

**2008–2013 წლებში საქართველოს სახალხო დამცველის მიერ
გაცემულ რეკომენდაციათა შესრულების ანგარიში
და ანალიტიკური კვლევა**

*გიორგი ბურჯანაძე
ადამიანის უფლებათა მკვლევარი*

თბილისი

2014



*Empowered lives.
Resilient nations.*

გამოცემა მომზადებულია გაეროს განვითარების პროგრამის (UNDP) ხელშეწყობით.

წინამდებარე გამოცემაში გამოთქმული მოსაზრებები ავტორისეულია და შეიძლება არ ასახავდეს გაეროს განვითარების პროგრამის თვალსაზრისს.

ს ა რ ჩ ე ვ ი

I. შესავალი	4
II. კვლევის მეთოდოლოგია	5
III. კვლევის შედეგები.....	6
IV. კვლევის ძირითადი ნაწილი.....	7
1. სტატისტიკური მონაცემები.....	7
2. სახალხო დამცველისა და სასამართლო ხელისუფლების ურთიერთობა	13
2.1. გადამწყვეტილებათა გადასინჯვის ინიცირება სახალხო დამცველის მიერ	13
2.2. სასამართლო მეგობრის (<i>Amicus Curiae</i>) მოსაზრების წარდგენა.....	16
3. საქართველოს სახალხო დამცველი და პროკურატურა	18
4. სახალხო დამცველი და სოციალურ–ეკონომიკური უფლებები.....	20
5. სახალხო დამცველი და კანონშემოქმედებითი პროცესი	22
6. სახალხო დამცველის ყოველწლიური მოხსენების შესრულების უზრუნველყოფა.....	24
V. დასკვნა	25
VI. რეკომენდაციები.....	26
დანართი #1	27
დანართი #2	28
დანართი #3	30
დანართი #4	31
დანართი #5	32
დანართი #6	33

I. შესავალი

საქართველოს კონსტიტუციის 43-ე მუხლის მიხედვით საქართველოს სახალხო დამცველი ზედამხედველობს ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვას საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე. საქართველოს პარლამენტმა 1996 წელს მიიღო ორგანული კანონი „საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“, რომლითაც დარეგულირდა აღნიშნული ინსტიტუტის ფუნქციები და გაიწერა სხვა მნიშვნელოვანი საკითხები. ამ კანონმა მრავალი ცვლილება განიცადა, რაც განპირობებული იყო სხვადასხვა პრობლემური სიტუაციის აღმოფხვრის აუცილებლობით ან ნორმატიულ ცვლილებათა შესაბამისობის უზრუნველყოფით.

ამჟამად საქართველოს სახალხო დამცველი წარმოადგენს ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნულ ინსტიტუციას გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის „პარიზის პრინციპების“¹ შესაბამისად. ამ ფუნქციიდან გამომდინარე, კვლევაში თანაბრად იქნება გამოყენებული ტერმინები „ომბუდსმენი“ და „სახალხო დამცველი“.

საქართველოს სახალხო დამცველს სხვადასხვა ტიპის უფლებამოსილება აქვს. ერთ-ერთია საკონსტიტუციო სასამართლოსთვის მიმართვის კომპეტენცია, ასევე სასამართლო მეგობრის (*Amicus Curiae*) მოსაზრების წარდგენის უფლებამოსილება საერთო სასამართლოების წინაშე, მაგრამ საქართველოს სახალხო დამცველის ყველაზე ხშირად გამოყენებული და მთავარი მექანიზმია რეკომენდაციით მიმართვა შესაბამისი სახელმწიფო უწყებებისთვის.

საქართველოს სახალხო დამცველის ინსტიტუტის შექმნიდან დღემდე მრავალი რეკომენდაცია გაიცა სხვადასხვა უწყებაზე და მისი საქმიანობის შეფასების მთავარ ინდიკატორად სწორედ აღნიშნული ინსტრუმენტი იქცა. აღნიშნულიდან გამომდინარე, კვლევა სწორედ რეკომენდაციებზეა კონცენტრირებული.

აღსანიშნავია ისიც, რომ „საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“ საქართველოს კანონის 21-ე მუხლი იყენებს ტერმინებს: „წინადადება“, „შენიშვნა“, „რეკომენდაცია“. სავალდებულო სამართლებრივი შედეგის თვალსაზრისით, ეს სამი ინსტიტუტი მსგავს კომპონენტებს შეიცავს, შესაბამისად, აღნიშნული კვლევა კონცენტრირდება ყველა მათგანზე, და მათ საერთო ტერმინით – „რეკომენდაციით“ – მოიხსენიებს.

უდავოა, რომ ადამიანის უფლებათა დაცვის თვალსაზრისით საქართველოში ვითარება სრულყოფილი არ არის და საკმაოდ მნიშვნელოვანია იმ ინსტიტუციის ანალიზი, რომელიც ახორციელებს ამ სფეროზე ზედამხედველობას. როგორც ზემოთ აღინიშნა, რეკომენდაცია არის საქართველოს სახალხო დამცველის მთავარი ინსტრუმენტი საჯარო უწყებათა მიმართ, როცა სახეზეა ადამიანის უფლებათა დარღვევა. შესაბამისად, ამ ანალიზის ფონზე მოხდება ყველა იმ პრობლემური საკითხის წარმოჩენა, რომელიც დაკავშირებულია სახალხო დამცველის ჯეროვან ფუნქციონირებასთან. ამავდროულად ამ კვლევით მოხდება სახალხო დამცველის რეკომენდაციების შესრულების მაქსიმალურად ზუსტი სტატისტიკური მონაცემების იდენტიფიცირება.

კვლევის მიზნებისთვის განხორციელდა საქართველოს სახალხო დამცველის მიერ 2008–2013 წლებში წარდგენილ რეკომენდაციათა ანალიზი. 2013 წლის მონაცემები ნაჩვენებია ოქტომბრის მდგომარეობით. აღსანიშნავია, რომ სხვადასხვა ტექნიკური და ლოჯისტიკური პრობლემის (ელექტრონული პროგრამის არარსებობა 2013 წლამდე, სახალხო დამცველის ოფისის შეცვლა და სხვ.) გამო ვერ მოხერხდა გარკვეულ რეკომენდაციათა შესახებ სრული ინფორმაციის მოპოვება საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატში. შეუძლებელი გახდა იმ საქმეთა მოძიება, რომელთა საფუძველზეც მიმართა რეკომენდაციით სახალხო დამცველმა საჯარო უწყებებს.

კვლევის პირველ ნაწილში მიმოხილულია ის სტატისტიკური მონაცემები, რომლებიც გამოვლინდა კვლევის შედეგად, და მოცემულია შესაბამისი რაოდენობითი ინფორმაცია. კვლევის დანარჩენი ნაწილები კი ეძღვნება იმის წარმოჩენას, თუ რა არსებითი სამართლებრივი პრობლემები იქნა გამოვლენილი რეკომენდაციათა ანალიზის ფარგლებში. ბოლო ნაწილი ეთმობა შესაბამის რეკომენდაციებსა და პრობლემურ სიტუაციათა გადაჭრის მექანიზმებს.

აღნიშნული კვლევის პარალელურად შეიქმნა მონაცემთა ბაზა, რომელშიც ასახულია ყოველი რეკომენდაციის შესაბამისი რეკვიზიტები და რელევანტური ინფორმაცია იმის თაობაზე, თუ რა რეაგირება განხორციელდა კონკრეტულ შემთხვევაში და რა სამართლებრივი შედეგები დადგა.

¹ დამტკიცებულია გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის გენერალური ასამბლეის A/RES/48/135 რეზოლუციით, 1993 წლის 20 დეკემბერი.

II. კვლევის მეთოდოლოგია

მონაცემთა ბაზის საშუალებით ხდება ობიექტური ინფორმაციის მოპოვება, რომელსაც დაეფუძნება აღნიშნული კვლევა. 2008-2013 წლებში სახალხო დამცველის მიერ გაცემულ რეკომენდაციებთან დაკავშირებით მოცემულია შემდეგი ინფორმაცია – რეკომენდაციის თარიღი, მისი არსი, ადრესატი, მასზე მიღებული პასუხი, განხორციელებული ღონისძიებები და საქართველოს სახალხო დამცველის შემდგომი რეაგირება. აღნიშნული ინფორმაცია წარმოდგენილი იქნება გრაფიკულად და ადვილად აღსაქმელი იქნება სამომავლოდ საჭიროებისაებრ.

გარდა ინფორმაციულობისა მონაცემთა ბაზას აქვს ანალიტიკური ნაწილიც, რომელიც უზრუნველყოფს იმის დადგენას, თუ რომელი უწყება ასრულებს რეკომენდაციებს ყველაზე მეტად ან უგულვებლყოფს მას. მონაცემთა ბაზა შეიცავს შესაბამის გრაფებს, რომელშიც სხვადასხვა უწყებას მიენიჭა სათანადო კოეფიციენტები. კოეფიციენტის მინიჭება მოხდა შემდეგი სისტემით:

- რეკომენდაციის შესრულება – (1);
- რეკომენდაციის ნაწილობრივ შესრულება – (0,5);
- რეკომენდაციის შეუსრულებლობა ან მასზე პასუხგაუცემლობა – (-1);

შემდგომ წარმოდგენილია იმ უწყებათა ჩამონათვალი, რომლებიც ყველაზე უკეთ ასრულებენ რეკომენდაციებს ან რომლებიც არ ითვალისწინებდნენ მათ. ამ მხრივ გამოყენებულია შესრულებულ/შეუსრულებულ რეკომენდაციათა რაოდენობრივი რანგირება და ამის მიხედვით მოხდება საბოლოო ნიშნულის გამოთვლა.

მონაცემთა ბაზა ახარისხებს კონკრეტულ რეკომენდაციებს კატეგორიების მიხედვით და საბოლოოდ ადგენს გრაფიკულად იმას, თუ რომელი და რა ტიპის რეკომენდაციები არ შესრულდა, და პირიქით. ამ მიზნით მონაცემთა ბაზაში წარმოდგენილია სპეციალური გრაფა, რომელშიც მიენიჭა შესაბამისი პირობითი ნიშნულები რეკომენდაციათა ყოველ ტიპს², და შემდგომ საბოლოოდ ხდება მათი გრაფიკულად წარმოდგენა.

ზემოაღნიშნულ მონაცემთა ანალიზის პარალელურად კვლევა შეიცავს ანალიტიკურ ნაწილსაც, რომელიც ეფუძნება იმ მონაცემებს, რომლებიც გამოვლინდა რეკომენდაციათა ანალიზის პარალელურად. ამ შემთხვევაში გამოყენებულია კვალიტატიური მეთოდი და არსებითად ფასდება გარკვეული ტიპის რეკომენდაციათა შესრულებისა და შეუსრულებლობის ნაწილი. ამავე ნაწილში გამოყენებულ იქნა შედარებით სამართლებრივი მეთოდიც, რათა გარკვეულ ნაკლოვანებათა აღმოფხვრის მიზნით წარმოდგენილი ყოფილიყო შესაბამისი პრობლემების გადაჭრის გზებიც.

2008–2013 წლებში განხორციელებული სამართლებრივი რეფორმების პარალელურად სხვადასხვა უწყებამ შეიცვალა სახელი ან/და ჩამოყალიბდა ცალკე სტრუქტურულ ერთეულად. კვლევაში წარმოდგენილი ყველა უწყება მოხსენიებულია იმ სახელით, რომლითაც იგი დღეს არსებობს. აღსრულების ეროვნული ბიურო, რომელიც მანამდე ცალკე დეპარტამენტად არსებობდა იუსტიციის სამინისტროს შემადგენლობაში, ცალკეა შეფასებული. სასჯელაღსრულების დეპარტამენტი წარმოდგენილია საქართველოს სასჯელაღსრულების, პრობაციისა და იურიდიული დახმარების საკითხთა და იუსტიციის სამინისტროების შემადგენლობაში მისი კუთვნილების შესაბამისად.

საქართველოს სახალხო დამცველის მიერ 2008-2013 წლებში გაგზავნილ გარკვეულ რეკომენდაციებთან დაკავშირებით ვერ მოხერხდა ინფორმაციის მოძიება საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატის არქივში; ამას სხვადასხვა მიზეზი შეიძლება ჰქონდეს და ზოგადად აპარატის ადგილმდებარეობის შეცვლით ან სხვა გარეშე ფაქტორებით იყოს გამოწვეული. აღნიშნული რეკომენდაციები ცალკე აღინუსხა, თუმცა ისინი არ შეფასებულა კვლევის ფარგლებში.

² პირობითი ნომრის აღნიშვნები მითითებულია მონაცემთა ბაზაში.

III. კვლევის შედეგები

კვლევის შედეგად შესწავლილია საქართველოს სახალხო დამცველის რეკომენდაციები, რომლებიც 2008–2013 წლებშია შედგენილი და გაგზავნილი. ამ ფონზე გამოვლინდა ყველა ის უწყება, რომელმაც არ შეასრულა რეკომენდაციები, ან პირიქით, გაიზიარა ისინი. ასევე გამოვლინდა ის რეკომენდაციები, რომლებიც ყველაზე ხშირად ირღვეოდა, სრულდებოდა ან ნაწილობრივ სრულდებოდა. დადგინდა, რომ 135 რეკომენდაციაზე პასუხი არ გაცემულა. ამიტომაც არის წარმოდგენილი დასაბუთება, რომ კანონმდებლობაში უნდა მოიძებნოს ეფექტური მექანიზმი ამგვარ შემთხვევათა საპასუხოდ.

გარდა სტატისტიკური მონაცემებისა, კვლევამ წარმოაჩინა სხვადასხვა სისტემური პრობლემა, რომლებიც დაკავშირებულია სახალხო დამცველის ეფექტურ საქმიანობასა და ადამიანის უფლებების ჭეშოვან დაცვასთან:

- აუცილებლად უნდა დადგინდეს საქართველოს სახალხო დამცველის სასამართლო ხელისუფლებაზე ზედამხედველობის ფორმა;
- საქართველოს სახალხო დამცველს უნდა მიენიჭოს საერთო სასამართლოთა გადაწყვეტილებების კონსტიტუციურობის შემოწმების უფლებამოსილება საკონსტიტუციო სასამართლოს წინაშე;
- უნდა დადგინდეს საქართველოს სახალხო დამცველსა და პროკურატურას შორის ურთიერთობის სპეციალური წესი;
- საქართველოს სახალხო დამცველის საქმიანობა სოციალურ–ეკონომიკურ უფლებებთან დაკავშირებით საჭიროებს სპეციფიკურ მიდგომას და ამ მიმართულებით საკანონმდებლო ცვლილებების განხორციელებაა საჭირო;
- ეფექტური მექანიზმი უნდა იქნას წარმოდგენილი კანონმდებლობაში, რომლითაც მოხდება საქართველოს სახალხო დამცველის ყოველწლიური ანგარიშის ეფექტური იმპლემენტაცია და რეკომენდაციათა პროგრესული რეალიზაციის უზრუნველყოფა.

კვლევაში წარმოჩენილი პრობლემური შემთხვევები რეკომენდაციათა შესწავლის შედეგად გამოვლინდა. ამ თვალსაზრისით #1-6 დანართებში წარმოდგენილია სხვადასხვა კანონის პროექტები,³ რომლებიც უზრუნველყოფენ ზემოაღნიშნულ პრობლემათა მოგვარების სხვადასხვა, ავტორისეულ ვერსიებსა და შეხედულებებს.

³ ზოგიერთი კანონპროექტი საჭიროებს დამატებით ცვლილებებსა და დამატებებს სხვა დარგობრივ კანონმდებლობაშიც.

