისციპლინურმა წარმოებამ შეიძლება ზიანი მიაყენოს სისხლის სამართლის პროცესს.“

⁷² „დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმების სფეროში საუკეთესო ევროპული პრაქტიკის კვლევა“, მაისი, 2020, გვ. 10

მსჯელობის ქართულ რეალობასთან მორგების მიზნებისათვის უნდა აღინიშნოს, რომ არ მოიძებნება სამართალდამცავ ორგანოთა ანგარიშვალდებულების ისეთი მექანიზმი, რომელიც იმავდროულად ითავსებს პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სტანდარტების აღსრულების უზრუნველყოფის მანდატს.⁷³

სახელმწიფოთა პრაქტიკა განსხვავებულია იმ საკითხშიც, რომელიც ეხება ასეთი ინსტიტუტების ურთიერთობას პროკურატურასთან. თუკი სახელმწიფოთა ნაწილში დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმები გამოძიების პროცესში დამოუკიდებლობა არიან, მათ მეორე ნაწილში გამოძიებაზე ზედამხედველობას (თუმცა სხვადასხვა მასშტაბით) პროკურატურა ახორციელებს.⁷⁴ ამასთან, საპირისპიროდ, ვხვდებით შემთხვევებსაც, როდესაც ასეთი ინსტიტუტები დევნის პროცესშიც კი არიან ჩართულები პროკურატურასთან ერთად, ან თავად ახორციელებენ დევნას კონკრეტული შემადგენლობის საქმეებზე.⁷⁵

ბოლოს, რაც შეეხება უშუალოდ სამართალდამცავ ორგანოებთან ურთიერთობის ფორმებსა და შესაძლებლობებს, როგორც ზემოთ აღინიშნა, ასეთი ინსტიტუტები, პირველ რიგში, მათგან უნდა იყვნენ დამოუკიდებლობა და ამგვარ პირობებში უზრუნველყონ საკუთარი საქმიანობა. თუმცა რიგ შემთხვევებში, განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც ეს ორგანოები არამხოლოდ გამოძიებას აწარმოებენ, არამედ ასევე მონიტორინგს უწევენ საპოლიციო ორგანოების საქმიანობას, ვხვდებით მათთან გარკვეული თანამშრომლობის მაგალითებსაც.⁷⁶ თუმცა ასეთი სისტემები ძირითადად მყარი, განვითარებული დემოკრატიის ქვეყნებში მოქმედებს, სადაც სისტემის გამართულობა დღის წესრიგში არამხოლოდ დამოუკიდებლობის, არამედ ურთიერთთანამშრომლობისა და დანაშაულთა პრევენციის იდეას აყენებს.⁷⁷

შეჯამების სახით კიდევ ერთხელ უნდა აღინიშნოს, რომ როდესაც საუბარია სამართალდამცავი ორგანოების ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფის ინსტიტუტების ფორმირებაზე, ამ პროცესში სახელმწიფოთა დისკრეცია დიდია. სწორედ ამ უკანასკნელზეა დამოკიდებული, ზემოთ ჩამოთვლილ თითოეულ კრიტერიუმთან მიმართებით, დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმის როგორ მოდელს შექმნის. თუმცა, ამ პროცესში, ცხადია, აუცილებლად უნდა იყოს გათვალისწინებული ის პრინციპები, რომლებიც, საერთაშორისო მსჯელობის თანახმად, აუცილებელ კრიტერიუმებს წარმოადგენს დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმის ეფექტური ფუნქციონირებისთვის.

პრაქტიკის ანალიზი ცხადყოფს, რომ „ისეთ ქვეყნებში, სადაც ადამიანის უფლებების დაცვა და პოლიციის თვითნებობის აღკვეთა მნიშვნელოვან პრიორიტეტს წარმოადგენს, მიიჩნევა, რომ აუცილებლად უნდა არსებობდეს სპეციალური, ცალკე მდგომი მექანიზმი, რომელიც პოლიციას გარედან, ობიექტური დამკვირვებლის თვალთშეფასებს. იმას, თუ როგორი ინსტიტუციური მოწყობის პირობებში არსებობს და რა დონეზე მუშაობს თითოეული მექანიზმი, მნიშვნელოვნად განსაზღვრავს ასევე ადგილობრივი ინსტიტუციური და საზოგადოებრივი კულტურა, ასევე საზოგადოების ტრადიციული დამოკიდებულება პოლიციის მიმართ. კერძოდ, ისეთ ქვეყნებში, სადაც პოლიციის ნდობა დაბალია, აუცილებელია, ამგვარი

⁷³ იქვე, გვ. 10

⁷⁴ იქვე, გვ. 11 „ცალკეული სისხლის სამართლის სისტემა შეიძლება დაფუძნებული იყოს საგამოძიებო ორგანოს მიერ ჩატარებული გამოძიების მიდგომაზე, და მას შემდეგ, რაც ეს ორგანოები „დაასრულებენ“ გამოძიებას (და პირისთვის ბრალის წაყენების საფუძველის არსებობის შემთხვევაში), პირის მიმართ ოფიციალურ დევნას პროკურატურა ახორციელებს (მაგ. კლასიკური მოდელი ინგლისსა და უელსში, დიდი ბრიტანეთი). სხვა სისტემები (ძირითადად კონტინენტურ ევროპაში) გულისხმობს პროკურორის ოფიციალურ მონაწილეობას სისხლის სამართლის გამოძიების საწყის ეტაპებზე, რაც საქართველოში არსებული გამოძიებაზე პროკურატურის ზედამხედველობის სისტემის მსგავსია.“

