უხილავი ძალაუფლების პოლიტიკა

სამართალდამცავი სისტემის ანალიზი

ადამიანის უფლებების სწავლებისა
და მონიტორინგის ცენტრი

EMC

Humans Rights Education
and Monitoring Center

2015

უხილავი ძალაუფლების პოლიტიკა

(საქართველოს სამართალდამცავი სისტემის ანალიზი)

წინამდებარე კვლევა გამოცემულია ფონდ „ღია საზოგადოება - საქართველოს“ ფინანსური მხარდაჭერით. ავტორების მიერ კვლევაში გამოთქმული მოსაზრება შესაძლოა არ გამოხატავდეს ფონდის პოზიციას. შესაბამისად, ფონდი არ არის პასუხისმგებელი მასალის შინაარსზე.

კვლევის ავტორები: გურამ იმნაძე, გიორგი კეკენაძე
კვლევაზე პასუხისმგებელი: სოფო ვერძეული
ექსპერტი: ჯეიმს ჰამილტონი
რედაქტორი: ლაშა ქავთარაძე
თარჯიმანი: რუსუდან ძიგრაშვილი
დიზაინერი: ბექა წიქარიშვილი

ადამიანის უფლებების სწავლების და მონიტორინგის ცენტრი (EMC)
მისამართი: შანიძის ქუჩა #3, 0179, თბილისი, საქართველო
ტელ: (+995) 223 15 58
ელ. ფოსტა: humanrightsemc@gmail.com
www.emc.org.ge
Facebook: www.facebook.com/RIGHTSEMC
ტირაჟი: 250

ISBN 978-9941-0-7834-7
აკრძალულია დოკუმენტში მოყვანილი მასალების გადაბეჭდვა, გამრავლება ან გავრცელება კომერციული მიზნით, ცენტრის წერილობითი ნებართვის გარეშე.

სარჩევი

ნაწილი 1. კვლევის შესახებ

თავი 1. შესავალი 1

თავი 2. მეთოდოლოგია 3

თავი 3. ძირითადი მიგნებები 5

ნაწილი 2. ინსტიტუციური და ფუნქციური დამოუკიდებლობა და პოლიტიკური ნეიტრალიტეტი

თავი 1. შესავალი 10

თავი 2. პროკურატურა 10

თავი 3. შინაგან საქმეთა სამინისტრო 16

თავი 4. დასკვნები და რეკომენდაციები 19

ნაწილი 3. ძალაუფლების კონცენტრაცია შინაგან საქმეთა სამინისტროში

თავი 1. ისტორიული კონტექსტი 23

თავი 2. ფუნქციები და მათი განმახორციელებელი უწყებები 25

თავი 3. ორგანოებს შორის კომპეტენციების გამიჯვნა 26

თავი 4. უშიშროების სამსახურები 27

თავი 5. საგამოძიებო ფუნქციები 33

თავი 6. პრევენციული ფუნქციების სისტემა 36

თავი 7. სამინისტროს სხვა მნიშვნელოვანი ფუნქციები 38

თავი 8. დასკვნები და რეკომენდაციები 40

ნაწილი 4. პრევენციული საპოლიციო ფუნქციები

თავი 1. შესავალი 42

თავი 2. დანაშაულის პრევენციის სისტემა საქართველოში 43

თავი 3. პრევენცია და სისხლის სამართლის მართლმსაჯულება 44

თავი 4. გადახვევა თავისუფლების სასარგებლოდ მოქმედი პრეზუმფციიდან 47

თავი 5. მოქალაქეთა დაცვის მექანიზმები 48

თავი 6. დასკვნები და რეკომენდაციები 49

ნაწილი 5. საგამოძიებო სისტემა

თავი 1. შესავალი 51

თავი 2. გამოძიების დაწყება 51

თავი 3. გამოძიებაზე საპროცესო ზედამხედველობა 53

თავი 4. საგამოძიებო ორგანოების სისტემა და საგამოძიებო ქვემდებარეობა 55

თავი 5. დასკვნები და რეკომენდაციები 60

ნაწილი 6. სამართალდამცავი ორგანოების პასუხისმგებლობის სისტემა

თავი 1. დისციპლინური პასუხისმგებლობა 61

თავი 2. სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობა 69

თავი 3. დასკვნები და რეკომენდაციები 72

ნაწილი 7. ანგარიშვალდებულება

თავი 1. პროკურატურა 75

თავი 2. შინაგან საქმეთა სამინისტრო 76

თავი 3. დასკვნები და რეკომენდაციები 77

ნაწილი 1. კვლევის შესახებ

თავი 1. შესავალი

ქვეყნის სამართალდამცავი სისტემა, მისი მოწყობისა და მუშაობის წესები მნიშვნელოვანი ინდიკატორია არსებული მმართველობის დემოკრატიულობის ხარისხის შეფასებისას. სწორედ ამ ორგანოების მუშაობის პრინციპებში, მოქალაქეებთან და კონკრეტულ ფაქტებთან დამოკიდებულებაში ვლინდება მთლიანად მმართველობის ფორმები, სახელმწიფოს ღირებულებითი ჩარჩო და მისი პრიორიტეტები.

ბოლო წლებში გატარებული არაერთი მნიშვნელოვანი რეფორმის მიუხედავად, ამ დრომდე ვერ მოხერხდა ინსტიტუციურ დონეზე გამყარებული, ეფექტური, დამოუკიდებელი და მაღალი ლეგიტიმაციისა და ნდობის მქონე სამართალდამცავი სისტემის შექმნა. სხვადასხვა დროს, პოლიტიკური შინაარსის შეკრება-მანიფესტაციების წინააღმდეგ გამოყენებული პოლიციური ძალები[1], ადმინისტრაციული პატიმრობის გამოყენების პრაქტიკა[2] ფარული თვალთვალისა და მიყურადების უკანონო ფაქტები, სამართლადამცავების მიერ სავარაუდოდ ჩადენილი დანაშაულების არაეფექტური გამოძიების სისტემური პრობლემები[3], ე.წ "ოდეერების" ჩანერგვის პრაქტიკის[4] გაგრძელება ქმნის განცდას, რომ სამართალდამცავი სისტემის ორი ყველაზე მძლავრი უწყება - პოლიცია და პროკურატურა - პოლიტიკური პროცესების განუყოფელი ნაწილია; საპოლიციო სისტემას ეფუძნება და აკონტროლებს პოლიტიკური ვითარების სტაბილურობას ქვეყანაში; მმართველი პოლიტიკური ძალა კი, რომელიც ძალაუფლების განმტკიცებას ცდილობს, თავის მხრივ, მარტივად პოულობს დასაყრდენს პოლიციაში.

იმ პირობებში, როდესაც არ არსებობს დემოკრატიული მმართველობისა და სამართალდამცავ ორგანოებში პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის განგრძობადი გამოცდილება, პოლიტიკურ ხელისუფლებასა და ადმინისტრაციული მმართველობის რგოლებს შორის, პოლიტიკურ იდეოლოგიასა და მიზნებზე დაფუძნებული თანამშრომლობის ჩამოყალიბება მარტივდება. ამ პირობებში, იქმნება საფრთხე, რომ სამართალდამცავი სისტემა, შესაძლოა, ხელისუფლებაში მყოფი, არჩევნებში გამარჯვებული ძალის პოლიტიკური ბრძოლის იარაღად იქცეს ოპოზიციური, "ანტი-სამთავრობო" და სხვა აქტიური, რეაქციული ჯგუფების წინააღმდეგ.

ცხადია, სამართალდამცავი სისტემის პოლიტიკურ პროცესებში მონაწილეობა მხოლოდ ინსტიტუციურ პრობლემას არ წარმოადგენს. თუმცა, უდავოა, რომ მსგავსი საფრთხეების რეალურობას დიდწილად სწორედ სისტემური პრობლემების ერთგვარი ჯაჭვი განაპირობებს.

სამართალდამცავი სისტემის პოლიტიზირების საფრთხეები, უმეტესწილად, ისეთ ინსტიტუციურ საკითხებს უკავშირდება როგორიცაა:

● სისტემის ცენტრალიზაციის მაღალი და ინდივიდუალური სამსახურების ფუნქციური ავტონომიურობის დაბალი ხარისხი;

● მმართველობის გაუმჭვირვალე ფორმების მიღმა ჭარბი ძალაუფლების კონცენტრაცია;

---

1 - მანიფესტაციების წინააღმდეგ გამოყენებული პოლიციური ძალის შესახებ აღნიშნულია გაეროს ადამიანის უფლებათა კომიტეტის დასკვნაში საქართველოს რიგით მე-4 პერიოდულ ანგარიშთან დაკავშირებით, ივლისი, 2014 წელი

2 - Administrative Error – Georgia's Flawed System for Administrative Detention", Human Rights Watch, 2012. http://www.hrw.org/reports/2012/01/04/administrative-error-0; განახლებულია 25.05.2015

3 - "შინაგან საქმეთა სამინისტროს 2013 წლის მუშაობის შეფასება", არასამთავრობო ორგანიზაციების ერთობლივი ანგარიში. იხ: http://bit.ly/1BM8U3c; განახლებულია 25.05.2015

4 - ოფიცრები უშიშროების საკითხებში („ოდეერები") – არსებული მანკიერი პრაქტიკა; საერთაშორისო გამჭირვალობა-საქართველო, 2014წ. იხ: http://transparency.ge/en/node/4682; განახლებულია 25.05.2015

● დემოკრატიული და ეფექტური ანგარიშვალდებულების სისტემის არქონა;

● არაეფექტური და გაუმართავი პასუხისმგებლობის ფორმები;

● ხარვეზიანი საგამოძიებო და საპოლიციო ფუნქციები;

ამასთან, ნათელია, რომ პოლიციის ან თუნდაც პროკურატურის სისტემური ხარვეზები იზოლირებულად არ არსებობს და ის სისხლის სამართლის მართლმსაჯულების ერთიანი კონტექსტის ნაწილია. ამდენად, აქტუალური და კრიტიკული გამოწვევების სრულფასოვნად გააზრება, სწორედ ერთიანი სურათის არსებობის პირობებშია შესაძლებელი. ამიტომაც, სისტემურად უნდა გავიაზროთ არამხოლოდ პოლიციისა და მისი ინდივიდუალური სამსახურების ინსტიტუციური მოწყობისა და ფუნქციონირების საკითხები, არამედ სხვა საგამოძიებო ორგანოებისა და პროკურატურის სამსახურების საკითხიც. ასევე, პენიტენციური უწყება იმ ნაწილში, რაც ზემოაღნიშნულ საკითხებს უკავშირდება.

სწორედ სისტემური ანალიზის საჭიროებამ განაპირობა წარმოდგენილი კვლევა, რომელიც მოიცავს შემდეგ უწყებებსა და თემატურ ჯგუფებს:

კვლევაში განხილული თემები:

1. ინსტიტუციური დამოუკიდებლობა და პოლიტიკური ნეიტრალიტეტი;
2. ძალაუფლების კონცენტრაცია;
3. პრევენციული საპოლიციო ფუნქციები;
4. საგამოძიებო სისტემა;
5. სამართალდამცავი ორგანოების პასუხისმგებლობის და ანგარიშვალდებულების სისტემა.

კვლევის მიზნებისთვის, ტერმინში „სამართალდამცავი სისტემა" იგულისხმება შემდეგი უწყებები:

1. შინაგან საქმეთა სამინისტრო და მასში შემავალი ინდივიდუალური სამსახურები;
2. პროკურატურა და მისი სტრუქტურული დანაყოფები;
3. გამოძიების უფლებამოსილების მქონე ორგანოები;
4. სასჯელაღსრულების სისტემა.

კვლევის აქტუალურობა განპირობებულია რამდენიმე ფაქტორით. მათ შორის, ადგილობრივი ორგანიზაციების შეფასებებით, რომელიც ადასტურებს სისტემური პრობლემების არსებობას სამართალდამცავ სექტორში[5]. სახალხო დამცველის სპეციალური და საპარლამენტო ანგარიშები[6] , თომას ჰამერბერგის სპეციალური ანგარიში და რეკომენდაციები და სხვა საერთაშორისო ექსპერტების რეკომენდაციები[7] საქართველოს მიმართ.

2014 წლის ბოლოს, პრემიერ-მინისტრის მიერ დაანონსებული შსს-ისა და პროკურატურის რეფორმის დაწყება, ასევე ადასტურებს მოცემული საკითხების აქტუალურობას პოლიტიკური მმართველობის დონესა და პოლიტიკურ დღის წესრიგში.

გარდა ამისა, სისხლის სამართლის მართლმსაჯულებისა და სამართალდამცავი სისტემის რეფორმები წარმოადგენს საქართველოსა და ევროკავშირის ურთიერთობის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ასპექტს, რაც ასევე გათვალისწინებულია ასოცირების დღის წესრიგში[8].

5 - "შინაგან საქმეთა სამინისტროს 2013 წლის მუშაობის შეფასება", არასამთავრობო ორგანიზაციების ერთობლივი ანგარიში. გვ.3.

6 - საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ, 2012-2013 წლის ანგარიშები; იხ: http://www.ombudsman.ge/uploads/other/0/86.pdf ; განახლებულია 25.05.2015.

7 - GEORGIA IN TRANSITION Report on the human rights dimension: background, steps taken and remaining challenges, 2013,http://eeas.europa.eu/delegations/georgia/documents/virtual_library/cooperation_sectors/georgia_in_transition-hammarberg.pdf ; განახლებულია 14.05.2015

8 - საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების დღის წესრიგი, პრიორიტეტები. 2.3.

თავი 2. მეთოდოლოგია

წარმოდგენილი კვლევა შეეხება სამართალდამცავი სისტემის ინსტიტუციური მოწყობისა და ფუნქციონირების ანალიზს, სადაც ყურადღება გამახვილებულია სისტემაში კონცენტრირებული ძალაუფლების ხარისხსა და აღნიშნული ძალაუფლების დაბალანსების მექანიზმებზე, კონკრეტული ორგანოების კომპეტენციის მოცულობასა და უფლებამოსილების შესაძლო პოლიტიკური თუ სხვა არასამართლებრივი მოტივებით გამოყენების არსებულ საფრთხეებზე. აგრეთვე, ისეთ ინსტიტუტებზე, როგორიცაა გამოძიება, საპოლიციო საქმიანობა და სხვ. ზემოაღნიშნული საკითხების ანალიზისთვის, კვლევის მეთოდოლოგია ემყარება შემდეგ ინსტრუმენტებს:

• არსებული კვლევების მეორადი ანალიზი;

• საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვა/ანალიზი;

• საერთაშორისო სტანდარტებისა და საუკეთესო გამოცდილების შესწავლა;

• აკადემიური მასალის შესწავლა/გაანალიზება;

• ნორმატიული ჩარჩოს ანალიზი;

• სამუშაო შეხვედრები

არსებული კვლევების მეორადი ანალიზი

კვლევის ამ მეთოდით შესაძლებელი გახდა წარსულში არსებული ვითარების გაანალიზება და მისი დღევანდელ კონტექსტში გააზრება. საკითხების სისტემურად დანახვისთვის მნიშვნელოვანია, დღეს არსებული სისტემური ხარვეზებისა თუ ნაკლოვანებების ისტორიული სათავეების იდენტიფიცირება, რისთვისაც უკვე არსებული კვლევების მეორადი ანალიზი მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტია. ამ კუთხით, კვლევის ჯგუფმა შეისწავლა საერთაშორისო და ადგილობრივი ექსპერტების/ორგანიზაციების მიერ მომზადებული დოკუმენტები, სახალხო დამცველის ანგარიშები, საქართველოსთვის მიცემული რეკომენდაციები და სხვ.

საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვა

კვლევის ჯგუფმა შესაბამისი საჯარო ინფორმაცია გამოითხოვა შინაგან საქმეთა, იუსტიციის, სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროებიდან, პროკურატურიდან, საერთო სასამართლოებიდან და სხვა საჯარო დაწესებულებებიდან. გამოთხოვილი ინფორმაციის შესწავლის მიზანი იყო როგორც კონკრეტული სამართალდამცავი ორგანოების მოწყობის, მათში დასაქმებულ თანამშრომელთა რაოდენობისა და სხვა საკითხების დადგენა, ისე ზოგადი ინსტიტუციური სურათის ჩამოყალიბება ამა თუ იმ სამსახურსა და მისი მუშაობის პრინციპებზე.

საუკეთესო საერთაშორისო სტანდარტები და გამოცდილება

კვლევაში იდენტიფიცირებული ცალკეული პრობლემური საკითხები და მათზე გაცემული რეკომენდაციები ემყარება შედარებით ანალიზს, რომელიც წარმოდგენილ დოკუმენტზე მუშაობის პარალელურად მიმდინარეობდა.

კვლევის ავტორების მიერ, არსებული სისტემის უკეთესად აღქმისა და შეფასების მიზნით, დამუშავდა სხვადასხვა სახელმწიფოს სამართალდამცავი სისტემების მოდელები, მათ შესახებ გამოთქმული კრიტიკა და პოზიტიური შეფასებები, ასევე სხვა სახელმწიფოების გამოცდილებები სამართალდამცავი ორგანოების რეფორმირების პროცესში.

კონკრეტულ სახელმწიფოთა შერჩევის კრიტერიუმად ძირითადად გამოყენებული იყო სისხლის სამართლის მართლმსაჯულების სისტემის თავისებურებები, ქვეყანაში არსებული კონსტიტუციურ-სამართლებრივი

სისტემა და სახელმწიფო მოწყობის მოდელები. ამდენად, კვლევის ჯგუფმა შეისწავლა არაერთი ქვეყნის სამართალდამცავი სისტემის მოდელი, რომელიც თვისობრივად განსხვავდება, ან ემსგავსება საქართველოს სამართლებრივ სისტემას.

აკადემიური მასალის შესწავლა / გაანალიზება

საკითხის თეორიული დამუშავებისა და პრობლემების უკეთ გააზრების მიზნით, კვლევის ჯგუფმა მოიძია და გააანალიზა სამართალდამცავი სისტემის მოწყობის, კონკრეტული ორგანოების როლისა და მანდატის, მათი ოპერირებისა და სხვა რელევანტურ საკითხებზე შექმნილი აკადემიური ნაშრომები.

ნორმატიული ჩარჩოს ანალიზი

დამოუკიდებლობის, ანგარიშვალდებულებისა და გამჭვირვალობის შუქზე კვლევის ავტორებმა შეისწავლეს საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე რეგულაციები, რომლებიც განსაზღვრავს სამართალდამცავი ორგანოების შექმნისა და ფუნქციონირების წესებს. სამართლებრივი რეჟიმი განხილულია რეტროსპექტულად, რაც გულისხმობს მოქმედი და მანამდე არსებული სისტემების შედარებასა და გააზრებას. ამ პროცესში საკანონმდებლო აქტები შესწავლილია როგორც არსებული, ისე ძველი რედაქციებით. აგრეთვე გაანალიზებულია სხვადასხვა დროს მოქმედი სტრატეგიები, პოლიტიკის დოკუმენტები, სარეფორმო წინადადებები და ხედვები.

სამუშაო შეხვედრები და ინტერვიუები

სამუშაო შეხვედრები გაიმართა კვლევისთვის აქტუალურ საკითხებზე მომუშავე ორგანიზაციებსა და ექსპერტებთან, რომლებიც ფლობენ კვლევის მიზნებისთვის მნიშვნელოვან ცოდნას და გამოცდილებას. მუშაობის პროცესში გაიმართა არაერთი ინდივიდუალური შეხვედრა უსაფრთხოების, პოლიციისა და პროკურატურის თემაზე მომუშავე ექსპერტებთან, სისტემაში დასაქმებულ მოქმედ და ყოფილ თანამშრომლებთან, რომლებიც უშუალოდ იყვნენ ან არიან ჩართულნი სისტემის რეფორმირების პროცესში. სამუშაო შეხვედრებზე დისკუსიის რეჟიმში მიმდინარეობდა სამართალდამცავ სისტემასთან დაკავშირებული აქტუალური საკითხების კრიტიკული ანალიზი, დაგროვილი ინფორმაციისა და ცოდნის გაზიარება. ექსპერტებთან ინდივიდუალური შეხვედრების შედეგად შესაძლებელი გახდა კრიტიკულად დასმულ საკითხებზე შესაბამისი გამოცდილების მქონე პირების პოზიციების და არგუმენტაციის მოსმენა.

დაბრკოლებები კვლევის მიმდინარეობისას

წარმოდგენილ ანგარიშზე მუშაობისას, ძირითად დაბრკოლებას წარმოადგენდა საჯარო დაწესებულებებიდან ინფორმაციის მიღება. როგორც წესი, გამოთხოვილი ინფორმაციის მოწოდება ხდებოდა კანონით დადგენილი ვადის დარღვევით. ხშირად, მოწოდებული ინფორმაცია არ იყო სრულყოფილი, რიგ შემთხვევებში კი, ის არანაირ რელევანტურ ცნობებს არ შეიცავდა და მხოლოდ შაბლონური შინაარსის მქონე იყო.

კვლევის ჯგუფისათვის ასევე მნიშვნელოვანი ხარვეზი აღმოჩნდა რიგი შიდა მარეგულირებელი სამართლებრივი აქტების დახურულობა, იქნება ეს კონკრეტული დეპარტამენტის დებულება თუ რომელიმე ორგანოს, ან ორგანოებს შორის კოოპერაციის წესები. ამ ფონზე კვლევის გუნდს დასჭირდა ადმინისტრაციული და სასამართლო გზების გამოყენება. ამ ეტაპისთვის შინაგან საქმეთა სამინისტროს სამი დეპარტამენტის დებულება უკვე გასაჯაროვდა. თუმცა, უსაფრთხოების ორგანოების დებულებები ამ დრომდე სახელმწიფო საიდუმლოებას წარმოადგენს. ასევე, დახურულია ინფორმაცია, ცალკეულ ორგანოში და მთლიანად შინაგან საქმეთა სამინისტროში დასაქმებულ პირთა რაოდენობის შესახებ. ასეთ პირობებში, კვლევის ჯგუფისთვის კიდევ უფრო რთული იყო კონკრეტული პრობლემების იდენტიფიცირება და შესაბამისად, ზუსტი რეკომენდაციების შემოთავაზება.

თავი 3. ძირითადი მიგნებები

1. ინსტიტუციური და ფუნქციური დამოუკიდებლობა და პოლიტიკური ნეიტრალიტეტი

•სამართალდამცავი ორგანოების (პოლიცია და პროკურატურა) ინსტიტუციური და ფუნქციური დამოუკიდებლობის დაბალი ხარისხი ზრდის მათზე პოლიტიკური ზეგავლენის შესაძლებლობას;

• სამართალდამცავი ორგანოების მკვეთრად იერარქიული და ცენტრალიზებული ბუნება ხელს უწყობს პოლიტიკური გავლენების გავრცელებას მთელს სისტემაზე;

• პროკურატურის ხელმძღვანელის, მთავარი პროკურორის თანამდებობაზე დანიშვნისა და თანამდებობიდან გათავისუფლების პროცედურები ხარვეზიანია:

• დანიშვნის პროცესი მთლიანად აღმასრულებელი ხელისუფლების, კონკრეტულად კი, იუსტიციის მინისტრისა და პრემიერ-მინისტრის ხელშია თავმოყრილი;

• მთავარი პროკურორის შერჩევის პროცესი პოლიტიკურ ხასიათს ატარებს. მთავარი პროკურორი არ შეირჩევა პროფესიული კვალიფიკაციის, გამოცდილებისა და სხვა წინასწარ განსაზღვრული ობიექტური და ნათელი კრიტერიუმების შესაბამისად;

• მთავარი პროკურორის შერჩევა/დანიშვნის საკითხზე გადაწყვეტილების მიღების ერთპიროვნული უფლებამოსილება მმართველი პოლიტიკური გუნდის ხელშია მოქცეული. პროცესზე გავლენას ვერ ახდენენ არასახელისუფლო პოლიტიკური ძალები;

• მთავარი პროკურორის გავლენები ინდივიდუალური პროკურორების საქმიანობაზე მაღალია. ამასთან, პროკურატურის სისტემა მკაცრი იერარქიულობის პრინციპით ხასიათდება, რაც ზრდის მთლიანად სისტემის პოლიტიზირების რისკებს;

• ინდივიდუალური პროკურორები არ სარგებლობენ საკმარისი ფუნქციური დამოუკიდებლობით. ზემდგომი თანამდებობის პირისადმი დაქვემდებარება არის აბსოლუტური ხასიათის;

• შინაგან საქმეთა მინისტრის გავლენები პოლიციის სისტემის საქმიანობაზე ასევე მაღალია. ის უფლებამოსილია, ჩარევა მოახდინოს კონკრეტულ საპოლიციო ღონისძიების განხორციელებაზე. არსებულ მოდელში, შს მინისტრი ნომერ პირველი პოლიციელია;

• სამსახურებრივი ზედამხედველობის ფარგლებში შს მინისტრი, რომელიც პოლიტიკური თანამდებობის პირია, უფლებამოსილია განახორციელოს ინტერვენცია ნებისმიერი რანგის მქონე თანამშრომლის საქმიანობაში და შეცვალოს/გააუქმოს მის მიერ მიღებული გადაწყვეტილება;

• შს სამინისტროს სისტემაში არ არსებობს ძლიერი „შუალედური რგოლი", თანამდებობის პირები, რომლებსაც ექნებათ მაღალი ავტონომია და ფუნქციური დამოუკიდებლობა სისტემის პოლიტიკური ხელმძღვანელობისგან;

• საპოლიციო უფლებამოსილების განმახორციელებელი სამსახურები (დეპარტამენტები) ინსტიტუციურ დაქვემდებარებასთან ერთად, ფუნქციურ დაქვემდებარებაში არიან შს სამინისტროსთან და მის პოლიტიკურ ხელმძღვანელობასთან;

• შს სამინისტროს ცალკეული დეპარტამენტების შეზრდა სამინისტროს ცენტრალურ რგოლთან და ხელმძღვანელობასთან ზრდის ამ ორგანოების საქმიანობაში პოლიტიკური ჩარევის რისკებს, მათ შორის, კონკრეტულ შემთხვევებში საპოლიციო უფლებამოსილებების განხორციელებისას;

• შს სამინისტროს სისტემის დახურული და გაუმჭვირვალე მმართველობის ფორმები, ადამიანური და ტექნიკური რესურსის შესახებ ინფორმაციის კონფიდენციალურობა, ფუნქციების შესახებ რეგულაციების გასაიდუმლოება პრაქტიკულად გამორიცხავს სისტემის საქმიანობის კანონიერების კონტროლს. ეს კი ქმნის საფუძველს სისტემის წარმომადგენელთა მხრიდან უფლებამოსილების არაკეთილსინდისიერად, მათ შორის, პოლიტიკური მიზნებით გამოყენებისთვის;

2. შინაგან საქმეთა სამინისტროში ძალაუფლების კონცენტრაცია

• შინაგან საქმეთა და უშიშროების სამინისტროების გაერთიანებით და შემდგომში უწყებაში გატარებული რეფორმების შედეგად შინაგან საქმეთა სამინისტრო ჩამოყალიბდა ყველაზე დიდი ძალაუფლებისა და რესურსების მქონე სახელმწიფო ორგანოდ, რომლის თანამშრომელთა რაოდენობა 40 000 აღწევს;

• შს სამინისტროში ერთდროულად თავმოყრილია ისეთი ფუნქციები, როგორიცაა: ქვეყნის უშიშროებასა და უსაფრთხოებაზე ზრუნვა, დანაშაულთა გამოძიება, საპოლიციო-პრევენციული ღონისძიებების გატარება და ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობა, საზღვრის დაცვა, დაცვის სამსახურის ფუნქციონირება, აგრეთვე სხვადასხვა სამოქალაქო სერვისების განხორციელება;

• აღნიშნული სამსახურების ერთ სისტემაში თავმოყრა შს სამინისტროს აძლევს წვდომას განუსაზღვრელი რაოდენობის ინფორმაციასა და რესურსებზე;

• სისტემაში შემავალ სხვადასხვა სამსახურებს შორის თანამშრომლობისა და ინფორმაციის გაცვლის წესები კანონის დონეზე ნათლად არ არის მოწესრიგებული;

• მკაფიოდ არ არის განსაზღვრული სამინისტროში შემავალი თითოეული სამსახურის უფლებამოსილება და მანდატი, სახეზეა ორგანოებს შორის კომპეტენციების დუბლირება, რაც არაეფექტურს ხდის მათ მუშაობას და ართულებს გარე კონტროლის განხორციელებას;

• მომსახურების სააგენტო წარმოადგენს ინფორმაციის მნიშვნელოვან წყაროს. ამასთან, სააგენტოს მიერ გაწეული მომსახურების სანაცვლოდ შესული ფინანსები ასევე მნიშვნელოვანი ფინანსური ინსტრუმენტია სამინისტროს ხელში;

• დაცვის პოლიცია არის როგორც მნიშვნელოვანი ადამიანური (სამსახურში ირიცხება 11 000-ზე მეტი პირი), ისე ფინანსური რესურსების წყარო. აღნიშნული რესურსების სათანადოდ გამოყენებაზე კონტროლის მექანიზმები არაეფექტურია;

• უშიშროების სამსახურების საქმიანობის მარეგულირებელი კანონმდებლობის დიდი ნაწილი კონფიდენციალურია. უშიშროების ორგანოების რეალური დანიშნულება, გავლენები, საქმიანობის სფეროები და ფორმები პრაქტიკულად ხელმიუწვდომელია;

• არსებული საჯაროდ ხელმისაწვდომი აქტების მიხედვით უშიშროების სამსახურების უფლებამოსილება მეტად ფართოა: სახელმწიფო უსაფრთხოების საკითხებთან დაკავშირებული ანალიტიკური და სადაზვერვო საქმიანობის გარდა, მათ კომპეტენციაში შედის კონკრეტული სისხლის სამართლის საქმეების გამოძიება, დანაშაულისა და სხვა სამართალდარღვევათა თავიდან აცილების მიზნით პოლიციურ-პრევენციული ღონისძიებების გატარება, რაც გაუმართლებლად აფართოებს სამსახურების უფლებამოსილებას;

• უშიშროების სამსახურების მანდატი და კომპეტენცია ნათლად არ არის განსაზღვრული, შეუძლებელია მათ საქმიანობაზე დაკვირვებაც. ამ ფონზე ძლიერდება ეჭვი, რომ ამ სამსახურების რესურსი შესაძლებელია პოლიტიკური მიზნებისთვის, მმართველი პოლიტიკური ძალის პოლიტიკური სტაბილურობისა და ძალაუფლების შენარჩუნებისთვის, არამართლზომიერი სოციალური კონტროლის შექმნისთვის გამოიყენებოდეს;

• უშიშროების სამსახურების ხელში დაუბალანსებლად დიდი ძალაუფლების მინიჭებას იწვევს ამ ორგანოების მიერ პრევენციულ-საპოლიციო ღონისძიებების და საგამოძიებო მოქმედებების წარმოება. კანონი ნათლად არ განსაზღვრავს, აღნიშნული ღონისძიებები ხორციელდება მხოლოდ უშიშროებისა და სახელმწიფო უსაფრთხოების ინტერესებისთვის და მათთან დაკავშირებული დანაშაულების მიმართ, თუ ნებისმიერი ტიპის სამართალდარღვევის/დანაშაულის მიმართ;

• უშიშროების სამსახურების გავლენებს აძლიერებს უშიშროების საკითხთა ოფიცრების ("ოდეერები") კონკრეტულ სამსახურებში მივლინების შესაძლებლობა. გასათვალისწინებელია, რომ "ოდეერების" უფლება-მოვალეობები და სამართალდამცავ ორგანოებთან მათი თანამშრომლობის წესები დახურული და გაუმჭვირვალეა, არ არსებობს მათი საქმიანობის კონტროლის ეფექტური საშუალებები;

• სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსში ფარული საგამოძიებო მოქმედებების გადატანის პარალელურად, არ განხორციელდა კონტრდაზვერვითი საქმიანობის შესახებ საქართველოს კანონის ცვლილება. ამდენად, აღნიშნული ორი ნორმატიული აქტი განსხვავებულ რეგულაციებს აწესებს ისეთი ღონისძიებების განხორციელებისთვის, როგორიც ფარული ვიდეო და აუდიო ჩაწერაა;

• საკანონმდებლო ჩარჩო მკაცრად არ არეგულირებს კონტრდაზვერვითი საქმიანობის ფარგლებში მოპოვებული ინფორმაციის საგამოძიებო/დევნის მიზნებისთვის ინფორმაციის გაზიარების წესებსა და შესაძლებლობებს საგამოძიებო ორგანოებისთვის;

3. პრევენციული საპოლიციო საქმიანობა

• 2013 წელს, "პოლიციის შესახებ" ახალი კანონით განსაზღვრული პრევენციული საპოლიციო ღონისძიებების უმრავლესობა არის მბოჭავი, რეპრესიული ხასიათის. ზოგიერთ შემთხვევაში პრევენციული ღონისძიებების გამოყენება უფლებაში ჩარევის კუთხით უტოლდება სისხლის საპროცესო სამართლებრივი ღონისძიებების ინტენსივობას;

• კანონში არსებული ფორმულირებები ქმნის შესაძლებლობას, რომ პრევენციული ღონისძიებების გამოყენება კონკრეტულ დანაშაულზე რეაგირების მიზნით მოხდეს, რაც შეუსაბამობაშია პრევენციის ბუნებასთან;

• ბუნდოვანია შსს-ს რომელ სტრუქტურულ დანაყოფებსა და რა რანგის თანამშრომლებს შეუძლიათ საპოლიციო-პრევენციული ღონისძიებების განხორციელება;

• ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობის ადგილი სისხლის სამართლის მართლმსაჯულების სისტემაში კვლავ ბუნდოვანია. პოლიციის შესახებ კანონით ოპერატიულ-სამძებრო ღონისძიებები მიიჩნევა საპოლიციო პრევენციული საქმიანობის ერთ-ერთ სახედ, თუმცა, უშუალოდ ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობის შესახებ კანონის მიხედვით, ამ ღონისძიებების გამოყენება შესაძლებელია უფრო ფართო ფარგლებში, მათ შორის კონკრეტული სისხლის სამართლის საქმის გამოძიების, თუ მასზე რეაგირების მიზნით;

• უფლების შეზღუდვის განსაკუთრებულ ინტენსივობასთან ასოცირდება სპეციალური საპოლიციო კონტროლი (იგივე რეიდი), რომელიც პრევენციული ღონისძიებების ერთ-ერთი სახეა. რეიდის ფარგლებში იქმნება ერთგვარი მიკრო საგანგებო მდგომარეობა, რა დროსაც ყველა ობიექტი თუ პირი ექვემდებარება შემოწმებას. პრობლემურია ისიც, რომ ღონისძიების ჩატარების გადაწყვეტილებას ექსკლუზიურად იღებს მინისტრი ან მის მიერ უფლებამოსილი თანამდებობის პირი. აღნიშნული უფლებამოსილება არის ძლიერი ბერკეტი მინისტრის - პოლიტიკური თანამდებობის პირის ხელში, უშუალო ინტერვენცია განახორციელოს საპოლიციო საქმიანობაში;

• საპოლიციო პრევენციული ღონისძიებების განხორციელებისას ადრესატები არასაკმარისი დაცვის მექანიზმებით არიან აღჭურვილნი. პოლიციელს არ აქვს აბსოლუტური ვალდებულება, ღონისძიების განხორციელებისას მოახდინოს საკუთარი თავის იდენტიფიცირება. ოქმის შედგენის ან ღონისძიების განხორციელების საფუძვლების განმარტების ვალდებულება პოლიციელს მხოლოდ მცირე შემთხვევებში წარმოეშობა. არ არსებობს ჩატარებული ღონისძიების გასაჩივრების ეფექტური მექანიზმი;

4. საგამოძიებო სისტემა

• საგამოძიებო ქვემდებარეობის წესები რეგულირდება კანონქვემდებარე დონეზე, იუსტიციის მინისტრის ბრძანებით, რომელიც საკმარისად ნათლად არ განსაზღვრავს თითოეული ორგანოს კომპეტენციას, ბრძანება ვერ უზრუნველყოფს კომპეტენციების დუბლირების თავიდან აცილებას. ამ კუთხით, ასევე პრობლემურია მთავარი პროკურორის უფლებამოსილება, ერთი საგამოძიებო ორგანოდან ამოიღოს საქმე და მისი გამოძიება დაავალოს სხვა ორგანოს, თუნდაც აღნიშნული ეწინააღმდეგებოდეს ბრძანებით განსაზღვრულ წესებს;

• კანონმდებლობით საკმარისად ნათლად არ არის განსაზღვრული საგამოძიებო ორგანოს ხელმძღვანელების კომპეტენცია, მათი გავლენები კონკრეტული საქმის გამოძიების პროცესზე. საპროცესო კანონმდებლობიდან გამომდინარე, გამოძიების საპროცესო ზედამხედველობა პროკურორის უფლებამოსილებაა, საგამოძიებო

ორგანოს ხელმძღვანელს კი ასეთი საპროცესო სტატუსი არ გააჩნია. ამდენად, გაუგებარია, როგორ გადაწყდება საქმე მისი და საქმის ზედამხედველი პროკურორის მხრიდან კონფლიქტური მითითების არსებობის შემთხვევაში გამომძიებლის მიმართ;

• არსებული საგამოძიებო და დევნის სისტემა ვერ უზრუნველყოფს საქმეთა ობიექტურ და ეფექტურ გამოძიებას და დევნის განხორციელებას ყოფილი ან მოქმედი სამართალდამცავების მიერ ჩადენილი შესაძლო დანაშაულების ფაქტებზე. ასეთ პირობებში წარმოიშობა დამოუკიდებელი საგამოძიებო/დევნის მექანიზმის შექმნის აუცილებლობა, რომელიც არ იქნება არსებული სამართალდამცავი სისტემის ნაწილი;

• კანონმდებლობა მკაფიოდ განსაზღვრავს გამოძიების დაწყების წინაპირობას და გამოძიების დაწყების მომენტს. თუმცა კანონით არასაკმარისადაა დაზღვეული გამოძიების დაწყების ან/და ზოგადად გამოძიების გაჭიანურების შემთხვევები. ამ საკითხზე წინააღმდეგობრივ ჩანაწერებს შეიცავს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსი და ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობის შესახებ კანონი;

5. სამართალდამცავი ორგანოების პასუხისმგებლობის სისტემა

• გენერალური ინსპექციების ინსტიტუციური დამოუკიდებლობის ხარისხი მცირეა.

• მინისტრს/მთავარ პროკურორს აქვს შეუზღუდავი ძალაუფლება, ჩაერიოს გენერალური ინსპექციების საქმიანობაში, ისე როგორც ამას სხვა დეპარტამენტების თუ ორგანოების მიმართ ახორციელებს;

• მინისტრები/მთავარი პროკურორი განსაზღვრავენ როგორც სამსახურების საქმიანობისა და მათი დაკომპლექტების წესებს, აგრეთვე ნიშნავენ მის ხელმძღვანელობას, რაც მნიშვნელოვნად აკნინებს გენერალური ინსპექციების დამოუკიდებლობისა და ავტონომიურობის ხარისხს;

• ინსპექტირების სამსახურების მიერ მომზადებულ დასკვნებს აქვთ სარეკომენდაციო ხასიათი, საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებისას მინისტრები/მთავარი პროკურორი სარგებლობენ უფლებამოსილებით, არ გაითვალისწინონ აღნიშნული დასკვნები და განსხვავებული შინაარსის გადაწყვეტილება მიიღონ. მათ არ აქვთ განსხვავებული გადაწყვეტილების დასაბუთების ვალდებულება;

• გენერალურ ინსპექციებს არ აქვთ გარე ანგარიშვალდებულება, შესაბამისად, სისტემის გარეთ მათი საქმიანობის შესახებ ინფორმაცია ხელმისაწვდომი არ არის;

• განხილულ სისტემებში მეტად ბუნდოვანია დისციპლინური წარმოების პროცედურები. არ არის გაწერილი მტკიცებულებითი სტანდარტი, მტკიცების ტვირთის საკითხი, დისციპლინური წარმოების ეტაპები და სხვ;

• არსებულ მოდელში გენერალური ინსპექცია ერთდროულად არის როგორც საქმის შესწავლის, ისე დისციპლინური დევნის განმახორციელებელი და საბოლოო დასკვნის (სარეკომენდაციო წერილის) მიმღები ორგანო. შესაბამისად, პროცესი მიმდინარეობს მიუკერძოებელი, ნეიტრალური ორგანოს/თანამდებობის პირის ჩართულობის გარეშე;

• გადაცდომის შესაძლო ჩამდენი პირები არასაკმარისი სამართლებრივი გარანტიებით არიან აღჭურვილნი. კერძოდ, ბუნდოვანია დისციპლინური გადაცდომის საფუძვლები, დისციპლინირების პროცესში არ არის უზრუნველყოფილი მათი სავალდებულო მოსმენა, არ არის განსაზღვრული საკმარისი ბერკეტები საკუთარი პოზიციის დამადასტურებელი მტკიცებულებების მოსაპოვებლად და სხვ;

• დისციპლინური ორგანოს გადაწყვეტილების გასაჩივრების მექანიზმები არაეფექტურია;

• სამართალდამცავი ორგანოების სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის სისტემა არაეფექტურია. არსებული სისტემა ვერ აზღვევს ინტერესთა კონფლიქტის შემთხვევებს გამოძიებისა და დევნის ეტაპზე;

6. ანგარიშვალდებულების მექანიზმები

• სამართალდამცავი ორგანოების ანგარიშვალდებულების არსებული მოდელები არაეფექტურია;
• პროკურატურის ორგანოების ანგარიშვალდებულება მოიცავს პრემიერ-მინისტრისადმი პერიოდულად ინფორმაციის მიწოდებას ორგანოს საქმიანობის შესახებ და პარლამენტის მიერ მთავარი პროკურორის ინფორმაციის მოსმენას. თუმცა, უნდა ითქვას, რომ საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმი მეტად სუსტია და მისი მოქმედების გამოცდილება არ არსებობს. ამავდროულად, იუსტიციის მინისტრის მიმართ პროკურატურას არ აქვს ანგარიშვალდებულების მსგავსი ვალდებულებაც კი;

• შინაგან საქმეთა სამინისტრო ანგარიშვალდებულია როგორც მთავრობის, ისე პარლამენტის წინაშე. თუმცა ანგარიშვალდებულების არსებული მოდელი არ ანიჭებს საპარლამენტო უმცირესობას ეფექტურ ბერკეტებს, მოისმინოს სამინისტროს წარმომადგენლის, ან მინისტრის ინფორმაცია კრიტიკულ შემთხვევებში, როდესაც ჩნდება კითხვების სამინისტროს ეფექტურობასთან დაკავშირებით.

• კანონი არ განსაზღვრავს ერთ ან რამდენიმე კონკრეტულ საპარლამენტო კომიტეტს, რომლის წინაშეც იარსებებდა პროკურატურის, ან შსს-ს ანგარიშვალდებულება და პერიოდულად ინფორმაციის მიწოდების ვალდებულება.

ნაწილი 2. ინსტიტუციური და ფუნქციური დამოუკიდებლობა და პოლიტიკური ნეიტრალიტეტი

თავი 1. შესავალი

სამართალდამცავი სისტემის შეფასების უმნიშვნელოვანესი კრიტერიუმებია კონკრეტული სამსახურებისთვის მინიჭებული დამოუკიდებლობისა და პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის ხარისხი. სისტემის მუშაობა ობიექტურად უნდა ტოვებდეს მიუკერძოებლობისა და დამოუკიდებლობის შთაბეჭდილებას და არ უნდა არსებობდეს კითხვები მათი პოლიტიზირების თაობაზე, რადგან ასეთი კითხვების არსებობა ისეთივე საზიანოა სამართალდამცავი სისტემისთვის, როგორც რეალური ჩარევის განხორციელება[9].

პოლიტიკური ნეიტრალიტეტი და დამოუკიდებლობა სხვა საკითხებთან ერთად, გულისხმობს ცალკეული სამართალდამცავი უწყებების ფუნქციურ ავტონომიას პოლიტიკური ხელმძღვანელობისგან. ამგვარ სისტემაში უწყების პოლიტიკური ხელმძღვანელი (მაგალითად, შინაგან საქმეთა მინისტრი) პასუხისმგებელია ზოგადი პოლიტიკის განსაზღვრაზე, ოპერაციული დანაყოფები კი დამოუკიდებელნი არიან სისტემის პოლიტიკური ხელმძღვანელობისგან და მათ ფუნქციური ავტონომია გააჩნიათ. ფუნქციური ავტონომია ინსტიტუციური დაქვემდებარების პირობებში მიიღწევა მაშინ, როდესაც პოლიტიკური ხელმძღვანელობის უფლებამოსილებები, მათი გავლენები მთლიანად სისტემაზე და სისტემის თანამშრომელთა დაცვის გარანტიები (მათ შორის, დანიშვნა, შეფასება, დაწინაურება, დისციპლინირება) სათანადოდაა რეგულირებული. ასეთ პირობებში, სამართალდამცავი ორგანოების საქმიანობაზე არასათანადო პოლიტიკური გავლენის რისკი ინსტიტუციურ დონეზეა დაზღვეული.

მოცემულ თავში განხილულია პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის საკითხი შინაგან საქმეთა სამინისტროსა და პროკურატურის სისტემაში, იმის წარმოსაჩენად, თუ რამდენადაა დაზღვეული პროკურატურა და შინაგან საქმეთა სამინისტრო პოლიტიკური ზეგავლენის ქვეშ მოქცევისგან. მოცემულ თავში განხილული იქნება მათი ადგილი სამართლებრივ სივრცეში, ხელმძღვანელი თანამდებობის პირების - მთავარი პროკურორისა და შინაგან საქმეთა მინისტრის - თანამდებობაზე დანიშვნისა და თანამდებობიდან გათავისუფლების წესები, აღნიშნულ თანამდებობის პირთა კომპეტენციის ფარგლები და მათი გავლენები დაქვემდებარებულ სტრუქტურებზე.

თავი 2. პროკურატურა

2.1. პროკურატურის ადგილი

ბოლოო წლებში, საქართველოს პროკურატურამ არაერთი ძირეული თუ ნაკლებად მნიშვნელოვანი ცვლილება განიცადა. თუმცა, ამ დრომდე ვერ მოხერხდა პროკურატურის ადგილის და მისი ინსტიტუციური დამოუკიდებლობის სრულყოფილი განსაზღვრა. დღემდე სადაოა პროკურატურის ადგილი ხელისუფლების შტოებს შორის, რამდენად სწორადაა ეს ორგანო მოქცეული იუსტიციის სამინისტროს შემადგენლობაში. საკითხის აქტუალურობას ადასტურებს ისიც, რომ მოქმედი საკონსტიტუციო კომისიის სამუშაოს ერთ-ერთ თემას წარმოადგენს სწორედ პროკურატურის ადგილის განსაზღვრა.

გარდა ამისა, მნიშვნელოვანი გამოწვევაა საზოგადოების დამოკიდებულების გარდაქმნა, რათა პროკურატურა აღიქმებოდეს არა პოლიტიკური რეპრესიის იარაღად, არამედ კანონის წინაშე თანასწორობისა და სამართლიანობის გარანტად[10].

---

9 - VENICE COMMISSION REPORT ON EUROPEAN STANDARDS AS REGARDS THE INDEPENDENCE OF THE JUDICIAL SYSTEM (PART II), P. 7, IAP standards of professional responsibility and statement of the essential duties and rights of prosecutors; European Guidelines on Ethics and Conduct for public prosecutor (Budapest guidlines); Recommendation REC (2000)19, Adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 6 October 2000.

2004 წლამდე, საქართველოს კონსტიტუციაში არსებობდა ჩანაწერი[11], რომ *საქართველოს პროკურატურა არის სასამართლო ხელისუფლების დაწესებულება, რომელიც ახორციელებს სისხლისსამართლებრივ დევნას, ზედამხედველობს მოკვლევას, სასჯელის მოხდას, მხარს უჭერს სახელმწიფო ბრალდებას.* კონსტიტუცია ასევე ადგენდა[12], რომ პროკურატურა არის ერთიანი ცენტრალიზებული სისტემა და გენერალურ პროკურორს პრეზიდენტის წარდგინებით ნიშნავს საქართველოს პარლამენტი სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით. 2004 წლის ცვლილებით, კონსტიტუციიდან გაქრა აღნიშნული ჩანაწერი. თუმცა, რეალურად პროკურატურამ კვლავაც განაგრძო არსებობა სასამართლო ხელისუფლების ფარგლებში.

პროკურატურის ადგილი სამართლებრივ სივრცეში საბოლოოდ 2008 წლის საკონსტიტუციო რეფორმით განისაზღვრა[13] . კონსტიტუციას დაემატა 84^4-ე მუხლი, რომლის მიხედვითაც, პროკურატურა მოექცა იუსტიციის სამინისტროს შემადგენლობაში და მასზე საერთო ხელმძღვანელობის უფლება იუსტიციის მინისტრის კომპეტენციაში შევიდა. შესაბამისად, დღეს პროკურატურა უკვე ცალსახად მოიაზრება აღმასრულებელი ხელისუფლების ნაწილად, თუმცა პრობლემად რჩება აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან ურთიერთობისა და პოლიტიკური გავლენების ხარისხი, ისევე როგორც ზომიერი ანგარიშვალდებულების მექანიზმების არარსებობა.