IV. კვლევის ძირითადი ნაწილი

1. სტატისტიკური მონაცემები

კვლევის მთავარი მიზანი იყო იმ სახელმწიფო უწყებების გამოვლენა, რომლებიც ყველაზე მეტად ასრულებდნენ ან, პირიქით, არ ასრულებდნენ საქართველოს სახალხო დამცველის რეკომენდაციებს. ამ მიზნით შედგენილი მონაცემთა ბაზა თავს ართმევს დასახულ ამოცანას. ქვემოთ წარმოდგენილ ორ გრაფაზე ასახულია საძიებო მონაცემები.

რეკომენდაციების შესრულების მდგომარეობა უწყებების მიხედვით - 2008-2013 წლები

სახელმწიფო დაწესებულება	შესრულებული რეკომენდაციები	ნაწილობრივ შესრულებული რეკომენდაციები	შეუსრულებელი რეკომენდაციები
საქართველოს მთავარი პროკურატურა	94	4	44
საქართველოს სასჯელაღსრულების პრობაციისა და იურიდიული დახმარების საკითხთა სამინისტრო	38	6	25
საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო	20	2	9
საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტრო	14	6	18
საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო	13	2	23
აღსრულების ეროვნული ბიურო	8	6	6
ქალაქ თბილისის მერია	9	6	34
იუსტიციის სამინისტრო	11	2	15
განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო	5	0	3
საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო	0	1	6
საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისია	1	1	0
საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტო	3	0	3
სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტო	3	0	0
საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო	2	0	7
საქართველოს უზენაესი სასამართლო	2	0	4
შემოსავლების სამსახური	2	2	12
დუშეთის მუნიციპალიტეტი	2	2	0
ქუთაისის მუნიციპალიტეტი	2	2	2
საქართველოს პარლამენტი	1	1	8
საქართველოს პარლამენტის ილია ჭავჭავაძის სახელობის ეროვნული ბიბლიოთეკა	1	0	0
საქართველოს მთავრობის კანცელარია	1	0	0
საქართველოს მთავრობა	1	1	7
საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო	1	1	4
სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო	1	0	0
საქართველოს სოფლის მეურნეობის სამინისტრო	1	0	1
თბილისის საქალაქო სასამართლო	1	0	3
საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭო	1	0	26

საქართველოს პრეზიდენტი	1	0	1
ქალაქ რუსთავის მერია	1	0	1
ქალაქ თბილისის სსიპ საგანგებო და გადაუდებელი სიტუაციების მართვის სააგენტო	1	0	0
ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარების კომისია	1	0	4
ბათუმის ტერიტორიაზე ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარების კომისია	0	0	1
ფინანსთა სამინისტროს მომსახურების სააგენტო	1	0	0
გორის მუნიციპალიტეტი	1	0	2
აბაშის მუნიციპალიტეტი	1	0	0
ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტი	1	0	0
ხარაგაულის მუნიციპალიტეტი	1	0	0
გლდანის-ნაძალადევის გამგეობა	1	0	2
საგარეჯოს მუნიციპალიტეტი	2	0	1
დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტი	1	0	0
მცხეთის მუნიციპალიტეტი	1	0	0
ქობულეთის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს საკუთრების უფლების აღიარების კომისია	1	0	1
ტყიბულის რაიონის სოფელ ორპირის საჯარო სკოლა	1	0	0
თბილისის #59-ე საჯარო სკოლა	1	0	0
თბილისის #140-ე საჯარო სკოლა	1	0	0
სახელმწიფო აუდიტის სამსახური	0	0	3
საქართველოს ეროვნული ბანკი	0	0	1
სურსათის ეროვნული სააგენტო	0	0	1
სსიპ სოციალური მომსახურების სააგენტო	0	0	3
თბილისის სააპელაციო სასამართლო	0	0	1
ქუთაისის სააპელაციო სასამართლო	0	0	1
ქალაქ ბათუმის მერია	0	0	2
საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს საგამოძიებო სამსახური	0	0	1
საქართველოს კულტურის, ძეგლთა დაცვისა და სპორტის სამინისტრო	0	0	1
საქართველოს ენერჯეტიკისა და წყალმომარაგების ეროვნული კომისია	0	0	1
აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობა	0	0	1
თელავის მუნიციპალიტეტი	0	0	2
ქარელის მუნიციპალიტეტი	0	0	1
ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტი	0	0	1
ქედის მუნიციპალიტეტი	0	0	1
ფოთის მუნიციპალიტეტი	0	0	2
სენაკის მუნიციპალიტეტი	0	0	1
გარდაბნის მუნიციპალიტეტი	0	0	1
მარნეულის მუნიციპალიტეტი	0	0	1

მესტიის მუნიციპალიტეტი	0	0	1
ლაგოდეხის მუნიციპალიტეტი	0	0	2
საქართველოს ადვოკატთა ასოციაცია	0	0	1
ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს საკუთრების უფლების აღიარების კომისია	0	0	1
გესტაფონის რაიონის სოფელ კვალითის საჯარო სკოლა	0	0	1
თბილისის #69-ე საჯარო სკოლა	0	0	1
თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი	0	0	2
საქართველოს უნივერსიტეტი	0	0	1

კვლევის ერთ-ერთი მთავარი მიზანი იყო, წარმოეჩინა ის რეკომენდაციები შინაარსობრივად, რომლებიც ნაწილობრივ ან მთლიანად სრულდებოდა ან საერთოდ არ სრულდებოდა. ამ მიზნით განხორციელდა რეკომენდაციათა კატეგორიზაცია და დადგინდა, რომელი მათგანი სრულდებოდა და რომელი – არა.

რეკომენდაციების შესრულების მდგომარეობა საბნობრივად - 2008-2013 წლები

რეკომენდაციის სახეები	შესრულებული რეკომენდაციები	ნაწილობრივ შესრულებული რეკომენდაციები	შეუსრულებელი რეკომენდაციები
არასათანადო მოპყრობის ფაქტების შესახებ გამოძიების დაწყება	67	0	17
პატიმრის მკურნალობა	30	5	11
საკუთრების უფლების დაცვა	16	9	50
გამოძიების დაწყება კონკრეტულ სამართალდარღვევათა საფუძველზე	14	3	9
უსახლკარო პირთა საცხოვრებელი უზრუნველყოფა	18	8	30
ინფორმაციის გაცემა მოქალაქეზე	12	0	7
პატიმართა უფლებები და პატიმრობის პირობები	10	1	12
იძულებით გადაადგილებულ პირთათვის საცხოვრის უზრუნველყოფა ან მათთვის სტატუსის მინიჭება	9	5	17
შრომითი უფლებების დარღვევა	8	1	32
სისხლის სამართლის პროცესში პირთა უფლებების უზრუნველყოფა	7	0	33
ჯანდაცვის პროგრამის ხელმისაწვდომობა	6	1	1
ბავშვთა უფლებების დაცვა	7	1	1
საკუთრების უფლების აღიარება	5	0	9
შშმპ პირების უფლებების დაცვა	5	1	4
პროკურორისთვის ან გამოძიებლისთვის პასუხისმგებლობის დაკისრების მოთხოვნა	9	1	16
ჟურნალისტური საქმიანობის თავისუფლად უზრუნველყოფა	5	1	5

მოსამართლის დისციპლინური პასუხისმგებლობა	1	0	26
საექსტრადიციო პროცედურების ჭეოვანი განხორციელება	4	0	1
გამოხატვის, შეკრების და გაერთიანების თავისუფლების უზრუნველყოფა	4	0	0
განათლების მიღების უფლება	4	0	4
საქართველოს სახალხო დამცველის რწმუნებულისთვის ხელისშეშლის გამო პასუხისმგებლობის დაკისრების რეკომენდაცია ან სახალხო დამცველთან დაუბრკოლებელი კომუნიკაციის უზრუნველყოფა	4	1	1
საპენსიო უზრუნველყოფა	1	0	4
ოჯახური ცხოვრების უზრუნველყოფის უფლება	1	0	0
გაუჩინარებულ პირთა საქმეთა გამოძიება	1	1	0
ხელმისაწვდომობა ადამიანის უფლებაზე ჭანმრთელობის უსაფრთხო გარემოზე	1	0	1
ოჯახში ძალადობის მსხვერპლთა უფლებების დაცვა	1	0	2
მოქალაქეობის მინიჭება და მასთან დაკავშირებული საკითხები	1	0	1
რელიგიის თავისუფლება	2	0	2
პაციენტთა უფლებები	0	0	8
სამართლიანი სასამართლოს უფლება	0	0	3
გაჭიანურებული სამართალწარმოების სასამართლოში დროულად განხილვა	0	0	3
შრომისა და სამეწარმეო თავისუფლება	0	0	1
ეკომიგრანტთა უფლებები	0	0	2

გემოლნიშნული მონაცემების პარალელურად საინტერესოა 2013 წლის რეკომენდაციების ცალკე გამოყოფა და მათ შესახებ სტატისტიკური მონაცემების იდენტიფიცირება.

რეკომენდაციების შესრულების მდგომარეობა უწყებების მიხედვით - 2013 წელი

სახელმწიფო დაწესებულება	შესრულებული რეკომენდაციები	ნაწილობრივ შესრულებული რეკომენდაციები	შეუსრულებელი რეკომენდაციები
საქართველოს პროკურატურა	12	1	9
საქართველოს შრომის, ჭანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო	13	2	1
საქართველოს უზენაესი სასამართლო	2	0	0

საქართველოს სასჯელაღსრულების, პრობაციისა და იურიდიული დახმარების საკითხთა სამინისტრო	6	2	3
საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო	0	0	4
განათლების და მეცნიერების სამინისტრო	3	0	1
საქართველოს მთავრობა	1	1	2
საქართველოს პრეზიდენტი	1	0	0
საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო	3	2	7
საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო	1	0	1
იუსტიციის უმაღლესი საბჭო	0	0	7
საქართველოს პარლამენტი	0	1	1
საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტრო	2	1	6
სერვისების განვითარების სააგენტო	1	0	0
შემოსავლების სამსახური	2	1	3
გლდანი-ნაძალადევის გამგეობა	1	0	0
დედოფლისწყაროს მუნიციპალიტეტი	1	0	0
ქალაქ თბილისის მერია	2	1	4
ქუთაისის მუნიციპალიტეტი	1	0	1
ქალაქ რუსთავის მერია	0	0	1
საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო	1	1	0
საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო	0	0	1
გორის მუნიციპალიტეტი	0	0	1
ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტი	0	0	1
საგარეჯოს მუნიციპალიტეტი	1	0	1
თელავის მუნიციპალიტეტი	0	0	1
ლაგოდეხის მუნიციპალიტეტი	0	0	2
ქარელის მუნიციპალიტეტი	0	0	1
ფოთის მუნიციპალიტეტი	0	0	1
მესტიის მუნიციპალიტეტი	0	0	1
თბილისის საქალაქო სასამართლო	0	0	1
თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი	0	0	1
ბათუმის ტერიტორიაზე ფიზიკური და კერძო სამართლის იურიდიული პირების მფლობელობაში (სარგებლობაში) არსებულ მიწის ნაკვეთებზე საკუთრების უფლების აღიარების კომისია	0	0	1
საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისია	1	0	0

რეკომენდაციების შესრულების მდგომარეობა საგნობრივად - 2013 წელი

რეკომენდაციის სახეები	შესრულებული რეკომენდაციები	ნაწილობრივ შესრულებული რეკომენდაციები	შეუსრულებელი რეკომენდაციები
გაუზიარებულ პირთა საქმეთა გამოძიება	2	1	0
შშმ პირების უფლებების დაცვა	4	1	1
გამოძიების დაწყება კონკრეტულ სამართალდარღვევათა საფუძველზე	2	1	3

იძულებით გადაადგილებულ პირთათვის საცხოვრებლის უზრუნველყოფა ან მათთვის სტატუსის მინიჭება	1	10	6
ჭანდაცვის პროგრამაზე ხელმისაწვდომობა	6	1	0
პატიმართა უფლებები და პატიმრობის პირობები	5	1	1
საქართველოს სახალხო დამცველის რწმუნებულისთვის ხელის შეშლის გამო პასუხისმგებლობის დაკისრების რეკომენდაცია ან სახალხო დამცველთან დაუბრკოლებელი კომუნიკაციის უზრუნველყოფა	2	1	0
უსახლკარო პირთა საცხოვრებლით უზრუნველყოფა	5	0	5
შრომითი უფლებების დარღვევა	4	1	16
მოსამართლის დისციპლინური პასუხისმგებლობა	0	0	7
სისხლის სამართლის პროცესში პირთა უფლებების უზრუნველყოფა	0	0	4
პროკურორის ან გამომძიებლისთვის პასუხისმგებლობის დაკისრების მოთხოვნა	4	1	8
საკუთრების უფლების დაცვა	3	2	5
საექსტრადიციო პროცედურების ჭეროვანი განხორციელება	3	0	1
საკუთრების უფლების აღიარება	0	0	2
გაჭიანურებული სამართალწარმოების სასამართლოში დროულად განხილვა	0	0	1
საპენსიო უზრუნველყოფა	0	0	3
ოჯახური ცხოვრების უზრუნველყოფის უფლება	0	0	1
ინფორმაციის გაცემა მოქალაქისთვის	0	0	4
გამოხატვის, შეკრებისა და გაერთიანების თავისუფლების უზრუნველყოფა	1	0	1
ჟურნალისტური საქმიანობის თავისუფლად უზრუნველყოფა	0	0	1
რელიგიის თავისუფლება	1	0	2
განათლების მიღების უფლება	1	0	0
პატიმრის მკურნალობა	0	0	1
არასათანადო მოპყრობის ფაქტების გამოძიების დაწყება	2	0	2
ბავშვთა უფლებების დაცვა	1	1	1
ეკომიგრანტთა უფლებები	0	0	1

საქართველოს სახალხო დამცველის რეკომენდაციათა ანალიზით დადასტურდა, რომ სახალხო დამცველის 614 რეკომენდაციიდან (ამ მონაცემებში არ იგულისხმება 135 რეკომენდაცია, რომლის შესახებ ინფორმაცია ვერ იქნა მოძიებული) 309 არ შესრულებულა 2008–2013 წლებში. 21 რეკომენდაცია ნაწილობრივ შესრულდა და დანარჩენი შესრულებულია.

აღსანიშნავია ისიც, რომ ხშირ შემთხვევაში საქართველოს სახალხო დამცველის რეკომენდაციებზე პასუხი საერთოდ არ გაცემულა. ეს შემთხვევები ავტომატურად შეფასდა რეკომენდაციათა შეუსრულებლობად, იმ გამონაკლისთა გარდა, როდესაც საქართველოს სახალხო დამცველის აპრატს

სხვა გზით ეცნობა რეკომენდაციათა შესრულების შესახებ და ეს დოკუმენტურადაც ჩაიდო საქმეში. შესწავლილი რეკომენდაციებიდან საქართველოს სახალხო დამცველის 135 რეკომენდაციაზე არ მოსულა პასუხი, რაც 2008-2013 წლებში გაგზავნილ რეკომენდაციათა მთლიანი რაოდენობის 18%-ს შეადგენს. ყოველივე ეს ადასტურებს, რომ მოსაძებნია რაიმე ეფექტური მექანიზმი ამ დაბრკოლებათა დასაძლევად.