⁷⁵ მაგალითისათვის, „ონტარიო, კანადა, სპეციალური საგამოძიებო განყოფილება(SIU) როგორც საგამოძიებო სააგენტო, არ არის ჩართული როგორც ბრალდების მხარე, თუმცა იგი მონაწილეობს ამ პროცესში საბრალდებო აქტის მომზადების და სახელმწიფო პროკურატურისთვის დახმარების გაწევის გზით სასამართლოსთვის წარსადგენად საქმის მომზადებაში; იამაიკის დამოუკიდებელი საგამოძიებო კომისიას (INDECOM) უზენაესი სასამართლოს 2013 წლის გადაწყვეტილებით სისხლისსამართლებრივი დევნის წამოწყების და განხორციელების უფლებამოსილება მიენიჭა (თუმცა, სახელმწიფო ბრალდების ოფისის დირექტორი უფლებამოსილია თავად განახორციელოს დევნა, ან შეწყვიტოს იგი). გვატემალა, დაუსჯელობასთან ბრძოლის საერთაშორისო კომისია (CICIG) საერთაშორისო ორგანოების (გაერო) უშუალო მონაწილეობით და დაფინანსებით ჩამოყალიბდა და ფუნქციონირებს. CICIG-ის უნიკალური მანდატი მოიცავს სამართალდამცავი ორგანოების წარმომადგენლების მიერ ჩადენილი დანაშაულების გამოძიების და დევნის უფლებამოსილებას.“ „დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმების სფეროში საუკეთესო ევროპული პრაქტიკის კვლევა“, მაისი, 2020, გვ. 13-14

⁷⁶ ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, „დამოუკიდებელი საგამოძიებო ორგანოს სტანდარტები და საერთაშორისო პრაქტიკა“, თბილისი, 2014, გვ. 17-18

⁷⁷ იქვე

მექანიზმის დამოუკიდებლობის ხარისხი იყოს ბევრად მაღალი, ვიდრე ეს არის, ქვეყნებში, სადაც საზოგადოებრივი აღქმა სამართალდამცავი ორგანოების მიმართ აბსოლუტურად განსხვავებულია. რამდენადაც მაღალია უნდობლობის ხარისხი, მით უფრო მეტი გარანტიები უნდა შეიქმნას საიმისოდ, რომ საზოგადოება დარწმუნდეს მის დამოუკიდებლობაში.⁷⁸

დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმის ქართული მოდელი და სახელმწიფო ინსპექტორის ინსტიტუციური გარანტიები საკანონმდებლო დონეზე

როგორც აღინიშნა, საქართველოში სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შექმნა მის მანდატში არსებულ უფლებამოსილებებთან დაკავშირებით ადამიანის ძირითად უფლებათა მასობრივი დარღვევების არსებობას და ამ პრობლემის სიმწვავეს უკავშირდება. სწორედ ამიტომ საზოგადოება, სამოქალაქო სექტორი, სახალხო დამცველი თუ საერთაშორისო ორგანიზაციები, წლების განმავლობაში, აქტიურად მოითხოვდნენ ამგვარი ინსტიტუტის შექმნას, რომელიც არამხოლოდ ეფექტურად დაიცავდა ინდივიდთა პერსონალურ მონაცემებს და მათ კომუნიკაციას, სახელმწიფოს მხრიდან გაუმართლებელი ხელყოფისაგან, არამედ ასევე ეფექტურად გამოიძიებდა სამართალდამცავი ორგანოებისა და პენიტენციური სისტემის მხრიდან სავარაუდოდ ჩადენილ დანაშაულებს, მათ შორის ისეთ მძიმე უფლებრივ დარღვევებზე, როგორიც წამება და არადამიანური მოპყრობაა. ამასთან, ამგვარი ინსტიტუტის სათანადოდ ფუნქციონირებისათვის მნიშვნელოვანი აქცენტი კეთდებოდა არამხოლოდ უფლებამოსილებათა ეფექტურ და შეუფერხებელ განხორციელებაზე, არამედ მის დამოუკიდებლობასა და პოლიტიკურ ნეიტრალიტეტზე. სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შექმნის საჭიროება და ადგილობრივი კონტექსტი (რომელიც ზემოთ დეტალურად იქნა აღწერილი), ცხადყოფდა, რომ უფლებათა დარღვევას იმდენად სისტემური და მასშტაბური სახე ჰქონდა, რომ ის პოლიტიკურ განზომილებას იჩენდა. შესაბამისად, გასაკვირი არ არის, რომ ამ პირობებში, განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭებოდა სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შექმნისას მისი დამოუკიდებლობის ხარისხს. დამოუკიდებლობა კი გულისხმობდა მისი, როგორც ინსტიტუციის განცალკევებას, არამხოლოდ იმ ორგანოებისგან, რომელთა თანამშრომლების მიერ ჩადენილ სავარაუდო დარღვევებზე მას გამოძიება უნდა ეწარმოებინა, არამედ მის მაქსიმალურ დამოუკიდებლობას პოლიტიკური ხელისუფლებისაგან. ინსტიტუციის ამგვარი დამოუკიდებლობისა და პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის საკითხი კი პირდაპირ უკავშირდებოდა არამხოლოდ მთლიანად ინსტიტუციის, არამედ ასევე მისი ხელმძღვანელის დამოუკიდებლობის გარანტიებს.