2.2. პროკურატურის ინსტიტუციური დამოუკიდებლობა

პროკურატურის დამოუკიდებლობა ხარისხობრივად არ უნდა გაიგივდეს სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებლობასთან[14]. თუკი ამ უკანასკნელის კომპეტენციაში რაიმე ფორმით შეჭრა მიიჩნევა დაუშვებლად, პროკურატურის ინსტიტუციური დამოუკიდებლობა თავისთავად შეზღუდულია, რადგან, როგორც აღინიშნა, ეს ორგანო შედის იუსტიციის სამინისტროს შემადგენლობაში. შეზღუდულია პროკურატურის ფუნქციური დამოუკიდებლობაც ისეთი გარემოებებით, როგორიცაა კონკრეტულ მომენტში არსებული სისხლის სამართლის პოლიტიკა და აღნიშნული პოლიტიკის განხორციელებისთვის შემუშავებული სახელმძღვანელო პრინციპები. თუმცა, მნიშვნელოვანია, რომ ინდივიდუალური პროკურორის საქმიანობა და მთლიანად პროკურატურის სისტემა დაცული იყოს პირადი, პოლიტიკური, პარტიული ან სხვა ტიპის უკანონო ჩარევებისგან.

როგორც აღინიშნა, 2008 წლიდან მკაფიოდ განისაზღვრა პროკურატურის ადგილი სამართლებრივ სივრცეში, თუმცა, აღმასრულებელი ხელისუფლების შემადგენელ ნაწილად ჩამოყალიბების პარალელურად, წარმოიშვა პროკურატურის პოლიტიკური ნეიტრალიტეტისა და მიუკერძოებლობის საკითხი. 2008 წელს შემუშავებულ მოდელში, ფაქტობრივად, არანაირი შემაკავებელი მექანიზმი არ არსებობდა იუსტიციის მინისტრისთვის, რათა განეხორციელებინა საპროკურორო უფლებამოსილებები და ზეგავლენა მოეხდინა ნებისმიერ სისხლის სამართლის საქმეზე. ამ კუთხით, პოზიტიურად უნდა შეფასდეს *პროკურატურის შესახებ საქართველოს კანონში* 2013 წელს[15] განხორციელებული ცვლილებები, რომლის მიხედვითაც, იუსტიციის მინისტრი აღარ მოიაზრება უმაღლესი რანგის პროკურორად. იგი აღარ ახორციელებს სისხლისსამართლებრივ დევნას კონკრეტული თანამდებობის თუ სხვა პირთა მიმართ[16] . ამავდროულად, იუსტიციის მინისტრს შეუნარჩუნდა რიგ მნიშვნელოვან საკითხებზე (მათ შორის, მთავარი პროკურორის დანიშვნაში მონაწილეობა) გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილება.

პროკურატურის ინსტიტუციურ მართვასთან დაკავშირებული ისეთი საკითხები, როგორიცაა პროკურატურის ორგანოების შექმნა და მათი კომპეტენციების განსაზღვრა, სისხლის სამართლის პოლიტიკის სახელმძღვანელო პრინციპების დამტკიცება, პროკურატურის დაფინანსება და მატერიალურ-ტექნიკური უზრუნველყოფა, იუსტიციის

10 - 2014 წელს ჩატარებული კვლევის თანახმად, რესპონდენტების მხოლოდ 35% ენდობოდა ნაწილობრივ ან სრულად პროკურორებს. კვლევა იხ. http://www.ewmi-jilep.org/images/stories/books/Reports/JILEP_CRRC_Final_Report_2014_Geo.pdf გვ.7 განახლებულია 26.05.2015

11 - საქართველოს კონსტიტუციის 91-ე მუხლის პირველი ნაწილი, 2003 წლის 23 ივლისიდან 2004 წლის 6 თებერვლამდე არსებული რედაქციით.

12 - იქვე.

13 - 2008 წლის 10 ოქტომბრის კონსტიტუციური კანონი.

14 - VENICE COMMISSION REPORT ON EUROPEAN STANDARDS AS REGARDS THE INDEPENDENCE OF THE JUDICIAL SYSTEM (PART II), P. 6-7

15 - საქართველოს 2013 წლის 30 მაისის № 6 59 კანონი.

16 - პროკურატურის შესახებ საქართველოს კანონის მე-8 მუხლი.

მინისტრის ერთპიროვნული გამგებლობიდან მთავარი პროკურორის კომპეტენციაში გადავიდა. სწორედ ეს უკანასკნელი იღებს შინაარსობრივ გადაწყვეტილებებს ჩამოთვლილ საკითხებზე, თუმცა მთავარი პროკურორის მიერ შემუშავებული წინადადებების ნორმატიულად დამტკიცება კვლავ იუსტიციის მინისტრის ბრძანებით ხდება, რაც მნიშვნელოვან ბერკეტს წარმოადგენს სისტემის მართვისთვის[17]. პროკურატურის მუშაობაზე გავლენის მოხდენის უმნიშვნელოვანესი ბერკეტია მთავარი პროკურორის თანამდებობაზე დანიშვნისა და თანამდებობიდან გათავისუფლების საკითხი, რაზეც გადაწყვეტილებას დღესაც იუსტიციის მინისტრი და პრემიერ-მინისტრი იღებენ. მთავარი პროკურორის სტატუსის, მისი შეუზღუდავი კომპეტენციის გათვალისწინებით კი, აღნიშნული უფლებამოსილება ეფექტური ბერკეტია აღმასრულებელი ხელისუფლების ხელში, განახორციელოს ჩარევა მთლიანად პროკურატურის საქმიანობაში.

2.3. მთავარი პროკურორის თანამდებობაზე დანიშვნა და თანამდებობიდან გათავისუფლება

მთავარი პროკურორის და მთლიანად პროკურატურის სისტემის დამოუკიდებლობისა და პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის შეფასებისას, სხვა საკითხებთან ერთად, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ამ თანამდებობაზე პირის დანიშვნის წესი და კრიტერიუმები, რომლებსაც უნდა აკმაყოფილებდეს კანდიდატი. ზოგადად, ხელისუფლების სურვილი, გააჩნდეს აბსოლუტური უფლებამოსილება მთავარი პროკურორის დანიშვნა-გათავისუფლების საკითხების გადაწყვეტისას, აბსოლუტურად ბუნებრივია[18].

თუმცა, აღნიშნული საკითხები იმგვარად უნდა იყოს მოწესრიგებული, რომ გათვალისწინებული იყოს საზოგადოების ინტერესი და მთავარი პროკურორის კანდიდატად შეირჩეს პირი, რომელსაც ექნება საკმარისი ავტორიტეტი პროფესიულ წრეებში და ამავდროულად მოახერხებს სისტემის მართვას ეფექტურად და დამოუკიდებლად.

პროკურატურის შესახებ 2008 წელს მიღებულმა, ახალმა კანონმა განსხვავებულად მოაწესრიგა მთავარი პროკურორის დანიშვნის წესი და ეს საკითხი მთლიანად აღმასრულებელი ხელისუფლების კომპეტენციის ფარგლებში მოაქცია. თუკი მანამდე მთავარ პროკურორს, პრეზიდენტის წარდგინებით, 5 წლის ვადით ირჩევდა პარლამენტი სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით, ახალი კანონის ამოქმედების შემდეგ, მთავარ პროკურორს იუსტიციის მინისტრის წარდგინებით ნიშნავდა პრეზიდენტი. 2013 წლიდან კი, პრეზიდენტის ნაცვლად, ეს უფლებამოსილება პრემიერ-მინისტრს მიენიჭა[19]. იმავე წესით ხდება მთავარი პროკურორის თანამდებობიდან გათავისუფლება.

პროკურატურის შესახებ კანონში დეტალურად არის ჩამოთვლილი მოთხოვნები, რომელსაც პირი პროკურორად ან პროკურატურის გამომძიებლად დანიშვნისას უნდა აკმაყოფილებდეს. ეს მოთხოვნებია: საქართველოს მოქალაქეობა, უმაღლესი იურიდიული განათლება, სამართალწარმოების ენის ფლობა, 6 თვიდან 1 წლამდე სტაჟირება პროკურატურის ორგანოებში, საკვალიფიკაციო გამოცდების ჩაბარება შესაბამისი კომისიისთვის, პროკურორის ფიცი, საქმიანი და მორალური თვისებები და შესაბამისი ჯანმრთელობის მდგომარეობა[20]. პროკურატურის შესახებ კანონი ან სხვა რომელიმე ნორმატიული აქტი არ აწესებს სპეციალურ, უფრო მაღალ მოთხოვნებს მთავარი პროკურორის თანამდებობისთვის. მეტიც, აღნიშნულ კანონში დაშვებულია გამონაკლისი, რომლის მიხედვითაც, სავალდებულო სტაჟირებისგან და პროკურატურის საკვალიფიკაციო გამოცდების ჩაბარებისგან თავისუფლდებიან მთავარი პროკურორი და მისი მოადგილეები[21] . შესაბამისად, პროკურატურის შესახებ კანონი უშვებს შესაძლებლობას, რომ მთავარი პროკურორის ან მისი მოადგილის თანამდებობა დაიკავოს პირმა, რომელსაც საპროკურორო საქმიანობის პრაქტიკული გამოცდილება არ აქვს და მისი პროფესიაში შესვლა არ გადამოწმებულა სპეციალური წესით.

ასეთი მიდგომა გამართლებული იქნებოდა, თუკი მთავარი პროკურორის კომპეტენცია შემოიფარგლებოდა მხოლოდ მენეჯერული ფუნქციებით. თუმცა, დღეს, მთავარი პროკურორი არის ყველაზე მაღალი სტატუსის

17 - იმავე კანონის მე-9 მუხლი.

18 - VENICE COMMISSION REPORT ON EUROPEAN STANDARDS AS REGARDS THE INDEPENDENCE OF THE JUDICIAL SYSTEM (PART II), P. 8

19 - პროკურატურის შესახებ საქართველოს კანონის მე-9 მუხლის პირველი ნაწილი.

20 - იმავე კანონის 31-ე მუხლის პირველი ნაწილი.

მქონე პროკურორი, რომელიც სისხლისსამართლებრივ დევნას ახორციელებს უმაღლესი პოლიტიკური თანამდებობის თუ სხვა სტატუსის მქონე პირების მიმართ და სარგებლობს უფლებამოსილებით, გავლენა მოახდინოს ნებისმიერ სისხლის სამართლის საქმეზე. შესაბამისად, ამ პოსტისთვის კანონმდებლობა უნდა ადგენდეს დამატებით, მაღალ პროფესიულ კრიტერიუმებს.

2013 წლის ცვლილებებით, არსებითად არ შეცვლილა მთავარი პროკურორის თანამდებობაზე დანიშვნის პროცედურები. ამ პროცესში მონაწილეობის უფლება კვლავ შეუნარჩუნდა მხოლოდ აღმასრულებელ ხელისუფლებას, კერძოდ კი, პოლიტიკური თანამდებობის პირებს - იუსტიციის მინისტრსა და პრემიერ-მინისტრს. აღნიშნულ პროცესში საქართველოს პარლამენტის გამოთიშვამ შეინარჩუნა მანამდე არსებული მდგომარეობა, როდესაც გადაწყვეტილება მარტივი წესით, მხოლოდ ერთი პოლიტიკური გუნდის მიერ მიიღება და კვლავაც არ გაითვალისწინა საკითხზე საპარლამენტო ფორმატში მსჯელობის შესაძლებლობა. ამგვარი ცვლილებით, მთავარი პროკურორის კანდიდატურასთან დაკავშირებული მოვლენებიდან ბუნებრივად გამორიცხულია საპარლამენტო უმცირესობის მხრიდან პროცესებზე ზემოქმედების პოლიტიკური ინსტრუმენტები. ამასთან, გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილება გადაეცა მმართველი პოლიტიკური გუნდის ლიდერს, მთავრობის წევრის, იუსტიციის მინისტრის ჩართულობით. ამდენად, მთავარი პროკურორის კანდიდატურის შერჩევის, დანიშვნისა და მისი თანამდებობიდან გადაყენების პროცესი მხოლოდ აღმასრულებელი გუნდის ორი წევრის გადაწყვეტილებით შემოიფარგლება.

მთავარი პროკურორის კანდიდატურის შერჩევის, დანიშვნისა და მისი თანამდებობიდან გადაყენების პროცესი მხოლოდ აღმასრულებელი გუნდის ორი წევრის გადაწყვეტილებით შემოიფარგლება.

სხვადასხვა ქვეყანაში მთავარი პროკურორის დანიშვნაში ხელისუფლების სხვადასხვა შტო მონაწილეობს. მაგალითად, ლიტვაში მთავარ პროკურორს 5 წლის ვადით დასამტკიცებლად პარლამენტს ქვეყნის პრეზიდენტი წარუდგენს. ასევე, პრეზიდენტი ნიშნავს და ათავისუფლებს მთავარი პროკურორის მოადგილეებს[22]. პოლონეთის გენერალური პროკურორი ინიშნება 6 წლის ვადით, პოლონეთის პრეზიდენტის მიერ, ეროვნული პროკურატურის საბჭოსა და ეროვნული იუსტიციის საბჭოს მიერ წარდგენილი კანდიდატების სიიდან[23]. ამასთან, ვენეციის კომისიის დასკვნის მიხედვით, სახელისუფლებლო ორგანოთა კოოპერაცია უზრუნველყოფს ცალმხრივი გადაწყვეტილების მიღების თავიდან აცილებას.
საქართველოში, პროცესიდან არასახელისუფლო, ოპოზიციური პოლიტიკური ჯგუფების გამორიცხვამ, ისევე როგორც საპარლამენტო მექანიზმების გაუქმებამ, შექმნა რეალური საფრთხე, მთავარი პროკურორის თანამდებობაზე პირი დაინიშნოს ან თანამდებობიდან გათავისუფლდეს არა პროფესიული ფაქტორების გათვალისწინებით, არამედ პოლიტიკური ან სხვა არამართლზომიერი მოტივით. ამ თვალსაზრისით, გასათვალისწინებელია ის მინიმალური მოთხოვნები, რომელსაც კანონმდებლობა მთავარი პროკურორის თანამდებობის დაკავებისთვის აწესებს და რომლებიც კიდევ უფრო ასუსტებს კანდიდატურის პროფესიული ნიშნით შერჩევის ალბათობას.

აღსანიშნავია, რომ სხვადასხვა ქვეყანაში[24] მოქმედებს სპეციალიზებული საბჭო, რომელიც ჩართულია მთავარი/გენერალური პროკურორის არჩევის პროცედურაში. მაგალითად, პოლონეთში, საქართველოს მსგავსად, 2010 წლამდე, პოლონეთის იუსტიციის მინისტრი გენერალური პროკურორის ფუნქციებს ex oficio ახორციელებდა. თუმცა 2010 წლის 31 მარტიდან, გენერალური პროკურატურის ოფისი იუსტიციის სამინისტროს გაემიჯნა[25]. დღეის მდგომარეობით, გენერალური პროკურორის ორ კანდიდატს პოლონეთის პრეზიდენტს სთავაზობს ნაციონალური პროკურატურისა და ნაციონალური იუსტიციის საბჭო. 2010 წელს შექმნილი ნაციონალური პროკურატურის საბჭო, რომლის ძირითადი ფუნქცია პროკურატურის დამოუკიდებლობის დაცვაა, აერთიანებს

21 - იმავე მუხლის მე-2 და მე-3 ნაწილები.

22 - ლიტვის კონსტიტუციის 118-ე მუხლი.

23 - პროკურატურის ადგილი სახელმწიფო სისტემაში საერთაშორისო სტანდარტებისა და სახელმწიფო მინსიტრო, იანვარი 2015, გვ. 80.

24 - მაგალითისთვის პოლონეთი, ლიტვა.

25 - იხ. http://www.pg.gov.pl/en/the-prosecution-in-poland/the-prosecution-in-poland.html#.VHtbLTGUfh4 01.11.2014 წლის მდგომარეობით

26 - იხ. http://www.unodc.org/documents/corruption/WG-Prevention/Art_11_Judicial_and_prosecutorial_integrity/Poland.pdf ბოლოს გადამოწმებული 01.11.2014

პრეზიდენტის წარმომადგენელს, პარლამენტის 4 წევრს, გენერალურ პროკურორს, იუსტიციის მინისტრს და სხვადასხვა დონის პროკურორებს[26]. მაგალითად, ლიტვაში ფუნქციონირებს მთავარი პროკურორის შერჩევის კომისია, რომელსაც გენერალური პროკურორი ქმნის მთავარი პროკურორისა და მისი მოადგილის თანამდებობაზე კანდიდატების შესარჩევად[27] . კომისია შედგება შვიდი წევრისგან, რომლებიც სამი წლის ვადით აირჩევიან. კომისიის დაკომპლექტების მიზნით, კოლეგიალური საბჭო ასახელებს ორ პროკურორ წევრს; ორ პროკურორ წევრს ასახელებს გენერალური პროკურორი (რომელთაგან ერთ-ერთი წარდგენილი უნდა იყოს პროკურორთა პროფესიული კავშირის მიერ); ერთ წევრს ასახელებს პრეზიდენტი; ერთს - პარლამენტის თავმჯდომარე და ერთს - პრემიერ-მინისტრი.
პოლონეთის და ლიტვის მაგალითების გათვალისწინებით, მნიშვნელოვანია, მთავარი პროკურორის კანდიდატის შერჩევის, ნომინირებისა და დანიშვნის პროცესში, პოლიტიკური სუბიექტების მონაწილეობასთან ერთად, პროფესიული შერჩევის ელემენტების შემოტანა. ამგვარი პროცედურა მნიშვნელოვნად შეამცირებს რისკებს, პროცესზე სრული კონტროლი ჰქონდეს ერთ რომელიმე პოლიტიკურ სუბიექტს ან პოლიტიკურ ჯგუფს. ამასთანავე, კომისიის წევრების დაკომპლექტების დემოკრატიული წესები მნიშვნელოვანია მთლიანი პროცესის ეფექტიანობისათვის. აუცილებელია, კომისიის წევრების არჩევაში ჩართული იყვნენ ხელისუფლების სხვადასხვა შტო და თვით პროკურატურის სამსახურის წარმომადგენლებიც. გასათვალისწინებელია, რომ პროკურატურის უმნიშვნელოვანესი როლია გამოძიებაზე საპროცესო ზედამხედველობა. სხვადასხვა ქვეყანაში გამოძიების ობიექტურობისა და დამოუკიდებლობის ფორმალური გარანტიების შექმნის საჭიროებამ გამოიწვია გამოძიების სამართლებრივი კონტროლის შემოღება, კონტროლის ფუნქცია კი მიენიჭა პროკურატურას ანდა სასამართლოს[28] . ამასთანავე, აღსანიშნავია, რომ შეჯიბრებითობის პრინციპზე დაფუძნებულ სისტემაში, პროკურორის როლს წარმოადგენს არა დამნაშავე პირის მოძებნა, არამედ გამომძიებლის მიერ მოძიებული მტკიცებულებების ობიექტური სახით სასამართლოში წარდგენა. ამ კონტექსტში მნიშვნელოვანია გამომძიებლისა და პროკურორის ფუნქციების გამიჯვნა, თუმცა შესაბამისი და საჭირო კოოპერაციისა და დახმარების გათვალისწინებით[29]. გამოძიების პროცესიდან პროკურორის ზედმეტი დისტანცირებით, დამოუკიდებელი გადაწყვეტილების მიღება (რაც პროკურორს მოეთხოვება) შეუძლებელი ხდება, რადგან პროკურორი რელევანტური ინფორმაციის მიღების მხრივ ყოველთვის დამოკიდებული იქნება პოლიციაზე[30] . ამავდროულად, ობიექტური და სრულყოფილი ზედამხედველობის განხორციელება შსს-ისა და პროკურატურას შორის ზომიერი გამიჯვნის არსებობას მოითხოვს, რათა აღნიშნულმა უწყებებმა გაიაზრონ მათი განსხვავებული პოზიციები და მოვალეობები და შეასრულონ დაკისრებული ვალდებულებები. იმ პირობებში, როდესაც შინაგან საქმეთა სამინისტროს ხელმძღვანელის, ასევე მთავარი პროკურორის თანამდებობაზე გამწესების შესაძლებლობა პრემიერ-მინისტრის ხელშია თავმოყრილი, იზრდება რისკი, რომ აღნიშნულ უწყებებს შორის გაიზარდოს ლოიალობა და შესუსტდეს ზედამხედველობის ფუნქცია.

2.4. მთავარი პროკურორის გავლენა პროკურატურის სისტემაზე

საქართველოს პროკურატურა არის მკაცრად იერარქიული სისტემა, რომლის სათავეშიც ერთპიროვნულად დგას მთავარი პროკურორი. ერთიანობა, ცენტრალიზაცია და ყველა პროკურორისა თუ სხვა მუშაკის მთავარი პროკურორისადმი დაქვემდებარება სისტემის საქმიანობის ერთ-ერთ ძირითად პრინციპადაა დადგენილი[31]. ზემდგომი პროკურორისადმი დაქვემდებარების ფორმა ყოვლისმომცველია და ის შეეხება ნებისმიერ გადაწყვეტილებას, რომელიც უკავშირდება საპროკურორო უფლებამოსილების განხორციელებას[32].

მთავარი პროკურორის კომპეტენცია ფაქტობრივად შეუზღუდავია და ის ვრცელდება პროკურატურის ორგანოს მუშაობასთან კავშირში მყოფ ნებისმიერ საკითხზე - იქნება ეს ზოგადი პოლიტიკის საკითხების განსაზღვრა თუ კონკრეტულ შემთხვევებზე გადაწყვეტილების მიღება. მთავარი პროკურორი განსაზღვრავს და იუსტიციის

27 - პროკურატურის ადგილი სახელმწიფო სისტემაში საერთაშორისო სტანდარტებისა და სახელმწიფოთა პრაქტიკის შედარებითი კვლევა, იუსტიციის სამინსიტრო, იანვარი 2015, გვ 59.

28 - Th role of the public prosecution office in a democratic society: multilateral meeting organized by the Council of Europe in cooperation with INTERCENTER, Messina (Sicily), 5-7 June 1996, Council of Europe, გვ

29 - Tony Krone, Policy Commonwealth Director of Public Prosecutions, ACT, POLICE AND PROSECUTION, გვ.3

30 - Dr Despina Kyprianou, Comparative Analysis of Prosecution Systems (Part II): The Role of Prosecution Services in Investigation and Prosecution Principles and Policies, გვ. 4

31 - პროკურატურის შესახებ საქართველოს კანონის მე-4 მუხლის „ე“ ქვეპუნქტი.

32 - იმავე კანონის მე-13 მუხლი.

მინისტრს დასამტკიცებლად წარუდგენს სისხლის სამართლის პოლიტიკის სახელმძღვანელო პრინციპებს, პროკურატურის დაფინანსებისა და მატერიალურ-ტექნიკური უზრუნველყოფის შესახებ წინადადებებს, ამავდროულად აწარმოებს სისხლისსამართლებრივ დევნას უმაღლესი პოლიტიკური თანამდებობის პირების მიმართ, ნიშნავს სპეციალური უფლებამოსილების მქონე პროკურორებს, გამოსცემს შესასრულებლად სავალდებულო სამართლებრივ აქტებს - ბრძანებებს, ინსტრუქციებს და მითითებებს და ასრულებს სხვა ფუნქციებს.
როგორც აღინიშნა, მთავარი პროკურორი ზოგადი პოლიტიკის საკითხების განსაზღვრასთან ერთად, უფლებამოსილია, მიიღოს გადაწყვეტილებები კონკრეტულ შემთხვევებზე. მაგალითად, ის განსაზღვრავს დისციპლინური პასუხისმგებლობის საფუძვლებს და პარალელურად, თავადვე წყვეტს კონკრეტული პროკურორის მიმართ დისციპლინური სახდელის დაკისრების საკითხს.

მთავარი პროკურორის კომპეტენცია ფაქტობრივად შეუზღუდავია და ის ვრცელდება პროკურატურის ორგანოს მუშაობასთან კავშირში მყოფ ნებისმიერ საკითხზე - იქნება ეს ზოგადი პოლიტიკის საკითხების განსაზღვრა თუ კონკრეტულ შემთხვევებზე გადაწყვეტილების მიღება.

პროკურატურის სისტემაზე მთავარი პროკურორის გავლენას კიდევ უფრო აძლიერებს ამ სამსახურის მკაცრად იერარქიული ბუნება, რომლის სათავეშიც მთავარი პროკურორია. ამ კუთხით მნიშვნელოვანია შეფასდეს, რამდენად ესადაგება იერარქიულობის ხარისხი ინდივიდუალური მუშაკის ავტონომიურობის მოთხოვნას, სისტემის ასეთი მოწყობა ხომ არ იწვევს ძალთა დაუბალანსებელ განაწილებას, სადაც სათავეში მყოფ პირს ფაქტობრივად შეუზღუდავი კომპეტენცია აქვს მინიჭებული, ქვემდგომი თანამშრომლების ფუნქციური კონტროლის თვალსაზრისით[33]. პროკურატურის შემთხვევაში, ზემდგომი პროკურორის უფლებამოსილება მეტად ფართოა და ის მოიცავს როგორც ქვემდგომისთვის კონკრეტული მითითების მიცემას, ისე მის მიერ მიღებული აქტის შესწორება-გაუქმებას, ქვემდგომის ანგარიშვალდებულებასა და პასუხისმგებლობას ზემდგომი პროკურორის წინაშე[34]. ამის პარალელურად, კანონმდებლობით არაა საკმარისი გარანტიები გათვალისწინებული ქვემდგომი პროკურორებისთვის, რათა მათ საკუთარი რწმენისა და შეხედულებების მიხედვით მიიღონ გადაწყვეტილებები. ამის ნათელი მაგალითია ზემდგომის შესასრულებლად სავალდებულო მითითება, რომლის არც ფორმას და არც შესაძლო შინაარსის ფარგლებს არ განსაზღვრავს კანონმდებლობა.

პროკურატურის ასეთი მოწყობის პირობებში, მნიშვნელოვნად იზრდება მისი პოლიტიზირების საფრთხე, რადგან მთავარი პროკურორი, რომლის დანიშვნა-გათავისუფლების გადაწყვეტილებაც მთლიანად მმართველი პოლიტიკური გუნდის მიერ მიიღება, არის იერარქიული კიბის ყველაზე მაღალ საფეხურზე მდგომი ფიგურა. შესაბამისად, თუკი მისი შერჩევა მოხდება პოლიტიკური ნიშნით, რაც სრულებით შესაძლებელია არსებული საკანონმდებლო მოდელით, პოლიტიზირების საფრთხეები გავრცელდება მთლიანად სისტემაზეც, რადგან, როგორც აღინიშნა, პროკურატურის ორგანოს მუშაობაზე მთავარ პროკურორს აქვს შეუზღუდავი ზეგავლენა.

მთავარი პროკურორის კომპეტენციის უკეთ წარმოსაჩენად, საინტერესოა სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის 33-ე მუხლი, რომლის მიხედვითაც, მთავარი პროკურორი უფლებამოსილია, საგამოძიებო ქვემდებარეობის მიუხედავად, ერთი საგამოძიებო ორგანოდან ამოიღოს საქმე და გამოსაძიებლად გადასცეს სხვა საგამოძიებო ორგანოს, გამოძიების საპროცესო ხელმძღვანელობიდან ჩამოაშოროს ქვემდგომი პროკურორი და მისი ფუნქციები დააკისროს სხვა პროკურორს. აღნიშნული გადაწყვეტილების მისაღებად არაა დადგენილი კონკრეტული საფუძვლები ან სტანდარტი, რომლითაც დასაბუთებული უნდა იყოს იგი. აღნიშნული კი ასევე ზრდის სამართალწარმოებაზე არასათანადო ზეგავლენის მოხდენის რისკებს (იხ. შესაბამისი თავი სისხლის სამართლის საქმეების საგამოძიებო განსჯადობაზე).

საერთო ჯამში, შეიძლება ითქვას, რომ პროკურატურის იერარქიული ბუნება, ისევე როგორც მთავარი პროკურორის დანიშვნისა და გათავისუფლების პროცესზე პოლიტიკური მმართველობის გავლენა აძლიერებს პროკურატურის საქმიანობის პოლიტიზირების რისკს და ამყარებს რწმენას, რომ პოლიტიკური დაინტერესებისა და ნების შემთხვევაში, აღნიშნული მექანიზმი, მმართველი პოლიტიკური ძალის მიერ, შესაძლოა, პირადი მიზნებისთვის იყოს გამოყენებული.

33 - THE ROLE OF PUBLIC PROSECUTION IN THE CRIMINAL JUSTICE SYSTEM; Recomendation Rec (2000) 19; P. 6.

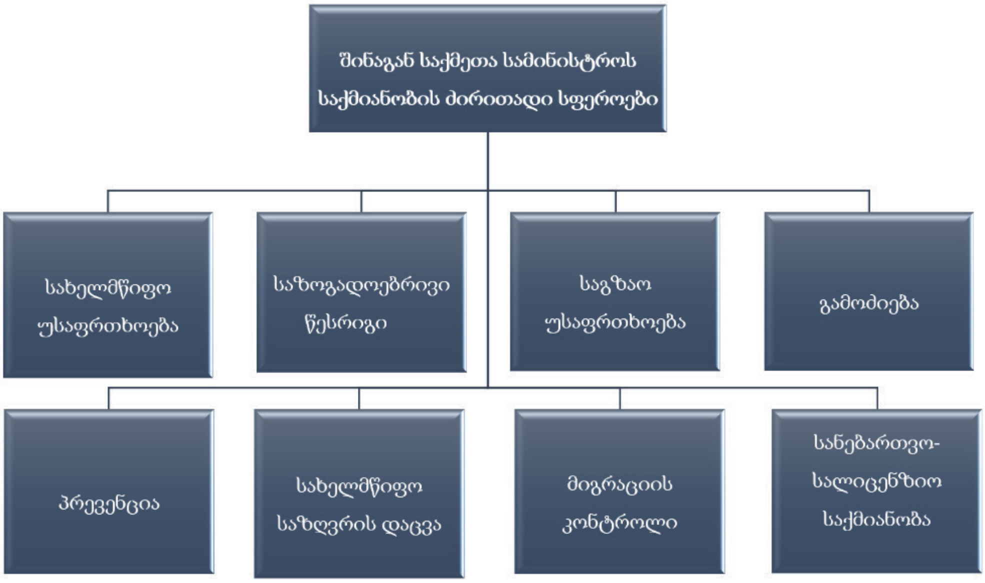
34 - პროკურატურის შესახებ საქართველოს კანონის მე-13 მუხლი.

თავი 3. შინაგან საქმეთა სამინისტრო

3.1 სამინისტროს კომპეტენცია

საქართველოს კონსტიტუციაში 2004 წლამდე არსებობდა ჩანაწერი, რომ *აკრძალულია სამხედრო ძალების, სახელმწიფო უშიშროებისა და პოლიციის უწყებათა შერწყმა, ან სხვაგვარი გაერთიანება*[35]. 2004 წელს განხორციელებული საკონსტიტუციო რეფორმის[36] შედეგად, კონსტიტუციის აღნიშნული ჩანაწერი გაუქმდა, რამაც შემდგომში შესაძლებელი გახადა შინაგან საქმეთა სამინისტროს ქოლგის ქვეშ, პოლიციური და საგამოძიებო ფუნქციების პარალელურად, მოქცეულიყო უშიშროების სამსახურები. ორი უმნიშვნელოვანესი სამართალდამცავი უწყების, შინაგან საქმეთა და სახელმწიფო უშიშროების სამინისტროების გაერთიანება ძირეული გააზრების და გაანალიზების გარეშე, დაჩქარებული წესებით მოხდა. დაჩქარებული წესით მოხდა გაერთიანებისთვის საჭირო საკანონმდებლო ცვლილებების მიღებაც პარლამენტში და ამ გადაწყვეტილების ძირითად დასაბუთებას წარმოადგენდა სახელმწიფო რესურსების დაზოგვა, ორ სამინისტროს შორის არსებული კომპეტენციათა დუბლირებების აღმოფხვრა და ეფექტური, ქმედითი სისტემის შექმნის მიზანი, რომელიც საზოგადოებრივ წესრიგთან ერთად, პასუხისმგებელი იქნებოდა სახელმწიფო უსაფრთხოებაზე[37]. აღსანიშნავია, რომ შინაგან საქმეთა სამინისტროს შეუერთდა უშიშროების სამსახურების ფაქტობრივად ყველა დანაყოფი თუ დაწესებულება, გარდა საგარეო დაზვერვის სახელმწიფო დეპარტამენტისა, რომელიც მოგვიანებით ცალკე სამსახურად ჩამოყალიბდა და დაექვემდებარა ჯერ პრეზიდენტს, შემდეგ კი პრემიერ-მინისტრს[38].

ბოლო ათწლეულში შინაგან საქმეთა სამინისტროში არაერთი რეფორმა გატარდა. მათი ნაწილი რეალურად ემსახურებოდა ორგანოს ფუნქციონირების გაუმჯობესებას, თუმცა ამის პარალელურად, მოხდა ერთ სისტემაში დიდი ძალაუფლებისა და კომპეტენციის კონცენტრაცია. *დღეს შსს წარმოადგენს ყველაზე დიდი და რთული სტრუქტურის მქონე ორგანოს საქართველოში, რომლის თანამშრომელთა რიცხვი 40 000 აღწევს,*[39] ხოლო კომპეტენცია მოიცავს საზოგადოებრივი ურთიერთობების მეტად ფართო სპექტრს:



35 - *საქართველოს კონსტიტუციის 78-ე მუხლის მე-2 ნაწილი 2003 წლის 23 ივნისის რედაქციით.*

36 - *https://matsne.gov.ge/index.php?option=com_ldmssearch&view=docView&id=13294*

37 - *იხ. კანონპროექტს განმარტებითი ბარათი (საქართველოს პარლამენტის აპარატის N1235/2-4 2014 წლის 3 დეკემბრის წერილი)*

38 - *http://gis.gov.ge/html/02.htm განახლებულია:25.05.2015.*

39 - *GEORGIA IN TRANSITION Report on the human rights dimension: background, steps taken and remaining challenges, p 20.*

გრაფიკში ჩამოთვლილი ფუნქციები და მათ განსახორციელებლად საჭირო შესაბამისი რესურსები თავს იყრის ერთ ცენტრალიზებულ სისტემაში, რაც მნიშვნელოვნად ართულებს მის როგორც შიდა, ისე გარე კონტროლს და სამსახურის ეფექტურობის შეფასებას.

3.2. შინაგან საქმეთა მინისტრის დანიშვნის წესი და მისი კომპეტენცია

შინაგან საქმეთა სამინისტროს სისტემა ექვემდებარება ერთმმართველობისა და იერარქიულობის პრინციპებს, სადაც შს მინისტრი, როგორც სამთავრობო გუნდის წევრი და პოლიტიკური ფიგურა, სარგებლობს შეუზღუდავი მანდატით, სამინისტროს თითოეული რგოლის საქმიანობასთან დაკავშირებით. მინისტრი უფლებამოსილია, ერთპიროვნულად მიიღოს გადაწყვეტილება სისტემის ზოგადი პოლიტიკის განსაზღვრის შესახებ. მინისტრს ასევე მინიჭებული აქვს სამსახურებრივი ზედამხედველობის ფუნქცია, რაც პრაქტიკულად გულისხმობს სტრუქტურული ქვედანაყოფების, სამინისტროს მმართველობის სფეროში შემავალი სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულებებისა და ტერიტორიული ორგანოების, ასევე სამინისტროს სხვა თანამშრომლების გადაწყვეტილებებსა და საქმიანობაზე ზედამხედველობის შესაძლებლობას. მინისტრის ხელში განსაკუთრებულ ბერკეტს წარმოადგენს შიდა დისციპლინირების არსებული ფორმა გენერალური ინსპექციის სახით, რომელიც ასევე მინისტრის წინაშეა ანგარიშვალდებული.

შინაგან საქმეთა მინისტრის პოსტი ითვლება სახელმწიფო-პოლიტიკურ თანამდებობად[40] და ამ პოსტზე დანიშვნისთვის არაა აუცილებელი, პირი აკმაყოფილებდეს *საჯარო სამსახურის შესახებ* კანონით დადგენილ მოთხოვნებს. შს მინისტრზე არ ვრცელდება *პოლიციის შესახებ* კანონით დადგენილი პოლიციის სამსახურში მიღებისთვის დადგენილი წესები და შეზღუდვებიც, რადგან ეს კანონი მხოლოდ პოლიციის საქმიანობას ეხება. შესაბამისად, შს მინისტრის შერჩევისას, პრემიერ-მინისტრს აქვს აბსოლუტური დისკრეცია, მიუხედავად კანდიდატის პროფესიული ცოდნისა და გამოცდილებისა. პრემიერ-მინისტრის ჩართულობით ხდება მინისტრის მოადგილეების დანიშვნაც, რომელთა კანდიდატურებსაც წარადგენს შინაგან საქმეთა მინისტრი, ხოლო სამინისტროს დეპარტამენტების ხელმძღვანელების დანიშვნის საკითხს მინისტრი ავტონომიურად წყვეტს და ამ შემთხვევაშიც, თანამდებობის დასაკავებლად არ არის დადგენილი რაიმე სპეციალური კრიტერიუმები.

სამინისტროს დებულება, რომელიც საქართველოს მთავრობამ 2013 წელს დაამტკიცა, ფაქტობრივად უცვლელად ტოვებს შს მინისტრის კომპეტენციის 2004 წლის დებულებით დადგენილ ფარგლებს. ახალი დებულება განსხვავებულად მხოლოდ მინისტრის ანგარიშვალდებულების საკითხს აწესრიგებს და თუკი მანამდე იგი ვალდებული იყო სამინისტროს საქმიანობის შესახებ ანგარიში წარედგინა როგორც პრეზიდენტისთვის, ისე პრემიერ-მინისტრისთვის, დღეს ეს ვალდებულება ვრცელდება მხოლოდ ამ უკანასკნელის მიმართ.

მინისტრის უფლებამოსილება მეტად ფართოა და ის ფაქტობრივად მოიცავს სამინისტროს მართვის ყველა სფეროს[41]. რეალურად, მინისტრის უფლებამოსილებები მხოლოდ ზოგადი პოლიტიკის საკითხების გადაწყვეტით არ შემოიფარგლება. კანონმდებლობა მინისტრს ანიჭებს რამდენიმე სამართლებრივ ბერკეტს, რომლებსაც მისი კომპეტენცია გაჰყავს ზოგადი პოლიტიკური თუ სტრატეგიული საკითხებიდან და უფრო მეტად კონკრეტულ შემთხვევებზე გადაწყვეტილების მიღების შესაძლებლობას აძლევს. ასეთი უფლებამოსილების მაგალითია სამსახურებრივი ზედამხედველობა[42]. სამსახურებრივი ზედამხედველობის ზოგადი წესები განსაზღვრულია *საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ საქართველოს კანონით*[43] და ფაქტობრივად, ზედამხედველობის ფარგლებში, შესაძლებელია, როგორც აქტის, აგრეთვე მოქმედების კორექტირება, მათი შეჩერება ან საერთოდ ძალადაკარგულად ცნობა. აქტში იგულისხმება როგორც ნორმატიული, ისე ინდივიდუალურ-სამართლებრივი აქტები. იგივე კანონი ადგენს, რომ მინისტრი ზედამხედველობს სამინისტროს სტრუქტურული ქვედანაყოფების, სამინისტროს მმართველობის სფეროში შემავალი სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულებებისა და ტერიტორიული ორგანოების საქმიანობის კანონიერებას და მიზანშეწონილობას.

40 - საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონის პირველი მუხლის მე-3 ნაწილი.

41 - საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს დებულების მე-5 მუხლის მე-2 ნაწილი.

42 - იგივე მუხლის მე-2 ნაწილის „დ“ ქვეპუნქტი.

43 - კანონის XI თავი.

კანონმდებლობა მინისტრს ანიჭებს რამდენიმე სამართლებრივ ბერკეტს, რომლებსაც მისი კომპეტენცია გაჰყავს ზოგადი პოლიტიკური თუ სტრატეგიული საკითხებიდან და უფრო მეტად კონკრეტულ შემთხვევებზე გადაწყვეტილების მიღების შესაძლებლობას აძლევს. ასეთი უფლებამოსილების მაგალითია სამსახურებრივი ზედამხედველობა.

შს სამინისტროს დებულებაში მინისტრის საზედამხედველო უფლებამოსილება გაფართოებულია და იგი ჩამოთვლილი თანამდებობის პირების გარდა, ვრცელდება სამინისტროს სხვა თანამშრომლების გადაწყვეტილებებსა და საქმიანობაზეც[44]. შესაბამისად, სამსახურებრივი ზედამხედველობის ფარგლებში, მინისტრს შეუძლია ინტერვენცია არა მხოლოდ პოლიტიკის დონეზე და სისტემურ საკითხებზე, არამედ ქვედა რგოლის თანამშრომლების მიერ, კონკრეტულ შემთხვევებზე მისაღებ გადაწყვეტილებებშიც. მინისტრის ფართო კომპეტენციის ნათელი მაგალითია სპეციალური საპოლიციო კონტროლის, ანუ რეიდის ჩატარების თაობაზე მის მიერ ექსკლუზიურად გადაწყვეტილების მიღება, რა დროსაც, სწორედ კონკრეტულ სამართალდარღვევაზე რეაგირების მიზნით, ტარდება აღნიშნული საპოლიციო ღონისძიება და რის შესახებაც მინისტრი უშუალოდ იღებს გადაწყვეტილებას.

მინისტრის ხელთ არსებული კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი ბერკეტია სამინისტროს თანამშრომლების წახალისება და მათი დისციპლინურ პასუხისგებაში მიცემა. აღნიშნულ საკითხებზე გადაწყვეტილებას სწორედ მინისტრი იღებს და ეს იმ პირობებში, როდესაც თავადვე ადგენს სამინისტროში შემავალი ორგანოების დებულებებსა თუ სამინისტროს თანამშრომელთა დისციპლინურ წესდებას.

ამგვარი მკვეთრი ცენტრალიზაციის პირობებში, ძლიერდება პოლიტიკური ვერტიკალი, სისტემის ხელში თავმოყრილი ძალაუფლების ხასიათისა და მასშტაბების გათვალისწინებით კი, განსაკუთრებულად სახიფათო ხდება სისტემის პოლიტიზირება. სამინისტროს ინდივიდუალური სამსახურები მჭიდროდ არიან დაკავშირებული სამინისტროს მართვის ცენტრალურ აპარატთან და პოლიტიკურ ხელმძღვანელობასთან. მნიშვნელოვანი ძალაუფლების მატარებელი სამსახურების ფუნქციური ავტონომია და პოლიტიკური მართვის რგოლიდან დისტანცირება უმნიშვნელო ხარისხისაა და აძლიერებს მათზე პოლიტიკური გავლენების საფრთხეებს. იმ პირობებში, როდესაც საპატრულო და საგამოძიებო სამსახურები შინაგან საქმეთა სამინისტროსთან სტრუქტურული სუბორდინაციის მიუხედავად, არასაკმარისად არიან გამოყოფილი ფუნქციური თვალსაზრისით, პოლიტიკური დაინტერესების შემთხვევაში, შესაძლებელია, აღნიშნული მექანიზმების გამოყენება პოლიტიკური დანიშნულებით მოხდეს.

გარდა მკვეთრი ცენტრალიზაციისა და მასშტაბური ძალაუფლებისა, პოლიტიზირების რისკებს ამძაფრებს უწყების დახურული და ბუნდოვანი მართვის ფორმები, რაც, მათ შორის, გულისხმობს არაერთი მნიშვნელოვანი დეპარტამენტის დებულების საიდუმლოებას, თანამშრომელთა ზუსტი რაოდენობისა და მათი ფუნქციების შესახებ ინფორმაციის მიუწვდომლობას და სხვ. ასეთ პირობებში, შეუძლებელი ხდება სამინისტროში თავმოყრილი ადამიანური და ტექნიკური რესურსის გამოყენების კონტროლი. ეს განსაკუთრებულად შეეხება უშიშროების სამსახურებს, რომელთა შესახებ ხელმისაწვდომი ინფორმაცია არსებითად მწირია. პრაქტიკულად შეუძლებელია, ზუსტად განისაზღვროს რა ფუნქციებს ასრულებენ ქვეყანაში უშიშროების სამსახურების თანამშრომლები, რამდენად პროპორციული და თანაზომიერია მათთვის მინიჭებული ფუნქციები, ხდება თუ არა აღნიშნული მექანიზმების სათანადოდ და კანონიერად გამოყენება და სხვ. საქმიანობის წესებისა და სხვა ზოგადი სახის მნიშვნელოვანი ინფორმაციის გასაიდუმლოების პრაქტიკა, რომელიც კონკრეტული საქმის გარემოებებს ან/და კონკრეტულ საქმეში გამოყენებულ ოპერატიულ და ტაქტიკურ საქმეებს არ შეეხება, ხელს უწყობს სისტემის იმგვარ ფუნქციონირებას, რომ იგი ახერხებს თავი აარიდოს ყოველგვარ საგარეო კონტროლს. ამ პირობებში, სისტემის პოლიტიკური ხელმძღვანელობა, ნების არსებობის შემთხვევაში, მარტივად მოახერხებს მის ხელთ არსებული ძალაუფლების პოლიტიკური მიზნებით

პოლიტიზირების რისკებს ამძაფრებს უწყების დახურული და ბუნდოვანი მართვის ფორმები, რაც, მათ შორის, გულისხმობს არაერთი მნიშვნელოვანი დეპარტამენტის დებულების საიდუმლოებას, თანამშრომელთა რაოდენობისა და მათი ფუნქციების შესახებ ინფორმაციის მიუწვდომლობას.

44 - *საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს დებულების მე-5 მუხლის მე-2 ნაწილის „დ" ქვეპუნქტი.*

თავი 4. დასკვნები და რეკომენდაციები

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია, საკანონმდებლო ცვლილებები განხორციელდეს რამდენიმე მიმართულებით, რაც ახლებურად მოაწესრიგებს კონკრეტული პირების თანამდებობაზე დანიშვნისა და თანამდებობიდან გათავისუფლების საკითხებს, მათი კომპეტენციის ფარგლებსა და ზოგადად სამართალდამცავი სისტემის პოლიტიზირების თავიდან აცილების მექანიზმებს.

მთავარი პროკურორის თანამდებობაზე დანიშვნა:

მთავარი პროკურორის დანიშვნის წესი საფუძვლიან რეფორმას საჭიროებს, რომელიც თვისობრივად შეცვლის აღმასრულებელი ხელისუფლების და პოლიტიკური თანამდებობის პირების გავლენას ამ პროცესზე. რეფორმამ უნდა გაითვალისწინოს სამი მნიშვნელოვანი ასპექტი: 1. პოლიტიკური შერჩევის ნაცვლად, მთავარი პროკურორის კანდიდატურების პროფესიული შერჩევის შემოტანა; 2. გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საკანონმდებლო ორგანოს ჩართულობის უზრუნველყოფა; 3. პროცესში მმართველი პოლიტიკური გუნდის ერთპიროვნული გავლენის ცვლილება და არასახელისუფლო პოლიტიკური ჯგუფების მონაწილეობის გაზრდა; აღნიშნული მიზნები შეიძლება მიღწეულ იქნას მთავარი პროკურორის შერჩევისა და დანიშვნის იმგვარ მოდელში, რომელშიც მთავარი პროკურორის კანდიდატურის შერჩევას სპეციალური საკონკურსო კომისია ახორციელებს, ხოლო კანდიდატურის დასახელების (ნომინირების) უფლება საქართველოს პრეზიდენტს გააჩნია; გადაწყვეტილებას კი მთავარი პროკურორის არჩევის საკითხზე საქართველოს პარლამენტი იღებს 2/3-ის უმრავლესობით.