ამ მიზნით კარგი გამოსავალი იქნება, თუ სახალხო დამცველის რეკომენდაციებზე პასუხის გაუცემლობა შეფასდება ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევად. საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 173⁴-ე მუხლის მიხედვით აკრძალულია სახალხო დამცველის კანონიერი მოთხოვნის შეუსრულებლობა. ამ მუხლის შინაარსის მიხედვით, ტერმინი „მოთხოვნა“ ვერ ფარავს „სარეკომენდაციო“ შემთხვევებს, რადგან ეს უკანასკნელი არ არის შესასრულებელად სავალდებულო. კვლევის #1 დანართში მითითებულია შესაბამისი ცვლილებების პროექტი, რომელიც უზრუნველყოფს ადმინისტრაციულ პასუხისმგებლობას რეკომენდაციაზე პასუხგაუცემლობის შემთხვევაში.

როდესაც საქართველოს სახალხო დამცველი რეკომენდაციით მიმართავს კონკრეტულ უწყებას, ეს უკანასკნელი ვალდებულია მიაწოდოს ომბუდსმენს განხილვის შედეგები. „საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 24-ე მუხლის მიხედვით:

„სახელმწიფო ხელისუფლების, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო, საჯარო დაწესებულება, თანამდებობის პირი, რომელიც მიიღებს საქართველოს სახალხო დამცველის რეკომენდაციებს ან წინადადებებს, ვალდებულია განხილოს ისინი და 20 დღის განმავლობაში წერილობით აცნობოს საქართველოს სახალხო დამცველს მათი განხილვის შედეგები.“

ზოგადად ომბუდსმენის მიერ შედგენილი რეკომენდაცია სარეკომენდაციო შინაარსის მატარებელია და მისი შესრულების „სავალდებულოობა“ ამ ინსტიტუტის პატივისცემიდან მომდინარეობს. აღნიშნულის მიუხედავად, უნდა არსებობდეს რეკომენდაციათა სამართლებრივი შესრულების ან მინიმუმ მათზე პასუხის გაცემის ვალდებულების დარღვევაზე საპასუხო ღონისძიება. ამჟამინდელი მიდგომა უნდა შეიცვალოს და საქართველოს სახალხო დამცველმა აქტიურად უნდა გამოიყენოს ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის ინსტიტუტი იმ უწყებათა მიმართ, რომლებიც არ ასრულებენ სახალხო დამცველის რეკომენდაციებს. ამ შემთხვევაში გაიზრდება საქართველოს სახალხო დამცველის ეფექტურობა, რადგან ომბუდსმენს მინიმუმ იმ ინფორმაციას მაინც მიაწვდიან, თუ რატომ არ კმაყოფილდება მისი რეკომენდაცია. თუკი სახალხო დამცველი გაიზიარებს ამ მოსაზრებას, შეწყვეტს სამართალწარმოებას, თუ არადა საქართველოს პარლამენტს მიაწვდის ინფორმაციას აღნიშნულის შესახებ ყოველწლიური ან სპეციალური ანგარიშის მეშვეობით. ეს მიდგომა უფრო ეფექტური იქნება და შედეგზე ორიენტირებით შესაძლებელი გახდება ადამიანის უფლებების უკეთ დაცვა.

2. სახალხო დამცველისა და სასამართლო ხელისუფლების ურთიერთობა

2.1. გადაწყვეტილებათა გადასინჯვის ინიცირება სახალხო დამცველის მიერ

2010 წლამდე „საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 21-ე მუხლის მიხედვით განსაზღვრული იყო შემდეგი რეგულაცია:

„საქართველოს სახალხო დამცველი უფლებამოსილია შემოწმების შედეგების მიხედვით:

....

ე) რეკომენდაციით მიმართოს შესაბამის სასამართლო ინსტანციას ძალაში შესული სასამართლო გადაწყვეტილების კანონიერების შემოწმების თაობაზე, თუკი შემოწმების შედეგად მიიჩნევს, რომ სასამართლო წარმოების პროცესში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დარღვევას შეეძლო არსებითად ემოქმედა სასამართლო გადაწყვეტილების მიღებაზე;“

საქართველოს სახალხო დამცველმა არაერთხელ მიმართა საქართველოს უზენაეს სასამართლოს და მოითხოვა სხვადასხვა *res judicata* გადაწყვეტილების გადასინჯვა. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს პასუხი ყოველთვის იყო უარყოფითი და იმის აღმნიშვნელი, რომ ეს ნორმა შეიცავდა ხარვეზს და არ არსებობდა მატერიალური დებულების პროცედურული რეალიზაციის ფორმა. უზენაესი სასამართლო სხვა არგუმენტაციასთან ერთად მიუთითებდა, რომ:⁴

⁴ *inter alia*, საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2009 წლის 10 მარტის კორესპონდენცია საქართველოს სახალხო დამცველის სახელზე, #01/07.

„ნიშანდობლივია ისიც, რომ გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის რეზოლუციებითა და სხვა საერთაშორისო აქტებით, რომელთა შესრულება ივალდებულა საქართველომ, აღიარებულია, რომ ყველა სამთავრობო და სხვა დანესებულებათა მოვალეობაა, პატივი სცენ სასამართლოს დამოუკიდებლობას, არ განახორციელონ უკანონო ჩარევა სასამართლო პროცესში, ასევე, სასამართლოების მიერ მიღებული სასამართლო გადაწყვეტილებები არ უნდა დაეყვმდებაროს გადასიჭნვას. სასამართლო ზედამხედველობა უნდა განხორციელდეს მხოლოდ კანონით დადგენილი წესით და საქმეები განხილულ უნდა იქნეს სასამართლოში დადგენილი იურიდიული პროცედურის საფუძველზე.“

საქართველოს კონსტიტუციის 84-ე მუხლის მეხუთე პუნქტის მიხედვით, სასამართლოს გადაწყვეტილებების შეცვლა შესაძლებელია მხოლოდ სასამართლოს მიერ კანონით განსაზღვრული წესით. საპროცესო კანონმდებლობები შეიცავს *intra vires* მატერიალურ-სამართლებრივ საფუძვლებს, რომლებიც ადგენენ სპეციალურ შემთხვევებს, როცა ხდება გადაწყვეტილებათა გადასინჯვა. ამ ჩამონათვალში არ არის, და არც მაშინ ყოფილა, როცა სახალხო დამცველმა მიმართა საქართველოს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარეს, ისეთი საფუძველი, რომელიც სახალხო დამცველს მისცემდა გადაწყვეტილების გადასინჯვის უფლებასა და შესაძლებლობას. აქედან გამომდინარე, საქართველოს უზენაესი სასამართლოს მსჯელობა სრულიად გამართლებულია და მომდინარეობს საქართველოს კონსტიტუციის მოთხოვნებიდან.

სხვა შემთხვევაში, საქართველოს სახალხო დამცველის პროცესში ჩარევით, შეიძლება საფრთხის წინაშე დამდგარიყო სამართლებრივი უსაფრთხოების პრინციპი, რომელიც სასამართლოს გადაწყვეტილებებთან დაკავშირებით განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია. მაგალითად, თუკი პირი სასამართლოში მოიგებდა, სამოქალაქო საქმეს, რომელიც შემდგომ საქართველოს სახალხო დამცველის რეკომენდაციით გადაისინჯებოდა, მეორე მხარის ინტერესები აშკარად ბათილდებოდა. ასევე შეიძლება ვიმსჯელოთ სისხლის სამართლის პროცესზე, თუკი მას შევხედავთ დაზარალებულის ან ბრალდებულის პოზიციიდან. შესაბამისად, „საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 21-ე მუხლის გემოალნიშნული რეგულირება აშკარად ამოვარდნილი იყო მოქმედი პროცედურულ-სამართლებრივი წესრიგიდან.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს სახალხო დამცველი წარმოადგენს კონსტიტუციურ ორგანოს, რომელიც ანგარიშვალდებულია საქართველოს პარლამენტის წინაშე. შესაბამისად, საკამათოა, უნდა ჰქონდეთ თუ არა საკანონმდებლო ხელისუფლების წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანოს რეკომენდაციის შესრულების ვალდებულება სასამართლოებს. აქედან გამომდინარე, საქართველოს სახალხო დამცველის და საქართველოს სასამართლო ხელისუფლების სამართლებრივი ურთიერთობის ეს ფორმა გაუმართლებელი და გაუმართავი იყო.

იმის გათვალისწინებით, რომ საქართველოს სახალხო დამცველს არ შეიძლება ჰქონდეს გადაწყვეტილების გაუქმების ან შეცვლის რეკომენდაციის უფლებამოსილება საქართველოს საერთო სასამართლოებთან დაკავშირებით, და იმ ფაქტის მხედველობაში მიღებით, რომ სასამართლომაც შეიძლება დაარღვიოს უფლება, (რასაც ადასტურებს თუნდაც ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მიერ დადგენილი მრავალი ისეთი უფლების დარღვევა, რომელიც მართლმსაჯულებასთან არის კავშირში) აუცილებელია გარკვეული კომპრომისული ვარიანტის გამონახვა, რაც სრულად უნდა შეესაბამებოდეს სასამართლოს დამოუკიდებლობის პრინციპს.

აღსანიშნავია, რომ საქართველოს სახალხო დამცველმა ორჯერ მიმართა საქართველოს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარეს სამართალწარმოების პრაქტიკის შეცვლის რეკომენდაციით.⁵ ეს იყო ერთგვარი კომპრომისული ვარიანტი გემოალნიშნული პრობლემური სიტუაციის საპასუხოდ. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს 2007 წლის 5 თებერვალს მიღებული #3 ბრძანებით შეიქმნა სისხლის სამართლის სასამართლო პრაქტიკის შესწავლის, განზოგადების და საერთო სასამართლოების მოსამართლეთათვის სახელმძღვანელო წინადადებების განმსაზღვრელი მუდმივმოქმედი კომისია, რომლის მიერ შემუშავებული აქტები პერიოდულად ეგზავნება საქართველოს საერთო სასამართლოების მოსამართლეებს. ამ კომისიას ხელმძღვანელობს საქართველოს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე და მიმართავს მას სწორედ ამიტომ გაეგზავნა. მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს სახალხო დამცველის რეკომენდაცია ორივე შემთხვევაში დასაბუთებული იყო და ადამიანის უფლებათა სამართლიდან მომდინარეობდა, საქართველოს უზენაესმა სასამართლომ უარი თქვა მის დაკმაყოფილებაზე. შესაბამისად, ამ შემთხვევაში სახალხო დამცველი აწყდება უფლებადარღვევის სავარაუდო ფაქტს, მაგრამ მის ხელთ არსებული ბერკეტი არასაკმარისი, და გარკვეულწილად, არაფექტურია.

⁵ საქართველოს სახალხო დამცველის 2010 წლის 25 ოქტომბრის #3636/04-8/1823-08/1, 1823-08/2, 1823-08/3, 1823-08/4 რეკომენდაცია; საქართველოს სახალხო დამცველის 2011 წლის 18 ივლისის #693/01 რეკომენდაცია;

გემოაღნიშნული პრობლემების გათვალისწინებით, უმჯობესი იქნება, თუ სახალხო დამცველს რეალური კონსტიტუციური კონტროლის ინიცირების უფლებამოსილება მიენიჭება საერთო სასამართლოების *res judicata* გადაწყვეტილებებზე. აღნიშნული შესაბამისობაში მოვა საქართველოს კონსტიტუციასთან, რადგან ამ შემთხვევაში უზრუნველყოფილი იქნება საქართველოს საერთო სასამართლოთა გადაწყვეტილების რევიზია სასამართლო ხელისუფლებისავე გზით. აღნიშნული ცვლილებები არ საჭიროებს კონსტიტუციაში ცვლილებების ან დამატებების განხორციელებას, რადგან საქართველოს კონსტიტუციის 89-ე მუხლის პირველი პუნქტის ჩამონათვალი, რომელიც განსაზღვრავს საკონსტიტუციო სასამართლოს კომპეტენციას, არ არის ამომწურავი. 89-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის „ზ“ ქვეპუნქტის მიხედვით საკონსტიტუციო სასამართლო ... „ახორციელებს საქართველოს კონსტიტუციით და ორგანული კანონით განსაზღვრულ სხვა უფლებამოსილებებს“. კონსტიტუციის 89-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის „ზ“ ქვეპუნქტში გამოყენებული კავშირი „და“ არ გულისხმობს კომპეტენციის კონსტიტუციითა და ორგანული კანონით თანადროული გათვალისწინების აუცილებლობას.

ისევე როგორც კონსტიტუციის სხვა დებულებების, და აქედან გამომდინარე, კონსტიტუციის შეცვლის გარეშე შესაძლებელია სასამართლოს კომპეტენციის გაზრდა ისე, რომ არ დაირღვეს კანონიერების მოთხოვნა. კვლევის #2 დანართში წარმოდგენილია შესაბამისი კანონის პროექტი, რომელიც უზრუნველყოფს საკონსტიტუციო სასამართლოში საერთო სასამართლოების გადაწყვეტილებათა გადასინჯვას. ამ მიზნით აუცილებელია საქართველოს სახალხო დამცველს საკონსტიტუციო სასამართლოში ორი ტიპის სარჩელის წარდგენის უფლება ჰქონდეს:

- სარჩელისა, რომლითაც ხდება საერთო სასამართლოს გადაწყვეტილების არაკონსტიტუციურობის მოთხოვნა, მასში განხორციელებული სამართლებრივი განმარტების გამო;
- სარჩელისა, რომლითაც ხდება საერთო სასამართლოს გადაწყვეტილების არაკონსტიტუციურობის მოთხოვნა, ნორმათა არაკონსტიტუციური შეფარდების გამო.

ამ შემთხვევაში საქართველოს სახალხო დამცველს სასამართლოს დამოუკიდებლობისადმი სრული პატივისცემის ფონზე ექნება სასამართლოს გადაწყვეტილების შეცვლის ინიცირების შესაძლებლობა. ეს იქნება დამატებითი საშუალება, რათა ეროვნულ დონეზე მოხდეს უფლებადარღვევათა აღმოფხვრა. ამავდროულად, ამ პირობებში ადამიანის უფლებების დაცვა უფრო სრულყოფილად განხორციელდება, რადგან საერთო სასამართლოების გადაწყვეტილებები დამატებით ერთ ინსტანციაში დაექვემდებარებიან შემოწმებას სპეციალური პროცედურის საფუძველზე.

ასევე უნდა ითქვას, რომ საქართველოს სახალხო დამცველს უფლება აქვს გამოითხოვოს და მიიღოს სისხლის სამართლის საქმე სრულად, როცა დასრულდება სამართალწარმოება სასამართლოებში.⁶ დღევანდელ პირობებში, საქმის შესწავლისას, საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატს ერთადერთ ეფექტურ საშუალებად რჩება საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოსთვის რეკომენდაციით მიმართვა დისციპლინური სამართალწარმოების დაწყების მოთხოვნით, თუკი ადგილი ჰქონდა ადამიანის უფლებების დარღვევას. ეს კი არაეფექტური მექანიზმია, რასაც ადასტურებს ემპირიული მონაცემებიც, რომელთა მიხედვითაც საქართველოს სახალხო დამცველის რეკომენდაცია მოსამართლის მიმართ დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების შესახებ, თითქმის არცერთ შემთხვევაში არ დაკმაყოფილებულა. ამ მსჯელობას განსაკუთრებით ამძაფრებს ის, რომ რეკომენდაციებში მითითებული ფაქტები ხშირად ასახავს ადამიანის უფლებების მნიშვნელოვან დარღვევებს (რამდენიმე წლიანი ზედმეტად შეფარდებული სასჯელი, ორჯერ მსჯავრდების აკრძალვის პრინციპის დარღვევა და ა.შ.). აღნიშნული პრობლემის გადაჭრას უზრუნველყოფს საქართველოს სახალხო დამცველისთვის რეალური კონსტიტუციური კონტროლის ინიცირების უფლებამოსილების მინიჭება.