არაერთი შედარებით-სამართლებრივი ანალიზი და კვლევა ჩატარდა ადგილობრივი სამოქალაქო სექტორის მიერ, სადაც დეტალურად გაანალიზდა ის სავარაუდო მოდელები, რომელიც ყველაზე ეფექტური და გამოსადეგი იქნებოდა ქართული რეალობის გათვალისწინებით.⁷⁹ შესაბამისად, ცხადია ძირითადი აქცენტები, სამოქალაქო სექტორის მხრიდან ინსტიტუტის შექმნის ადვოკატირებისას სწორედ ამ ინსტიტუტის ეფექტურობასა და დამოუკიდებლობაზე გაკეთდა და მხარდაჭერილი იქნა სწორედ გარე კონტროლის იმგვარი მექანიზმი, რომელიც მაქსიმალურად უზრუნველყოფდა ამ პრინციპების პრაქტიკაში შესრულებას. ამ მიზნით შემუშავებული იქნა კანონპროექტიც, რომელიც საკანონმდებლო ხელისუფლებამ, საბოლოო ჯამში, არ გაიზიარა.⁸⁰

პარლამენტმა, საკუთარი ინიცირებული კანონპროექტის განხილვის დროსაც არ გაითვალისწინა ადგილობრივი სამოქალაქო ორგანიზაციებისა და სახალხო დამცველის მთელი რიგი რეკომენდაციები, რომელიც მიმართული იყო სახელმწიფო ინსპექტორის ინსტიტუტის დამოუკიდებლობისა და ეფექტურობის გაუმჯობესებისაკენ, ასევე ემსახურებოდა სამსახურის უფლებამოსილებებს შორის ინტერესთა კონფლიქტის შესაძლო შემთხვევების თავიდან აცილებას.⁸¹

ინსტიტუციის დამოუკიდებლობასთან დაკავშირებით, ბოლო დროინდელი ანგარიშებიც მიუთითებს

⁷⁸ „დამოუკიდებელი საგამოძიებო ორგანოს სტანდარტები და საერთაშორისო პრაქტიკა“, თბილისი, 2014, გვ. 28-29

⁷⁹ მოსაზრებაში მითითებული სხვა ადგილობრივ კვლევებთან ერთად, მაგალითისათვის, იხილეთ, „დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმის მოდელის პრეზენტაცია“, 24 თებ, 2015, ხელმისაწვდომია: <https://osgf.ge/damoukidebeli-sagamodzie/>

⁸⁰ კანონპროექტი დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმის შესაქმნელად, 25 თებ, 2015, ხელმისაწვდომია: <https://osgf.ge/kanonproeqti-damoukideb/>

⁸¹ „დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმი საქართველოში - მიღწევები და არსებული გამოწვევები“, 2021, გვ. 21-22

პოლიტიკური ხელისუფლებისაგან, განსაკუთრებით აღმასრულებლისაგან დისტანცირების არასაკმარისობაზე.⁸² კერძოდ, „სახელმწიფო ინსპექტორის შერჩევის არსებული მოდელი არ ითვალისწინებს ამ პროცესზე პოლიტიკური გავლენის თავიდან აცილების სათანადო გარანტიებს. ინსპექტორის სამსახურის ინსტიტუციურ დამოუკიდებლობას, პირველ რიგში, მისი ხელმძღვანელის პოლიტიკური ნეიტრალიტეტი განაპირობებს. პრემიერ-მინისტრის, როგორც პოლიტიკური ფიგურის, მიერ კანდიდატების წარდგენა და პარლამენტის მიერ ინსპექტორის სრული შემადგენლობის უმრავლესობით არჩევა, პოლიტიკურად მოტივირებული გადაწყვეტილების მიღების რისკებს წარმოშობს.“⁸³

აღსანიშნავია, რომ რეკომენდაცია დამოუკიდებელი ორგანოს ხელმძღვანელის არჩევაში პრემიერ-მინისტრის ნაცვლად ნეიტრალური პირის მონაწილეობის თაობაზე, ჯერ კიდევ 2014 წელს გამოითქვა, რაც სწორედ პოლიტიკური გავლენის თავიდან აცილების აუცილებლობით იყო ნაკარნახევი. შესაბამისად, 2021 წლის ანგარიშის თანახმად, კრიტიკულად მნიშვნელოვანია ინსპექტორის პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის უზრუნველსაყოფი სამართლებრივი გარანტიების არსებობა.⁸⁴

თუმცა იმავდროულად გასათვალისწინებელია, რომ 2022 წლის 1 მარტამდე მოქმედი კანონმდებლობა ინსპექტორის სამსახურის, განსაკუთრებით კი მისი ხელმძღვანელის, დამოუკიდებლობის მნიშვნელოვან გარანტიებს შეიცავს და მიუხედავად იმისა, რომ ამ ინსტიტუტის არსებობა კონსტიტუციით არ არის გარანტირებული, ინსპექტორის თანამდებობრივი გარანტიები გარკვეულ ნაწილში სწორედ კონსტიტუციური ორგანოების მსგავსია. აღნიშნული კი ნაკარნახევია, პირველ რიგში, მის მიერ განხორციელებული უფლებამოსილებების ბუნებითა და თავისებურებებით, ასევე იმ კონტექსტით და რეალობით, რომელმაც ინსტიტუტის ამ ფორმით ჩამოყალიბება განაპირობა.