➢ მთავარი პროკურორის კანდიდატურა უნდა შეირჩეს ღია საკონკურსო წესით. მისი ნომინირების უფლება არ უნდა ჰქონდეს პოლიტიკური თანამდებობის მქონე სუბიექტს;

➢ მთავარი პროკურორის შერჩევის პროცესში პროფესიული კრიტერიუმების შემოტანის მიზნით, მნიშვნელოვანია, შეიქმნას სპეციალური საკონკურსო კომისია პრეზიდენტის ადმინისტრაციასთან, რომელიც პასუხისმგებელი იქნება მთავარი პროკურორის პოზიციისთვის დაწესებულ მოთხოვნებთან კანდიდატურების შესაბამისობის დადგენასა და შეფასებაზე;

➢ შემრჩევი ორგანო უნდა სარგებლობდეს მაღალი წარმომადგენლობით და ყოველგვარი დამოუკიდებლობით პოლიტიკური სუბიექტებისა და პოლიტიკური ჯგუფებისგან და მისი საქმიანობა მიმართული უნდა იყოს დასაბუთებული გადაწყვეტილების მიღებისკენ;

➢ კომისიის შექმნის და მისი დაკომპლექტების წესები მოწესრიგებული უნდა იყოს კანონით და მისი შემადგენლობა უნდა უზრუნველყოფდეს კანდიდატურის პროფესიული ნიშნით შერჩევას; კომისიის შემადგენლობაში მნიშვნელოვან ადგილს უნდა იკავებდნენ უშუალოდ პროკურატურის მუშაკები (რომლებსაც შეარჩევს საპროკურორო კონფერენცია და რომლებიც არ იქნებიან მაღალი რანგის პროკურორები), კომისიაში ასევე უმჯობესია შედიოდნენ სახალხო დამცველი და პარლამენტის კვალიფიციური უმრავლესობის მიერ შერჩეული პროფესიული, სამეცნიერო სფეროს და საზოგადოებრივი ორგანიზაციების წარმომადგენლები. კომისიის წევრები ხმათა უმრავლესობით აირჩევენ თავმჯდომარეს;

➢ მნიშვნელოვანია, განისაზღვროს გარკვეული კრიტერიუმების ჩამონათვალი მთავარი პროკურორის თანამდებობის დასაკავებლად. ეს შეიძლება იყოს მინიმალური ასაკი, პროფესიული გამოცდილების ხანგრძლივობა, პოლიტიკური საქმიანობის ნიშნით შეზღუდვა და სხვ. საქართველოს კონსტიტუციით კრიტერიუმების განსაზღვრის მიზანია, ერთი მხრივ, დაადგინოს ამ თანამდებობის განსაკუთრებული მნიშვნელობა და მეორე მხრივ, პროფესიული ნიშნების შემოტანით შეამციროს მთავარი პროკურორის შერჩევის პროცესში პოლიტიკური სიმპათიებით მოტივირებული გადაწყვეტილების მიღების შესაძლებლობა და ეს პროცესი დაუახლოვოს პროფესიული ნიშნით შერჩევის სისტემას;

➢ საკონკურსო კომისია უფლებამოსილი უნდა იყოს, წინასწარ გაწერილ კრიტერიუმებზე დაყრდნობით, მთავარი პროკურორის პოზიციაზე შეტანილი განაცხადებიდან, წევრთა არანაკლებ ⅔-ის უმრავლესობით, შეარჩიოს მინიმუმ სამი საუკეთესო კანდიდატურა და წარუდგინოს პრეზიდენტს. პრეზიდენტმა, თავის მხრივ, სწორედ წარდგენილი კანდიდატებიდან უნდა მოახდინოს მთავარი პროკურორის ერთი კანდიდატურის

ნომინირება პარლამენტში. კანდიდატურების დასახელების უფლების საქართველოს პრეზიდენტისთვის გადაცემა დააზღვევს კონკრეტული პოლიტიკური ჯგუფის მიერ გადაწყვეტილების ერთპიროვნულად მიღებას;

➢ საქართველოს პარლამენტი პრეზიდენტის მიერ წარდგენილ კანდიდატს ამტკიცებს სრული შემადგენლობის 2/3-ის უმრავლესობით. პარლამენტის როლის გაძლიერება მთავარი პროკურორის დანიშვნის პროცესში შეასუსტებს აღმასრულებელი ხელისუფლებისა და კონკრეტული პოლიტიკური ჯგუფის ერთპიროვნულ გავლენას ამ თანამდებობის მიმართ. 2/3-ის უმრავლესობის დადგენა კი გააძლიერებს სხვადასხვა საპარლამენტო ჯგუფის ჩართულობას საკითხის განხილვაში, საპარლამენტო დისკუსიის და სხვა მექანიზმების გამოყენების გზით. ამდენად, მთავარი პროკურორის დანიშვნის პროცესი გახდება უფრო ღია და გამჭვირვალე და კონსენსუსზე ორიენტირებული, რამდენადაც ის საპარლამენტო საქმიანობისთვის დამახასიათებელი ნორმებით წარიმართება და არ იქნება მოქცეული ერთი პოლიტიკური სუბიექტის ხელში;

➢ თუკი პარლამენტი ვერ მოახერხებს ხმათა ⅔-ის უმრავლესობით მთავარი პროკურორის თანამდებობაზე პირის დამტკიცებას, საკონკურსო კომისია ხელახლა შეარჩევს პროფესიული კრიტერიუმებით სამ კანდიდატს, რომელთაგან პრეზიდენტი კიდევ ერთხელ წარადგენს ერთ-ერთს. პარლამენტის მიერ კანდიდატის განმეორებით ვერდამტკიცების შემთხვევაში, პროცესის უსასრულოდ გაჭიანურების თავიდან აცილების მიზნით, მთავარი პროკურორის პოსტზე დანიშვნა შეიძლება გადავიდეს საკონკურსო კომისიის კომპეტენციაში. კომისიამ არჩევანი უნდა გააკეთოს იმ ორ კანდიდატს შორის, რომლებიც პრეზიდენტის მიერ იყო წარდგენილი პარლამენტის წინაშე;

➢ ერთი და იგივე პირი არ შეიძლება ზედიზედ ორი ვადით დაინიშნოს მთავარ პროკურორად. აღნიშნული რეგულირების მთავარი არსი მდგომარეობს იმაში, რომ დაიცვას მოქმედი მთავარი პროკურორი იმ ცდუნებისგან, რაც მისი მეორე ვადით არჩევას უკავშირდება და რამაც შესაძლოა განაპირობოს მისი ლოიალობა კონკრეტული პოლიტიკური ჯგუფის იდეების/მოთხოვნების მიმართ;

➢ თანამდებობაზე ერთი ვადით განწესებასთან ერთად, მნიშვნელოვანია განისაზღვროს თანამდებობაზე ყოფნის ხანგრძლივი ვადა, რომელიც შესაძლოა იყოს 7 წელი. ეს ვადა არ ემთხვევა საპარლამენტო თუ საპრეზიდენტო საარჩევნო ციკლს, რაც მნიშვნელოვნად შეუწყობს ხელს პროკურატურის პოლიტიკური გავლენებისგან დაცვას. ვენეციის კომისიის ანგარიშის მიხედვით, არსებობს რისკი, რომ მთავარი პროკურორი, რომელიც პოლიტიკური ორგანოსგან გადანიშვნას ელოდება, მოიქცევა იმგვარად, რომ მოიპოვოს ამგვარი ორგანოს კეთილგანწყობა ან მინიმუმ შექმნას ამგვარი ქცევის შთაბეჭდილება[45] ;

➢ მთავარი პროკურორის დამოუკიდებლობის და შესაბამისად პროკურატურის მთელი სისტემის დამოუკიდებლობის დაცვის მიზნით, კონსტიტუციით უნდა დადგინდეს მთავარი პროკურატურის თანამდებობიდან გათავისუფლების პროცედურა სტანდარტული იმპიჩმენტის გზით, რაც გულისხმობს სათანადო საფუძვლების არსებობისას (მთავარი პროკურორის მიერ დანაშაულის ჩადენა ან საქართველოს კონსტიტუციის დარღვევა), პარლამენტის სრული შემადგენლობის ⅓-ის მიერ იმპიჩმენტის პროცედურის აღძვრას, შემდგომ საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ შესაბამისი დასკვნის მომზადებას და საკითხზე საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებას პარლამენტის სრული შემადგენლობის ⅔-ის მიერ.

მთავარი პროკურორის კომპეტენცია:

პროკურატურის სისტემის პოლიტიზირების თავიდან აცილების და მართვის დემოკრატიული მეთოდების დანერგვის მიზნით, მთავარი პროკურორის თანამდებობაზე დანიშვნის წესების განსხვავებულად მოწესრიგების პარალელურად, მკაფიოდ უნდა განისაზღვროს მთავარი პროკურორის კომპეტენციის ფარგლები და ქვემდგომ პროკურორებთან ურთიერთობის პირობები.

➢ მთავარი პროკურორის უფლება, ყოველგვარი დასაბუთების გარეშე ამოიღოს საქმე ერთი საგამოძიებო ორგანოდან და სხვა ორგანოს გადასცეს ის გამოსაძიებლად, უნდა შეიზღუდოს ასეთი გადაწყვეტილების დასაბუთების ვალდებულებით. ამავდროულად, საგამოძიებო ქვემდებარეობის წესები უნდა განისაზღვროს

45 - პარაგრაფი 37, ვენეციის კომისიის ანგარიში "მართლმსაჯულების სისტემის დამოუკიდებლობის ევროპული სტანდარტები: ნაწილი II - პროკურატურის სისტემა"

კანონით და მთავარ პროკურორს არ უნდა ჰქონდეს კანონით დადგენილი წესების დარღვევის უფლება;

➢ მთავარი პროკურორის კომპეტენცია უნდა შეიზღუდოს კოლეგიური ორგანოს ჩართულობით რიგ საკითხებზე გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. ასეთი საკითხები შეიძლება იყოს დისციპლინური სახდელის დაკისრება, სახდელის დაკისრების საფუძვლების განსაზღვრა, პროკურორთა დაწინაურება-დაქვეითება და სხვ;

➢ მნიშვნელოვანია, მეტი სამართლებრივი ბერკეტებით აღიჭურვონ ქვემდგომი პროკურორები ზემდგომ თანამდებობის პირებთან ურთიერთობისას[46];

➢ მკაცრად უნდა გაიწეროს, რა ფარგლებში აქვთ ზემდგომ პროკურორებს (მათ შორის მთავარ პროკურორს) დაქვემდებარებულ პირთა საქმიანობაში ჩარევის უფლებამოსილება და უნდა დადგინდეს ზემდგომის მიერ სავალდებულო მითითების მიცემის წერილობითი ფორმა;

➢ ზემდგომის მიერ მიცემული მითითება უნდა დაერთოს სისხლის სამართლის საქმეს, რათა პროცესის სხვა მხარეებსაც ჰქონდეთ მისი გაცნობის შესაძლებლობა;

➢ პროკურორს უნდა ჰქონდეს უფლებამოსილება, თავად გადაწყვიტოს, რა არგუმენტაციით წარსდგეს სასამართლოს წინაშე;

➢ ზემდგომ პროკურორებს არ უნდა შეეძლოთ კონკრეტულ საქმეზე დევნის შეწყვეტის თაობაზე მითითების გაკეთება, უკიდურეს შემთხვევებში, ასეთი მითითებები უნდა წარმოადგენდეს გამონაკლისს;

შინაგან საქმეთა სამინისტროს დეპოლიტიზირება:

შინაგან საქმეთა სამინისტრო წარმოადგენს განსაკუთრებული ძალაუფლების მქონე სახელმწიფო უწყებას, რომლის სათავეშიც დგას პოლიტიკური თანამდებობის პირი. სამინისტროს ფართო კომპეტენცია, მასში კონცენტრირებული ძალაუფლება, მმართველობის ბუნდოვანი და გაუმჭვირვალე ფორმები, ადამიანური და მატერიალური რესურსის რეალური კონტროლის გარეშე გამოყენების შესაძლებლობა ქმნის სისტემის პოლიტიზირების საფრთხეს, ამგვარი ნების არსებობის შემთხვევაში. ამ კუთხით, ძირითად ხარვეზს წარმოადგენს არა ის, რომ შინაგან საქმეთა მინისტრი არის კონკრეტული პოლიტიკური გუნდის წევრი, არამედ მინისტრის უსაზღვრო ძალაუფლება სისტემის ინდივიდუალური სამსახურების მიმართ, რომელთაც სათანადო ფუნქციური ავტონომია არ გააჩნიათ. მკაცრი ცენტრალიზაციის პირობებში, არც ერთი მნიშვნელოვანი და განსაკუთრებული ძალაუფლების მქონე სამსახური სათანადოდ არ არის დაშორებული პოლიტიკური ხელისუფლებისგან. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია შინაგან საქმეთა სამინისტროს რეფორმის პროცესში დაიგეგმოს და განხორციელდეს ძალაუფლების დეკონცენტრაციისა და ცალკეულ ორგანოთა დეცენტრალიზაციის პრინციპები.

➢ უნდა გადაიხედოს შს მინისტრის კომპეტენცია ცალკეული საქვეუწყებო დაწესებულებების მიმართულებით, ისევე როგორც სისტემაში შემავალი ზოგიერთი სამსახურის ანგარიშვალდებულების მოცულობა მინისტრთან მიმართებით (მათ შორის, გენერალური ინსპექცია);

➢ მინისტრის კომპეტენციის გადახედვის პარალელურად, მნიშვნელოვანია ცალკეული დეპარტამენტებისა და საქვეუწყებო დაწესებულებებისთვის მეტი ავტონომიის მინიჭება და მათი დისტანცირება მართვის ცენტრალური აპარატისგან. ამ მიზნის მიღწევის ერთ-ერთი საშუალება შეიძლება იყოს ადგილობრივი თვითმმართველობების როლის გაძლიერება კონკრეტული დეპარტამენტის სამსახურებრივი კონტროლისა და ანგარიშვალდებულების საკითხში;

➢ სამინისტროდან დისტანცირდეს საპატრულო პოლიციისა და ცენტრალური კრიმინალური პოლიციის დეპარტამენტები. ცენტრალურ აპარატთან კავშირში უნდა დარჩნენ მხოლოდ მენეჯმენტის, ანალიტიკური და საზოგადოებასთან ურთიერთობის სამსახურები;

46 - THE ROLE OF PUBLIC PROSECUTION IN THE CRIMINAL JUSTICE SYSTEM; Recomendation Rec (2000) 19; P. 7.

➢ მეტი დამოუკიდებლობისა და ოპერირების ბერკეტებით უნდა აღიჭურვონ ე.წ. შუალედური რგოლის თანამდებობის პირები, მკაფიოდ უნდა გაიწეროს მათი თანამდებობაზე დანიშვნისა და თანამდებობიდან გათავისუფლების პროცედურები, რათა პოლიტიკური ვითარების ცვლილებას პირდაპირი გავლენა არ ჰქონდეს ამ პირთა პროფესიულ კარიერაზე. პოლიციის უფროსი უნდა შეირჩეოდეს საკონკურსო წესით, პროფესიული ნიშნების გათვალისწინებით და მას უნდა ჰქონდეს თანამდებობაზე ყოფნის განსაზღვრული ვადა. ამ გზით შესაძლებელი გახდება, ერთი მხრივ, სისტემის ინსტიტუციური გაძლიერება და დამოუკიდებლობის მექანიზმების დანერგვა, მეორე მხრივ კი, შეიქმნება მყარი ადმინისტრაციული რგოლი, რომელიც პოლიტიკური მმართველობისგან იქნება დისტანცირებული;

➢ მნიშვნელოვანია გაიზარდოს სისტემის თანამშრომელთა არასათანადო, მათ შორის, სისტემის შიგნიდან მომდინარე გავლენებისგან დაცვის გარანტიები. ამ მიმართულებით, პირველადი პრიორიტეტია უწყების შიდა ინსპექტირების მექანიზმის - გენერალური ინსპექციის - საფუძვლიანი რეფორმა, მისი ინსტიტუციური დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფა.

ნაწილი 3. ძალაუფლების კონცენტრაცია შინაგან საქმეთა სამინისტროში

თავი 1. ისტორიული კონტექსტი

შინაგან საქმეთა სამინისტრო არის ერთ-ერთი ყველაზე დიდი და რთული სტრუქტურის მქონე სახელმწიფო დაწესებულება და მისი კომპეტენცია მოიცავს ურთიერთობათა მეტად ფართო სპექტრს. ერთ სისტემაში მრავალფეროვანი კომპეტენციისა და მოსაწესრიგებელი ურთიერთობების თავმოყრისას, მნიშვნელოვანია გაანალიზდეს, რა სამართლებრივ და ფაქტობრივ რეალობაში ოპერირებენ უწყებაში თავმოყრილი ორგანოები და როგორია მათი დაბალანსების, კონტროლისა და ანგარიშვალდებულების ფორმები. ისეთი მიზნები, როგორიცაა სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და ტერიტორიული მთლიანობის დაცვა, დამნაშავეობასთან ბრძოლა და საზოგადოებრივი წესრიგის შენარჩუნება, დაკავშირებულია განსაკუთრებულ ადამიანურ, მატერიალურ-ტექნიკურ და ფინანსურ რესურსთან, უზარმაზარი ინფორმაციის მოპოვებასა და დამუშავებასთან. რესურსებისა და ინფორმაციის ამგვარი კონცენტრაცია, იმ ფონზე, როდესაც უწყების შიგნით სამსახურების კომპეტენციებს შორის მკაფიო ზღვარი არ არსებობს, წარმოშობს ძალაუფლების უკონტროლოდ და არასათანადოდ გამოყენების რისკებს.

შსს-ის დღევანდელი ფორმით არსებობა განპირობებულია ბოლო ათწლეულში განხორციელებული მნიშვნელოვანი საკანონმდებლო ცვლილებებით. არსებულთან შედარებით, 90-იან წლებში შსს-ის კომპეტენცია მნიშვნელოვნად მცირე იყო და მისი ფუნქციები დამნაშავეობასთან ბრძოლითა და საზოგადოებრივი წესრიგის უზრუნველყოფით ამოიწურებოდა. სამინისტროს ასევე ევალებოდა, განეხორციელებინა სასჯელის აღსრულებაზე ზედამხედველობა[47] , თუმცა, 2001 წელს, აღნიშნული კომპეტენცია შსს-ის ჩამოერთვა და სასჯელაღსრულების სამსახური დეპარტამენტის სახით გადავიდა იუსტიციის სამინისტროს დაქვემდებარებაში, რაც იმ დროისათვის დადებით ნაბიჯად უნდა შეფასებულიყო. პოზიტიური ცვლილება იყო, 2004 წელს, სამინისტროს სისტემიდან შინაგანი ჯარების სამსახურის გატანაც, რაც საბჭოური მილიციის განუყოფელი ნიშანი იყო. ამ სამსახურს ზედმეტად ფართო უფლებამოსილება გააჩნდა[48] და მისი შს სამინისტროს სისტემაში თანაარსებობით იქმნებოდა ერთი ქოლგის ქვეშ მოქცეული დაუბალანსებლად დიდი ძალაუფლება.

როგორც წინა თავში აღინიშნა, პოლიციისა და უშიშროების სამსახურების გაერთიანების პროცესი მოკლე ვადებში განხორციელდა. ნაჩქარევი რეფორმის პროცესში საფუძვლიანად არ გაანალიზებულა ერთმანეთისგან განსხვავებული ფუნქციებისა და მიზნების განმახორციელებელი, განსხვავებული პრინციპებითა და წესებით მოქმედი ორგანოების შერწყმის შესაძლო ნეგატიური და სახიფათო შედეგები. გარდა იმისა, რომ პოლიციისა და უშიშროების სამსახურები თვისებრივად განსხვავდებოდნენ ერთმანეთისგან, თითოეული მათგანი ასევე მნიშვნელოვანი რესურსისა და ძალაუფლების წყაროც იყო. ამდენად, მათი გაერთიანება ამ მხრივაც რეალურ საფრთხეებს უკავშირდებოდა. თუმცა, აღნიშნული რისკების მიუხედავად, უწყებების გაერთიანება განხორციელდა და ის საფუძვლად დაედო შს სამინისტროს ძალაუფლების ცენტრალურ ორგანოდ გადაქცევას.

ამავე პერიოდში, შსს-ის მიუერთდა სახელმწიფო საზღვრის დაცვის სამსახური, რომელიც მანამდე აღმასრულებელ ხელისუფლებაში დამოუკიდებელად მოქმედი დეპარტამენტის სახით არსებობდა[49]. მის ხელმძღვანელობას ახორციელებდა პრეზიდენტის მიერ დანიშნული დეპარტამენტის თავმჯდომარე, რომელიც

47 - საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს დებულების შესახებ საქართველოს პრეზიდენტის N672 ბრძანებულების VII თავი.

48 - სსამსახური წარმოადგენდა სამხედრო ძალების შემადგენელ ნაწილს, მას ხელმძღვანელობდა შინაგანი ჯარების სარდალი და მის ძირითად ფუნქციებს შეადგენდა ორგანიზებულ, ტერორისტულ და სხვა მნიშვნელოვან დანაშაულთან ბრძოლა, მასობრივი უწესრიგობის აღკვეთა, სადაზვერვო საქმიანობის განხორციელება, კანონსაწინააღმდეგო შეკრებებისა და მანიფესტაციების აღკვეთა და სხვა (საქართველოს შინაგანი ჯარების შესახებ საქართველოს კანონის IV თავი).

49 - საქართველოს სახელმწიფო საზღვრის დაცვის სახელმწიფო დეპარტამენტის დებულების პირველი ნაწილი.

პირადად იყო პასუხისმგებელი სამსახურის ეფექტურ საქმიანობაზე[50].

მოგვიანებით, 2007 წელს, საჯარო სამართლის იურიდიული პირის სახით ჩამოყალიბდა შინაგან საქმეთა სამინისტროს მომსახურების სააგენტო[51], რომლის ძირითადი ფუნქციებიც სამოქალაქო სერვისების განხორციელებაა. კერძოდ, მექანიკური სატრანსპორტო საშუალებებისა და იარაღის რეგისტრაცია, მართვის მოწმობის, სანომრე ნიშნების, ნასამართლობის შესახებ თუ სხვა ტიპის ცნობების გაცემა[52].

უკანასკნელ წლებში, შინაგან საქმეთა სამინისტროში, სტრუქტურული და ორგანიზაციული თვალსაზრისით, არაერთი რეფორმა გატარდა. მათი ნაწილი რეალურად ემსახურებოდა ორგანოს ფუნქციონირებისა და ეფექტიანობის გაუმჯობესებას, თუმცა ამის პარალელურად, მოხდა ერთ სისტემაში დაუბალანსებლად დიდი ძალაუფლებისა და კომპეტენციის კონცენტრირება. აღნიშნული რეფორმები საპოლიციო რეჟიმის გაძლიერებისა და ინდივიდუალური უფლებების შეზღუდვის რისკის პარალელურად ვითარდებოდა.

როგორც წინა თავში აღინიშნა, დღეს შს სამინისტრო წარმოადგენს ყველაზე დიდი და რთული სტრუქტურის მქონე სახელმწიფო დაწესებულებას საქართველოში, რომლის თანამშრომელთა რიცხვი 40 000 აღწევს[53]. გასათვალისწინებელია, რომ სამინისტრო მთლიანად ემყარება ერთმმართველობის პრინციპს[54], სადაც მკაცრი იერარქიული დაქვემდებარების პირობებში, მინიმუმამდეა დაყვანილი მართვის დეცენტრალიზაცია და ნებისმიერ საკითხზე მისაღები გადაწყვეტილება შესაძლებელია ავიდეს იერარქიის სათავეში მყოფ თანამდებობის პირთან - მინისტრთან, რომელიც არის უმაღლესი პოლიტიკური ფიგურა. ცხადია, ამგვარი მოწყობა დამატებით ზრდის მთლიანი სისტემის პოლიტიზირების რისკებს.

შინაგან საქმეთა სამინისტრო წარმოადგენს ყველაზე დიდი და რთული სტრუქტურის მქონე სახელმწიფო დაწესებულებას საქართველოში, რომლის თანამშრომელთა რიცხვი 40 000 აღწევს.

50 - იგივე დებულების Ш ნაწილი.

51 -http://sagency.ge/index.php?m=327

52 - საჯარო სამართლის იურიდიული პირის - საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს მომსახურების სააგენტოს დებულების მე-2 მუხლი.

53 - GEORGIA IN TRANSITION Report on the human rights dimension: background, steps taken and remaining challenges, p 20.

54 - სამინისტროს დებულების მე-2 მუხლის მე-3 ნაწილი.

თავი 2. ფუნქციები და მათი განმახორციელებელი უწყებები

შინაგან საქმეთა სამინისტროს კომპეტენცია მეტად ფართოა და ის ეხება საზოგადოებრივი ურთიერთობების მნიშვნელოვან სფეროებს. სამინისტროს კომპეტენციის ზოგადი ჩარჩო შემოფარგლულია ოთხი კონკრეტული მიზნით: სახელმწიფო უსაფრთხოება, საზოგადოებრივი წესრიგი, სახელმწიფოს წინააღმდეგ მიმართული ქმედებების აღკვეთა და სახელმწიფო საზღვრის უსაფრთხოების უზრუნველყოფა[55]. ჩამოთვლილი მიზნების მისაღწევად, სამინისტროს წინაშე განსხვავებული შინაარსისა და მოცულობის ამოცანები დგას: კონსტიტუციური წყობილების, ტერიტორიული მთლიანობისა და სუვერენიტეტის დაცვის ღონისძიებების, მათ შორის, კონტრსადაზვერვო მოქმედებების განხორციელება, სისხლის სამართლის დანაშაულთან და სხვა სახის სამართალდარღვევებთან ბრძოლა, ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვა, საზოგადოებრივი წესრიგისა და საგზაო უსაფრთხოების უზრუნველყოფა, არალეგალურ მიგრაციასთან ბრძოლა, სანებართვო, სარეგისტრაციო და სალიცენზიო საქმიანობა, სახელმწიფო საზღვრის დაცვა და კონტროლი, დანაშაულისა და დამნაშავეების ერთიანი საინფორმაციო ბაზის წარმოება[56]. საერთო ჯამში, სამინისტროს უფლებამოსილებები შემდეგნაირად შეიძლება დაჯგუფდეს:

- პრევენციული საპოლიციო ღონისძიებები;
- საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვა;
- სამართალდარღვევაზე რეაგირება და სისხლის სამართლის საქმეთა გამოძიება;
- სახელმწიფო უშიშროებისა და საზოგადოებრივი უსაფრთხოების დაცვა;
- საზღვრის დაცვა;
- სერვისები (მომსახურების სააგენტო, დაცვის პოლიცია და სხვ.).

ვინაიდან ჩამოთვლილი ფუნქციებისა და ამოცანების განხორციელება მნიშვნელოვან ადამიანურ, ტექნიკურ თუ მატერიალურ რესურსს უკავშირდება, მასშტაბურია სამინისტროს მოცულობა და შესაძლებლობებიც. საერთო ჯამში, სისტემაში 22 სტრუქტურული ქვედანაყოფი და 7 საჯარო სამართლის იურიდიული პირია თავმოყრილი[57].

55 - საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს დებულების მე-3 მუხლი.

56 - იმავე დებულების მე-4 მუხლი.

57 - სამინისტროს ადმინისტრაცია, გენერალური ინსპექცია, საფინანსო-სამეურნეო დეპარტამენტი, კადრების მთავარი სამმართველო, საექსპერტო-კრიმინალისტიკური მთავარი სამმართველო, საინფორმაციო-ანალიტიკური დეპარტამენტი, ოპერატიულ-ტექნიკური დეპარტამენტი, კონტრდაზვერვის დეპარტამენტი, ცენტრალური კრიმინალური პოლიციის დეპარტამენტი, საპატრულო პოლიციის დეპარტამენტი, ინტერპოლის ეროვნული ცენტრალური ბიურო, სპეციალური და საგანგებო ღონისძიებათა ცენტრი, რეფორმებისა და განვითარების სააგენტო, სახელმწიფო უსაფრთხოების სააგენტო, ანტიკორუფციული სააგენტო, კონტრტერორისტული ცენტრი, საერთაშორისო ურთიერთობების დეპარტამენტი, ადამიანის უფლებათა დაცვისა და მონიტორინგის მთავარი სამმართველო, საზოგადოებასთან ურთიერთობის დეპარტამენტი, შიდა აუდიტის მთავარი სამმართველო, ოპერატიული უზრუნველყოფის დეპარტამენტი, მიგრაციის დეპარტამენტი.

თავი 3. ორგანოებს შორის კომპეტენციების გამიჯვნა

როგორც აღინიშნა, სამინისტროს მმართველობის სფეროში მოქმედი 7 საჯარო სამართლის იურიდიული პირის გარდა, სამინისტრო თავის ფუნქციებს ახორციელებს 22 სტრუქტურული ქვედანაყოფის სახით. ქვედანაყოფების ნაწილი მხოლოდ ადმინისტრაციულ, ტექნიკურ ან ანალიტიკურ საქმიანობას ახორციელებს[58] და უშუალოდ არ ევალება კრიმინალთან ბრძოლის, სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და საზოგადოებრივი წესრიგის უზრუნველმყოფი ღონისძიებების განხორციელება. აღნიშნული საქმიანობა ძირითადად განაწილებულია 12 ქვედანაყოფზე[59] .

გარდა სისტემის მოცულობისა, ეფექტიანი ზედამხედველობის მიმართულებით, განსაკუთრებულ სირთულეს ქმნის სამინისტროს შიგნით მოქმედ ორგანოებს შორის ფუნქციათა დუბლირების საკითხი. არსებულ სამართლებრივ რეჟიმში კომპეტენციათა გადანაწილება, უფლება-მოვალეობებისა და მოქმედების არეალის გამიჯვნა მინიმუმამდეა დაყვანილი და ფაქტობრივად შეუძლებელია დაზუსტებით იმის თქმა, რომელ ორგანოს რა მოვალეობა აკისრია. მაგალითისთვის, აღნიშნული 12 ორგანოდან საგამოძიებო ღონისძიებების უშუალოდ განხორციელების უფლებამოსილება ცხრა სამსახურს აქვს, ხოლო მთლიანად სისხლის სამართლის საქმის გამოძიების - შვიდს, ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობის წარმოების - რვა მათგანს. ამდენივე ორგანო ახორციელებს პოლიციის შესახებ საქართველოს კანონით გათვალისწინებულ პრევენციულ-საპოლიციო ღონისძიებებს, როგორც სისხლისსამართლებრივი დანაშაულის, ისე ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის თავიდან აცილების მიზნით.

სამსახურის დასახელება	გამოძიება	კონტრდაზვერვითი საქმიანობა	საპოლიციო პრევენცია
გენერალური ინსპექცია	√	√	√
ოპერატიულ-ტექნიკური დეპარტამენტი	√		
კონტრდაზვერვის დეპარტამენტი	√	√	√
ცენტრალური კრიმინალური პოლიცია	√	√	√
საპატრულო პოლიცია	√	√	√
სპეციალური და საგანგებო ღონისძიებების ცენტრი		√	√
სახელმწიფო უსაფრთხოების სააგენტო (სუს)	√		√
ანტიკორუფციული სააგენტო	√	√	√
კონტრტერორისტული ცენტრი	√	√	√
ოპერატიული უზრუნველყოფის დეპარტამენტი	√	√	

58 - (სამინისტროს ადმინისტრაცია, საფინანსო-სამეურნეო დეპარტამენტი, კადრების მთავარი სამმართველო, საინფორმაციო-ანალიტიკური დეპარტამენტი, რეფორმებისა და განვითარების სააგენტო, საერთაშორისო ურთიერთობების და საზოგადოებასთან ურთიერთობების დეპარტამენტები

59 - გენერალური ინსპექცია, ოპერატიულ-ტექნიკური დეპარტამენტი, საექსპერტო-კრიმინალისტიკური სამმართველო, კონტრდაზვერვის დეპარტამენტი, ცენტრალური კრიმინალური პოლიცია, საპატრულო პოლიცია, სპეციალური და საგანგებო ღონისძიებების ცენტრი, სახელმწიფო უსაფრთხოების სააგენტო, ანტიკორუფციული სააგენტო, კონტრტერორისტული ცენტრი, ოპერატიული უზრუნველყოფის დეპარტამენტი და მიგრაციის დეპარტამენტი

სხვადასხვა სამსახურისთვის კონკრეტული ინსტრუმენტების მინიჭება, ამ სამსახურის ბუნებისა და დანიშნულების გაუთვალისწინებლად, იწვევს ამ ორგანოებს შორის უფლებამოსილებების აღრევას და მთლიანად სისტემის გაუმჭვირვალობას. პრობლემა კიდევ უფრო აქტუალურია იმ ფონზე, რომ კანონში დეტალურად არ არის გაწერილი ცალკეული ორგანოების კომპეტენციის ფარგლები და მნიშვნელოვანი ორგანოების უმრავლესობას ერთდროულად შეუძლია როგორც ოპერატიულ-ტექნიკური საქმიანობის, ისე სისხლისსამართლებრივი გამოძიების წარმოება და პოლიციურ-პრევენციული ღონისძიებების განხორციელება. საერთო ჯამში, სამართალდამცავი სისტემა მიდრეკილი ხდება ბუნდოვანი მმართველობისკენ, რომელშიც რთულად განირჩევა კანონიერი და კანონს მიღმა მოქმედების შემთხვევები და სადაც შესუსტებულია სისტემის გარე კონტროლის მექანიზმები.

სხვადასხვა სამსახურისთვის კონკრეტული ინსტრუმენტების მინიჭება, ამ სამსახურის ბუნებისა და დანიშნულების გაუთვალისწინებლად, იწვევს ამ ორგანოებს შორის უფლებამოსილებების აღრევას და მთლიანად სისტემის გაუმჭვირვალობას.

თავი 4. უშიშროების სამსახურები

დაზვერვისა და უშიშროების სამსახურები სხვადასხვა ქვეყანაში განსხვავებული ფორმებითა და მანდატით გვხვდება[60]. ასევე, განსხვავებული შინ–აარსობრივი დატვირთვის მატარებელია სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და უშიშროების ცნება და ის დიდწილად დამოკიდებულია ქვეყანაში არსებულ პოლიტიკურ, ეკონომიკურ თუ სხვა ფაქტორებზე. შესაბამისად, *„უსაფრთხოების პოლიტიკაში დიდია სუბიექტური აღქმების, ისტორიულად ჩამოყალიბებული სტერეოტიპების, კონკრეტული სოციუმის და მისი ელიტის პოლიტიკური კულტურის როლი. რიგი ქვეყნების უსაფრთხოების დისკურსში შიდა ბაზრის დაცვას, კულტურულ იდენტობას, რელიგიის, ტრადიციების შენარჩუნებას უკავია სოლიდური ადგილი.“* [61]

უსაფრთხოების სამსახურების ნათელი მანდატის განსაზღვრა პრინციპულად მნიშვნელოვანია. ის უნდა იყოს საკმარისად ზოგადი იმისთვის, რომ სამსახურს ჰქონდეს შესაძლებლობა, მოახდინოს არსებული და სამომავლო საფრთხეების ადეკვატური ანალიზი. ამავდროულად, სამსახურებს უნდა ჰქონდეს ნათლად განსაზღვრული მანდატი, რათა უზრუნველყოს ადამიანის უფლებათა და მოქალაქეთა ფუნდამენტური თავისუფლების დაცვა[62].

90-იან წლებში ჩამოყალიბებული საქართველოს ეროვნული უსაფრთხოების მოდელი, სხვა სტრუქტურებთან ერთად, შინაგან საქმეთა სამინისტროს აკისრებდა ერთ-ერთ ძირითად როლს აღნიშნული მიზნების უზრუნველყოფაში. ამავდროულად, სამინისტრო იყო ძალაუფლების მნიშვნელოვანი წყაროც[63]. ამ პერიოდიდან განხორციელებული რეფორმების შედეგად, სამინისტრო ეტაპობრივად ძლიერდებოდა და ყალიბდებოდა სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და უშიშროების გარანტორ ძირითად სტრუქტურად.

სახელმწიფო უშიშროებისა და უსაფრთხოების უზრუნველყოფა შსს-ის ერთ-ერთი წამყვანი ფუნქციაა და ის ვლინდება საქმიანობის ისეთ მიმართულებებში, როგორიცაა ქვეყნის კონსტიტუციური წყობილების, სუვერენიტეტის, ტერიტორიული მთლიანობისა და სამხედრო პოტენციალის დაცვა, უცხო ქვეყნების შესაბამისი სამსახურებისა თუ ორგანიზაციების მართლსაწინააღმდეგო ქმედებებისგან, კანონით განსაზღვრულ სისხლისსამართლებრივ დანაშაულთან ბრძოლა და სახელმწიფო საიდუმლოების დაცვის უზრუნველყოფის

60 - *Hans Born, Ian Leigh, Democratic Accountability of Intelligence Services, 2006, გვ. 33*

61 - *http://www.nplg.gov.ge/gwdict/index.php?a=term&d=5&t=2809*

62 - *იხ. http://www.nato.int/acad/fellow/97-99/vitkauskas.pdf გვ.10*

63 - *საქართველოს უსაფრთხოების სექტორის მიმოხილვის პროექტი (საბოლოო ანგარიში - 2014 წ). გვ. 107*

ღონისძიებების რეალიზაცია[64].

როგორც აღინიშნა, უშიშროების სამსახურები 2004 წელს ინტეგრირდა შინაგან საქმეთა სამინისტროში. შესაბამისად, ჩამოყალიბდა რამდენიმე ახალი დეპარტამენტი და მათ მიენიჭათ ის ფუნქცია-მოვალეობები, რომლებსაც მანამდე ცალკე სამინისტროს ფორმით მოქმედი უშიშროების სამსახური ახორციელებდა.

4.1. კონტრდაზვერვის დეპარტამენტი

კონტრდაზვერვის დეპარტამენტის ძირითადი საქმიანობა უკავშირდება საქართველოს ინტერესების წინააღმდეგ მიმართული, უცხო ქვეყნების სპეციალური სამსახურების, უცხოეთის წარმომადგენლობებისა და ორგანიზაციების საფარქვეშ მოქმედი სპეციალური სამსახურების, პირთა ჯგუფებისა და ცალკეულ პირთა სადაზვერვო საქმიანობის თავიდან აცილებისა და აღკვეთის მიზნით, კონტრდაზვერვითი საქმიანობის განხორციელებას, აგრეთვე სამხედრო ძალებისა და შს სამინისტროს ცალკეული ქვედანაყოფების კონტრდაზვერვით უზრუნველყოფას. დეპარტამენტის ექსკლუზიურ უფლებამოსილებას წარმოადგენს სახელმწიფო საიდუმლოების დაცვის ღონისძიებების შემუშავება და მათ განხორციელებაზე ზედამხედველობა, აგრეთვე იმ პირების შემოწმება, რომლებიც დაიშვებიან სახელმწიფო საიდუმლოებასთან[65]. სახელმწიფო საიდუმლოების დაცვის მიზნით, სამსახური აგრეთვე უზრუნველყოფს მნიშვნელოვან სახელმწიფო ორგანოებსა და დაწესებულებებში დანიშნული უსაფრთხოების საკითხთა ოფიცრების (ე.წ. „ოდეერების“) საქმიანობის კოორდინაციასა და კონტროლს.

აღსანიშნავია, რომ შინაგან საქმეთა სამინისტროს მოქმედი დებულებით, რომელიც 2013 წელს დამტკიცდა, კიდევ უფრო გაიზარდა კონტრდაზვერვის დეპარტამენტის კომპეტენცია. მანამდე არსებული დებულება[66] არ ითვალისწინებდა სამსახურის მიერ ოპერატიულ-ტექნიკური საქმიანობის და საპოლიციო პრევენციული ღონისძიებების განხორციელებას, აგრეთვე, დეპარტამენტის მუშაკებს შეეძლოთ მხოლოდ ცალკეული სისხლის სამართლის საპროცესო იძულების ღონისძიებების გამოყენება და არა მთლიანად სისხლისსამართლებრივი საქმის გამოძიება. მოქმედი დებულება კი, სამსახურს ყველა ზემოთ ჩამოთვლილ უფლებამოსილებას ანიჭებს.

მნიშვნელოვანია ითქვას, რომ კანონმდებლობა არ აზუსტებს, რა მიზნებით შეუძლიათ დეპარტამენტის თანამშრომლებს ოპერატიულ-ტექნიკური თუ პრევენციულ-საპოლიციო მექანიზმების გამოყენება, შეეხება ეს მხოლოდ სახელმწიფო უსაფრთხოების უზრუნველსაყოფის შემთხვევებს, თუ ნებისმიერი ტიპის სამართალდარღვევისა თუ დანაშაულის თავიდან აცილებას ან მასზე რეაგირებას. იმ პირობებში, როცა საკითხი ნათლად არ არის მოწესრიგებული, შესაძლებელია იმგვარი დასკვნის გამოტანაც, რომ საგამოძიებო თუ პრევენციული ფუნქციების განხორციელება კომპეტენციის სფეროებზე მიბმული არ არის, რაც სრულიად უცვლის კონტრდაზვერვის დეპარტამენტს თავის დანიშნულებას და ბუნებას.

4.2. სახელმწიფო უსაფრთხოების სააგენტო

სახელმწიფო უსაფრთხოების სააგენტო არის 2004 წელს შექმნილი კონსტიტუციური უსაფრთხოების დეპარტამენტის („კუდ“) სამართალმემკვიდრე. ეს უკანასკნელი იყო შინაგან საქმეთა სამინისტროს შემადგენლობაში მოქმედი ერთ-ერთი ყველაზე დიდი ძალაუფლების მქონე ორგანო, რომელიც ახორციელებდა სახელმწიფო ან სხვა დაწესებულებათა ნორმალური ფუნქციონირებისათვის ხელის შემშლელი გარემოებების, უცხოეთის სპეცსამსახურების ინტერესების, ქვეყნის პოლიტიკური და ეკონომიკური საფრთხის პროგნოზირებას, გამოვლენას და აღკვეთას. ამ მიზნით, სამსახური ღია და დახურული წყაროებიდან მოიპოვებდა ინფორმაციას და ახდენდა მის ანალიტიკურ დამუშავებას. დეპარტამენტს ევალებოდა ხელისუფლების არაკონსტიტუციური, ძალადობრივი გზით შეცვლისგან დაცვის უზრუნველყოფა და ისეთი სპეციფიკური დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლა, როგორიცაა სამოხელეო, კორუფციული და ექსტრემიზმის ნიშნების მატარებელი ქმედებები. სხვა სახელმწიფო სტრუქტურებსა და დაწესებულებებზე გავლენის მოპოვებაში სამსახურს ისიც უწყობდა ხელს,

64 - საზოგადოებრივი უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონის მე-4 მუხლი.

65 - საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს დებულების მე-10 მუხლის „ი“ ქვეპუნქტი.

66 - საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს 2004 წლის 27 დეკემბრის დებულების (საბოლოო რედაქცია) 21-ე მუხლის „კ“ ქვეპუნქტი.

რომ სწორედ ეს დეპარტამენტი ახდენდა უშიშროების საკითხთა ოფიცრების („ოდეერები“) საქმიანობის კოორდინირებას და კონტროლს, მათ მიერ მიწოდებული ინფორმაციის ანალიტიკურ დამუშავებას.

2013 წელს, კონსტიტუციური უსაფრთხოების დეპარტამენტის ნაცვლად, შეიქმნა სახელმწიფო უსაფრთხოების სააგენტო („სუს“). ფუნქციური თუ შინაარსობრივი თვალსაზრისით, ერთადერთ მნიშვნელოვან სიახლეს წარმოადგენს ის, რომ სამსახურს აღარ ევალება კორუფციული თუ სამოხელეო დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლა და აღნიშნული კომპეტენციით, დღეს, სამინისტროში ცალკე დეპარტამენტი სარგებლობს.

ზემოაღნიშნული გარდა, ახლად შექმნილ სააგენტოს, ფაქტობრივად, სრულად შეუნარჩუნდა წინამორბედის კომპეტენცია და ამას გარდა, მიენიჭა სისხლისსამართლებრივი საქმის სრულად გამოძიებისა და პოლიციურ-პრევენციული ღონისძიებების გამოყენების უფლება, დანაშაულისა და სხვა სამართალდარღვევების თავიდან აცილების ან მათი აღკვეთის მიზნით[67].

შეიძლება ითქვას, რომ დღეს არსებულ სამართალდამცავ სისტემაში, სახელმწიფო უსაფრთხოების სააგენტო არის ერთ-ერთი ყველაზე ბუნდოვანი ფუნქციის მატარებელი ორგანო, რომლის კომპეტენციაც მეტად აბსტრაქტულია. საიდუმლოა სუს-ის საქმიანობის მარეგულირებელი დებულებაც და მასში დასაქმებული თანამშრომლების რაოდენობაც. მსგავსი ბუნდოვანება და სამსახურის გაუმჭვირვალე ბუნება, აბსტრაქტულ კომპეტენციასთან ერთად, ბადებს ეჭვს, რომ სამსახური ერთგვარ რეპრესიულ მექანიზმს წარმოადგენს ხელისუფლებაში მყოფი კონკრეტული პოლიტიკური გუნდის ხელში.

დღეს არსებულ სამართალდამცავ სისტემაში, სახელმწიფო უსაფრთხოების სააგენტო არის ერთ-ერთი ყველაზე ბუნდოვანი ფუნქციის მატარებელი ორგანო, რომლის კომპეტენციაც მეტად აბსტრაქტულია.

განსხვავებით უშიშროების სხვა სამსახურებისგან, რომელთაც შედარებით განსაზღვრული ბუნება გააჩნიათ, სუს-ი პოლიტიკური სტაბილურობის, ხელისუფლებაში მყოფი პოლიტიკური ძალის იდეოლოგიისა და ძალაუფლების შენარჩუნების მექანიზმს წააგავს, რომელიც პოლიტიკური ნებისა და ინტერესის არსებობის შემთხვევაში, შესაძლოა, გამოყენებულ იქნას ანტისახელისუფლებო მოძრაობისა და პროტესტის გაღვივების წინააღმდეგ. ამ კუთხით, გასათვალისწინებელია დისკუსია, რომელიც კანადაში მიმდინარეობს უსაფრთხოების სამსახურების მანდატთან დაკავშირებით, რომლის საქმიანობის ერთ-ერთ სფეროს კონსტიტუციური წყობილების დამხობის წინააღმდეგ მოქმედებაც წარმოადგენს. მიუხედავად იმისა, რომ "დამხობა" სპეციალურ აქტშია განმარტებული, რომელიც ერთმანეთისგან მიჯნავს ლეგიტიმურ წინააღმდეგობასა და უკანონო დამხობას, ეს კომპეტენცია მაინც დისკუსიის საგანს წარმოადგენს, რამდენადაც ფართო და სახიფათო ინტერპრეტაციის საშუალებას იძლევა[68].

სახელმწიფო უსაფრთხოების სააგენტოს პოლიტიზირების და მასში მოქცეული ძალაუფლების არასათანადოდ გამოყენების ეჭვები მით უფრო საფუძვლიანია იმ ფონზე, როცა ქვეყნის უშიშროების, საგარეო უსაფრთხოებისა და ტერორისტული საფრთხეების საკითხებზე სამინისტროში სპეციალური დეპარტამენტები ისედაც არსებობს. ამდენად, სუს-ის როლი ამ საკითხებში ბუნდოვანია და ჩნდება კითხვები მისი რეალური დანიშნულების შესახებ.

4.3. კონტრტერორისტული ცენტრი

კონტრტერორისტული ცენტრი 2005 წელს ჩამოყალიბდა[69]. ცენტრის ძირითადი საქმიანობა, ტერორიზმთან ბრძოლის მიზნით, ოპერატიულ-სამძებრო ღონისძიებების განხორციელებაა[70]. შინაგან საქმეთა სამინისტროს მოქმედი დებულება კონტრტერორისტულ ცენტრსაც ანიჭებს საგამოძიებო უფლებამოსილებას და დანაშაულისა და სხვა ტიპის სამართალდარღვევების თავიდან ასაცილებლად ან მათი აღკვეთის მიზნით, პრევენციული

67 - საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს დებულების მე-10 მუხლის „პ“ ქვეპუნქტი.

68 - იხ. http://www.nato.int/acad/fellow/97-99/vitkauskas.pdf, გვ. 18

69 - იხ. http://police.ge/ge/ministry/structure-and-offices/kontrteroristuli-tsentri-departamenti

70 - საქართველოს შინაგან საქმეთ სამინისტროს დებულების მე-10 მუხლის „რ“ ქვეპუნქტი.

ღონისძიებების განხორციელების უფლებამოსილებას. ამ შემთხვევაშიც, დებულება არ აკონკრეტებს ცენტრის მუშაკებს მხოლოდ ტერორისტული საფრთხის თავიდან ასაცილებლად შეუძლიათ გამოიყენონ პოლიციური ღონისძიებები თუ ნებისმიერი სხვა ტიპის დანაშაულის თუ სამართალდარღვევის წინააღმდეგ.

4.4..საფრთხეები უშიშროების სამსახურების საქმიანობაში

ვენეციის კომისიამ უშიშროების სამსახურის შესახებ დასკვნაში განმარტა, რომ „აბსოლუტურად საჭიროა“ საშინაო უსაფრთხოების სამსახურების მარეგულირებელი ნორმები იყოს იმდენად ნათელი, რამდენადაც შესაძლებელია[71] . ვენეციის კომისიის მიხედვით, მნიშვნელოვანია, უშიშროებისა და დაზვერვის დაწესებულებები დიფერენცირებულნი იყვნენ სხვა ინსტიტუტებისაგან, მაგალითად, სამართალდამცავი ორგანოებისაგან, რასაც ხელს შეუწყობს კანონის მიერ ამ ორგანოების მანდატის ზუსტად განსაზღვრა. მკაფიო განსხვავების განუხორციელებლობა გამოიწვევს ანგარიშვალდებულებისა და პასუხისმგებლობის ბუნდოვან გამიჯვნას და შექმნის საშიშროებას, უშიშროებისა და დაზვერვის დაწესებულებათა საგანგებო უფლებამოსილებები გამოიყენებოდეს ჩვეულებრივ სიტუაციებში, როცა სახელმწიფოს რაიმე განსაკუთრებული საფრთხე არ ემუქრება[72] .

საქართველოში უშიშროებისა და უსაფრთხოების სამსახურისთვის მინიჭებული კომპეტენცია ძალიან ფართოა და ის ვლინდება შემდეგ უფლებამოსილებებში: კონტრდაზვერვითი საქმიანობა (მათ შორის საქართველოს ჯარებში) და ოპერატიულ-სამძებრო ღონისძიებების განხორციელება, გამოძიება და პირთა ძებნა-დაკავება მისი კომპეტენციისთვის მიკუთვნებულ სისხლისსამართლებრივ საქმეებზე, სახელმწიფო საიდუმლოების დაცვის ღონისძიებების შემუშავება, იმ ორგანოებისა და სამსახურების კონტროლი, სადაც ხდება სახელმწიფო საიდუმლოების დამუშავება და ასეთ ინფორმაციაზე უწყებების, დაწესებულებების, საწარმოების და ორგანიზაციებისა დაშვების საკითხის გადაწყვეტა, სახელმწიფო უშიშროებისთვის მოსალოდნელი საფრთხეების იდენტიფიცირება და შემდგომი რეაგირება, შესაბამის სამსახურებთან კოორდინირებული მუშაობით სახელმწიფო საზღვრის, სტრატეგიული ობიექტებისა და უმაღლესი თანამდებობის პირების დაცვა, იმ დანაშაულისა და დამნაშავეთა რეგისტრაცია, რომელიც განეკუთვნება შინაგან საქმეთა სამინისტროს კომპეტენციას[73].

საზოგადოებრივი უსაფრთხოების სამსახურებს უფლება აქვთ, გადაუდებელი აუცილებლობის ვითარებაში, გამოიყენონ საზოგადოებრივი გაერთიანებისა თუ მოქალაქეების კუთვნილი კავშირგაბმულობის სისტემები, ისარგებლონ სხვა პირების თუ ორგანიზაციების სატრანსპორტო საშუალებებით, შემთხვევის ადგილზე მისასვლელად, დანაშაულის აღსაკვეთად ან დამნაშავის დასაკავებლად. ასევე მათ უფლება აქვთ, ვინაობის დადგენის მიზნით, შეამოწმონ მოქალაქის პირადობის დამადასტურებელი საბუთები. განსაკუთრებული მნიშვნელობის მქონე სახელმწიფო ორგანოებსა და დაწესებულებებში, აგრეთვე საზღვარგარეთ სახელმწიფოს წარმომადგენლობებში დანიშნონ ოფიცრები უშიშროების საკითხებში[74].