ამასთან, ვიდრე რეალური კონსტიტუციური კონტროლის გათვალისწინება მოხდება კანონმდებლობაში, საქართველოს სახალხო დამცველმაც უნდა გაითვალისწინოს, რომ სასამართლოს გადაწყვეტილების ყველა შეფასება ვერ იქნება დისციპლინური პასუხისმგებლობის საფუძველი. ისეთი საკითხები, რომლებიც ეხება ფაქტის დადასტურებას ან მათ პერსონალურ აღქმადობას მოსამართლის მხრიდან ან/და მოსამართლის მიერ კანონის განმარტებას, არ წარმოადგენს რომელიმე უწყების, მათ შორის იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს, შეფასების საგანს.

რეკომენდაცია:

საქართველოს პარლამენტმა უზრუნველყოს საქართველოს სახალხო დამცველისთვის საერთო სასამართლოს გადაწყვეტილებათა გადასინჯვის შესაძლებლობა.

⁶ „საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-18 მუხლის „ე“ ქვეპუნქტი.

2.2. სასამართლო მეგობრის (Amicus Curiae) მოსაზრების წარდგენა

საქართველოს სახალხო დამცველის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი უფლებამოსილება არის საერთო და საკონსტიტუციო სასამართლოსთვის „სასამართლოს მეგობრის“ მოსაზრების წარდგენა. ეს უფლებამოსილება საკმაოდ მნიშვნელოვანი ბერკეტი საქართველოს სახალხო დამცველის ხელში. ამ დროს ხდება ადამიანის უფლებების შესახებ ინფორმაციის მიწოდება შესაბამისი სასამართლოსთვის, რომელიც იხილავს საქმეს. სახალხო დამცველი ამ დროს წარმოადგენს სამართლის პრინციპის - *Jura Novis Curia-ს*⁷ უზრუნველყოფს, რადგან იგი აწვდის მოსამართლეს ინფორმაციას იმ საკანონმდებლო საკითხებზე (რომელიც თავის მხრივ ნორმატიული ან ფაქტობრივია), რომლებიც ადამიანის უფლებებთანაა დაკავშირებული.

საქართველოს სახალხო დამცველს დღემდე ოთხჯერ აქვს გამოყენებული სასამართლო მეგობრის მოსაზრების წარდგენის უფლებამოსილება საერთო სასამართლოების წინაშე განსახილველი სისხლის სამართლის საქმეების გარშემო. მიმდინარე სამართალწარმოების ფარგლებში საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატს არა აქვს უფლება ჩაერიოს სამოქალაქო და ადმინისტრაციულ სამართალწარმოებაში, რადგან შესაბამისი საპროცესო კანონმდებლობა არ იცნობს პროცესის ამგვარ მონაწილეს.

მსგავსი ტიპის პრობლემა იქმნება ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს წინაშე მესამე მხარედ ჩართვასთან დაკავშირებითაც, რადგან „საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი არ იცნობს ამგვარ კომპეტენციას. ამგვარი უფლებამოსილების მინიჭება საქართველოს სახალხო დამცველისთვის იქნება იმის გარანტი, რომ მან შეძლოს სხვადასხვა მნიშვნელოვანი ფაქტის წარდგენა ევროპული სასამართლოსთვის, როგორცაა, მაგალითად, პენიტენციური სფეროდან მომდინარე საკითხები.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, საქართველოს სახალხო დამცველს უნდა მიეცეს უფლება წარადგინოს სასამართლო მეგობრის მოსაზრება სამართალწარმოების ნებისმიერ სახეობაში (სამოქალაქო, ადმინისტრაციული და სისხლის სამართლის) და აღნიშნულის საშუალებით განახორციელოს ადამიანის უფლებების დაცვის უზრუნველყოფა. მიმდინარე სამართალწარმოების ფარგლებში აღნიშნული ერთი მხრივ ეხმარება სასამართლოს და, მეორე მხრივ, შესაძლებელს ხდის ადამიანის უფლებების სტანდარტების უკეთ წარმოჩენას. ამ შესაძლებლობის რეალიზაცია სახალხო დამცველს იმის საშუალებას აძლევს, რომ მისი მოსაზრება წარმოდგენილი იყოს სამართალწარმოების ყველა ეტაპზე.

საქართველოს სახალხო დამცველის მრავალ რეკომენდაციას საბოლოოდ საჯარო უწყებებმა ასე უპასუხეს: „აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით მხარეებს შორის მიმდინარეობს დავა სასამართლოში, რის გამოც მოკლებულნი ვართ სამართლებრივი რეაგირების შესაძლებლობას“. საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატის მიერ არცერთ შემთხვევაში არ ყოფილა მცდელობა განხორციელებულიყო საქმეში მესამე მხარედ ინტერვენცია სასამართლო მეგობრის მოსაზრების წარდგენის გზით. მართალია, მოქმედი საპროცესო კანონმდებლობა სამოქალაქო და ადმინისტრაციული კუთხით არ იძლევა სასამართლო მეგობრის მოსაზრების წარდგენის შესაძლებლობას, მაგრამ არც სახალხო დამცველის მხრიდან ყოფილა მცდელობა, რომ კანონის ან სამართლის ანალოგიით განხორციელებულიყო აღნიშნული. ამ მიმართულებით სამომავლოდ შემდეგი ღონისძიებები უნდა გატარდეს:

- სახალხო დამცველმა უარი უნდა თქვას იმ საჩივრების განხილვაზე, რომლებიც სასამართლოში განიხილება, რათა სასამართლო განხილვაზე ზემოქმედება არ მოხდეს, და დაელოდოს საბოლოო განხილვის შედეგს (რეალური კონსტიტუციური კონტროლის დანერგვის შემთხვევაში სახალხო დამცველს შემდგომ ეძლევა საქმის საკონსტიტუციო სასამართლოში გასაჩივრების შესაძლებლობა) ან,
- სახალხო დამცველმა უნდა გამოიყენოს სასამართლო მეგობრის მოსაზრების წარდგენის უფლებამოსილება და მიმართოს საერთო სასამართლოს თავისი მოსაზრებებით მიმდინარე საქმეზე.

ორივე შემთხვევაში სახალხო დამცველის ქმედება იქნება კონსტიტუციის შესაბამისი და სასამართლოსადმი პატივისცემის გამომხატველი, რაც ამ უკანასკნელის დამოუკიდებლობის იმანენტური ნიშანია. სახალხო დამცველი ვალდებულია დაემორჩილოს სასამართლოს გადაწყვეტილებას და არა პირიქით. ამავდროულად ამ პირობებში მაქსიმალურად იქნება უზრუნველყოფილი სახალხო დამცველის საქმიანობის ეფექტურობა, რადგან შესაძლებელი ხდება ომბუდსმენის

⁷ „მოსამართლემ იცის კანონი“.

აქტივობისათვის სამართლებრივი ფორმის მიცემა, რაც შესაბამისი სამართლებრივი შედეგის სახით რეალიზდება.

იმ საქმეებში, სადაც საქართველოს სახალხო დამცველისთვის ცნობილი ხდება, რომ სასამართლო მეგობრის მოსაზრებაში მითითებული საკითხები არ იქნა გაზიარებული შესაბამისი სასამართლოს მიერ, უნდა მოხდეს სასამართლოს გადანყვეტილების რევიზია კონსტიტუციური კონტროლის გზით, თუ აღნიშნულს კონსტიტუციის შეუსაბამოდ მიიჩნევს ომბუდსმენი.

გემოაღნიშნული შემთხვევების ეფექტურად გადანყვეტის გზით აუცილებელია სახალხო დამცველის აპარატისთვის იმ ინფორმაციაზე წვდომის უზრუნველყოფა, რომელიც ეხება სასამართლოში საქმეთა განხილვას. ელექტრონული მართვის სამომავლო განვითარების პარალელურად ეს საკითხი უნდა დადგეს დღის წესრიგში და სახალხო დამცველს უნდა ჰქონდეს წვდომა სასამართლოს საქმისწარმოების პროგრამასთან. ეს საკითხი თანაბრად ხელსაყრელი იქნება როგორც სახალხო დამცველის აპარატის, ისე სასამართლო ხელისუფლებისთვის, რადგან ამ პირობებში შესაძლებელი გახდება ეფექტური და კონსტიტუციაზე დაფუძნებული სამართლებრივი კომუნიკაცია.

აქვე აღსანიშნავია, რომ საქართველოს სახალხო დამცველმა აქტიურად უნდა დაიწყო იურიდიული მომსახურების განწევა იმ პირთათვის, რომელთა უფლებების დაცვა *ab initio* მოითხოვს სასამართლოსთვის მიმართვას. თუკი სახალხო დამცველი მივა დასკვნამდე, რომ უფლების დაცვისთვის პირველ ეტაპზე განმცხადებელმა სასამართლოს უნდა მიმართოს, მაშინ იგი უნდა დაეხმაროს განმცხადებელს მისი მოთხოვნის იურიდიულად ჩამოყალიბებაში. ეს გულისხმობს საქართველოს სახალხო დამცველის მიერ არა უფასო იურიდიული სამსახურის განწევას, არამედ მოქალაქის დაკვალიანებას სასამართლოს გზით უფლების დაცვის ძიების გზაზე და პროცესის ჯეროვნად წარმართვაში დახმარებას.

რეკომენდაცია:

- საქართველოს პარლამენტმა უზრუნველყოს საქართველოს სახალხო დამცველისთვის სასამართლო მეგობრის მოსაზრების წარდგენის საპროცესო რეგულირების ინკორპორირება სამოქალაქო და ადმინისტრაციულ საპროცესო კანონმდებლობაში;
- საქართველოს სახალხო დამცველის მიერ მოსამართლის დისციპლინური პასუხისმგებლობის მოთხოვნისას, გათვალისწინებული იქნეს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს კომპეტენცია, რაც გულისხმობს მოსამართლის მიერ კანონის განმარტების ან მტკიცებულების შეფასების საკითხებში ჩაურევლობას.

3. საქართველოს სახალხო დამცველი და პროკურატურა

საქართველოს სახალხო დამცველსა და პროკურატურას შორის კომუნიკაცია ყველაზე ხშირია. სახალხო დამცველის აპარატის მიერ წარდგენილ შუამდგომლობათა უმრავლესობის ადრესატი საქართველოს მთავარი პროკურატურაა. საქართველოს მთავარ პროკურატურაში გადაგზავნილი 142 რეკომენდაციიდან შესრულდა 94, ნაწილობრივ შესრულდა 4 და არ შესრულდა 44. „საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 21-ე მუხლის „გ“ ქვეპუნქტის თანახმად, „საქართველოს სახალხო დამცველი უფლებამოსილია შემონიშნის შედეგების მიხედვით:

გ) წინადადებით მიმართოს შესაბამის საგამოძიებო ორგანოებს გამოძიების ან/და სისხლისსამართლებრივი დევნის დაწყების მოთხოვნით, თუ საქმის განხილვის შედეგად მივა დასკვნამდე, რომ არსებობს დანაშაულის ნიშნები;“

ზემოაღნიშნული საფუძვლით და მასალების შემდგომი რეაგირებისთვის გადაგზავნის რეკომენდაციით არაერთხელ მიუმართავს საქართველოს სახალხო დამცველს პროკურატურისთვის. ზოგიერთ შემთხვევაში საქართველოს პროკურატურა არ აცნობებდა სახალხო დამცველს განხორციელებული რეაგირების შესახებ. ხშირ შემთხვევაში სახალხო დამცველის მიერ წარდგენილი რეკომენდაციები სრულდებოდა და იწყებოდა გამოძიება, მაგრამ ამ ეტაპის შემდგომ სახალხო დამცველის აპარატი მოკლებული იყო სამართლებრივი რეაგირების ეფექტურ საშუალებას. მოქმედი კანონმდებლობა სახალხო დამცველს აძლევს უფლებას მიმართოს რეკომენდაციით, მაგრამ ორგანული კანონის მე-18 მუხლის „ე“ ქვეპუნქტის მიხედვით, სისხლის სამართლის საქმის გაცნობის უფლება აქვს მხოლოდ საქმისწარმოების დასრულების შემდგომ. ამ პირობებში, სახალხო დამცველი მოკლებულია სამართლებრივი ღონისძიების განხორციელების შესაძლებლობას მიმდინარე საქმეში, რის გამოც ამ მიმართებით მისი ეფექტურობა კნინდება.

საქართველოს პროკურატურის მიერ განხორციელებული ქმედებები ზოგიერთ შემთხვევაში იყო საკმაოდ უცნაური და არათანმიმდევრული. მაგალითად, ერთ-ერთ საქმეში საქართველოს სახალხო დამცველმა რეკომენდაციით მიმართა საქართველოს პროკურატურას კონკრეტულ სამართალდარღვევებზე მითითებით და მოითხოვა გამოძიების დაწყება. ამ შემთხვევაში არსებობდა მონაცემები პოლიციელთა მიერ უფლებამოსილების გადამეტებისა და განმცხადებლის ქონების დაზიანების შესახებ. საქართველოს პროკურატურიდან საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატს ეცნობა, რომ აღნიშნულ ფაქტთან დაკავშირებით დაიწყო გამოძიება.⁸ ქონების დაზიანების ნაწილში საქართველოს სახალხო დამცველს მიაწოდეს ინფორმაცია, რომ დაიწყო გამოძიება სისხლის სამართლის საქმეზე #041090096 სისხლის სამართლის კოდექსის 187-ე მუხლის პირველი ნაწილით გათვალისწინებული დანაშაულის ნიშნებით. პროკურატურის პასუხით დადგინდა, რომ ერთ-ერთმა პოლიციის თანამშრომელმა მიაყენა დაზიანება განმცხადებლის მანქანას პირადი განაწყენების მოტივით. აღნიშნულის გამო პოლიციის თანამშრომელი დაითხოვეს შინაგან საქმეთა სამინისტროს ორგანოებიდან. ეს შემთხვევა ნათლად წარმოაჩინს საქართველოს სახალხო დამცველის რეკომენდაციის მიმართ დამოკიდებულებას და პროკურატურის უმოქმედობას კონკრეტულ ფაქტთან დაკავშირებით.

2012 წელს პენიტენციურ დაწესებულებაში განხორციელებული არასათანადო მოპყრობის ფაქტების ამსახველი მასალების გამოქვეყნების შემდგომ პროკურატურას მოუხდა იმის გაცნობიერება, რომ სახალხო დამცველის რეკომენდაციები არ იქნა სათანადოდ შეფასებული და ადგილი ჰქონდა არაჯეროვან რეაგირებას კონკრეტულ ფაქტებთან დაკავშირებით. სახალხო დამცველის მრავალი რეკომენდაცია გაიცა 2008 წლის შემდგომ, რომლებიც პირდაპირ მიუთითებდნენ შესაძლო არასათანადო მოპყრობის ფაქტებზე. ზოგიერთ შემთხვევაში პირდაპირ ხდებოდა იმ პირთა მითითება, რომლებიც ახორციელებდნენ განმცხადებელთა წამებას, არაადამიანურ და ღირსებისშემლახავ მოპყრობას. მიუხედავად ამისა, სახალხო დამცველის რეკომენდაციები ზოგიერთ შემთხვევაში რჩებოდა უპასუხოდ, ზოგჯერ იწყებოდა გამოძიება კონკრეტული ფაქტის გარშემო, მაგრამ არ ხორციელდებოდა ეფექტური საგამოძიებო მოქმედებები, რომელთა საშუალებითაც შესაძლებელი გახდებოდა დამნაშავე პირთა იდენტიფიცირება.