კერძოდ, „სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ“ კანონის მე-6 მუხლის მე-10 პუნქტის შესაბამისად, განსაზღვრულია სახელმწიფო ინსპექტორის უფლებამოსილების ვადა - 6 წელი; უფლებამოსილების განხორციელების დადგენილი ექვსწლიანი ვადა შეესაბამება EPAC-ის (ევროპელი პარტნიორები კორუფციის წინააღმდეგ) სტანდარტს, რომლის მიხედვითაც, დამოუკიდებლობის განმტკიცების მიზნით, ორგანოს ხელმძღვანელი თანამდებობაზე უნდა დაინიშნოს მინიმუმ 5 და მაქსიმუმ 12 წლის ვადით.⁸⁵

კანონის მე-9 მუხლით განსაზღვრულია სახელმწიფო ინსპექტორის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის საფუძვლების ამომწურავი ჩამონათვალი და ვადამდე შეწყვეტის წესი, რომელიც არ ითვალისწინებს ინსპექტორის თანამდებობიდან გათავისუფლების შესაძლებლობას მის მიერ სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებისას მიღებული გადაწყვეტილებების გამო. რაც თანხვედრაშია არსებულ საერთაშორისო სტანდარტებთან.⁸⁶

„სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-11 მუხლის პირველი პუნქტის შესაბამისად, სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახური უფლებამოსილებების განხორციელებისას დამოუკიდებელია და არ ექვემდებარება არცერთ ორგანოს და თანამდებობის პირს. სახელმწიფო ინსპექტორზე, სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის მოსამსახურესა და გამომძიებელზე რაიმე ზემოქმედება ან მათ საქმიანობაში უკანონო ჩარევა აკრძალულია და კანონით ისჯება. ამასთან, სისხლის სამართლის კოდექსის 352¹ მუხლით გათვალისწინებულ დასჯად ქმედებას წარმოადგენს სახელმწიფო ინსპექტორზე ან სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის მოსამსახურეზე ნებისმიერი ფორმით ზემოქმედება მისი სამსახურებრივი საქმიანობისათვის ხელის შეშლის მიზნით.

ამგვარად, ერთი მხრივ, საქართველოს კანონმდებლობით სახელმწიფო ინსპექტორის ხელშეუხებლობისთვის უკვე დადგენილია მსგავსი გარანტიები, რასაც ადგენს საქართველოს კონსტიტუცია და კანონმდებლობა სხვა არჩევითი (კონსტიტუციური ორგანოების ხელმძღვანელების) თანამდებობის

⁸² იქვე

⁸³ იქვე, გვ. 33-34

⁸⁴ იქვე, გვ. 34

⁸⁵ „დამოუკიდებელი საგამომძიებო მექანიზმი საქართველოში - მიღწევები და არსებული გამოწვევები“, 2021, გვ. 34; EPAC, Police Oversight Principles, November 2011, para. 2.2.5, available at: https://www.epac-eacn.org/fileadmin/Documents/Recommendations/Police_Oversight_Principles.pdf

⁸⁶ „დამოუკიდებელი საგამომძიებო მექანიზმი საქართველოში - მიღწევები და არსებული გამოწვევები“, 2021, გვ. 35, EPAC, Police Oversight Principles, November 2011, Para. 2.2.6.

პირებისთვის (მაგალითად, გენერალური პროკურორი, გენერალური აუდიტორი, სახალხო დამცველი და სხვა). თუმცა, მეორე მხრივ, სამოქალაქო სექტორმა, არსებული ისტორიული და სამართლებრივი კონტექსტის, ასევე სახელმწიფო ინსპექტორის მანდატის გათვალისწინებით, არაერთხელ მიუთითა მისი დამოუკიდებლობის ინსტიტუციური გარანტიების გაუმჯობესებისა და პოლიტიკური ხელისუფლებისგან მაქსიმალური დისტანცირების საჭიროებაზე, რაც საკანონმდებლო ხელისუფლების მხრიდან გათვალისწინებული არ იქნა.

შესაბამისად, ყოველივე ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, სახელმწიფო ინსპექტორის თანამდებობიდან ვადამდე გათავისუფლება, საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლის პირველ პუნქტთან მიმართებით, სწორედ არსებული საკანონმდებლო და ინსტიტუციური ჩარჩოს გათვალისწინებით უნდა შეფასდეს.

სახელმწიფო ინსპექტორის თანამდებობიდან ვადაზე ადრე გათავისუფლების კონსტიტუციურ-სამართლებრივი შეფასება

წინამდებარე შეფასების მიზნებისათვის, პრეცედენტულია საქართველოს საკონსტიტუციოს სასამართლოს 2014 წლის 11 აპრილის N569 გადაწყვეტილება საქმეზე „დავით კანდელაკი, ნატალია დვალი და სხვები საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, რომელშიც სასამართლომ საზოგადოებრივი მაუწყებლის სამეურვეო საბჭოს წევრების თანამდებობიდან ვადაზე ადრე განთავისუფლების საკითხის კონსტიტუციურობა შეაფასა. ამასთან, წინამდებარე საქმის მსგავსად, 2014 წლის საქმეშიც, მოსარჩელეთა თანამდებობიდან გათავისუფლებას წინ უსწრებდა საკანონმდებლო რეფორმა, რომლის თანახმადაც მოხდა სამეურვეო საბჭოს რეფორმირება.

მოცემულ საქმეში საკონსტიტუციო სასამართლომ მიუთითა, რომ კონსტიტუციის 25-ე მუხლის მიზნებისათვის, „ამა თუ იმ სახელმწიფო თანამდებობის სტატუსს განაპირობებს შესაბამისი საქმიანობის ბუნება, მისი არსი. კერძოდ, მნიშვნელოვანია, დადგინდეს მოცემული თანამდებობა განეკუთვნება საკანონმდებლო, აღმასრულებელ, სასამართლო ხელისუფლებას, წარმოადგენს სხვა კონსტიტუციურ ორგანოს, თუ არ გააჩნია პირდაპირ განსაზღვრული კონსტიტუციური სტატუსი.“⁸⁷ „ამასთან, მაღალი კონსტიტუციური სტანდარტის აუცილებლობა შეიძლება განსაზღვრულიყოს საქმიანობის თავისებურებას უკავშირდებოდეს, რამდენადაც განსაზღვრული ტიპის სახელმწიფო თანამდებობა, მისი შინაარსით და დანიშნულებით განსაკუთრებულ კონსტიტუციურ დაცვას საჭიროებს. ამგვარი გარანტიების არარსებობის შემთხვევაში ზოგიერთი სახელმწიფო სამსახურის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი გარანტიები ფიქტიურ ხასიათს მიიღებდა.“⁸⁸

სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის მანდატი და მის ფარგლებში განხორციელებული უფლებამოსილებები პირდაპირ უკავშირდება საქართველოს კონსტიტუციის მე-9 და მე-15 მუხლებით გარანტირებული უმნიშვნელოვანესი ძირითადი უფლებების დაცვას სახელმწიფოს მხრიდან გაუმართლებელი ჩარევისაგან. ამასთან, წინამდებარე მოსაზრებაში ვრცლად განხილული, სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შექმნის განმაპირობებელი ისტორიული რეალობა და კონტექსტი, ასევე საერთაშორისო სტანდარტებითა და ადგილობრივი კანონმდებლობით განსაზღვრული ინსტიტუციური დამოუკიდებლობის გარანტიები ცხადყოფს, რომ სახელმწიფო ინსპექტორის ხელმძღვანელის თანამდებობა განსაკუთრებულ კონსტიტუციურ დაცვას საჭიროებს და არ შემოიფარგლება მხოლოდ რიგითი საჯარო მოხელის მიერ საკუთარ უფლებამოსილებათა შეუფერხებლად განხორციელების ზოგადი კონსტიტუციური გარანტიებით.

მოცემულ შემთხვევაში მოსარჩელის, როგორც ინდივიდის უფლებას, შეუფერხებლად, ყოველგვარი ჩარევის გარეშე, განახორციელოს საკუთარი საქმიანობა, იმავდროულად ემატება მისი როგორც სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის საქმიანობის ეფექტურობის ინტერესი. დამატებით, სახელმწიფო ინსპექტორის საქმიანობის სპეციფიკა და ამ საქმიანობის ეფექტურობა განუზრელადაა მიზმი

⁸⁷ საქართველოს საკონსტიტუციოს სასამართლოს 2014 წლის 11 აპრილის N569 გადაწყვეტილება საქმეზე „დავით კანდელაკი, ნატალია დვალი და სხვები საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, პარა. 2.9

⁸⁸ იქვე., პარა. 2.27

ინსტიტუტის მიმართ მაღალი საზოგადოებრივი ნდობის არსებობასთან. შესაბამისად, კონსტიტუციის მიზნებისათვის, მის მიერ საქმიანობის დამოუკიდებლად და შეუფერხებლად განხორციელება და საზოგადოების მხრიდან მისი ასეთად აღქმა განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს.

ყოველივე ზემოაღნიშნული პირდაპირპროპორციულად მიემართება სახელმწიფო ინსპექტორის საქმიანობაში სახელმწიფოს მხრიდან ჩარევისას ამ ჩარევის დასაბუთებისა და გამართლების კონსტიტუციურ სამართლებრივ სტანდარტებსაც. კონსტიტუციურ სარჩელში სადავოდ გამხდარი საკანონმდებლო ცვლილებები ითვალისწინებს მოსარჩელის, როგორც სახელმწიფო ინსპექტორის, თანამდებობიდან ვადამდე ადრე გათავისუფლებას. საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, „მიუხედავად იმისა, საქართველოს კონსტიტუციით პირდაპირ არის თუ არა განსაზღვრული პირის მიერ სახელმწიფო თანამდებობაზე საქმიანობის განხორციელების კონკრეტული ვადა, უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შემთხვევაში, კანონმდებელმა უნდა დაასაბუთოს ის საჯარო ინტერესი, რომელიც უფლების შეზღუდვის აუცილებლობას განაპირობებს.“⁸⁹ ხოლო როდესაც საქმე ეხება იმგვარ თანამდებობას, რომელიც საკუთარი არსისა და ფუნქციების გათვალისწინებით, განსაკუთრებულ კონსტიტუციურ დაცვას ექვემდებარება, ლოგიკურია კონსტიტუციის მოთხოვნა, კანონმდებელს მისი უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტისათვის განსაკუთრებული ლეგიტიმური ინტერესი ჰქონდეს, თავად საკონსტიტუციო სასამართლომ კი უფლებაში ამგვარი ჩარევა მკაცრი კონსტიტუციური სტანდარტების გამოყენებით შეაფასოს.⁹⁰ („სტაბილურობა, სახელმწიფო თანამდებობის პირების საქმიანობის დამოუკიდებლობის აუცილებელი პირობაა, ხოლო უფლებამოსილების განსაზღვრული ან განუსაზღვრელი ვადით განხორციელება, საქმიანობის სტაბილურობისა და დამოუკიდებლობის ერთ-ერთი არსებითი კომპონენტია. ... ასეთ შემთხვევაში უფლებამოსილების ვადის ბოლომდე თანამდებობაზე ყოფნას განსაკუთრებული კონსტიტუციურ-სამართლებრივი მნიშვნელობა ენიჭება. სახელმწიფო თანამდებობის პირის განთავისუფლება კონსტიტუციით დადგენილი უფლებამოსილების ვადის გასვლამდე მკაცრი კონსტიტუციურ-სამართლებრივი სტანდარტით უნდა შემოწმდეს კონსტიტუციის იმ ნორმებთან კავშირში, რომლებიც უფლებამოსილების ვადას და ფარგლებს განსაზღვრავს.“)