ნათელია, რომ უშიშროების სამსახურების საქმიანობას კანონმდებლობა მხოლოდ ზოგადი ანალიტიკური მიზნებით არ ზღუდავს და არც მხოლოდ საფრთხეების პრევენციის ფუნქციას ანიჭებს. უშიშროების სამსახურები ასევე სარგებლობენ გამოძიების, საპროცესო იძულების ღონისძიებების გამოყენების უფლებებითა და კომპეტენციით, აგრეთვე დანაშაულისა და სხვა სამართალდარღვევათა თავიდან აცილებისა და აღკვეთის მიზნით პრევენციული ღონისძიებების განხორციელების უფლებით. შესაბამისად, სახელმწიფო უშიშროებაზე პასუხისმგებელი სამსახურები პარალელურად სარგებლობენ საგამოძიებო და პოლიციურ-პრევენციული მანდატით. 2009 წელს, ტერორიზმთან ბრძოლისას, ადამიანის უფლებების დაცვის სპეციალურმა რეპორტიორმა გამოსცა ანგარიში[75] , სადაც აღნიშნულია, რომ 11 სექტემბრის ტერაქტის შემდეგ, ქვეყნებმა დაიწყეს სადაზვერვო სამსახურისა და სამართალდამცავი ორგანოების ფუნქციების დაახლოება (მაგალითად, უშიშროების სააგენტოებს მიეცათ პირთა დაკავების და სხვა უფლებები). ეს ტენდენცია არ ეწინააღმდეგება

71 - იხ. Venice Commission, CDL-INF(98)6, გვ.7 და ქვემოთ, a 127-205

72 - Hans Born, Ian Leigh, Democratic Accountability of Intelligence Services, 2006, გვ. 31

73 - საზოგადოებრივი უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონის მე-5 მუხლი.

74 - იმავე კანონის მე-6 მუხლი.

75 - Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, Martin Scheinin; Distr. GENERAL A/HRC/10/3 4 February 2009, gv. 11, 37, იხ: http://www2.ohchr.org/english/issues/terrorism/rapporteur/docs/A.HRC.10.3.pdf*

საერთაშორისო სამართალს, თუ უფლებათა დაცვის სათანადო გარანტიებია გათვალისწინებული, თუმცა, გასათვალისწინებელია, რომ რეპორტიორი ასეთ შეფასებას მაღალი ტერორისტული საფრთხის წინაშე მყოფი სახელმწიფოებისთვის აკეთებს. ამავდროულად, სპეციალური რეპორტიორი აღნიშნავს, რომ ზოგიერთი ქვეყანა სამართალდამცავი ორგანოების კომპეტენციათა დუბლირებას სწორედ საერთაშორისო სამართლით აღიარებული უფლებრივი გარანტიებისგან თავის დასაღწევად ქმნის[76]. ასეთ ვითარებაში, სახელმწიფო იყენებს სადაზვერვო სამსახურის მიერ ადმინისტრაციული პროცესის მეშვეობით მოპოვებულ ინფორმაციას სისხლის სამართლის პროცესში, სასამართლო განხილვისას და სამართალწარმოების ადრესატს ეზღუდება ამგვარი გზით მოპოვებული მტკიცებულების კანონიერების შემოწმების შესაძლებლობა[77].

პირის თავისუფლების შეზღუდვა უნდა ემყარებოდეს არა მარტო სადაზვერვო სამსახურის მიერ მოპოვებულ ინფორმაციას, არამედ კონკრეტულ მტკიცებულებას. ამასთანავე, ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეის მიერ გამოცემული სახელმძღვანელოების მიხედვით, შიდა უსაფრთხოების სამსახურებს არ უნდა ჰქონდეთ ისეთი სამართალდამცავი უფლებამოსილების გატარების შესაძლებლობა, როგორიცაა დანაშაულის გამოძიება და პირის დაკავება, რადგან ეს წარმოშობს ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების საფრთხეს. ამიტომ, სახელმძღვანელოების მიხედვით, კომპეტენციათა დუბლირების თავიდან ასაცილებლად, აღნიშნული უფლებამოსილებები ექსკლუზიურად პოლიციას უნდა ჰქონდეს[78].

უშიშროების სამსახურების საქმიანობას კანონმდებლობა მხოლოდ ზოგადი ანალიტიკური მიზნებით არ ზღუდავს და არც მხოლოდ საფრთხეების პრევენციის ფუნქციას ანიჭებს. უშიშროების სამსახურები ასევე სარგებლობენ გამოძიების, საპროცესო იძულების ღონისძიებების გამოყენების უფლებებითა და კომპეტენციით, აგრეთვე დანაშაულისა და სხვა სამართალდარღვევათა თავიდან აცილებისა და აღკვეთის მიზნით პრევენციული ღონისძიებების განხორციელების უფლებით.

საქართველოში უშიშროების სამსახურების მოწყობა ზემოთ ნახსენებ რეკომენდაციებსა და პრინციპებს არ იზიარებს და როგორც აღინიშნა, ეს სამსახურები სარგებლობენ ფართო კომპეტენციით, რაც იმავდროულად გულისხმობს საპოლიციო და საგამოძიებო ფუნქციების შესრულებას.

ასევე პრობლემურია კანონის მიერ საკითხის ღიად დატოვება, რომელი დანაშაულის თუ სამართალდარღვევის წინააღმდეგაა შესაძლებელი უშიშროების სამსახურების მიერ პრევენციული ღონისძიებების გამოყენება. ბუნდოვანია, საკითხის ღიად დატოვება გულისხმობს თუ არა მათთვის ნებისმიერ დანაშაულთან მიმართებით პრევენციული ღონისძიებების გატარების უფლების მინიჭებას, მათ შორის, იმგვარი ქმედებების მიმართ, რომელიც სახელმწიფო უსაფრთხოებასა და უშიშროებას არ უკავშირდება.

უშიშროების სამსახურების მიერ სახელმწიფო უსაფრთხოების უზრუნველმყოფი ღონისძიებების (მათ შორის, კონტრდაზვერვითი და ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობა, ღია და დახურული წყაროებისგან მოპოვებული ინფორმაციის დამუშავება და გამოყენება) განხორციელების პარალელურად, საგამოძიებო და პოლიციური უფლებამოსილებებით სარგებლობა პირდაპირ წინააღმდეგობაში მოდის კონტრდაზვერვითი საქმიანობის შესახებ კანონთანაც[79], რომლის მიხედვითაც, საქმიანობის შედეგად მოპოვებული ინფორმაცია არ შეიძლება გამოყენებული იყოს სისხლისსამართლებრივი დევნის დაწყების საფუძვლად.

უშიშროების სამსახურების მიერ სახელმწიფო უსაფრთხოების უზრუნველმყოფი ღონისძიებების განხორციელების პარალელურად, საგამოძიებო და პოლიციური უფლებამოსილებებით სარგებლობა პირდაპირ წინააღმდეგობაში მოდის კონტრდაზვერვითი საქმიანობის შესახებ კანონთან.

76 - იქვე: 37-39.

77 - Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, Martin Scheinin; Distr. GENERAL A/HRC/10/3 4 February 2009, გვ. 11, 37.*

78 - იხ: http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta99/EREC1402.htm განახლებულია 20.05.2015.

79 - კონტრდაზვერვითი საქმიანობის შესახებ საქართველოს კანონის მე-5 მუხლი.

კანონის თანახმად, კონტრდაზვერვითი საქმიანობა, შესაძლებელია, განხორციელდეს ფარული ვიდეო- და აუდიოჩაწერის, ფარული კინო- და ფოტოგადაღების გზით[80] და მასზე არ ვრცელდება სასამართლო კონტროლის რეჟიმი. აღნიშნული გამომდინარეობს კონტრდაზვერვითი საქმიანობის შესახებ საქართველოს კანონიდან, რომლის შინაარსიც სისხლის სამართლის საპროცესო კანონმდებლობაში ცვლილებების განხორციელების პარალელურად არ შეცვლილა. ჩამოთვლილი მოქმედებები, ასევე შესულია სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსში ფარული საგამოძიებო მოქმედებების სახით და კოდექსი მათ განსახორციელებლად შესაბამის საგამოძიებო ორგანოს სასამართლო ნებართვის მოპოვებას ავალდებულებს[81]. ნათელია, რომ საკანონმდებლო აქტებს (იგულისხმება კონტრდაზვერვითი საქმიანობის შესახებ კანონი და სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსი) შორის არსებობს წინააღმდეგობა. ამ პირობებში, უშიშროების ორგანოებს, როგორც კონტრდაზვერვითი საქმიანობის სუბიექტებს, შეუძლიათ განახორციელონ ფარული საგამოძიებო მოქმედებები სასამართლო კონტროლის გვერდის ავლით, გამარტივებული წესით. ვენეციის კომისიის დასკვნის მიხედვით, ადამიანის უფლებების ადეკვატური დაცვა შეუძლებელია სასამართლო კონტროლის გამორიცხვით[82]. ამიტომ, პრობლემურია ზემოაღნიშნული ორგანოების მიერ სასამართლოს კონტროლის გარეშე რიგი ღონისძიებების განხორციელება, რომლის შედეგად მოპოვებული ინფორმაციის გამოყენება საგამოძიებო ან/და დევნის მიზნებისთვის არის შესაძლებელი. ეს იმ პირობებში, როცა საგამოძიებო მოქმედებების სტანდარტი მკაცრად არის განსაზღვრული სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსით.

გარდა ამისა, აღნიშნულ ორგანოებს აქვთ შესაძლებლობა, ამგვარი წესით მოპოვებული ინფორმაცია სხვა საგამოძიებო ორგანოებს დაბრკოლებების გარეშე გაუზიარონ. ინფორმაციის მიმოცვლის სისტემის მოუწესრიგებლობა და კონტროლის მექანიზმების არარსებობა კრიტიკულ საფრთხეს უქმნის ადამიანის უფლებებსა და კანონის უზენაესობაზე დაფუძნებული მმართველობის პრინციპს. ანალიტიკური მიზნებისთვის, უშიშროების სამსახურების მიერ განსხვავებული წესით მოპოვებული ინფორმაციის გაზიარების შესაძლებლობა საგამოძიებო ორგანოებისთვის, აზრს უკარგავს საგამოძიებო მოქმედებებისა და საგამოძიებო ორგანოების საპროცესო ნორმებითა და სტანდარტებით შეზღუდვას და სრულიად უკონტროლოს ხდის ამ პროცესს. ამ პირობებში, პრაქტიკულად შეუძლებელია ზედამხედველობა, თუ რომელი სტრუქტურული ერთეული რა ტიპის ინფორმაციას მოიპოვებს, ამუშავებს, იყენებს ან გადასცემს სხვა ერთეულს.

უშიშროების სამსახურების მიერ განსხვავებული წესით მოპოვებული ინფორმაციის გაზიარების შესაძლებლობა საგამოძიებო ორგანოებისთვის, აზრს უკარგავს საგამოძიებო მოქმედებებისა და საგამოძიებო ორგანოების საპროცესო ნორმებითა და სტანდარტებით შეზღუდვას.

უშიშროების სამსახურების ფუნქციონირებასთან დაკავშირებული საფრთხე მათი პოლიტიზირების მაღალ რისკებთანაც ასოცირდება. უსაფრთხოებისა და უშიშროების სამსახურების საქმიანობის ირგვლივ არსებული ინფორმაცია არსებითად მწირია. საკანონმდებლო დონეზე არსებული რეგულაციები კი მიუთითებს, რომ უშიშროების სამსახურების დღევანდელი მანდატი შეეხება სუვერენიტეტისა და ტერიტორიული მთლიანობის დაცვას, უცხო ქვეყნის სპეცსამსახურების მართლსაწინააღმდეგო ქმედებების აღკვეთას, ტერორიზმის და ტერორისტული საფრთხეების წინააღმდეგ მოქმედებას, თუმცა ჩამოთვლილი ამოცანების ნათელი და ამომწურავი განმარტება ქართულ კანონმდებლობაში არ მოიძებნება.

შინაგან საქმეთა სამინისტროს უწყებაში უშიშროების ფუნქციის მატარებელი სამი ძირითადი დანაყოფია, საიდანაც ორი - კონტრდაზვერვისა და კონტრტერორისტული ცენტრები ასრულებენ აღწერილი ფუნქციების ძირითად ნაწილს. რაც შეეხება უშიშროების კიდევ ერთ სამსახურს - სახელმწიფო უსაფრთხოების სააგენტოს - მისი რეალური დანიშნულება და მანდატი უფრო მეტად ბუნდოვანია. სწორედ იმის გამო, რომ ხელმისაწვდომი არ არის ძირითადი ინფორმაცია უშიშროების სამსახურების საქმიანობის მარეგულირებელი კანონმდებლობის, უშიშროების სამსახურებში დასაქმებული პერსონალის რაოდენობის შესახებ, მათ გარშემო არსებული შეკითხვები უფრო მეტად ძლიერდება. ბუნდოვანება და საქმიანობის წესების გაუმჭვირვალობა წარმოშობს დასაბუთებულ ეჭვს, რომ უშიშროების სამსახურების ფუნქციები, შესაძლოა, პოლიტიკური მიზნებისთვის იყოს გამოყენებული.

80 - *იმავე კანონის მე-9 მუხლი.*

81 - *სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის XVI1 თავი.*

82 - *INTERNAL SECURITY SERVICES IN EUROPE Report adopted by the Venice Commission at its 34th Plenary meeting (Venice, 7 March 1998).*

თავი 5. საგამოძიებო ფუნქციები

შინაგან საქმეთა სამინისტროს ერთ-ერთი უმთავრესი ფუნქცია გამოძიების წარმოებაა, რაც გულისხმობს კანონმდებლობით დადგენილი საგამოძიებო მოქმედებებით, უკვე მომხდარი დანაშაულის შესახებ, ფაქტებისა და გარემოებების დადგენას, მათზე ერთიანი სურათის ჩამოყალიბებას[83]. 2003 წლამდე, საგამოძიებო უფლებამოსილებები განაწილებული იყო პროკურატურის, უშიშროების სამინისტროსა და შინაგან საქმეთა სამინისტროს შესაბამის სამსახურებზე[84], სადაც ეს უკანასკნელი ითვლებოდა ძირითად საგამოძიებო ორგანოდ. როგორც აღინიშნა, არსებულთან შედარებით, მაშინდელ შსს-ის გაცილებით მარტივი სტრუქტურა ჰქონდა და უფრო მკაფიოდ იყო განაწილებული სხვადასხვა სამსახურის კომპეტენციები. გამოძიების წარმმართველი მთავარი ორგანო იყო საგამოძიებო დეპარტამენტი, რომელიც მთლიანად ორიენტირებული იყო სისხლისსამართლებრივი დანაშაულის გახსნაზე, საქმის ფაქტობრივი გარემოებების სრულ და ობიექტურ დადგენაზე. საგამოძიებო საქმიანობას ასევე ახორციელებდნენ კრიმინალური პოლიციის და სატრანსპორტო პოლიციის დეპარტამენტები, მათთვის მინიჭებული კომპეტენციის ფარგლებში[85].

2003 წლიდან დაიწყო საგამოძიებო სამსახურების სხვადასხვა სამინისტროში გატანა. პირველად ეს ცვლილებები ფინანსთა სამინისტროს შეეხო, რომლის საგამოძიებო სამსახური, დღეს არსებული ფორმით, 2009 წელს ჩამოყალიბდა[86]. ამის პარალელურად, საგამოძიებო ფუნქციების მატარებელი სამსახურები შეიქმნა თავდაცვის, იუსტიციის, სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის, გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროებში.

დღეის მდგომარეობით, სისხლის სამართლის საქმეებზე გამოძიებას აწარმოებენ იუსტიციის, შინაგან საქმეთა, თავდაცვის, სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის და ფინანსთა სამინისტროს საგამოძიებო დანაყოფები[87]. საგამოძიებო კომპეტენციით სარგებლობს მთავარი პროკურატურაც[88]. არსებულ მოცემულობაშიც, დანაშაულთა უმრავლესობაზე გამოძიებას აწარმოებს შინაგან საქმეთა სამინისტროს შესაბამისი სამსახურები, ხოლო სხვა სამინისტროების დანაყოფებს შედარებით სპეციფიკური კომპეტენციები აქვს.

სისხლის სამართლის საქმეებზე საგამოძიებო და ტერიტორიულ საგამოძიებო ქვემდებარეობა განსაზღვრულია საქართველოს იუსტიციის მინისტრის ბრძანებით[89], რომელიც განსჯადობის ზოგად წესად ადგენს, რომ სისხლის სამართლის საქმე განეკუთვნება შინაგან საქმეთა სამინისტროს საგამოძიებო ორგანოების ქვემდებარეობას[90]. იმავე ბრძანებითაა დადგენილი, თუ რა შემთხვევებში იძიებენ საქმეს სხვა საგამოძიებო სამსახურები. მაგალითად, პროკურატურის საგამოძიებო კომპეტენციას განეკუთვნება უმაღლესი პოლიტიკური თანამდებობის პირების, მოსამართლეების, უმაღლესი სამხედრო ან სპეციალური წოდების მქონე პირების და სხვა თანამდებობის პირთა მიმართ გამოძიების წარმოება, ფინანსთა სამინისტროს საგამოძიებო სამსახური იძიებს ფინანსურ-ეკონომიკურ სფეროში ჩადენილ დანაშაულებს და ა.შ.

იუსტიციის მინისტრის ბრძანებით, საგამოძიებო და ტერიტორიული საგამოძიებო ქვემდებარეობა არასრულადაა მოწესრიგებული და ხშირ შემთხვევაში, ადგილი აქვს სხვადასხვა ორგანოს შორის კონკურენციას. კანონმდებლობის უფრო დიდ ხარვეზს წარმოადგენს მთავარი პროკურორისთვის მინიჭებული უფლებამოსილება, ყოველგვარი დასაბუთების გარეშე უგულებელყოს ბრძანებით დადგენილი ქვემდებარეობის

---

83 - ავტ. კოლექტივი. სისხლის სამართლის პროცესი (ზოგადი ნაწილის ცალკეული ინსტიტუტები). მეორე გამოცემა. გვ. 341.

84 - იხ. 1998 წლის საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის 61-ე მუხლის 2003 წლის 26 აგვისტომდე არსებული რედაქცია.

85 - *იხ. საქართველოს პრეზიდენტის 1997 წლის 17 ნოემბრის ბრძანებულება N672 საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს დებულების შესახებ.*

86 - იხ. http://www.is.ge/4162

87 - საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის 34-ე მუხლის პირველი ნაწილი.

88 - იქვე, 32-ე მუხლი.

89 - სისხლის სამართლის საქმეთა საგამოძიებო და ტერიტორიული საგამოძიებო ქვემდებარეობის განსაზღვრის თაობაზე საქართველოს იუსტიციის მინისტრის 2013 წლის 7 ივლისის N34 ბრძანება.

90 - ბრძანების პირველი პუნქტი.

წესები, ნებისმიერი საქმე ამოიღოს ერთი საგამოძიებო ორგანოდან და გადასცეს სხვას[91].

როგორც აღინიშნა, სამინისტროში არსებული 22 დეპარტამენტიდან, სისხლის სამართლის საქმის სრულად გამოძიების უფლებამოსილება 7 სამსახურს აქვს[92], მათგან განსაკუთრებული მასშტაბისა და მოცულობისაა ცენტრალური კრიმინალური პოლიციის დეპარტამენტი, ანტიკორუფციული სააგენტო და გენერალური ინსპექცია. უშიშროების იმ სამსახურებზე კი, რომელთაც ამავდროულად გამოძიების უფლებამოსილება აქვთ, უკვე იყო ზემოთ საუბარი.

5.1. ცენტრალური კრიმინალური პოლიცია

კრიმინალური პოლიცია, დღეს არსებული ფორმით, 2012 წლის დეკემბერში ჩამოყალიბდა[93] და სამსახურს სხვა მნიშვნელოვან უფლებამოსილებებთან ერთად, დაეკისრა ამავე პერიოდში გაუქმებული სპეციალური ოპერატიული დეპარტამენტის („სოდ-ის“) ფუნქციები. დღეს, ცენტრალური კრიმინალური პოლიცია წარმოადგენს ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს საგამოძიებო ორგანოს. მისი კომპეტენცია ძალიან ფართოა და ის მოიცავს ზოგადად დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლას, სამძებრო ღონისძიებების განხორციელებას, არალეგალური მიგრაციის აღკვეთა-პრევენციას, ისეთი სპეციფიკური დანაშაულების წინააღმდეგ ბრძოლას, როგორიცაა თავისუფლების უკანონო აღკვეთა, ტრეფიკინგი, ნარკოტიკული დანაშაული და საერთაშორისო ნარკობიზნესი, იარაღით ვაჭრობა და არასრულწლოვანთა მიერ ან მათ მიმართ ჩადენილი დანაშაულები. სამსახურის ფუნქციებში აგრეთვე შედის სისხლის სამართლის პროცესის მონაწილეთა უსაფრთხოებაზე ზრუნვა და დაცვის სპეციალურ ღონისძიებათა გატარება, დანაშულისა თუ სხვა სამართალდარღვევათა თავიდან აცილების მიზნით, პოლიციურ-პრევენციული ღონისძიებების განხორციელება[94].

დამნაშავეობის წინააღმდეგ ბრძოლის პარალელურად, კრიმინალური პოლიციის ფუნქციებში შედის ანალიტიკური საქმიანობა და საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკის გაზიარების საკითხებზე სათანადო რეკომენდაციების შემუშავება, უშუალოდ დეპარტამენტში შემავალი სამმართველოების და ზოგადად სამინისტროს ტერიტორიული დანაყოფების ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობაზე მონიტორინგი[95].

კომპეტენციის სიჭრელე, უფრო კონკრეტულად კი უშიშროების, სისხლისსამართლებრივი გამოძიების და ადმინისტრაციულ-პოლიციური ფუნქციებით ერთი ორგანოს აღჭურვა, თავისთავად ნიშნავს იმას, რომ ზემოაღნიშნული სამი განსხვავებულ მიზნისთვის და შესაბამისად, განსხვავებული სტანდარტით მოპოვებული ინფორმაცია თანაბრად ხელმისაწვდომია ნებისმიერი მიზნით გამოსაყენებლად. შინაგან საქმეთა სამინისტროს დებულების თანახმად, კრიმინალური პოლიცია ახორციელებს „საზოგადოებრივი უსაფრთხოების სამსახურების შესახებ“ კანონით განსაზღვრულ ფუნქციებს, რაც თავისთავად გულისხმობს კონტრდაზვერვით საქმიანობასაც[96]. შესაბამისად, ქვეყნის უმთავრესი საგამოძიებო ორგანო უფლებამოსილია, კონტრდაზვერვითი საქმიანობის მიზნებით, სასამართლო კონტროლისთვის გვერდის ავლით განახორციელოს მოქმედებები, რომლებსაც ყველა სხვა შემთხვევაში დასჭირდებოდა მოსამართლის ბრძანება და შემდგომ, ამ მოქმედებებით მოპოვებული ინფორმაცია გამოიყენოს კონკრეტული სისხლის სამართლის საქმეში.

უშიშროების, სისხლისსამართლებრივი გამოძიების და ადმინისტრაციულ-პოლიციური ფუნქციებით ერთი ორგანოს აღჭურვა, თავისთავად ნიშნავს იმას, რომ ზემოაღნიშნული სამი განსხვავებულ მიზნისთვის და შესაბამისად, განსხვავებული სტანდარტით მოპოვებული ინფორმაცია თანაბრად ხელმისაწვდომია ნებისმიერი მიზნით გამოსაყენებლად.

91 - საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის 33-ე მუხლის მე-6 ნაწილის „ა“ ქვეპუნქტი.

92 - გენერალური ინსპექცია, კონტრდაზვერვის დეპარტამენტი, ცენტრალური კრიმინალური პოლიციის დეპარტამენტი, საპატრულო პოლიციის დეპარტამენტი, სახელმწიფო უსაფრთხოების სააგენტო, ანტიკორუფციული სააგენტო და კონტრტერორისტული ცენტრი.

93 - იხ. http://police.ge/ge/shinagan-saqmeta-ministrma-utskebis-tsliuri-angarishi-tsaradgina/5684?print=1

94 - საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს ცენტრალური კრიმინალური პოლიციის დეპარტამენტის დებულების მე-3 მუხლი.

95 - საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს დებულების მე-10 მუხლის „კ“ ქვეპუნქტი.

96 - საზოგადოებრივი უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონის მე-5 მუხლი.

ამ სამსახურსვე ევალება პრაქტიკის შეფასება-განზოგადება და სათანადო რეკომენდაციების მიწოდება ზემდგომი თანამდებობის პირების მიმართ, რაც ასევე ალოგიკურია. პრაქტიკის შეფასებას უნდა ახდენდეს არა უშუალოდ ამ პრაქტიკის შემოქმედი სამსახური, არამედ მისგან დისტანცირებული ორგანო. უნდა ითქვას, რომ ისევე როგორც მთლიანად სამინისტრო, აღნიშნული დეპარტამენტიც ემყარება ერთმმართველობის პრინციპს, ხოლო დეპარტამენტის ხელმძღვანელს თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს შინაგან საქმეთა მინისტრი[97]. სამსახურებრივი ზედამხედველობისა თუ სხვა ადმინისტრაციული ფუნქციების განხორციელების ნაწილში მინისტრს აქვს საკმარისზე მეტი ბერკეტი, მოახდინოს კრიმინალური პოლიციის ყოველდღიურ საქმიანობაზე პოლიტიკური თუ სხვა ტიპის ზემოქმედება.

5.2. ანტიკორუფციული სააგენტო

ანტიკორუფციული სააგენტო, დამოუკიდებელი ფორმით 2012 წლის ბოლოს ჩამოყალიბდა. მანამდე, სამსახური კონსტიტუციური უსაფრთხოების დეპარტამენტის შემადგენლობაში შედიოდა. როგორც მისი სახელიდან ჩანს, იგი მთლიანად ორიენტირებულია სამოხელეო და კორუფციული დანაშაულებისა თუ სამართალდარღვევების წინააღმდეგ ბრძოლაზე. ეს გამოიხატება როგორც ცალკეული საგამოძიებო ღონისძიებების ჩატარებაში, ისე მთლიანად საქმის გამოძიებაში და ზოგადად პრევენციული ღონისძიებების გატარებაში[98]. სააგენტო, აგრეთვე უფლებამოსილია, ოპერატიულ-სამძებრო და კონტრდაზვერვითი საქმიანობის განხორციელებაზე, რაც განსაკუთრებულად კრიტიკულ შეფასებას იმსახურებს. როგორც აღინიშნა, სამსახურის საქმიანობის სფერო, ძირითადად, უკავშირდება მოქმედი თუ ყოფილი მოხელეების მიერ, შესაძლო დანაშაულების გამოძიებას და ამ სამსახურებისთვის კონტრდაზვერვითი უფლებამოსილების მინიჭება მნიშვნელოვნად ზრდის სააგენტოს პოლიტიკური თუ სხვა ტიპის ანგარიშსწორების იარაღად გადაქცევის რისკებს.

გაუმართლებელია სააგენტოსთვის პოლიციურ-პრევენციული საქმიანობის უფლებამოსილების მინიჭება იმგვარად, რომ არც სამინისტროს და არც ანტიკორუფციული სააგენტოს დებულებაში არ არის დაკონკრეტებული, რა შემთხვევებში, რომელი დანაშაულის მიმართ და რა ინტენსივობით შეუძლიათ სააგენტოს მუშაკებს პოლიციის შესახებ კანონით განსაზღვრული პრევენციული ღონისძიებების განხორციელება.

ბუნდოვანია შინაგან საქმეთა სამინისტროს ანტიკორუფციული სააგენტოს ფუნქციების მიმართება ფინანსთა სამინისტროს საგამოძიებო სამსახურის ფუნქციებთან. ეს უკანასკნელიც საფინანსო-ეკონომიკურ სფეროში დანაშაულთა და კორუფციულ გარიგებათა პრევენციის, გამოვლენისა და აღკვეთის მიზნით არის შექმნილი. კანონმდებლობა აღნიშნულ ორ ორგანოს ნათლად არ მიჯნავს. ამდენად, გაუგებარია, როგორ წყდება საქმეთა ქვემდებარეობასთან დაკავშირებული საკითხები.

5.3. გენერალური ინსპექცია

გენერალური ინსპექცია სამინისტროს მთავარი შიდამაკონტროლებელი ორგანოა და უშუალოდაა პასუხისმგებელი სისტემაში ეთიკის, დისციპლინური ნორმების დარღვევის, სამსახურებრივი მოვალეობების არაჯეროვანი შესრულებისა და კონკრეტული მართლსაწინააღმდეგო ქმედებების ჩადენის ფაქტების გამოვლენა-რეაგირებაზე. სამსახურის საგამოძიებო როლს სწორედ მისი ამგვარი სტატუსი ზრდის, რადგან გენერალური ინსპექციის ეფექტური მუშაობა გადამწყვეტია მთლიანად სამინისტროსთვის და მის მიმართ არსებული ნდობის მანდატისთვის.

აღსანიშნავია, რომ სამსახურს გაუმართლებლად ფართო კომპეტენცია აქვს მინიჭებული. გარდა ეთიკური და პროფესიული სტანდარტების უზრუნველყოფისა, სამსახური ახორციელებს ოპერატიულ-სამძებრო და კონტრდაზვერვით საქმიანობას და, ამავდროულად, მეთვალყურეობს აღნიშნული საქმიანობის კანონიერად განხორციელებასაც. აგრეთვე, იგი აწარმოებს საფინანსო-სამეურნეო საქმიანობის კონტროლს. უფლებამოსილებათა ასეთი ფართო სპექტრის ერთ-ერთი შემადგენელია გამოძიებაც და ბუნებრივია,

97 - საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს დებულების მე-5 მუხლის „ე" ქვეპუნქტი.

98 - საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს ანტიკორუფციული სააგენტოს დებულების მე-3 მუხლი.

რომ ჩნდება კითხვა ამ სამსახურის მიერ განხორციელებული გამოძიების ეფექტურობაზე. ამ შემთხვევაშიც, განსაკუთრებით პრობლემურია ერთ კონკრეტულ სამსახურში, განსხვავებული მიზნებით მოპოვებული ინფორმაციის მოგროვება, რაც შესაძლოა გამოყენებული იყოს სისხლის სამართლის საქმეებში. გენერალური ინსპექციის, როგორც პასუხისმგებლობის სისტემის მთავარი რგოლის შეფასებაზე საუბარი იქნება კვლევის შემდგომ თავებში.

თავი 6. პრევენციული ფუნქციების სისტემა

დანაშაულის და სამართალდარღვევების თავიდან აცილება შინაგან საქმეთა სამინისტროს ერთ-ერთ უმთავრეს კომპეტენციას წარმოადგენს და როგორც აღინიშნა, პრევენციული ღონისძიებების სხვადასხვა ინტენსივობით განხორციელების უფლებამოსილებით სამინისტროში შემავალი 8 სტრუქტურა სარგებლობს[99].

შს სამინისტროს მიერ ამ ფუნქციის განხორციელება ძირითადად საპოლიციო-პრევენციული და ოპერატიულ-სამძებრო ღონისძიებების გზით ხდება და ამ თავშიც სწორედ აღნიშნულ ორ მიმართულებაზე გამახვილდება ყურადღება.

6.1. საპოლიციო-პრევენციული ღონისძიებები

2013 წელს მიღებულმა კანონმა პოლიციის შესახებ ფაქტობრივად ამომწურავად განსაზღვრა ის პოლიციურ-პრევენციული ღონისძიებები, რომელთა გამოყენებაც სამართალდამცავებს შეუძლიათ დანაშაულზე რეაგირების ან მისი თავიდან აცილებისთვის. კანონით საკითხის ცხადად და არაორაზროვნად მოწესრიგება დადებითად უნდა შეფასდეს, რადგან ძველი კანონი პოლიციის შესახებ დეტალურად არ აწესრიგებდა სამართალდამცავების მიერ მათ ხელთ არსებული პოლიციური ბერკეტების გამოყენების საფუძვლებს, წესებსა და პირობებს. თუმცა, მნიშვნელოვანია იმის გააზრება, როგორ შეცვალა პოლიციის ახალმა კანონმა ბალანსი საპოლიციო შესაძლებლობებსა და ადამიანის თავისუფლებას შორის.

გაეროს ეკონომიკური და სოციალური საბჭოს 1997/33 რეზოლუცია ადგენს დანაშაულის პრევენციის (Responsible crime prevention) სტანდარტებსა და ნორმებს. რეზოლუცია მოუწოდებს სახელმწიფოებს, დანაშაულის ფარგლების გათვალისწინებით, გააძლიერონ არარეპრესიული ხასიათის პრევენციული ღონისძიებების გამოყენება[100] . ამასთანავე, საბჭოს 2002 წლის რეზოლუციით დადგინდა დანაშაულის პრევენციის გაიდლაინები, რომლის თანახმად, დანაშაულის პრევენცია მოიცავს სტრატეგიებისა და ზომების მიღებას, რომელიც მიზნად ისახავს დანაშაულის ჩადენის რისკის შემცირებას, მათ შორის დანაშაულის შიშის შემცირებას მათ გამომწვევ მიზეზებში ინტერვენციის სახით[101]. მაგალითისთვის, შვედეთი ზღუდავს ზოგიერთი სპეციალური ღონისძიების (საიდუმლო მიყურადება, თვალთვალი კამერის ან სხვა საშუალებით) გამოყენებას უშუალოდ წინასასამართლო გამოძიების პროცესის ფარგლებში. მაგალითად, საიდუმლო მიყურადება, თვალთვალი (კამერის და სხვა საშუალებით) გამოიყენება მხოლოდ წინასასამართლო გამოძიების ფარგლებში[102] .

პოლიციის შესახებ დღეს მოქმედი კანონი, საერთო ჯამში, 11 ტიპის პრევენციულ ღონისძიებას [103] ითვალისწინებს და მათი დეტალური განხილვა შემდგომ თავებში მოხდება. ამ თავში წარმოდგენილია მხოლოდ ზოგადი შეფასება თუ რა ძალაუფლებას ქმნის აღნიშნული ღონისძიებები პოლიციის ხელში რეალურად და რომელი ორგანოები არიან მათ განხორციელებაზე უფლებამოსილნი.

99 - გენერალური ინსპექცია, კონტრდაზვერვის დეპარტამენტი, ცენტრალური კრიმინალური პოლიცია, საპატრულო პოლიცია, სპეციალური და საგანგებო ღონისძიებების ცენტრი, ანტიკორუფციული სააგენტო, კონტრტერორისტული ცენტრი და სახელმწიფო უსაფრთხოების სააგენტო.

100 - იხ. http://www.un.org/documents/ecosoc/res/1997/eres1997-33.htm განახლებულია 15.05.2015.

101 - იხ. UN Economic and Social Council by resolution 2002/13 at its 37th plenary meeting

102 - იხ. http://www.coe.int/t/dlapil/codexter/Source/pcti_questionnaireReplies/SWEDEN.pdf განახლებულია 20.05.2015.

პოლიციის შესახებ კანონი აღნიშნულ მექანიზმებს განიხილავს *საზოგადოებრივი უსაფრთხოებისა და მართლწესრიგისათვის საფრთხის თავიდან აცილების ან მათი დარღვევის აღკვეთის მიზნით განსახორციელებელი პრევენციული ღონისძიებების კონტექსტში*[104]. აღნიშნული ჩანაწერიდან იკითხება, რომ აქცენტი მართლწესრიგზე, საზოგადოებრივ უსაფრთხოებაზე[105] და მათთვის საფრთხის შემქმნელ ფაქტორთა თავიდან აცილებაზე კეთდება. თუმცა, კანონით განსაზღვრულ ღონისძიებათა უმრავლესობა რეალურად ემსახურება და მიემართება კონკრეტული მართლსაწინააღმდეგო ქმედების აღკვეთას ან მასზე რეაგირებას, რაც არა საპოლიციო, არამედ სისხლის სამართლის საპროცესო კანონმდებლობის პრეროგატივაა. მყიფეა ზღვარი აღნიშნული ღონისძიებების განხორციელებასა და სისხლისსამართლებრივი გამოძიების წარმოებას შორის, რამდენადაც რიგი ღონისძიებები პირდაპირ ემსახურება საგამოძიებო თუ სისლხისსამართლებრივი დევნის ინტერესებს და ამგვარადაც არის ფორმულირებული კანონში.

საპოლიციო-პრევენციული ღონისძიებების სრული ინტენსივობით გამოყენება შეუძლიათ სამინისტროში შემავალ ისეთ ორგანოებს, როგორებიცაა: საპატრულო პოლიციის დეპარტამენტი, კრიმინალური პოლიციის დეპარტამენტი, გენერალური ინსპექცია, კონტრდაზვერვის დეპარტამენტი, და სხვ. ერთი მხრივ, გაუგებარია, რა შინაარსი აქვს მთავარი საგამოძიებო რგოლისთვის (ცენტრალური კრიმინალური პოლიცია) პრევენციული საპოლიციო მექანიზმების გადაცემას. მეორე მხრივ, იმ ორგანოთა სიმრავლე, რომელთაც პრევენციული მიზნებისთვის ადამიანის თავისუფლებაში მაღალი ინტენსივობით ჩარევის უფლება აქვს, გაუმართლებელი და სახიფათოა, რამდენადაც რთულია ადეკვატური კონტროლის მექანიზმების შექმნა. გარდა ამისა, არ არის ინსტიტუციურ დონეზე გამორიცხული, რომ პოლიციურ-პრევენციული ღონისძიებების გამოყენება არ მოხდება კონკრეტული დანაშაულის გამოძიების ან სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და უშიშროების მიზნების მიღწევისთვის.

6.2. ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობა

2014 წლის აგვისტოში გატარებული საკანონმდებლო ცვლილებებით, ისეთი ღონისძიებების განხორციელება, როგორიცაა სატელეფონო საუბრის ფარული მიყურადება და ჩაწერა, ინფორმაციის მოხსნა და ფიქსაცია, ფარული ვიდეო და აუდიოჩაწერა, კინო და ფოტოგადაღება და სხვა მოქმედებები ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობის შესახებ კანონიდან სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსში გადავიდა. ეს გადაწყვეტილება ცალსახად პოზიტიურ ნაბიჯად უნდა შეფასდეს, რამდენადაც ამ მოქმედებებზე გავრცელდა საგამოძიებო მოქმედებათა სტანდარტი.

მიუხედავად რეფორმის ამ ეტაპისა, შენარჩუნდა ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობის შესახებ კანონის სხვა დებულებები. ამ კანონით გათვალისწინებული რიგი ღონისძიებები, თავისი ბუნებით, უფრო მეტად ემსახურება კონკრეტული დანაშაულის თუ მისი სავარაუდოდ ჩამდენი სუბიექტის გამოვლენასა და შემდგომი სისხლისსამართლებრივი ღონისძიებების განხორციელებას. ეს განსაკუთრებით ეხება კონტროლირებად შესყიდვასა და მიწოდებას, დანაშაულებრივ ჯგუფში საიდუმლო თანამშრომლის ჩართვას და კონსპირაციული ორგანიზაციის შექმნას. მიუხედავად ჩამოთვლილი ღონისძიებების შინაარსისა, კანონი არსად არ აკონკრეტებს მათი განხორციელების პირობებს, საფუძვლებსა და წესებს. შესაბამისად, აღნიშნულ ღონისძიებებზეც ვრცელდება ზოგადი წესი, რომ ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობა შეიძლება განხორციელდეს როგორც მართლსაწინააღმდეგო ქმედების გამოვლენა/აღკვეთის, ისე მისი თავიდან აცილების მიზნით[106].

---

103 - გამოკითხვა, იდენტიფიცირება, მოწვევა, ზედაპირული შემოწმება ან დათვალიერება, სპეციალური შემოწმება ან დათვალიერება, სპეციალური საპოლიციო კონტროლი, ადგილის დატოვების მოთხოვნა და კონკრეტულ ტერიტორიაზე შესვლის აკრძალვა, პირის ან სატრანსპორტო საშუალების გადაადგილების ან ნივთის ფაქტობრივი ფლობის შეზღუდვა, ავტომატური ფოტოტექნიკის და ვიდეოტექნიკის გამოყენება, ტექნიკური საშუალებების შექმნა და გამოყენება, ოპერატიულ-სამძებრო ღონისძიებების გამოყენება..

104 - პოლიციის შესახებ საქართველოს კანონის მე-18 მუხლის პირველი ნაწილი.

105 - *ლათინურ ამერიკის ავტორიტარულ რეჟიმებში უსაფრთხოების კონცეფცია ასოცირდებოდა „ეროვნულ უსაფრთხოებასთან“, „საშინაო უსაფრთხოებასთან“, თუმცა უსაფრთხოების კონცეფცია მიმართულია „ადამიანის უსაფრთხოებისკენ“. საზოგადოებრივი უსაფრთხოების ტერმინი კანადასა და აშშ-ში ჯერ კიდევ გამოიყენება ინდივიდებისა და ჯგუფების მიმართ, ხოლო ლათინურ ამერიკაში ეს ცნება გამოიყენება განსხვავებულად და მოიცავს სახელმწიფო უსაფრთხოების შემთხვევას;*
ადამიანის უფლებების ინტერ-ამერიკული კომისიის რეპორტი მოქალაქეთა უსაფრთხოებისა და უფლებებზე, პარაგრაფი 21, იხ: http://www.cidh.org/countryrep/Seguridad.eng/CitizenSecurity.II.htm განახლებულია 15.05.2015.
86 - იხ. http://www.is.ge/4162

ამავდროულად, საქმიანობა ხორციელდება როგორც სისხლისსამართლებრივი დანაშაულის, ისე სხვა ტიპის მართლსაწინააღმდეგო ქმედებების წინააღმდეგ და მის შედეგად მოპოვებული ინფორმაციის გამოყენება, შესაძლებელია, ნებისმიერი ტიპის კანონდარღვევის აღსაკვეთად ან თავიდან ასაცილებლად[107].

როგორც აღინიშნა, 2014 წელს განხორციელებული საკანონმდებლო ცვლილებებით, მნიშვნელოვნად შემცირდა ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობის არეალი და, შესაბამისად, ადამიანის ძირითადი უფლებების დარღვევის საფრთხეებიც, თუმცა აღნიშნული სფერო კვლავაც რჩება მნიშვნელოვან ინსტრუმენტად სამართალდამცავთა ხელში. ამ ინსტრუმენტის გამოყენება კი შესაძლებელია იმ პირობებში, როცა ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობაზე ფაქტობრივად არ ხორციელდება არც საპროკურორო და არც სასამართლო კონტროლი.

თავი 7. სამინისტროს სხვა მნიშვნელოვანი ფუნქციები

სამინისტროში კონცენტრირებულ ძალაუფლებაზე სრულყოფილი წარმოდგენის შესაქმნელად, მნიშვნელოვანია, ისეთი ფუნქციების განმახორციელებელი ორგანოების გაანალიზებაც, რომლებიც, ერთი შეხედვით, პირდაპირ არ უკავშირდებიან დანაშაულთან ბრძოლას ან საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვას და ამ ფუნქციების განხორციელება არ იწვევს ადამიანის უფლებებში უხეშ ჩარევას. ამ მხრივ, გამოსაყოფია სასაზღვრო პოლიცია, შინაგან საქმეთა სამინისტროს მომსახურების სააგენტო და დაცვის პოლიცია, რადგან ამ სამსახურებში მნიშვნელოვანი საინფორმაციო, ადამიანური თუ მატერიალური რესურსებია თავმოყრილი და ისინი ყოველდღიურად აქტიურად მონაწილეობენ საზოგადოებრივ ცხოვრებაში.

7.1. საზღვრის დაცვის პოლიცია

საზღვრის დაცვის პოლიცია ქვეყნისათვის მნიშვნელოვანი და სტრატეგიულ ფუნქციების განმახორციელებელი ორგანოა. მისი საქმიანობა მთლიანად სახელმწიფო საზღვრის დაცვას უკავშირდება, რაც გამოიხატება სასაზღვრო ზონასთან დაკავშირებული კანონსაწინააღმდეგო ქმედებათა პრევენცია-აღკვეთაში, თავისი კომპეტენციისთვის მინიჭებულ საკითხებზე ოპერატიულ-სამძებრო ღონისძიებების, გამოძიებისა და ადმინისტრაციული წარმოების განხორციელებაში და სხვ[108].

სამინისტროში შემავალ სხვა ორგანოებთან შედარებით, საზღვრის დაცვის პოლიცია შედარებით მეტადაა დისტანცირებული მართვის ცენტრალური რგოლიდან, რაც გამოიხატება სამსახურის ანგარიშვალდებულებაში როგორც შინაგან საქმეთა, ისე პრემიერ-მინისტრის წინაშე. ეს უკანასკნელი ნიშნავს ასევე საზღვრის დაცვის პოლიციის უფროსს თანამდებობაზე, თუმცა კანდიდატს შინაგან საქმეთა მინისტრი წარადგენს. საზღვრის დაცვის პოლიციის უფროსი, იმავდროულად, არის შინაგან საქმეთა მინისტრის მოადგილე და ცხადია, მინისტრის საზედამხედველო უფლებამოსილება ვრცელდება როგორც პოლიციის უფროსზე, ისე მთლიანად სამსახურზე[109].

7.2. შინაგან საქმეთა სამინისტროს მომსახურების სააგენტო

საჯარო სამართლის იურიდიული პირი - შინაგან საქმეთა სამინისტროს მომსახურების სააგენტო 2007 წელს შეიქმნა[110] და მისი ძირითადი საქმიანობის სფეროა სატრანსპორტო საშუალებების რეგისტრაცია, ცეცხლსასროლი და სხვა ტიპის იარაღების შეძენა-შენახვის ნებართვის გაცემა, პირის ნასამართლობაზე, საზღვრის კვეთასა და სხვა პირად მონაცემებზე შესაბამისი ცნობების გაცემა[111]. სააგენტოს როლსა და მნიშვნელობაზე მის მიერ

106 - ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობის შესახებ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლი.

107 - იმავე კანონის მე-2 და მე-11 მუხლები.

108 - საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულება - საქართველოს სასაზღვრო პოლიციის დებულების მე-3 მუხლი.

109 - შინაგან საქმეთა სამინისტროს დებულების მე-6 მუხლი.

110 - იხ. http://sagency.ge/index.php?m=327

ყოველდღიურად დამუშავებული პერსონალური თუ სხვა ტიპის ინფორმაცია მიუთითებს. ამავდროულად, სამსახურს ონლაინ წვდომა აქვს იუსტიციის სამინისტროს სამოქალაქო რეესტრზეც[112], რაც შინაგან საქმეთა სამინისტროს მომსახურების სააგენტოს ერთგვარ საინფორმაციო „ჰაბად" აქცევს, სადაც თავმოყრილია განსხვავებული შინაარსის ცნობები და მათზე სამინისტროს სხვა მუშაკების წვდომა ფაქტობრივად შეუზღუდავია. სააგენტოზე უშუალო სამსახურებრივ ზედამხედველობას შინაგან საქმეთა მინისტრი ახორციელებს, ასევე მინისტრი ნიშნავს სააგენტოს დირექტორს[113].

სააგენტოს მიერ უფლებამოსილებების განხორციელება, ძირითად შემთხვევაში, ანაზღაურებადია და მომსახურების სანაცვლოდ შემოსული თანხა წარმოადგენს მისი დაფინანსების ერთ-ერთ წყაროს. თუმცა, ეს თანხა, შესაძლებელია, გამოყენებული იყოს როგორც სააგენტოს უკეთ ფუნქციონირებისთვის, ისე ზოგადად შინაგან საქმეთა სამინისტროს სისტემის განვითარებისთვის[114]. კონკრეტულად რას გულისხმობს სამინისტროს სისტემის განვითარება, არ არის გაწერილი არც ერთ ნორმატიულ აქტში და იმ ფონზე, რომ მომსახურების სააგენტოს წლიურ ბალანსს ამტკიცებს შინაგან საქმეთა მინისტრი[115], გამოდის, რომ მინისტრს აქვს მნიშვნელოვანი საბიუჯეტო და ფინანსური ბერკეტი, კონკრეტული სფეროსკენ მიმართოს მომსახურების სააგენტოს საქმიანობით მიღებული შემოსავალი.

7.3. დაცვის პოლიცია

დაცვის პოლიცია შინაგან საქმეთა სამინისტროს შემადგენლობაში არსებული ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მექანიზმია. კომპეტენციის თვალსაზრისით, სამსახურის ძირითადი მოვალეობა კონკრეტული ობიექტების მართლსაწინააღმდეგო ხელყოფისგან დაცვაზე სახელმწიფო და კერძო შეკვეთების განხორციელებაა[116]. გასათვალისწინებელია, რომ მნიშვნელოვანი და სტრატეგიული სახელმწიფო ობიექტებისა და თანამდებობის პირთა დაცვას ისედაც ახორციელებს სამინისტროს ერთ-ერთი დეპარტამენტი - სპეციალური და საგანგებო ღონისძიებების ცენტრი[117]. ამ პირობებში, ბუნდოვანია, მსგავსი ფუნქციის მატარებელი ორი სტრუქტურის არსებობის არგუმენტაცია სამინისტროს შემადგენლობაში. ამავდროულად, აღნიშნული სამსახური წარმოადგენს ყველაზე დიდ დანაყოფს სამინისტროში და მასში საერთო ჯამში 11 000-ზე მეტი პირი მსახურობს[118]. აღნიშნული ვითარება თავისთავად წარმოშობს დიდი ადამიანური რესურსის კონცენტრაციის პრობლემას. თავის მხრივ, რთულია მსგავსი ადამიანური რესურსის გამოყენების კანონიერების კონტროლის ეფექტური მექანიზმების შექმნა.

დაცვის პოლიცია, შესაძლებელია, მნიშვნელოვანი ფინანსური დასაყრდენიც იყოს სამინისტროსთვის, რადგან სამსახურის შემოსავლის წყაროა როგორც სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მისთვის მიზნობრივად გამოყოფილი თანხები, ისე სახელმწიფო შეკვეთებისა და კერძო ხელშეკრულებების შესრულებით მიღებული ანაზღაურება[119]. აღნიშნული თანხების შემდგომი განკარგვა კი ხორციელდება ცენტრალიზებულად - მინისტრის თანხმობით, რა დროსაც შესაძლებელია, თანხები გაიხარჯოს სამინისტროს წინაშე მდგარი სხვადასხვა ამოცანის შესასრულებლად.

---

111 - საჯარო სამართლის იურიდიული პირის - საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს მომსახურების სააგენტოს დებულების მე-2 მუხლის პირველი ნაწილი.

112 - იხ. http://www.justice.gov.ge/News/Detail?newsId=2876

113 - სააგენტოს დებულების მე-3 მუხლი.

114 - იმავე დებულების მე-11 მუხლი

115 - იქვე. მე-12 მუხლი.

116 - საჯარო სამართლის იურიდიული პირის - დაცვის პოლიციის დეპარტამენტის დებულების მე-2 მუხლი.

117 - შინაგან საქმეთა სამინისტროს დებულების მე-10 მუხლის „ნ" ქვეპუნქტი.

118 - შინაგან საქმეთა სამინისტროს 21.11.2014 წლის N2359575 წერილი.

119 - დაცვის პოლიციის დებულების მე-8 მუხლი.

თავი 8. დასკვნები და რეკომენდაციები

შეჯამების სახით უნდა ითქვას, რომ შინაგან საქმეთა სამინისტროში მოქცეული ძალაუფლება განუზომლად დიდია და მისი სრულყოფილად შეფასება ფაქტობრივად შეუძლებელია, რადგან, ერთი მხრივ, თავად სისტემის ჩაკეტილობა არ იძლევა ამის შესაძლებლობას, მეორე მხრივ კი, ცალკეული სამსახურების კომპეტენციებს შორის არსებული ზღვარი ბუნდოვანია. სისტემის სტრუქტურა ბუნდოვანია და მიდრეკილია დახურული და გაუმჭვირვალე მართვის ფორმებისკენ. პრაქტიკულად შეუძლებელია დაზუსტებით იმის განსაზღვრა, რომელი სამსახური რა კომპეტენციითა და კონკრეტული ძალაუფლებით სარგებლობს.
საკითხი განსაკუთრებით კრიტიკულია იმ პირობებში, როდესაც სისტემაში ჭარბი ძალაუფლებაა კონცენტრირებული, რომლის კონტროლისა და დაბალანსების ბერკეტებიც სხვა ინსტიტუტებს არ აქვთ. თავის მხრივ, სისტემის შიგნით სხვადასხვა სტრუქტურულ ერთეულს შორის ფუნქციების დუბლირება შეუძლებელს ხდის სამინისტროს საქმიანობაზე ეფექტური მონიტორინგის განხორციელებას და სამართალდამცავი სისტემის წარმომადგენელთა მოქმედებების კანონიერების შემოწმებას. სისტემის ცენტრალიზებული ხასიათი და მკვეთრი პოლიტიკური ვერტიკალი კი აძლიერებს სამართალდამცავი უწყების პოლიტიზირების რისკებს და ქმნის ამ სისტემაში თავმოყრილი ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების საფრთხეს.

განხილული პრობლემების აღმოსაფხვრელად, მნიშვნელოვანია:

➢ შს სამინისტროს გამოეყოს და ცალკე ჩამოყალიბდეს უშიშროების სამსახურები, რომელიც მნიშვნელოვანი დამოუკიდებლობითა და ავტონომიით ისარგებლებს;

➢ ახლად შექმნილ უშიშროების სამსახურს უნდა ხელმძღვანელობდეს კონკრეტული ვადით არჩეული, მაღალი საზოგადოებრივი ნდობისა და პოლიტიკური დამოუკიდებლობის მქონე პირი, რომლის თანამდებობაზე დანიშვნისა და გათავისუფლების დემოკრატიული წესები გაიწერება კანონით;

➢ დაბალანსებული და მკაცრად რეგულირებული უნდა გახდეს უშიშროების სამსახურებსა და საპოლიციო/საგამოძიებო ორგანოებს შორის ურთიერთანამშრომლობის შესაძლებლობა და ასეთი თანამშრომლობის ფარგლები;

➢ განისაზღვროს უშიშროების სამსახურების დემოკრატიული ანგარიშვალდებულების ფორმები;

➢ გასაჯაროვდეს უშიშროების სამსახურების საქმიანობის მარეგულირებელი სამართლებრივი ნორმები, ამ სამსახურების მოცულობა და ფუნქციები.

➢ სისტემურად უნდა გადაიხედოს უშიშროების სამსახურების საქმიანობის მარეგულირებელი კანონმდებლობა, რაც გულისხმობს მათი საქმიანობისა და ინფორმაციის მოპოვების წესებისა და სტანდარტების, სასამართლო კონტროლის ფარგლების ხელახლა განსაზღვრას;

➢ მნიშვნელოვანია, მკაფიოდ განისაზღვროს, რომ უშიშროების სამსახურების კომპეტენცია შემოიფარგლება მხოლოდ ინფორმაციის ანალიტიკური დამუშავება-შესწავლით. უშიშროების სამსახურებს უნდა შეეზღუდოს საპოლიციო, საგამოძიებო და რეპრესიული ბერკეტების გამოყენება;

➢ ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობის შესახებ კანონში უკვე განხორციელებული ცვლილებების მიუხედავად, უნდა მოხდეს ამ კანონის შემდგომი დახვეწა და მკაფიოდ განსაზღვრა, რა მიზნებს ემსახურება კანონით გათვალისწინებული მოქმედებები. ამის პარალელურად, უნდა შეიცვალოს კონტრდაზვერვითი საქმიანობის შესახებ საქართველოს კანონის რეგულირებები და ისინი სრულ შესაბამისობაში უნდა მოვიდნენ სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსთან, რომელიც ფარულ საგამოძიებო ღონისძიებებზე იმპერატიულად ავრცელებს სასამართლო კონტროლს;

➢ შს სამინისტროს სისტემიდან უშიშროების სამსახურების განცალკევების პარალელურად, ნორმატიულად უნდა გაიწეროს, სამინისტროში დარჩენილი რომელი სამსახური რა კომპეტენციისა და ძალაუფლების მატარებელია. ამ პროცესში ყურადღება უნდა გამახვილდეს ფუნქციების დუბლირების თავიდან აცილებაზე, რათა შეიქმნას გონივრული შესაძლებლობა კონკრეტული სამსახურების თუ მთლიანად სამინისტროს საქმიანობაზე კონტროლის განხორციელებისთვის;

➢ არსებითად უნდა გადაიხედოს პრევენციული, საგამოძიებო და უშიშროების ფუნქციის მქონე ორგანოებს შორის თანამშრომლობის საკითხი და, მათ შორის, ინფორმაციის მიმოცვლის სისტემა. კანონით უნდა შეიზღუდოს პრევენციული ან/და ანალიტიკური მიზნებისთვის მოპოვებული ინფორმაციის გადაცემა/გამოყენება საგამოძიებო მიზნების მქონე ორგანოებისთვის.

➢ უნდა განცალკევდეს უსაფრთხოებისა და უშიშროების მიზნებისთვის მოპოვებული ინფორმაცია და არსებითად შეიზღუდოს ამ ინფორმაციაზე დაშვების მქონე სტრუქტურები და პირები. მნიშვნელოვანია, შეიქმნას ინსტიტუციური მექანიზმი უწყების შიგნით ინფორმაციის მიმოცვლის კონტროლის მიზნით და ზოგადად, მოხდეს ინფორმაციის გაცვლის წესისა და პროცესის ფორმალიზება;

➢ ამ მიმართულებით ასევე აუცილებელია კანონმდებლობის ჰარმონიზაცია, მათ შორის, ადამიანის კონსტიტუციური უფლებების შეზღუდვის სტანდარტების და საგამოძიებო მოქმედებებისთვის დადგენილი სტანდარტების ერთგვაროვანი განსაზღვრა.

ნაწილი 4. პრევენციული საპოლიციო ფუნქციები

თავი 1. შესავალი

დღეს არსებული სამართალდამცავი სისტემის მოდელში, შინაგან საქმეთა სამინისტრო წარმოადგენს დანაშაულის პრევენციის განმახორციელებელ ძირითად ორგანოს. სამინისტროს მიერ პრევენციული ფუნქციის გატარება გულისხმობს ზოგადად სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და უშიშროებისთვის საფრთხის შემცველი ქმედებების გამოვლენას, სისხლისსამართლებრივი და ადმინისტრაციული სამართალდარღვევების თავიდან აცილებას, აგრეთვე საზოგადოებრივი წესრიგისთვის საფრთხის შემცველი ფაქტორების აღკვეთას. ამ ფონზე მეტად რთულია რეალური ზღვარის გავლება პრევენციულ და რეპრესიულ მექანიზმებს შორის და ხშირად ერთი და იგივე ქმედება თანადროულად ემსახურება როგორც საზოგადოებრივი წესრიგისთვის საფრთხის შემცველი ქმედების თავიდან აცილებას, ისე მასზე რეაგირებასა და ამ ქმედების თუ კონკრეტული საფრთხის აღკვეთას.

საზოგადოებრივი წესრიგისა და უსაფრთხოების უზრუნველმყოფი პრევენციული ზომების ძირითადი ნაწილი საპოლიციო კანონმდებლობითაა გაწერილი. ზოგადად უნდა ითქვას, რომ დანაშაულის პრევენცია სისხლის სამართლის მართლმსაჯულების პარალელურად მოქმედი სფეროა, რომელიც მნიშვნელოვან ადგილს იკავებს თანამედროვე პოლიციურ საქმიანობაში და ერთგვარად ავსებს სისხლის სამართლის მართლმსაჯულების მიზნებსა და შედეგებს. თუმცა, აღნიშნული ორი სფერო არსებითად განსხვავდება ერთმანეთისგან, როგორც ბუნებით, ისე ადამიანის უფლებებში ჩარევის ინტენსივობის და განხორციელების ფორმებით, მეთოდებით და სხვა ფაქტორებით.

პოლიციის პრევენციული ფუნქციები, მათი მოცულობა და შინაარსი, სათანადო გააზრებას საჭიროებს. პრევენციასა და სისხლის სამართლის მართლმსაჯულებას შორის ერთგვარი ბალანსის დარღვევის შემთხვევაში, არსებითი საფრთხე ექმნება ადამიანის უფლებების მდგომარეობას. პოლიციის პრევენციული ფუნქციების არასათანადო გაფართოების და გამოყენების შემთხვევაში, კრიტიკულად დგება თავისუფლებისა და ტოტალური სოციალური კონტროლის პრობლემები. სწორედ ამიტომ, მნიშვნელოვანია, საქართველოში მოქმედი პრევენციული საპოლიციო მოდელის კრიტიკული გააზრება ადამიანის უფლებების, ინდივიდუალური თავისუფლებისა და შეუზღუდავი საპოლიციო კონტროლისგან დაცვის პრინციპების კონტექსტში.

ამ საკითხზე სახელმწიფოს არჩევანი შეიძლება იყოს ნაკლებად მკაცრი და შემზღუდველი, გრძელვადიან მიზნებსა და სოციალურ ცვლილებებზე ორიენტირებული პოლიტიკის შემუშავება და გატარება. თუმცა, აღნიშნულის ნაცვლად, შესაძლებელია, სახელმწიფომ აირჩიოს უფრო ხისტი და რეპრესიული, ადამიანის თავისუფლებაში ჩარევის მაღალი ინტენსივობის მქონე და მყისიერი შედეგის დადგომაზე ორიენტირებული პოლიტიკა. ამ პრინციპით იმიჯნება კიდეც სიტუაციური და სოციალური პრევენციის მოდელები ერთმანეთისგან[120]. თუმცა, მიუხედავად აღნიშნულ მოდელებს შორის არსებული განსხვავებებისა, უპირატესობისა ან ხარვეზებისა, ნათელია, რომ ორივე მოდელი პრევენციული საპოლიციო საქმიანობის ნაწილს წარმოადგენს და არა სისხლის სამართლის მართლმსაჯულების ფარგლებში განვითარებულ ინსტრუმენტებს გამოძიების ან დევნის ორგანოს ხელში. პრევენციული ფუნქციების კრიტიკა უფრო მზარდია იმ პირობებში, როდესაც საკანონმდებლო სივრცე პრევენციულ მექანიზმებს მხოლოდ ფორმალურად ათავსებს სისხლის სამართლის მართლმსაჯულების სისტემის მიღმა, ფაქტობრივად კი ამ სისტემის ნაწილად მოიაზრებს და ხარისხობრივადაც კი უთანაბრებს მას.

აღნიშნული საკითხების გააზრების მიზნით, მოცემულ თავში, გარდა საქართველოში მოქმედი ზოგადი საპოლიციო პრევენციის მოდელის ანალიზისა, ასევე განხილული იქნება სწორედ ინდივიდუალური პრევენციული ღონისძიებები, მათი მიზნები და ამოცანები, გამოყენებისთვის სავალდებულო სტანდარტები და გამოყენების შედეგად ადამიანის უფლებებში ჩარევის მოსალოდნელი საფრთხეები. პოლიციური პრევენციული მექანიზმების ანალიზი მნიშვნელოვანია მთლიანად სამართალდამცავი სისტემის ბუნების უკეთ წარმოსაჩენად

120 - Criminal Justice, Edited by Anthea Hucklesby, Azrini Wahidin, Oxford University Press, 2009.

და იმ შედეგების იდენტიფიცირებისთვის, რაც შეიძლება თან ახლდეს ზედმეტად ფართო და ბუნდოვანი პრევენციული მექანიზმების არსებობას ქვეყანაში.

თავი 2. დანაშაულის პრევენციის სისტემა საქართველოში

2013 წლამდე საპოლიციო კანონმდებლობით არ იყო დადგენილი საპოლიციო პრევენციული ღონისძიებების გამოყენების წესები და საფუძვლები, მეტიც, კანონი საერთოდ არ განსაზღვრავდა, რა კონკრეტული ინსტრუმენტების გამოყენება შეეძლოთ სამართალდამცავებს საპოლიციო პრევენციის ფარგლებში. 2013 წლის ოქტომბერში მიღებულმა პოლიციის შესახებ საქართველოს კანონმა ინდივიდუალურად ჩამოაყალიბა თითოეული საპოლიციო პრევენციული ღონისძიების სახე და მათი გამოყენების წესები.

კანონის მიღების დროს და შემდგომ პერიოდში, ძირითადი აქცენტი კეთდებოდა იმაზე, რომ პოლიციის პრევენციული ფუნქციების ამგვარი ფორმულირება მნიშვნელოვანი პროგრესი იყო და პოლიციას აძლევდა შესაძლებლობას ეზრუნა არა ჩადენილ დანაშაულზე რეაგირებაზე, არამედ დანაშაულის თავიდან არიდებაზე. ცხადია, დანაშაულის თავიდან აცილება და აღკვეთა პოლიციის ისეთივე ორგანული ფუნქციაა, როგორც მომხდარ დანაშაულზე რეაგირება. ასევე, ნათელია, რომ პოლიციას აღნიშნული ფუნქცია და ვალდებულება ახალი კანონის მიღებამდეც ჰქონდა, თუმცა, შესაძლოა, ფუნქციურად ეს ნაწილი მართლაც გასაუმჯობესებელი იყო. აღნიშნული არგუმენტაციის საპასუხოდ, პოლიციის საქმიანობის მარეგულირებელ აქტში გაჩნდა მთელი რიგი საპოლიციო ფუნქციების ჩამონათვალი, რომელთა უმეტესობა მიმართულია და შეიძლება განხორციელდეს ადამიანის თავისუფლებაში ჩარევის და პოლიციისა და მოქალაქის უშუალო კონტაქტის ხარჯზე. ასეთია მაგალითად, პირის გამოკითხვა, პირის იდენტიფიკაცია ან სპეციალური საპოლიციო კონტროლი (იგივე რეიდი), რომელსაც საკმაოდ აქტიურად იყენებს პოლიცია[121].

საერთო ჯამში, ახალი კანონით განისაზღვრა პრევენციული ფუნქციის ათი სახე და ასევე გაჩნდა მითითება ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობაზე, როგორც პრევენციული საქმიანობის ერთ-ერთ ფორმაზე. ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობის რიგით საპოლიციო პრევენციულ ღონისძიებად მიჩნევა ნათლად წარმოაჩენს ზოგადად დღეს არსებული პრევენციის ბუნებას. აღნიშნული ღონისძიებები, როგორც წინა თავებში აღინიშნა, ძირითადად ორიენტირებულია კონკრეტულ დანაშაულზე, მის აღკვეთაზე, გახსნაზე ან თავიდან აცილებაზე. ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობის ფარგლებში განსახორციელებელი ღონისძიებები შეუძლებელია მიმართული იყოს კანონსაწინააღმდეგო აქტების ზოგადი პრევენციისკენ, მისი თავიდან აცილებისკენ, რადგან ამ ღონისძიებებს აქვთ ვიწრო ხასიათი და ორიენტირებულნი არიან კონკრეტული ფაქტებისა და გარემოებების დადგენაზე[122].

იმის გამო, რომ კანონმდებლობა, ერთი მხრივ, ზედმეტად მარტივად უშვებს პოლიციური ღონისძიებების ფარგლებში ადამიანის უფლებებსა და თავისუფლებებში შეჭრას, მეორე მხრივ კი, არ ითვალისწინებს საკმარის მეთვალყურეობისა და კონტროლის მექანიზმებს ამ ღონისძიებების განხორციელებაზე, პრევენციული საპოლიციო საქმიანობა საკმაოდ ფართო და მასშტაბური აღმოჩნდა[123] . გარდა ამისა, მისი ფორმები იმდენად დაუახლოვდა სისხლის სამართლის მექანიზმებს, რომ ერთგვარად რეპრესიული შინაარსი შეიძინა, რადგან მან დაკარგა მოქმედების ზოგადი, ფართო ფორმები და ორიენტირდა კონკრეტულ კანონსაწინააღმდეგო ქმედებებზე.

საქართველოში დღეს მოქმედი საპოლიციო პრევენციის მოდელი მნიშვნელოვნად დისტანცირებულია ყოველგვარი სოციალური პრევენციის პოლიტიკიდან და მოკლევადიან და მყისიერ შედეგებზე აკეთებს აქცენტს. ამ პროცესში, სახელმწიფო კარგავს სწორ აქცენტებს და დანაშაულთან ბრძოლის პროცესში ის უპირისპირდება ინდივიდებს და არა კანონსაწინააღმდეგო ქმედების მოტივებსა და საფუძვლებს. დანაშაულებრივ ქცევასთან ბრძოლის პროცესში უსაფრთხოების და საპოლიციო სისტემისთვის ერთპიროვნული და შეუზღუდავი

---

121 - საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის N691 და 682 ბრძანებები;

122 - ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობის შესახებ საქართველოს კანონის მე-7 მუხლი.

123 - ფოთში შემოწმებას ნიღბიანი, ჯავშანჟილეტებითა და ავტომატური ცეცხლსასროლი იარაღით შეიარაღებული პირებიც აწარმოებდნენ, იხ. http://www.interpressnews.ge/ge/samartali/308999-fothshi-policia-reidebs-atarebs.html?ar=A განახლებულია: 25.15.2015.

მანდატის მინიჭება თავისთავად წარმოაჩენს სახელმწიფოს პოლიტიკას, რომელიც მიმართულია პოტენციური „დამნაშავეების“ და არა დამნაშავეობის გამომწვევი მიზეზების წინასწარი აღმოჩენისკენ. ამგვარად, სახელმწიფო მოქალაქეებს აპრიორი აღიქვამს როგორც დანაშაულის მომეტებულ წყაროდ, რაც საბოლოო ჯამში მოქმედებს ადამიანის თავისუფლებისა და უდანაშაულობის პრეზუმფციის საწინააღმდეგოდ.

სახელმწიფო კარგავს სწორ აქცენტებს და დანაშაულთან ბრძოლის პროცესში ის უპირისპირდება ინდივიდებს და არა კანონსაწინააღმდეგო ქმედების მოტივებსა და საფუძვლებს.

გაეროს ეკონომიკური და სოციალური საბჭოს 2002 წლის რეზოლუციაში, რომელიც ადგენს დანაშაულის პრევენციის გაიდლაინებს[124], აღნიშნულია, რომ სახელმწიფოებმა უნდა დაიცვან ადამიანთა უფლებები და კანონის უზენაესობა დანაშაულის პრევენციის ყველა ასპექტში[125]. რეზოლუციის მიხედვით, დანაშაულის პრევენციის სტრატეგია არამარტო ეფექტური, არამედ ჰუმანურიც უნდა იყოს[126] .

ზედმეტად აგრესიული პრევენციული ზომების სისტემატური გამოყენება ცვლის საზოგადოების განწყობას, რამაც შეიძლება გავლენა იქონიოს დანაშაულის დონეზეც. როდესაც საზოგადოება ხშირად გამოყენებულ, რეპრესიული ხასიათის იძულებით პრევენციულ მექანიზმს არასამართლიანად აღიქვამს, ასეთი მექანიზმის გამოყენება უკუეფექტს იწვევს[127] .

შემდეგ თავებში განხილული იქნება საქართველოში მოქმედი პრევენციული საპოლიციო ღონისძიებების მიმართებები სისხლის სამართლის მართლმსაჯულებასთან, ასევე თავისუფლების პრეზუმფციის ცვლილებასთან დაკავშირებული თემები და პრევენციული ფუნქციების გამოყენებასთან დაკავშირებული პროცედურული საკითხები, რომლებიც ამყარებს სისტემის შესახებ მოცემულ თავში გაკეთებულ შეფასებებს.

თავი 3. პრევენცია და სისხლის სამართლის მართლმსაჯულება

საპოლიციო პრევენციის მთავარი მიზანი არ არის კონკრეტული სისხლის სამართლის დანაშაულის გამოძიება ან მასზე რეაგირება, მითუმეტეს ასეთი დანაშაულის შესაძლო ჩამდენი პირის მიმართ იძულების ღონისძიების განხორციელება. ჩამოთვლილი საკითხების რეგულირება მთლიანად სისხლის სამართლის სფეროს მიეკუთვნება და საპროცესო კოდექსში დეტალურადაა მოწესრიგებული. ნათელია, რომ დანაშაულის ფაქტზე რეაგირება სისხლის სამართლის საქმეა, დანაშაულის თავიდან აცილება კი პრევენციული საპოლიციო საქმიანობის მიზანი. ამდენად, პრევენციული ინსტრუმენტები არ შეიძლება გამოყენებული იყოს დანაშაულზე რეაგირების მიზნებისთვის, სისხლისსამართლებრივი გამოძიების პროცესში.

გარდა ამისა, პრევენციის ფარგლებში ცალკეული პირის მიმართ გატარებულმა იძულების თუ სხვა ტიპის ღონისძიებამ არ უნდა მიაღწიოს სისხლისსამართლებრივ ინტენსივობას უფლებაში ჩარევის კუთხით. წინააღმდეგ შემთხვევაში, შეიქმნება ვითარება, როდესაც სამართალდამცავებს აქვთ არჩევანი, მიზნის მისაღწევად სისხლისსამართლებრივი-საგამოძიებო და პოლიციური პრევენციის მექანიზმებიდან აირჩიონ მათთვის სასურველი რეჟიმი. ცხადია, ისინი არჩევანს ყოველთვის პოლიციური მექანიზმების სასარგებლოდ გააკეთებენ, რადგან ამ უკანასკნელზე არ ხორციელდება საპროკურორო ზედამხედველობა, სასამართლოში კი სამართალდამცავთა ქმედებების გასაჩივრება მხოლოდ post-factum არის შესაძლებელი[128].

124 - UN Economic and Social Council by resolution 2002/13 at its 37th plenary meeting. on 24 July 2002; იხ: http://ww2.unhabitat.org/programmes/safercities/documents/declarations/ny.pdf მუხლი 3; განახლებულია 25.05.2015.

125 - Economic and Social Council resolution 2002/13, annex. Guidelines for the prevention of crime, art.12; იხ: http://www.unodc.org/pdf/compendium/compendium_2006.pdf გვ, 295.

126 - იქვე, მუხლი 7.

127 - David Cole; The Difference Prevention Makes: Regulating Preventive Justice, გვ. 15. იხ. http://scholarship.law.georgetown.edu/fac-pub/1354

128 - პოლიციის შესახებ საქართველოს კანონის 56-ე მუხლი.

პრევენციის ფარგლებში ცალკეული პირის მიმართ გატარებულმა იძულების თუ სხვა ტიპის ღონისძიებამ არ უნდა მიაღწიოს სისხლისსამართლებრივ ინტენსივობას უფლებაში ჩარევის კუთხით. წინააღმდეგ შემთხვევაში, შეიქმნება ვითარება, როდესაც სამართალდამცავებს აქვთ არჩევანი, მიზნის მისაღწევად სისხლისსამართლებრივი-საგამოძიებო და პოლიციური პრევენციის მექანიზმებიდან აირჩიონ მათთვის სასურველი რეჟიმი.

ერთი შეხედვით, კანონმდებლობა ერთმანეთისგან ნათლად მიჯნავს პოლიციურ პრევენციასა და დანაშაულის წინააღმდეგ განსახორციელებელ საგამოძიებო მექანიზმებს. ასეთი დასკვნის გამოტანის საფუძველს, შესაძლოა, საპროცესო კოდექსიც იძლეოდეს, რომელიც ადგენს, რომ დანაშაულის შესახებ ნებისმიერი ფორმით ინფორმაციის გავრცელება წარმოშობს გამოძიების დაწყების ვალდებულებას[129], რის შემდეგაც მთლიანი საქმის წარმოება სისხლისსამართლებრივ ჩარჩოებში ექცევა. კანონმდებელი აღნიშნული წესიდან არ უშვებს გამონაკლისს. მიუხედავად ამისა, ხსენებულ ორ რეჟიმს - პრევენციასა და გამოძიებას- შორის ზღვარი საკმაოდ ბუნდოვანია და კანონით არასაკმარისადაა დაზღვეული პოლიციური პრევენციის ფარგლებში ადამიანის უფლებებში იმ დოზით ინტერვენცია, რაც დამახასიათებელია სისხლის სამართლის იძულების მექანიზმისთვის.

როგორც ზემოთ აღინიშნა, საპოლიციო ღონისძიებების ჩამონათვალი საკმაოდ მრავალფეროვანია და ის მოიცავს პირის შეჩერება-იდენტიფიცირებას, ზედაპირულ შემოწმებასა და დათვალიერებას და მისთვის კონკრეტულ ტერიტორიაზე გადაადგილებისა თუ ნივთის ფლობის შეზღუდვას. კანონი საპოლიციო ღონისძიებებად განიხილავს ტექნიკური საშუალებების შექმნა-გამოყენებას და ოპერატიულ-სამძებრო ღონისძიებებსაც. პრევენციული ინსტრუმენტების ამგვარი მრავალფეროვნება გადაწყვეტილების მიღებისთვის ფართო არეალს უტოვებს პოლიციის მუშაკებს, რადგან თითოეული ღონისძიების განხორციელებისთვის საჭირო საფუძვლები მეტ-ნაკლებად ერთმანეთის მსგავსია[130] და სამართალდამცავი კონკრეტული მექანიზმის შერჩევისას მოქმედებს დისკრეციული უფლებამოსილებით[131].

რიგი საპოლიციო პრევენციული მექანიზმები მჭიდრო კავშირშია სისხლისსამართლებრივ დანაშაულთან. პოლიციის შესახებ კანონი პრევენციული ფუნქციების საფუძვლების განსაზღვრისას რამდენჯერმე იყენებს ტერმინებს: „პირმა ჩაიდინა სამართალდარღვევა ან ჩაიდენს მას“, „პირს პირდაპირი კავშირი აქვს ჩადენილ სამართალდარღვევასთან“, „ჩადენილია ან ჩადენილი იქნება დანაშაული“, რაც მსგავს კავშირზე ცხადად მიუთითებს.

მაგალითად, გამოკითხვა გულისხმობს პირის ვინაობის დადგენას და მასში მონაწილეობა სავალდებულოა, თუკი ის ტარდება ძებნილის ან დაკარგული პირის იდენტური გარეგნული ნიშნების გამო ან არსებობს საკმარისი საფუძველი ვარაუდისათვის, რომ პირმა ჩაიდინა ან ჩაიდენს სამართალდარღვევას[132]. კანონის თანახმად, გამოკითხვის ფარგლებში ხდება მხოლოდ პირის შეჩერება და მისი ვინაობის დადგენა, მაგრამ პრაქტიკაში შეუძლებელი და ალოგიკურიც იქნებოდა, ზემოაღნიშნული საფუძვლებით ჩატარებული გამოკითხვა მხოლოდ ვინაობის დადგენით შემოფარგლულიყო და პოლიციელს არ დაესვა შეჩერებული პირისთვის სხვა შეკითხვები. იქიდან გამომდინარე, რომ გამოკითხვისას პირს არ განემარტება საკუთარი თავის წინააღმდეგ ინფორმაციის გაცემაზე უარის თქმის და ადვოკატის ყოლის უფლებების შესახებ, მარტივადაა შესაძლებელი, პოლიციელის კითხვებზე მან საკუთარი თავის წინააღმდეგ ინფორმაცია გაამჟღავნოს. მსგავსი ტიპის პრობლემები შეიძლება წარმოიშვას აგრეთვე პირის მოწვევის დროსაც, რომელიც, მართალია ნებაყოფლობითია, მაგრამ მოწვევის დროს ადრესატს განემარტება მხოლოდ პოლიციაში გამოცხადებისა და შენობის დატოვების ნებაყოფლობითობაზე[133], სხვა საპროცესო უფლებებზე კი მოწვეულს არ ეცნობება მიუხედავად იმისა, რომ ეს

129 - სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის მე-100 და 101-ემუხლები.

130 - ამ მხრივ გამონაკლისს წარმოადგენს სპეციალური საპოლიციო კონტროლი, რომელიც შინაგან საქმეთა მინისტრის ბრძანების საფუძველზე ხორციელდება, თუმცა ბრძანების გამოცემისას მინისტრიც არაა შეზღუდული რაიმე სავალდებულო წინაპირობებით.

131 - პოლიციის შესახებ საქართველოს კანონის მე-13 მუხლი.

132 - იმავე კანონის მე-19 მუხლი.

133 - პოლიციის შესახებ საქართველოს კანონის 21-ე მუხლი.

ღონისძიება, შესაძლოა, კონკრეტულ კანონდარღვევაზე ინფორმაციის მიღების მიზნით ხორციელდებოდეს.

აგრეთვე პრობლემურია ზედაპირული შემოწმებისა და დათვალიერების მექანიზმის საკითხი. ზედაპირული შემოწმება გულისხმობს პირის ტანსაცმლის მხოლოდ გარე ზედაპირზე ხელით ან სპეციალური ხელსაწყოთი შეხებას თუ არსებობს საკმარისი საფუძველი ვარაუდისთვის, რომ პირს თან აქვს სიცოცხლისა და ჯანმრთელობისთვის საფრთხის შემცველი ნივთი ან იმყოფება ტერიტორიაზე, სადაც იკრიბებიან საქართველოში უკანონოდ მყოფი პირები, იმალებიან ძებნილები, ან შესაძლოა ჩადენილი იქნას სამართალდარღვევა. ნივთის ან სატრანსპორტო საშუალების ზედაპირული დათვალიერება ტარდება იმ შემთხვევაში, თუკი არსებობს საკმარისი საფუძველი ვარაუდისთვის, რომ სატრანსპორტო საშუალებაში იმყოფება სამართალდამრღვევი, უკანონოდ თავისუფლებააღკვეთილი პირი, ნივთი, რომელიც ამოღებული უნდა იქნას და სხვ[134]. ამ შემთხვევაშიც, სისხლის სამართლის დანაშაულთან ღონისძიების კავშირი ნათელია, თუმცა სამართალდამცავებს შესაძლებლობა აქვთ, პირველადი ღონისძიებები განახორციელონ საპროკურორო და სასამართლო კონტროლის გარეშე, პოლიციური ღონისძიებების და არა საგამოძიებო მექანიზმების გამოყენებით. აღსანიშნავია ისიც, რომ პოლიციის შესახებ კანონი პირდაპირ ითვალისწინებს ზედაპირული დათვალიერების შემდეგ ჩხრეკის განხორციელების შესაძლებლობას.

შესაბამისად, პოლიციის შესახებ კანონი პირდაპირ ითვალისწინებს სისხლისსამართლებრივ დანაშაულზე ფაქტობრივი გარემოებების დადგენისა და მასზე რეაგირების მიზნით, საპოლიციო პრევენციული ღონისძიებების განხორციელების შესაძლებლობას, რაც ალოგიკური და გაუმართლებელია. ეს ღონისძიებები არ მოიაზრება საგამოძიებო ან სხვა სისხლისსამართლებრივ საპროცესო მექანიზმებად და როგორც აღინიშნა, მათზე არ ვრცელდება საპროცესო ზედამხედველობა პროკურორის მიერ. ამავდროულად, ცალკეულ შემთხვევებში, უფლებაში ჩარევის ფარგლები არც ისე მკაფიოა და კანონით არასაკმარისადაა დაზღვეული, რომ ასეთმა ჩარევამ სისხლისსამართლებრივ ინტენსივობას არ მიაღწიოს.

პოლიციის შესახებ კანონით ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობის განხორციელებაც პრევენციულ-საპოლიციო ღონისძიების ერთ-ერთ სახედ არის მიჩნეული. ამასთანავე, აღნიშნული უფლებამოსილებებით სარგებლობა რეგულირდება ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობის შესახებ საქართველოს კანონით[135], რომლის მიხედვითაც, ეს ღონისძიებები შესაძლებელია ემსახურებოდეს როგორც დანაშაულისა და სამართალდარღვევების პრევენციას, ისე მათ გამოვლენას, აღკვეთასა და კანონით დადგენილ სხვა მიზნებს[136].

ამავდროულად, ოპერატიულ-სამძებრო ღონისძიებების ჩამონათვალში[137] გვხვდება ისეთი მოქმედებები, რომლებიც უკვე სპეციალურადაა მოწესრიგებული პოლიციის შესახებ კანონით და განსაზღვრულია მათი გამოყენების საფუძვლები და კონკრეტული მიზნები (პირის გამოკითხვა, პიროვნების იდენტიფიკაცია), თუმცა სამართალდამცავებს შეუძლიათ გამოიყენონ აღნიშნული ღონისძიებები ოპერატიულ-სამძებრო მოქმედებათა ფარგლებში იმაზე ფართო დისკრეციითა და მიზნებით, ვიდრე ამის შესაძლებლობას პოლიციის შესახებ კანონი იძლევა. კანონმდებლობის ამგვარი ბუნდოვანება, როდესაც ერთი ნორმატიული აქტი ჯერ განსაზღვრავს კონკრეტული ღონისძიების განხორციელების საფუძვლებსა და მისი გამოყენების წესებს და ამავდროულად, იგივე კანონი ტოვებს სივრცეს, ეს ღონისძიება არაექსტრემალურ, ორდინალურ შემთხვევებშიც გამოიყენებოდეს ყოველგვარი კონტროლისა და დადგენილ წესებს მიღმა, შეუსაბამობაში მოდის დემოკრატიული მმართველობის პრინციპებთან და სამართალდამცავებს გზას უხსნის თვითნებობისკენ.

საკითხის ამგვარი მოწესრიგება მით უფრო პრობლემურია იმ პირობებში, როცა შინაგან საქმეთა სამინისტროში შემავალი სამსახურების დიდი ნაწილი ერთდროულად სარგებლობს როგორც საგამოძიებო, ისე პოლიციურ-პრევენციული ფუნქციების განხორციელების უფლებამოსილებით და მათ შესაძლებლობა აქვთ, აღნიშნული ფუნქციებიდან შეარჩიონ მათთვის უფრო მოსახერხებელი და მარტივად გამოყენებადი ინსტრუმენტი.

134 - იმავე კანონის 22-ე მუხლი.

135 - იმავე კანონის 29-ე მუხლი.

136 - ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობის შესახებ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლი.

137 - იგივე კანონის მე-7 მუხლის მე-2 ნაწილი.

თავი 4. გადახვევა თავისუფლების სასარგებლოდ მოქმედი პრეზუმფციიდან

როგორც აღინიშნა, პოლიციური პრევენციის მიზანი საზოგადოებრივი უსაფრთხოებისა და მართლწესრიგის დაცვაა, რაც თავის თავში მოიაზრებს კონსტიტუციური წყობილების, კანონებისა თუ სხვა აქტების ურღვეობას[138]. კონსტიტუციური წყობილების თავდაცვითი რეჟიმი გარკვეულ ქცევას თუ ზოგიერთი ჯგუფის მოქმედებას სკეპტიციზმით უყურებს, რისი ფაქტობრივი და იურიდიული შედეგიც, შესაძლოა, იყოს თავისუფლებისა და უდანაშაულობის შესახებ არსებული პრეზუმფციების შეზღუდვა[139]. თუმცა, თავისუფლების პრეზუმფციის შეზღუდვას არ უნდა ჰქონდეს მუდმივი ხასიათი და ის მხოლოდ საგანგებო, გამონაკლის პირობებში უნდა დაიშვებოდეს.

ქართულ კონტექსტში მნიშვნელოვანია, უშვებს თუ არა კანონმდებლობა თავისუფლებისა და უდანაშაულობის პრეზუმფციის შეზღუდვის შესაძლებლობას და რამდენად საგამონაკლისო ბუნება აქვს ასეთ შეზღუდვას. ამ კუთხით, აქტუალურია, სპეციალური საპოლიციო კონტროლი (ე.წ. რეიდი), რომელიც თავისი მასშტაბებით და უფლებებში ჩარევის ინტენსივობით აშკარად აღემატება სხვა პრევენციულ მექანიზმებს. ეს ღონისძიება ხორციელდება წინასწარ შერჩეულ ტერიტორიაზე განსაზღვრული ვადით. ტერიტორიისა და დროის შერჩევის უფრო სპეციფიკურ მოწესრიგებას კანონში ვერ ვხვდებით. ამავდროულად, საპოლიციო კონტროლის განხორციელებას აქვს მეტად ზოგადი საფუძველი - საკმარისი საფუძველი ვარაუდისთვის, რომ ჩადენილია ან მომავალში იქნება ჩადენილი დანაშაული[140]. ამ ღონისძიებით იქმნება მიკრო საგანგებო მდგომარეობა, რა დროსაც პოლიციის მიერ შერჩეულ ტერიტორიაზე მყოფი ნებისმიერი პირი თუ ნივთი ექვემდებარება შემოწმება-დათვალიერებას და სამართალდამცავებს არ აქვთ ვალდებულება, კონკრეტულ მოქალაქეებს განუმარტონ მათი შემოწმების მიზეზები. ამ თვალსაზრისით, პრევენციული ფუნქციების ფარგლებში ინდივიდუალური პირების თავისუფლებაში ჩარევის საფუძვლიანობა თუ დასაბუთებულობა კონტროლის საგანს არ წარმოადგენს. ღონისძიების ფარგლებში ივარაუდება, რომ ნებისმიერი პირი ექვემდებარება შემოწმებას, რამდენადაც იმყოფება ტერიტორიაზე, სადაც უკვე ჩადენილია, ან დაგეგმილია დანაშაულის განხორციელება.

სპეციალური საპოლიციო კონტროლით იქმნება მიკრო საგანგებო მდგომარეობა, რა დროსაც პოლიციის მიერ შერჩეულ ტერიტორიაზე მყოფი ნებისმიერი პირი თუ ნივთი ექვემდებარება შემოწმება-დათვალიერებას და სამართალდამცავებს არ აქვთ ვალდებულება, კონკრეტულ მოქალაქეებს განუმარტონ მათი შემოწმების მიზეზები.

როგორც აღინიშნა, სპეციალური საპოლიციო კონტროლის განსახორციელებლად რაიმე განსაკუთრებული კრიმინოგენული თუ სხვა ვითარების არსებობა არ არის აუცილებელი და ის შესაძლოა, განხორციელდეს ნებისმიერ, უკვე მომხდარ ან მომავალში მოსალოდნელ დანაშაულზე რეაგირების მიზნით. ღონისძიებას ფორმალურად საგამონაკლისო ხასიათს მხოლოდ ის გარემოება ანიჭებს, რომ მისი განხორციელებისთვის აუცილებელია მინისტრის შესაბამისი ბრძანება. თუმცა, აღნიშნული მექანიზმი ვერ უზრუნველყოფს სპეციალური კონტროლის მხოლოდ განსაკუთრებულ შემთხვევებში გამოყენებას, რადგან მინისტრს არ ევალება ბრძანების დასაბუთება. მეტიც, მას შეუძლია მოახდინოს აღნიშნული უფლებამოსილების დელეგირება ქვემდგომ თანამდებობის პირზე. შინაგან საქმეთა მინისტრისთვის მსგავსი უფლებამოსილების მინიჭება პრობლემურია პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის პრინციპის უზრუნველყოფის კუთხითაც, რადგან მინისტრი არის უმაღლესი პოლიტიკური თანამდებობის ფიგურა, ის არის კონკრეტული პოლიტიკური გუნდის წარმომადგენელი და მის მიერ საპოლიციო საქმიანობაში უშუალო ინტერვენცია თავისთავად ვერ იქნება აღქმული, როგორც პოლიტიკური მოტივებისგან დაცლილი ქმედება.

138 - *პოლიციის შესახებ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლი.*

139 - *ა. შაიო, თავდაცვისუნარიანი დემოკრატიიდან პრევენციულ სახელმწიფომდე, 5. დასკვნითი შენიშვნები.*

140 - *ოლიციის შესახებ საქართველოს კანონის 24-ე მუხლი.*

თავი 5. მოქალაქეთა დაცვის მექანიზმები

	პრევენციული ღონისძიების სახე	ღონისძიების განხორციელების საფუძველი	პირის სამართლებრივი გარანტიები
სახიფათო	სპეციალური საპოლიციო კონტროლი (რეიდი)	ბუნდოვანია	არასაკმარისია
	ადგილის დატოვების და კონკრეტულ ტერიტორიაზე შესვლის შეზღუდვა	განსაზღვრული არ არის	არასაკმარისია (ოქმი არ დგება)
	ტექნიკური საშუალებების შექმნა/გამოყენება	ბუნდოვანია	ბუნდოვანია
ნაკლებად სახიფათო	სპეციალური შემოწმება და დათვალიერება	განსაზღვრულია	არასაკმარისია (უფლებების განმარტება და ოქმის შედგენა არ ხდება)
	გადაადგილების, ან ნივთის ფლობის შეზღუდვა	განსაზღვრულია	არასაკმარისია (ოქმი არ დგება)
	ავტომატური ფოტოტექნიკის და ვიდეოტექნიკის გამოყენება	განსაზღვრული არ არის	გათვალისწინებულია
	გამოკითხვა	განსაზღვრულია	არასაკმარისია (ოქმი არ დგება; პოლიციისთვის ინფორმაციის მიცემა სავალდებულოა)
არასახიფათო	პირის იდენტიფიკაცია	განსაზღვრულია	დგება ოქმი, სადაც მიეთითება ღონისძიების საფუძვლები
	პირის მოწვევა	განსაზღვრულია	პირს განემარტება მოწვევის საფუძვლები და პოლიციაში გამოცხადების ნებაყოფლობითობა. გასაუბრების შესახებ დგება შესაბამისი ოქმი
	ზედაპირული შემოწმება და დათვალიერება	განსაზღვრულია	დგება ოქმი, აგრეთვე მოქალაქეს განემარტება ღონისძიების გასაჩივრების შესაძლებლობა.

** სამართლებრივი გარანტიები შეფასებულია შემდეგი კრიტერიუმების მიხედვით: პოლიციის ვალდებულება წარადგინოს საკუთარი ვინაობა; პოლიციის ვალდებულება პირს გააცნოს ღონისძიების განხორციელების საფუძველი და უფლებები, რომლებიც წარმოეშობა მოქალაქეს; ოქმის შედგენის ვალდებულება.*

სამართალდამცავთა მიერ საპოლიციო, პრევენციული ღონისძიებების დაუსაბუთებლად და თვითნებურად განხორციელების თავიდან ასაცილებლად, მნიშვნელოვანია, გაანალიზდეს დაცვის რა ბერკეტებით სარგებლობენ ამ ღონისძიებების ადრესატები. ზოგად ხარვეზად უნდა ჩაითვალოს ის, რომ სამართალდამცავებს არ აქვთ აბსოლუტური ვალდებულება, უფლებამოსილების განხორციელებისას მოახდინონ საკუთარი თავის - როგორც პოლიციელის იდენტიფიცირება. აღნიშნული ვალდებულება მხოლოდ მაშინ არსებობს, თუკი ეს ხელს არ შეუშლის საპოლიციო ფუნქციების ზოგად შესრულებას[141].

მოქალაქეთა დაცვის მნიშვნელოვან ბერკეტებს წარმოადგენს ჩატარებული ღონისძიების თაობაზე განმარტებების მიღება და შესაბამისი ოქმის შედგენა. კანონით დადგენილი 11 საპოლიციო პრევენციული ღონისძიებიდან მხოლოდ 3 მათგანზეა[142] ოქმის შედგენა სავალდებულო, თუმცა, არც ერთ შემთხვევაში, კანონი იმპერატიულად არ აწესებს შედგენის ზუსტ დროს. ასეთ პირობებში, სამართალდამცავს აქვს შესაძლებლობა, დოკუმენტში შეიტანოს მისთვის სასურველი ის ინფორმაცია, რაც გამოვლინდა ღონისძიების ჩატარებისას ან მის შემდეგ. დოკუმენტის postfactum შედგენის პრაქტიკა მინიმუმამდე ამცირებს ღონისძიების დასაბუთებულობის ოქმის მიხედვით შემოწმების შესაძლებლობასაც.

საპოლიციო ღონისძიების საფუძვლების განმარტება მხოლოდ ორ შემთხვევაში (პირის მოწვევა და იდენტიფიცირება) ხდება. ისეთ ინტენსიურ ღონისძიებებზეც კი, როგორებიცაა სპეციალური საპოლიციო კონტროლი და პირის ზედაპირული შემოწმება და დათვალიერება, სამართალდამცავებს აქვთ მხოლოდ ღონისძიების კანონიერების გასაჩივრების უფლებაზე განმარტების მიცემის ვალდებულება, რაც ცალსახად გაუმართლებელია, რადგან აღნიშნული ღონისძიებები იწვევენ უფლებებში მაღალი ინტენსივობით ჩარევას და მათ ადრესატებს მინიმუმ იმის უფლება მაინც უნდა ჰქონდეთ, იცოდნენ მათ უფლებაში ჩარევის საფუძვლები.

არაეფექტურად უნდა ჩაითვალოს საპოლიციო პრევენციული ღონისძიების გასაჩივრების კანონით განსაზღვრული მექანიზმიც[143], რომლის მიხედვითაც, ღონისძიების კანონიერება და დასაბუთებულობა საჩივრდება ადმინისტრაციული კანონმდებლობით დადგენილი წესით, ღონისძიების განმახორციელებელ ორგანოში ზემდგომ თანამდებობის პირთან. იმ პირობებში, როდესაც ნათლად იკვეთება პრევენციულ ფუნქციებსა და სისხლის სამართლის მართლმსაჯულებას შორის ბალანსის პრობლემა და პრევენციული ფუნქციების გამოყენება დანაშაულზე რეაგირების მიზნებისთვის შეიძლება მოხდეს, ეფექტურად ვერ ჩაითვლება ადმინისტრაციული წესით გასაჩივრების პრინციპი. გარდა ამისა, ერთი მხრივ, პოლიციელებში არსებული ძლიერი კოლეგიალობის განცდა და თავის მხრივ, ზემდგომი თანამდებობის პირის მოსალოდნელი პასუხისმგებლობა, მისი ქვემდგომის შესაძლო გადაცდომის გამო, მინიმუმამდე ამცირებს ადმინისტრაციული საჩივრის ობიექტურად განხილვის შანსებს. მართალია, ზემდგომი თანამდებობის პირის მიერ მიღებული გადაწყვეტილება ექვემდებარება საერთო სასამართლოების მიერ ადმინისტრაციული სამართალწარმოების წესით განხილვას, მაგრამ ამ შემთხვევაში კანონის შესაძლო დარღვევით განხორციელებული პრევენციული ღონისძიების ადრესატი უკვე დგას მტკიცებულებების არარსებობის წინაშე, რადგან როგორც აღინიშნა, ჩატარებულ ღონისძიებაზე ფაქტობრივად საგამონაკლისო შემთხვევებში ხდება შესაბამისი ოქმის შედგენა და ამ დროსაც შესაძლებელია, ოქმში იმგვარი ინფორმაციის შეტანა, რაც სრულყოფილად არ ასახავს რეალობას.

თავი 6. დასკვნები და რეკომენდაციები

პოლიციის შესახებ 2013 წელს მიღებულმა კანონმა რიგ პოზიტიურ სიახლეებთან ერთად, შექმნა პრევენციული ღონისძიებების იმგვარი სისტემა, რომელიც ორიენტირებულია არა სისტემური პრობლემების იდენტიფიცირებასა და დაძლევაზე, არამედ კონკრეტული, მყისიერი შედეგების მისაღებად, რეპრესიული მექანიზმების გამოყენებაზე. ამგვარი სამართლებრივი სივრცის ჩამოყალიბებით, მართლწესრიგის სისტემა მნიშვნელოვნად დაშორდა პრობლემის რეალურ საფუძვლებს, დამნაშავეობის მოტივებსა და სხვა სოციალურ ფაქტორებს. სახელმწიფომ არჩევანი გააკეთა იმ პრეზუმფციის სასარგებლოდ, რომელიც ადამიანებს პოტენციურ დამნაშავეებად მოიაზრებს

141 - იგივე კანონისმე-18 მუხლის მე-3 ნაწილი.

142 - პირის იდენტიფიცირება, მოწვევა, ზედაპირული შემოწმება და დათვალიერება.

143 - პოლიციის შესახებ საქართველოს კანონის 56-ე მუხლის მე-2 ნაწილი.

და წინასწარ ცდილობს მათ იდენტიფიცირებას.
გარდა ამისა, ღონისძიებების ხასიათისა და ინტენსივობის გათვალისწინებით, პრევენციულმა ფუნქციებმა დაკარგა რეალური პრევენციის შინაარსი და უფრო მეტად, რეპრესიულ ინსტრუმენტად გადაიქცა სამართალდამცავების ხელში. არსებული პრევენციული სისტემა ქმნის პირთა უფლებებში უხეში ჩარევის შესაძლებლობას, რომელიც, ზოგიერთ შემთხვევაში, სისხლის სამართლის ინტენსივობასაც კი უტოლდება. ამგვარად, დარღვეულია უმნიშვნელოვანესი ბალანსი პრევენციასა და დანაშაულზე რეაგირების სისტემებს შორისაც.

პრევენციული სისტემის მნიშვნელოვან ხარვეზს წარმოადგენს ასევე ღონისძიებების ადრესატთა არასაკმარისი სამართლებრივი გარანტიებით აღჭურვა, რაც პოლიციის მუშაკებს აძლევს შესაძლებლობას იმოქმედონ თვითნებურად, რასაც აძლიერებს კონტროლის არაეფექტური მექანიზმებიც.

განხილული ხარვეზების აღმოსაფხვრელად, მნიშვნელოვანია გატარდეს რიგი საკანონმდებლო ცვლილებებისა, კერძოდ:

➢ მკაფიო ზღვარი გაივლოს პრევენციულ ღონისძიებებსა და სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსით გათვალისწინებულ იძულების მექანიზმებს შორის; თავის მხრივ, უფრო ნათლად ჩამოყალიბდეს საპოლიციო ღონისძიებების კონცეფცია და მათი ძირითადი მიზანი;

➢ აღმოიფხვრას ის საკანონმდებლო დუბლირება, რაც გამოწვეულია პრევენციული ღონისძიებების ერთ-ერთ სახედ ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობის გათვალისწინებით. დეტალურად გაიწეროს, რა შემთხვევებშია შესაძლებელი ოპერატიულ-სამძებრო ღონისძიებების გამოყენება პოლიციური მიზნებისთვის;

➢ პოლიციის შესახებ კანონით დადგინდეს დანაშაულის პრევენციისა და საზოგადოებრივი წესრიგის უზრუნველყოფის არა რეპრესიული ფორმები, რომლებიც არ გამოიწვევენ პირთა უფლებებში ისეთივე ინტენსივობით ჩარევას, როგორც ეს სისხლისსამართლებრივი მექანიზმების გამოყენების დროს ხდება;

➢ სახელმწიფომ გადახედოს დანაშაულის პრევენციის სტრატეგიას და იმოქმედოს უსაფრთოხებისა და თავისუფლების კონცეფციების სამართლიანი ბალანსის დაცვით;

➢ დაინერგოს უფლების შემზღუდავი პოლიციური მექანიზმების სავალდებულოდ დასაბუთების ინსტიტუტი და ამის პარალელურად ჩამოყალიბდეს საპოლიციო საქმიანობაზე შიდა და გარე კონტროლის ეფექტური მექანიზმები;

➢ ღონისძიებების ადრესატები აღიჭურვონ დაცვის ქმედითი სამართლებრივი ბერკეტებით, იქნება ეს ღონისძიების განხორციელების საფუძვლების განმარტების, უფლების მზღუდავ ღონისძიებაზე სავალდებულოდ შესადგენი ოქმის გაცნობა და მის შინაარსში ცვლილებების შეტანა. აგრეთვე, შემუშავდეს საპოლიციო ღონისძიების გასაჩივრების ეფექტური მექანიზმი, რაც უზრუნველყოფს ადრესატის უფლებებში კანონსაწინააღმდეგო ჩარევაზე ეფექტურ რეაგირებას;

➢ ახლებურად ჩამოყალიბდეს სპეციალური საპოლიციო კონტროლის მარეგულირებელი ნორმები, რათა აღნიშნულ ღონისძიებას რეალურად მიენიჭოს საგამონაკლისო ხასიათი და გამოირიცხოს მისი უსაფუძვლოდ ჩატარების შემთხვევები;

➢ ნათლად განისაზღვროს სამართალდამცავი სისტემის რომელი ორგანოს თანამშრომლებს აქვთ საპოლიციო-პრევენციული ღონისძიებების გამოყენების უფლებამოსილება, იმისათვის, რომ სამინისტროს ნებისმიერ სამსახურს არ ჰქონდეს მოქალაქეთა თავისუფლებაში ინტენსიური ჩარევის საშუალება;

➢ საპოლიციო ღონისძიების განხორციელებისას, სავალდებულო გახდეს სამართალდამცავის მიერ მისი ვინაობისა და უფლებამოსილების განმარტება. აღნიშნული ვალდებულების შეუსრულებლობა შესაძლებელი უნდა იყოს მხოლოდ გამონაკლის, ექსტრემალურ შემთხვევებში, უფრო მაღალი სიკეთის დაცვის ინტერესებიდან გამომდინარე, რისი დასაბუთების ვალდებულებაც ისევ პოლიციელს უნდა დაეკისროს.

ნაწილი 5. საგამოძიებო სისტემა

თავი 1. შესავალი

სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის თანახმად, გამოძიება არის *უფლებამოსილი პირის მიერ ამ კოდექსით დადგენილი წესით განხორციელებულ მოქმედებათა ერთობლიობა, რომლის მიზანია, დანაშაულთან დაკავშირებული მტკიცებულებების შეგროვება*[144]. *ზოგადად, გამოძიება შეიძლება განიმარტოს როგორც ფაქტების მოძიებისა და აღწერის სისტემატიური პროცესი (Lat.Vestigere - კვალი, ნაკვალევი) და გულისხმობს მომხდარი შემთხვევის მოთმინებით, ნაბიჯ-ნაბიჯ გამოკვლევას*[145]. შესაბამისად, სამართალდამცავი ორგანოებისთვის მინიჭებული სხვა ფუნქციებისგან განსხვავებით, რომლებიც ადრესატთა თუ შემთხვევათა ფართო წრეზეა ორიენტირებული (იქნება ეს საპოლიციო პრევენცია თუ სახელმწიფო უსაფრთხოებისა და უშიშროების ღონისძიებები), სისხლის სამართლის საქმის გამოძიება წარმოადგენს კონკრეტულ დანაშაულებრივ აქტზე რეაგირების მექანიზმების კომპლექსს, რომლის მიზანიც საქმის ფაქტობრივი გარემოებების დადგენაა.

საპროცესო კოდექსი გამოძიების უპირველეს ინტერესად დანაშაულთან დაკავშირებული მტკიცებულებების მოპოვებას ადგენს. ამასთან, საპროცესო კოდექსის მიხედვით, ბრალდების მხარეს პროკურორთან ერთად, გამომძიებელიც წარმოადგენს. ამ კონტექსტში საინტერესოა გამოძიების დამოუკიდებლობის (ინსტიტუციური თვალსაზრისით და არა კონკრეტულ საქმეებში) საკითხი, კერძოდ, რამდენად გულისხმობს გამოძიების არსებული ბუნება მის ნეიტრალურობას როგორც ბრალდების, ისე დაცვის მხარის პოზიციებთან, მტკიცებულების მოპოვების პროცესში. საპროცესო კოდექსის დებულებათა ანალიზის საფუძველზე, რთულია გამოძიებაზე, როგორც სრულად ობიექტურ და ნეიტრალურ (იგულისხმება დაცვისა და ბრალდების მხარეების მტკიცებითი ინტერესების გავლენისგან თავისუფალი) ინსტიტუტზე საუბარი. თუმცა, გამოძიების პროცესი ასეთი ერთსახოვანიც არ არის და ამ ანალიზს სხვა ბევრი ასპექტი უკავშირდება.

გამოძიების ბუნებას და მისი ობიექტურობის ხარისხს დიდწილად განსაზღვრავს გამომძიებელსა და პროკურორს შორის არსებული ურთიერთდამოკიდებულება. კერძოდ, რა ტიპის სუბორდინაციაშია გამომძიებელი პროკურორთან, როგორ ნაწილდება ზემოაღნიშნულ სუბიექტებს შორის გამოძიების პროცესში როლები და რა ინტენსივობის ზედამხედველობას ახორციელებს პროკურორი გამოძიებაზე.

მნიშვნელოვანია შეფასდეს, რა პროცესუალურ თუ სხვა ტიპის ინსტრუმენტებს ითვალისწინებს ქართული კანონმდებლობა, რათა ერთდროულად იქნეს მიღწეული როგორც გამოძიების ეფექტურობა და სისწრაფე, ისე მისი ობიექტურობა და მიუკერძოებლობა. საკითხისთვის ასევე აქტუალურია საგამოძიებო უფლებამოსილების მატარებელი სამსახურების ინსტიტუციური მოწყობაც. მათ შორის, რამდენად არის დაზღვეული აღნიშნული ორგანოების პოლიტიკური თუ სხვა ტიპის არასათანადო გავლენის ქვეშ მოქცევა. მოცემულ თავში, სწორედ ამ საკითხებზე იქნება გამახვილებული ყურადღება.

თავი 2. გამოძიების დაწყება

2010 წლამდე მოქმედი სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსისგან განსხვავებით, სადაც სისხლისსამართალწარმოება მოიცავდა ისეთ ეტაპებს, როგორიცაა მოკვლევა, წინასწარი და სასამართლო გამოძიება, მოქმედი კოდექსით აღნიშნული დაყოფა აღარ არსებობს და სისხლის სამართლის საქმის დაწყების

---

144 - საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის მე-3 მუხლის მე-10 ნაწილი.

145 - An Introduction of Theory, Practice and Career Development for Public and Private Investigators, Whitney Gunter, Christopher A. Hertig. 2004. P.1.

ეტაპიდან (რაც გულისხმობს ფაქტებზე გამოძიების დაწყებას) მის დასრულებამდე მიმდინარე პროცესს მთლიანად მოიცავს ტერმინი გამოძიება. ახალი საპროცესო კოდექსი ასევე აღარ ითვალისწინებს სისხლისსამართლებრივი დევნის საჯარო, სუბსიდიურ, კერძო-საჯარო და კერძო სახეებს[146], არამედ არსებობს დევნის საერთო წესები და შესაბამისად, კანონი აღარ უშვებს გამონაკლისს, რა დროსაც გამოძიების თუ სისხლისსამართლებივი დევნის განხორციელებისთვის საჭირო იქნებოდა დაზარალებულის თუ ბრალდებულის თანხმობა.

დღეს, გამოძიების დაწყების საფუძველია ნებისმიერი ტიპის შეტყობინება, მიუხედავად იმისა, არსებობს თუ არა ამაზე პროცესის რომელიმე მონაწილის თანხმობა[147]. შეტყობინებას შეიძლება ჰქონდეს როგორც წერილობითი, ისე ზეპირი ან სხვა ფორმა. დანაშაულის შესახებ ინფორმაციის გავრცელების ფორმის მიუხედავად, იქნება ეს შესაბამისი თანამდებობის პირისთვის პირადი შეტყობინება, ცნობების მასმედიაში გავრცელება თუ სხვა, აღნიშნულზე გამოძიების დაწყება ნებისმიერ შემთხვევაში სავალდებულოა. ამ მხრივ, საპროცესო კოდექსი მხოლოდ ერთ გამონაკლისს უშვებს - როდესაც შეტყობინება ხდება ანონიმური პირის მიერ, გამომძიებელს ენიჭება გამოძიების დაწყების არა ვალდებულება, არამედ დისკრეციული უფლებამოსილება.

გამოძიების დაწყებაზე გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილებით სარგებლობს ნ პროკურორი და გამომძიებელი. ამათგან პირველი საკითხს დამოუკიდებლად, მხოლოდ კანონის საფუძველზე წყვეტს, გამომძიებელი კი ვალდებულია, გამოძიების დაწყების თაობაზე დაუყოვნებლივ შეატყობინოს შესაბამის პროკურორს, რა დროსაც ამ უკანასკნელს შეუძლია შეცვალოს ან გააუქმოს მიღებული გადაწყვეტილება.

შეტყობინების ვალდებულება ლეგიტიმურია და ის მიზნად ისახავს სისხლის სამართლის საქმის წარმოების დასაწყისიდანვე პროცესზე ეფექტური ზედამხედველობის განხორციელებას, რათა თითოეული მოქმედება განხორციელდეს სწორად და კანონიერად, რა დროსაც გამოირიცხება ადამიანის უფლებების რაიმე ფორმით დარღვევა, ან გამოძიების ინტერესებისთვის საზიანო გადაწყვეტილების მიღება. თუმცა, პროკურორისთვის შეტყობინების ვალდებულება სრულყოფილად ვერ უზრუნველყოფს ეფექტური ზედამხედველობის განხორციელებას და გამოძიების კანონიერად წარმართვას, რადგან ამ მექანიზმს რამდენიმე ხარვეზი აქვს.

პირველ რიგში, სათანადოდ არაა დაზღვეული გამოძიების დაწყების გაჭიანურება, კონკრეტულად კი არსებობს რისკები, რომ საპროცესო მოქმედებების განხორციელების პარალელურად, არ მოხდება გამოძიების ოფიციალურად დაფიქსირებაც. მნიშვნელოვან სამართლებრივ ხარვეზს წარმოადგენს ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობის შესახებ კანონის ჩანაწერი[148], რომლის მიხედვითაც, კონკრეტული ოპერატიულ-სამძებრო ღონისძიების განხორციელების საფუძველი შეიძლება იყოს ისეთი ვითარების შექმნა, რა დროსაც, მართალია, მიღებულია ცნობა სისხლისსამართლებრივი დანაშაულის შესახებ, მაგრამ არ არსებობს დანაშაულის საკმარისი ნიშნები გამოძიების დასაწყებად. ასეთი ჩანაწერი პირდაპირ წინააღმდეგობაში მოდის სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსით დადგენილ წესთან, დანაშაულის შესახებ ინფორმაციის მიღებისთანავე დაიწყოს გამოძიება და ფაქტობრივად აწესებს სტანდარტს, რომლის მიხედვითაც გარკვეული ოდენობის ცნობებია საჭირო იმისთვის, რომ ამოქმედდეს დანაშაულზე სისხლისსამართლებრივი რეაგირების მექანიზმი. საკითხი კიდევ უფრო პრობლემურია იმ ფონზე, რომ ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობაზე საპროკურორო ზედამხედველობა მეტად ფრაგმენტულად და ზედაპირულად ხორციელდება და ის გულისხმობს მხოლოდ კანონის ზუსტ, ერთგვაროვან შესრულებაზე მეთვალყურეობას, რა დროსაც არ ხდება ინფორმაციის შინაარსობრივი, ან მისი მოპოვების მეთოდების შემოწმება[149].

გამოძიების და ზოგადად სისხლის სამართალწარმოების დაწყებასთან კავშირშია აგრეთვე რიგი საპოლიციო ღონისძიებები, რომლებიც შესაძლებელია გამოყენებული იყოს უკვე მომხდარ, ან მოსალოდნელ დანაშაულზე რეაგირების მიზნით. საპოლიციო პრევენციული ღონისძიებების განსახორციელებლად გაცილებით დაბალი სტანდარტებია დადგენილი და მათ ადრესატებსაც კანონი ნაკლები სამართლებრივი გარანტიებით აღჭურვავს, ვიდრე სისხლის სამართლის საგამოძიებო და საპროცესო ღონისძიებების მონაწილეებს. შესაბამისად, არსებულ

146 - 1998 წლის 20 თებერვლის სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის 23-ე მუხლი (25/11/2004 წლის რედაქციით).

147 - საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის მე-100 და 101-ე მუხლები.

148 - ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობის შესახებ საქართველოს კანონის მე-8 მუხლის პირველი ნაწილის „ბ“ ქვეპუნქტი.

149 - იგივე კანონის 21-ე მუხლი.

ნორმატიულ რეალობაში გამომძიებლებსა და პოლიციის მუშაკებს, ფაქტობრივად, კვლავაც შეუძლიათ დანაშაულის თაობაზე ინფორმაციის მიღების შემდეგ გაატარონ რიგი ღონისძიებები ისე, რომ ფორმალურად აღნიშნულზე არ მიმდინარეობდეს სისხლის სამართლის წარმოება და შესაბამისად, ამ მოქმედებებზე არ გავრცელდეს საპროკურორო ზედამხედველობა. კანონმდებლობაში არსებული წინააღმდეგობრივი და არაჰარმონიული მექანიზმები ქმნის სამართალდამცავი ორგანოების თვითნებობის საშუალებას და ასუსტებს კერძო პირთა დაცვის გარანტიებს სისხლის სამართლის მართლმსაჯულების განხორციელების პროცესში.

თავი 3. გამოძიებაზე საპროცესო ზედამხედველობა

როგორც აღინიშნა, გამოძიება წარმოადგენს ჩადენილ დანაშაულზე არსებული მტკიცებულებების შეგროვების მიზნით გასატარებელ საპროცესო და საგამოძიებო მოქმედებების ერთობლიობას. მათი განხორციელების შედეგად კი, შესაძლებელია მოხდეს პირთა უფლებებში გაუმართლებელი ჩარევა, გამოძიების მეთოდებისა და ინტენსივობის გათვალისწინებით. აღნიშნულის თავიდან ასაცილებლად და ზოგადად, ეფექტური მართლმსაჯულების განხორციელების მიზნით, პროკურორის მიერ ხორციელდება გამოძიებაზე საპროცესო ზედამხედველობა. ყურადღების მიღმა არ უნდა დარჩეს ობიექტურობის ხარისხი. ამ მხრივ, კი ასევე გადამწყვეტია საპროცესო ზედამხედველობის ფარგლები და მისი ინტენსივობა.

სხვადასხვა ქვეყანაში შექმნილი კომისიები განიხილავდნენ პროკურატურის გამოძიებაში ჩართულობის ხარისხს. მაგალითად, დიდ ბრიტანეთში, სამეფო პროკურატურის სამსახურის შექმნას წინ უძღოდა ფილიპსის კომისიის მუშაობა. კომისიის დასკვნის მიხედვით, გამომძიებლისა და პროკურორის ფუნქციების გამიჯვნა მნიშვნელოვანი იყო. კომისიამ განმარტა, რომ „თუ პროკურორი საგამოძიებო ეტაპზე ზედმეტად ჩართული იქნება, მაშინ შესაძლებელია მან მხოლოდ ერთი მიმართულებით გააგრძელოს მსჯელობა და დაკარგოს საქმის ობიექტური შეფასების უნარი“[150] .

ირლანდიაში, პროკურატურის სისტემის შესასწავლად, 1998 წელს, ასევე შეიქმნა პროკურატურის სისტემის შემსწავლელი კომისია. კომისიის მიერ შედგენილ დასკვნაში აღინიშნა, რომ საერთაშორისო პრაქტიკის გათვალისწინება არ იძლევა პროკურატურისა და გამოძიების ფუნქციების სრულად გამიჯვნის პრინციპად ჩამოყალიბების საშუალებას[151] . თუმცა, განცალკევების პრაქტიკულ მიზანს წარმოადგენს ისეთი სიტუაციის თავიდან აცილება, როდესაც პროკურორი ხელს არ უწყობს სასამართლოს, ობიექტურად მიიღოს ბრალდებულის წინააღმდეგ არსებული საქმის მასალები და პროკურორი გამოძიებაში მონაწილეობის გამო, უკვე თავიდანვე „მოწადინებულია“ გამამტყუნებელი განაჩენის გამოტანისკენ. ანუ, პროკურორის ინტენსიური ჩართულობა გამოძიებაში შესაძლოა წინასწარ უქმნიდეს მას განწყობას საქმის გარემოებების მიმართ, რაც ობიექტური საქმის წარდგენას უშლის ხელს.

ქართული კანონმდებლობა დეტალურად არ განსაზღვრავს, როგორი უნდა იყოს პროკურორის როლი გამოძიების პროცესში, რა უნდა იყოს მისი უმთავრესი პრიორიტეტი - ეფექტური და ობიექტური გამოძიება თუ გამამტყუნებელი განაჩენით დაგვირგვინებული სისხლისსამართლებრივი დევნა. პროკურორისგან განსხვავებით, კანონი პირდაპირ ავალდებულებს გამომძიებელს საქმის ყოველმხრივ, სრულყოფილად და ობიექტურად გამოძიებას[152]. შეიძლება ითქვას, რომ ამ ვალდებულებას გამოძიება გაჰყავს ბრალდების მხარის პოზიციიდან და მას სისხლისსამართლებრივი დევნის ეფექტურად განხორციელების ინსტრუმენტზე მეტ მნიშვნელობას ანიჭებს. თუმცა, კითხვა ჩნდება გამომძიებლის მიერ საქმის გარემოებების სრულყოფილად და ობიექტურად შესწავლის პრაქტიკულ შესაძლებლობებთან დაკავშირებით.

არსებულ საკანონმდებლო რეალობაში გამოძიება პირდაპირ ბმაშია სისხლისსამართლებრივ დევნასთან. უფრო კონკრეტულად, სისხლისსამართლებრივი დევნის განხორციელების აუცილებელ წინაპირობას

150 - იხ. https://www.dppireland.ie/filestore/documents/Report_of_the_Public_Prosecution_System_Study_Group.pdf განახლებულია: 25.05.2015.

151 - REPORT OF THE PUBLIC PROSECUTION SYSTEM STUDY GROUP, ¶ 4.4.8. ხელმისაწვდომია: https://www.dppireland.ie/filestore/documents/Report_of_the_Public_Prosecution_System_Study_Group.pdf. განახლებულია: 25.05.2015.

152 - საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის 37-ე მუხლის მე-2 ნაწილი.

წარმოადგენს ეფექტური გამოძიება და სწორედ ამ კონტექსტში ახდენს პროკურორი გამოძიებაზე საპროცესო ზედამხედველობას. შესაბამისად, საქართველოში არსებული საკანონმდებლო რეალობა და ორგანოთა ინსტიტუციური მოწყობა იმგვარ დატვირთვას აძლევს საპროცესო ზედამხედველობას, რომ მისი უმთავრესი მიზანი არა გამოძიების ობიექტურობის და სრულყოფილების უზრუნველყოფა, არამედ სისხლისსამართლებრივი დევნის უკეთ განხორციელებაა. ზედამხედველობის აბსოლუტური ხასიათიდან და მის მიერ გამოძიების სრულყოფილად დაფარვის პირობებში კი გაორებულ მდგომარეობაშია გამომძიებელი, რა დროსაც მას ერთი მხრივ ევალება საქმის სრულყოფილად და ობიექტურად შესწავლა, მეორე მხრივ კი შეზღუდულია საქმის ზედამხედველი პროკურორის მიერ სავალდებულოდ შესასრულებელი მითითებებით.

ზედამხედველობის აბსოლუტური ხასიათიდან და მის მიერ გამოძიების სრულყოფილად დაფარვის პირობებში კი გაორებულ მდგომარეობაშია გამომძიებელი, რა დროსაც მას ერთი მხრივ ევალება საქმის სრულყოფილად და ობიექტურად შესწავლა, მეორე მხრივ კი შეზღუდულია საქმის ზედამხედველი პროკურორის მიერ სავალდებულოდ შესასრულებელი მითითებებით.

გამომძიებლის მიერ საქმის ყოველმხრივ, სრულად და ობიექტურად გამოძიების ვალდებულება ლოგიკურად არ ებმის საპროცესო კოდექსის სხვა ნორმებსა და პრინციპებს. პირველ რიგში, უნდა აღინიშნოს, რომ დღესაც, გამომძიებელი წარმოადგენს ბრალდების მხარეს და მისი ეს სტატუსი არ არის მხოლოდ ფორმალური ხასიათის. ძველი საპროცესო კოდექსისგან განსხვავებით, დღეს გამომძიებელს აღარ შეუძლია პროკურორისგან დამოუკიდებლად მიიღოს გადაწყვეტილება ისეთ საკითხებზე, როგორიცაა მოსამართლისთვის შუამდგომლობით მიმართვა უფლების შემზღუდავი საგამოძიებო მოქმედების ჩატარებაზე ნებართვის მისაღებად, აღკვეთი ღონისძიების გამოყენება, გამოძიების შეწყვეტა და სხვა. გამომძიებელი დიდწილად შეზღუდულია პროკურორის ნებით. როლების ამგვარ განაწილებას ცალსახად აქვს დადებითი მხარე - ყველა მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილების მიღების პროცესში პროკურორის ჩართულობა მინიმუმამდე ამცირებს პირთა უფლებებში გაუმართლებელი ჩარევის და გამოძიებისთვის საზიანო ნაბიჯების გადადგმის რისკებს, ასევე ამაღლებს შუამდგომლობების დასაბუთების ხარისხს. თუმცა, ამგვარი რეგულირების პირობებში, ფიქტიურ ხასიათს იღებს გამომძიებლის, როგორც ობიექტური და მიუკერძოებელი სუბიექტის სტატუსი, რადგან საპროცესო ზედამხედველობის უმთავრესი მიზანი სისხლისსამართლებრივი დევნის განხორციელების უზრუნველყოფაა, რა დროსაც პროკურორი ორიენტირებულია ბრალდების დადასტურებაზე და ლოგიკურად შეუძლებელია პროცესის მონაწილე მხარის მიერ ობიექტურობისა პრინციპის დაცვა.

ერთადერთი პროცესუალური ბერკეტი, რითიც გამომძიებელი სარგებლობს პროკურორთან ურთიერთობისას, ესაა ამ უკანასკნელის მითითების შესრულებაზე უარის თქმის უფლება, რა დროსაც, გამომძიებელი საქმეს და თავის მოსაზრებებს წერილობით წარუდგენს ზემდგომ პროკურორს. ზემდგომი პროკურორი ასეთ შემთხვევებში აუქმებს ქვემდგომი პროკურორის მითითებას, ან მის შესრულებას ავალებს სხვა გამომძიებელს[154]. აღნიშნული მექანიზმი ვერ ჩაითვლება გამომძიებლის და ზოგადად გამოძიების ობიექტურობისა და მიუკერძოებლობის გარანტად, რადგან ის ითვალისწინებს მხოლოდ "ნეგატიური" გადაწყვეტილების მიღების შესაძლებლობას - პირის გამოძიებიდან ჩამოშორება, ან მითითების გაუქმება.

საპროცესო ზედამხედველობის ეფექტურობის კონტექსტში, ასევე მნიშვნელოვანია საგამოძიებო ორგანოების დღეს არსებული ინსტიტუციური მოწყობაც. როგორც აღინიშნა, კონკრეტული საქმის გამოძიებისას, მათ საქმიანობაზე, ერთი მხრივ, ვრცელდება პროკურორის საპროცესო ზედამხედველობა, მეორე მხრივ კი, თითოეული სამინისტროს შემადგენლობაში არსებულ საგამოძიებო დანაყოფს ჰყავს თავისი ხელმძღვანელი, რომელიც მართალია სამსახურებრივად გამომძიებლის ხელმძღვანელს წარმოადგენს, თუმცა, კონკრეტულ საქმეებში მისი ჩარევის შესაძლებლობას საპროცესო კოდექსი არ ითვალისწინებს. მიუხედავად იმისა, რომ საგამოძიებო ორგანოების ხელმძღვანელებს პროცესუალური თვალსაზრისით, გამომძიებლებზე ზედამხედველობის არანაირი საკანონმდებლო შესაძლებლობა არ გააჩნიათ, ინსტიტუციური მოწყობის ამგვარი

---

153 - იგივე კოდექსის მე-3 მუხლის მე-6 ნაწილი.

154 - იგივე კოდექსის 37-ე მუხლის მე-3 ნაწილი.

მოდელი წარმოშობს მართვის ორთავიან სისტემას სადაც, არ არის დაზღვეული გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ზედამხედველ პროკურორსა და საგამოძიებო სამსახურის ხელმძღვანელს შორის კომპეტენციასთან დაკავშირებული კონფლიქტების წარმოშობა[155]. მიუხედავად იმისა, რომ საპროცესო კანონმდებლობის ფარგლებში, ამ კონფლიქტის გადაჭრის გზა ნათელია (პროცესუალური თვალსაზრისით, მხოლოდ ზემდგომი პროკურორია უფლებამოსილი, ზედამხედველობა გაუწიოს გამომძიებელს და შესასრულებლად სავალდებულო მითითება მისცეს მას), პრაქტიკული თვალსაზრისით, რთულია იმის თქმა, ასეთი კონფლიქტის დროს, რომელი მხარის პოზიცია გაიმარჯვებს, რადგან შიდა სამსახურებრივი დებულებები მნიშვნელოვანი ბერკეტებით აღჭურვავს საგამოძიებო ორგანოების ხელმძღვანელებს და მათ შეუძლიათ ჩაერიონ დაქვემდებარებული თანამშრომლები საქმიანობაში. ასეთ პირობებში კი, ეჭვქვეშ დგება გამოძიებაზე ეფექტური საპროცესო ზედამხედველობის განხორციელებაც და ზოგადად სრულყოფილი და ობიექტური გამოძიების წარმოებაც.

ინსტიტუციური მოწყობის ამგვარი მოდელი წარმოშობს მართვის ორთავიან სისტემას სადაც, არ არის დაზღვეული გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ზედამხედველ პროკურორსა და საგამოძიებო სამსახურის ხელმძღვანელს შორის კომპეტენციასთან დაკავშირებული კონფლიქტების წარმოშობა.

თავი 4. საგამოძიებო ორგანოების სისტემა და საგამოძიებო ქვემდებარეობა

როგორც წინა თავებში აღინიშნა, შინაგან საქმეთა სამინისტრო მიიჩნევა კრიმინალთან ბრძოლის ერთ-ერთ ძირითად ორგანოდ და შესაბამისად, დანაშაულთა აბსოლუტურ უმრავლესობაზე გამოძიებას სწორედ მისი შესაბამისი სამსახურები აწარმოებენ. შსს-ს განსაკუთრებული სამართალდაცვითი როლი ახალი არაა და ქვეყნის დამოუკიდებლობის მოპოვებიდან სწორედ აღნიშნული სამინისტრო აწარმოებს დანაშაულთა ძირითად წილზე გამოძიებას. თუმცა, საგამოძიებო სამსახურებზე სრულყოფილი სურათის წარმოსაჩენად, მნიშვნელოვანია მთლიანად ამ ფუნქციის მატარებელი ორგანოების ანალიზი.

ცალკეულ საგამოძიებო ორგანოებზე, მათ კომპეტენციასა და ფუნქციებზე, ინსტიტუციური დამოუკიდებლობის ხარისხსა და ანგარიშვალდებულების სისტემაზე ქვემოთ დეტალურად იქნება საუბარი, აქ მხოლოდ მოკლედ არის მიმოხილული მათი შექმნისა და ჩამოყალიბების პროცესები.
2003 წლამდე, ქვეყანაში საგამოძიებო კომპეტენციით სარგებლობდა მხოლოდ პროკურატურა, შინაგან საქმეთა და სახელმწიფო უშიშროების სამინისტროები. 2003 წლიდან საპროცესო კოდექსში გაჩნდა ჩანაწერი ფინანსთა სამინისტროს საგამოძიებო დეპარტამენტის თაობაზე, თუმცა რეალურად ეს სამსახური 2004 წლიდან ამოქმედდა. დღევანდელი ფორმით - სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულების სტატუსით - სამსახური 2009 წელს ჩამოყალიბდა[156].

2005 წელს, შეიქმნა იუსტიციის სამინისტროს საგამოძიებო სამსახური, რომლის ფუნქციაც სასამრთლო აქტების აღსრულებასთან დაკავშირებულ და სასჯელაღსრულების დაწესებულებების ტერიტორიაზე ჩადენილი დანაშაულების გამოძიება იყო[157]. ამ უკანასკნელი ტიპის დანაშაულთა განსჯადობა 2008 წლიდან გავიდა სამსახურის კომპეტენციიდან, რაც უკავშირდება სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის ცალკე სამინისტროს სახით ჩამოყალიბებას, სადაც შესაბამისად შეიქმნა საგამოძიებო დეპარტამენტიც და სწორედ ამ სამსახურს მიენიჭა დაწესებულებების ტერიტორიაზე ჩადენილ დანაშაულთა გამოძიების ვალდებულება.

2006 წელს, აგრეთვე ჩამოყალიბდა თავდაცვის სამინისტროს საგამოძიებო სამსახური - სამხედრო პოლიცია. ამავე პერიოდში გაუქმდა ცალკე სახით არსებული სახელმწიფო უშიშროების სამინისტროს საგამოძიებო

155 - საქართველოს ევროპული არჩევანი. საქართველოს პროკურატურის რეფორმის კონცეფცია - სამართლიანი და ეფექტური პროკურატურა. გვ. 54.

156 - იხ. http://is.ge/4162

157 - იხ. https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1427487

სამსახურები, უფრო სწორად კი, აღნიშნული ორგანოები მთლიანად უშიშროების სამინისტროსთან ერთად შეუერთდა შინაგან საქმეთა სამინისტროს. 2007-2011 წლებში, აგრეთვე ფორმირებული იყო ჯერ გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს, შემდეგ კი ენერგეტიკის სამინისტროს საგამოძიებო სამსახურები, თუმცა დღეს არცერთი მათგანი დამოუკიდებელი სახით აღარ არსებობს და მათი კომპეტენციების უმეტესობა შინაგან საქმეთა საგამოძიებო ორგანოებზეა განაწილებული.

საერთო ჯამში, დღეს, სისხლის სამართლის საქმის გამოძიების კომპეტენციით იუსტიციის, შინაგან საქმეთა, თავდაცვის, სასჯელაღსრულებისა და პრობაციისა და ფინანსთა სამინისტროს საგამოძიებო სამსახურები სარგებლობენ[158]. სპეციალური საგამოძიებო დეპარტამენტი მოქმედებს პროკურატურის სისტემაშიც და ჩამოთვლილი სამსახურების საგამოძიებო ქვემდებარეობის წესები იუსტიციის მინისტრის ბრძანებითაა განსაზღვრული[159].

ზოგად საკანონმდებლო ხარვეზს წარმოადგენს ის, რომ ქვემდებარეობის საკითხი რეგულირდება არა კანონის დონეზე, როგორც ამას ძველი საპროცესო კოდექსი ითვალისწინებდა, არამედ მინისტრის ბრძანებით. აღნიშნული ნაკლებად განჭვრეტადს ხდის ქვემდებარეობას და იუსტიციის მინისტრს აძლევს ბერკეტს, მარტივი წესით შეცვალოს ქვემდებარეობის წესები. შინაარსობრივი თვალსაზრისით, უმთავრეს პრობლემას წარმოადგენს სხვადასხვა საგამოძიებო ორგანოს შორის სისხლის სამართლის საქმეთა განაწილების ბუნდოვანება და კომპეტენციების ხშირი დუბლირება. დუბლირების პრობლემას ვერ აგვარებს ბრძანებაში არსებული ჩანაწერი, რომლის მიხედვითაც, რომელიმე სამინისტროს საგამოძიებო ორგანოსა და პროკურატურის საგამოძიებო სამსახურს შორის კონკურენციის არსებობისას, საქმე ამ უკანასკნელს გადაეცემა. საკითხის ამგვარი, ავტომატური წესით გადაწყვეტა რეალურად არ აზღვევს გამოძიების პროცესში ინტერესთა კონფლიქტის წარმოშობის რისკებს, ან საქმის იმ ორგანოსთვის გადაცემას, რომელიც რეალურად ვერ უზრუნველყოფს სრულყოფილ და ეფექტურ გამოძიებას.

პრობლემურია სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის 33-ე მუხლით მთავარი პროკურორისადმი მინიჭებული უფლებამოსილებაც. აღნიშნული მუხლის მიხედვით, მას ან მის მიერ უფლებამოსილ პირს, ყოველგვარი დასაბუთების გარეშე, შეუძლია მინისტრის ბრძანებით განსაზღვრული ქვემდებარეობის წესების უგულებელყოფა და სისხლის სამართლის საქმის ერთი ორგანოდან სხვა საგამოძიებო ორგანოსთვის გადაცემა. ასეთ პირობებში, ფაქტობრივად აზრი ეკარგება იუსტიციის მინისტრის მიერ საგამოძიებო ქვემდებარეობის წესების დადგენას, რადგან მთავარ პროკურორს ნებისმიერ შემთხვევაში შეუძლია, არსებითი დასაბუთების გარეშე, გადაუხვიოს მინისტრის მიერ განსაზღვრულ პირობებს[160]. კანონი არ აკონკრეტებს მთავარი პროკურორის გარდა, ვინ შეიძლება იყოს უფლებამოსილი, დადგენილი ქვემდებარეობისთვის გვერდის ავლით მოახდინოს საქმეთა გადანაწილება საგამოძიებო ორგანოებს შორის. "უფლებამოსილი პირზე" ასეთი ზოგადი მითითება უშვებს შესაძლებლობას, რომ ქვემდებარეობის საკითხის უგულვებელყოფა მოხდეს რუტინულ რეჟიმში, საქმის პროკურორების მიერ და ქვემდებარეობის წესის "დარღვევამ" არა გამონაკლისის, არამედ წესის სახე მიიღოს[161].

მთავარი პროკურორს ყოველგვარი დასაბუთების გარეშე შეუძლია მინისტრის ბრძანებით განსაზღვრული ქვემდებარეობის წესების უგულებელყოფა და სისხლის სამართლის საქმის ერთი ორგანოდან სხვა საგამოძიებო ორგანოსთვის გადაცემა. ასეთ პირობებში კი ფაქტობრივად აზრი ეკარგება იუსტიციის მინისტრის მიერ საგამოძიებო ქვემდებარეობის წესების დადგენას.

158 - საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის 34-ე მუხლი.

159 - სისხლის სამართლის საქმეთა საგამოძიებო და ტერიტორიული საგამოძიებო ქვემდებარეობის განსაზღვრის თაობაზე იუსტიციის მინისტრის 2013 წლის 7 ივლისის N34 ბრძანება.

160- საქართველოს მთავარი პროკურატურის 2015 წლის 20 მაისის N13/32426 წერილის თანახმად, 2013 და 2014 წლებში მთავარი პროკურატურიდან შინაგან საქმეთა სამინისტროს გენერალურ ინსპექციას გამოძიების მიზნით გადაეცა პოლიციელთა მიერ შესაძლო დანაშაულის ჩადენის 100 საქმე (2013 – 50; 2014 – 50 საქმე)

161 - საქართველოს მთავარი პროკურატურის 2015 წლის 20 მაისის N13/32426 წერილის თანახმად, 2013 და 2014 წლებში მთავარი პროკურატურიდან შინაგან საქმეთა სამინისტროს გენერალურ ინსპექციას გამოძიების მიზნით გადაეცა პოლიციელთა მიერ შესაძლო დანაშაულის ჩადენის 100 საქმე (2013 – 50; 2014 – 50 საქმე).

ამავე კონტექსტში აღსანიშნავია საპროცესო კანონმდებლობით განსაზღვრული შესაძლებლობა საქმის ქვემდებარეობით გადაგზავნის შესახებ. კანონმდებლობის მიხედვით, თუ გამოძიების შემდეგ გამოიკვეთა, რომ საქმის გამოძიება სხვა საგამოძიებო ორგანოს კომპეტენციაა, გადაუდებელ საგამოძიებო მოქმედებათა ჩატარების შემდეგ, პროკურორმა დაუყოვნებლივ უნდა გადააგზავნოს საქმე ქვემდებარეობის მიხედვით. იმ პირობებში, როცა ნებისმიერი რანგის პროკურორს შეიძლება მიენიჭოს კომპეტენცია დამოუკიდებლად შეცვალოს კონკრეტულ საქმეზე ქვემდებარეობის საკითხი, შესაძლოა საფრთხის ქვეშ დადგეს ხსენებული ვალდებულების შესრულებაც.

ზოგადად, უნდა აღინიშნოს, რომ საგამოძიებო ორგანოებში ქვემდებარეობასთან, საქმეთა გადაცემასთან, კონკრეტული გამომძიებლისთვის საქმის დაწერის საფუძვლებთან და პროცედურასთან მიმართებით, საკმაოდ ბუნდოვანი საკანონმდებლო გარემოა. ეს ხელს უწყობს გამოძიების პროცესში თვითნებობის, ძალაუფლების არასათანადოდ გამოყენების საფრთხეების არსებობას.

4.1. იუსტიციის სამინისტროს საგამოძიებო სამსახური

იუსტიციის სამინისტროს საგამოძიებო სამსახური თავდაპირველად ცალკე დეპარტამენტის სახით შეიქმნა, თუმცა, დღეს, სამსახურს ასეთი ფორმა აღარ აქვს და ის ინტეგრირებულია სამინისტროს გენერალურ ინსპექციაში ერთ-ერთი სამმართველოს ფორმით[162]. მის კომპეტენციას განეკუთვნება სამინისტროს სტრუქტურული ერთეულებისა და მმართველობის სფეროში მოქმედი საჯარო სამართლის იურიდიული პირების მოსამსახურეთა მიერ ჩადენილ სამოხელეო დანაშაულზე, კერძოდ, სისხლის სამართლის კოდექსის 332-ე, 333-ე, 335-ე, 337-ე და 342-ე მუხლებით გათვალისწინებულ ქმედებებზე გამოძიების წარმოება[163]. სამინისტროს გენერალურ ინსპექციაში დამოუკიდებლად არსებობს ოპერატიული სამმართველო და ამ სამსახურის უმთავრესი დანიშნულება სწორედ საგამოძიებო სამსახურების ოპერატიული საქმიანობით უზრუნველყოფაა.

აღსანიშნავია, რომ იუსტიციის მინისტრი ერთდროულად ახორციელებს როგორც პროკურატურის ორგანოების საერთო ხელმძღვანელობას, იმავდროულად წარმართავს სამინისტროს საგამოძიებო სამსახურის საკადრო პოლიტიკას და ახორციელებს მის საქმიანობაზე უშუალო ზედამხედველობას. შესაბამისად, ერთ თანამდებობის პირს თანადროულად აქვს გავლენა როგორც სამინისტროს საგამოძიებო სამსახურზე, ისე ამ სამსახურის საქმიანობაზე საპროკურორო ზედამხედველობის განმახორციელებელ ორგანოზე. შესაბამისად, ინსტიტუციურად არამყარია ზღვარი დევნისა და გამოძიების ორგანოებს შორის, რა დროსაც მნიშვნელოვნად მცირდება ეფექტური საპროცესო ზედამხედველობის განხორციელების შანსები.

4.2. სამხედრო პოლიცია

საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს საგამოძიებო სამსახური ჩამოყალიბებულია სამხედრო პოლიციის სახით და მის საქმიანობას არეგულირებს სამხედრო პოლიციის შესახებ კანონი. სამსახურის კომპეტენციაში ძირითადად შედის სამხედრო შინაარსის დანაშაულის, კონკრეტულად კი სისხლის სამართლის კოდექსის 356-ე, 359-ე, 383-ე, 392-ე, 394-ე და 403-ე მუხლებით გათვალისწინებული დანაშაულების გამოძიება, აგრეთვე იმ დანაშაულის გამოძიება, რომელიც ჩადენილია თავდაცვის სამინისტროს დაქვემდებარებაში არსებული დაწესებულებების ტერიტორიასა და სამხედრო ნაწილებში[164].

გამოძიების პარალელურად, სამსახურის მოვალეობაში შედის წმინდა საპოლიციო ფუნქციების შესრულებაც, მათ შორის ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევებზე რეაგირება, კონკრეტული ობიექტებისა და დისლოკაციის ადგილების დაცვა, თავისი კომპეტენციის ფარგლებში დანაშაულთან ზოგადი ბრძოლა და სხვა[165]. სამხედრო პოლიციის

162 - საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს გენერალური ინსპექციის დებულების მე-18 მუხლი.

163 - იგივე დებულების მე-19 მუხლი.

164 - სისხლის სამართლის საქმეთა საგამოძიებო და ტერიტორიული საგამოძიებო ქვემდებარეობის განსაზღვრის თაობაზე იუსტიციის მინისტრის ბრძანების მე-6 პუნქტი.

165 - სამხედრო პოლიციის შესახებ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლი.

ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ინსტრუმენტს წარმოადგენს ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობის განხორციელება[166] ორგანიზაციულად, სამხედრო პოლიცია არის საქართველოს შეიარაღებული ძალების გენერალური შტაბის სპეციალური სამართალდამცავი სტრუქტურული ქვედანაყოფი და მის საერთო ხელმძღვანელობას ახორციელებს სამხედრო პოლიციის დეპარტამენტის უფროსი. სამხედრო პოლიციაზე გარეშე მონიტორინგის ორი მექანიზმი არსებობს[167]. პირველი მათგანი გულისხმობს საპარლამენტო კონტროლს და ის ხორციელდება პარლამენტის თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის მიერ, ზოგადად თავდაცვის სამინისტროს კონტროლის ფარგლებში. მეორე მექანიზმი კი, პროკურატურის მიერ გამოძიებაზე საპროცესო ზედამხედველობის განხორციელებაა.

4.3. სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს საგამოძიებო სამსახური

სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს საგამოძიებო სამსახური დეპარტამენტის სახით არის ჩამოყალიბებული და მის კომპეტენციას განეკუთვნება საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 3421-ე, 378-ე, 3781-ე, 3782-ე, 379-ე, 380-ე, და 381-ე (თავისუფლების აღკვეთასთან დაკავშირებული განაჩენის შეუსრულებლობის ნაწილში) მუხლებით გათვალისწინებული, აგრეთვე, სასჯელაღსრულების დეპარტამენტის დაქვემდებარებაში არსებული დაწესებულებების ტერიტორიაზე მომხდარი დანაშაულების გამოძიება[168].

სამსახურის ერთადერთ, შიდა მარეგულირებელ ნორმატიულ აქტს წარმოადგენს საგამოძიებო სამსახურის 2009 წლის დებულება[169]. მიუხედავად აღნიშნულ დოკუმენტში განხორციელებული არაერთი ცვლილებისა, მასში მაინც შემორჩენილია ნორმები, რომლებიც დამახასიათებელი იყო სისხლის სამართლის ძველი საპროცესო კოდექსისთვის. აქედან გამომდინარე, დებულების საფუძველზე რთულია სამსახურის კომპეტენციის ზუსტად განსაზღვრა.

საგამოძიებო დეპარტამენტი ექვემდებარება მინისტრს და კურატორი მინისტრის მოადგილეს[170]. საგამოძიებო სამსახური სამინისტროს ცენტრალური მმართველობის რგოლიდან არაა საკმარისად დისტანცირებული და ეს იქიდანაც ჩანს, რომ თავისი ფუნქციების განხორციელებისას წარმოადგენს სამინისტროს[171]. ამასთან, გარდა საპროკურორო ზედამხედველობისა, არ არსებობს სამსახურის გარე კონტროლის ინსტიტუციური მექანიზმი, რაც ასევე საზოგადოების ყურადღების მიღმა ტოვებს ამ სამსახურს და შეუძლებელი ხდება მისი საქმიანობის შეფასება კანონიერებისა და ეფექტურობის კუთხით.

4.4. ფინანსთა სამინისტროს საგამოძიებო სამსახური

ფინანსთა სამინისტროს საგამოძიებო სამსახური, მისი ფუნქციებიდან გამომდინარე, წარმოადგენს ერთ-ერთ ყველაზე ძლიერ და მნიშვნელოვან საგამოძიებო ორგანოს. შესაბამისად, სამსახურის სტრუქტურა საკმაოდ მოცულობითია და სხვა დეპარტამენტებთან ერთად, ის აერთიანებს ისეთ მნიშვნელოვან ორგანოებს, როგორიცაა საგამოძიებო, სპეციალურ გამოკვლევათა და ექსპერტიზის და ოპერატიულ-ტექნიკური უზრუნველყოფის დეპარტამენტი[172].

ფინანსთა სამინისტროს საგამოძიებო სამსახურის ზოგად კომპეტენციას განეკუთვნება ფინანსურ-ეკონომიკურ

166 - იგივე კანონის მე-8 მუხლის „ბ“ ქვეპუნქტი და მე-14 მუხლი.

167 - იქვე 22-ე და 23-ე მუხლები.

168- სისხლის სამართლის საქმეთა საგამოძიებო და ტერიტორიული საგამოძიებო ქვემდებარეობის განსაზღვრის თაობაზე იუსტიციის მინისტრის ბრძანების (N34 – 2013 წლის 7 ივლისი) მე-8 პუნქტი.

169 - საქართველოს სასჯელაღსრულების, პრობაციისა და იურიდიული დახმარების საკითხთა მინისტრის ბრძანება N152 (2009 წლის 16 აპრილი).

170 - სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს საგამოძიებო დეპარტამენტის დებულების მე-5 მუხლი.

171 - დებულების პირველი მუხლის მე-4 ნაწილი.

172 - საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს საგამოძიებო სამსახურის დებულების მე-3 მუხლის მე-2 ნაწილი.

სფეროში ჩადენილი სისხლისსამართლებრივი დანაშაულებისა[173] და სამართალდარღვევების გამოვლენა-აღკვეთა და მათი პრევენცია. ფინანსთა სამინისტროს საგამოძიებო სამსახურის შესახებ კანონი ცალსახად ადგენს, რომ ოპერატიულ-სამძებრო ღონისძიებები მიზნად უნდა ისახავდეს მხოლოდ დანაშაულის თავიდან აცილებას ან გახსნას[174], თუმცა რისკის მატარებელია კანონის ის ჩანაწერი, რომლის მიხედვითაც, სამსახური თავად ქმნის და იყენებს ოპერატიულ-ტექნიკურ საშუალებებს და უზრუნველყოფს მათ დაცვას. ასეთ პირობებში, ფაქტობრივად შეუძლებელია იმის დადგენა, რა ტიპის ტექნიკას იყენებს საგამოძიებო სამსახური და რა გზით შეიძლება ოპერატიულ-ტექნიკური საქმიანობის ეფექტური კონტროლი.

ორგანიზების თვალსაზრისით, სამსახურის მართვას, კოორდინაციასა და ხელმძღვანელობას ახორციელებს სამსახურის უფროსი, რომელსაც ფინანსთა მინისტრის წარდგინებით თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს პრემიერ-მინისტრი.

შინაგან საქმეთა სამინისტროს გენერალური ინსპექციის მსგავსად, ფინანსთა სამინისტროს საგამოძიებო სამსახურის შიდა ინსპექტირების სამსახურიც დისციპლინისა და კანონიერების კონტროლის პარალელურად, უფლებამოსილია მისთვის დაქვემდებარებულ საქმეებზე აწარმოოს სისხლისსამართლებრივი გამოძიება და ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობა[175], რაც ამ შემთხვევაშიც გაუმართლებელია, რადგან გამოძიების წარმოება და ოპერატიული ღონისძიებების ჩატარება სცდება ადმინისტრაციულ-დისციპლინური ორგანოს ბუნებას.

მნიშვნელოვან სტრუქტურებს წარმოადგენენ ოპერატიულ-ტექნიკური უზრუნველყოფის დეპარტამენტი და სპეციალური დანიშნულების რაზმი. პირველი მათგანი მთლიანად უზრუნველყოფს სამსახურს ოპერატიულ-ტექნიკური საშუალებებით და თავადაც ახორციელებს ამ საქმიანობას[176]. სპეციალური დანიშნულების რაზმის ძირითადი ფუნქცია კი საგამოძიებო სამსახურის მიერ, თავისი ფუნქციების განხორციელებისას დახმარების აღმოჩენაა. თუმცა, კონკრეტულად რაში გამოიხატება ასეთი დახმარება, არც კანონიდან და არც დებულებიდან არ იკითხება და საერთოდ ეჭვქვეშ დგება, რამდენად არის საჭირო, ფინანსთა სამინისტროს სისტემაში არსებობდეს სპეციალური დანიშნულების რაზმი.

სამსახურის გარე კონტროლი ხორციელდება სამსახურის უფროსის წლიური ანგარიშების წარდგენით ფინანსთა მინისტრისა და მთავრობის წინაშე. ანგარიშგების წარდგენის პერიოდულობას განსაზღვრავს ფინანსთა მინისტრი.

4.5. მთავარი პროკურატურის საგამოძიებო სამსახური

დღეს მოქმედ საგამოძიებო ორგანოებს შორის, შინაგან საქმეთა სამინისტროსთან ერთად, პროკურატურის საგამოძიებო სამსახური არის ყველაზე დიდი ინსტიტუციური წარსულის მქონე სამსახური. თუმცა, ამ ორგანოს როლი და კომპეტენცია არაერთხელ შეიცვალა და დღეს მის ძირითად კომპეტენციას წარმოადგენს უმაღლესი პოლიტიკური თუ სხვა თანამდებობის პირების[177], აგრეთვე სამართალდამცავთა მიერ ჩადენილი დანაშაულების გამოძიება. შეიძლება ითქვას, რომ ამ ორგანოს მიერ გამოსაძიებელ დანაშაულებს იმდენად სპეციფიკური, გამორჩეული სუბიექტები ჰყავს, რომ პროკურატურის მიერ საქმის გამოძიება გამონაკლისი, განსაკუთრებული შემთხვევები უნდა იყოს. თუმცა, პრაქტიკაში ასე არაა და რეალურად პროკურატურის საგამოძიებო სამსახური არის ერთ-ერთი აქტიური საგამოძიებო ორგანო[178].

---

173 - საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 182-ე, 189-ე, 1891-ე, 190-ე, 192-ე, 1921-ე, 193-ე, 195-ე - 201-ე, 205-ე - 214-ე, 216-ე - 221-ე მუხლებით გათვალისწინებული დანაშაულები.

174 - კანონის მე-10 მუხლი.

175 - საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს საგამოძიებო სამსახურის დებულების მე-42 მუხლი.

176 - დებულების მე-7 მუხლი.

177 - საქართველოს პრეზიდენტი, საქართველოს პარლამენტის წევრი, საქართველოს მთავრობის წევრი, საქართველოს მოსამართლე, სახალხო დამცველი, გენერალური აუდიტორი, ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრი, საქართველოს საგანგებო და სრულუფლებიანი ელჩი და დესპანი, პროკურატურის მუშაკი, პოლიციელი, თანამდებობაზე მყოფი უმაღლესი სამხედრო ან უმაღლესი სპეციალური წოდების მქონე ოფიცერი ან მასთან გათანაბრებული პირი.

178 -საქართველოს ევროპული არჩევანი. საქართველოს პროკურატურის რეფორმის კონცეფცია - სამართლიანი და ეფექტური პროკურატურა. გვ. 54.

სამსახურის სტრუქტურა მარტივია და ის სამი სამმართველოსგან შედგება: საპროკურორო ზედამხედველობის სამმართველო; უკანონო შემოსავლის ლეგალიზაციაზე სისხლისსამართლებრივი დევნის სამმართველო და საქმისწარმოების, კვლევებისა და კონტროლის განყოფილება. გაუმართლებელია საგამოძიებო სამსახურში საპროკურორო ზედამხედველობის სამმართველოს მოქცევა, რადგან, ფაქტობრივად, გამოძიება და საპროკურორო საქმიანობაც ერთი ქოლგის ქვეშ იყრის თავს, სადაც ორივე აღნიშნული ფუნქციის განმახორციელებელი პირები იმყოფებიან ერთ თანამდებობის პირთან - საგამოძიებო ნაწილის უფროსთან სუბორდინაციაში. ასეთ პირობებში კი, დიდია ალბათობა, რომ ამ ორი სამსახურის მუშაკებს შორის ჩამოყალიბდეს ლოიალურობისა და კოლეგიალობის ძლიერი განცდა, რაც არსებითად უშლის ხელს ეფექტური საპროკურორო ზედამხედველობის განხორციელებას.

თავი 5. დასკვნები და რეკომენდაციები

შეჯამების სახით შეიძლება ითქვას, რომ გამოძიების დღეს არსებული სისტემა რამდენიმე კუთხით საჭიროებს დახვეწას. მნიშვნელოვან პრობლემას წარმოადგენს გამოძიების დაწყების ზუსტი პერიოდის განსაზღვრა, მიუხედავად იმისა, რომ ამ საკითხზე საპროცესო კოდექსი მკაფიო რეგულირებას აწესებს. ხშირ შემთხვევაში, სამართლიანი მართლმსაჯულების განხორციელებაზე უარყოფითი ზეგავლენა შეიძლება იქონიოს გამოძიების საერთო ვადისა და პირის სისხლისსამართლებრივ პასუხისგებაში მიცემის ვადის არასაკმარისმა სიცხადემ.

გაუმართავი საკანონმდებლო ჩარჩოს პარალელურად, მნიშვნელოვნად ხარვეზიანია საგამოძიებო ორგანოების არსებული მოწყობა, მათი ხელმძღვანელობის პრინციპები და ამ ორგანოებს შორის საგამოძიებო ქვემდებარეობის განაწილების წესები. ყოველივე აღნიშნულის ფონზე, კრიტიკულად უნდა მოხდეს არსებული საკანონმდებლო ჩარჩოს გააზრება და ხელახლა განისაზღვროს რიგი საკითხები, კერძოდ:

➢ უფრო მკაფიოდ უნდა განისაზღვროს გამოძიების დაწყების პერიოდი, ხოლო საგამოძიებო ორგანოებზე განხორციელდეს ეფექტური კონტროლი, რამდენად ოპერატიულად განახორციელებს მათ შესაბამისი ინფორმაციის საფუძველზე გამოძიების დაწყება;

➢ სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსთან შესაბამისობაში უნდა მოვიდეს სხვა კანონებიც, კერძოდ, უნდა გაუქმდეს ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობის შესახებ კანონის ჩანაწერი, რომელიც შესაბამის ორგანოებს აძლევს უფლებამოსილებას, განახორციელონ ოპერატიულ-სამძებრო ღონისძიებები შესაძლო დანაშაულზე ისე, რომ საქმეზე არ იყოს დაწყებული გამოძიება; აგრეთვე, უნდა გადაიხედოს პოლიციის შესახებ კანონის ნორმები, რათა სამართალდამცავებს არ ჰქონდეთ გამოძიების ალტერნატიული მექანიზმებით, მოკვლევის მსგავსი პროცედურების წარმოების შესაძლებლობა;

➢ გამოძიების ობიექტურობისა და მიუკერძოებლობის უზრუნველსაყოფად გადაიხედოს გამომძიებლის სტატუსი და გამოძიებაზე საპროცესო ზედამხედველობის ფარგლები;

➢ მკაფიოდ განისაზღვროს, ერთი მხრივ, პროკურორის და მეორე მხრივ, საგამოძიებო ორგანოს მიმართ გამომძიებლის დაქვემდებარების საკითხები, რათა გამოირიცხოს კონფლიქტი საპროცესო ზედამხედველობის განმახორციელებელ პროკურორსა და იმ საგამოძიებო ორგანოს ხელმძღვანელს შორის, რომლის წარმოებაშიცაა საქმე;

➢ კანონით განისაზღვროს საგამოძიებო ქვემდებარეობის წესები. საქმის ერთი საგამოძიებო ორგანოდან ამოღება და სხვა ორგანოსთვის გამოსაძიებლად გადაცემა შესაძლებელი უნდა იყოს მხოლოდ მთავარი პროკურორის მიერ, ასეთი გადაწყვეტილების შესაბამისი დასაბუთების ვალდებულებით, ისე რომ არ დაირღვეს ქვემდებარეობის ძირითადი არსი და არ შეიქმნას ინტერესთა კონფლიქტის საფუძველი;

➢ მკაფიოდ და ნათლად განისაზღვროს კონკრეტული საგამოძიებო ორგანოების ხელმძღვანელთა თანამდებობაზე დანიშვნისა და თანამდებობიდან გათავისუფლების წესები. აღნიშნულ პირებს მიენიჭოთ მეტი დამოუკიდებლობა და სამართლებრივი გარანტიები, რათა არ იყვნენ დამოკიდებულნი პოლიტიკურ კონიუნქტურასა თუ მინისტრთა კაბინეტში მომხდარ ცვლილებებზე;

ნაწილი 6. სამართალდამცავი ორგანოების პასუხისმგებლობის სისტემა

თავი 1. დისციპლინური პასუხისმგებლობა

2005 წელს დამტკიცებულ ანტიკორუფციულ სტრატეგიაში სახელმწიფო ორგანოების ეფექტურობისა და გამჭვირვალობის უზრუნველყოფისთვის, ერთ-ერთ მნიშვნელოვან პრევენციულ ღონისძიებად დასახული იყო გენერალური ინსპექციების ახლებურად ჩამოყალიბება[179], სადაც გარანტირებული იქნებოდა ინსპექტირების სამსახურების არსებითი დამოუკიდებლობა, როგორც პოლიტიკური, ისე ფუნქციური და მატერიალური თვალსაზრისით. სტრატეგიის მიხედვით, გენერალურ ინსპექციებს უნდა შეესწავლათ საჯარო სამსახურების, მათ შორის, მაღალი რანგის სტრუქტურების საქმიანობა და მათ მიერ ჩადენილ დარღვევებზე ეწარმოებინათ შესაბამისი რეაგირების ღონისძიებები. სტრატეგია ითვალისწინებდა საერთო კანონის შექმნას, რომელიც ერთიან სისტემაში მოაქცევდა ამ სამსახურებს და დააწესებდა საერთო სტანდარტებს მათ საქმიანობაზე.

ათი წლის წინ არსებული გამოწვევების დიდი ნაწილი დღესაც აქტუალურია და ამ დრომდე ვერ მოხერხდა ეფექტური, ინსტიტუციურად დამოუკიდებელი და შესაბამისი ნდობით აღჭურვილი შიდა ინსპექტირების სამსახურების ჩამოყალიბება. მოქმედი გენერალური ინსპექციები დიდწილად კვლავაც ძველი ფორმით ფუნქციონირებენ; არ არსებობს მათი საქმიანობის მომწესრიგებელი საერთო წესები და არ მომხდარა არსებითი გარდაქმნა მათი შექმნისა და ფუნქციონირების მოდელში, რაც აამაღლებდა საზოგადოების ნდობას სისტემის მიმართ.

მოცემულ თავში განხილულია შინაგან საქმეთა სამინისტროს, პროკურატურისა და სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს გენერალური ინსპექციების შექმნის, მოწყობისა და ფუნქციონირების წესები.
ზოგადი შეფასების სახით შეიძლება ითქვას, რომ ჩამოთვლილი ორგანოების გენერალური ინსპექციები საკმარისად დისტანცირებული არ არის მართვის ცენტრალური რგოლიდან, უწყების პოლიტიკური ხელმძღვანელობისგან. მინისტრები (პროკურატურის შემთხვევაში - მთავარი პროკურორი) ინარჩუნებენ მნიშვნელოვან ბერკეტებს შიდა ინსპექტირების მექანიზმების საქმიანობაზე. ინსტიტუციური თვალსაზრისით, სამსახურებს არ გააჩნიათ არსებითი დამოუკიდებლობის გარანტიები, რაც უზრუნველყოფდა საქმის ობიექტურად და მიუკერძოებლად განხილვას და შესაბამისი გადაწყვეტილებების მიღებას. შიდა ინსპექტირების სამსახურების ჩამოყალიბებაში წამყვანი როლი ეკისრებათ მინისტრებს. სწორედ მინისტრები განსაზღვრავენ ამ ორგანოების საკადრო პოლიტიკასა და ბიუჯეტს. შესაბამისად, არსებობს საფრთხე, რომ ამ გზით მმართველობის პოლიტიკურმა რგოლმა შეინარჩუნოს არასათანადო გავლენები გენერალური ინსპექციის საქმიანობაზე.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ სამართალდამცავ სისტემებში ზოგადად მოწესრიგებას საჭიროებს არამარტო დისციპლინირების მექანიზმი, არამედ, შესაქმნელია შეფასების, წახალისებისა და დაწინაურების ობიექტური და ეფექტური სისტემა. დღეს მოქმედი რეგულაციები მხოლოდ პირის მიმართ სახდელის დაკისრების საფუძვლებს ითვალისწინებს, მაშინ როცა მოვალეობების სანიმუშოდ შესრულებისთვის, ან ცალკეული წარმატებული ქმედებებისთვის კანონი თუ სხვა ნორმატიული აქტები არ ითვალისწინებენ დაწინაურებისა და წახალისების მკაფიო პროცედურებს.

1.1. გენერალური ინსპექციების დამოუკიდებლობა

2009 წელს, ადამიანის უფლებათა კომისარმა შეიმუშავა მოსაზრება პოლიციის მიმართ საჩივრების განმხილველ დამოუკიდებელ და ეფექტურ მექანიზმზე[180]. თუმცა, აღნიშნული მოსაზრება ვრცელდება არა

---

179 - საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიის (2005 წ.) 2.5. ქვეპუნქტი.

180 - Opinion of the Commissioner for Human Rights Concerning Independent and Effective Determination of Complaints Against the Police; 12 March 2009, CommDH(2009)4; იხ.

მარტო ტრადიციულ საპოლიციო სამსახურებზე, არამედ იმ უფლებამოსილ ორგანოებზე, რომლებიც იცავენ მშვიდობას; აღასრულებენ კანონს; ასრულებენ დანაშაულის პრევენციასა და გამოძიებას; იცავენ ადამიანის უფლებებს. კომისარი აღნიშნავს, რომ დამოუკიდებელი და ეფექტური პოლიციისადმი საჩივრების განმხილველი სისტემა მნიშვნელოვანია ოპერაციული, დემოკრატიული და ანგარიშვალდებული პოლიციის სამსახურის არსებობისათვის[181].

ინსპექტირების ორგანოების თანამედროვე განვითარებაში ორი ტენდენციაა გამოკვეთილი: 1) იზრდება ამ მექანიზმთა დამოუკიდებლობის გარანტიები და მათი კომპეტენცია[182] ; 2) ისინი მხოლოდ საჩივრების განმხილველი, ზედამხედველობის განმახორციელებელი ორგანოდან გადაცდომების დამოუკიდებელი გამოძიების ჩატარების მანდატის მქონე ორგანოებად ტრანსფორმირდნენ[183] . სპეციალურმა რეპორტიორმა ადამიანის უფლებათა საბჭოსადმი წარდგენილ ანგარიშში აღნიშნა, რომ პოლიციის მიმართ საჩივრების განმხილველი მექანიზმი სტრუქტურულად და იერარქიულად პოლიციისაგან დამოუკიდებელი უნდა იყოს[184] . მაგალითად, 2000 წლის 6 ნოემბრამდე, ჩრდილოეთ ირლანდიაში, პოლიციელთა მიმართ შესულ საჩივრებს თვით პოლიცია იხილავდა. 2000 წლიდან კი, შეიქმნა პოლიციის ომბუდსმენის სამსახური, რომელიც ჩრდილოეთ ირლანდიის ასამბლეის წინაშეა ანგარიშვალდებული იუსტიციის მინისტრის მეშვეობით[185] . თვით პოლიციის ომბუდსმენის სამსახური არის განცალკევებული ორგანო, რომლის ადმინისტრირებასაც იუსტიციის სამინისტრო ახორციელებს. ასევე, დიდ ბრიტანეთში ფუნქციონირებს IPCC (პოლიციის მიმართ საჩივრების განმხილველი დამოუკიდებელი კომისია), რომელიც შედგება თავმჯდომარისა და 12 კომისრისაგან[186] . ბელგიაში კი, ფუნქციონირებს კომიტეტი “პ” (committee P), რომელიც განიხილავს პოლიციის მიმართ შემოსულ საჩივრებს. კომიტეტი პარლამენტის ქვედა პალატის წინაშეა პასუხისმგებელი. სწორედ ისინი ნიშნავენ და ათავისუფლებენ კომიტეტის წევრებს. კომიტეტი მოიცავს საგამოძიებო დეპარტამენტს, რომელიც იკვლევს საჩივრებს[187] .

საქართველოში გენერალური ინსპექციები არ არის შესაბამისი ორგანოების მართვის ცენტრალური რგოლიდან ინსტიტუციურად დაცილებული და ეს სამსახურები არსებობენ რიგითი დეპარტამენტების თუ სტრუქტურული ქვედანაყოფების სახით. ამდენად, შიდა ინსპექტირების სამსახურებსა და სისტემის პოლიტიკურ ხელმძღვანელობას შორის მჭიდრო ინსტიტუციური კავშირია, რაც ქმნის გენერალური ინსპექციების მუშაობაზე არასათანადო პოლიტიკური გავლენების საფრთხეს.

გენერალური ინსპექციები არ არის შესაბამისი ორგანოების მართვის ცენტრალური რგოლიდან ინსტიტუციურად დაცილებული და ეს სამსახურები არსებობენ რიგითი დეპარტამენტების თუ სტრუქტურული ქვედანაყოფების სახით. ამდენად შიდა ინსპექტირების სამსახურებსა და სისტემის პოლიტიკურ ხელმძღვანელობას შორის მჭიდრო ინსტიტუციური კავშირია, რაც ქმნის გენერალური ინსპექციების მუშაობაზე არასათანადო პოლიტიკური გავლენების საფრთხეს.

მინისტრები (პროკურატურის შემთხვევაში - მთავარი პროკურორი) განსაზღვრავენ სამსახურების ზოგად საქმიანობასა და საკადრო პოლიტიკას. შინაგან საქმეთა და სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროების გენერალური ინსპექციების ფორმირებისა და მოწყობის წესები ფაქტობრივად იდენტურია. ორივე შემთხვევაში, გენერალური ინსპექციის ხელმძღვანელს თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს

181 - Opinion of the Commissioner for Human Rights concerning Independent and Effective Determination of Complaints against the Police; 12 March 2009, CommDH(2009)4; 5.

182 - Police Governance: European Union Best Practices, DCAF http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/14session/A.HRC.14.24.Add8.pdf გვ. 29, განახლებულია 05.03.2015.

183 - იქვე, გვ 30.

184 - იხ. http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/14session/A.HRC.14.24.Add8.pdf გვ. 29. განახლებულია 25.05.2015.

185 - იხ. http://www.policeombudsman.org/About-Us/History-of-the-Office#sthash.uGExPZyo.dpuf განახლებულია 25.05.2015.

186 - იხ. http://publicappointments.cabinetoffice.gov.uk/wp-content/uploads/2015/01/150112-IPCC-Candidate-Pack-Final.pdf გვ.6; განახლებულია 05.03.2015.

187 - იხ. http://www.comitep.be/EN/index.asp?ID=Faq. განახლებულია 05.03.2015.

მინისტრი, რომელიც ასევე უფლებამოსილია სამსახურის სხვა თანამშრომელთა დანიშვნაზე. კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს შერჩევისა და დანიშვნის პროცესის დეტალურ მოწესრიგებას ან/და ამ პროცესში მინისტრის გარდა, სხვა პირთა მონაწილეობას. ამდენად, შიდა ინსპექტირების მექანიზმების დაკომპლექტების ბერკეტი მთლიანად უწყების პოლიტიკური ხელმძღვანელების ხელშია მოქცეული.

გენერალური ინსპექციები სამინისტროების სხვა სტრუქტურული ქვედანაყოფებისგან არ განსხვავდებიან მათთვის მინიჭებული დამოუკიდებლობის თუ ავტონომიის ხარისხით. მართალია, გენერალური ინსპექციების დებულებებში გათვალისწინებულია ჩანაწერები მათი დამოუკიდებლობისა და საქმიანობაში ჩაურევლობის თაობაზე, თუმცა აღნიშნული არ გამორიცხავს ამ ორგანოების საქმიანობაზე მინისტრის სამსახურებრივი ზედამხედველობის გავრცელებას ან/და ორგანოების მუშაობაზე სხვაგვარი გავლენების მოხდენას. ზედამხედველობის ფარგლებში, მინისტრს შეუძლია შეცვალოს ან ძალადაკარგულად ცნოს გენერალური ინსპექციის ხელმძღვანელის მიერ მიღებული გადაწყვეტილება[188]. ცხადია, აღნიშნული არ ეხება უშუალოდ დისციპლინირების საკითხზე მომზადებულ დასკვნებს სახდელის დაკისრებისა თუ პასუხისმგებლობისგან გათავისუფლების თაობაზე, თუმცა მინისტრს შეუძლია მოახდინოს ინტერვენცია უშუალოდ დისციპლინური საქმის შესწავლაზე, ჩაერიოს ინსპექციის თანამშრომლებზე როლების გადანაწილების საკითხებში, მათ მიერ კონკრეტული ქმედებების განხორციელებაში და სხვ. გარდა ამისა, როგორც აღინიშნა, ორგანოების მუშაობაზე გავლენის ყველაზე მნიშვნელოვანი ბერკეტი ამ ორგანოების დაკომპლექტებისა და თანამშრომელთა გათავისუფლებაზე გადაწყვეტილების მიღების ერთპიროვნული უფლებამოსილებაა.

პროკურატურის შემთხვევაში, გენერალური ინსპექციის ხელმძღვანელსა თუ სხვა თანამშრომლებს თანამდებობაზე მინისტრის ნაცვლად, მთავარი პროკურორი ნიშნავს[189]. ასევე, მთავარი პროკურორი ახორციელებს სამსახურებრივ ზედამხედველობას[190], რომლის ფარგლებშიც ის, ერთი მხრივ, გამოსცემს შესასრულებლად სავალდებულო ინდივიდუალურ სამართლებრივ აქტებს, მეორე მხრივ კი, ცვლის ან აუქმებს ქვემდგომების მიერ გამოცემულ კანონსაწინააღმდეგო/დაუსაბუთებელ აქტებს.

გენერალური ინსპექციების დამოუკიდებლობის ხარისხის გააზრებისთვის მნიშვნელოვანია მათ მიერ მიღებული გადაწყვეტილების ბუნების ანალიზიც. გარდა იმისა, რომ სამსახურების საქმიანობის ზოგად პროცესზე ზეგავლენის შესაძლებლობა შესაბამისი მინისტრებისა და მთავარი პროკურორის მხრიდან ისედაც მაღალია, არასაკმარისია ინსპექტირების ორგანოების ფუნქციური დამოუკიდებლობაც. გენერალური ინსპექციების მიერ მომზადებული დასკვნები სარეკომენდაციო ხასიათისაა და მინისტრისთვის (მთავარი პროკურორისთვის) წარდგენილ წინადადებებს სავალდებულო ხასიათი არ გააჩნია. შესაბამისად, მინისტრი თუ მთავარი პროკურორი ერთპიროვნულად იღებს გადაწყვეტილებას დასკვნის შედეგების გაზიარების შესახებ, ისევე როგორც კონკრეტული სახდელის გამოყენება-არგამოყენების შესახებ. უწყების ხელმძღვანელს არ აქვს ვალდებულება დაასაბუთოს თავისი გადაწყვეტილება მაშინ, როცა გენერალური ინსპექციის მიერ წარდგენილ წინადადებას არ იზიარებს. ამგვარი მექანიზმი, ერთი მხრივ, ამცირებს გენერალური ინსპექციის ფუნქციურ დამოუკიდებლობას და ამასთანავე, ზრდის პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღების საფრთხეს. დასაბუთების ვალდებულების არარსებობა კი სრულიად გაუმჭვირვალეს და არაგანჭვრეტადს ხდის დისციპლინირების პროცესს და ასუსტებს მოქალაქეების ნდობას.

გენერალური ინსპექციების მიერ მომზადებული დასკვნები სარეკომენდაციო ხასიათისაა და მინისტრისთვის (მთავარი პროკურორისთვის) წარდგენილ წინადადებებს სავალდებულო ხასიათი არ გააჩნია.

გენერალურ ინსპექციებს განხილულ ინსტიტუციებში არ აქვთ დამოუკიდებელი ბიუჯეტი და მათი დაფინანსება საერთო ბიუჯეტის ნაწილია, რომელსაც სამინისტროების შემთხვევაში მინისტრი, პროკურატურის შემთხვევაში

188 - საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, ფორმირებისა და საქმიანობის წესის შესახებ საქართველოს კანონის 32-ე და 33-ე მუხლები.

189 - საქართველოს მთავარი პროკურატურის გენერალური ინსპექციის დებულების მე-6 და მე-9 მუხლები.

190 - იგივე დებულების პირველი მუხლის მე-5 ნაწილი.

კი მთავარი პროკურორი განსაზღვრავს.

1.2. გენერალური ინსპექციების ანგარიშვალდებულება

სამივე უწყების გენერალური ინსპექციების ვალდებულება, წარადგინოს საქმიანობის შესახებ მოხსენება, შემოიფარგლება მხოლოდ იმ სტრუქტურით, რომელშიც ეს სამსახურებია განთავსებული. მთავარი პროკურატურისა და სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს გენერალური ინსპექციები წელიწადში ორჯერ, ხოლო შინაგან საქმეთა სამინისტროს ინსპექცია წელიწადში ერთხელ წარადგენს ანგარიშს, შესაბამისად მთავარ პროკურორთან, სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის და შინაგან საქმეთა მინისტრთან. ანგარიშის წარდგენაზე პასუხისმგებელია გენერალური ინსპექციის ხელმძღვანელი. ანგარიშში განზოგადებული უნდა იყოს სამსახურების საქმიანობა საანგარიშო პერიოდში, სტატისტიკური მონაცემები სისტემაში არსებულ მნიშვნელოვან ხარვეზებზე, გამოვლენილ სამართალდარღვევებზე და იმ თანხაზე, რა ოდენობის ზიანიც მიადგა სახელმწიფოს აღნიშნული ქმედებით. ანგარიშებში ასახული უნდა იყოს სამართალდამცავი ორგანოებისთვის შესაძლო დანაშაულზე შემდგომი რეაგირების მიზნით გადაცემულ საქმეთა რაოდენობაც.

რაც შეეხება საზოგადოების წინაშე ანგარიშვალდებულებასა და ღიაობას, როგორც უწყების რიგითი დეპარტამენტის ფორმით მოქმედ ორგანოს, გენერალური ინსპექციების ანგარიშვალდებულების სპეციალური მექანიზმები არ არსებობს. გენერალური ინსპექციების საქმიანობა არ ხასიათდება მაღალი გამჭვირვალობით, რამდენადაც არ ხდება მათ მიერ მომზადებული პერიოდული ანგარიშების გასაჯაროება, ისევე როგორც კონკრეტულ საქმეზე მიღებული გადაწყვეტილებების სავალდებულო წესით გამოქვეყნება. მსგავს დახურულობას შესაძლოა განაპირობებდეს ის გარემოებაც, რომ გენერალური ინსპექციები არ მოქმედებს როგორც სამინისტროებიდან დისტანცირებული დამოუკიდებელი ორგანო, რომელსაც ანგარიშვალდებულებისა და ღიაობის ინდივიდუალური მოთხოვნები გააჩნია. როგორც სამინისტროს ერთ-ერთი დეპარტამენტი ის ანგარიშვალდებულია სამინისტროს ხელმძღვანელის წინაშე.

აღსანიშნავია ისიც, რომ არასაკმარისია წვდომა თავად ორგანოების საქმიანობის მეთოდებსა და წესებზე. 2015 წლის მარტამდე კონფიდენციალური იყო შინაგან საქმეთა სამინისტროს გენერალური ინსპექციის დებულება, რომელიც ორგანოს საქმიანობის პროცედურულ საკითხებს არეგულირებს.

1.3. დისციპლინური პასუხისმგებლობის საფუძვლები

საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი დისციპლინური გადაცდომის სამ ზოგად სახეს ადგენს: ა) სამსახურებრივ მოვალეობათა ბრალეული შეუსრულებლობა ან არაჯეროვანი შესრულება; ბ) დაწესებულებისათვის ქონებრივი ზიანის მიყენება ან ასეთი ზიანის წარმოშობის საშიშროების ბრალეული შექმნა; გ) ზოგადზნეობრივი ნორმების წინააღმდეგ ან მოხელისა და დაწესებულების დისკრედიტაციისაკენ მიმართული უღირსი საქციელი[191]. ცხადია, სამართალდამცავ ორგანოებს სხვა საჯარო დაწესებულებებისგან განსხვავებული სპეციფიკა აქვთ, მაგრამ სამივე განსახილველი ორგანოს შიდა მარეგულირებელი აქტებით, უმეტესად, გათვალისწინებულია დისციპლინური გადაცდომების ზემოაღნიშნული სახეები.

პროკურატურის სისტემაში დისციპლინური პასუხისმგებლობის საფუძვლები, ძირითადად, განსაზღვრულია პროკურატურის მუშაკთა ეთიკის კოდექსით და პროკურატურის შინაგანაწესით. აღნიშნული დოკუმენტებით გაწერილია პროკურატურის მუშაკთა საქმიანობის პრინციპები, კოლეგებთან, მედიასთან, გარეშე პირებთან და სისხლის სამართლის პროცესის მონაწილეებთან ურთიერთობის წესები, აგრეთვე, სამსახურებრივი უფლებამოსილებების გამოყენების პირობები და სხვ.

ეთიკის კოდექსიც და შინაგანაწესიც გამოცემულია მთავარი პროკურორის ბრძანების ფორმით. მათი შინაარსის განსაზღვრაში არ მონაწილეობენ რიგითი პროკურორები. ამ მხრივ, პროკურატურა ერთგვარ გამონაკლისს წარმოადგენს სისხლის სამართლის პროცესის სხვა ძირითად მონაწილე სუბიექტებს შორის. ადვოკატთა და

191 - საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონის 78-ე მუხლი.

მოსამართლეთა დისციპლინური წესები ძირითადად განსაზღვრულია თვითმმართველი ორგანოების (საერთო კრება/კონფერენცია) მიერ.

ეთიკის კოდექსიც და შინაგანაწესიც გამოცემულია მთავარი პროკურორის ბრძანების ფორმით. მათი შინაარსის განსაზღვრაში არ მონაწილეობენ რიგითი პროკურორები. ამ მხრივ, პროკურატურა ერთგვარ გამონაკლისს წარმოადგენს სისხლის სამართლის პროცესის სხვა ძირითად მონაწილე სუბიექტებს შორის.

პროკურორთა ეთიკის ნორმებიდან საინტერესოა პროკურორის ვალდებულება, პატივი სცეს პირის უდანაშაულობის პრეზუმფციას[192]. იმის გათვალისწინებით, რომ განსაზღვრული არ არის რას გულისხმობს პროკურორის, როგორც სახელმწიფო ბრალდების მხარდამჭერის მხრიდან უდანაშაულობის პრეზუმფციის დარღვევა, ან რომელი რანგის პროკურორზე ვრცელდება აღნიშნული შეზღუდვა (უშუალოდ საქმის პროკურორზე, ზემდგომ პროკურორზე, პროკურატურის ხელმძღვანელ პირებზე) ბუნდოვანია რა ფარგლებში და რა ინტენსივობითაა პროკურორი ვალდებული, დაიცვას უდანაშაულობის პრეზუმფცია, შეუძლია თუ არა მას მედიის წინაშე თუ სხვა საჯარო სივრცეში განცხადებების გაკეთება პირის დამნაშავეობასთან დაკავშირებით და არსებობს თუ არა გამონაკლისები აღნიშნული პრინციპიდან.

არც ერთ მითითებულ აქტში ყურადღება არ არის გამახვილებული პროკურორსა და მის ზემდგომს შორის ურთიერთობის ფორმებზე. კერძოდ, რა ინტენსივობის ჩარევის უფლება აქვს ზემდგომ პროკურორს, როგორი სავალდებულო ხასიათი აქვს მის მითითებას, რა ფორმით უნდა იყოს მითითება მიცემული და სხვა. ეთიკის კოდექსი მხოლოდ ზოგადად ადგენს, რომ დაუშვებელია პროკურორის საქმიანობაში გარეშე ჩარევა, უშუალოდ პროკურორს კი შეუძლია კოლეგას გაუზიაროს გამოცდილება, თუკი მისი კვალიფიკაცია ამას საჭიროებს[193].

სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს მუშაკთა დისციპლინური პასუხისმგებლობის საფუძვლები გაწერილია სამინისტროს პატიმრობისა და თავისუფლების აღკვეთის აღსრულების სისტემის ორგანოს მოსამსახურეთა ეთიკის კოდექსით. ამ შემთხვევაშიც, სრულადაა გათვალისწინებული საჯარო სამსახურის შესახებ კანონით გათვალისწინებული ზოგადი დარღვევის ფორმები და ამავდროულად, მოწესრიგებულია უშუალოდ ამ ორგანოს სპეციფიკისთვის დამახასიათებელი საკითხები, მაგალითად ბრალდებულთან/ მსჯავრდებულთან მოპყრობის ეთიკა, ბრძანების შესრულებასთან დაკავშირებული პირადი პასუხისმგებლობა და ა.შ. დადებითია ის ფაქტი, რომ ეთიკის კოდექსით პირდაპირ არის მოწესრიგებული მუშაკის ვალდებულება, ამხილოს ნებისმიერი კორუფციული ფაქტი სისტემაში და ამისათვის შესაბამისი წესებიცაა განსაზღვრული[194].

შინაგან საქმეთა სამინისტროში მომუშავე სპეციალური წოდების მქონე პირთა ეთიკურ და დისციპლინურ სტანდარტებს პოლიციის ეთიკის კოდექსი და შინაგან საქმეთა სამინისტროს დისციპლინური წესდება ადგენს. განსაკუთრებით საინტერესოა ეთიკის კოდექსის პრეამბულა, სადაც სხვა საკითხებთან ერთად, ხაზგასმით და ცალსახადაა წარმოჩენილი პოლიციელთა საქმიანობისადმი საზოგადოების დამოკიდებულების მნიშვნელობა. პრეამბულაში პირდაპირაა მითითებული, რომ სამინისტროს ეფექტურობა პირდაპირპროპორციულია მოსახლეობასთან ურთიერთთანამშრომლობის ხარისხთან და ნდობის მანდატთან, რომლითაც სამართალდამცავები სარგებლობენ. ამავდროულად, კოდექსი სპეციალურად აწესრიგებს ისეთ საკითხებს, როგორიცაა ძალისა და ცეცხლსასროლი იარაღის გამოყენება, გამოძიება და ამ პროცესში პირის უდანაშაულობის პრეზუმფცია, დაკავებულთან ურთიერთობის წესები და სხვა.

უნდა აღინიშნოს, რომ ეთიკის კოდექსის და დისციპლინური წესდების თანახმად, თანამშრომელს არ დაეკისრება პასუხისმგებლობა მინისტრის უკანონო ბრძანების შესრულებაზე უარის თქმისთვის. თუმცა, ყველა სხვა შემთხვევაში, იგი ვალდებულია დაემორჩილოს ბრძანებას. იმის გამო, რომ გადაცდომის საფუძველი

192 - საქართველოს პროკურატურის მუშაკთა ეთიკის კოდექსის მე-9 მუხლის მე-2 ქვეპუნქტი.

193 - პროკურატურის მუშაკთა ეთიკის კოდექსის მე-12 მუხლი.

194 - საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს პატიმრობისა და თავისუფლების აღკვეთის აღსრულების სისტემის ორგანოების მოსამსახურეთა ეთიკის კოდექსის მე-5 მუხლი.

ერთიანი და კოდიფიცირებული არ არის, ეს ერთგვარად ბუნდოვანს ხდის დისციპლინირების საფუძვლებს. შს მინისტრის ბრძანებებზე მითითება არასაკმარისია, ვინაიდან ბრძანება, თავის მხრივ, შესაძლოა ადგენდეს ქცევის განსხვავებული წესების სავალდებულოობას და მისი გაცნობა ყველა თანამშრომლისთვის არ იყოს უზრუნველყოფილი[195].

1.4. დისციპლინური წარმოების პროცედურები

სამივე უწყებაში დისციპლინური წარმოება ხორციელდება სამსახურებრივი შემოწმების გზით, რომლის დაწყების საფუძველიც შეიძლება იყოს ცნობა მოსამსახურის მიერ გადაცდომის ჩადენის თაობაზე, აღნიშნულზე მოქალაქეთა წერილობითი თუ ზეპირი საჩივარი/განცხადება, სასამართლოს განჩინება, დაწესებულების ცხელი ხაზით მიღებული ინფორმაცია და სხვა. სასჯელაღსრულების სამინისტროსა და პროკურატურის სისტემაში სამსახურებრივი შემოწმების მსგავსი ვადებია განსაზღვრული - შემოწმების ზოგად პერიოდად 1 თვეა დადგენილი, რომელიც შესაძლოა 3 თვემდე გაგრძელდეს. თუმცა, ვადის გახანგრძლივების პირობები და საფუძვლები არც ერთ შემთხვევაში არაა განსაზღვრული. შინაგან საქმეთა სამინისტროს შიდა მარეგულირებელი აქტები კი საერთოდ არაფერს ამბობენ შემოწმების ხანგრძლივობაზე. აღსანიშნავია, რომ შიდა დისციპლინირების პროცესში მოქალაქე/დაზარალებული მხოლოდ ინფორმატორის როლს ასრულებს. ის შემდგომში არ გამოდის როგორც პროცესის მონაწილე. მისი ინტერესის დაცვის/წარმომადგენლობის ფუნქციას ითავსებს შიდა ინსპექტირების მექანიზმი, რომელიც უფლებამოსილია დისციპლინურ პასუხისგებაში მისცეს სისტემის თანამშრომელი.

სამსახურებრივი შემოწმების თაობაზე გადაწყვეტილებას იღებს გენერალური ინსპექციის ხელძღვანელი და შემოწმების ფარგლებში ინსპექტირების სამსახურების მუშაკებს შეუძლიათ, გამოითხოვონ ინფორმაცია საჯარო დაწესებულებებიდან, შევიდნენ შესაბამის შენობა-ნაგებობებში, დაიბარონ და ახსნა-განმარტებითი ბარათი ჩამოართვან როგორც სისტემის სხვა თანამშრომლებს, ისე უშუალოდ დისციპლინური გადაცდომის შესაძლო ჩამდენ პირს. პოზიტიურად უნდა შეფასდეს სასჯელაღსრულების სამინისტროში გადაცდომის შესაძლო ჩამდენი პირისთვის მინიჭებული უფლება, უარი თქვას ინსპექტირების სამსახურისთვის ახსნა-განმარტების მიცემაზე[196]. ამის საპირისპიროდ, პროკურატურისა და შინაგან საქმეთა სამინისტროს თანამშრომლები ვალდებულნი არიან, ამომწურავად უპასუხონ ინსპექტირების სამსახურების მიერ წამოჭრილ შეკითხვებს და მიაწოდონ მათ შესაბამისი ინფორმაცია.

შემოწმებისას, ინსპექციის ნებისმიერი მოთხოვნა თანამშრომლის მიერ შესაძლებელია გასაჩივრდეს შესაბამისად, მთავარ პროკურორთან, შინაგან საქმეთა ან სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის მინისტრთან. ადამიანის უფლებათა კომისარი საჩივრების განმხილველ დამოუკიდებელ ორგანოს თაობაზე გაცემულ რეკომენდაციაში აღნიშნავს, რომ უნდა არსებობდეს დისციპლინური პროცესის შედეგად მიღებული სანქციის გასაჩივრების შესაძლებლობა[197], ხოლო პოლიციის ეთიკის ევროპული კოდექსით დადგენილი სტანდარტის მიხედვით, "დისციპლინური გადაწყვეტილებები დამოუკიდებელი ორგანოს ან სასამართლოს მიერ გადახედვას უნდა ექვემდებარებოდეს"[198]. ნათელია, რომ გასაჩივრების ქართული მოდელი ვერ იქნება ეფექტური, რადგან იმ პირობებში, როდესაც გენერალური ინსპექციის დაკომპლექტება და მის საქმიანობაზე საერთო ხელმძღვანელობის განხორციელება ზემოაღნიშნული თანამდებობის პირების კომპეტენციას მიეკუთვნება, ინსტიტუციურად გაუმართლებელია მინისტრი (მთავარი პროკურორი) ასრულებდეს მიუკერძოებელი არბიტრის ფუნქციას.

გენერალური ინსპექცია შემოწმების შედეგების მიხედვით ადგენს, არსებობს თუ არა საკმარისი საფუძვლები დისციპლინური სახდელის დაკისრებისთვის. აღნიშნული შესწავლის საფუძველზე კი, ამზადებს შესაბამის

195 - Counsil of Europe Committee of Ministers, Recommendation Rec(2001)10 of the Committee of Ministers to member states on the European Code of Police Ethics, მე-2 პუნქტი.

196 - სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს გენერალური ინსპექციის დებულების მე-9 მუხლის „ა" ქვეპუნქტი.

197 - Opinion of the Commissioner for Human Rights concerning Independent and Effective Determination of Complaints against the Police; 12 March 2009, CommDH(2009)4; 61

198 - Handbook on police accountability, oversight and integrity CRIMINAL JUSTICE HANDBOOK SERIES UNITED NATIONS New York, 2011, გვ 40

დასკვნას, რომელსაც წარუდგენს მინისტრს (პროკურატურის შემთხვევაში - მთავარ პროკურორს). დასკვნაში აღწერილი და შეფასებული უნდა იყოს საქმისთვის მნიშვნელოვანი ფაქტობრივი გარემოებები. საკითხზე საბოლოო გადაწყვეტილებას იღებს მინისტრი/მთავარი პროკურორი. რამდენადაც გენერალური ინსპექციის მიერ წარდგენილ დასკვნას სავალდებულო ხასიათი არ გააჩნია, მინისტრს/მთავარ პროკურორს აქვს უფლებამოსილება, საკუთარი ერთპიროვნული გადაწყვეტილებით გადაძლიოს დასკვნაში მოყვანილი ფაქტობრივი გარემოებები და შეფასებები. ასევე, არ დაეთანხმოს გენერალური ინსპექციის რეკომენდაციას კონკრეტული თანამშრომლის მიმართ დისციპლინური სახდელის გამოყენების შესახებ.

თუკი შემოწმების შედეგად დადგინდა, რომ სახეზეა სისხლისსამართლებრივი დანაშაულის ნიშნები, ინსპექტირების ორგანო ვალდებულია საქმე თანდართული მასალებით გადაუგზავნოს საგამოძიებო ორგანოს შესაბამისი განსჯადობით. ამ მხრივ, მნიშვნელოვან ხარვეზს წარმოადგენს სასჯელაღსრულების სამინისტროს გენერალური ინსპექციის დებულების ჩანაწერი, რომლის მიხედვითაც, შესაბამისი სამართალდამცავი ორგანოსთვის საქმის მასალების გადაგზავნისთვის აუცილებელია მინისტრის თანხმობა[199]. დანაშაულის თაობაზე მოპოვებული ინფორმაციის საგამოძიებო ორგანოსთვის მიწოდებას არ უნდა სჭირდებოდეს პოლიტიკური თანამდებობის პირთან შეთანხმება ან მისგან რაიმე ტიპის ნებართვის აღება.

წინააღმდეგობრივია შინაგან საქმეთა სამინისტროს დისციპლინური წესდების მე-4 მუხლი, რომელიც, ერთი მხრივ, ადგენს, რომ მოსამსახურის მიმართ დისციპლინური საკითხის დაყენება შეუძლია მის უშუალო უფროსს ან ზემდგომ თანამდებობის პირს. თუმცა, აღნიშნული მუხლი ასევე უშვებს შესაძლებლობას, ჩადენილი გადაცდომის შინაარსისა და სიმძიმის გათვალისწინებით, გადაცდომის ჩამდენი პირის უშუალო უფროსის მიმართაც დადგეს დისციპლინური პასუხისმგებლობის საკითხი. არც აღნიშნული წესდება და არც სხვა საჯარო სამართლებრივი აქტი არ აკონკრეტებს, რა ტიპის გადაცდომისთვის შეიძლება ზემდგომ პირს დაეკისროს პასუხისმგებლობა. შესაბამისად, პასუხისმგებლობის გაურკვეველი საშიშროება ნაკლებად მოსალოდნელს ხდის, თანამდებობის პირმა დააყენოს მის დაქვემდებარებაში მყოფის დისციპლინური პასუხისმგებლობის საკითხი, რასაც პოტენციურად შეიძლება მოჰყვეს დისციპლინური ზომების მიღება მის მიმართაც.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ სხვა სტრუქტურებისგან განსხვავებით, შინაგან საქმეთა სამინისტროს სისტემაში სახდელის დაკისრების საკითხს ექსკლუზიურად მხოლოდ მინისტრი არ წყვეტს და რიგ დარღვევებში შესაძლებელია სახდელის დაკისრების თაობაზე გადაწყვეტილება მიიღონ მინისტრის მოადგილეებმა, სამინისტროს სტრუქტურული ქვედანაყოფების და ტერიტორიული ორგანოების უფროსებმა, საჯარო სამართლის იურიდიული პირების და სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულებების ხელმძღვანელმა პირებმა. თუმცა ჩამოთვლილი თანამდებობის პირების უფლებამოსილება დისციპლინური სახდელის შეფარდების თაობაზე არ მოიცავს ნებისმიერი ტიპის გადაცდომაზე რეაგირებას და მათ მხოლოდ ნაკლებად მკაცრი სანქციის გამოყენება შეუძლიათ.

ზოგად სისტემურ ხარვეზად უნდა ჩაითვალოს, დისციპლინირების პროცესში, შესაბამის თანამშრომელთა არასაკმარისი სამართლებრივი ბერკეტებით აღჭურვა. სამსახურებრივი შემოწმებისა და მინისტრის/მთავარი პროკურორის მიერ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში არ არის სათანადოდ უზრუნველყოფილი შესაძლო გადაცდომის ჩამდენი პირის ჩართულობა და ადეკვატური სამართლებრივი გარანტიები საკუთარი პოზიციის დასაცავად.

გასათვალისწინებელია, რომ დისციპლინური დევნის მოქმედ მოდელში, შიდა ინსპექტირების ორგანო (გენერალური ინსპექცია) ერთდროულად წარმოადგენს როგორც დისციპლინური დევნის ორგანოს, რომელიც აგროვებს ყოველგვარ შესაძლო ინფორმაციას გადაცდომის ფაქტზე, ასევე, რეკომენდაციის გამცემი ორგანო, რომელიც შესწავლის შედეგად, თავადვე ადგენს საბოლოო დასკვნას კონკრეტული მუშაკის მიმართ. ასეთ მოდელში არ არსებობს გადაწყვეტილების მიმღები ნეიტრალური პირი/ორგანო, რომლის წინაშეც როგორც დისციპლინირების ორგანოს, ისე დისციპლინური პასუხისგებაში მიცემულ პირს თანაბარი შესაძლებლობა ექნებათ საკუთარი პოზიციის დასაცავად. მსგავსი სისტემა მოქმედებს, მაგალითად, სასამართლოში, სადაც იუსტიციის უმაღლესი საბჭო წარმოადგენს ბრალდების ორგანოს, სადისციპლინო კოლეგია კი დამოუკიდებელი არბიტრია, რომლის წინაშე თავის დაცვის გარანტიებიც გააჩნია მოსამართლეს, რომელსაც ასევე შეუძლია

199 -   სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს გენერალური ინსპექციის დებულების მე-8 მუხლის პირველი ნაწილის „მ“ ქვეპუნქტი.

ისარგებლოს ადვოკატის დახმარებით. მიუხედავად იმისა, რომ შს სამინისტროს, სასჯელაღსრულების სამინისტროსა და პროკურატურის შემთხვევაში დისციპლინური პასუხისმგებლობის პროცესის ბოლო რგოლი უწყების ხელმძღვანელია, ის ვერ ჩაითვლება ნეიტრალურ და დამოუკიდებელ სუბიექტად. სწორედ მინისტრია ის სუბიექტი, რომელიც თავად იღებს გენერალური ინსპექციების დაკომპლექტების გადაწყვეტილებას და ახორციელებს მათზე საერთო ხელმძღვანელობას. ამდენად, ნაკლებად მოსალოდნელია, ამგვარ სტრუქტურულ მოწყობაში მინისტრმა დამოუკიდებელი არბიტრის ფუნქცია ითამაშოს.

ასეთ მოდელში არ არსებობს გადაწყვეტილების მიმღები ნეიტრალური პირი/ორგანო, რომლის წინაშეც როგორც დისციპლინირების ორგანოს, ისე დისციპლინური პასუხისგებაში მიცემულ პირს თანაბარი შესაძლებლობა ექნებათ საკუთარი პოზიციის დასაცავად.

გარდა ამისა, ბუნდოვანია ზოგადად რა მტკიცებულებითი სტანდარტებით ხელმძღვანელობენ გენერალური ინსპექციები საქმის განხილვისას. კერძოდ, რა ხარისხისა და მოცულობის მტკიცებულებათა ერთობლიობის არსებობაა საკმარისი დისციპლინური გადაცდომის დასამტკიცებლად. ამავდროულად, არც ერთი განხილული ორგანოს შიდა მარეგულირებელი აქტი არ განსაზღვრავს, დისციპლინირების პროცესში რომელ მხარეს აკისრია მტკიცების ტვირთი და ზოგადად, როგორია მხარეთა მონაწილეობა დისციპლინური წარმოების პროცესში. როგორც აღინიშნა, არსებულ სისტემაში ბუნდოვანია, რომელი ორგანო წარმოადგენს დისციპლინური დევნის ორგანოს, როგორ და ვის წინაშე ახორციელებს თავის დაცვას სისტემის თანამშრომელი და ვინ არის საბოლოო გადაწყვეტილების მიმღები.

1.5. გასაჩივრება

განსახილველი სამი ორგანოდან (პროკურატურა, შინაგან საქმეთა და სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროები) მხოლოდ პროკურატურის საქმიანობის მარეგულირებელი აქტი მოიცავს მითითებას დისციპლინური წარმოების შედეგად მიღებული გადაწყვეტილების გასაჩივრების თაობაზე. აღნიშნული აქტის მიხედვით, პროკურორს მის მიმართ დაკისრებული სახდელის თაობაზე ბრძანება ერთი თვის ვადაში შეუძლია გაასაჩივროს სასამართლოში[200]. შინაგან საქმეთა და სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროების მუშაკების მიმართ კი ამ შემთხვევაში გავრცელდება საჯარო სამსახურის შესახებ კანონი, რომელიც ასევე ერთთვიან ვადას აწესებს გადაწყვეტილების სასამართლოში გასაჩივრებისთვის[201].

მიუხედავად იმისა, რომ არსებობს გარკვეული ნორმატიული მოწესრიგება სახდელის დაკისრების ბრძანების გასაჩივრების შესახებ, პრობლემას წარმოადგენს კანონის ბუნდოვანება უშუალოდ გენერალური ინსპექციების დასკვნების გასაჩივრების ნაწილში. კერძოდ, არც ერთ ნორმატიულ აქტში არ არის მითითებული, გენერალური ინსპექციის მიერ შედგენილი დასკვნის გასაჩივრება შესაძლებელია დამოუკიდებლად თუ მხოლოდ საბოლოო გადაწყვეტილებასთან ერთად. კანონით არ არის დადგენილი, გასაჩივრების შემთხვევაში რამდენად არის შესაძლებელი ახალი მტკიცებულებების წარდგენა თუ სასამართლო მხოლოდ უკვე გამოკვლეული და გენერალური ინსპექციის მიერ შესწავლილი მასალით ხელმძღვანელობს. ასევე არ არის განსაზღვრული მტკიცების ტვირთი მხარეებს შორის და სასამართლოს გადაწყვეტილების შესაძლო ფარგლები.

აღსანიშნავია, რომ დისციპლინური წარმოება ფაქტობრივად დამსაქმებლისა და დასაქმებულის ურთიერთობას წარმოადგენს და ის ვერ ჩაითვლება ადმინისტრაციული სამართალწარმოების თუნდაც სპეციალურ სახედ. დისციპლინური წარმოება განსხვავებულ პრინციპებს ემყარება, სადაც ძირითად მხარეებად გვევლინებიან გადაცდომის შესაძლო ჩამდენი მუშაკი, დევნის განმახორციელებელი ორგანო და საბოლოო გადაწყვეტილების მიმღები თანამდებობის პირი. ის წარმოების სპეციალური და განსაკუთრებული ფორმაა, თუმცა აღნიშნულ

200 - პროკურატურის შესახებ საქართველოს კანონის 38-ე მუხლის მე-15 პუნქტი.

201 - საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონის 127-ე მუხლი.

საკითხზე მიღებული გადაწყვეტილების გასაჩივრების შემთხვევაში, არ არსებობს გასაჩივრების სპეციალური მექანიზმი, მაგალითად ისეთი, როგორიც ფუნქციონირებს სასამართლოსა და ადვოკატთა კორპუსის ფარგლებში[202] და საჩივარს განიხილავს ადმინისტრაციული კოლეგიის მოსამართლე. გარდა ამისა, კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს მოქალაქის/ინფორმატორის უფლებას გაასაჩივროს დისციპლინური წარმოების პროცესში მიღებული პირველადი გადაწყვეტილება, რაც შეიძლება გულისხმობდეს გენერალური ინსპექციის მიერ წარმოების შეწყვეტას, დისციპლინური გადაცდომის ნიშნების არარსებობის გამო. მიუხედავად იმისა, რომ დისციპლინური წარმოების პროცესში მოქალაქე მხოლოდ ინფორმირების ფუნქციით სარგებლობს და ის მოგვიანებით არ წარმოადგენს პროცესის მონაწილე მხარეს, მას გააჩნია ინტერესი საჯარო სამსახურში მოხელეთა მიმართ პასუხისმგებლობის სისტემა მუშაობდეს ეფექტურად და მიუკერძოებლად. მოქალაქის უფლება კარგი მმართველობის პრინციპზე, შესაძლებელია განხორციელდეს იმ პირობებში, თუკი მას აქვს შესაძლებლობა, აკონტროლოს და გავლენა მოახდინოს არასათანადოდ/მიკერძოებულად განხორციელებულ დისციპლინურ პროცესზე. რაც ნიშნავს იმას, რომ სისტემა უნდა უზრუნველყოფდეს კორპორატიული ინტერესების შესაბამისი გადაწყვეტილების/მოქმედების გასაჩივრების შესაძლებლობას მიუკერძოებელ არბიტრთან.

თავი 2. სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობა

2.1. საგამოძიებო ქვემდებარეობა

სამართალდამცავთა პასუხისმგებლობის სისტემაში მნიშვნელოვან ადგილს იკავებს სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის მექანიზმები, რაც გულისხმობს უწყების თანამშრომლის მიერ ჩადენილი დანაშაულის მიუკერძოებელი და ობიექტური გამოძიებისა და დევნის სტრუქტურების არსებობას. ზოგადი განსჯადობის კუთხით უნდა აღინიშნოს, რომ სამივე განსახილველ ორგანოს ჰყავს თავისი საგამოძიებო სამსახური, რომელთა კომპეტენციაც განსაზღვრულია იუსტიციის მინისტრის ბრძანებით[203].

აღნიშნული ბრძანებით დადგენილია, რომ სისხლის სამართლის საქმის გამოძიების კომპეტენცია აქვს შინაგან საქმეთა სამინისტროს გამომძიებელს. პარალელურად, ბრძანების თანახმად, პროკურატურის მუშაკის, პოლიციელის ან სხვა სამხედრო თუ სპეციალური წოდების მქონე პირის მიერ ჩადენილ დანაშაულს იძიებს პროკურატურის გამომძიებელი. ამავდროულად, შინაგან საქმეთა სამინისტროს საგამოძიებო ქვემდებარეობას განეკუთვნება ისეთი სამოხელეო დანაშაულის გამოძიება, რომელიც გამოვლინდა შსს-ის ორგანოების მიერ (მათ შორის შს სამინისტროს მუშაკის მიერ ჩადენილი დანაშაულიც). ხოლო სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს საგამოძიებო სამსახური იძიებს როგორც სასჯელის მოხდის წესების დარღვევასთან კავშირში მყოფ დანაშაულებს, ისე ზოგადად სასჯელაღსრულების დეპარტამენტის დაქვემდებარებაში არსებულ დაწესებულებებში მომხდარ დანაშაულებს. მათ შორის ისეთებსაც, რომლებიც ჩადენილია სასჯელაღსრულების სისტემის მუშაკის მიერ.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარეობს, რომ სამართალდამცავთა (იგულისხმება პროკურატურის, შინაგან საქმეთა და სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროების მუშაკები) მიერ ჩადენილი დანაშაულების გამოძიების კომპეტენცია აქვს როგორც პროკურატურის, ისე შსს-ს საგამოძიებო სამსახურებს, ხოლო სასჯელაღსრულების სისტემის მუშაკთა მიერ ჩადენილი დანაშაულის გამოძიება, გარდა ზემოაღნიშნული ორი ორგანოსი, აგრეთვე შეუძლია თავად სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს საგამოძიებო სამსახურსაც. შესაბამისად, ამ საგამოძიებო ორგანოებს შორის იქმნება კონკურენცია საგამოძიებო ქვემდებარეობაზე.

ერთი შეხედვით, მინისტრის ბრძანებით განსაზღვრული ცალკეული საგამოძიებო ორგანოების კომპეტენციების წესების ბუნდოვანება და კომპეტენციების დუბლირება ისევ ბრძანებაშივეა აღმოფხვრილი და ნებისმიერი ასეთი ბუნდოვანება წყდება პროკურატურის საგამოძიებო სამსახურის სასარგებლოდ. თუმცა, სისხლის სამართლის საპროცესო კანონმდებლობა მთავარ პროკურორს და მის მიერ უფლებამოსილ პირებს აძლევს

202 - საქართველოს ევროპული არჩევანი. საქართველოს პროკურატურის რეფორმის კონცეფცია - სამართიანი და ეფექტური პროკურატურა. გვ.39.

203 - საქართველოს იუსტიციის მინისტრის N34 ბრძანება (2013 წლის 7 ივლისი) სისხლის სამართლის საქმეთა საგამოძიებო და ტერიტორიული საგამოძიებო ქვემდებარეობის განსაზღვრის თაობაზე.

შესაძლებლობას, განსჯადობის დადგენილი წესების მიუხედავად, საქმე ერთი ორგანოდან ამოიღოს და სხვა საგამოძიებო ორგანოს დაავალოს მისი გამოძიება. ასეთ პირობებში, თუკი მთავარი პროკურორი ან მის მიერ უფლებამოსილი პირი (კანონი არ აზუსტებს რომელი რანგის პროკურორი შეიძლება იყოს ამ უფლებამოსილების მქონე) გადაწყვეტს, საქმე გამოსაძიებლად შეიძლება გადაეცეს იმავე უწყების საგამოძიებო დანაყოფს, რომლის თანამშრომელმაც სავარაუდოდ ჩაიდინა დანაშაული[204].ამ შემთხვევაში, სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსსა და იუსტიციის მინისტრის ბრძანებას შორის წარმოშობილი შესაძლო კონფლიქტი წყდება ეფექტური და მიუკერძოებელი გამოძიების საწინააღმდეგოდ და წარმოიშობა ინტერესთა კონფლიქტი გამოძიების პროცესში. ამას განაპირობებს მათ შორის ის, რომ ქვემდებარეობის საკითხი საკანონმდებლო დონეზე არ არის განსაზღვრული; ასევე ის უფლებამოსილება, რაც მთავარ პროკურორს და მის მიერ უფლებამოსილ პროკურორს გააჩნიათ საქმეთა ამოღებისა და სხვა საგამოძიებო ორგანოსთვის გადაცემის კუთხით. ამგვარი სამართლებრივი რეგულირების პირობებში არ რჩება ინსტიტუციური გარანტია ეფექტური და მიუკერძოებელი გამოძიების ჩატარებისთვის.

გარდა ამისა, ზოგადად განხილვის საგანია სამართალდამცავი ორგანოების წარმომადგენელთა მიერ სავარაუდოდ ჩადენილი დანაშაულების გამოძიების ლეგიტიმურობა მოქმედ, სტანდარტულ საგამოძიებო სტრუქტურებსა და ჩარჩოებში. საგამოძიებო ქვემდებარეობის წესების არასაკმარისი სიცხადე და ამ წესებიდან გადახვევის უფლებამოსილების მინიჭება მთავარი პროკურორისთვის, მეორე მხრივ კი, დღევანდელ სისტემაში საგამოძიებო ორგანოების პირდაპირი დამოკიდებულება შესაბამის მინისტრებთან, ისევე როგორც საგამოძიებო და დევნის ორგანოების პარტნიორული ურთიერთობის გამოცდილება, ობიექტურად ქმნის საფუძველს ვარაუდისთვის, რომ დაუსჯელობის სისტემური პრობლემის წინააღმდეგ ტრადიციული საგამოძიებო და დევნის ორგანოების მეშვეობით გამკლავება რთულია. შესაბამისად, საჭიროა განსახვავებული მექანიზმის შექმნა, რომელიც იქნება დამოუკიდებელი მოქმედი საგამოძიებო და დევნის ორგანოებისგან და არ დაექვემდებარება აღმასრულებელ ხელისუფლებას.

საგამოძიებო ქვემდებარეობის წესების არასაკმარისი სიცხადე და ამ წესებიდან გადახვევის უფლებამოსილების მინიჭება მთავარი პროკურორისთვის, მეორე მხრივ კი, დღევანდელ სისტემაში საგამოძიებო ორგანოების პირდაპირი დამოკიდებულება შესაბამის მინისტრებთან, ისევე როგორც საგამოძიებო და დევნის ორგანოების პარტნიორული ურთიერთობის გამოცდილება, ობიექტურად ქმნის საფუძველს ვარაუდისთვის, რომ დაუსჯელობის სისტემური პრობლემის წინააღმდეგ ტრადიციული საგამოძიებო და დევნის ორგანოების მეშვეობით გამკლავება რთულია.

დამოუკიდებელი და განსხვავებული მექანიზმის შექმნის საჭიროება უკავშირდება სისტემურ პრობლემას, რაც შეიძლება დაუსჯელობის სინდრომის გავრცელებაში გამოიხატოს და მოიცავს არამარტო საგამოძიებო, არამედ პროკურატურის ორგანოებიც.

საკითხის აქტუალობაზე არაერთ ადგილობრივ თუ საერთაშორისო კვლევაშია ყურადღება გამახვილებული. სამართალდამცავთა სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის არსებული სისტემა გაკრიტიკებულია სახალხო დამცველის სპეციალურ ანგარიშშიც[205], სადაც მიმოხილულია 2013 წელს სამართალდამცავთა მიერ შესაძლო დანაშაულების გამოძიების ფაქტები. სამართალდამცავთა მიერ დანაშაულის ჩადენაზე ადეკვატური რეაგირებისა და დაუსჯელობის სინდრომის წინააღმდეგ ბრძოლის საკითხზე საუბარია ასევე თომას ჰამერბერგის სპეციალურ ანგარიშში[206]. აღნიშნულ რეკომენდაციებს ეხმაურება ადგილობრივი და საერთაშორისო ექსპერტების მონაწილეობით მომზადებული კანონპროექტი დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმის შექმნის შესახებ. კანონპროექტი ითვალისწინებს მექანიზმისთვის როგორც გამოძიების, ისე დევნის უფლების გადაცემას. ამასთან, მექანიზმს ენიჭება როგორც ექსკლუზიური იურისდიქცია ცალკეული დანაშაულთა წრის მიმართ, ასევე, უპირატესი იურისდიქცია სხვა ტიპის დანაშაულებთან მიმართებით, როდესაც არსებობს

205 - ანგარიში იხ. http://www.ombudsman.ge/ge/reports/specialuri-angarishebi/saxalxo-damcvelis-specialuri-angarishi-efeqturi-gamodzieb-is-sakitxebze-2014-weli.page განახლებულია: 25.05.2015.

206 - GEORGIA IN TRANSITION (Report on the human rights dimension: background, steps taken and remaining challenges), Assessment and recommendations by Thomas Hammarberg in his capacity as EU Special Adviser on Constitutional and Legal Reform and Human Rights in Georgia, September, 2013, p.14.

დასაბუთებული ეჭვი, რომ კონკრეტულ საქმეზე გამოძიება ან/და დევნა ვერ განხორციელდება ობიექტურად და მიუკერძოებლად და არსებობს ინტერესთა კონფლიქტის გარემოებები[207]. მომზადებული კანონპროექტის შინაარსი სრული მოცულობით პასუხობს იმ გამოცდილებას და თანამედროვე საფრთხეებს, რაც დაუსჯელობის სისტემურ პრობლემას უკავშირდება ქვეყანაში.

2.2. შინაგან საქმეთა სამინისტროს საგამოძიებო სამსახური

შინაგან საქმეთა სამინისტროში ერთდროულად რამდენიმე ორგანო სარგებლობს გამოძიების უფლებამოსილებით, თუმცა უშუალოდ სისტემის მუშაკთა მიერ ჩადენილი დანაშაულის გამოძიების კომპეტენცია გენერალურ ინსპექციას აქვს[208]. აღნიშნული სამსხურის კომპეტენციის ფარგლები და მისი მინისტრთან პირდაპირი სუბორდინაციის პრობლემურობა კვლევის სხვადასხვა თავში უკვე იყო განხილული, თუმცა უშუალოდ გამოძიების პროცესში, აღნიშნული პრობლემები კიდევ უფრო მეტი ინტენსივობით იჩენს თავს და საჭიროა მათი ამ კონტექსტში გააზრებაც.

როგორც არაერთხელ აღინიშნა, გენერალური ინსპექცია ისევე მინიმალურადაა დისტანცირებული ცენტრალური მმართველობის რგოლიდან, როგორც სამინისტროს სხვა დეპარტამენტები და მის საქმიანობაზე მინისტრს ფაქტობრივად შეუზღუდავი კომპეტენცია გააჩნია. სამინისტროსგან, მათ შორის, სხვა დეპარტამენტებისგან დისტანცირების არარსებობამ შესაძლოა წარმოშვას ძლიერი კოლეგიალური დამოკიდებულება სხვა თანამშრომლებთან, რა დროსაც ინსპექციის მიერ ობიექტური და სრულყოფილი გამოძიების ჩატარების ალბათობა მინიმუმამდე მცირდება.

ასევე პრობლემურია გამოძიების დაწყების საკითხი. იმ პირობებში, როდესაც დისციპლინურ დევნასა და გამოძიების დაწყებას შორის სწორედ გენერალური ინსპექცია აკეთებს არჩევანს, ხოლო ინსპექციის მიერ გადაწყვეტილების მიღებაზე ფაქტობრივად შეუზღუდავი გავლენა აქვს მინისტრს, ნაკლებად წარმოსადგენია ინსპექტირების სამსახურმა შეძლოს სტრუქტურის პოლიტიკური ხელმძღვანელობისგან განსხვავებული პოზიციის შენარჩუნება და გამოძიების დაწყება იმ შემთხვევებში, რაც შესაძლოა მნიშვნელოვანი პოლიტიკური დარტყმა იყოს მინისტრის ან სხვა მაღალი თანამდებობის პირებისთვის.
დისციპლინურ წარმოებასა და გამოძიების განხორციელებას შორის არჩევნის გენერალური ინსპექციისთვის მინიჭება, შესაძლოა, პრობლემური იყოს სხვა მხრივაც. კერძოდ, სისტემის მუშაკის მიერ შესაძლო დანაშაულის ჩადენის შემთხვევაში, შესაძლებელია ჯერ წარიმართოს სამსახურებრივი შემოწმება, რა დროსაც გაცილებით ნაკლები სამართლებრივი გარანტიები აქვს სავარაუდო ბრალდებულს და მხოლოდ მას შემდეგ დაიწყოს გამოძიება, რაც მოხდება საქმისათვის მნიშვნელოვანი ინფორმაციის შეკრება. ფაქტია, რომ გენერალური ინსპექციის ამ ფორმით არსებობა ვერ უზრუნველყოფს მის ეფექტურ, ობიექტურ ფუნქციონირებას და საკმარისად არაა დაზღვეული სამსახურის საქმიანობაში არამართლზომიერი ჩარევების განხორციელება.

2.3. სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს საგამოძიებო სამსახური

პენიტენციურ სისტემაში მხოლოდ ერთი საგამოძიებო სამსახური არსებობს და მისი ფუნქციაა ბრალდებულთა/მსჯავრდებულთა მიერ ჩადენილი, ან სასჯელაღსრულების სისტემის ტერიტორიაზე მომხდარი, აგრეთვე სამინისტროს მუშაკების მიერ ჩადენილი დანაშაულების გამოძიება.

ამ შემთხვევაშიც, პრობლემურია საგამოძიებო სამსახურის ინსტიტუციური დამოუკიდებლობის არარსებობა. სამსახურის უფროსს, ცალკეული სამმართველოების უფროსებსა და ჩვეულებრივ გამომძიებლებსა თუ სპეციალისტებს თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს მინისტრი[209]. ეს უკანასკნელი აგრეთვე უფლებამოსილია, გააუქმოს ჩამოთვლილ პირთა მიერ მიღებული აქტები ან მათი მოქმედებები,

207 - იხ. http://www.osgf.ge/files/2015/Draft_Law_-_Independent_Investigation_Mechanism_(GEO).pdf განახლებულია 25.05.2015.

208 - საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს დებულების მე-10 მუხლის „გ" ქვეპუნქტი.

209 - საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს საგამოძიებო დეპარტამენტის დებულების მე-7 მუხლი.

მიზანშეუწონლობის მოტივით[210]. ეს კი მინისტრს უტოვებს შესაძლებლობას, არსებითი დასაბუთების გარეშე ჩაერიოს საგამოძიებო დეპარტამენტის საქმიანობაში.

მორიგ ინსტიტუციურ პრობლემას წარმოადგენს ერთი საგამოძიებო ორგანოს მიერ ბრალდებულთა/მსჯავრდებულთა და მათ ზედამხედველობაზე პასუხისმგებელ პირთა შესაძლო დანაშაულების გამოძიება. საგამოძიებო სამსახურის თანამშრომლებს, რომელთა ძირითადი ფუნქცია კრიმინალთან და დამნაშავეობასთან ბრძოლაა, გარკვეული სოლიდარობის გრძნობა შეიძლება ჩამოუყალიბდეთ პატიმრობისა და თავისუფლების აღკვეთის დაწესებულებების თანამშრომლებთან და მათ მიერ დანაშაულის ჩადენის შემთხვევაში, შესაძლოა გამოძიება არ წარიმართოს ადეკვატურად.

2.4. პროკურატურის საგამოძიებო სამსახური

მთავარი პროკურატურის საგამოძიებო დეპარტამენტის პარალელურად, პროკურატურის სისტემაში საგამოძიებო და სისხლისსამართლებრივი დევნის კომპეტენციით სარგებლობს გენერალური ინსპექციაც, რომელიც სისტემის შიგნით მომხდარ დანაშაულებზე აწარმოებს შესაბამის ღონისძიებებს. როგორც აღინიშნა, ინსპექციის უფროსის და სხვა თანამშრომელთა თანამდებობაზე დანიშვნის საკითხს ექსკლუზიურად წყვეტს მთავარი პროკურორი, ამავდროულად, სისტემის იერარქიულობიდან და ერთმმართველობის პრინციპიდან გამომდინარე, სამსახურის მუშაკთათვის შესასრულებლად სავალდებულოა მთავარი პროკურორის მითითებები.

შინაგან საქმეთა სამინისტროს გენერალური ინსპექციის მსგავსად, ამ შემთხვევაშიც უარყოფითად უნდა შეფასდეს დისციპლინური წარმოებისა და გამოძიების პროცედურების ერთი სამსახურის მიერ წარმოების შესაძლებლობა. მეტიც, გამოძიების შემდგომ, პროკურატურის გენერალურ ინსპექციას შეუძლია სისხლისსამართლებრივი დევნისა და ბრალდების სასამართლოში მხარდაჭერის განხორციელებაც. შესაბამისად, სისხლის სამართალწარმოების მთლიანი ეტაპი გადის ერთ ორგანოში, რომელსაც გამოძიების დაწყებამდე, შეუძლია დისციპლინური წარმოების პირობებში განახორციელოს ისეთი მოქმედებები, როგორიცაა მუშაკის სამუშაო ოთახის დათვალიერება, მისგან და სხვა თანამშრომლებისგან ახსნა-განმარტების აღება და სხვა. შესაბამისად, ასეთ პირობებში მნიშვნელოვანი საფრთხის ქვეშ დგება პროკურატურის მუშაკის ეფექტური დაცვის უფლება.

დამოუკიდებლობის არასაკმარისი ხარისხიდან გამომდინარე, ამ შემთხვევაშიც ნაკლებად მოსალოდნელია გენერალური ინსპექცია იყოს პრინციპული და სისტემის მუშაკთა მიმართ მიიღოს ობიექტური, მიუკერძოებელი გადაწყვეტილება.

თავი 3. დასკვნები და რეკომენდაციები

წინა თავებში უკვე აღინიშნა, თუ რამდენად პრინციპულია პასუხისმგებლობის სისტემის გამართული ფუნქციონირება მთლიანად სამართალდამცავი სამსახურების მიმართ. შეიძლება ითქვას, რომ განხილული ორგანოების მიმართ საზოგადოებაში არსებული ნეგატიური განწყობის წყარო დიდწილად სწორედ დისციპლინირებისა და სისხლისსამართლებრივი მექანიზმების არაეფექტურობაა, რაც საბოლოოდ აძლიერებს დაუსჯელობის სინდრომს თავად სისტემის წარმომადგენლებს შორის და მათ მიერ დისციპლინური თუ სისხლისსამართლებრივი გადაცდომების ჩადენა იძენს სისტემურ ხასიათს.

არსებულ რეალობაში, როდესაც პასუხისმგებლობის საკითხებზე უმეტეს შემთხვევაში გადაწყვეტილებები მიიღება თავად ამ სისტემაში შემავალი სამსახურების მიერ, რომელთა საქმიანობის წესები და პროცედურები თითქმის ბოლომდე დახურული და ხელმიუწვდომელია გარეშე პირთათვის, ბუნებრივია, რომ საზოგადოებაში იარსებებს უნდობლობა როგორც შიდა დისციპლინირების, ისე სისხლისსამართლებრივი დევნის განმახორციელებელი ორგანოების მიმართ. სამართალდამცავთა მიმართ დისციპლინური თუ სისხლისსამართლებრივი დევნის განმახორციელებელი ორგანოები მინიმალურადაც არ არიან შესაბამისი სამინისტროების თუ პროკურატურის

210 - საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს დებულების მე-5 მუხლის მე-2 ნაწილის „ფ“ ქვეპუნქტი.

მართვის ცენტრალური რგოლისგან დისტანცირებულნი. შესაბამისად, მათ არ აქვთ ადეკვატური დამოუკიდებლობისა და ავტონომიურობის ხარისხი და სისტემურად გართულებულია აღნიშნული ორგანოების მიერ პრინციპული გადაწყვეტილებების მიღება, მითუმეტეს მაღალი რანგის თანამშრომლების მიმართ.

ყოველივე ზემოაღნიშნულის ფონზე, მნიშვნელოვანია სისტემურად შეიცვალოს პასუხისმგებლობის მოდელი სამართალდამცავ უწყებებში, ახალი სახით ჩამოყალიბდეს სამართალდამცავთა დისციპლინური და სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის მექანიზმები:

➢ დისციპლინური ორგანოების დისტანცირება უწყების ხელმძღვანელისგან იმგვარად, რომ მის საქმიანობაში მინისტრს/მთავარ პროკურორს აღარ ჰქონდეს შინაარსობრივი ჩარევის შესაძლებლობა;

➢ საჭიროა დისციპლინური გამოძიების, დევნისა და დისციპლინურ საკითხზე გადაწყვეტილების მიმღები სუბიექტების გამიჯვნა. მნიშვნელოვანია, რომ ჩამოყალიბდეს დამოუკიდებელი და ნეიტრალური ორგანო, რომელიც მიიღებს გადაწყვეტილებას დისციპლინური დევნისა და პასუხისგებაში მიცემული პირის მიერ წარდგენილი მტკიცებულებების საფუძველზე და ის თავად არ იქნება ბრალდების მხარე;

➢ დისციპლინური ორგანოების დაკომპლექტების წესის ცვლილება და მინისტრის ექსკლუზიური კომპეტენციის გაუქმება ამ მიმართულებით. ნაცვლად კი, მონაწილეობითი და ღია პროცესის გზით, დისციპლინური ორგანოს თანამშრომელთა შერჩევა;

➢ სამსახურების ხელმძღვანელების მეტი დამოუკიდებლობით აღჭურვა, აგრეთვე კანონით ცხადად გაწერა, რა შემთხვევაშია შესაძლებელი ამ პირთა თანამდებობიდან გათავისუფლება თუ დაქვეითება;

➢ სამსახურების დაკომპლექტების, აგრეთვე კონკრეტულ ოპერაციულ საკითხებზე გადაწყვეტილებას არ უნდა იღებდეს მინისტრი/მთავარი პროკურორი და ეს უნდა წარმოადგენდეს უშუალოდ სამსახურის ხელმძღვანელის კომპეტენციას;

➢ გენერალური ინსპექციების სანდოობის ამაღლებისა და მათი საქმიანობის მეტი გამჭვირვალობისთვის მნიშვნელოვანია გარე ანგარიშვალდებულების მექანიზმების დანერგვაც. აღნიშნული შეიძლება მიიღწეს საპარლამენტო კონტროლის გააქტიურების, ინსპექტირების ორგანოების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების დაშიფრული სახით საჯაროდ გამოქვეყნებისა თუ პერიოდული ანგარიშების გასაჯაროების გზით;

➢ ობიექტური და მიუკერძოებელი დისციპლინირების უზრუნველსაყოფად, აუცილებელია შემუშავდეს იმგვარი მექანიზმი, სადაც დისციპლინური დევნის განმახორციელებელი ორგანო და გადაცდომის შესაძლო ჩამდენი მოხელე იქნებიან თანაბარი შესაძლებლობებით აღჭურვილნი, ერთი მხრივ, მოიპოვონ სასურველი მტკიცებულებები და მეორე მხრივ, საკუთარი პოზიციის დასაცავად თანაბარი შესაძლებლობა ჰქონდეთ მესამე, ნეიტრალური ორგანოს წინაშე;

➢ ამავდროულად, კანონით უნდა გაიწეროს დისციპლინური წარმოების პროცედურები, და ხანგრძლივობა, შესაბამისი ორგანოს მიერ დისციპლინური სახდელის დაკისრების თაობაზე გადაწყვეტილების მიღებისას სავალდებულოდ დასაკმაყოფილებელი მტკიცებულებითი სტანდარტი;

➢ მკაფიოდ უნდა განისაზღვროს დისციპლინური პასუხისმგებლობის საფუძვლები. მნიშვნელოვანია იერარქიული დაქვემდებარების ფორმების ნათლად ჩამოყალიბება, კერძოდ, რა შემთხვევებში თავისუფლდება თანამდებობის პირი ზემდგომის ბრძანების/მითითების შესრულების ვალდებულებისგან და როდის დაეკისრება მას ბრძანების შეუსრულებლობისთვის პასუხისმგებლობა;

➢ მნიშვნელოვანია მოხდეს დისციპლინირების პროცესში დაზარალებულის ინტერესების გათვალისწინება მისი ინფორმირების გზით. აგრეთვე დაზარალებულს უნდა მიენიჭოს უფლება, გაასაჩივროს დისციპლინური წარმოების შეწყვეტის/არდაწყების გადაწყვეტილება;

➢ უნდა შეიქმნას დისციპლინური სახდელის დაკისრების თაობაზე გადაწყვეტილების გასაჩივრების ეფექტური და მიუკერძოებელი მექანიზმი, სადაც უზრუნველყოფილი იქნება მათ შორის გენერალური ინსპექციის მიერ მომზადებული დასკვნის შინაარსობრივი გადახედვა, დისციპლინური წარმოების პროცედურების კანონიერების შემოწმება და სხვა;

➤ სამართალდამცავი ორგანოების რეფორმის განუყოფელ ნაწილად უნდა იქნეს წარმოდგენილი სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის სისტემის მოწესრიგება. ამ მიზნით რეფორმის შედეგად ქვეყანაში უნდა შეიქმნას დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმი[211];

➤ მნიშვნელოვანია გაზიარებული იქნას ექსპერტების მიერ მომზადებული კანონპროექტის სულისკვეთება, რომლის მიხედვითაც, დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმი არ იქნება აღმასრულებელი ხელისუფლების დაქვემდებარებაში და არ მოექცევა მოქმედ საგამოძიებო და დევნის ორგანოებში. დამოუკიდებელ საგამოძიებო მექანიზმს ექნება როგორც გამოძიების, ისე სისხლისსამართლებრივი დევნის განხორციელების უფლებამოსილება. აღნიშნული ორგანო კი იმოქმედებს საპარლამენტო კონტროლისა და ანგარიშვალდებულების ქვეშ.

211 - აღსანიშნავია, რომ ამ საკითხზე სახელმწიფოს უკვე აქვს აღებული ვალდებულება „ადამიანის უფლებათა დაცვის სამთავრობო სამოქმედო გეგმის (2014-2015 წლებისთვის)" მიხედვით. იხ. გეგმის 6.6. პუნქტი.

ნაწილი 7. ანგარიშვალდებულება

თავი 1. პროკურატურა

განსხვავებით აღმასრულებელ ხელისუფლებაში შემავალი სხვა სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულებებისგან, პროკურატურის საქმიანობაზე არ ვრცელდება საქართველოს მთავრობის მაკონტროლებელი და საზედამხედველო ფუნქციები[212]. თუმცა, პრემიერ-მინისტრი, როგორც მთავრობის მეთაური, პერიოდულად ისმენს მთავარი პროკურორის ინფორმაციას სამსახურის საქმიანობის თაობაზე[213]. აღნიშნული ინფორმაცია არ უნდა შეიცავდეს კონკრეტული სისხლის სამართლის საქმესთან დაკავშირებულ საკითხებს. მთავარი პროკურორის ინფორმაციის მოსმენის მსგავსი მექანიზმი უცხო არ არის ქართული რეალობისთვის და ამ უფლებამოსილებით 2013 წლამდე საქართველოს პრეზიდენტიც სარგებლობდა. თუმცა, კანონი არც მაშინ და არც მოქმედი რედაქციით არ განსაზღვრავს, რეალურად რა არის ინფორმაციის მოსმენის ლეგიტიმური მიზანი. ანგარიშვალდებულების ეს მოდელი ფაქტობრივად არაეფექტურია იმ ფონზე, რომ მთავარი პროკურორი მინიმალურადაც არაა პასუხისმგებელი იუსტიციის მინისტრის წინაშე, წარდგინების გარეშე პრემიერ-მინისტრი უძლურია გადაწყვიტოს მთავარი პროკურორის თანამდებობიდან გათავისუფლების საკითხი. პრემიერ-მინისტრის მიერ პროკურატურის საქმიანობაში სხვა ტიპის ინტერვენციას კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს.

რაც შეეხება იუსტიციის მინისტრის კომპეტენციას, გამომდინარე იქიდან, რომ პროკურატურა რჩება იუსტიციის სამინისტროს შემადგენლობაში[214], მინისტრი დღემდე ინარჩუნებს რამდენიმე მნიშვნელოვან ბერკეტს, რომლებიც კავშირშია ამ ორგანოს ინსტიტუციურ მოწყობასთან. თუმცა, 2013 წელს განხორციელებული ცვლილებების შედეგად, მინისტრს მინიმუმამდე შეეზღუდა პროკურატურის საქმიანობის მარეგულირებელი, ან მის საქმიანობაში ინტერვენციის უფლებამოსილებები[215]. განხორციელებულმა ცვლილებებმა კი ლოგიკურად შეუძლებელი გახადა პროკურატურის ანგარიშვალდებულება მინისტრის წინაშე.

არსებულ ვითარებაში პროკურატურა მხოლოდ პარლამენტის წინაშეა ანგარიშვალდებული[216], რა დროსაც, მთავარი პროკურორი, თავისი ან პარლამენტის ინიციატივით, საკანონმდებლო ორგანოს წარუდგენს ინფორმაციას პროკურატურის საქმიანობის შესახებ. პარლამენტის მოთხოვნით, მთავარი პროკურორის ინფორმაციის მოსმენის პროცედურა მოწესრიგებულია პარლამენტის რეგლამენტით[217], რომლის მიხედვითაც, საპარლამენტო კომიტეტის ან ფრაქციის მოთხოვნის საფუძველზე, პლენარულ სხდომაზე დამსწრე ხმების უმრავლესობით, მაგრამ არანაკლებ სრული შემადგენლობის 1/5-ისა, პარლამენტს უფლება აქვს, მიიღოს პლენარულ სხდომაზე მთავარი პროკურორის მოწვევის შესახებ გადაწყვეტილება. მთავარი პროკურორისგან ინფორმაციის მიღების საფუძველზე, პარლამენტი უფლებამოსილია მიიღოს დადგენილება ან რეზოლუცია. თუმცა, ორივე ზემოაღნიშნულ დოკუმენტს არ გააჩნია პირდაპირი სავალდებულო ძალა პროკურატურის ორგანოების მიმართ. მოთხოვნის შემთხვევაში, მთავარი პროკურორი აგრეთვე ვალდებულია დაესწროს პარლამენტის კომიტეტის, საგამოძიებო ან სხვა დროებითი კომისიის სხდომას, პასუხი გასცეს სხდომაზე დასმულ შეკითხვებს და წერილობით წარადგინოს გაწეული საქმიანობის ანგარიში.

იმ ფონზე, რომ პროკურატურის მიმართ საპარლამენტო კონტროლის განხორციელების პრაქტიკა ფაქტობრივად

---

212 - საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ საქართველოს კანონის მე-5 მუხლი.

213 - პროკურატურის შესახებ საქართველოს კანონის 50-ე მუხლი.

214 - პროკურატურის შესახებ საქართველოს კანონის პირველი მუხლი.

215 - გამონაკლისს წარმოადგენს მთავარი პროკურორის თანამდებობაზე დანიშვნისა და თანამდებობიდან გათავისუფლების საკითხი, რაზეც იუსტიციის მინისტრი პრემიერთან შეთანხმებით იღებს გადაწყვეტილებას.

216 - პროკურატურის შესახებ საქართველოს კანონის 49-ე მუხლი.

217 - საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 206-ე მუხლი.

მიზერულია, კონტროლის აღნიშნული მოდელის ეფექტურობაზე კატეგორიული მსჯელობა რთულია[218]. თუმცა, ზოგადი შეფასების სახით უნდა ითქვას, რომ აღნიშნული მოდელიც არაა მოქნილი და ის რამდენიმე ნაკლით ხასიათდება. კერძოდ, საპარლამენტო უმცირესობას აღნიშნული მექანიზმით სარგებლობის მხოლოდ თეორიული შესაძლებლობა აქვს. ამავდროულად, საპარლამენტო კონტროლი არ ითვალისწინებს საკმარისი რეაგირების ბერკეტებს, განსაზღვრული არაა, თუ რამდენად ზოგადი უნდა იყოს მთავარი პროკურორის ინფორმაცია და შესაძლებელია თუ არა კონკრეტულ სისხლის სამართლის საქმეზე ინფორმაციის გაცემა. პროკურატურის საქმიანობის კონტროლის მექანიზმების გააზრება სისტემურად უნდა მოხდეს და მისი ანგარიშვალდებულება აღმასრულებელი თუ საკანონმდებლო ხელისუფლების მიმართ იმგვარად უნდა კონსტრუირდეს, რომ ერთი მხრივ, საფრთხე არ შეექმნას ორგანოს დამოუკიდებლობას, მეორე მხრივ კი, რეალურად არსებობდეს ბერკეტები, შემოწმდეს, რამდენად თანხვედრაშია პროკურატურის საქმიანობა როგორც პარლამენტის მიერ მიღებულ საკანონმდებლო ნორმებთან, ასევე, აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ შემუშავებულ, სისხლის სამართლის ზოგად პოლიტიკასთან.

პარლამენტისადმი ანგარიშვალდებულების აღნიშნული მოდელი მხოლოდ ფორმალური ხასიათისაა. მთავარი პროკურორის ინიციატივით ანგარიშის წარდგენა არ ჯდება ანგარიშვალდებულების ბუნებრივ მოდელში, რომლის ფარგლებშიც გაწეული საქმიანობის შესახებ ინფორმაციის წარდგენა უნდა იყოს სავალდებულო და არა ნებაყოფლობითი ხასიათის. ამავდროულად, თავად პარლამენტის მოთხოვნით ინფორმაციის მოსმენაც არ ითვალისწინებს რეაგირების ქმედით შესაძლებლობას. ერთადერთი მნიშვნელოვანი ბერკეტი, რაც ამ შემთხვევაში პარლამენტს აქვს, ესაა დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნა[219]. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ამ პერიოდამდე ერთხელაც კი არ განხორციელებულა საქართველოს მთავარ პროკურორს თავისი ინიციატივით ან პარლამენტის მოთხოვნით, გაწეულ საქმიანობის შესახებ ანგარიშის წარდგენა.

თავი 2. შინაგან საქმეთა სამინისტრო

შინაგან საქმეთა სამინისტრო სხვა სამინისტროების მსგავსად, ანგარიშვალდებულია მთავრობის წინაშე[220]. პრემიერ-მინისტრი, როგორც მთავრობის მეთაური, კოორდინაციას უწევს და აკონტროლებს მთავრობის სხვა წევრების საქმიანობას და თავის მხრივ, პასუხისმგებელია პარლამენტის წინაშე მთავრობის საქმიანობისათვის[221]. შინაგან საქმეთა სამინისტროს ანგარიშვალდებულება გულისხმობს შს მინისტრის მიერ, პრემიერ-მინისტრისთვის სამინისტროს საქმიანობის შესახებ ანგარიშის წარდგენას[222].

ანგარიშვალდებულების კუთხით აგრეთვე მნიშვნელოვანია საპარლამენტო კონტროლიც[223], რაც გულისხმობს როგორც მთლიანად მთავრობის, ისე მისი ცალკეული წევრის, ამ შემთხვევაში კი, უშუალოდ შინაგან საქმეთა მინისტრის ანგარიშვალდებულებას საკანონმდებლო ორგანოს წინაშე. სამთავრობო პროგრამის შესრულების მიმდინარეობის შესახებ ანგარიშის წარდგენა ხდება პრემიერ-მინისტრის მიერ საშემოდგომო სესიის პლენარული სხდომების პირველივე კვირაში[224]. პარლამენტს აგრეთვე შეუძლია რიგგარეშე მოითხოვოს სამთავრობო ანგარიშის წარდგენა პრემიერისგან, რა დროსაც, ეს უკანასკნელი ვალდებულია, 15 დღის ვადაში დააკმაყოფილოს მოთხოვნა.

218 - კვლევის ფარგლებში, ავტორებმა პარლამენტისგან გამოითხოვეს საჯარო ინფორმაცია, 2009 წლიდან რამდენჯერ წარადგინა მთავარმა პროკურორმა საქმიანობის შესახებ ანგარიში პარლამენტის წინაშე და რა ინფორმაციას შეიცავდა აღნიშნული ანგარიში. პარლამენტის ოფიციალურ პასუხში კი აღნიშნულია, რომ კანონმდებლობის თანახმად, მთავარი პროკურორი არაა ანგარიშვალდებული საქართველოს პარლამენტის წინაშე და შესაბამისად, მას პლენარულ სხდომებზე, 2009 წლიდან დღემდე, ანგარიში არ წარუდგენია. იხ. საქართველოს პარლამენტის აპარატის N1107/24 წერილი (09.02.2015)

219 - საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 55-ე მუხლი

220 - საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს დებულების მე-2 მუხლი.

221 - საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ საქართველოს კანონის მე-8 მუხლი.

222 - იგივე კანონის მე-20 მუხლის მე-2 ნაწილის „თ“ ქვეპუნქტი.

223 - კანონის პირველი მუხლი.

224 - საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 205-ე მუხლი.

პარლამენტი უფლებამოსილია, კომიტეტის ან ფრაქციის მოთხოვნით, პლენარულ სხდომაზე მოიწვიოს მთავრობის წევრი (მოწვევის აღნიშნული პროცედურა უკვე განხილულია მთავარი პროკურორის ანგარიშვალდებულების ქვეთავში). აგრეთვე შესაძლებელია, პარლამენტის ცალკეულმა წევრმა კითხვით მიმართოს მთავრობის წევრს (ამ შემთხვევაში შს მინისტრს), რა დროსაც, კითხვის ადრესატი ვალდებულია 15 დღეში წარუდგინოს პარლამენტს წერილობითი პასუხი[225]. მიღებული ინფორმაციის საფუძველზე, პარლამენტი უფლებამოსილია სრული შემადგენლობის უმრავლესობით პრემიერ-მინისტრის წინაშე დასვას მთავრობის ცალკეული წევრის თანამდებობრივი პასუხისმგებლობის საკითხი[226].

საპარლამენტო კონტროლის განხორციელებისათვის მნიშვნელოვანი ბერკეტებია დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნა და მთავრობისათვის უნდობლობის გამოცხადება. დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნის საფუძველი შეიძლება იყოს სახელმწიფო ორგანოებისა და თანამდებობის პირების მიერ კანონდარღვევის ფაქტების გამოკვლევა და შესაბამისი რეაგირება[227]. აღნიშნული მექანიზმი განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია შინაგან საქმეთა სამინისტროს ანგარიშვალდებულების კუთხით, როდესაც აღნიშნული ორგანო წარმოადგენს გამოძიების წარმმართველ ძირითად ორგანოს, თუმცა უშუალოდ სისტემის მუშაკთა მიერ ჩადენილ დანაშაულებზე ხშირად ვერ ახდენს სათანადო რეაგირებას[228]. მთავრობისთვის უნდობლობის გამოცხადებისთვის გაწერილია მეტად რთული და ხანგრძლივი პროცედურები[229] და ამ ფონზე ეს მექანიზმი არც ისე ქმედითად გამოიყურება საპარლამენტო კონტროლის ეფექტურად განხორციელების მიზნებისთვის.

თავი 3. დასკვნები და რეკომენდაციები

პროკურატურის და შინაგან საქმეთა სამინისტროს ანგარიშვალდებულების სისტემა არ ხასიათდება საკმარისი სისტემურობითა და სიცხადით, რა დროსაც უზრუნველყოფილი იქნებოდა საზოგადოებისთვის და პარლამენტისთვის აღნიშნული ორგანოების საქმიანობაზე ნათელი ინფორმაციის მიწოდება. ანგარიშვალდებულების გამართული სისტემის არსებობას გადამწყვეტი გავლენა აქვს სამართალდამცავი სისტემის მიმართ საზოგადოებრივი ნდობის ხარისხზე. საზოგადოების არასაკმარისი ინფორმირებისა და ორგანოების საქმიანობასთან დაკავშირებით არსებული შეკითხვების უპასუხოდ დატოვების შემთხვევაში, სისტემის გაუმჭვირვალობა ძლიერდება, იზრდება მისი მხრიდან კანონის დარღვევის, ძალაუფლების ბოროტად გამოყენებისა და არადემოკრატიული პრინციპებით მართვის რისკები.

აღნიშნული საფრთხეების გათვალისწინებით, მნიშვნელოვანია:

➢ ხელახლა და ნათლად განისაზღვროს რეფორმირებული პროკურატურის სისტემის ანგარიშვალდებულება, მათ შორის, მთავარი პროკურორის ვალდებულება, კანონით დადგენილი პერიოდულობით, ან პარლამენტის ინიციატივით წარდგეს პარლამენტის წინაშე თავისი საქმიანობის შესახებ ინფორმაციით;

➢ მთავრობის მიმართ პროკურატურის ანგარიშვალდებულება უნდა განისაზღვროს არსებული სისხლის სამართლის პოლიტიკის შესრულების ნაწილში, ხოლო პარლამენტის მიმართ, პროკურატურის სისტემის ფუნქციონირების ზოგად მიმართულებებთან დაკავშირებით;

➢ ანგარიშვალდებულების პროცესში პროკურატურა დაცული უნდა იყოს მთავრობისა და პარლამენტის მხრიდან კონკრეტულ სისხლის სამართლის საქმეებზე ზეგავლენის მოხდენისგან;

➢ რეფორმირებული შინაგან საქმეთა სამინისტროს და უსაფრთხოების სამსახურების ანგარიშვალდებულება

225 - იქვე. 221-ე მუხლი.

226 - საქართველოს კონსტიტუციის 59-ე მუხლი.

227 - საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 55-ე მუხლი.

228 - Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, Country Reports on Human Rights for 2013, p.10-11. იხ: http://www.state.gov/documents/organization/220492.pdf, განახლებულია: 25.05.2015.

229 - საქართველოს კონსტიტუციის 81-ე მუხლი.

პარლამენტის მიმართ, რაც გულისხმობს ანგარიშგების პერიოდულობის კანონის მიერ განსაზღვრას და კონკრეტული უფლებამოსილი კომიტეტის გამოყოფას[230];

➤ ანგარიშვალდებულების მექანიზმებმა უნდა უზრუნველყოს საზოგადოების ინფორმირება ორგანოს საქმიანობის თაობაზე[231];

➤ შეიქმნას მოდელი, რომლის ფარგლებშიც შესაძლებელი იქნება უშიშროების თუ სხვა ორგანოების მიერ, საიდუმლო ინფორმაციასთან დაკავშირებული ცნობების წარდგენა პარლამენტისთვის, სათანადო პროცედურებისა და ფორმატის უზრუნველყოფით, რაც ანგარიშვალდებულების განხორციელების პარალელურად, უზრუნველყოფს ინფორმაციის საიდუმლოობის დაცვას;

230 - Counsil of Europe Committee of Ministers, Recommendation Rec(2001)10 of the Committee of Ministers to member states on the European Code of Police Ethics, მე-19 პუნქტი.

231 - იქვე. 59-ე პუნქტი.