აღნიშვნის ღირსია ის ფაქტიც, რომ გარკვეულწილად სახალხო დამცველის კომპეტენციაც ლიმიტირებულია. ომბუდსმენი და მისი აპარატი უფლებამოსილი არიან ხელახლა მიმართონ პროკურატურას და გამოითხოვონ ინფორმაცია საქმის მსვლელობის შესახებ. უმეტეს შემთხვევაში სახალხო დამცველის აპარატს აცნობებენ, რომ მიმდინარეობს გამოძიება ამ ფაქტის გარშემო და ზოგჯერ ხდება მშრალი ჩამონათვლის მიწოდება აპარატისთვის იმ საგამოძიებო მოქმედებათა შესახებ, რომლებიც განხორციელდა სისხლის სამართლის საქმეზე. მოქმედი სამართლებრივი რეგულირებები

⁸ საქართველოს პროკურატურის #გ29.04.2009/12 კორესპონდენცია საქართველოს სახალხო დამცველის სახელზე.

არ აძლევენ სახალხო დამცველს სხვაგვარი რეაგირების შესაძლებლობას. ამ შემთხვევაში შეუძლებელია საქართველოს პროკურატურის შესაბამისი პირის დაჭარიმება ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 174³-ე მუხლის შესაბამისად, რადგან ფორმალურად კანონის მოთხოვნა შესრულებულია და მიმდინარეობს გამოძიება.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, აუცილებელია შეიცვალოს შესაბამისი კანონმდებლობა და გაიზარდოს გამოძიების დაწყების საკითხებთან დაკავშირებით საქართველოს სახალხო დამცველის უფლებამოსილება. ამ მიმართულებით უმჯობესი იქნება, თუკი მოხდება კომპეტენციის გაყოფა და საქართველოს სახალხო დამცველი უფლებამოსილი იქნება მიმართოს საგამოძიებო ორგანოებს:

- სისხლისსამართლებრივი გამოძიების დაწყების რეკომენდაციით, როდესაც სახეზეა დანაშაულის შემადგენლობის ნიშნები;
- სისხლისსამართლებრივი გამოძიების ან დევნის დაწყების რეკომენდაციით, როდესაც სახეზეა იმ დანაშაულის შემადგენლობის ნიშნები, რომელთა დასჯადობის სავალდებულობას ითვალისწინებს საქართველოში მოქმედი ადამიანის უფლებათა სამართალი.

ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოს აქვს მრავალი გადაწყვეტილება, რომელთა მიხედვითაც დადგინდა ეფექტური გამოძიების დაწყების და სისხლისსამართლებრივი დევნის განხორციელების ვალდებულება საგამოძიებო ორგანოთამიერ.⁹ აქედან გამომდინარე, საქართველოს სახალხო დამცველს უნდა ჰქონდეს პირისთვის პასუხისმგებლობის დაკისრების უფლებამოსილება, როდესაც აღნიშნული კონკრეტული ადამიანის უფლების პროცედურული ასპექტიდან გამომდინარეობს.

ამავდროულად, სახალხო დამცველს უნდა მიენოდოს ინფორმაცია კონკრეტული გამოძიების მსვლელობის შესახებ გონივრულ ინტერვალებში. ამ შემთხვევაში საქართველოს სახალხო დამცველისთვის უნდა მოხდეს იმ ინფორმაციის წარდგენა, თუ რა ეტაპზეა კონკრეტული საქმის მსვლელობა და რა საგამოძიებო მოქმედებები ხორციელდება. ასევე, თუკი პროკურატურის მხრიდან ადგილი ექნება არაეფექტურ გამოძიებას ან/და არაეფექტურ საგამოძიებო მოქმედებებს, საქართველოს სახალხო დამცველს უნდა ჰქონდეს უფლება მიმართოს სასამართლოს და სასამართლოს წესით დაავალდებულოს პროკურორი (ზემდგომი) განახორციელოს კონკრეტული ქმედება. ამ შემთხვევაში, რა თქმა უნდა, შეიზღუდება პროკურორის დისკრეციული დევნის უფლებამოსილება, მაგრამ აღნიშნული გამართლებული იქნება ადამიანის უფლებების დაცვის თვალსაზრისით. აღნიშნულის შესახებ კანონის პროექტი წარმოდგენილია კვლევის #3 დანართში.

თუკი აღნიშნული სიტუაცია არ გამოსწორდება, სამომავლოდ საქართველოს სახალხო დამცველის საქმიანობა ამ მიმართებით კვლავ არაეფექტური იქნება. მხოლოდ და მხოლოდ პროკურატურისთვის გამოძიების დაწყების რეკომენდაციით მიმართვა საბოლოო ჯამში იწვევს იმას, რომ პროკურატურის მიერ უმეტეს შემთხვევაში სრულდება რეკომენდაციები, მაგრამ შედეგის თვალსაზრისით არაფერი იცვლება. აქედან გამომდინარე, აუცილებელია პროკურატურაზე განხორციელდეს რეალური ზედამხედველობა ადამიანის უფლებების დაცვის თვალსაზრისით.

რეკომენდაცია:

საქართველოს სახალხო დამცველის რეკომენდაციების აღსრულების ფორმა საქართველოს პროკურატურასთან დაკავშირებით უფრო ეფექტური უნდა გახდეს. მას უნდა მიეცეს პროცესში ჩართვის შესაძლებლობა იმ შემთხვევებში, როცა სისხლის სამართლის საქმეზე გამოძიება ჭიანჭურდება ან არ იწყება.

⁹ Eric Svanidze, 'Effective Investigation of Ill-treatment' Guidelines on European Standards, Directorate of Human Rights and Legal Affairs (CoE), 2009.

4. სახალხო დამცველი და სოციალურ-ეკონომიკური უფლებები

საქართველოს სახალხო დამცველის მიერ გაიცა მრავალი რეკომენდაცია, რომელიც სოციალურ თემატიკას ეხებოდა და გამომდინარეობდა სახელმწიფოს ვალდებულებებიდან, რომელიც გათვალისწინებულია ევროპის საბჭოს სოციალური ქარტიით ან სხვა სოციალურ-ეკონომიკური უფლებების კატალოგის დამდგენი საერთაშორისო შეთანხმებებით. ამ რეკომენდაციათა შორის ერთ-ერთი ყველაზე ხშირია სახალხო დამცველის რეკომენდაცია მოქალაქეთა თავშესაფრით უზრუნველყოფასთან დაკავშირებით. სახალხო დამცველი კონკრეტული სამართლებრივი არგუმენტაციის საფუძველზე რეკომენდაციით მიმართავს კონკრეტულ მუნიციპალიტეტებს მოქალაქეთა თავშესაფრით უზრუნველსაყოფად. თითქმის ყველა შემთხვევაში საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატს ეცნობება, რომ კონკრეტული თვითმართველი ერთეული მოკლებულია დახმარების შესაძლებლობას შესაბამისი სახსრების არარსებობის გამო.

შესაბამისად, სახალხო დამცველის ამგვარი რეკომენდაციები უმეტეს შემთხვევაში უშედეგოა და ამ უშედეგობის განჭვრეტა წინასწარვე შეიძლება უმეტეს შემთხვევაში, როცა ერთსა და იმავე მუნიციპალიტეტს ერთი და იმავე საბიუჯეტო წლის განმავლობაში ეგზავნება რამდენიმე მიმართვა და პასუხი ყოველ ჯერზე არის რესურსების არქონა. აქედან გამომდინარე, უფრო ეფექტური მიდგომა უნდა იქნას გამოყენებული.

ზოგადად სოციალურ-ეკონომიკური უფლებები მიეკუთვნება ძირითად უფლებათა მეორე თაობის კატალოგს, რომელიც ეფუძნება პროგრესული რეალიზაციის პრინციპს და გულისხმობს იმას, რომ სახელმწიფოს მხოლოდ მაშინ აქვს მათი უზრუნველყოფის ვალდებულება, როცა სათანადო მატერიალური სახსრები გააჩნია. თუკი მაგალითად, სახელმწიფოს აქვს საჭირო თანხა, მხოლოდ მაშინ შეძლებს განახორციელოს უფასო ჯანდაცვის პროგრამა და ასე შემდეგ. შესაბამისად, ეს უფლება ძირითადად ორდონიანია და პირველ ეტაპზე საჭიროა შესაბამისი ფინანსური სახსრების აკუმულირება კონკრეტული ბიუჯეტის ფორმირებისთვის. შემდგომ ხდება იმის განსაზღვრა, თუ რამდენად სწორად ხდება კონკრეტული სახელმწიფო სახსრების განკარგვა. ამ შემთხვევაში ორივე ეტაპზე არის შესაძლებელი სოციალურ-ეკონომიკური უფლების რეალიზების შეფასება:

- პირველ ეტაპზე - როცა არ ხდება კონკრეტული სახელმწიფო სახსრების გამოყოფა შესაბამისი ბიუჯეტიდან შეიძლება ითქვას, რომ ადგილი აქვს ადამიანის უფლებების დარღვევას თავად უფლების შინაარსიდან გამომდინარე. ამ შემთხვევაში უფლების მნიშვნელობა განაპირობებს სახელმწიფოს ვალდებულებას გამოყოფს კონკრეტული სახსრები ამ მიზნით;
- მეორე ეტაპზე - როცა კონკრეტული თანხა გამოყოფილია ბიუჯეტიდან, უკვე შეიძლება იმის შეფასება, თუ რამდენად ჯეროვნად ხორციელდება კონკრეტული უფლების რეალიზება.

აქედან გამომდინარე, საჭიროა საქართველოს სახალხო დამცველის საქმიანობის კონცენტრირება და შესაბამისად განხორციელება. მაგალითად, თუკი სახელმწიფო არ გამოყოფს კონკრეტულ სახელმწიფო სახსრებს ჯანდაცვის მიმართულებით, შესაძლებელია უფლებამოსილი უწყებისთვის მიმართვა და იმის მოთხოვნა, რომ ამ მიმართულებით ფინანსების აკუმულირება მოხდეს. მეორე ეტაპზე საქართველოს სახალხო დამცველს უკვე შეუძლია მიმართოს შესაბამის უწყებას და მოსთხოვოს გამოყოფილი ასიგნებების ფარგლებში გარკვეული სამართლიანი და საჭიროებებზე ორიენტირებული მოქმედებების განხორციელება.

საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატისთვის უცხო არ არის ამგვარი მიდგომა, მრავალი რეკომენდაცია იქნა გაცემული საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს მისამართით ანალოგიური მოთხოვნით. მაგალითად, როდესაც სამინისტროს აქვს გამოყოფილი სახსრები დევნილთა ალტერნატიული საცხოვრებელი უზრუნველყოფასთან დაკავშირებით (მათი მძიმე საცხოვრებელი პირობების გამო) და გაურკვეველი მიზეზებით არ ხდება დევნილთა კონკრეტული სეგმენტისთვის ამ უფლებით სარგებლობის უზრუნველყოფა, სახალხო დამცველს არაერთხელ წარუდგენია რეკომენდაცია შესაბამისი მოთხოვნით. ამ შემთხვევაში მიდგომა ეფუძნება არგუმენტს, რომ საქართველოს სახალხო დამცველი ითხოვს პრაქტიკულად რეალური უფლების რეალიზებას. წინარე ფინანსური სახსრების არარსებობის პირობებში საქართველოს სახალხო დამცველი ვერ შეძლებდა ამგვარი რეკომენდაციის წარდგენას, რადგან უკვე თავად უფლება ხდება ამ დროს სათუო.

გემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, საქართველოს სახალხო დამცველმა უნდა შეიმუშავოს განსხვავებული მეთოდიკა სოციალურ-ეკონომიკური უფლებების აღსრულებასთან დაკავშირებით (აღნიშნულის შესახებ კანონის პროექტი იხილეთ კვლევის #4 დანართში):

- პირველ ეტაპთან დაკავშირებით ანუ როცა სახსრების გამოყოფის რეკომენდაციით ხდება მიმართვა, საქართველოს სახალხო დამცველმა უნდა გამოიყენოს რეკომენდაციები და კონკრეტულ უწყებებს აცნობოს პრობლემის სიმწვავის შესახებ, მიუთითოს კონკრეტული სამართლებრივი საფუძველი და მოსთხოვოს ასიგნებების გამოყოფა შემდგომი ან მიმდინარე წლის ბიუჯეტში ცვლილებების შეტანით ისე, რომ არ შეიზღუდოს სხვა უფლებები. ამ მიზნით, საქართველოს სახალხო დამცველმა ასევე უნდა აწარმოოს აქტიური მოლაპარაკებები კონკრეტულ სახელმწიფო უწყებებთან, რათა ჩამოყალიბდეს შესაბამისი ბიუჯეტი რეალური საჭიროებებისათვის, რომლებიც მომდინარეობენ სოციალურ-ეკონომიკური უფლებებიდან. მაგალითისთვის, თუკი რომელიმე ადგილობრივი ბიუჯეტი გეგმავს შემდგომი წლის ბიუჯეტს და მაგალითად, ბიუჯეტის 40% ეთმობა კულტურულ-გასართობ ღონისძიებებს და მხოლოდ 30 სოციალურ თემატიკას, აღნიშნულთან დაკავშირებით ზედამხედველობა უნდა განხორციელდეს ამ ეტაპზე. აქედან გამომდინარე, კონკრეტული თვითმმართველი ერთეულები, ისევე როგორც ცენტრალური ხელისუფლება, ვალდებული არიან ბიუჯეტის პროექტი გააცნონ სახალხო დამცველს და მიანიჭონ მას მოსაზრებების წარდგინის უფლება. ამ პირობებში, საქართველოს სახალხო დამცველს მიეცემა იმის რეალური შესაძლებლობა, რომ საფინანსო პროგრამები პროაქტიულად შეაფასოს და თავისი მოსაზრებები წარადგინოს. რა თქმა უნდა, ბიუჯეტის შედგენა ყოველთვის პოლიტიკური პროცესია და დაკავშირებულია კონკრეტული სამთავრობო გუნდის წინასაარჩევნო დაპირების რეალიზაციასთან, მაგრამ სოციალურ-ეკონომიკური უფლებების იმპლემენტაცია თანამედროვე სახელმწიფოს იდეის განუყოფელი ნაწილია. ამ ფონზე, საქართველოს სახალხო დამცველის პროცესში მონაწილეობა და რეკომენდაციები უნდა განხორციელდეს მხოლოდ ისე, რომ სოციალურ-ეკონომიკური უფლებების თემატიკა აშკარად დისპროპორციული არ იყოს ბიუჯეტში სხვა შედარებით ნაკლებად ღირებულ საკითხებთან;
- მეორე ეტაპზე საქართველოს სახალხო დამცველის როლი უფრო აქტიურია და მისი რეკომენდაცია მეტად არის დაკავშირებული არსებული სახსრების ეფექტურ და სამართლიან განაწილებასთან. მაგალითად, თუკი ცენტრალური ბიუჯეტი გამოყოფს 100 000 ლარს ობოლ ბავშვთა დაცვის მიზნით და სახელმწიფო ამ თანხას გაუნაწილებს ყველა ბავშვს, ვისაც მშობელი არ ჰყავს, სახალხო დამცველმა შეიძლება რეკომენდაციით მიმართოს შესაბამის სამინისტროს და მოითხოვოს საბიუჯეტო სახსრების იმგვარი განაწილება, როგორც საჭიროებებზე იქნება გათვლილი და არა ეგალიტარიანულ საწყისებზე. ამ ჰიპოთეტური მაგალითის ფონზე, შეიძლება რომელიმე ობოლის ბავშვის ერთი მშობელი იყოს საკმაოდ მდიდარი და მისი შვილის ყველა საჭიროებას აკმაყოფილებდეს, მაშინ როცა სხვა შემთხვევაში ბავშვი უდემამოდ იზრდებოდა და არ ჰქონდეს შემოსავალი ან მისი ერთი მშობელი ვერ უზრუნველყოფდეს მისი საჭიროებების ჭეროვან უზრუნველყოფას. ამგვარი შემთხვევების პრევენციის ან რეტროაქტიული გადაჭრის მიზნით საქართველოს სახალხო დამცველმა შეიძლება წარადგინოს რეკომენდაცია და უზრუნველყოს სოციალურ-ეკონომიკური უფლებების დაცვა.