კანონის განმარტებითი ბარათის თანახმად, საქართველოს პარლამენტი, 2021 წლის 30 დეკემბრის საკანონმდებლო ცვლილებების შემუშავების პროცესში ფაქტობრივად დაეყრდნო სამოქალაქო სექტორის 2018 წლის 14 თებერვლის შეფასებას, რომლის თანახმადაც, „გამოძიების და ინფორმაციის დამუშავების კანონიერების პროაქტიულად კონტროლი ერთმანეთთან თავსებადი ფუნქციები არ არის და აღნიშნული ორი კომპეტენციის ერთი უწყების ქვეშ მოქცევამ შესაძლოა საფრთხე შეუქმნას პერსონალური მონაცემების დაცვის მექანიზმის დამოუკიდებლობას, გააჩინოს ინტერესთა კონფლიქტი უწყების შიგნით და დაუკარგოს ნდობა ამ სამსახურის საქმიანობას.“⁹¹ არასამთავრობო ორგანიზაციების აღნიშნულ შეფასებაში ამ საკითხზე რეკომენდაციის სახით მითითებულია საგამოძიებო მექანიზმის ცალკე უწყების სახით შექმნა, „მოქნილი და მცირე ბიუროკრატიული აპარატით“⁹² შესაბამისად, კანონმდებელმა სადავოდ გამხდარი საკანონმდებლო ცვლილებების ფაქტობრივად ერთადერთ ლეგიტიმურ მიზნად ინსპექტორის მიერ საკუთარ უფლებამოსილებათა განხორციელებისას ინტერესთა კონფლიქტის შესაძლო რისკები დაასახელა.

ამავეს მოწმობს თავად საკანონმდებლო ცვლილებების შინაარსიც. კერძოდ, სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის ორ განცალკევებულ ინსტიტუციადაც დაყოფა ფაქტობრივად მხოლოდ ინტერესთა კონფლიქტის შესაძლო რისკებს დაუკავშირდა და სხვა არსებითი ცვლილება მანდატსა და უფლებამოსილებებთან დაკავშირებით არ განხორციელებულა, მიუხედავად იმისა, რომ არასამთავრობო სექტორი ამ საკითხებზე ყურადღებას მანამდეც და პარლამენტის მიერ მითითებულ შეფასების დოკუმენტშიც მიუთითებდა. ასევე არ შეცვლილა ახლად შექმნილი ინსტიტუტების ხელმძღვანელების საკვალიფიკაციო მოთხოვნები, რასაც

⁸⁹ იქვე, პარა. 2.29

⁹⁰ იქვე, პარა. 2.31

⁹¹ სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შექმნასთან დაკავშირებით კოალიციის შეფასება, 14 თებ, 2018, ხელმისაწვდომია: <https://osgf.ge/%E1%83%A1%E1%83%90%E1%83%AE%E1%83%94%E1%83%9A%E1%83%9B%E1%83%AC%E1%83%98%E1%83%A4%E1%83%9D-%E1%83%98%E1%83%9C%E1%83%A1%E1%83%9F%E1%83%94%E1%83%A5%E1%83%A2%E1%83%9D%E1%83%A0%E1%83%98%E1%83%A1-%E1%83%A1/>

⁹² იქვე.

ობიექტურად შესაძლოა დღის წესრიგში დაეყენებინა მოქმედი ხელმძღვანელობის გადასინჯვის საკითხი (აღნიშნული დაშვება, ცხადია, არ გულისხმობს, რომ ასეთი ცვლილება იმთავითვე გამართლებული იქნებოდა კონსტიტუციურ-სამართლებრივი თვალსაზრისით).

განსაკუთრებით საგულისხმოა, რომ ინტერესთა კონფლიქტის შესაძლო საფრთხეებზე მითითება, არასამთავრობო სექტორის მხრიდან, ჯერ კიდევ იმ პერიოდში ხდებოდა, როდესაც „სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი მიღებული არ იყო.⁹³ ეს იმთავითვე ცნობილი იყო საქართველოს პარლამენტისთვისაც, თუმცა ორი განსხვავებული მექანიზმის თანაარსებობა იმ პერიოდისათვის კანონმდებელთა მხრიდან ფინანსური სახსრების დაზოგვით აიხსნა⁹⁴ და კანონმდებელთა მხრიდან არ ყოფილა წარმოდგენილი არანაირი სამართლებრივი დასაბუთება, თუ რატომ არ იქნა გათვალისწინებული ეს საკითხი კანონის თავდაპირველი რედაქციით მიღებისას. შესაბამისად, საკანონმდებლო ორგანოსათვის იმთავითვე ცნობილი იყო იმ რისკების თაობაზე, რომლებსაც ბოლო საკანონმდებლო ცვლილებები და მოსარჩელის თანამდებობიდან ვადაზე ადრე გათავისუფლება დაეფუძნა. გარდა ამისა, სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის რეალური საქმიანობის შეფასებამ, ნათლად აჩვენა, რომ პერსონალურ მონაცემთა დაცვისა და საგამოძიებო ფუნქციების თავსებადობის კუთხით პრაქტიკაში ხარვეზი არ გამოვლენილა. სახელმწიფო ინსპექტორის მიერ მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, კანონის მიღების დღიდან სამსახურის სამართალდამცავ ორგანოებზე ზედამხედველობის დეპარტამენტის მიერ საგამოძიებო დეპარტამენტის შემოწმება ერთხელაც არ განხორციელებულა, რადგან სამართალდამცავ ორგანოებზე ზედამხედველობის დეპარტამენტს არ მიუღია ინფორმაცია ან მონაცემთა სუბიექტის შეტყობინება/განცხადება პერსონალურ მონაცემთა დამუშავების კანონიერების შემოწმებაზე.⁹⁵ ყოველივე ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, საქართველოს პარლამენტის მხოლოდ თეორიული მითითებები სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის უფლებამოსილებებს შორის შეუთავსებლობასა და ინტერესთა კონფლიქტის შემთხვევებზე, არ უნდა ჩაითვალოს იმ ლეგიტიმურ საჯარო ინტერესად, რომელიც გაამართლებდა მოქმედი სახელმწიფო ინსპექტორის თანამდებობიდან ვადამდე ადრე გათავისუფლებას.

ცხადია, სახელმწიფო ორგანოთა გამართული ფუნქციონირება და ინტერესთა კონფლიქტის შესაძლო რისკების გამორიცხვა, შესაძლებელია, ზოგადად, მნიშვნელოვან ლეგიტიმურ საჯარო მიზნად ჩაითვალოს, თუმცა არა ამ შემთხვევაში და არა საქმის არსებული გარემოებების გათვალისწინებით.

როგორც უკვე აღინიშნა, დამოუკიდებელ საგამოძიებო მექანიზმთან მიმართებით, კონკრეტული მოდელის ფორმირება ეროვნული კანონმდებლობის დონეზე ხდება, ამ პროცესში სახელმწიფოები ფართო დისკრეციით სარგებლობენ და პრაქტიკა ამ მიმართულებით ერთგვაროვანი ნამდვილად არ არის. შესაბამისად, შეუძლებელია საკონსტიტუციო სასამართლომ შეაფასოს თავად მოდელის შერჩევის საკითხი და ამ პროცესში სახელმწიფოს დისკრეციის ფარგლები. თუმცა სახელმწიფოები იმავდროულად შეზღუდულნი არიან ადამიანის უფლებათა დაცვის საერთაშორისო სტანდარტებით და იმ ძირითადი სახელმძღვანელო პრინციპებით, რომლებიც ამგვარი ინსტიტუტების შექმნისა და დამოუკიდებლად და ეფექტურად ფუნქციონირების საკითხებს განსაზღვრავს. ამასთანავე, სახელმწიფოს დისკრეცია განსხვავებულია მაშინ, როდესაც ის ჯერ არარსებულ ინსტიტუტს ქმნის ქვეყანაში იმ მომენტისაგან, როდესაც რეორგანიზებას უკეთებს უკვე შექმნილ ინსტიტუტს, რომელიც დამოუკიდებლობის მნიშვნელოვანი გარანტიებითა და მაღალი საზოგადოებრივი ნდობით სარგებლობს და კონკრეტული ძირითადი უფლებების ეფექტურად დაცვას ემსახურება. ამ უკანასკნელ შემთხვევაში, სახელმწიფოს მიხედულების ფარგლების ფარგლებს არამხოლოდ საერთაშორისო სტანდარტები, არამედ კონსტიტუციაც განსაზღვრავს. საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ კონსტიტუციის 25-ე მუხლით დადგენილი უფლებრივი გარანტიების განმარტება კი ასეთ დროს კანონმდებელს განსაკუთრებული ლეგიტიმური ინტერესის ქონას სთხოვს, რომელიც მოცემულ შემთხვევაში დაცული არ არის.

იმ შემთხვევაშიც, თუკი საქართველოს პარლამენტის მიერ ინტერესთა კონფლიქტის რისკებზე მითითება

⁹³ ინტერესთა კონფლიქტი და საფრთხეები - რა იცვლება სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შექმნით, 7 თებერვალი, 2018, ხელმისაწვდომია: <https://fortuna.ge/fortuna/post/interesta-konflikti-da-saftrkheebi-ra-icvleba-sakhelmwifo-inspektoris-samsakhuris-shegmnit>

⁹⁴ იქვე.

⁹⁵ „დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმი საქართველოში - მიღწევები და არსებული გამოწვევები“, 2021, გვ. 26

საკონსტიტუციო სასამართლოს მხრიდან ღირებულ ლეგიტიმურ საჯარო მიზნად ჩაითვლება, სადავოდ გამხდარი საკანონმდებლო მოწესრიგება ამ შემთხვევაშიც ვერ აკმაყოფილებს თანაზომიერების ტესტის მოთხოვნებს.

სახელმწიფო ინსპექტორის თანამდებობიდან გათავისუფლება, იმ პირობებში, როდესაც თვისობრივად არ იცვლება ახალი უწყებების მანდატისა და უფლებამოსილებათა მოცულობა, ისევე როგორც მათი ხელმძღვანელების არჩევის წესი და მათთვის დადგენილი დადგენილი საკვალიფიკაციო მოთხოვნები, ვერ ჩაითვლება უფლების შეზღუდვის აუცილებელ, ყველაზე ნაკლებად მზლუდავ საშუალებად. არსებული ცვლილებების ანალიზი არ იძლევა იმის დასკვნის შესაძლებლობას, რომ შეუძლებელი იყო მოქმედი სახელმწიფო ინსპექტორის დაქვემდებარებაში რომელიმე ერთი უწყების დატოვება და შესაბამისად, არ გამოირიცხება მოსარჩელის მიერ საკუთარი უფლებამოსილებების ნაწილის მაინც სრულფასოვნად განხორციელების შესაძლებლობა.

არსებული მოწესრიგება ასევე ვერ აკმაყოფილებს ვიწრო გაგებით პროპორციულობის კრიტერიუმსაც რომლის მოთხოვნაა, „უფლების შეზღუდვისას კანონმდებელმა დაადგინოს სამართლიანი ბალანსი შეზღუდულ და დაცულ ინტერესებს შორის“.⁹⁶

მოცემულ შემთხვევაში, სახეზეა, ერთი მხრივ, სახელმწიფო ინსპექტორის, როგორც თანამდებობის პირების საქმიანობაში ჩაურევლობისა და მისი უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტისაგან დაცვის ინტერესი, ხოლო მეორე მხრივ, როგორც ამაზე პარლამენტი მიუთითებს, ინტერესთა კონფლიქტის რისკების თავიდან აცილებისა და ადამიანის უფლებათა დაცვის ინტერესი. დამატებით უნდა აღინიშნოს, რომ, მოცემულ შემთხვევაში, მოსარჩელის ინდივიდუალური ინტერესი პირდაპირ კავშირშია სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის, როგორც ინსტიტუციის, დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფისა და საზოგადოებრივი ნდობის შენარჩუნების საჯარო ინტერესთან.