როგორც კვლევამ აჩვენა, სოციალურ-ეკონომიკური უფლებები საჭიროებს სპეციფიკურ მონეს-რიგებას და აღნიშნულიდან გამომდინარე, ამ მიმართებულებით საქართველოს სახალხო დამცველის სამომავლო აქტიურობა უნდა წარიმართოს ზემოაღნიშნული მსჯელობის შესაბამისად. სხვა შემთხვევაში სახალხო დამცველის აპარატის აქტიურობა ამაო მცდელობა იქნება და ვერ უზრუნველყოფს პრობლემის გრძელვადიან ან მყისიერ გადაჭრას. სოციალურ-ეკონომიკურ უფლებებთან დაკავშირებით საქართველოს სახალხო დამცველი უნდა დაეყრდნოს იმ მიდგომას, რომელიც გამოიყენება ოკუპირებული ტერიტორიებიდან გადაადგილებულ პირთა მიმართ. ამავდროულად უნდა მოხდეს ბიუჯეტის ფორმირების პროცესში სახალხო დამცველის მონაწილეობის უზრუნველყოფა.

სხვა საკითხია ამ პროცესის შედეგიანობა და ის, თუ რამდენად ეფექტურია შემოთავაზებული მექანიზმი. მაგალითად, საქართველოს სახალხო დამცველის მიერ საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს სახელზე მრავალი რეკომენდაცია იქნა გაცემული, მაგრამ ბევრი მათგანი არ შესრულებულა. მიუხედავად ამისა, ზემოაღნიშნული წარმოადგენს საქართველოს სახალხო დამცველის საქმიანობის გამართულ სამართლებრივ ფორმას, რომელიც შეესაბამება მის მანდატს და ასევე სოციალურ-ეკონომიკური უფლებების დაცვის თავისებურებას.

რეკომენდაცია:

ახლებურად ჩამოყალიბდეს საქართველოს სახალხო დამცველის კომპეტენცია და მიდგომა სოციალურ-ეკონომიკურ უფლებებთან დაკავშირებით და საქართველოს სახალხო დამცველის ჩართულობა იქნას უზრუნველყოფილი ბიუჯეტის შემუშავების პროცესში;

5. სახალხო დამცველი და კანონმდებლობითი პროცესი

„საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 21–ე მუხლის „ა“ ქვეპუნქტის მიხედვით:

საქართველოს სახალხო დამცველი უფლებამოსილია შემოწმების შედეგების მიხედვით:

ა) ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის უზრუნველყოფის, დაკავებულთა, პატიმრობაში მყოფ ან სხვაგვარად თავისუფლებაზე მზღდულ პირთა და მსჯავრდებულთა პირობებისა და მათ მიმართ მოპყრობის გაუმჯობესების, აგრეთვე წამებისა და სხვა სასტიკი, არაადამიანური ან დამამცირებელი მოპყრობის ან სასჯელის თავიდან აცილების მიზნით საქართველოს კანონმდებლობასთან და კანონპროექტებთან დაკავშირებით წინადადებები, შენიშვნები და რეკომენდაციები წარუდგინოს საქართველოს პარლამენტს ან სხვა შესაბამის ორგანოს;

საქართველოს სახალხო დამცველს არაერთხელ გამოუყენებია აღნიშნული კომპეტენცია და მიუმართავს საქართველოს პარლამენტისთვის სხვადასხვა სამართლებრივი რეკომენდაციით, რომლებიც ეხებოდა ადამიანის უფლებების საკითხებს.

ზოგადად, კანონმდებლობასთან დაკავშირებით ორი პრობლემური სიტუაცია შეიძლება წარმოიქმნას:

- მოქმედი კანონმდებლობა ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციას;
- საკითხი მოუნესრიგებელია შესაბამის კანონმდებლობაში და სამართლებრივი ვაკუუმი იწვევს ადამიანის უფლებათა (შესაბამისად კონსტიტუციის) დარღვევას ან მათ რისკს.

პირველ შემთხვევაში საქართველოს სახალხო დამცველს აქვს ქმედითი ბერკეტი, რომელიც გულისხმობს საკონსტიტუციო სასამართლოსთვის მიმართვას და ნორმის არაკონსტიტუციურობის მოთხოვნას „საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 21–ე მუხლის „ი“ ქვეპუნქტის შესაბამისად. საკონსტიტუციო სასამართლო ამ შემთხვევაში ასრულებს ნეგატიური კანონმდებლის ფუნქციას. მეორე შემთხვევასთან დაკავშირებით ომბუდსმენს შეუძლია ორგანული კანონის 21–ე მუხლის „ა“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებული უფლებამოსილების გამოყენება. თეორიულად ორივე შემთხვევაში შეუძლია მიმართოს საქართველოს პარლამენტს რეკომენდაციით საქართველოს სახალხო დამცველმა, მაგრამ შედეგზე ორიენტაციისა და ეფექტურობის თვალსაზრისით საკონსტიტუციო სასამართლოსთვის მიმართვა უფრო გამართლებულია. საკონსტიტუციო სასამართლო საკითხს წყვეტს სამართლებრივად და კონსტიტუციის ინტერპრეტაციის საფუძველზე, მაშინ როცა საქართველოს პარლამენტმა შეიძლება პოლიტიკური მოტივით უარი თქვას საკითხის დარეგულირებასა და კანონის მიღებაზე.

სამწუხაროდ, შესწავლილი რეკომენდაციებიდან დაფიქსირდა შემთხვევები, როდესაც საქართველოს სახალხო დამცველმა რეკომენდაციით მიმართა საქართველოს პარლამენტს მაშინ, როცა შეეძლო საკითხის გადწყვეტის მიზნით სამართალწარმოების ინიცირება მოეხდინა საკონსტიტუციო სასამართლოს წინაშე. აღნიშნული განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია, რადგან საკითხი საკმაოდ პოლიტიკური შინაარსის იყო და ნაკლებ მოსალოდნელი იყო რეკომენდაციის გაზიარება. 2011 წლის 1 აგვისტოს საქართველოს სახალხო დამცველმა რეკომენდაციით მიმართა საქართველოს პარლამენტს და მოითხოვა საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 314–ე მუხლის დისპოზიციის ნაწილის არაკონსტიტუციურად ცნობა, რადგან ნორმა იძლეოდა არაკონსტიტუციური ინტერპრეტაციის შესაძლებლობას.¹⁰ საქართველოს სახალხო დამცველის მოსაზრებით აღნიშნული დებულება წინააღმდეგობაში მოდიოდა საქართველოს კონსტიტუციის 42–ე მუხლის მე-5 და 24–ე მუხლის პირველ პუნქტებთან. საქართველოს პარლამენტის მიერ აღნიშნულთან დაკავშირებით არ განხორციელებულა არანაირი რეაგირება, რის გამოც ომბუდსმენის რეკომენდაცია უშედეგო იყო. მაშინ როცა საკონსტიტუციო სასამართლომ იმავე ნორმის არაკონსტიტუციურობა განიხილა მოქალაქეთა სარჩელის საფუძველზე და არაკონსტიტუციურად ცნო სადავო რეგულირება.¹¹ სამომავლოდ უმჯობესია საქართველოს სახალხო დამცველმა საკონსტიტუციო სასამართლოს მიმართოს, ვიდრე ნორმის გაუქმება ითხოვოს საქართველოს პარლამენტში, რადგან აღნიშნული უფრო ეფექტური საშუალებაა.

¹⁰ #745/01 რეკომენდაცია.

¹¹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2013 წლის 14 მაისის №2/2/516,542 გადაწყვეტილება საქმეზე: „საქართველოს მოქალაქეები - ალექსანდრე ბარამიძე, ლაშა ტულუში, ვახტანგ ხმაღაძე და ვახტანგ მაისაია საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“.

უმეტეს შემთხვევაში საქართველოს პარლამენტი არ აკმაყოფილებდა იმ რეკომენდაციებს, რომელთა წარდგენაც ხდებოდა საქართველოს სახალხო დამცველის მიერ. აღნიშნული ხაზს უსვამს იმის აუცილებლობას, რომ უფრო ეფექტური მექანიზმი მოიძებნოს სახალხო დამცველის საქმიანობაში, რათა ადამიანის უფლებების დაცვა უფრო რეალური გახდეს. მაგალითად, შეიძლება შეიქმნას ვითარება, როცა პატიმრობის კონკრეტული პირობები არ არის მონესრიგებული საქართველოს კანონმდებლობით და ამიტომ ირღვევა პატიმართა უფლებები (მაგალითად, არ ეძლევათ გასიერების საშუალება). ამ შემთხვევაში საქართველოს პარლამენტისთვის მიმართვა და უფლებების დაცვის უზრუნველყოფა ისევე მნიშვნელოვანია, როგორც არაკონსტიტუციური ნორმის გაუქმება. სხვადასხვა უფლების მატერიალური შინაარსი გამოხატულებას პოვებს პოზიტიურ ან ნეგატიურ შინაარსში. მაგალითად, ბრალდებული პირისთვის თარჯიმნის უზრუნველყოფის უფლება სახელმწიფოს მხრიდან პოზიტიურ ქმედებას საჭიროებს და როცა ამგვარი შესაძლებლობა არ არის კანონმდებლობაში გათვალისწინებული, აუცილებლად უნდა მოხდეს მისი უზრუნველყოფა. სახალხო დამცველს ამ მიმართულებით ქმედითი მექანიზმი ესაჭიროება.

შედარებით კონსტიტუციურ-სამართლებრივ სივრცეში გამოიყენება ე.წ. პოზიტიური კონსტიტუციური კონტროლის მოდელი, რაც გულისხმობს საკონსტიტუციო სასამართლოთა მიერ სამართლებრივი ვაკუუმის შევსებას.¹² აღნიშნული საკითხი საკმაოდ პრობლემურია, რადგან ამ შემთხვევაში სასამართლო ახდენს სამართლებრივი ურთიერთობის დარეგულირებას პირდაპირი დემოკრატიული ლეგიტიმაციის არარსებობის პირობებში. მაგრამ, საკონსტიტუციო სასამართლოთა მზარდი როლი სახელმწიფოთა მმართველობის პროცესში და ადამიანის უფლებათა სამართლის განვითარება აღნიშნულის აუცილებლობაზე ცალსახად მიუთითებენ. შესაბამისად, საქართველოს რეალობის გათვალისწინებით საუკეთესო გამოსავლად უნდა იქნეს მიჩნეული გარკვეული პოზიტიური კონტროლის უფლებამოსილების მინიჭება საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოსთვის სახალხო დამცველის მიმართვის საფუძველზე. იმ შემთხვევაში, თუ სახალხო დამცველი მიმართავს საქართველოს პარლამენტს კონკრეტული საკანონმდებლო წინადადებით, აღმოიფხვრას საკანონმდებლო ვაკუუმი კონკრეტულ სფეროში, და საქართველოს პარლამენტი არ გაიზიარებს აღნიშნულს ან საქართველოს პარლამენტის მხრიდან უპასუხოდ დარჩება ეს მიმართვა, ომბუდსმენს უნდა წარმოეშვას სპეციალური უფლებამოსილება, მიმართოს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს და მოითხოვოს *actio popularis* სამართალწარმოების ინიცირება. თუ სახალხო დამცველი დაადასტურებს, რომ არსებობს საკანონმდებლო ვაკუუმი კონკრეტულ სფეროში და აღნიშნულის მონესრიგების ვალდებულება მომდინარეობს ადამიანის უფლებათა სამართლიდან, სასამართლო აკმაყოფილებს საჩივარს და გამოაქვს გადაწყვეტილება, რომელშიც დასარეგულირებელი ურთიერთობა მაქსიმალურად დეტალურადაა განსაზღვრული. საკონსტიტუციო სასამართლოს ეს გადაწყვეტილება მოქმედებს მანამ, სანამ საქართველოს პარლამენტი არ მიიღებს აღნიშნულის შესახებ სპეციალურ ნორმატიულ აქტს, რომელიც მთლიანად დაფარავს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილების შინაარსს. პარლამენტის მიერ დადგენილი ახალი რეგულირების შემონემა შესაძლებელი იქნება საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოში დღეს არსებული წესის შესაბამისად. აღნიშნულის შესახებ კანონის პროექტი იხილეთ კვლევის #5 დანართში.

გემოაღნიშნული კომპეტენციის არმინიჭების პირობებში საქართველოს სახალხო დამცველის უფლებამოსილება გარკვეულწილად მყიდფა და არა აქვს ეფექტურობის მაღალი ხარისხი. პოზიტიური კონტროლის არარსებობის პირობებში კონსტიტუციური უფლების რეალიზაციის შეფერხება თავიდან აუცილებელია. აქედან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია მათი კანონმდებლობაში გადმოტანა, რათა სახალხო დამცველის მოქმედება უკეთ უზრუნველყოფდეს უფლებების რეალურ დაცვას. ამ ფონზე მნიშვნელოვანი იქნება ვენეციის კომისიის მოსაზრებაც, რადგან რეალურად საკითხი მნიშვნელოვან კონსტიტუციურ სამართლებრივ საკითხებს ეხება და აუცილებელია იმგვარი რეგულირების მიღება, სადაც კომპეტენციათა შორის ჭეროვანი ზღვარი გაივლება.

რეკომენდაციები:

ახლებურად ჩამოყალიბდეს საქართველოს სახალხო დამცველსა და პარლამენტს შორის სამართლებრივი კომუნიკაციის საკითხი; ამ მიმართებით უნდა გაიზარდოს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს როლი, რაც გამოიხატება საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოსთვის პოზიტიური კონსტიტუციური კონტროლის უფლებამოსილების მინიჭებაში ომბუდსმენის სარჩელის საფუძველზე.

¹² *inter alia*, Allan R. Brewer-Carias, 'Constitutional Courts As Positive Legislators In Comparative Law', XVIII International Congress of Comparative Law of the International Academy of Comparative Law, George Washington University Law School, Washington, July 27, 2010.

6. სახალხო დამცველის ყოველწლიური მოხსენების შესრულების უზრუნველყოფა

ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების შესახებ საქართველოს სახალხო დამცველის ყოველწლიური ანგარიშის წარდგენა ხდება წელიწადში ერთხელ მარტში. 2010 წლამდე აღნიშნულ დოკუმენტს წელიწადში 2-ჯერ ადგენდნენ და უგზავნიდნენ საქართველოს პარლამენტს.

2008 წლიდან მოყოლებული საქართველოს სახალხო დამცველის ყველა ყოველწლიური ანგარიში მიიღებოდა ცნობად და არ ხდებოდა დამატებითი საკითხების რეგულირება.¹³ საქართველოს პარლამენტის მიერ 2013 წლის 30 ივლისს მიღებულ იქნა დადგენილება „2012 წელს საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ“ საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიშის თაობაზე“, რომლის მიხედვითაც დადგინდა გარკვეული ტიპის ქმედებების განხორციელების ვალდებულება სხვადასხვა სახელმწიფო უწყებათა მიმართ. ამ დადგენილებაში საქართველოს პარლამენტმა განსაზღვრა ის რეკომენდაციები, რომლებიც ჰქონდა საქართველოს სახალხო დამცველს კონკრეტული უწყებების მიმართ. ამ დადგენილებაში, ისევე როგორც წინა წლის დადგენილებებში, აღინიშნა:

„დაევალოს საქართველოს პარლამენტის ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტს, განხორციელოს მონიტორინგი „2012 წელს საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ“ საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიშში მითითებული ფაქტების თავიდან აცილებისა და რეკომენდაციების შესრულებისაკენ მიმართული ღონისძიებების განხორციელებაზე.“

ეს დადგენილება წინგადადგმული ნაბიჯია, რადგან აშკარად უფრო დაკონკრეტდა გარკვეული საკითხები და აღმასრულებელ ხელისუფლებას მიეცა სახალხო დამცველის წლიური ანგარიშიდან გამომდინარე გარკვეული მოქმედებების განხორციელების პირდაპირი დავალება.

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს სახალხო პარლამენტმა განსხვავებული შინაარსის დადგენილება მიიღო საქართველოს სახალხო დამცველის ყოველწლიურ ანგარიშთან დაკავშირებით, ფაქტობრივად მაინც იმავე შინაარსის დებულება იქნა მიღებული. განსხვავება მხოლოდ ისაა, რომ 2013 წლის დადგენილებაში გაშლილია რამდენიმე საკითხი. ყველაზე მთავარი პრობლემა საქართველოს სახალხო დამცველის საქმიანობაში მაინც ის იყო, რომ კონკრეტული უწყებები არ ასრულებდნენ სახალხო დამცველის რეკომენდაციებს და არც საქართველოს პარლამენტი ახორციელებდა ამ პროცესის ზედამხედველობას.

უმჯობესი იქნება, თუკი საქართველოს პარლამენტი განიხილავდა საქართველოს სახალხო დამცველის რეკომენდაციებს და განერდა ზუსტ ვადებს, როდის უნდა მომხდარიყო კონკრეტული რეკომენდაციების აღსრულება სხვადასხვა სამინისტროს მიერ. ანუ საქართველოს პარლამენტმა პირველ რიგში უნდა მოისმინოს სახალხო დამცველის მოსაზრება, შემდგომ დაიბაროს შესაბამისი სახელისუფლებლო უწყების წარმომადგენელი (სასამართლო ხელისუფლების გარდა), გააცნოს საქართველოს სახალხო დამცველის რეკომენდაცია, დაადასტუროს პრობლემის არსებობა (მათ შორის მისი წარმოშობის მიზეზები) და შემდგომ განუსაზღვროს კონკრეტული ვადა, როცა უნდა მოხდეს მისი აღმოფხვრა. ამ შემთხვევაში სახალხო დამცველის ფუნქციონირება ეფექტური მექანიზმი იქნებოდა თავად საქართველოს პარლამენტისთვის მისი კომპეტენციის განსახორციელებლად. საწინააღმდეგო პირობებში ომბუდსმენის ინსტიტუტის არსი გარკვეულწილად კნინდება, რადგან მის მიერ შექმნილი სამართლებრივი პროდუქტი არასრულყოფილად გამოიყენება. საქართველოს პარლამენტისთვის სახალხო დამცველი არის აღმასრულებელი ხელისუფლების კონტროლის საკმაოდ მოქნილი საშუალება, რომელიც უნდა სრულად იქნეს გამოყენებული, რათა ადამიანის უფლებების დაცვა განხორციელდეს მაქსიმალურად. ამ საკითხის გარშემო კანონის პროექტი იხილეთ კვლევის #6 დანართში.

რეკომენდაციები:

საქართველოს სახალხო დამცველის ყოველწლიური ანგარიშის იმპლემენტაციის უფრო ეფექტური მექანიზმი უნდა განისაზღვროს კანონმდებლობით, რომელიც გაითვალისწინებს პარლამენტის უფლებამოსილებას, შეიმუშაოს კონკრეტული რეკომენდაციების შესრულების გეგმა, შესაბამისი ვადებისა და პასუხისმგებელი უწყებების მითითებით.

¹³ საქართველოს პარლამენტის 30 დეკემბრის #974 დადგენილება „2008 წლის პირველ ნახევარში საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ“ საქართველოს სახალხო დამცველის საანგარიშო მოხსენების თაობაზე“; საქართველოს პარლამენტის 2010 წლის 21 ივლისის #3508 დადგენილება „2009 წლის მეორე ნახევარში საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ“ საქართველოს სახალხო დამცველის საანგარიშო მოხსენების თაობაზე“; საქართველოს პარლამენტის 2011 წლის 17 ივნისის #4787 დადგენილება „2010 წელს საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ“ საქართველოს სახალხო დამცველის საანგარიშო მოხსენების თაობაზე“; საქართველოს პარლამენტის 2012 წლის 24 აპრილის #6051 დადგენილება „2011 წელს საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ“ საქართველოს სახალხო დამცველის საანგარიშო მოხსენების თაობაზე“;

V. დასკვნა

საქართველოს სახალხო დამცველის რეკომენდაციათა ანალიზით დადასტურდა, რომ სახალხო დამცველის 614 რეკომენდაციიდან (ამ მონაცემებში არ იგულისხმება 135 რეკომენდაცია, რომლის შესახებ ინფორმაცია ვერ იქნა მოძიებული) 309 არ შესრულებულა 2008–2013 წლებში. მრავალი სახელმწიფო ორგანო არ ასრულებდა რეკომენდაციას ან მათზე პასუხი საერთოდ არ მოდიოდა. სხვადასხვა შემთხვევაში ხდებოდა შესაბამისი კორესპოდენციის გადმოგზავნა საქართველოს სახალხო დამცველისთვის იმის შეტყობინებით, რომ ვერ მოხდებოდა რეკომენდაციათა გაზიარება. აღნიშნულ სიტუაციას გარკვეულწილად ხელს უწყობდა პოლიტიკური პროცესების, რომელიც ამ კვლევის შეფასების ფარგლებს მიღმაა.

აღნიშნული კვლევის ფარგლებში გამოიკვეთა სხვადასხვა უწყებები, რომლებიც ყველაზე მეტად ასრულებდნენ რეკომენდაციებს ან/და ახდენდნენ მათ უგულებელყოფას. ეს იქნება კარგი საშუალება თავად საქართველოს სახალხო დამცველის შემდგომი ანალიტიკური საქმიანობისთვის და იმის უკეთ უზრუნველსაყოფად, რომ დაინერგოს უფრო ეფექტური გზები კონკრეტულ უწყებებთან მიმართებით რეკომენდაციათა უკეთ იმპლემენტაციისთვის.

კვლევაში წარმოჩენილია სხვადასხვა პრობლემა, რომლებიც ზოგადად თავად საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატის საქმიანობასთანაა დაკავშირებული. კვლევა სპეციალურ ყურადღებას უთმობს სასამართლო ხელისუფლებასა და საქართველოს სახალხო დამცველის უფლებამოსილებათა ურთიერთმიმართებას. იქიდან გამომდინარე, რომ ეს ორი უწყება მნიშვნელოვან როლს თამაშობს ადამიანის უფლებების დაცვის პროცესში, მათი ურთიერთობისას უნდა დადგინდეს მკაფიო ნორმები, რომლებიც უზრუნველყოფენ ერთი მხრივ, სასამართლოს დამოუკიდებლობას, და მეორე მხრივ, უფრო ეფექტურს გახდიან ადამიანის უფლებების დაცვას. ამ მიმართულებით, კვლევა წარმოაჩენს „რეალური კონსტიტუციური“ კონტროლის შემოტანის აუცილებლობას და საქართველოს სახალხო დამცველისთვის სპეციალური სასარჩელო უფლებამოსილების მინიჭების საჭიროებას, რათა შესაძლებელი გახდეს *res judicata* სასამართლო გადაწყვეტილებათა კონსტიტუციურობის შემოწმება.

კვლევა განსაკუთრებულ ყურადღებას ამახვილებს სახალხო დამცველის კომპეტენციასთან დაკავშირებით სოციალურ–ეკონომიკურ უფლებებზე. ამ მიზნით წარმოჩენილ იქნა შესაბამისი საკანონმდებლო ცვლილებების პროექტი, რომელიც უზრუნველყოფს ამ ტიპის უფლებათა უფრო ეფექტურად დაცვას.

კვლევის ნაწილი ასევე ეთმობა საქართველოს სახალხო დამცველისა და საქართველოს პარლამენტის ურთიერთობას და მისი ყოველწლიური ანგარიშების იმპლემენტაციის ეფექტურ გზებს. წარმოდგენილია შესაბამისი მექანიზმი, რომელიც ამ მიმართებით უზრუნველყოფს საქართველოს სახალხო დამცველის ყოველწლიური ანგარიშების ეფექტურ იმპლემენტაციას. ეს მიდგომა ეფუძნება წარსული გამოცდილების გააზრებას და საქართველოს კონსტიტუციურ–სამართლებრივ წესრიგს.

კვლევის მიხედვით საქართველოს სახალხო დამცველისა და საქართველოს პარლამენტის ურთიერთობის სრულყოფისათვის უმჯობესია საკონსტიტუციო სასამართლოსთვის პოზიტიური კონსტიტუციური კონტროლის უფლებამოსილების მინიჭება ომბუდსმენის სარჩელის საფუძველზე. რაც შეეხება საქართველოს სახალხო დამცველის ყოველწლიური ანგარიშის იმპლემენტაციის ეფექტურ გზას, კვლევა ცხადყოფს საკანონმდებლო დამატებების განხორციელების აუცილებლობას. კანონმდებლობით უნდა გაიწეროს პარლამენტის ვალდებულება, განსაზღვროს სახალხო დამცველის კონკრეტული რეკომენდაციების შესრულების გეგმა შესაბამისი ვადებისა და პასუხისმგებელი უწყებების მითითებით.

VI. რეკომენდაციები

კვლევის შედეგად გამოიკვეთა შემდეგი რეკომენდაციები:

- სახალხო დამცველის რეკომენდაციებზე პასუხის გაუცემლობისთვის უზრუნველყოფილ იქნას შესაბამისი სამართლებრივი პასუხისმგებლობა;
- საქართველოს პარლამენტმა უზრუნველყოს საქართველოს სახალხო დამცველისთვის საერთო სასამართლოს გადანაცვებითა გადასინჯვის შესაძლებლობა;
- საქართველოს პარლამენტმა უზრუნველყოს საქართველოს სახალხო დამცველის მიერ სასამართლო მეგობრის მოსაზრების წარდგენის საპროცესო რეგულირების ინკორპორირება სამოქალაქო და ადმინისტრაციულ საპროცესო კანონმდებლობაში;
- საქართველოს სახალხო დამცველის მიერ მოსამართლის დისციპლინური პასუხისმგებლობის მოთხოვნისას, გათვალისწინებული იქნეს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს კომპეტენცია, რაც გულისხმობს მოსამართლის მიერ კანონის განმარტების ან მტკიცებულების შეფასების საკითხებში ჩაურევლობას.
- საქართველოს სახალხო დამცველის რეკომენდაციების აღსრულების ფორმა საქართველოს პროკურატურასთან დაკავშირებით უფრო ეფექტური უნდა გახდეს. მას უნდა მიეცეს პროცესში ჩართვის შესაძლებლობა იმ შემთხვევებში, როცა სისხლის სამართლის საქმეზე გამოძიება ჭიანურდება ან არ იწყება.
- ახლებურად ჩამოყალიბდეს საქართველოს სახალხო დამცველის კომპეტენცია და მიდგომა სოციალურ-ეკონომიკურ უფლებებთან დაკავშირებით და საქართველოს სახალხო დამცველის ჩართულობა იქნას უზრუნველყოფილი ბიუჯეტის შემუშავების პროცესში;
- ახლებურად ჩამოყალიბდეს საქართველოს სახალხო დამცველსა და პარლამენტს შორის სამართლებრივი კომუნიკაციის საკითხი; ამ მიმართებით უნდა გაიზარდოს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს როლი, რაც გამოიხატება საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოსთვის პოზიტიური კონსტიტუციური კონტროლის უფლებამოსილების მინიჭებაში ომბუდსმენის სარჩელის საფუძველზე.
- საქართველოს სახალხო დამცველის ყოველწლიური ანგარიშის იმპლემენტაციის უფრო ეფექტური მექანიზმი უნდა განისაზღვროს კანონმდებლობით, რომელიც გაითვალისწინებს პარლამენტის უფლებამოსილებას, შეიმუშაოს კონკრეტული რეკომენდაციების შესრულების გეგმა, შესაბამისი ვადებისა და პასუხისმგებელი უწყებების მითითებით.

დანართი #1

საქართველოს კანონი

საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში ცვლილების შეტანის შესახებ

მუხლი 1. საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის (საქართველოს სსრ უმაღლესი საბჭოს უწყებები, #12, 1984 მუხლი 421) 173⁴-ე მუხლი ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით:

მუხლი 173⁴. სახალხო დამცველის კანონიერი მოთხოვნის შეუსრულებლობა

სახალხო დამცველის კანონიერი მოთხოვნის შეუსრულებლობა, მათ შორის რეკომენდაციზმ/წინადადებაზე პასუხგაუცემლობა,

გამოიწვევს დაჯარიმებას შრომის ანაზღაურების ოციდან ორმოცდაათ მინიმალურ ოდენობამდე.

მუხლი 2. ეს კანონი ამოქმედდეს გამოქვეყნებიდან მე-15 დღეს.

საქართველოს პრეზიდენტი
გიორგი მარგველაშვილი

დანართი #2

საქართველოს ორგანული კანონი

„საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში
დამატებების შეტანის თაობაზე

მუხლი 1. „საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში (პარლამენტის უწყებანი, №13, 7.06.96, გვ. 12) შეტანილ იქნეს შემდეგი ცვლილება:

21-ე მუხლის შემდეგ კანონს დაემატოს 21²-ე და 21³-ე მუხლები:

მუხლი 21²

1. საქართველოს სახალხო დამცველს აქვს უფლება მიმართოს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს და მოითხოვოს კონკრეტულ საქმეზე საქართველოს საერთო სასამართლოს საბოლოო გადაწყვეტილებით დადგენილი ნორმის კონკრეტული განმარტების კონსტიტუციურობის შემოწმება.
2. ნორმის განმარტებაში იგულისხმება:
 - ა) საქართველოს რომელიმე ნორმატიული აქტის ინტერპრეტაცია იმგვარად, როცა იზრდება ან მცირდება დებულების ნორმატიული შინაარსი;
 - ბ) კანონის ან სამართლის ანალოგიის გამოყენება საქართველოს საერთო სასამართლოთა მიერ;
 - გ) საქართველოს რომელიმე ნორმატიულ აქტში ხარვეზის აღმოფხვრა საერთო სასამართლოს მხრიდან.
3. საქართველოს სახალხო დამცველს შეუძლია მხოლოდ იმ ნორმატიული აქტის განმარტების კონსტიტუციურობის შემოწმების მიზნით წარადგინოს საკონსტიტუციო სარჩელი, რომელთან დაკავშირებითაც სამართალწარმოების მონაწილემ გამოიყენა მის ხელთ არსებული ყველა სამართლებრივი საშუალება საქართველოს საერთო სასამართლოების სისტემაში ამავე მოთხოვნის პირდაპირი ან არაპირდაპირი დაფიქსირებით.
4. სამართლებრივი განმარტებები, რომლებიც განხორციელდა საპროცესო შეთანხმების შედეგად დამტკიცებული განაჩენით, ან სამოქალაქო და ადმინისტრაციულ საქმეზე მორიგებით დამთავრებული გადაწყვეტილები, ამ მუხლით დადგენილი პროცედურის შესაბამისად, არ ექვემდებარებიან საკონსტიტუციო სასამართლოში გასაჩივრებას.
5. საქართველოს სახალხო დამცველს შეუძლია მიმართოს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს ნორმის განმარტების არაკონსტიტუციურობის მოთხოვნით, თუ სამართლებრივი განმარტება ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციის მეორე თავით დადგენილ რომელიმე უფლებას.
6. ამ მუხლით დადგენილი პროცედურის განხორციელებისას მოპასუხე მხარეს წარმოადგენენ საბოლოო გადაწყვეტილების გამომტანი მოსამართლეები ან საქართველოს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე. მათ მიერ შეიძლება მოხდეს წარმომადგენლობის დელეგირება სხვა პირზე.
7. თუ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო არაკონსტიტუციურად ცნობს საქართველოს საერთო სასამართლოების მიერ ნორმის განმარტებას, დაუშვებელია ნორმას შემდგომში იგივე ნორმატიული შინაარსი მიეცეს. ნორმის განმარტების არაკონსტიტუციურად ცნობა იმავე სამართლებრივ შედეგებს იწვევს, რასაც ნორმის არაკონსტიტუციურად ცნობა და აღნიშნული მოქმედებს საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესის შესაბამისად.
8. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო ნორმის განმარტებას მაშინ ცნობს არაკონსტიტუციურად, როდესაც იგი გაუმართლებლად ავინროებს საქართველოს კონსტიტუციის მეორე თავით დადგენილი რომელიმე ძირითადი უფლების სტანდარტს.
9. ამ მუხლით დადგენილი პროცედურის შედეგად საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ ნორმის არაკონსტიტუციურად ცნობის გადაწყვეტილების სარეზოლუციო და სამოტივაციო ნაწილები სავალდებულოა შესასრულებლად საქართველოს საერთო სასამართლოებისთვის. ამ მუხლით დადგენილი პროცედურის შედეგად საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს

მიერ ნორმის კონსტიტუციურად ცნობის გადაწყვეტილების სამოტივაციო ნაწილი სავალდებულოა შესასრულებლად საქართველოს საერთო სასამართლოებისთვის.

10. ამ მუხლით დადგენილი პროცედურის შედეგად მიღებული გადაწყვეტილების მიღების შემდეგ, მისი საწინააღმდეგო სამართლებრივი განმარტება საერთო სასამართლოების მხრიდან შეიძლება გასაჩივრდეს საქართველოს სახალხო დამცველის მიერ და ამ შემთხვევაში მოქმედებს „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 25–ე მუხლის მე–4¹ პუნქტით დადგენილი პროცედურა.

მუხლი 21³

1. თუ საერთო სასამართლოების გადაწყვეტილებით მოხდება საქართველოს კონსტიტუციით დადგენილი რომელიმე უფლების დარღვევა, რაც არ არის დაკავშირებული ნორმის სამართლებრივ განმარტებასთან, საქართველოს სახალხო დამცველს შეუძლია მიმართოს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს სარჩელით და მოითხოვოს გადაწყვეტილების არაკონსტიტუციურად ცნობა.
2. გადაწყვეტილების არაკონსტიტუციურობის საფუძველია მოსამართლის მიერ კონკრეტულ საქმეში სამართლებრივი ნორმების საქართველოს კონსტიტუციის მეორე თავით განსაზღვრული რომელიმე უფლების საწინააღმდეგოდ შეფარდება.
3. საქართველოს სახალხო დამცველს შეუძლია მხოლოდ იმ გადაწყვეტილების კონსტიტუციურობის შემოწმების მიზნით მიმართოს საკონსტიტუციო სასამართლოს, რომელთან დაკავშირებითაც სამართალწარმოების მონაწილემ გამოიყენა მის ხელთ არსებული ყველა სამართლებრივი საშუალება საქართველოს საერთო სასამართლოების სისტემაში ამავე მოთხოვნის პირდაპირი ან არაპირდაპირი დაფიქსირებით.
4. ამ მუხლით დადგენილი პროცედურის განხორციელებისას მოპასუხე მხარეს წარმოადგენენ საბოლოო გადაწყვეტილების გამომტანი მოსამართლეები ან საქართველოს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე. მათ მიერ შეიძლება მოხდეს წარმომადგენლობის დელეგირება სხვა პირზე.
5. ამ მუხლით დადგენილი პროცედურის შესაბამისად, გადაწყვეტილების არაკონსტიტუციურად ცნობის შემთხვევაში, საკონსტიტუციო სასამართლო პირდაპირ განსაზღვრავს სარეზოლუციო ნაწილში მისი გადაწყვეტილების აღსრულების ფორმას.
6. ამ მუხლით დადგენილი პროცედურის შესაბამისად, გადაწყვეტილების არაკონსტიტუციურად ცნობის შემთხვევაში, საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილების აღსრულების ფორმად ითვლება:
 - ა) გადაწყვეტილების არაკონსტიტუციურად მიჩნევა და სადავო საკითხის თავად გადაწყვეტა;
 - ბ) გადაწყვეტილების არაკონსტიტუციურად მიჩნევა და სადავო საკითხის პირველი ინსტანციის, სააპელაციო ან საკასაციო სასამართლოსთვის გადაცემა საბოლოო გადაწყვეტილების მისაღებად;
7. ამ მუხლით დადგენილი პროცედურის შესაბამისად მიღებული გადაწყვეტილება მოქმედებს მხოლოდ იმ გადაწყვეტილების მიმართ, რომელიც გასაჩივრდა საქართველოს სახალხო დამცველის მიერ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოში.

მუხლი 2. ეს კანონი ამოქმედდეს გამოქვეყნებისთანავე.

საქართველოს პრეზიდენტი
გიორგი მარგველაშვილი

დანართი #3

საქართველოს ორგანული კანონი

„საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში
დამატებების შეტანის თაობაზე

მუხლი 1. „საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში (პარლამენტის უწყებანი, №13, 7.06.96, გვ. 12) შეტანილ იქნეს შემდეგი ცვლილება:

21-ე მუხლის შემდეგ კანონს დაემატოს 21²-ე მუხლი:

მუხლი 21²

1. საქართველოს სახალხო დამცველს აქვს უფლება, მიმართოს შესაბამის საგამოძიებო ორგანოებს გამოძიების დაწყების მოთხოვნით, თუ საქმის განხილვის შედეგად მივა დასკვნამდე, რომ არსებობს დანაშაულის შემადგენლობის ნიშნები.
2. საქართველოს სახალხო დამცველს აქვს უფლება მიმართოს შესაბამის საგამოძიებო ორგანოებს გამოძიების ან სისხლისსამართლებრივი დევნის დაწყების მოთხოვნით, თუ საქმის განხილვის შედეგად მივა დასკვნამდე, რომ არსებობს იმ დანაშაულის ნიშნები, რომელთა დასჯადობის სავალდებულობა გათვალისწინებულია საქართველოსთვის სავალდებულოდ მოქმედი ადამიანის უფლებათა სამართლიდან.
3. ამ მუხლის მეორე პუნქტის შესაბამისად დაწყებული გამოძიების ან სისხლისსამართლებრივი დევნის მიმდინარეობისა და შედეგების შესახებ სრული ინფორმაცია მოთხოვნის შემთხვევაში უნდა მიეწოდოს საქართველოს სახალხო დამცველს გონივრულ ინტერვალში.
4. საგამოძიებო ორგანოებს აქვთ ვალდებულება, წარუდგინონ ინფორმაცია საქართველოს სახალხო დამცველს, მოთხოვნისამებრ, ამ მუხლის მეორე პუნქტის შესაბამისად დაწყებული გამოძიების მიმდინარეობის და განხორციელებული საგამოძიებო და საპროცესო მოქმედების შესახებ, ასევე მიაწოდონ შესაბამისი დოკუმენტაცია.
5. საქართველოს სახალხო დამცველი ვალდებულია არ გაამჟღავნოს ამ მუხლის შესაბამისად მიღებული ინფორმაცია (გარდა გამოძიების და სისხლისსამართლებრივი დევნის დაწყებისა და მსვლელობის შესახებ ინფორმაციისა), სანამ არ დამთავრდება კონკრეტული ფაქტის გამოძიება ან საქმე არ გადაიგზავნება სასამართლოში საქმის განსახილველად.
6. საქართველოს სახალხო დამცველი უფლებამოსილია მიმართოს შესაბამის სასამართლოს გამოძიების ადგილის მიხედვით და მოითხოვოს პროკურორისთვის კონკრეტული საპროცესო მოქმედების დაკისრების ვალდებულება საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის შესაბამისად, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სამართლით დადგენილი სტანდარტების ჭეროვანი იმპლემენტაცია უფლებადარღვევათა გამოსაძიებლად. თუ საქართველოს სახალხო დამცველის მოთხოვნა არ დაკმაყოფილდება, მისი გასაჩივრება შესაძლებელია საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის 207-ე მუხლის შესაბამისად.

მუხლი 2. ეს კანონი ამოქმედდეს გამოქვეყნებისთანავე.

საქართველოს პრეზიდენტი
გიორგი მარგველაშვილი

დანართი #4

საქართველოს ორგანული კანონი

„საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში
დამატებების შეტანის თაობაზე

მუხლი 1. „საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში (პარლამენტის უწყებანი, №13, 7.06.96, გვ. 12) შეტანილ იქნეს შემდეგი ცვლილება:

21-ე მუხლის შემდეგ კანონს დაემატოს 21²-ე მუხლი:

მუხლი 21²

1. ყველა სახელმწიფო უწყება, რომელიც ამზადებს სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმართველობის (ავტონომიური რესპუბლიკის) ბიუჯეტის პროექტს, ვალდებულია მიაწოდოს საქართველოს სახალხო დამცველს ინფორმაცია მომავალი წლის ბიუჯეტის პროექტის შესახებ.
2. საქართველოს სახალხო დამცველი უფლებამოსილია 10 დღის ვადაში მიაწოდოს შესაბამის სახელმწიფო უწყებას თავისი მოსაზრებები რეკომენდაციის სახით, თუკი დაგეგმილი საბიუჯეტო ასიგნებების ხარჯვით პროცესში სოციალურ-ეკონომიკური უფლებების რეალიზაციის წილი არაპროპორციულად ჩამორჩება სხვა მაჩვენებლებს.

მუხლი 2. ეს კანონი ამოქმედდეს გამოქვეყნების შემდგომი წლიდან.

საქართველოს პრეზიდენტი
გიორგი მარგველაშვილი

დანართი #5

საქართველოს ორგანული კანონი

„საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში
დამატებების შეტანის თაობაზე

მუხლი 1. „საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში (პარლამენტის უწყებანი, №13, 7.06.96, გვ. 12) შეტანილ იქნეს შემდეგი ცვლილება:

1. 21-ე მუხლის შემდეგ კანონს დაემატოს 21²-ე მუხლი:

მუხლი 21²

1. თუ საქართველოს პარლამენტი ან სხვა შესაბამისი ორგანო არ გაიზიარებს საქართველოს სახალხო დამცველის რეკომენდაციას, რომელიც წარდგენილია ამ კანონის 21-ე მუხლის „ა“ ქვეპუნქტის შესაბამისად, და ან არ აცნობებს სახალხო დამცველს განხილვის შედეგების შესახებ, საქართველოს სახალხო დამცველს უფლება აქვს მიმართოს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს სარჩელით.
2. საკონსტიტუციო სასამართლოს წინაშე წარდგენილ სარჩელში უნდა მიეთითოს ადამიანის იმ უფლების შესახებ, რომლის იმპლემენტაცია გარდაუვლად მოითხოვს სახელმწიფოს მხრიდან კანონმდებლობის მიღებას, და რომ აღნიშნული საკითხი დაურეგულირებელია. საქართველოს სახალხო დამცველმა უნდა დაასაბუთოს, რომ შესაბამისი ნორმის მიღების გარეშე ადამიანის უფლების რეალიზაცია შეუძლებელი იქნება.
3. თუ საკონსტიტუციო სასამართლო დაადასტურებს, რომ სახეზეა ამ მუხლის მეორე პუნქტით დადგენილი პირობები, აკმაყოფილებს საკონსტიტუციო სარჩელს და განსაზღვრავს კონკრეტული უფლების რეალიზაციის ისეთ ფორმას, რომელიც სხვათა და სახელმწიფო ინტერესებისთვის ყველაზე ნაკლებმზღუდველია. საკონსტიტუციო სასამართლო პუნქტობრივად გამოყოფს ყველა იმ რეგულირებას, რომელიც იმოქმედებს.
4. ამ მუხლის შესაბამისად მიღებული საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება უნდა შეესაბამებოდეს საქართველოს კონსტიტუციას და საერთაშორისო სამართლის საყოველთაოდ აღიარებულ პრინციპებს.
5. ამ მუხლის შესაბამისად მიღებული საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება მოქმედებს მანამ, სანამ საქართველოს პარლამენტი ან სხვა უფლებამოსილი ორგანო არ მიიღებს შესაბამის ნორმატიულ აქტს, რომელიც ასახავს ყველა იმ საკითხს, რომელიც საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ იქნა დადგენილი გადაწყვეტილებაში.
6. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება, რომელიც მიღებულია ამ მუხლის შესაბამისად, იერარქიულად კანონის ძალის მქონეა.

მუხლი 2. ეს კანონი ამოქმედდეს გამოქვეყნების შემდგომი წლიდან.

საქართველოს პრეზიდენტი
გიორგი მარგველაშვილი

დანართი #6

საქართველოს ორგანული კანონი

„საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში დამატებების შეტანის თაობაზე

მუხლი 1. „საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში (პარლამენტის უწყებანი, №13, 7.06.96, გვ. 12) შეტანილ იქნეს შემდეგი ცვლილება:

22-ე მუხლის მეხუთე პუნქტის შემდეგ დაემატოს შემდეგი მე-6 და მე-7 პუნქტები:

6. საქართველოს სახალხო დამცველის ყოველწლიური ანგარიშის მოსმენის შემდეგ საქართველოს პარლამენტმა უნდა მოიწვიოს შესაბამისი აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლები და მოისმინოს სახალხო დამცველის რეკომენდაციებზე მათი პოზიცია.
7. თუ საქართველოს პარლამენტი გაიზიარებს სახალხო დამცველის მოსაზრებებს, იგი დაუდგენს კონკრეტულ ვადას აღმასრულებელ ხელისუფლებას, რომლის გასვლამდეც პარლამენტს უნდა წარედგინოს რეკომენდაციებში აღნიშნული საკითხების აღმოფხვრის გეგმის მიმდინარეობის ან მათი აღმოფხვრის შესახებ ცნობა.

მუხლი 2. ეს კანონი ამოქმედდეს გამოქვეყნების შემდგომი წლიდან.

საქართველოს პრეზიდენტი
გიორგი მარგველაშვილი