როგორც საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკა მოწმობს, საქართველოს პარლამენტის მიერ შემოთავაზებული დასაბუთება, უკეთეს ინსტიტუციურ მოწყობასა და მოდელზე, ვერ იქნება საკმარისი საფუძველი მოქმედი სახელმწიფო ინსპექტორისათვის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტისათვის. აქ მოსარჩელის, როგორც ინდივიდის ინტერესს, ემატება საჯარო ინტერესები ინსტიტუციების ეფექტურად, შეუფერხებლად, დამოუკიდებლად ფუნქციონირების თაობაზე. „კანონმდებლის ამგვარი გადაწყვეტილება შეიძლება მხოლოდ მნიშვნელოვანი საჯარო ინტერესის არსებობის დროს იყოს გამართლებული, მაშინ, როდესაც აღნიშნულ თანამდებობის პირთა უფლებამოსილების ვადაზე ადრე შეწყვეტა შესაბამისი ლეგიტიმური მიზნის მიღწევის აუცილებელ, ეფექტურ და ნაკლებად მზლუდავ საშუალებას წარმოადგენს. წინააღმდეგ შემთხვევაში, ამან შეიძლება მიიღოს პერმანენტული, შეუქცევადი ხასიათი, რაც არა მხოლოდ პირთა თანამდებობაზე გარკვეული ვადით განწესებას დაუკარგავს აზრს, არამედ ეჭვქვეშ დააყენებს ამ ორგანოთა ინსტიტუციურ დამოუკიდებლობას.“⁹⁷ „განსაკუთრებულ შემთხვევას ექნება ადგილი, როდესაც მოქმედი ნორმები იმდენად ხარვეზიანია, რომ ამა თუ იმ სახელმწიფო თანამდებობის მიზანს და დანიშნულებას ეწინააღმდეგება და მათი შეცვლა გადაუდებელ აუცილებლობას წარმოადგენს“⁹⁸ მოცემულ შემთხვევაში კი კანონმდებელი ნამდვილად ვერ მიუთითებს იმგვარ ლეგიტიმურ საჯარო ინტერესებზე, რომელთა გამოც სახელმწიფო ინსპექტორის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტა „გადაუდებელ აუცილებლობას“ წარმოადგენს.

ბოლოს, აუცილებლად უნდა იქნას გაზიარებული მოსარჩელის არგუმენტაცია იმ ნაწილში, რომელშიც საუბარია „მსუსხავ ეფექტზე“ ახლადშექმნილი უწყებების ხელმძღვანელების მიმართ. კერძოდ, მოსარჩელის არგუმენტაციის თანახმად, „კონსტიტუციის 25-ე მუხლით გარანტირებულ უფლებაში ჩარევის ამგვარი პრეცედენტი იწვევს „მსუსხავ ეფექტს“ პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურისა და სპეციალური საგამომიებო სამსახურის მომავალ უფროსებზე - ადმსრულებელი ხელისუფლებისათვის მიუღებელი ღონისძიების გამოყენების შემთხვევაში, საპარლამენტო უმრავლესობა, რომელიც ადმსრულებელ ხელისუფლებასთან ერთ პოლიტიკურ გუნდს ქმნის, მარტივი საკანონმდებლო

⁹⁶ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2017 წლის 17 ოქტომბრის №3/4/550 გადაწყვეტილება საქმეზე

„საქართველოს მოქალაქე ნოდარ დვალი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, 2-43

⁹⁷ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 11 აპრილის №569 გადაწყვეტილება საქმეზე „დავით კანდელაკი, ნატალია დვალი და სხვები საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, პარა. 2.54

⁹⁸ იქვე, პარა. 2.54

პროცედურის გზით ნებისმიერ დროს შეძლებს ამ ორი დამოუკიდებელი ინსტიტუტების გაუქმებასაც, რაც საბოლოოდ უარყოფით გავლენას მოახდენს წამების, არაადამიანური და დამამცირებელი მოპყრობის დანაშაულების დამოუკიდებელ და მიუკერძოებელ გამოძიებაზე, ისევე როგორც ფარული საგამომიებო მოქმედებების გარე კონტროლზე და პერსონალური მონაცემების დამუშავების კანონიერების კონტროლზე.⁹⁹

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, „სოციალური სამართლიანობის ცენტრი“ თვლის, რომ სადავო ნორმები ვერ აკმაყოფილებს საქართველოს კონსტიტუციით დადგენილი კონსტიტუციურ-სამართლებრივი წესრიგისა და ადამიანის ძირითად უფლებათა დაცვის მოთხოვნებს და არაკონსტიტუციურად უნდა იქნეს ცნობილი საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლის პირველ პუნქტთან მიმართებით.

⁹⁹ N1673 კონსტიტუციური სარჩელი - „ლონდა თოლორაია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

IV.თანდართული დოკუმენტების სია

ა. დოკუმენტები, რომლებიც სასურველია ერთვოდეს მოსაზრებას (გთხოვთ, მონიშნოთ შესაბამისი უჯრა)

1. სადავო ნორმატიული აქტის ტექსტი.



2. „სასამართლოს მეგობრის“ მოსაზრების ელექტრონული ვერსია.



ბ. სხვა დოკუმენტები:

1.

2.

მოსაზრების ავტორის ხელმოწერა:

თარიღი: