



საქართველოს სახალხო დამცველის სპეციალური ანგარიში

გენერალური ინსპექციების საქმიანობის
საკანონმდებლო და პრაქტიკული ანალიზი

მომზადებულია „საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“ საქართველოს ორგანული
კანონის 21-ე მუხლის „ზ“ ქვეპუნქტის შესაბამისად

სარჩევი

1. შესავალი	3
2. მეთოდოლოგია	6
3. დისციპლინური პასუხისმგებლობა სამართალდამცავ უწყებებში.....	6
4. სამართალდამცავ ორგანოებზე ზედამხედველობის მოდელები.....	9
5. ეფექტიანი რეაგირების შიდა ინსტიტუციური მექანიზმი და მისი შემადგენელი ელემენტები ..	16
5.1. საჩივრის მიღება.....	16
5.2. საჩივრის განხილვის წესი	17
5.3. მტკიცებულებითი სტანდარტი	19
5.4. გასაჩივრების და ინფორმირების უფლება.....	19
6. შინაგან საქმეთა სამინისტროს გენერალური ინსპექციის ფუნქციები	20
7. პროკურატურის გენერალური ინსპექციის ფუნქციები	23
8. სპეციალური პენიტენციური სამსახურის მონიტორინგის დეპარტამენტის ფუნქციები.....	27
9. შესწავლილი პრაქტიკის ანალიზი.....	31
9.1. შეფერხება ინფორმაციის მიღების პროცესში.....	32
9.2. სტატისტიკური მონაცემები	34
9.2.1 სპეციალური პენიტენციური სამსახურის მონიტორინგის დეპარტამენტი.....	34
9.2.2. საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო.....	36
9.2.3. საქართველოს გენერალური პროკურატურა.....	37
9.3. არსებული პრაქტიკა და გამოწვევები.....	37
9.3.1. სპეციალური პენიტენციური სამსახურის მონიტორინგის დეპარტამენტი.....	37
9.3.2. შინაგან საქმეთა სამინისტროს გენერალური ინსპექცია.....	41
9.3.3. პროკურატურის გენერალური ინსპექცია.....	43
10. დასკვნა.....	44
11. რეკომენდაციები	48

1. შესავალი

საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატი წლების განმავლობაში მიუთითებს, რომ დემოკრატიული წესრიგისა და ადამიანის უფლებების დაცვის უზრუნველსაყოფად, აუცილებელია, სახელმწიფო განსაკუთრებით აკონტროლებდეს სამართალდამცავი ორგანოების საქმიანობას, რომელიც იძულების ღონისძიებებისა და ძალის გამოყენების ექსკლუზიური უფლებამოსილებით სარგებლობს. მოქალაქეებისადმი ჰუმანური დამოკიდებულება, ყოველდღიურ საქმიანობაში ადამიანის უფლებების პატივისცემა, დიდწილად განსაზღვრავს სამართალდამცავი ორგანოების მიმართ საზოგადოების ნდობასა და კეთილგანწყობას.

ამ პროცესში, მნიშვნელოვანი როლი აკისრიათ თავად სამართალდამცავი უწყებების შიდა მონიტორინგის მექანიზმებს - გენერალურ ინსპექციებს, რომლებიც მოქალაქეთა უფლებების დარღვევის ფაქტებზე ეფექტიან რეაგირებაზე პასუხისმგებელ უწყებებს წარმოადგენენ.

წლების განმავლობაში, სამართალდამცავი უწყებების გენერალური ინსპექციების საქმიანობის ეფექტიანობის პრობლემა სახალხო დამცველის აპარატის შესწავლის საგანს წარმოადგენს. 2017 წელს სახალხო დამცველის აპარატმა საზოგადოებას სპეციალური ანგარიში წარუდგინა, რომელშიც მიმოხილული იყო საქართველოს მთავარი პროკურატურის (ამჟამად, საქართველოს გენერალური პროკურატურის), საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურისა და სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს (ამჟამად, სპეციალური პენიტენციური სამსახურის მონიტორინგის დეპარტამენტის) გენერალური ინსპექციების საქმიანობის პროცესში გამოვლენილი ხარვეზები და მათი აღმოფხვრის მიზნით შეთავაზებული რეკომენდაციები.¹

მომდევნო წლებშიც, სახალხო დამცველის აპარატის ანგარიშებში, არაერთხელ გამახვილდა ყურადღება ხსენებულ პრობლემატიკაზე, მათ შორის, მნიშვნელოვანი ადგილი დაეთმო ინდივიდუალურ საქმეებს, როდესაც სამართალდამცავი უწყებების გენერალური ინსპექციების მიერ სამსახურებრივი შემოწმების არასრულყოფილად წარმოების შემთხვევები გამოვლინდა.²

მისასალმებელია ის გარემოება, რომ სპეციალური პენიტენციური სამსახურის მონიტორინგის დეპარტამენტის საქმიანობის არსებითად გაუმჯობესება შეინიშნებოდა 2023

¹ საქართველოს სახალხო დამცველის სპეციალური ანგარიში „დისციპლინური წარმოება, მოქალაქეთა საჩივრების საფუძველზე საქართველოს მთავარი პროკურატურის, შინაგან საქმეთა, სასჯელაღსრულების და პრობაციის სამინისტროების და საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის თანამშრომლების მიმართ“, 2017, გვ. 14, ხელმისაწვდომია: <<https://bit.ly/3zPFekO>>, (ბოლოს ნანახია: 14.06.2024).

² მაგალითად, საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატის სისხლის სამართლის მართლმსაჯულების დეპარტამენტის საქმიანობის 2022 წლის ანგარიში, 131-140, ხელმისაწვდომია: <<https://shorturl.at/3JdCf>> [ბოლოს ნანახია: 14.06.2024].

საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატის სისხლის სამართლის მართლმსაჯულების დეპარტამენტის საქმიანობის 2023 წლის ანგარიში, 219-224, ხელმისაწვდომია: <<https://shorturl.at/4d5qX>> [ბოლოს ნანახია: 5.09.2024]

წელს. ხსენებულ წელს, სახალხო დამცველის აპარატს, ინდივიდუალური საქმისწარმოების პროცესში, სამსახურებრივი შემოწმების მასალების შესწავლის შედეგად, არ გამოუვლენია მონიტორინგის დეპარტამენტის თანამშრომლის მიერ სამსახურებრივი მოვალეობის არაჯეროვნად შესრულების შემთხვევა.³ ამდენად, წინამდებარე კვლევის ფარგლებში მონიტორინგის დეპარტამენტის საქმიანობაში გამოვლენილი ხარვეზები წინა წლების პრაქტიკას მიემართება.

სამართალდამცავი ორგანოების ანგარიშვალდებულების საკითხი იყო და რჩება საზოგადოებისთვის ერთ-ერთ აქტუალურ გამოწვევად. წინამდებარე ანგარიშის მიზანია, სამართალდამცავთა უწყების შიგნით კონტროლის მექანიზმის ეფექტიანობის კვლევა და არსებობის შემთხვევაში, მნიშვნელოვანი ხარვეზების აღმოფხვრის მიზნით, რეკომენდაციების შემუშავება.

ანგარიშვალდებულების ქვეშ მოიაზრება სამართალდამცავთა გადაცდომების თუ უკანონო ქმედებების ეფექტიანი კონტროლი და უფრო ფართოდ, სათანადო ინსტრუმენტების არსებობა ინსტიტუციურ დონეზე, რისთვისაც შეიძლება შიდა ან გარე, პრევენციული ან რეპრესიული მექანიზმები გამოიყენებოდეს.⁴

სამართალდამცავ პირთა ქცევის შეფასების უფლებამოსილებით, შესაძლებელია, სხვადასხვა ორგანო იყოს აღჭურვილი, რომელთა შორის მთავარი განმასხვავებელი, ხშირად, ანგარიშვალდებულების შიდა ან გარე მექანიზმად ფუნქციონირებაა. შიდა ანგარიშვალდებულება ასოცირდება ორგანიზაციულ პასუხისმგებლობასთან, ზედამხედველობის და საქმიანობის შეფასებასთან. ის ასევე დაკავშირებულია ქცევის წესების არსებობასა და დისციპლინურ სისტემასთან, მაშინ, როდესაც ანგარიშვალდებულების გარე მექანიზმები უზრუნველყოფს საქმიანობის გარე შეფასებას, რაც შეიძლება გამოიხატებოდეს საკითხების საჯარო განხილვებში, ყოველწლიური ანგარიშების მოსმენებში, სამოქალაქო საზედამხედველო ორგანოების არსებობაში. ამრიგად, ანგარიშვალდებულების ნებისმიერ სისტემაში კონტროლის პირველ საფეხურზეა სამართალდამცავი უწყების შიდა კონტროლის მექანიზმები, რომელიც მოიცავს პირად ანგარიშვალდებულებას, ბრძანებების ჯაჭვს, შიდა ინსტიტუციურ პოლიტიკას და საჩივრების პროცედურების არსებობას.⁵

³ საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატის სისხლის სამართლის მართლმსაჯულების დეპარტამენტის საქმიანობის 2023 წლის ანგარიში, 219. ანგარიში ხელმისაწვდომია: <<https://cl.gy/PRYpY>> [ბოლოს ნანახია: 19.06.2024].

საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში 2023 წელს საქართველოში ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლების დაცვის მდგომარეობის შესახებ, 80. ანგარიში ხელმისაწვდომია: <<https://cl.gy/SKgRK>> [ბოლოს ნანახია: 19.06.2024].

⁴ *Singelstein, Tobias/et.al.*, Police Accountability, Neue Perspektiven auf Fehlerkultur, demokratische Einhegung und Kontrolle der Polizei, 2022, გვ. 164.

⁵ *Guittet, Emmanuel-Pierre/Vavoula, Niovi/et.al.*, Democratic Oversight of the Police, 2022, გვ. 35, ხელმისაწვდომია: <<https://bit.ly/3TgXGTU>>, (ბოლოს ნანახია: 25.06.2024).

სამართალდამცავი ორგანოს წარმომადგენელთა მიერ ჩადენილ შესაძლო გადაცდომებზე რეაგირების კუთხით, პროცესის შემაფერხებელი ოთხი მთავარი ფაქტორის გამოყოფაა შესაძლებელი - საჩივარზე რეაგირებისთვის პასუხისმგებელი სამსახურის დამოუკიდებლობა და მიუკერძოებლობის ხარისხი; საჩივრის გადამოწმებაზე უფლებამოსილი პირების უნარები და მანდატი; პროცესის დროულობა და გამჭვირვალობა.⁶ ამ ტიპის ინსტიტუციური ხარვეზები, მოქალაქეთა განცხადებების განხილვა ხშირად არასრულყოფილი, გაუმჭვირვალე, გაჭიანურებული პროცესის ფარგლებში, იდენტიფიცირებულია სახალხო დამცველის სხვადასხვა ანგარიშში,⁷ რაც ცხადყოფს სამართალდამცავ სისტემაში დისციპლინირების მექანიზმის მუშაობის შეფასების საჭიროებას.

სამართალდამცავთა სისტემაში წინამდებარე ანგარიში მოიაზრებს იმ უწყებებს, რომლებსაც მოქალაქეების უფლებებში ჩამრევი ღონისძიებების გატარების, მათ შორის დაკავების თუ დაპატიმრების უფლებამოსილება გააჩნიათ: პროკურატურა, პოლიცია (შსს), პენიტენციური სამსახური. შესაბამისად, ანგარიშში წარმოდგენილია საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს (შემდგომში – „შსს“) და საქართველოს გენერალური პროკურატურის (შემდგომში – „პროკურატურა“) გენერალური ინსპექციების, ასევე სპეციალური პენიტენციური სამსახურის მონიტორინგის დეპარტამენტის საქმიანობის ძირითადი საკანონმდებლო და პრაქტიკული ხარვეზების ანალიზი, მათი ინსტიტუციური მოწყობის, სამსახურებრივი შემოწმების პროცედურების შეფასება ადამიანის უფლებების სტანდარტების გათვალისწინებით.

გარდა საკანონმდებლო ბაზის მიმოხილვისა, სახალხო დამცველის აპარატმა, წინამდებარე ანგარიშის ფარგლებში, ბოლო წლების პრაქტიკის კვლევის მიზნით, ზემოხსენებული სამივე უწყებიდან სამსახურებრივი შემოწმების მასალები გამოითხოვა.

⁶ იქვე.

⁷ სახალხო დამცველის სპეციალური ანგარიში „დისციპლინური წარმოება, მოქალაქეთა საჩივრების საფუძველზე საქართველოს მთავარი პროკურატურის, შინაგან საქმეთა, სასჯელაღსრულების და პრობაციის სამინისტროების და საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის თანამშრომლების მიმართ“, 2017, ხელმისაწვდომია: <<https://bit.ly/3zPFekO>>, (ბოლოს ნანახია: 25.06.2024);

საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში 2021 წელს საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ, 2022, 64-62, ხელმისაწვდომია: <<https://bit.ly/3WCUapH>>, [ბოლოს ნანახია: 25.06.2024];

საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში 2022 წელს საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ, 2023, 65-66, ხელმისაწვდომია: <<https://shorturl.at/ASW2u>> [ბოლოს ნანახია: 5.09.2024]

საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში 2023 წელს საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ, 2024, 80, ხელმისაწვდომია: <<https://shorturl.at/o8hAy>> [ბოლოს ნანახია: 5.09.2024]

2. მეთოდოლოგია

წინამდებარე ანგარიში მნიშვნელოვნად ეყრდნობა მოწვეული ექსპერტის მიერ შემუშავებულ კვლევას, რომელიც სახალხო დამცველის აპარატის ინიციატივით ჩატარდა.⁸ კვლევის ფარგლებში, საუკეთესო პრაქტიკის გაზიარების მიზნით, გაანალიზდა როგორც ეროვნული, ისე საერთაშორისო საკანონმდებლო ბაზა, სამართალდამცავი უწყების შიგნით დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების მნიშვნელოვან ასპექტებთან მიმართებით. ამასთან, მიმოხილულია სხვადასხვა სამართალდამცავი უწყების შიგნით სამსახურებრივი შემოწმების თავისებურებები.

გარდა ამისა, კვლევა ემყარება პროკურატურის, შინაგან საქმეთა სამინისტროს, პენიტენციური დაწესებულების თანამშრომლების მიმართ დაწესებული დისციპლინური წარმოების მასალების შესწავლის შედეგებს. ხსენებული მასალები მოიცავს იმ საქმეებს, რომლებზეც სამსახურებრივი შესწავლა შესაბამისი უწყებების მიერ 2021-2023 წლებში დასრულდა. კერძოდ, შესწავლა განხორციელდა სპეციალური პენიტენციური სამსახურის მონიტორინგის დეპარტამენტის 80 დისციპლინური წარმოების საქმეზე, შინაგან საქმეთა სამინისტროს გენერალური ინსპექციის 101 და გენერალური პროკურატურის 3 სამსახურებრივ შემოწმების საქმეზე. ჯამში, კვლევის ფარგლებში ზემოხსენებული სამივე უწყებიდან განხორციელდა 184 საქმის შესწავლა-ანალიზი.

შესწავლის ფარგლებში შესაბამისი კითხვარების გამოყენებით, თითოეულ საქმესთან მიმართებით, ყურადღება გამახვილდა როგორც ტექნიკურ, ისე შინაარსობრივ მხარეზე, მათ შორის, ისეთ მნიშვნელოვან თემებზე, როგორებიცაა: დროული რეაგირება შესულ განცხადება/შეტყობინებაზე; მოწმეთა ბაზის მაქსიმალურად ამოწურვა; ნეიტრალური მტკიცებულების მოპოვების მცდელობა; მოწმეთა გამოკითხვის დეტალურობა და მნიშვნელოვან გარემოებებზე ორიენტირებულობა; ვიდეოჩანაწერების მოპოვების/დათვალიერების მცდელობა; შემოწმების ჩატარების ხანგრძლივობა; გამოკვეთილი ხარვეზების გავლენა სამსახურებრივი შემოწმების საბოლოო შედეგზე და სხვა.

3. დისციპლინური პასუხისმგებლობა სამართალდამცავ უწყებებში

სამართალდამცავი ორგანოების საქმიანობასთან დაკავშირებული საერთაშორისო და ევროპული სახელმძღვანელო მითითებების და სტანდარტების თანახმად, დემოკრატიული ანგარიშვალდებულება მიზნად ისახავს პოლიციის ვალდებულებების კანონშესაბამის განხორციელებას და საწინააღმდეგო შემთხვევაში, მათთვის პასუხისმგებლობის დაკისრების

⁸ საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატსა და ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) შორის საგრანტო შეთანხმების USAID-PDO პარტნიორობის პროგრამის ფარგლებში შემუშავებული კვლევა, კიოლნის უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის დოქტორანტ ანა ნასრაშვილის მიერ.

უზრუნველყოფას. შესაბამისად, ანგარიშვალდებულება ოპერირებს ორ დონეზე: 1) სამართალდამცავი სტრუქტურები პასუხისმგებელნი არიან მათ მიერ გაწეულ საქმიანობაზე; 2) ცალკეულ თანამშრომლებს პასუხისმგებლობა დაეკისრებათ მოქალაქეების მიმართ არასათანადო, სასტიკი, თუ არაეთიკური, დისკრიმინაციული, უპატივცემულო მოპყრობის ან დამოკიდებულებისთვის, ასევე ნებისმიერი ქცევისთვის, რომელიც არღვევს ეთიკის წესებს ან ადამიანის უფლებებს. ნებისმიერი სამსახური, რომელიც მართლაც ანგარიშვალდებულო, დამოუკიდებელია, პატივს სცემს და იცავს გამჭვირვალობასა და ადამიანის უფლებებს, შეძლებს კონსტრუქციული ურთიერთობების დამყარებას საზოგადოებასთან.⁹

სამართალდამცავი ორგანოების თანამდებობის პირთა ქცევის კოდექსი, რომელიც გაერომ 1979 წელს მიიღო, მნიშვნელოვან პრინციპებს განსაზღვრავს სამართალდამცავ პირთა ანგარიშვალდებულების კუთხით. აღნიშნული ტერმინის ქვეშ კოდექსი მოიაზრებს ყველა, როგორც თანამდებობაზე დანიშნულ, ისე არჩეულ პირს, ვინც საპოლიციო, განსაკუთრებით კი დაპატიმრების თუ დაკავების უფლებამოსილებებს ახორციელებს (მუხლი 1). ქცევის ზოგადი სტანდარტების დადგენასთან ერთად, კოდექსის მე-8 მუხლი აკონკრეტებს, რომ მისი ნებისმიერი დარღვევის შესახებ უნდა ეცნობოს ზემდგომ ორგანოებს და საჭიროების შემთხვევაში, სხვა შესაბამის უწყებებს, რომლებიც ფლობენ საკითხის განხილვისა და გამოსწორების უფლებამოსილებას.¹⁰ ქცევის კოდექსის ეფექტური განხორციელების გაიდლაინი¹¹ ასევე მოითხოვს ეფექტური მექანიზმის შექმნას, რომელიც უზრუნველყოფს სამართალდამცავების შიდა დისციპლინას, გარე კონტროლსა და ზედამხედველობას, ასევე უფლებამოსილი იქნება, მიიღოს საჩივრები საზოგადოების წარმომადგენლებისგან.

გაეროს გენერალური ასამბლეის რეზოლუცია, რომლის საფუძველზეც სამართალდამცავთა ხსენებული ქცევის კოდექსი შეიქმნა, სხვა საკითხებთან ერთად მოითხოვს, რომ ყოველი სამართალდამცავი უწყება მოვალეობის შესრულებისას მოქმედებდეს კოდექსით დადგენილ ქცევის წესებთან სრული შესაბამისობით, იყოს მთელი საზოგადოების წარმომადგენელი, რეაგირებდეს საზოგადოების საჭიროებებზე, ანგარიშვალდებულო იყოს საზოგადოების წინაშე, რასაც შეიძლება უზრუნველყოფდეს სხვადასხვა ფორმით მოქმედი კონტროლის მექანიზმი, მათ შორის - ზედამხედველობის საბჭო, სამინისტრო, პროკურატურა, სასამართლო სისტემა, ომბუდსმენი, მოქალაქეებისგან შემდგარი კომიტეტი ან ხსენებულ აქტორთა ერთობლივი მონაწილეობით დაკომპლექტებული ორგანო.¹²

სამართალდამცავი ორგანოების თანამშრომელთა მიერ ძალისა და ცეცხლსასროლი იარაღის გამოყენების ძირითადი პრინციპები განსაზღვრავს ინციდენტის მოხსენებისა და განხილვის წესებს, როდესაც სამართალდამცავი პირის მხრიდან ძალის ან ცეცხლსასროლი იარაღის

⁹ Guittet, Emmanuel-Pierre/Vavoula, Niovi/et.al., Democratic Oversight of the Police, 2022, გვ. 33, ხელმისაწვდომია: <<https://bit.ly/3TgXGTU>>, (ბოლოს ნანახია: 25.06.2024).

¹⁰ Amnesty International Dutch Section, Police Oversight, 2015, გვ. 8, ხელმისაწვდომია: <<https://bit.ly/3TbbkrC>>, (ბოლოს ნანახია: 25.06.2024).

¹¹ ECOSOC Res. 1989/61, 24 May 1989.

¹² General Assembly Resolution A/RES/34/169 adopting the Code of Conduct for Law Enforcement officials, (d).

გამოყენებას სიკვდილი ან სერიოზული დაზიანება მოჰყვა, ან როდესაც საქმეში სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებისას ცეცხლსასროლი იარაღის გამოყენება ფიგურირებს. 22-ე პრინციპის თანახმად, სახელისუფლებო და სამართალდამცავმა უწყებებმა უნდა უზრუნველყონ, რომ ხელმისაწვდომი იქნება საქმის განხილვის ეფექტური პროცესი და დამოუკიდებელი ადმინისტრაციული თუ სისხლისსამართლებრივი ორგანოები შეძლებენ შესაბამის გარემოებებში თავიანთი იურისდიქციის განხორციელებას.¹³

პოლიციის ეთიკის ევროპული კოდექსის მიხედვით, ყოველთვის უნდა იყოს შესაძლებელი პოლიციის მიერ ინდივიდუალურ უფლებებზე გავლენის მქონე ქმედების, გადაწყვეტილების ან უმოქმედობის გასაჩივრება სასამართლოს წინაშე (მუხლი 8). იგი ადგენს, რომ პოლიცია უნდა იყოს სამოქალაქო ზედამხედველობის ორგანოების პასუხისმგებლობის ქვეშ (მუხლი 13), ასევე სრულად უნდა იყოს პასუხისმგებელი მის ქმედებებზე უწყების დონეზე, პერსონალურად და ასევე, შიდა ბრძანებების ჯაჭვის ფარგლებში (მუხლი 15-17).

კონკრეტულად საპოლიციო საქმიანობაზე ზედამხედველობის საკითხის შესახებ ევროპული კოდექსი ადგენს, რომ პოლიცია უნდა ექვემდებარებოდეს ეფექტურ გარე კონტროლს (მუხლი 59). საპოლიციო საქმიანობაზე სახელმწიფო კონტროლის კუთხით ეთიკის ევროპული კოდექსი გამოყოფს საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლების წინაშე ანგარიშვალდებულებას. ხელისუფლება უნდა უზრუნველყოფდეს პოლიციის საჩივრების ეფექტური და მიუკერძოებელი პროცედურებით განხილვას (მუხლები 60 - 62). კოდექსის კომენტარის მიხედვით, საპოლიციო საქმიანობაზე კონტროლის ეფექტიანობას ძირითადად ორი მახასიათებელი - პოლიციის ღიაობა და გამჭვირვალობა განსაზღვრავს.¹⁴ ამასთან, პოლიციის წინააღმდეგ საჩივრების განხილვა მიუკერძოებლად უნდა წარიმართოს, რისთვისაც სახელმწიფოს ევალება კონტროლის ისეთი მექანიზმის შექმნა, რომელიც არა მხოლოდ მიუკერძოებელია, არამედ საზოგადოებაშიც ასეთად აღიქმება. კოდექსის კომენტარი ხაზს უსვამს საჩივრის შედეგების სასამართლოს მიერ გადამოწმების აუცილებლობასაც.¹⁵

პოლიციის ეთიკის ევროპული კოდექსი ანგარიშვალდებულების მექანიზმს საზოგადოებისა და პოლიციის კომუნიკაციის გზით დაახლოების, ურთიერთგაგების დამყარების ერთ-ერთ კარგ საშუალებად მიიჩნევს და შესაბამისად, საპოლიციო ზედამხედველობის პროცესში რეკომენდაციას უწევს იმგვარი ბერკეტების გამოყენებას, რომელიც ხელს უწყობს საზოგადოებასა და პოლიციას შორის დავის მოგვარებას, მათ შორის, სადაც ეს საჩივრის გათვალისწინებით მიზანშეწონილია, მედიაციის, მოლაპარაკების, დავის არაფორმალურად გადაწყვეტის მეშვეობით.¹⁶ ეთიკის კოდექსის შესაბამისად, საპოლიციო საქმიანობის

¹³ Amnesty International Dutch Section, Police Oversight, 2015, გვ. 9, ხელმისაწვდომია: <<https://bit.ly/3TbbkrC>>, (ბოლოს ნანახია: 25.06.2024).

¹⁴ Council of Europe, International Police Standards, The European Code of Police Ethics, 2009, გვ. 42, ხელმისაწვდომია: <<https://bit.ly/3UweKGB>>, (ბოლოს ნანახია: 25.06.2024).

¹⁵ იქვე, გვ. 43.

¹⁶ იქვე, გვ. 43.

წარმართვისთვის ხაზგასმულია სახელმწიფოების მიერ კონტროლის მექანიზმის შექმნის აუცილებლობა, რომელიც იქნება გამჭვირვალე პოლიციის და საზოგადოების წინაშე. იგი შესაძლოა, საპოლიციო ორგანოებისგან სრული ინსტიტუციური დამოუკიდებლობით სარგებლობდეს, მაგრამ გათვითცნობიერებული იყოს საპოლიციო საქმიანობის სპეციფიკაში. კომენტარი კონტროლის ერთ-ერთ მაგალითად ასახელებს ომბუდსმენის ინსტიტუტს.¹⁷

4. სამართალდამცავ ორგანოებზე ზედამხედველობის მოდელები

საქართველოს სამართალდამცავ სტრუქტურებში დისციპლინური პასუხისმგებლობის მექანიზმები შენარჩუნებულია შიდა სამსახურებრივი კონტროლის ფორმით. გენერალური ინსპექცია დეპარტამენტის სახით არსებობს და ანგარიშვალდებულება უწყების უშუალო ხელმძღვანელის წინაშე გააჩნია როგორც შინაგან საქმეთა სამინისტროს, ასევე გენერალური პროკურატურის შემთხვევაში. ანალოგიურად, სპეციალური პენიტენციური სამსახურის გენერალურ დირექტორს წარედგინება სპეციალური პენიტენციური სამსახურის მონიტორინგის დეპარტამენტის სამსახურებრივი შემოწმების შედეგები.¹⁸

„პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, გენერალური ინსპექცია თავის საქმიანობაში დამოუკიდებელია და ანგარიშვალდებულება უშუალოდ მინისტრის წინაშე გააჩნია, რომელიც მასზე სამსახურებრივ ზედამხედველობას კანონით გათვალისწინებულ ფარგლებში ახორციელებს. მიუხედავად მისი ფორმალური დამოუკიდებლობისა, გენერალური ინსპექცია სამინისტროს რიგითი დეპარტამენტის სახით ფუნქციონირებს და მისი დაკომპლექტება, მათ შორის, გენერალური ინსპექციის ხელმძღვანელის დანიშვნა და გათავისუფლება, მინისტრის უშუალო უფლებამოსილებაა.¹⁹

ამასთან, ეთიკისა და დისციპლინური ნორმების დარღვევის, სამსახურებრივი მოვალეობის არაჯეროვანი შესრულების, მართლსაწინააღმდეგო ქმედების ფაქტებზე გენერალური ინსპექციის მიერ მომზადებულ დასკვნას მხოლოდ სარეკომენდაციო ხასიათი აქვს. სამსახურებრივი შემოწმების შედეგებზე, საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებისას მინისტრი უფლებამოსილია, არ გაითვალისწინოს აღნიშნული დასკვნა და განსხვავებული შინაარსის გადაწყვეტილება, სათანადო დასაბუთების გარეშე მიიღოს. ამდენად, საქმეში საბოლოო გადაწყვეტილების მიმღები არა კოლეგიური ორგანო, არამედ ერთპიროვნულად

¹⁷ იქვე, გვ. 43.

¹⁸ სპეციალური პენიტენციური სამსახურის მონიტორინგის დეპარტამენტი, საქმიანობისას, ხელმძღვანელობს ჯერ კიდევ საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს არსებობის დროს მოქმედი, „საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს გენერალური ინსპექციის დებულების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის მინისტრის 2015 წლის 25 ივნისის N55 ბრძანებით, რომლის თანახმად, სამსახურებრივი შემოწმების შედეგები წარედგინებოდა სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის მინისტრს. თუმცა, დღეის მდგომარეობით არსებული პრაქტიკის თანახმად, მონიტორინგის დეპარტამენტის მიერ ჩატარებული სამსახურებრივი შემოწმების შედეგები წარედგინება სპეციალური პენიტენციური სამსახურის გენერალურ დირექტორს.

¹⁹ „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 57; „საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს გენერალური ინსპექციის (დეპარტამენტი) დებულების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის 2015 წლის 23 თებერვლის ბრძანება №123, მუხლი 4, პუნქტი 1 და 2.

პოლიტიკური თანამდებობის პირია. პოლიციის თანამშრომელთა მიმართ დისციპლინური სამართალწარმოების ფარგლებში მინისტრის ჭარბი უფლებამოსილების პრობლემას ამწვავებს ისიც, რომ გენერალური ინსპექციის საქმიანობაზე მუდმივი გარე ზედამხედველობა არ ხორციელდება.²⁰

ანალოგიური ინსტიტუციური მოწყობა და გადაწყვეტილების მიღების წესი მოქმედებს სპეციალური პენიტენციური სამსახურის მონიტორინგის დეპარტამენტის მიერ სამსახურებრივი შემოწმების ჩატარებისას, სადაც დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების საკითხს საბოლოოდ სპეციალური პენიტენციური სამსახურის გენერალური დირექტორი წყვეტს.²¹

პროკურატურის გენერალური ინსპექცია ასევე სრულად არის პასუხისმგებელი სამსახურებრივი შემოწმების ჩატარებაზე. სამსახურებრივი შემოწმების შედეგებზე დაყრდნობით შედგენილი დასკვნა დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების მიზანშეწონილობის თაობაზე, გენერალური ინსპექციის უფროსის მიერ პროკურატურის თანამშრომლისთვის რეკომენდაციის მიცემის მიზანშეწონილობის საკითხი, ისევე როგორც დასკვნა სამსახურებრივი შემოწმების შეწყვეტის თაობაზე თანხმდება გენერალურ პროკურორთან.²²

საკითხი დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების შესახებ გენერალური პროკურორის მიერ განსახილველად გადაეცემა კარიერის მართვის, ეთიკისა და წახალისების საბჭოს, რომელიც პროკურორებისგან არის დაკომპლექტებული და გენერალური პროკურორის მუდმივმოქმედი სათათბირო ორგანოს სახით ფუნქციონირებს.²³ მიუხედავად იმისა, რომ საერთაშორისო სტანდარტებთან თავსებადია პროკურორებისგან დაკომპლექტებული საბჭოს მიერ დისციპლინურ საკითხებზე გადაწყვეტილების მიღება, „რბილი სამართლის“ სტანდარტები ასევე მიუთითებენ ნაკლებად ექსკლუზიური მიდგომის მიზანშეწონილობაზე, როდესაც ამ ტიპის საბჭოს წევრობა სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლებსაც შეუძლიათ.²⁴ გარდა ამისა, ვენეციის კომისია, სისტემაში

²⁰ EMC, დისციპლინური პასუხისმგებლობის სისტემა სამართალდამცავ ორგანოებში, 2017, გვ. 9, ხელმისაწვდომია: <<https://bit.ly/3TrAdjB>>, (ბოლოს ნანახია: 25.06.2024).

²¹ საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის მინისტრის 2015 წლის 25 ივნისის ბრძანება №55 „საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს გენერალური ინსპექციის დებულების დამტკიცების შესახებ“, მუხლი 26.

²² საქართველოს გენერალური პროკურორის 2019 წლის 29 ოქტომბრის №6 ბრძანება „საქართველოს გენერალური პროკურატურის გენერალური ინსპექციის (დეპარტამენტი) დებულების დამტკიცების შესახებ“, მუხლი 5, პუნქტი 9, ქვეპუნქტები „დ“, „ე“, პუნქტი 13.

²³ საქართველოს გენერალური პროკურორის 2019 წლის 22 აპრილის ბრძანება №2 „საქართველოს გენერალური პროკურორის მუდმივმოქმედი სათათბირო ორგანოს – კარიერის მართვის, ეთიკისა და წახალისების საბჭოს დებულების დამტკიცების შესახებ“, მუხლი 2. საბჭოს შემადგენლობაში შედიან გენერალური პროკურორის პირველი მოადგილე და მოადგილეები, საპროკურორო საბჭოს 8 პროკურორი წევრი, გენერალური ინსპექციის, ადამიანური რესურსების მართვისა და განვითარების დეპარტამენტისა და საპროკურორო საქმიანობაზე ზედამხედველობისა და სტრატეგიული განვითარების დეპარტამენტის უფროსები.

²⁴ Jeremy McBride, European Standards Concerning the Imposition of Disciplinary Liability on Prosecutors, პარა. 62, ხელმისაწვდომია: <<https://bit.ly/3E7YXIL>>, (ბოლოს ნანახია: 25.06.2024).

ინდივიდუალური პროკურორების შიდა დამოუკიდებლობის გაძლიერებისთვის, მიზანშეწონილად მიიჩნევა, კარიერის მართვის, ეთიკის და დისციპლინის საბჭო ექვემდებარებოდეს არა გენერალურ პროკურორს, არამედ საპროკურორო საბჭოს.²⁵

ლიტერატურაში კარგ პრაქტიკად არის მიჩნეული დამოუკიდებელი, გარე ორგანოს არსებობა, რომელიც ზედამხედველობას უწევს სამართალდამცავი პირების წინააღმდეგ მიმართული საჩივრის განხილვის მთლიან სისტემას.²⁶ ძალოვანი უწყების წარმომადგენელთა ანგარიშვალდებულებასთან დაკავშირებით განსხვავებული ფუნქციური დატვირთვის მრავალი მოდელი განიხილება, თუმცა, საბოლოოდ, მისი კლასიფიცირება სამ ძირითად სახეობად არის შესაძლებელი. ესენია კონტროლის შიდა უწყებრივი მექანიზმი, სამოქალაქო ზედამხედველობის (civilian review model) და სამოქალაქო კონტროლის მოდელები (civilian control model). მიუხედავად იმისა, რომ ზედამხედველობის დასახელებული ტიპები დროთა განმავლობაში სხვადასხვა ავტორის მიერ მოდიფიცირდა, ისინი რჩება ანგარიშვალდებულების სისტემების საფუძვლად.²⁷

სამართალდამცავის მიერ შესაძლო კანონდარღვევების თუ შიდა რეგულაციების უგულებელყოფის თაობაზე საჩივრების განმხილველი შიდა კონტროლი ხშირად ხორციელდება პოლიციის ინსტიტუციის შიგნით არსებული სპეციალური დეპარტამენტის (როგორც შეიძლება იყოს საჩივრების და დისციპლინის) მიერ, რომლის თანამშრომლები, როგორც წესი, პერსონალურად დამოუკიდებლები არიან ადგილობრივი ორგანოებისგან, მაგრამ არ სარგებლობენ ინსტიტუციური დამოუკიდებლობით.²⁸ შიდა კონტროლის ამ მოდელისთვის წამყვანი ბერკეტი დისციპლინური სამართალწარმოებაა, ასევე ის ინტენსიურად ეყრდნობა ეთიკის კოდექსს, თანამშრომლებისთვის პროფესიული თუ ქცევითი ტრენინგების შეთავაზებას, გადაცდომების/არამართლზომიერი ქცევის შესახებ თანამშრომელთა მხილებისთვის დაცვის გარანტიებს, პოლიციის საქმიანობის და კეთილსინდისიერების შეფასების საფუძველზე დაწინაურების კრიტერიუმებს.²⁹

რეგულირების ამგვარი მექანიზმების ეფექტიანობის შემსწავლელი სხვადასხვა კვლევა აჩვენებს, რომ შიდა შემოწმების ჩატარების შედეგად საჩივრებში მითითებული კანონდარღვევების/გადაცდომების მხოლოდ ძალიან მცირე ნაწილი დასტურდება, მიუხედავად ფართოდ გავრცელებულ გადაცდომებზე არსებული უამრავი მტკიცებულებისა.³⁰

²⁵ Venice Commission, Opinion No. 937 / 2018, CDL-AD(2018)029, პარა. 35, ხელმისაწვდომია: <<https://bit.ly/3E5hANs>>, (ბოლოს ნანახია: 25.06.2024).

²⁶ UNODC, Handbook for Prison leaders, 2010, გვ. 128, UNODC, Resource book on the use of force and firearms in law enforcement, 2017, გვ. 160.

²⁷ *Mugari, Ishmael*, Rethinking the Models of Police Oversight: Toward a New Paradigm, 2018, გვ. 3.

²⁸ *Feltes, Thomas*, Police Integrity and the Police Organization, 1999, გვ. 7.

²⁹ *Mugari, Ishmael*, Rethinking the Models of Police Oversight: Toward a New Paradigm, 2018, გვ. 3.

³⁰ *Feltes, Thomas*, Police Integrity and the Police Organization, 1999, გვ. 7.

კონტროლის შიდა მექანიზმის საქმიანობის კრიტიკა ძირითადად ემყარება საწყის ეტაპზევე სამართალდამცავი უწყების წარმომადგენლების ფუნქციურ შეუთავსებლობას, ობიექტურად გამოიკლვიოს მისი კოლეგების საქმიანობის მართლზომიერება. ინსტიტუციის შიგნით არსებულ შიდა კონტროლზე პასუხისმგებელი დანაყოფები, თანდაყოლილი მიკერძოებულობის მიზეზით, უნდობლობით სარგებლობს საზოგადოებაში და მისი საქმიანობა ვერ აკმაყოფილებს საპოლიციო გადაცდომებთან და კანონდარღვევებთან მიმართებით არსებულ მაღალ საზოგადოებრივ მოლოდინებს.³¹ საჩივრების განხილვის ეფექტიანობის თვალსაზრისით, ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ფაქტორია პროცესის დროულობაც. შიდა მოკვლევის/გამოძიების გაჭიანურება ამცირებს ფაქტობრივი გარემოებების დადგენის და სამართლიანი შედეგის დადგომის შანსს, ისევე, როგორც სამომავლოდ თანამშრომლის კანონშესაბამისი ქცევის წახალისებას.³²

შიდა კონტროლის ხსენებული ხარვეზების აღმოფხვრის გზად საკითხის მკვლევართა ნაწილი მიიჩნევს ძალის გამოყენების უფლებამოსილების მქონე პირთა საქმიანობასთან დაკავშირებული საჩივრების განხილვის საზოგადოებრივი ზედამხედველობის მექანიზმის არსებობას. ეს მოდელი აყალიბებს გარე კონტროლისთვის საჭირო პროცედურას გადაცდომების/არამართლზომიერი ქმედებების შემცველი საჩივრების განხილვისთვის, იმ პირთა მონაწილეობით, რომლებიც არ არიან სამართალდამცავი უწყების თანამშრომლები. ამ მოდელში შენარჩუნებულია საპოლიციო ორგანოებში კონტროლის შიდა მექანიზმი, შესაბამისი მოკვლევის/გამოძიების წარმოების და პირის დისციპლინურ პასუხისმგებლობაში მიცემის უფლებამოსილებით, ხოლო საბოლოო შედეგების post factum გადამოწმებისთვის მოქმედებს ზედამხედველობის საზოგადოებრივი ორგანო, რომელიც დაკომპლექტებულია საზოგადოების წარმომადგენლებისგან, მიმდინარე თუ დასრულებული მოკვლევის/გამოძიების შედეგების მონიტორინგისთვის.³³

ამ მოდელის ერთ-ერთი თვალსაჩინო მაგალითია სამოქალაქო ზედამხედველობის საბჭოების შექმნა, რომელთა ამოცანაც მოქალაქეების, აკადემიური თუ სხვა სფეროს წარმომადგენლების მონაწილეობით საპოლიციო გადაცდომების განხილვა და შესაძლო პასუხისმგებლობის გამოკვეთაა. მსგავსი სამოქალაქო საბჭოების მანდატი, როგორც წესი, შეზღუდულია. მისი უფლებამოსილება ამოიწურება კონკრეტულ საქმეზე ჩატარებული მოკვლევის/გამოძიების ეფექტიანობის შეფასებით და დასკვნის მომზადებით, თუ რამდენად სამართლიანად და კომპეტენტურად იქნა განხილული საჩივარი. საბჭოს შეუძლია ასევე შემოწმების შედეგად გამოვლენელი პრობლემების აღმოფხვრის მოთხოვნა. კონკრეტულ შემთხვევაში მონაწილე პოლიციის თანამშრომლები, როგორც წესი, შიდა კონტროლის ფარგლებში მოქმედ სამსახურთან შედარებით, სამოქალაქო საბჭოებთან ნაკლები თანამშრომლობის ხარისხით გამოირჩევიან.³⁴ ამ მოდელისთვის დამახასიათებელი დამატებითი ნაკლი შეიძლება იყოს

³¹ *Mugari, Ishmael*, Rethinking the Models of Police Oversight: Toward a New Paradigm, 2018, გვ. 3.

³² European Union, Democratic Oversight of the Police, 2022, გვ. 35.

³³ *Mugari, Ishmael*, Rethinking the Models of Police Oversight: Toward a New Paradigm, 2018, გვ. 4.

³⁴ იქვე.

სამართალდაცვითი საქმიანობის შეფასებისთვის საჭირო კვალიფიკაციისა და ცოდნის ნაკლებობა. გარდა ამისა, რამდენადაც საბჭო სამართალდამცავი ორგანოს შიდა კონტროლის ე.წ. ზედამხედველობას ახორციელებს და მასთან თანამშრომლობა მოეთხოვება, არსებობს მისი შიდა სამსახურებთან ასიმილირების და ამ უკანასკნელის მიერ საბჭოს „შთანთქმის“ რისკი.³⁵

აღნიშნულისგან განსხვავებით, სამოქალაქო კონტროლის განმხორციელებელი საბჭოს მოდელი ეფუძნება იდეას, რომ სამართალდამცავი ორგანოების საქმიანობის თაობაზე საჩივრები იმავე უწყებებმა არ უნდა განიხილონ. ეს მოდელი გულისხმობს დამოუკიდებელი საბჭოს ან კომისიის ფორმირებას და მისთვის საპოლიციო ორგანოებისგან სრულიად დამოუკიდებელი საგამომიებო უფლებამოსილების მინიჭებას.³⁶ ის ფართო მხარდაჭერით სარგებლობს, თუმცა სათანადო პოლიტიკური, ფინანსური, ორგანიზაციული მხარდაჭერის, პროფესიული ექსპერტიზის და ძლიერი მანდატის გარეშე, მაღალია მისი არაეფექტიანობის ალბათობაც.³⁷

სამართალდამცავთა ქმედებებთან დაკავშირებული მოქალაქეთა საჩივრების განმხილველი მექანიზმებიდან, არც წმინდა შიდა კონტროლის ორგანო და არც გარე მაკონტროლებელი უწყების ფორმირება იძლევა ეფექტიანობის გარანტიას. მიუხედავად იმისა, რომ განსაკუთრებული კრიტიკა სამართალდამცავ სისტემაში შიდა კონტროლის ორგანოებს მიემართება, თვითრეგულირების ამ საშუალების მთლიანად უგულვებლყოფას ასევე ფრთხილად ეკიდებიან ლიტერატურაში, რამდენადაც უწყების საქმიანობაში წარმოქმნილ პრობლემურ საკითხებზე შიდა რეაგირება სისტემური პრობლემების იდენტიფიცირების და მათი გამოსწორებისთვის შემხვედრი ნაბიჯების გადადგმის ყველაზე ეფექტიანი საშუალებაა. ამდენად, მცირე მნიშვნელობის გადაცდომების უწყების შიგნით განხილვის შესაძლებლობას თავისი დადებითი მხარეები აქვს, მაშინ, როდესაც მძიმე უფლებრივ დარღვევებზე დამოუკიდებელი და მიუკერძოებელი ორგანო უნდა რეაგირებდეს. ამასთან, განხილული მოდელების გამოსადეგობა ვერ შეფასდება სოციალური, კულტურული და პოლიტიკური კონტექსტისგან მოწყვეტით და მათ უნივერსალურ გამოყენებაზე საუბარი არასწორი იქნება.³⁸

აღნიშნულის გათვალისწინებით, პრაქტიკაში განვითარდა ასევე ანგარიშვალდებულების ჰიბრიდული მექანიზმიც, რომელიც გულისხმობს კონტროლის შიდა და გარე მექანიზმებისთვის დამახასიათებელი ასპექტების შერწყმას. მიუხედავად იმისა, რომ ამ შემთხვევაშიც, ჰიბრიდული მოდელის სხვადასხვა ფორმა არსებობს, ძირითადი ნიშანი სამოქალაქო და სამართალდამცავი პირების ერთობლივი მუშაობაა საჩივრების განხილვის ან უკვე განხილული საჩივრების გადახედვის კუთხით. ერთ-ერთი ასეთი მოდელი ითვალისწინებს საჩივრების ორსაფეხურიან სისტემას, რა დროსაც საჩივრების დიდი ნაწილი

³⁵ *Mugari, Ishmael*, Rethinking the Models of Police Oversight: Toward a New Paradigm, 2018, გვ. 5.

³⁶ იქვე.

³⁷ *Hope, Kempe Ronald*, Civilian Oversight for Democratic Policing and its Challenges: Overcoming Obstacles for Improved Police Accountability, 2020, გვ.17.

³⁸ *Mugari, Ishmael*, Rethinking the Models of Police Oversight: Toward a New Paradigm, 2018, გვ. 5.

თავად პოლიციის მიერ განიხილება, სერიოზულ კანონდარღვევებზე რეაგირებას კი დამოუკიდებელი ორგანო ახდენს. ამ შემთხვევაში, სამართალდამცავ უწყებას რჩება მცირე ინციდენტების გამოძიების/მოკვლევის ავტონომია. ჰიბრიდული მოდელის სამოქალაქო ზედამხედველობის ორგანოს კი უნარჩუნდება შიდა დისციპლინური სამართალწარმოების შედეგების გადამოწმების უფლებამოსილება. საზოგადოებასთან ურთიერთობის, სამართალდამცავი უწყებების საქმიანობის ხარისხის გაუმჯობესების დადებით მხარეებთან ერთად, ამ მოდელის მთავარი გამოწვევაა ისაა, რომ მისი ეფექტიანი იმპლემენტაცია პოლიტიკურ და ადმინისტრაციულ მხარდაჭერაზე, მანდატის ფარგლებზეა დამოკიდებული.³⁹

სამართალდამცავ ორგანოთა საქმიანობაზე კონტროლის თუ ზედამხედველობისთვის შექმნილი სპეციალური ორგანოები შეიძლება კატეგორიზდეს ვიწრო თუ ფართო მანდატის მქონე უწყებებად. პირველ შემთხვევაში, მათი უფლებამოსილება შემოიფარგლება ადამიანის უფლებების მძიმე დარღვევების გამოძიებით, რაც საქართველოს მაგალითზე - სპეციალური საგამომიებო სამსახურის კომპეტენციაა. ფართო მანდატის მქონე ორგანოთა კომპეტენციაში შედის ძალოვანი უწყების საქმიანობასთან დაკავშირებული ნებისმიერი გადაცდომის, ეთიკის კოდექსის დარღვევის და დანაშაულის ნიშნების შემცველ საჩივარზე რეაგირება.⁴⁰ ფართო მანდატით სარგებლობს დანიის პოლიციის საქმიანობის ირგვლივ საჩივრების დამოუკიდებელი ორგანო, ისევე როგორც ჩრდილოეთ ირლანდიის პოლიციის ომბუდსმენი. ორივე ორგანო მიიღებს და განიხილავს საჩივრებს, როგორც დისციპლინური გადაცდომის, ასევე, სამართალდამცავი ორგანოების მიერ ჩადენილი სისხლის სამართლის დანაშაულების შესახებ.⁴¹

სამართალდამცავთა საქმიანობაზე ზედამხედველობისთვის შექმნილ სპეციალურ ორგანოებს, ზოგიერთ შემთხვევაში უფრო ფართო უფლებამოსილება აქვთ დისციპლინური სამართალწარმოების კუთხით, ვიდრე შესაძლო დანაშაულებზე გამოძიების წარმოებისას,⁴² რისი ერთ-ერთი მაგალითიც ჩრდილოეთ ირლანდიაში მოქმედი პოლიციის ომბუდსმენის სამსახურია. იმ შემთხვევაში, თუ ეს უკანასკნელი მიღებულ საჩივარზე რეაგირების ფარგლებში გარემოებების დადგენისა და მტკიცებულებების მოპოვების შემდეგ მივა დასკვნამდე, რომ პოლიციის თანამშრომელმა დისციპლინური გადაცდომა ჩაიდინა, იგი რეკომენდაციას უწევს ოფიცისთვის დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრებას. ნაკლებად მძიმე გადაცდომების დროს დასაშვებია პასუხისმგებლის არაფორმალური ზომების გამოყენება, როგორცაა პოლიციელისთვის რეკომენდაციის, მითითების მიცემა ან ზედამხედველის მიერ მისი წერილობითი გაფრთხილება. უხეში გადაცდომების შემთხვევებში, ომბუდსმენი გასცემს დისციპლინური სამართალწარმოების დაწყების

³⁹ Calderon, Eduardo/ Hernandez-Figueroa, Maria, Citizen Oversight Committees in Law Enforcement, 2013, გვ. 6-7.

⁴⁰ Yildirim Schierkolk, Nazli, Monitoring Law Enforcement Agencies: A Guide for Ombuds Institutions, 2017, გვ. 30-31, ხელმისაწვდომია: <<https://bit.ly/3TcLBiF>>, (ბოლოს ნანახია: 28.06.2024).

⁴¹ იქვე.

⁴² იქვე, გვ. 64.

რეკომენდაციას, რაც გულისხმობს პოლიციელის სასამართლოს ტიპის ტრიბუნალის წინაშე წარდგენას, ამ უკანასკნელის მიერ მტკიცებულებათა შეფასებას და სანქციის (მათ შორის, სამსახურიდან გათავისუფლება, დაჯარიმება, დაქვეითება ან დაწინაურების შეზღუდვა) შეფარდებას.⁴³

აღნიშნულისგან განსხვავებით, ვიწრო მანდატით სარგებლობს ინგლისსა და უელსში შექმნილი პოლიციის საჩივრების დამოუკიდებელი კომისია (Independent Police Complaints Commission), რომლის კომპეტენციაში პოლიციის საქმიანობის შედეგად მძიმე უფლებრივი დარღვევების გამოძიება შედის. დისციპლინური ნორმების დარღვევის, სამსახურებრივი მოვალეობების არაჯეროვანი შესრულების შესახებ საჩივრებზე რეაგირება კი - პოლიციის შიდა საქმედ რჩება.⁴⁴ ამის მიუხედავად, 2017 წლის რეფორმით მნიშვნელოვნად გაუმჯობესდა დისციპლინური სამართალწარმოების პროცესის და შედეგების გამჭვირვალობა. პოლიციის ქცევის კოდექსში შეტანილი ცვლილებებით, იმ შემთხვევაშიც, თუ პოლიციის თანამშრომელი ნებაყოფლობით დატოვებს დაკავებულ პოზიციას, შესაძლებელია, დისციპლინური სამართალწარმოება გაგრძელდეს და დარღვევის დადასტურების შემთხვევაში, პირს შესაბამისი სახდელი დაეკისროს. აღნიშნულით შეიცვალა მანამდე არსებული დებულებები და ფართო საზოგადოებრივ კრიტიკას დაქვემდებარებული პრაქტიკა, რომელიც პოლიციელის გადადგომით გადაცდომაზე რეაგირების (საჩივრის შესწავლის) თავიდან აცილების და ზოგიერთ შემთხვევაში, პოლიციის ორგანოში დაბრუნების საშუალებას იძლეოდა.⁴⁵

ინგლისსა და უელსში პოლიციის გადაცდომებზე შიდა კონტროლის ფარგლებში დისციპლინური კომპლექსური პროცესის საწყისი ეტაპია საჩივარში მოცემული მტკიცებულების შეფასება, რაც გულისხმობს მის პოტენციურ გადაცდომად, უხეშ გადაცდომად ან უსაფუძვლოდ კლასიფიცირებას. ამ უკანასკნელს სამართალწარმოების დაწყებაზე უარის თქმა მოჰყვება. პოტენციური გადაცდომის დროს საჩივარზე რეაგირება შესაძლებელია მენეჯერულ დონეზე ან უწყების შიგნით მისი გადამისამართებით გადაცდომის განმხილველ შიდა სხდომაზე. საჩივარში მოყვანილი გარემოებები „უხეშ“ გადაცდომად ფასდება, თუკი შესაფერის (გონივრულ) სანქციად სამსახურიდან გათავისუფლების დაკისრებაა მოსალოდნელი და ეს დამოკიდებულია როგორც საჩივარში მოყვანილი ბრალდების (პრეტენზიის) შინაარსზე, ისე სავარაუდო გადაცდომის ჩამდენი პოლიციის თანამშრომლის საქმიანობის წინარე ისტორიაზე.⁴⁶

ამ ტიპის დისციპლინური საქმეები განიხილება ზეპირი მოსმენით. გატარებული რეფორმა შეეხო სწორედ სამართალწარმოების საჯაროობის ნაწილს. საჩივარს განიხილავს სამკაციანი შემადგენლობა, რომელთაგან მხოლოდ ერთია პოლიციის უფროსი თანამშრომელი.

⁴³ Office of the Police Ombudsman for Northern Ireland: The Police Complaints System in Northern Ireland, გვ. 20, ხელმისაწვდომია: <<https://bit.ly/3Te6da2>>, (ბოლოს ნანახია: 28.06.2024).

⁴⁴ Rowe, Michael, Policing the Police, Challenges of Democracy and Accountability, 2020, გვ. 88.

⁴⁵ იქვე, გვ. 87.

⁴⁶ იქვე, გვ. 88.

შემადგენლობის ორი წევრი დამოუკიდებელი არაპოლიციელი მოქალაქეა (layperson), განხილვებს უძღვება იურიდიული კვალიფიკაციის მქონე, დამოუკიდებელი თავმჯდომარე. პოლიციის ორგანოები ვალდებული არიან, წინასწარ გამოაქვეყნონ ინფორმაცია დისციპლინური მოსმენის თაობაზე, რათა დაინტერესებულ გარეშე პირებს შეეძლოთ სხდომაზე დასწრება დამკვირვებლის სახით. საქმის შედეგები, დასკვნები და სანქციები (მათი გამოყენების შემთხვევაში) ქვეყნდება საქმის განხილვის დასრულებიდან 28 დღეში.⁴⁷

5. ეფექტიანი რეაგირების შიდა ინსტიტუციური მექანიზმი და მისი შემადგენელი ელემენტები

საერთაშორისო სტანდარტებსა და საუკეთესო პრაქტიკაზე დაყრდნობით, შესაძლებელია სამართალდამცავი პირების შესაძლო გადაცდომებსა თუ არასისხლისსამართლებრივი ბუნების სამართალდარღვევებზე შიდა ინსტიტუციური კონტროლის ფარგლებში ეფექტიანი რეაგირებისთვის საჭირო ღონისძიებათა ერთობლიობის და პროცედურის ჩამოყალიბება.

წითელი ჯვრის საერთაშორისო კომიტეტის 2015 წლის სახელმძღვანელო - საპოლიციო საქმიანობის საერთაშორისო წესების და სტანდარტების შესახებ - ადგენს სამართალდამცავი პირების შიდა ორგანიზაციული პასუხისმგებლობის დაკისრების აუცილებლობას, როდესაც მათი მხრიდან ირღვევა შიდა წესები, რეგულაციები, იერარქიული წესრიგი და სუბორდინაცია. ამავე დოკუმენტის თანახმად, ასეთ შემთხვევაში, დისციპლინური სამართალწარმოების პროცედურა უნდა იყოს სამართლიანი, გამჭვირვალე, დროული და გონივრული.⁴⁸

გაეროს 2017 წლის სახელმძღვანელო სამართალდამცავი ორგანოების თანამშრომელთა მიერ ძალისა და ცეცხლსასროლი იარაღის გამოყენების შესახებ, ისევე, როგორც 2011 წლის სახელმძღვანელო პოლიციის ანგარიშვალდებულების, ზედამხედველობის და პროფესიული ეთიკის შესახებ, ასევე განსაზღვრავს სამართალდამცავი პირების მიერ დისციპლინურ გადაცდომებსა თუ სხვა ტიპის სამართალდარღვევებზე ეფექტიანი რეაგირების შიდა ინსტიტუციურ ნაბიჯებს.

5.1. საჩივრის მიღება

სამართალდამცავი ორგანოების თანამდებობის პირთა ქცევის კოდექსის შესაბამისად, შიდა დისციპლინის და გარე კონტროლის მექანიზმების ფარგლებში, განსაკუთრებული დებულებები უნდა აწესრიგებდეს სამართალდამცავ პირთა წინააღმდეგ მოქალაქეთა

⁴⁷ იქვე, გვ. 89-90. ამ ტიპის განხილვათა 2017 წლის სტატისტიკური ანალიზი ცხადყოფს, რომ საქმეთა დიდ ნაწილში პოლიციის თანამშრომლის გადაცდომა „მადისკრიდითრებული ქმედების“ ჩადენაში გამოიხატება, რაც განიმარტება სამსახურებრივი მოვალეობის დროს ან მის მიღმა ჩადენილ ქცევად, რომელიც სახელს უტეხს პოლიციის ორგანოს ან ძირს უთხრის საზოგადოებრივ ნდობას. შეფარდებულ სანქციებს შორის ყველაზე მაღალია გაფრთხილების გარეშე სამსახურიდან გათავისუფლება.

⁴⁸ ICRC, International Rules and Standards for Policing, 2015, გვ. 53.

საჩივრების მიღების და განხილვის საკითხებს. აღნიშნული დებულებები ასევე ხელმისაწვდომი უნდა იყოს საზოგადოებისთვის.⁴⁹

ამასთან, საჩივრების პროცედურა უნდა იყოს ადვილად გასაგები, არადისკრიმინაციული შინაარსის და თავისუფალი ისეთი ბარიერებისგან, როგორცაა მისი წარდგენისთვის საფასურის გადახდა. მოქალაქის მიერ წარდგენილი საჩივრის მიღების, რეგისტრაციის, აღრიცხვის თუ დოკუმენტირების კუთხით ხარვეზი/დაბრკოლება თავის მხრივ უნდა იყოს დისციპლინური პასუხისმგებლობის საგანი.⁵⁰

სამართალდამცავ სისტემაში დასაშვები უნდა იყოს საჩივრის შეტანის სხვადასხვა გზა (პირადად, წერილობით, ტელეფონით, ონლაინ, ანონიმურად).⁵¹ საჩივარზე რეაგირების ერთ-ერთი სახე შეიძლება იყოს მისი მედიაციის, ალტერნატიული მეთოდებით (მოქალაქისთვის ბოდიშის მოხდა) გადაწყვეტა ისეთ მსუბუქ გადაცდომებზე, სადაც, ფაქტობრივი გარემოებების გათვალისწინებით, ნაკლებია დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების ალბათობა და ამავდროულად, საჩივრის წარმდგენი მოქალაქეც და სამართალდამცავი პირიც ამ გზით დავის გადაწყვეტაზე თანხმობას აცხადებენ.⁵²

5.2. საჩივრის განხილვის წესი

სამართალდამცავ უწყებებში უნდა არსებობდეს საჩივრების განხილვის ყოვლისმომცველი პროცედურული წესები, რომლებიც განსაზღვრავს საჩივარზე რეაგირებისთვის უწყების ნაბიჯებს, მეთოდებს, ვადებს, მათ შორის, გამოძიების/მოკვლევის დასრულების ვადებს, დისციპლინური და სისხლის სამართლის გამოძიების ჩატარებისთვის შესაძლო ღონისძიებებს და პროცედურებს, სხვადასხვა გადაცდომისთვის ხელმისაწვდომ სანქციებს. ეს უზრუნველყოფს გამოძიების თანმიმდევრულობას და გამჭვირვალობას როგორც მომჩივნის, ისე საჩივრის ადრესატი პირის მიმართ.⁵³

თითოეული საჩივარი, მათ შორის, ისეთებიც, რომლებიც, ერთი შეხედვით, უმნიშვნელო დარღვევებზე მიუთითებენ, საჭიროებს სათანადო შესწავლას, შემხვედრი ღონისძიებების დროულად გატარებას და სწრაფ მოქმედებას, საქმისთვის რელევანტური ინფორმაციის/მტკიცებულებების დაკარგვის/გაქრობის თავიდან აცილების მიზნით.⁵⁴

იმისათვის, რომ დისციპლინური სისტემა ეფექტიანი იყოს, ის უნდა იყოს სამართლიანი, გამჭვირვალე, დროული და გონივრული. ეს ნიშნავს, რომ დისციპლინურ პროცესს

⁴⁹ UNODC, Resource book on the use of force and firearms in law enforcement, 2017, გვ. 160.

⁵⁰ იქვე, გვ. 161.

⁵¹ UNODC, Police Accountability, Integrity and Oversight, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3DMi1Lj> (წვდომის თარიღი: 07.11.2022).

⁵² UNODC, Handbook on police accountability, oversight and integrity, 2011, გვ. 35.

⁵³ ICRC, To serve and to protect, human rights and humanitarian law for police and security forces, 2013, გვ. 341.

⁵⁴ UNODC, Handbook on police accountability, oversight and integrity, 2011, გვ. 35.

დაქვემდებარებული სამართალდამცავი პირები უნდა იყვნენ ინფორმირებულნი პროცესის მიზეზის შესახებ და უნდა ჰქონდეთ საკუთარი თავის დაცვის საშუალება. დისციპლინური სამართალწარმოების პროცესი, რომელიც მიზნად ისახავს შემდგომი არასათანადო ქცევის თავიდან აცილებას, ასევე უნდა წარიმართოს დროულად. მაგალითისთვის, არასწორი ქცევის გამოვლენიდან ერთი წლის შემდეგ რეაქცია, მაღალი ალბათობით, აღქმული იქნება თვითნებობად, ვიდრე სავარაუდო გადაცდომაზე მოკლე ვადებში რეაგირებად სისტემის შიგნით. გარდა ამისა, დისციპლინური სისტემა უნდა იყოს გონივრული, წინასწარ განსაზღვრული წესებით წარმართული და ყველა სამართალდამცავი ორგანოსათვის ცნობილი. მან უნდა უზრუნველყოს მკაფიო ჩარჩო, რომელშიც ექვემდებარება ქცევის სახეობა, რომელიც მიჩნეულია გადაცდომად/არამართლზომიერად და, შესაბამისად, ექვემდებარება დისციპლინურ შედეგებს.⁵⁵

დისციპლინური სისტემა უნდა იცავდეს პროპორციულობის პრინციპს - დისციპლინური ზომა უნდა შეესაბამებოდეს ქმედების სერიოზულობას. დისციპლინური სამართალწარმოება უნდა ახალანსებდეს ერთი მხრივ მოქალაქის (მომჩივნის) და მეორე მხრივ, პოლიციის თანამშრომლის უფლებებს.⁵⁶

პოლიციის თანამშრომლის მიერ ძალის ბოროტად ან თვითნებურად გამოყენება, სისხლისსამართლებრივი კუთხით გამოძიების გარდა, შესაძლოა, ასევე წარმოადგენდეს სამსახურებრივი მოვალეობის უფლებელყოფას და გახდეს დისციპლინური სამართალწარმოების საგანი. ასეთ შემთხვევაში, სავარაუდო გადაცდომის ჩამდენი პოლიციელი სამართალწარმოების „სუბიექტია“ და როგორც პოლიციის თანამშრომელს, შეიძლება დაევალოს დისციპლინური სამართალწარმოების პროცესში თანამშრომლობა, მათ შორის, რელევანტური დოკუმენტაციის/ინფორმაციის წარდგენა.⁵⁷ ასეთ შემთხვევაში, როდესაც სავარაუდო სამართალდარღვევაზე ერთდროულად სისხლისსამართლებრივი გამოძიება და დისციპლინური სამართალწარმოება მიმდინარეობს, პრობლემურია ამ უკანასკნელის ფარგლებში სამართალდამცავის პოზიციის/გაზიარებული ინფორმაციის მის წინააღმდეგ გამოყენება გამოძიების ფარგლებში.⁵⁸

როგორც აღინიშნა, სამართლიანი და ეფექტიანი სამართალწარმოების ვალდებულება, სისხლისსამართლებრივი გამოძიების გარდა, ვრცელდება დისციპლინური კუთხით საჩივრებზე რეაგირების დროსაც, რაც მოიცავს ყველა გონივრული ღონისძიების გატარებას საჩივარში მოყვანილი ფაქტობრივი გარემოებების დასადგენად.⁵⁹ შესაბამისად, დისციპლინური სამართალწარმოების ფარგლებში უფლებამოსილმა ორგანომ სამართალდამცავი პირის სავარაუდო გადაცდომის თაობაზე საჩივარში მოყვანილი

⁵⁵ ICRC, To serve and to protect, human rights and humanitarian law for police and security forces, 2013, გვ. 144.

⁵⁶ DCAF, International Police Standards Guidebook on Democratic Policing, Senior Police Advisor to the OSCE Secretary General, 2009, პარა. 87.

⁵⁷ UNODC, Resource book on the use of force and firearms in law enforcement, 2017, გვ. 162.

⁵⁸ იქვე, გვ. 162-163.

⁵⁹ UNODC, Handbook on police accountability, oversight and integrity, 2011, summery.

გარემოებების დადგენისთვის უნდა მიმართოს ყველა გონივრულ ღონისძიებას, ინციდენტში მონაწილე პირების, განმცხადებლების, შესაძლო მოწმეების, დოკუმენტაციის, არსებობის შემთხვევაში - ნეიტრალური მტკიცებულებების (სამხრე ვიდეო კამერები, ქუჩის ვიდეოკამერები) გამოკვლევით.

5.3. მტკიცებულებითი სტანდარტი

დისციპლინური სამართალწარმოებისას, სისხლისსამართლებრივი კუთხით გამოძიებასთან შედარებით, რბილია მტკიცებულებითი სტანდარტი. თუკი გამოძიების დროს პირის ბრალეულობა გონივრული ეჭვის მიღმა სტანდარტით უნდა დადასტურდეს, დისციპლინური სამართალწარმოების შემთხვევაში საკმარისია ალბათობათა ბალანსის დაცვა (the balance of probabilities).⁶⁰

სისხლისსამართლებრივი წესით გამოძიებისგან განსხვავებით, დისციპლინური წარმოების ფარგლებში, შესაძლებელია სავარაუდო გადაცდომის ჩამდენი თანამშრომლისგან მის ხელთ არსებული და საჩივრისთვის რელევანტური დოკუმენტაციის წარდგენის დავალდებულება, მაშინაც კი, თუ ამან შეიძლება გამოიწვიოს საკუთარი თავის წინააღმდეგ ინფორმაციის გაცემა.⁶¹

რამდენადაც პრაქტიკაში ხშირია დისციპლინური სამართალწარმოების დროს მომჩივნის ინტერესების დაცვის ნაცვლად სამართალდამცავი უწყების თანამშრომლების ინტერესების დაცვა, აუცილებელია, მოკვლევის პროცესი მიმართული იყოს სიმართლის დადგენისკენ, საზოგადოების ნდობის გაძლიერებისა და აღდგენისკენ.⁶²

მიუხედავად იმისა, რომ შესაძლოა, მოკვლევით არ დადასტურდეს საჩივარში მოყვანილი გარემოებები, დასაშვებია სამართალდამცავის პირად საქმეში საჩივრის არსებობის ფაქტის შეტანა.⁶³ ეს ინფორმაცია ზოგიერთ ქვეყანაში გამოიყენება როგორც „ადრეული გაფრთხილების მექანიზმი“ იმ სამართალდამცავთა ქცევასა და საქმიანობაზე დაკვირვების და პრობლემების დროულად იდენტიფიცირების კუთხით, რომელთა მიმართ განსაკუთრებით მაღალია მოქალაქეთა პრეტენზიების თუ საჩივრების რიცხვი.⁶⁴

5.4. გასაჩივრების და ინფორმირების უფლება

მთელი პროცესის განმავლობაში მომჩივნები უნდა იყვნენ ინფორმირებული საჩივრის მიმდინარეობისა და შედეგების შესახებ. ადამიანის უფლებათა კარგი პრაქტიკა ასევე ხაზს უსვამს დისციპლინურ სამართალწარმოებაში მსხვერპლთა მონაწილეობის მნიშვნელობას.

⁶⁰ UNODC, Resource book on the use of force and firearms in law enforcement, 2017, გვ. 162-163.

⁶¹ UNODC, Handbook on police accountability, oversight and integrity, 2011, გვ. 39.

⁶² UNODC, Handbook on police accountability, oversight and integrity, 2011, გვ. 35, 38.

⁶³ UNODC, Handbook on police accountability, oversight and integrity, 2011, გვ. 39.

⁶⁴ UNODC, Handbook on police accountability, oversight and integrity, 2011, გვ. 43.

თუკი საჩივარი შეფასდება უსაფუძვლოდ, მომჩივანს უნდა ჰქონდეს შესაძლებლობა, გაასაჩივროს გადაწყვეტილება.⁶⁵

დისციპლინური სამართალწარმოების დასრულებისა და შესაძლო დისციპლინური გადაცდომის თაობაზე შემაჯამებელი გადაწყვეტილების მიღების შემდეგ (ასევე საჩივრის უსაფუძვლოდ შეფასების შემთხვევაში⁶⁶), როგორც საჩივრის ავტორს, ისე შესაძლო გადაცდომის ჩამდენ სამართალდამცავს, უნდა შეეძლოს მიღებული გადაწყვეტილების გასაჩივრება.⁶⁷ პოლიციის ეთიკის ევროპული კოდექსი მოითხოვს დისციპლინური გადაწყვეტილებების გასაჩივრების შესაძლებლობას დამოუკიდებელ ზემდგომ ორგანოში ან სასამართლოში.⁶⁸

დისციპლინური სამართალწარმოების მიზნები არ უნდა ამოიწურებოდეს გადაცდომაზე სანქციის დაკისრებით. სხვა ტიპის ღონისძიებები, როგორცაა სამართალდამცავისთვის გადამზადების, ტრენინგის, სამუშაო პირობების გაუმჯობესება, სამსახურებრივი საქმიანობიდან გამომდინარე სტრესის შემცირებისკენ მიმართული კონსულტაციების შეთავაზება, შესაძლოა, იყოს დისციპლინური სამართალწარმოების შემადგენელი ნაწილი.⁶⁹

6. შინაგან საქმეთა სამინისტროს გენერალური ინსპექციის ფუნქციები

გენერალური ინსპექციის ამოცანები და კომპეტენციის ფარგლები მოწესრიგებულია შინაგან საქმეთა სამინისტროს გენერალური ინსპექციის დებულებით. ამ უკანასკნელის თანახმად, ინსპექციის ფუნქციები მოიცავს სამინისტროს შემადგენლობაში მყოფ თანამშრომელთა მხრიდან კანონის მოთხოვნათა განუხრელი შესრულების კონტროლს, ეთიკის, დისციპლინური ნორმების დარღვევის, სამსახურებრივი მოვალეობების არაჯეროვანი შესრულებისა და კონკრეტულ მართლსაწინააღმდეგო ქმედებათა ჩადენის ფაქტების გამოვლენას და სათანადო რეაგირებას, პროკურატურის მიერ გენერალური ინსპექციისთვის დაქვემდებარებულ საქმეთა გამოძიებას, სამინისტროს სისტემის მოსამსახურეთა მიერ კანონდარღვევების ანალიზს, სამინისტროს სისტემაში შემავალი დანაყოფების მიერ მატერიალური და ფინანსური რესურსების ხარჯვის კონტროლს.⁷⁰

⁶⁵ UNODC, Resource book on the use of force and firearms in law enforcement, 2017, გვ. 161.

⁶⁶ იქვე, გვ. 161.

⁶⁷ UNODC, Handbook on police accountability, oversight and integrity, 2011, გვ. 47; UNODC, Police Accountability, Integrity and Oversight, ხელმისაწვდომია: <https://bit.ly/3DMi1Lj> (წვდომის თარიღი: 07.11.2022).

⁶⁸ UNODC, Handbook on police accountability, oversight and integrity, 2011, გვ. 40.

⁶⁹ ICRC, To serve and to protect, human rights and humanitarian law for police and security forces, 2013, გვ. 341-342.

⁷⁰ „საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს გენერალური ინსპექციის (დეპარტამენტი) დებულების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის 2015 წლის 23 თებერვლის ბრძანება №123, მუხლი 3; „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 57, პუნქტი 4.

დებულების მე-5 თავი განსაზღვრავს გენერალური ინსპექციის საქმიანობის მეთოდებს სამსახურებრივი შემოწმების ჩატარების პროცესში. სამსახურებრივი შემოწმების ჩატარებას საფუძვლად შეიძლება დაედოს სხვადასხვა წყაროდან მიღებული ინფორმაცია სამინისტროს მოსამსახურის მიერ ჩადენილი სამართალდარღვევის და დისციპლინური გადაცდომის შესახებ, მათ შორის, ოპერატიული ინფორმაცია, წერილობითი ან ზეპირი განცხადებები, საჩივრები და პატაკები, მიმართვები სახელმწიფო და კერძო დაწესებულებებიდან, მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებით გავრცელებული ცნობები.⁷¹

დებულება ზოგადად ჩამოთვლის სამსახურებრივი შემოწმების ფარგლებში გენერალური ინსპექციის უფლებამოსილებებს, როგორცაა სამინისტროს მოსამსახურეთაგან ნებისმიერი ინფორმაციის თუ დოკუმენტაციის დუყოვნებლივ მიღება, სამინისტროს ადმინისტრაციულ და სამსახურებრივ შენობა-ნაგებობებში, ობიექტებსა და ქვედანაყოფებში შეუზღუდავად და შეუფერხებლად შესვლის უფლება.⁷² დებულება არეგულირებს ასევე სამსახურებრივი შემოწმების პროცესში გენერალური ინსპექციის თანამშრომლის შესაძლო ინტერესთა კონფლიქტს, რა დროსაც სამსახურის ხელმძღვანელი პირი მისი საქმიდან ჩამოცილების გადაწყვეტილებას იღებს.⁷³

საბოლოოდ, სამსახურებრივი შემოწმების შედეგებზე გენერალური ინსპექციის უფროსი ამზადებს ცნობას ან დასკვნას, რომელთა შორის განსხვავება განმარტებული არ არის, თუმცა პრაქტიკა ცხადყოფს, რომ დასკვნა დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების შესახებ გადაწყვეტილების მიღების დროს დგება, ცნობა კი იმ შემთხვევაში, როდესაც შემოწმების შედეგად გადაცდომა არ დასტურდება.⁷⁴

დებულება მხოლოდ ფრაგმენტულად აწესრიგებს სამსახურებრივი შემოწმების ჩატარების პროცედურას, იგი არ მიუთითებს ადმინისტრაციულ სამართლებრივ კანონმდებლობაზე, როგორც საქმიანობის ერთ-ერთ სამართლებრივ საფუძველზე. ის ასევე უგულებელყოფს სამსახურებრივი შემოწმების სახელმძღვანელო პრინციპებს, საჩივრებზე რეაგირებისთვის ხელმისაწვდომ კონკრეტულ ღონისძიებათა ჩამონათვალს, სამსახურებრივი შემოწმების დასრულების ვადებს, შემოწმების მიმდინარეობისას განმცხადებლის და სავარაუდო გადაცდომის ჩამდენი თანამშრომლის უფლებებს/მოვალეობებს, მათი კანონიერი წარმომადგენლის მეშვეობით სამსახურებრივი შემოწმების პროცესში მონაწილეობის საკითხს, შემაჯამებელი გადაწყვეტილების დასაბუთებულობის აუცილებლობას, გასაჩივრების წესს და პირობებს.

გარდა ამისა, დისციპლინური სამართალწარმოების პროცესში არ არის განსაზღვრული სამსახურებრივი შემოწმების ეტაპები. ბუნდოვანია, რა შემთხვევაში იწყება სამსახურებრივი შემოწმება, გადაცდომის შესახებ ინფორმაციის მიღებისას და არის თუ არა გენერალური

⁷¹ იქვე, მუხლი 9, პუნქტი 1-ლი.

⁷² იქვე, მუხლი 9, პუნქტები 2 და 3.

⁷³ იქვე, მუხლი 9, პუნქტი 4.

⁷⁴ EMC, დისციპლინური პასუხისმგებლობის სისტემა სამართალდამცავ ორგანოებში, 2017, გვ. 17, ხელმისაწვდომია: <<https://bit.ly/3TrAdjib>>, (ბოლოს ნანახია: 28.06.2024).

ინსპექცია უფლებამოსილი, დისკრეციის ფარგლებში არ დაიწყოს ყველა მიღებულ შეტყობინებაზე შემოწმება.⁷⁵

პრობლემა ასევე მტკიცებულებათა სტანდარტის საკითხის ღიად დატოვება, რომლის მიხედვითაც მიიღება საქმეზე შემაჯამებელი გადაწყვეტილება. სახალხო დამცველის სპეციალური ანგარიში, ისევე როგორც ადამიანის უფლებებზე მომუშავე ორგანიზაციები, მიუთითებენ ამ კუთხით პრაქტიკაში არსებულ ხარვეზებზე, გენერალური ინსპექციის მიერ ჩატარებული სამსახურებრივი შემოწმების არადამაკმაყოფილებელ ხარისხზე, საქმისთვის რელევანტური და ადვილად ხელმისაწვდომი ინფორმაციის უგულვებელყოფის, შედგენილი დასკვნების დასაბუთების უკიდურესად დაბალი ხარისხის შესახებ.⁷⁶

ამასთან, განცხადების განხილვის პროცესში არ არის უზრუნველყოფილი განმცხადებლის ავტორის როლი და ჩართულობა. ბუნდოვანია, რა შემთხვევაში გამოიკითხება საჩივრის ავტორი, რომელიც პოლიციის თანამშრომლის შესაძლო გადაცდომაზე მიუთითებს. ამ კუთხით დებულებაში არარსებული რეგულაციების მიღმა, არაერთგვაროვანია სამსახურებრივი შემოწმების პრაქტიკაც.⁷⁷

გარდა იმისა, რომ გენერალური ინსპექცია მხოლოდ მინისტრის წინაშე ანგარიშვალდებული და მის საქმიანობაზე გარე ზედამხედველობა მუდმივად არ ხორციელდება (გარდა სახალხო დამცველის აპარატისა, რომელიც, კონკრეტულ შემთხვევებში, საქმეთა შესწავლასა და პერიოდულ მონიტორინგს ახორციელებს), სამსახურებრივ შემოწმებაზე არაეფექტიანია სასამართლო კონტროლიც. ერთი მხრივ, ნორმატიულ დონეზე არ განისაზღვრება სამსახურებრივი შემოწმების შედეგების გასაჩივრების წესი და პროცედურა, მეორე მხრივ - გენერალური ინსპექციის მიერ მომზადებული ცნობაც და დასკვნაც სარეკომენდაციო ხასიათისაა, რის გამოც არ სრულდება მისი ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტად განხილვის ერთ-ერთი კრიტერიუმი - აქტი უშუალოდ მიმართული იყოს სამართლებრივი შედეგის ცალმხრივად და შესასრულებლად სავალდებულო ძალით, აუცილებლად წარმოშობისკენ. ამ პირობებში, სამსახურებრივი შემოწმების შედეგების შესახებ ცნობის სასამართლოში გასაჩივრების ინტერესის მქონე პირისათვის გაუგებარია, რა ვადაში და რომელი სახის სარჩელით უნდა მიმართოს სასამართლოს და საერთოდ, ექვემდებარება თუ არა ეს საკითხი სასამართლოს განსჯადობას.⁷⁸

⁷⁵ იქვე, გვ. 14.

⁷⁶ იქვე; სახალხო დამცველის სპეციალური ანგარიში „დისციპლინური წარმოება, მოქალაქეთა საჩივრების საფუძველზე საქართველოს მთავარი პროკურატურის, შინაგან საქმეთა, სასჯელაღსრულების და პრობაციის სამინისტროების და საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის თანამშრომლების მიმართ“, 2017, გვ. 14, ხელმისაწვდომია: <<https://bit.ly/3zPFekO>>, (ბოლოს ნანახია: 28.06.2024).

⁷⁷ სახალხო დამცველის სპეციალური ანგარიში „დისციპლინური წარმოება, მოქალაქეთა საჩივრების საფუძველზე საქართველოს მთავარი პროკურატურის, შინაგან საქმეთა, სასჯელაღსრულების და პრობაციის სამინისტროების და საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის თანამშრომლების მიმართ“, 2017, გვ. 13, ხელმისაწვდომია: <<https://bit.ly/3zPFekO>>, (ბოლოს ნანახია: 28.06.2024).

⁷⁸ EMC, დისციპლინური პასუხისმგებლობის სისტემა სამართალდამცავ ორგანოებში, 2017, გვ. 21-22, ხელმისაწვდომია: <<https://bit.ly/3TrAdjib>>, (ბოლოს ნანახია: 28.06.2024).

პოლიციის დისციპლინური პასუხისმგებლობის ამგვარი ნორმატიული ჩარჩო ვერ პასუხობს საერთაშორისო სტანდარტებით დადგენილ მინიმალურ მოთხოვნებს. საჩივარზე რეაგირების პროცედურული ბუნდოვანება მიკერძოებული და თვითნებური გადაწყვეტილების მიღების ყველა პირობას ქმნის.

ამ კუთხით, კარგი პრაქტიკა აქვს გერმანიის სხვადასხვა ფედერაციულ მიწას. საჯარო მოხელეების, მათ შორის, პოლიციის თანამშრომლების მიმართ დისციპლინური სამართალწარმოება იწყება, თუკი არსებობს საკმარისი საფუძველი ვარაუდისთვის, რომ ჩადენილია დისციპლინური გადაცდომა.⁷⁹ სამართალწარმოების ფარგლებში კანონმდებლობა მოითხოვს ფაქტობრივი გარემოებების დადგენისთვის ყველა აუცილებელი ღონისძიების გატარებას, მოხელისთვის დამამძიმებელი თუ შემამსუბუქებელი გარემოებების გამოკვლევას.⁸⁰

მტკიცებულებების მოპოვების დროს, პოლიციის თანამშრომლების მიერ ახსნა-განმარტების მიცემა ნებაყოფლობითია, თუმცა ისინი ვალდებული არიან, წარადგინონ სამსახურებრივი უფლებამოსილების განხორციელებასთან და საჩივართან დაკავშირებული ყველა დოკუმენტი და ინფორმაცია. პოლიციელებისგან განსხვავებით, გამოსაკვლევი ფაქტის ირგვლივ უწყებებს, მოწმეებს თუ ექსპერტებს, თანამშრომლობის ვალდებულება აქვთ. ამ შემთხვევაში, მოქმედებს ახსნა-განმარტების მიცემაზე უარის თქმის სისხლის სამართლის საპროცესო კანონმდებლობით (საკუთარი თავის წინააღმდეგ ჩვენების მიცემაზე უარის თქმის) გათვალისწინებული რეგულაციები. საქმის გარემოებების შესაბამისად, ასევე სისხლის სამართლის საპროცესო წესები მოქმედებს გადაცდომის სიმძიმის მიხედვით, საქმისთვის რელევანტური ინფორმაციის ჩხრეკის ან ამოღების მეშვეობით მოპოვებისთვის. სამართალწარმოების პროცესში პოლიციის თანამშრომელს შეუძლია წარადგინოს მტკიცებულებები და მონაწილეობა მიიღოს მათ გამოკვლევაში.⁸¹ მტკიცებულებათა შეფასების შედეგად, მიიღება დასაბუთებული გადაწყვეტილება საქმის შეწყვეტის თაობაზე, თუკი ფაქტი არ დადასტურდა, ან თუ მოხელე დატოვებს დაკავებულ თანამდებობას.⁸²

7. პროკურატურის გენერალური ინსპექციის ფუნქციები

პროკურორის დისციპლინური პასუხისმგებლობის საკითხები რეგულირდება „პროკურატურის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით, რომელიც განსაზღვრავს დისციპლინური პასუხისმგებლობის საფუძვლებს, დისციპლინური წარმოების პროცედურა,

⁷⁹ Disziplinalgesetz (DiszG) Berlin, §17.

⁸⁰ Disziplinalgesetz (DiszG) Berlin, §21.

⁸¹ იქვე.

⁸² Disziplinalgesetz (DiszG) Berlin, §32.

რეაგირების ფორმები და შედეგები ორგანული კანონის გარდა, დაკონკრეტებულია გენერალური ინსპექციის დებულებაში.⁸³

ორგანული კანონით დისციპლინური გადაცდომა დაყოფილია მსუბუქ, საშუალო და მძიმე გადაცდომებად.⁸⁴ საკანონმდებლო დონეზე წესრიგდება დისციპლინური წარმოების პროცედურაც. პროკურატურის თანამშრომლის მიერ სამსახურებრივი დისციპლინის დარღვევის, შეუფერებელი საქციელის ჩადენის ან/და კანონით დაკისრებული მოვალეობის შეუსრულებლობის ან არაჯეროვნად შესრულების შემთხვევაში გენერალური პროკურატურის გენერალური ინსპექცია ატარებს სამსახურებრივ შემოწმებას.⁸⁵

სამსახურებრივი შემოწმების საფუძველი შეიძლება იყოს ცნობები პროკურატურის თანამშრომლის მიერ ჩადენილი სამართალდარღვევის ან დისციპლინური გადაცდომის შესახებ, მათ შორის, სასამართლოს (მოსამართლის) კერძო განჩინებები, გენერალური პროკურორის ცალკეული დავალებები, პროკურატურის „ცხელი ხაზით“ შესული შეტყობინებები, მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებით გამოქვეყნებული ინფორმაცია, მოქალაქეთა წერილობითი საჩივრები/განცხადებები და სხვა.⁸⁶

დებულება ზოგადად უთითებს, რომ სამსახურებრივი შემოწმების ჩატარების თაობაზე გადაწყვეტილებას გენერალური ინსპექციის უფროსი იღებს, თუმცა ნორმატიულ დონეზე არ არის გაწერილი ის კრიტერიუმები, რომლის საფუძველზეც უნდა დაიწყოს სამსახურებრივი შემოწმება. აღნიშნული ხარვეზი პრობლემურია, რადგან პრაქტიკაში გაურკვეველია, მიღებულ საჩივართაგან რა ხდება სამსახურებრივი შემოწმების დაწყების ან არდაწყების საფუძველი. სახალხო დამცველის შეფასებით, ამ საკითხის ღიად დატოვება არაერთგვაროვანი პრაქტიკისა და თვითნებობის მაღალ შესაძლებლობას იძლევა, რომელიც მეორე მხრივ, საზოგადოებაში ნდობის შემცირებას იწვევს.⁸⁷

დისციპლინური წარმოების წესები შეიცავს დებულებებს სამსახურებრივი შემოწმების საფუძველების, საჭირო ღონისძიებების და პროცედურის თაობაზე. სამსახურებრივი შემოწმების საფუძველი შეიძლება იყოს ნებისმიერი სახის ინფორმაცია პროკურატურის თანამშრომლის მიერ დისციპლინური გადაცდომის ან სხვა სამართალდარღვევის ჩადენის შესახებ. შემოწმების ფარგლებში გენერალური ინსპექცია უფლებამოსილია საკითხის სრულყოფილად შესწავლის მიზნით, მოიპოვოს ნებისმიერი სახის ინფორმაცია, დოკუმენტი, ნებაყოფლობის საფუძველზე გამოკითხოს პირები, მიიღოს განმარტება პროკურატურის

⁸³ საქართველოს გენერალური პროკურორის 2019 წლის 29 ოქტომბრის №6 ბრძანება „საქართველოს გენერალური პროკურატურის გენერალური ინსპექციის (დეპარტამენტი) დებულების დამტკიცების შესახებ“.

⁸⁴ „პროკურატურის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი, მუხლი 76, პუნქტი 7

⁸⁵ „პროკურატურის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი, მუხლი 77, პუნქტი 1-ლი.

⁸⁶ საქართველოს გენერალური პროკურორის 2019 წლის 29 ოქტომბრის №6 ბრძანება „საქართველოს გენერალური პროკურატურის გენერალური ინსპექციის (დეპარტამენტი) დებულების დამტკიცების შესახებ“, მუხლი 5, პუნქტი 2.

⁸⁷ სახალხო დამცველის სპეციალური ანგარიში „დისციპლინური წარმოება, მოქალაქეთა საჩივრების საფუძველზე საქართველოს მთავარი პროკურატურის, შინაგან საქმეთა, სასჯელაღსრულების და პრობაციის სამინისტროების და საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის თანამშრომლების მიმართ“, 2017, გვ. 9, ხელმისაწვდომია: <<https://bit.ly/3zPFekO>>, (ბოლოს ნანახია: 28.06.2024).

თანამშრომლისგან შესამოწმებელი ფაქტის ირგვლივ, სპეციალური ცოდნის საჭიროებისას, გაიაროს კონსულტაცია სპეციალისტებთან.⁸⁸ დებულებით განსაზღვრულია ასევე სამსახურებრივი შემოწმების სამთვიანი ვადა, რომელიც, მთლიანობაში, შესაძლოა დამატებითი ორი თვით გაგრძელდეს.⁸⁹ დადგენილია ასევე დისციპლინური სახდელის დადების შესახებ გენერალური პროკურორის ბრძანების/საპროკურორო საბჭოს განკარგულების სასამართლოში გასაჩივრების ერთთვიანი ვადა.⁹⁰

გენერალური ინსპექციის მიერ მომზადებული დასკვნა სამსახურებრივი შემოწმების შედეგად დისციპლინური სახდელის გამოყენების თაობაზე წარედგინება გენერალურ პროკურორს, რომელიც პროკურატურის თანამშრომლის მიმართ დისციპლინური სახდელის გამოყენების თაობაზე დასკვნას განსახილველად გადასცემს კარიერის მართვის, ეთიკისა და წახალისების საბჭოს. საბჭოს გადაწყვეტილება მიიღება ხმათა უმრავლესობით, ღია კენჭისყრით, რაშიც გენერალური პროკურორი არ მონაწილეობს. საბჭოს გადაწყვეტილება, რომელიც სარეკომენდაციო ხასიათისაა, საბოლოოდ წარედგინება გენერალურ პროკურორს.⁹¹ ისეთ შემთხვევებში, როდესაც გენერალური ინსპექციის დასკვნას დისციპლინური სახდელის გამოყენების შესახებ საბჭო არ იზიარებს, აუცილებელია, გენერალური პროკურორის წინაშე წარდგენილი საბჭოს რეკომენდაცია იყოს დასაბუთებული, რაც გამორიცხავდა თვითნებურად გადაწყვეტილების მიღებას.⁹²

პოზიტიურ ცვლილებად უნდა შეფასდეს ნორმა, რომელიც პროკურატურის თანამშრომელს, რომლის დისციპლინური პასუხისმგებლობის საკითხიც განიხილება, შესაძლებლობას აძლევს, ახსნა-განმარტების მისაცემად დაესწროს საბჭოს სხდომას.⁹³ ამასთან, მისასაღმებელია, რომ დებულება ითვალისწინებს სამსახურებრივი შემოწმების საბოლოო შედეგების თაობაზე იმ (გარეშე) პირის ინფორმირების აუცილებლობას, რომლის განცხადების საფუძველზეც დაიწყო სამსახურებრივი შემოწმება.⁹⁴

პროკურორთა დისციპლინური პასუხისმგებლობის კუთხით ძირითადი პრინციპები მოცემულია არაერთ soft-law დოკუმენტში, მათ შორისაა გაეროს სახელმძღვანელო პრინციპები პროკურორთა როლის შესახებ, ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია წევრი სახელმწიფოებისთვის სისხლის სამართლის მართლმსაჯულების

⁸⁸ „პროკურატურის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი, მუხლი 77, პუნქტი 4.

⁸⁹ საქართველოს გენერალური პროკურორის 2019 წლის 29 ოქტომბრის №6 ბრძანება „საქართველოს გენერალური პროკურატურის გენერალური ინსპექციის (დეპარტამენტი) დებულების დამტკიცების შესახებ“, მუხლი 5, პუნქტები 5 და 6.

⁹⁰ „პროკურატურის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი, მუხლი 76, პუნქტი 20.

⁹¹ „პროკურატურის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი, მუხლი 77, პუნქტები 6, 9 და 10.

⁹² სახალხო დამცველის სპეციალური ანგარიში „დისციპლინური წარმოება, მოქალაქეთა საჩივრების საფუძველზე საქართველოს მთავარი პროკურატურის, შინაგან საქმეთა, სასჯელაღსრულების და პრობაციის სამინისტროების და საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის თანამშრომლების მიმართ“, 2017, გვ. 10, ხელმისაწვდომია: <<https://bit.ly/3zPFekQ>>, (ბოლოს ნანახია: 28.06.2024).

⁹³ „პროკურატურის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი, მუხლი 77, პუნქტი 7.

⁹⁴ საქართველოს გენერალური პროკურორის 2019 წლის 29 ოქტომბრის №6 ბრძანება „საქართველოს გენერალური პროკურატურის გენერალური ინსპექციის (დეპარტამენტი) დებულების დამტკიცების შესახებ“, მუხლი 5, პუნქტი 14.

სისტემაში საჯარო პროკურორთა როლის შესახებ, პროკურორთა საერთაშორისო ასოციაციის მიერ მიღებული პროკურორთა პროფესიული პასუხისმგებლობის, ძირითადი მოვალეობებისა და უფლებების სტანდარტები, ვენეციის კომისიის დასკვნები.

საერთაშორისო სტანდარტები მოითხოვს პროკურორთა დისციპლინური დასჯის საკითხების მოწესრიგებას კანონით ან ნორმატიული აქტებით, პროკურორთა პროფესიული სტანდარტების დარღვევის თუ მოვალეობათა არაჯეროვანი შესრულების თაობაზე საჩივრების განმხილველი ცხადი პროცედურის არსებობას, საჩივრების სწრაფ, მიუკერძოებელ და სამართლიან განხილვას, ისევე როგორც მიღებული გადაწყვეტილების დამოუკიდებელი უწყების მიერ შეფასების შესაძლებლობას.⁹⁵

გენერალური ინსპექციის მოქმედი დებულებით, დისციპლინური სამართალწარმოების პროცესში მტკიცებულებების მოპოვების კონკრეტული წესები გაწერილი არ არის. ამ კუთხით, საერთაშორისო სტანდარტები მეტწილად ყურადღებას უთმობს პროცესში პროკურორის მონაწილეობის - მტკიცებულებათა გამოკვლევაში ჩართულობის შესაძლებლობას.⁹⁶ დისციპლინურ პროცესში პროკურორის თვითინკრიმინაციისგან დაცვის პრივილეგიის გამოყენების საკითხი მსჯელობის საგანი აქამდე არ გამხდარა ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოსთვის, თუმცა ვენეციის კომისიის მიერ ეს უფლება დისციპლინური სამართალწარმოების ფარგლებშიც აღიარებულია.⁹⁷

სავარაუდო გადაცდომასთან დაკავშირებით საქმის შესწავლისა და მტკიცებულებების მოპოვების განსხვავებული ნორმატიული ჩარჩო აქვს ევროპის სხვადასხვა ქვეყანას. იტალიაში, ისევე როგორც სლოვენიაში, სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსი ვრცელდება საქმის დისციპლინური წესით შესწავლის პროცედურაზე⁹⁸ იმდენად, რამდენადაც ეს შეესაბამება დისციპლინური საქმისწარმოების ბუნებას (მაგალითად, გამოირიცხება იძულებითი უფლებამოსილებების გამოყენება საქმეში მონაწილე პირთა მიმართ⁹⁹). საქმისთვის რელევანტური ინფორმაციის მოპოვებისთვის, სლოვენიაში მესამე მხარე - კერძო თუ საჯარო დაწესებულებები ვალდებული არიან ითანამშრომლონ დისციპლინური სამართალწარმოების პროცესში, წარადგინონ საჭირო მონაცემები თუ დოკუმენტები, ასეთი მოთხოვნის შემთხვევაში.¹⁰⁰

ინგლისსა და უელსში საქმის შესწავლის დროს დასაშვებია ყველა რელევანტური მონაცემის შეგროვება, მათ შორის, პროკურორის ელექტრონული მეილის, სატელეფონო საუბრების

⁹⁵ გაეროს სახელმძღვანელო პრინციპები პროკურორის როლის შესახებ, პუნქტი 21-22, Rec(2000)19 პუნქტი 5 ე, პროკურორთა პროფესიული პასუხისმგებლობის, ძირითადი მოვალეობებისა და უფლებების სტანდარტები, პუნქტი 6, e, f.

⁹⁶ *McBride, Jeremy*, European Standards Concerning the Imposition of Disciplinary Liability on Prosecutors, პარა. 80-82, ხელმისაწვდომია: <<https://bit.ly/3E7YXIL>>, (ბოლოს ნანახია: 01.07.2024).

⁹⁷ იქვე, პარა. 83-84.

⁹⁸ Council of Europe, Comparative Study of the Disciplinary Liability of Prosecutors in Selected Member States of the Council of Europe, 2021, პარა. 126-127, 216-217, ხელმისაწვდომია: <<https://bit.ly/3t4hkHY>>, (ბოლოს ნანახია: 01.07.2024).

⁹⁹ იქვე, პარა. 126-127.

¹⁰⁰ იქვე, პარა. 218.

შემცველი ინფორმაციის მოპოვება, მოწმეთა გამოკითხვა. ამ პროცესში, საქმის შემსწავლელ ოფიცერს შეუძლია მიმართოს მესამე მხარეს თანამშრომლობისთვის, თუმცა მისგან მტკიცებულებათა წარდგენის დავალდებულების რაიმე მექანიზმი არ არსებობს.¹⁰¹ საბოლოო გადაწყვეტილება ეფუძნება ალბათობათა ბალანსის მტკიცებულებით სტანდარტს, ანუ საკითხის შეფასებას, თუ რამდენად სავარაუდოა, რომ პროკურორმა ჩაიდინა დისციპლინური გადაცდომა.¹⁰²

8. სპეციალური პენიტენციური სამსახურის მონიტორინგის დეპარტამენტის ფუნქციები

პენიტენციურ დაწესებულებებში მოთავსებულ პატიმართა უფლებების დარღვევის ფაქტებზე შიდა უწყებრივ რეაგირებას სპეციალური პენიტენციური სამსახურის მონიტორინგის დეპარტამენტი ახდენს. მისი ფუნქციები, სტრუქტურა და საქმიანობის წესი რეგულირდება საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის მინისტრის 2015 წლის 25 ივნისის N55 ბრძანებით დამტკიცებული, საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს გენერალური ინსპექციის დებულებით, რომლის მე-10 მუხლის თანახმად, ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამსახურებრივი შემოწმების სამმართველო უზრუნველყოფს სამინისტროს გამგებლობის სფეროში ადამიანის უფლებათა დაცვის კონტროლს, შესაძლო დარღვევის ფაქტებზე სამსახურებრივი შემოწმების ჩატარებას და შემოწმების შედეგების საფუძველზე შეიმუშავებს დასკვნას და მოხსენებით ბარათს.

აქვე, განმარტების სახით, უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს მთავრობის სტრუქტურაში 2018 წელს განხორციელებული ცვლილებების შემდგომ, საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს ფუნქციები და უფლებამოსილებანი (ამ სამინისტროს სამოქალაქო და სპეციალური პენიტენციური სამსახურების, გენერალური ინსპექციის, ადგილობრივი საბჭოებისა და ფსიქიატრიული კომისიის ფუნქციებისა და უფლებამოსილებების ნაწილში) გადაეცა საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს სისტემაში შემავალ სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულებას – სპეციალურ პენიტენციურ სამსახურს, რომელიც, მისთვის გადაცემული უფლებამოსილების ფარგლებში, ჩაითვალოს საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს უფლებამონაცვლედ.¹⁰³ ვინაიდან, ხსენებული რეორგანიზაციის შემდეგ, არ დამტკიცებულა სპეციალური პენიტენციური სამსახურის მონიტორინგის დეპარტამენტის დებულება, დეპარტამენტი საქმიანობას ახორციელებს ჯერ კიდევ სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს არსებობის დროს მოქმედი სამართლებრივი აქტით, თუმცა არსებულ სისტემაზე მორგებული პრაქტიკით. ამდენად, სპეციალური პენიტენციური სამსახურის მონიტორინგის

¹⁰¹ იქვე, პარა. 372-373; 397-398.

¹⁰² იქვე, პარა. 385.

¹⁰³ „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ 2018 წლის 5 ივლისის N3024-რს საქართველოს კანონი, მუხლი 2, პუნქტი 2.

დეპარტამენტის უფროსი, სამსახურებრივი შემოწმების შედეგების შესახებ შედგენილ დასკვნას წარუდგენს არა იუსტიციის მინისტრს, არამედ, სპეციალური პენიტენციური სამსახურის ხელმძღვანელ პირს - გენერალურ დირექტორს.

სამსახურებრივი შემოწმების ჩატარების წესი განსაზღვრულია დებულების მე-17-28-ე მუხლებით. შემოწმებას საფუძვლად ედება სხვადასხვა წყაროდან, მათ შორის მედიის საშუალებით მიღებული ინფორმაცია, ცნობები, შეტყობინებები, საჩივრები სისტემის თანამშრომლის მხრიდან ჩადენილი სამართალდარღვევის ან დისციპლინური გადაცდომის თაობაზე.¹⁰⁴

დებულების 21-ე მუხლში ჩამოთვლილია სამსახურებრივი შემოწმების ფარგლებში აუცილებელი ინფორმაციის დაუყოვნებლივ მიღების, გასაუბრების, მოწვეული ექსპერტის ჩართვის, პენიტენციური დაწესებულების შენობა-ნაგებობებში დაუბრკოლებლად შესვლის და კანონონმდებლობით მინიჭებული სხვა უფლებამოსილებების განხორციელების შესაძლებლობა. დადგენილია ასევე სამსახურებრივი შემოწმების ერთთვიანი ვადა, რომელიც შეიძლება 3 თვემდე გაგრძელდეს,¹⁰⁵ პენიტენციური სამსახურის თანამშრომელთა ვალდებულება, შემოწმების ფარგლებში ინფორმაციის მიწოდების თაობაზე, ისევე როგორც დისციპლინური პასუხისმგებლობა ამ ვალდებულების დარღვევისთვის.¹⁰⁶

დებულება მიუთითებს ასევე სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს დახმარების გამოყენების შესაძლებლობაზე, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით (სზაკ) გათვალისწინებული წესების შესაბამისად. ისეთ შემთხვევებში, როდესაც საჩივრის ირგვლივ რელევანტურ ინფორმაციას/დოკუმენტს მესამე მხარის სახით ადმინისტრაციული ორგანო ფლობს, მას მის ხელთ არსებული საშუალებებით აუცილებელი სამართლებრივი დახმარების აღმოჩენის ვალდებულება აქვს.¹⁰⁷

ამის მიუხედავად, ნორმატიულად არ არის დარეგულირებული ისეთ უწყებებთან ურთიერთობის საკითხი, რომელიც არ ჯდება სზაკ-ით განსაზღვრულ ადმინისტრაციული ორგანოს დეფინიციაში. პროცედურული ბუნდოვანების პირობებში, დისციპლინური სამართალწარმოება ფაქტობრივად მიმდინარეობს გარეშე პირების კეთილ ნებაზე, მიაწოდოს სამსახურს საჩივრისთვის რელევანტური ინფორმაცია. იმ პირობებში, როდესაც სამსახურებრივი შემოწმების დასრულების შედეგზე სასამართლოს კონტროლიც არაეფექტიანია, საჩივარზე შიდა სამსახურებრივი რეაგირების ხარისხის გადამოწმება ფაქტობრივად შეუძლებელი ხდება. წამების საწინააღმდეგო კომიტეტი ხაზს უსვამს, რომ როგორც პატიმრების, ისე პენიტენციური სისტემის ინტერესებშია მკაფიო დისციპლინური პროცედურების ფორმალური სახით არსებობა და მისი პრაქტიკაში გამოყენება, რადგან

¹⁰⁴ საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის მინისტრის 2015 წლის 25 ივნისის ბრძანება №55 „საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს გენერალური ინსპექციის დებულების დამტკიცების შესახებ“, მუხლი 19.

¹⁰⁵ იქვე, მუხლი 17, პუნქტი 2.

¹⁰⁶ იქვე, მუხლი 22, პუნქტი 1-ლი.

¹⁰⁷ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, მუხლი 16.

ნებისმიერი „ნაცრისფერი ზონა“ ამ სფეროში ქმნის არაოფიციალური და უკონტროლო სისტემის ჩამოყალიბების რისკს.¹⁰⁸

შემოწმების შედეგად, სათანადო საფუძვლის არსებობის შემთხვევაში დგება შესაბამისი დასკვნა, ხოლო საფუძვლის არარსებობის დროს - მოხსენებითი ბარათის საფუძველზე მიიღება გადაწყვეტილება შემოწმების დასრულების თაობაზე. ორივე შემთხვევაში მოითხოვება გადაწყვეტილების დასაბუთება.¹⁰⁹ დებულება ითვალისწინებს ასევე სამსახურებრივი შემოწმების მასალებით გამოვლენილი დარღვევების ხელშემწყობი მიზეზების ანალიზს, სისტემური პრობლემების იდენტიფიცირების შესაძლებლობას და შესაბამისი რეკომენდაციების მინისტრისთვის წარდგენას.¹¹⁰

პენიტენციურ სისტემაში სამსახურებრივი შემოწმების ნორმატიული რეგულაცია ფრაგმენტული და ხარვეზიანია, განსაკუთრებით შემოწმების მოცულობის, აუცილებლად გასატარებელი ღონისძიებების და მტკიცებულებითი სტანდარტის უზულებელყოფის ნაწილში. იგი არ ეფუძნება ნათელ და კონკრეტულ პროცედურებს. არ არსებობს მითითება სამართალწარმოების სრულად და ობიექტურად წარმართვის, საჩივარში მოყვანილი ფაქტობრივი გარემოებების დადგენის კუთხით ყველა აუცილებელი მტკიცებულებების მოპოვების თაობაზე, ისევე, როგორც იგნორირებულია განმცხადებლის ინფორმირებულობის საკითხი სამართალწარმოების მიმდინარეობისა და შედეგების თაობაზე. აღნიშნული ნორმატიული დანაკლისები პირდაპირ აისახება დისციპლინური სამართალწარმოების პრაქტიკაზე. კერძოდ, არ ხდება განმცხადებელთა საჩივრებზე ეფექტიანი რეაგირება და უფლების შესაძლო დარღვევის არსებითად გამოკვლევა ყველა ხელმისაწვდომი კანონისმიერი ხერხით.¹¹¹

პენიტენციური დაწესებულების შიგნით ადამიანის უფლებების დარღვევის ფაქტებზე რეაგირებისთვის დასახელებული ტიპის ხარვეზების აღმოფხვრასა და ადეკვატური მექანიზმების არსებობაზე ამხვილებს ყურადღებას საერთაშორისო სტანდარტებიც. გაეროს სახელმძღვანელო დოკუმენტი მოითხოვს საჩივრების ეფექტიან შესწავლას, უფლებამოსილი სამსახურის წევრებს რელევანტურ ინფორმაციაზე, რაც საჩივარში მოყვანილი გარემოებების გადამოწმებას უზრუნველყოფს. ხაზგასმით აღინიშნება საჩივარზე დაუყოვნებლივი

¹⁰⁸ *Cliquennois, Gaëtan/de Suremain, Hugues*, Monitoring Penal Policy in Europe, 2018, გვ. 59.

¹⁰⁹ საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის მინისტრის 2015 წლის 25 ივნისის ბრძანება №55 „საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს გენერალური ინსპექციის დებულების დამტკიცების შესახებ“, მუხლი 26.

¹¹⁰ იქვე, მუხლი 27.

¹¹¹ საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში, 2021, გვ. 61-62, ხელმისაწვდომია: <<https://bit.ly/3WCUapH>>, (ბოლოს ნანახია: 01.07.2024).

აქვე აღსანიშნავია, რომ ექსპერტის კვლევა მომზადებულია 2022 წელს, რა დრომდეც, სპეციალური პენიტენციური სამსახურის მონიტორინგის დეპარტამენტის მუშაობის წესი კვლავ ხასიათდებოდა არსებითი ხარვეზებით. ამასთან, ისიც უნდა აღინიშნოს, რომ სხვა წლებისგან განსხვავებით, 2023 წლის საანგარიშო პერიოდში, მონიტორინგის დეპარტამენტის მხრიდან სამსახურებრივი შემოწმების არასრულყოფილად ჩატარების ფაქტი არ გამოვლენილა.

რეაგირების, მისი განხილვის ქმედითი პროცედურების ჩამოყალიბების აუცილებლობა, რომელსაც თან ახლავს შემაჯამებელი გადაწყვეტილების გადახედვის სამართლებრივი ბერკეტები.¹¹²

ციხის ევროპულ წესებში შესული ცვლილებები ასევე გამოკვეთს პატიმრის საჩივრების თუ მოთხოვნების დროულად შესწავლის აუცილებლობას. პროცესი უნდა მოიცავდეს განმცხადებლის ინფორმირებას საჩივართან დაკავშირებით მიღებული ზომების, ან ზომების მიუღებლობის მიზეზების თაობაზე. გარდა ამისა, წესები აკონკრეტებს, რომ ციხის ადმინისტრაციის ფარგლებში საჩივრის წარუმატებლობის შემთხვევაში, პატიმარს უნდა შეეძლოს საჩივრის გადამოწმება გარე მექანიზმის გამოყენებით, თუკი, მისი შეხედულებით, ციხის ადმინისტრაციის მიერ საჩივარზე რეაგირება არასათანადოდ, დაგვიანებით და შესაბამისად, არაეფექტიანად მოხდა.¹¹³

გარდა ამისა, წამების საწინააღმდეგო კომიტეტი აღნიშნავს, თუ რამდენად მნიშვნელოვანია, დაუსჯელობის წინააღმდეგ ბრძოლისა და პენიტენციურ დაწესებულებებში უსაფრთხო გარემოს ხელშეწყობისთვის, ციხის შიდა საჩივრების სისტემა პატიმრებს შორის აღიქმებოდეს სამართლიანად.¹¹⁴ ამ კუთხით, მნიშვნელოვანია პატიმრების მიერ წარდგენილ საჩივართა განხილვის პროცედურაში მათივე მონაწილეობის და მოსმენის შესაძლებლობა.¹¹⁵

საჩივართან დაკავშირებული მტკიცებულებების მოპოვების კუთხით, ადმინისტრაციული სამართალწარმოების წესები ვრცელდება სხვადასხვა ევროპულ ქვეყანაში, მათ შორის, გერმანიასა და ჰოლანდიაში.¹¹⁶ პენიტენციური დაწესებულების შიდა რეაგირების დროს, ფაქტობრივი გარემოებების დადგენა დასაშვებია სისტემის შიგნით არსებულ ყველა ინფორმაციასა თუ დოკუმენტზე, მათ შორის ვიდეოჩანაწერებზე წვდომით, თანამშრომელთა გამოკითხვის ჩათვლით. უზრუნველყოფილია პროცესში მომჩივანის მონაწილეობა და ინფორმირებულობაც. ინგლისში, საბოლოო გადაწყვეტილება ეფუძნება ალბათობათა ბალანსის მტკიცებულებით სტანდარტს, რომლის თანახმად, იმის ალბათობა, რომ საჩივარში მითითებული გადაცდომა ნამდვილად მოხდა, 50%-ზე მეტია.¹¹⁷

¹¹² UNODC, Handbook for Prison leaders, 2010, გვ. 128-129.

¹¹³ European Committee on Crime Problems (CDPC), CM(2020)17-add2, Draft Recommendation Rec(2006)2-rev of the Committee of Ministers to member States on the European Prison Rules Commentary, Requests and complaints, ხელმისაწვდომია: <<https://bit.ly/3Tfo7cF>>, (ბოლოს ნანახია: 01.07.2024).

¹¹⁴ 27th General Report of the CPT European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 2017, პარა. 87, ხელმისაწვდომია: <<https://bit.ly/3hhXaHY>>, (ბოლოს ნანახია: 01.07.2024).

¹¹⁵ Kirs, Eszter, Complaint Procedures and the Right to Information in Prisons. A Handbook for National Preventive Mechanisms, Helsinki Hungarian Committee (2021), გვ. 27-28, ხელმისაწვდომია: <<https://bit.ly/3UBROG1>>, (ბოლოს ნანახია: 01.07.2024).

¹¹⁶ Cliquennois, Gaëtan/de Suremain, Hugues, Monitoring Penal Policy in Europe, 2018, გვ. 60.

¹¹⁷ Prisoner Complaints Policy Framework, 2022, ხელმისაწვდომია: <<https://bit.ly/3t7EtcK>>, (ბოლოს ნანახია: 01.07.2024).

9. შესწავლილი პრაქტიკის ანალიზი

როგორც უკვე აღინიშნა, სახალხო დამცველის აპარატი წლების განმავლობაში უწყვეტად მონიტორინგს სამართალდამცავი უწყებების გენერალური ინსპექციების, მათ შორის, სპეციალური პენიტენციური სამსახურის მონიტორინგის დეპარტამენტის მუშაობას. ჯერ კიდევ, 2017 წელს ჩატარებული სისტემური მონიტორინგის შედეგად, სამართალდამცავი უწყებების გენერალური ინსპექციების საქმიანობაში გამოიკვეთა არაერთი ისეთი პრაქტიკული ტიპის ხარვეზი, რომელიც ფაქტობრივად, გამორიცხავდა, საბოლოოდ, საქმეზე ობიექტური გადაწყვეტილების მიღებას. უგულებელყოფილი იყო რელევანტური და ნეიტრალური მტკიცებულების მოპოვების, ასევე, სამსახურებრივი შემოწმების შედეგების შესახებ სავარაუდო უფლებადარღვეული პირის ინფორმირების საკითხი.¹¹⁸

გარდა ამისა, სახალხო დამცველის აპარატი აქტიურად სწავლობს შინაგან საქმეთა სამინისტროს გენერალური ინსპექციის მიერ ჩატარებული შემოწმების ხარისხს. აგრეთვე, აპარატმა პროკურატურის გენერალური ინსპექციის სამსახურებრივი შემოწმების მასალები გამოითხოვა.

მართალია, სახალხო დამცველის აპარატის მიერ შემუშავებულ 2017 წლის სპეციალურ ანგარიშში ზემოხსენებულ სამ უწყებასთან ერთად, ყურადღება ეთმობოდა სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის გენერალური ინსპექციის საქმიანობასაც, თუმცა იქიდან გამომდინარე, რომ სახალხო დამცველის აპარატში არ ფიქსირდებოდა მოქალაქეთა მომართვიანობა მოსამსახურეთა გადაცდომებთან დაკავშირებით, მომდევნო წლებში, ისევე როგორც წინამდებარე ანგარიშში, მოცემული სამსახურის საქმიანობის შეფასება არ მომხდარა.

2023 წლისგან განსხვავებით (2023 წელს სახალხო დამცველის აპარატს არ გამოუვლენია მონიტორინგის დეპარტამენტის მიერ არაჯეროვნად ჩატარებული სამსახურებრივი შემოწმების შემთხვევა), სახალხო დამცველის 2021 და 2022 წლების ანგარიშებში მითითებულია, რომ სამსახურებრივი შემოწმების პროცესში კვლავ არ იკვეთებოდა პატიმართა უფლებადარღვევის ფაქტებზე ეფექტიანი რეაგირების, რელევანტური მტკიცებულებების მოპოვების, ნეიტრალურ მოწმეთა გამოკითხვის მცდელობა.¹¹⁹ ამდენად,

¹¹⁸ სახალხო დამცველის სპეციალური ანგარიში „დისციპლინური წარმოება, მოქალაქეთა საჩივრების საფუძველზე საქართველოს მთავარი პროკურატურის, შინაგან საქმეთა, სასჯელაღსრულების და პროზაციის სამინისტროებისა და საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის თანამშრომლების მიმართ“, 2017. ანგარიში ხელმისაწვდომია: <<https://www.ombudsman.ge/res/docs/2019041112142123160.pdf>> [ბოლოს ნანახია: 19.06.2024].

¹¹⁹ საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატის სისხლის სამართლის მართლმსაჯულების დეპარტამენტის საქმიანობის 2021 წლის ანგარიში, 2022, 74-75. ანგარიში ხელმისაწვდომია: <<https://www.ombudsman.ge/res/docs/2022040420075286303.pdf>> [ბოლოს ნანახია 19.06.2024].

საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში 2021 წელს საქართველოში ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვის მდგომარეობის შესახებ, 2022, 61-62. ანგარიში ხელმისაწვდომია: <<https://www.ombudsman.ge/res/docs/2022040413242699860.pdf>> [ბოლოს ნანახია 19.06.2024].

2021 და 2022 წლების მდგომარეობით, სახალხო დამცველის მიერ გაცემული რეკომენდაციები კვლავ შეუსრულებელი იყო და მონიტორინგის დეპარტამენტის მიერ ჩატარებული სამსახურებრივი შემოწმებები არსებითი ხარვეზებით ხასიათდებოდა. წინამდებარე კვლევაც სწორედ ამ პერიოდს მიემართება (დამატებით მოიცვა ის საქმეებიც, რომელთა შესწავლაც 2020 წელს დაიწყო) და მონიტორინგის დეპარტამენტის საქმიანობაში არსებულ პრობლემებს წარმოაჩენს.

9.1. შეფერხება ინფორმაციის მიღების პროცესში

2022 წელს საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატმა „საქართველოს სახალხო დამცველის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-12 მუხლის შესაბამისად, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს გენერალური ინსპექციის, საქართველოს გენერალური პროკურატურის გენერალური ინსპექციისა და სპეციალური პენიტენციური სამსახურის მონიტორინგის დეპარტამენტის საქმიანობის სისტემურად შესწავლა დაიწყო.¹²⁰

შემოწმების მიზნებისთვის, 2022 წლის 19 აგვისტოს საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატმა წერილობით მიმართა ზემოაღნიშნულ უწყებებს და გამოითხოვა სტატისტიკური ინფორმაცია 2021 და 2022 წლის (წლების მიხედვით ცალ-ცალკე) განმავლობაში დაწყებულ სამსახურებრივ შემოწმებებთან დაკავშირებით. ამასთან, აპარატმა ითხოვა 2021 წლის ნოემბერში, 2022 წლის თებერვალში, 2022 წლის აპრილსა და 2022 წლის ივლისში დასრულებული ყველა სამსახურებრივი შემოწმების საქმის მასალების ასლები სრულად.¹²¹

2022 წლის 5 ოქტომბერს სპეციალური პენიტენციური სამსახურის მონიტორინგის დეპარტამენტიდან სახალხო დამცველის აპარატმა მოთხოვნილი სტატისტიკური ინფორმაცია მიიღო.¹²² 2022 წლის 29 დეკემბრის ჩათვლით, ეტაპობრივად კი აპარატს გადაეცა 2021 წლის ნოემბერში, 2022 წლის თებერვალში, 2022 წლის აპრილსა და 2022 წლის ივლისში დასრულებული ყველა სამსახურებრივი შემოწმების საქმის მასალების ასლები.¹²³

საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატის სისხლის სამართლის მართლმსაჯულების დეპარტამენტის საქმიანობის 2022 წლის ანგარიში, 2023, 132-134. ანგარიში ხელმისაწვდომია: <https://www.ombudsman.ge/res/docs/2023040315084085042.pdf> [ბოლოს ნანახია 19.06.2024].

საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში 2022 წელს საქართველოში ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვის მდგომარეობის შესახებ, 2023, 65-66. ანგარიში ხელმისაწვდომია: <https://www.ombudsman.ge/res/docs/2023033120380187763.pdf> [ბოლოს ნანახია 19.06.2024].

¹²⁰ საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატის N10245/22 საქმე.

¹²¹ საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატის 2022 წლის 19 აგვისტოს N15-8/8477, N15-8/8475 და N15-8/8478 წერილები.

¹²² სპეციალური პენიტენციური სამსახურის მონიტორინგის დეპარტამენტის 2022 წლის 5 ოქტომბრის N292966/01 წერილი.

¹²³ სპეციალური პენიტენციური სამსახურის მონიტორინგის დეპარტამენტის 2022 წლის 9 დეკემბრის N360254/01, 2022 წლის 16 დეკემბრის N367619/01 და 2022 წლის 29 დეკემბრის N379827/01 წერილები.

საქართველოს გენერალური პროკურატურიდან საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატს უარი ეთქვა სამსახურებრივი შემოწმების მასალების ასლების გადაცემაზე. მოთხოვნილ სტატისტიკურ ინფორმაციასთან დაკავშირებით კი ეცნობა, რომ 2021 წლის სტატისტიკური მონაცემები გამოქვეყნებული იყო ოფიციალურ ვებ-გვერდზე, ხოლო 2022 წლის მონაცემები უნდა დამუშავებულიყო მომავალში და არაუგვიანეს მომდევნო წლის 15 იანვრისა, გამოქვეყნდებოდა საჯაროდ.¹²⁴

ამის შემდეგ, 2022 წლის 9 სექტემბერს აპარატმა კვლავ მიმართა საქართველოს გენერალურ პროკურატურას წერილობით იმავე პერიოდის სამსახურებრივი შემოწმების ასლების გადაცემის თხოვნით.¹²⁵ აპარატმა გენერალური პროკურატურისგან კვლავ უარი მიიღო.¹²⁶ მიუხედავად ამისა, აპარატმა შემოწმებისთვის საჭირო სტატისტიკური ინფორმაციისა და სამსახურებრივი შემოწმების მასალების მისაღებად გენერალურ პროკურატურასთან წერილობითი კომუნიკაცია გააგრძელა.¹²⁷ გენერალურმა პროკურატურამ სამსახურებრივი შემოწმების მასალების ასლების გაცემაზე უარის დასაბუთებულობაზე (დასაბუთებაში კი გულისხმობდნენ იმას, რომ პროკურატურის პირვანდელი პოზიციით, თითქოს სახალხო დამცველს ჰქონდა მხოლოდ შემოსული განცხადება/საჩივრის საფუძველზე ინდივიდუალური უფლების დარღვევის შესახებ შემოწმების ჩატარების ფარგლებში გენერალური პროკურატურის გენერალური ინსპექციიდან მასალების გამოთხოვის უფლებამოსილება) მიუთითა.¹²⁸ მოთხოვნილი სტატისტიკური ინფორმაცია კი მოგვიანებით, 2022 წლის 12 ნოემბერს გადასცა.¹²⁹

სახალხო დამცველის აპარატმა სამსახურებრივი შემოწმების მასალების მისაღებად გენერალურ პროკურატურასთან როგორც ზეპირი, ასევე წერილობითი კომუნიკაცია გააგრძელა.¹³⁰ საბოლოოდ, აპარატმა 2022 წლის 2 დეკემბერს მიიღო მოქალაქის განცხადების საფუძველზე დაწყებული 1 სამსახურებრივი შემოწმების მასალების ასლები სრულად, ხოლო 2022 წლის 29 დეკემბერს - ორ სხვადასხვა სამსახურებრივი შემოწმების საქმეზე მომზადებული 2 დასკვნა.¹³¹

საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს გენერალური ინსპექციიდან სახალხო დამცველის აპარატმა მოთხოვნილი სტატისტიკური ინფორმაცია, არასრული სახით მიიღო, თუმცა წერილს თან არ ახლდა მოთხოვნილი სამსახურებრივი შემოწმების მასალები

¹²⁴ საქართველოს გენერალური პროკურატურის 2022 წლის 6 სექტემბრის N13/56261 წერილი.

¹²⁵ საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატის 2022 წლის 9 სექტემბრის N15-8/9144 წერილი.

¹²⁶ საქართველოს გენერალური პროკურატურის 2022 წლის 28 სექტემბრის N13/61262 წერილი.

¹²⁷ საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატის 2022 წლის 3 ოქტომბრის N15-15/9912 წერილი.

¹²⁸ საქართველოს გენერალური პროკურატურის 2022 წლის 17 ოქტომბრის N13/65619 წერილი.

¹²⁹ საქართველოს გენერალური პროკურატურის 2022 წლის 12 ნოემბრის N13/72706 წერილი.

¹³⁰ საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატის 2022 წლის 28 ნოემბრის N15-8/11842 წერილი.

¹³¹ საქართველოს გენერალური პროკურატურის 2022 წლის 2 დეკემბრის N13/78011, 2022 წლის 13 დეკემბრის N13/80323 და 2022 წლის 29 დეკემბრის N13/84507 წერილები.

ასლები.¹³² სახალხო დამცველის აპარატმა, მასალების მიღების მიზნით, გენერალურ ინსპექციასთან წერილობითი კომუნიკაცია განაგრძო,¹³³ თუმცა 8 თვის განმავლობაში პასუხი არ მიუღია.

შინაგან საქმეთა სამინისტროსთან დამატებითი კომუნიკაციის შემდეგ, ვინაიდან სამინისტრო მოთხოვნილი მასალების დიდ მოცულობასა და ადამიანური რესურსის ნაკლებობაზე მიუთითებდა, სახალხო დამცველის აპარატმა კვლავ მიმართა შინაგან საქმეთა სამინისტროს გენერალურ ინსპექციას სტატისტიკური ინფორმაციის დაზუსტებისთვის,¹³⁴ რაზეც პასუხი აპარატმა მიიღო 2023 წლის 6 ივნისს.¹³⁵ აგრეთვე, აპარატმა მოითხოვა 2022 წლის მაისის თვეში 10 დღის, 2022 წლის ოქტომბრის თვეში 10 დღის და 2023 წლის მარტის თვეში 10 დღის დასრულებული ყველა სამსახურებრივი შემოწმების მასალების ასლები სრულად, ჯამში არაუმეტეს 100 საქმისა,¹³⁶ რაც აპარატმა მიიღო 2023 წლის 6 ოქტომბერს, შემოწმების შესახებ გადაწყვეტილების მიღებიდან 1 წლისა და 1 თვის შემდეგ.

ამდენად, სახალხო დამცველის აპარატს სპეციალური პენიტენციური სამსახურის მონიტორინგის დეპარტამენტთან დამატებითი წერილობითი კომუნიკაცია არ დასჭირდა და შემოწმების შესახებ გადაწყვეტილების მიღებიდან 4 თვის და 10 დღის ვადაში სრულად მიიღო მოთხოვნილი ინფორმაცია თუ დოკუმენტაცია. **გენერალური პროკურატურის გენერალურ ინსპექციასთან საჭირო გახდა 4 წერილის გაგზავნა და 4 თვისა და 10 დღის პერიოდი, რათა აპარატს მიეღო მოთხოვნილი დოკუმენტაცია. ხოლო, შინაგან საქმეთა სამინისტროს გენერალურ ინსპექციასთან აპარატმა 4 წერილი გაგზავნა და შემოწმებისთვის საჭირო დოკუმენტაცია პირველი კომუნიკაციიდან 1 წლისა და 1 თვის გასვლის შემდეგ მიიღო. აღნიშნულმა აპარატი ანგარიშის მომზადების პროცესში მნიშვნელოვნად შეაფერხა.**

9.2. სტატისტიკური მონაცემები

9.2.1 სპეციალური პენიტენციური სამსახურის მონიტორინგის დეპარტამენტი

კვლევის ფარგლებში, სახალხო დამცველის აპარატმა შეისწავლა სპეციალური პენიტენციური სამსახურის მონიტორინგის დეპარტამენტის მიერ წარმოდგენილი, 2020-2022 წლებში ჩატარებული სამსახურებრივი შემოწმების მასალები. კერძოდ, სპეციალური პენიტენციური სამსახურის მონიტორინგის დეპარტამენტის წარმოებაში არსებული ბრალდებულის/მსჯავრდებულის უფლების დარღვევის 80 დისციპლინური წარმოების საქმე.

¹³² საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს 2022 წლის 29 აგვისტოს NMIA 9 22 02416638 წერილი.

¹³³ საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატის 2022 წლის 14 სექტემბრის N15-8/9245 წერილი.

¹³⁴ საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატის 2023 წლის 3 მაისის N15-8/43 98 წერილი.

¹³⁵ საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს 2023 წლის 6 ივნისის NMIA 4 23 01590117 წერილი.

¹³⁶ საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატის 2022 წლის 28 ივნისის N15-8/6203 წერილი.

შესწავლილი 80 საქმიდან 24 შემთხვევაში, სამსახურებრივი შემოწმების დაწყების საფუძველი პატიმრის მიმართვა გახდა, ხოლო 4 შემთხვევაში, საქმე სხვა დისციპლინური წარმოებიდან გამოიყო. 14 შემთხვევაში, მონიტორინგის დეპარტამენტს რეაგირებისთვის სახალხო დამცველის აპარატმა მიმართა, 7 შემთხვევაში - როგორც სპეციალურმა საგამომიებო სამსახურმა, ასევე იუსტიციის სამინისტროს გენერალურმა ინსპექციამ, 6 შემთხვევაში - საქართველოს პარლამენტმა, 4 შემთხვევაში - როგორც პენიტენციური დაწესებულების დირექტორმა, ასევე გენერალურმა პროკურატურამ, 2 შემთხვევაში - მთავრობის ადმინისტრაციამ, სასამართლომ, ადვოკატმა, პატიმრის ოჯახის წევრმა, 1 შემთხვევაში - როგორც სპეციალური პენიტენციური სამსახურის საზოგადოებასთან ურთიერთობის დეპარტამენტმა, ასევე საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრომ.

ხსენებული 80 დისციპლინური წარმოების საქმიდან, სპეციალური პენიტენციური სამსახურის თანამშრომლის დისციპლინური გადაცდომა არ დადასტურდა 71 შემთხვევაში. ხოლო 9 საქმეზე, პენიტენციური დაწესებულების თანამშრომელს დაეკისრა დისციპლინური პასუხისმგებლობა.

მოცემულ 9 შემთხვევაში, როდესაც პენიტენციური სამსახურის თანამშრომელს დისციპლინური სახდელი დაეკისრა, სამსახურებრივი შემოწმების არასრულყოფილად და მიკერძოებულად ჩატარების ფაქტი არ გამოკვეთილა. თუმცა, ხარვეზი დაფიქსირდა სავარაუდო უფლებადარღვეული პირისთვის სამსახურებრივი შემოწმების შედეგების გაცნობის კუთხით. კერძოდ, 3 საქმეზე სავარაუდო უფლებადარღვეულ პირს ეცნობა ინფორმაცია სამსახურებრივი შემოწმების შედეგების შესახებ, 5 შემთხვევაში არ ეცნობა, ხოლო, 1 შემთხვევაში, ინფორმაცია გაეგზავნა მხოლოდ სახალხო დამცველის აპარატს, ვინაიდან, შეტყობინების ავტორი სახალხო დამცველის აპარატი იყო. სავარაუდო უფლებადარღვეულ პირთან გაგზავნილი ინფორმირების წერილი, საქმის მასალებში არ მოიპოვება.

იმ 71 საქმიდან, რომელშიც არ დადასტურდა დისციპლინური გადაცდომა, 20 შემთხვევაში, შეიძლება ითქვას, რომ დისციპლინური წარმოება სრულყოფილად და მიუკერძოებლად ჩატარდა. ხოლო 51 საქმეში სხვადასხვა სახის ხარვეზი დაფიქსირდა, რომელიც, ცალკეულ შემთხვევებში, დაკავშირებული იყო უფლებადარღვევის ფაქტებზე სწრაფი და ეფექტიანი რეაგირების, რელევანტური და ნეიტრალური მტკიცებულების მოპოვების, ყველა ფაქტობრივი გარემოების მოკვლევა-შეფასებისა და სამსახურებრივი შემოწმების შედეგების შესახებ სავარაუდო უფლებადარღვეული პირის ინფორმირების პრობლემასთან.

9.2.2. საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო

შინაგან საქმეთა სამინისტროსთან კომუნიკაციის შემდეგ, ვინაიდან სამინისტრო მოთხოვნილი მასალების დიდ მოცულობასა და ადამიანური რესურსის ნაკლებობაზე მიუთითებდა, აპარატმა მოითხოვა 2022 წლის მაისის თვეში 10 დღის, 2022 წლის ოქტომბრის თვეში 10 დღის და 2023 წლის მარტის თვეში 10 დღის დასრულებული ყველა სამსახურებრივი შემოწმების მასალების ასლები სრულად, ჯამში არაუმეტეს 100 საქმისა,¹³⁷ რაც აპარატმა მიიღო 2023 წლის 6 ოქტომბერს, შემოწმების შესახებ გადაწყვეტილების მიღებიდან 1 წლის და 1 თვის შემდეგ. გადმოცემულ მასალებში იყო 101 სამსახურებრივი შემოწმების საქმის მასალა.

აღნიშნული 101 დისციპლინური წარმოების საქმიდან, მოქალაქის ინიციატივით შემოწმება დაწყებული იყო 4 საქმეზე, ხოლო 97 შემთხვევაში შემოწმებას სხვადასხვა¹³⁸ საფუძველი ჰქონდა. 97 საქმიდან 23 შემთხვევაში ფაქტი დადასტურდა, თუმცა არ გამოიკვეთა კონკრეტული თანამშრომლის პასუხისმგებლობის საფუძველი,¹³⁹ 1 საქმეზე ინფორმაცია არ დადასტურდა, 1 საქმეზე პოლიციის თანამშრომელი დროებით, სისხლის სამართლის საქმეზე საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებამდე გადაყენებული იქნა დაკავებული თანამდებობიდან,¹⁴⁰ ხოლო 72 სამსახურებრივი შემოწმების საქმეს მოჰყვა შინაგან საქმეთა სამინისტროს 78 მოსამსახურისთვის პასუხისმგებლობის დაკისრება, კერძოდ: 7 მოსამსახურე დათხოვნილი იქნა სამსახურიდან, 10 მოსამსახურეს გამოეცხადა სასტიკი საყვედური, 9 მოსამსახურეს - საყვედური, 28 მოსამსახურეს გამოეცხადა შენიშვნა, 7 მოსამსახურის მიმართ გამოყენებული იქნა რიგგარეშე სამ განწესამდე დანიშვნა, 1 მოსამსახურის მიმართ - რიგგარეშე ერთ განწესამდე დანიშვნა, ხოლო შსს 16 მოსამსახურის მიმართ დისციპლინური სახდელის ნაცვლად გამოყენებული იქნა სარეკომენდაციო ბარათი.

ხსენებული 4 სამსახურებრივი შემოწმების საქმიდან, რომლის დაწყების ინიციატორი იყო მოქალაქე, ფაქტი დადასტურდა 2 შემთხვევაში, რასაც შინაგან საქმეთა სამინისტროს მოსამსახურისთვის პასუხისმგებლობის დაკისრება მოჰყვა, კერძოდ: 1 თანამშრომელი დათხოვნილი იქნა სამსახურიდან, 1 მოსამსახურეს კი შენიშვნა გამოეცხადა. 2 შემთხვევაში შემოწმება დასრულდა დისციპლინური გადაცდომის დაუდასტურებლობის საფუძველით.

¹³⁷ საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატის 2022 წლის 28 ივნისის N15-8/6203 წერილი.

¹³⁸ საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს კონკრეტული დანაყოფის ხელმძღვანელის პატაკი; საპატრულო პოლიციის დეპარტამენტის მიერ გაკეთებული შეტყობინება; შინაგან საქმეთა სამინისტროს გენერალური ინსპექციის ინიციატივით ჩატარებული შემოწმება და სხვა.

¹³⁹ აღნიშნულ შემთხვევებში შემოწმება მიმდინარეობდა საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს ბალანსზე არსებული შენობების, ავტომანქანების, ცეცხლსასროლი იარაღისა და სხვა ინვენტარის დაზიანების ან მწყობრიდან გამოსვლის ფაქტებზე.

¹⁴⁰ საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს თანამშრომლის მიმართ დაწყებული იყო სისხლისსამართლებრივი დევნა და საქმეს განიხილავდა სასამართლო.

9.2.3. საქართველოს გენერალური პროკურატურა

სახალხო დამცველის აპარატმა საქართველოს გენერალური პროკურატურიდან გამოითხოვა 2021 წლის ნოემბერში, 2022 წლის თებერვალში, 2022 წლის აპრილსა და ივლისში, ამავე უწყების გენერალური ინსპექციის მიერ დასრულებული ყველა სამსახურებრივი შემოწმების მასალების ასლები სრულად.¹⁴¹ საბოლოოდ, 2022 წლის 2 დეკემბერსა და 2022 წლის 29 დეკემბერს აპარატმა მოქალაქის მიმართვის საფუძველზე დაწყებული 1 სამსახურებრივი შემოწმების მასალების ასლები მიიღო, ხოლო 2 სამსახურებრივი შემოწმების - მხოლოდ დასკვნები.¹⁴²

9.3. არსებული პრაქტიკა და გამოწვევები

9.3.1. სპეციალური პენიტენციური სამსახურის მონიტორინგის დეპარტამენტი

მონიტორინგის დეპარტამენტის პრაქტიკის კვლევის ანალიზის შედეგად, უფლებადარღვევის ფაქტზე სამსახურებრივი შემოწმების სრულყოფილად და ობიექტურად ჩატარების კუთხით, შემდეგი სახის პრობლემები გამოიკვეთა:

სახალხო დამცველის აპარატის მიერ შესწავლილი იმ 51 საქმიდან, რომელზეც არ დადასტურდა პატიმრის უფლების დარღვევა და გამოვლინდა სხვადასხვა სახის ხარვეზი, **8 შემთხვევაში, არ იქნა მოძიებული რელევანტური ვიდეო ჩანაწერები**, მიუხედავად იმისა, რომ ჩანაწერების დაარქივების ვადა ჯერ გასული არ იყო, ხოლო საქმის სრულყოფილად შესწავლის მიზნით, საჭირო იყო ვიდეო კადრების ნახვა.

მაგალითის სახით შეიძლება მოვიყვანოთ ერთი შემთხვევა, როცა მსჯავრდებული სამედიცინო მომსახურებასთან დაკავშირებით უყურადღებობაზე აფიქსირებდა პრეტენზიას. კერძოდ, მსჯავრდებულის განმარტებით, 2022 წლის 12 აპრილს, 12:00 საათისკენ, როცა საერთო საკანში იმყოფებოდა, შეაწუხა გულმა, გახდა ცუდად, მოითხოვა ექიმთან შეხვედრა, რომელიც, დაახლოებით, 2 საათის დაგვიანებით მივიდა მასთან, მაშინ, როდესაც უკვე გადაყვანილი იყო მოშიმშილეთა საკანში.¹⁴³ მიუხედავად იმისა, რომ საქმისწარმოების დროისთვის ვიდეო ჩანაწერების დაარქივების ვადა გასული არ იყო, მონიტორინგის დეპარტამენტის თანამშრომელი მხოლოდ დაწესებულების თანამშრომელთათვის ახსნა-განმარტებების ჩამორთმევით და მოშიმშილის ამბულატორიული ბარათის გამოთხოვით შემოიფარგლა. უფრო მეტიც, მონიტორინგის დეპარტამენტის თანამშრომელი არ

¹⁴¹ საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატის 2022 წლის 19 აგვისტოს N15-8/8477 წერილი.

¹⁴² საქართველოს გენერალური პროკურატურის 2022 წლის 2 დეკემბრის N13/78011 და 2022 წლის 29 დეკემბრის N13/84507 წერილები.

¹⁴³ მსჯავრდებულ ა. ნ.-ს სავარაუდო უფლებადარღვევის N223379/01 საქმე.

გასაუბრებია მსჯავრდებულის თანამესაკნეებს, რომლებიც 2022 წლის 12 აპრილს, 12:00 საათის მდგომარეობით, მასთან ერთად იმყოფებოდნენ.

მონიტორინგის დეპარტამენტის მიერ ჩატარებული სამსახურებრივი შემოწმების 5 შემთხვევაში, ფიქსირდება ვიდეო ჩანაწერების გამოთხოვა, თუმცა, 4 შემთხვევაში, საქმეში არ მოიპოვება ვიდეო ჩანაწერის დათვალიერების ოქმი და არც მოხსენებით ბარათშია მასზე მსჯელობა, ხოლო 1 შემთხვევაში, მოხსენებით ბარათში დეტალურად არ არის განხილული ვიდეო ჩანაწერში ასახული ფაქტები.

ამასთან, 21 შემთხვევაში, დაფიქსირდა მოწმეთა არაკრიტიკული და არადეტალური გამოკითხვა. 2 საქმეზე დაფიქსირდა შემთხვევა, როცა პატიმარს განმეორებით ჩამოერთვა ახსნა-განმარტება, რადგან პირველი გამოკითხვა სრულყოფილი არ იყო. 5 საქმეზე სავარაუდო მოწმეებს ახსნა-განმარტება არ ჩამოერთვათ, 14 შემთხვევაში, მოწმეთა ახსნა-განმარტებები იდენტური და შაბლონური ხასიათის იყო.

9 შემთხვევაში, არ იქნა მოძიებული დამატებითი ინფორმაცია/დოკუმენტაცია/ცნობები. ხოლო 1 შემთხვევაში, შემთხვევის ადგილი არ დათვალიერდა.

უკანასკნელ შემთხვევაში, სავარაუდო უფლებადარღვევის ადგილის დათვალიერება მიზანშეწონილი იყო, ვინაიდან, მსჯავრდებული მიუთითებდა, რომ დაწესებულების თანამშრომელთა მხრიდან მისი სატელეფონო საუბრის კონფიდენციალურობა ირღვეოდა. მიუხედავად ამისა, მონიტორინგის დეპარტამენტის თანამშრომელს არ დაუარქვივებია მსჯავრდებულის სატელეფონო საუბრის უფლებით სარგებლობის მონაკვეთის ამსახველი ვიდეო ჩანაწერი, რომ გადაემოწმებინა, რამდენად კონფიდენციალურ გარემოში მიმდინარეობდა სატელეფონო საუბარი. მითუმეტეს, როცა სამართლებრივი რეჟიმის განყოფილების უფროსის ახსნა-განმარტების თანახმად, სატელეფონო საუბრის უფლებით სარგებლობისას პატიმარი კაბინაში იმყოფება, ხოლო თანამშრომელი - კაბინის გარეთ და ვიზუალურად აკვირდება მას.

მონიტორინგის დეპარტამენტის თანამშრომელს არც სატელეფონო საუბრების ოთახი დაუთვალიერებია იმ გარემოების შემოწმების მიზნით, რამდენად არის სივრცე კაბინის გარეთ, რომ თანამშრომლის მოშორებით ყოფნით შესაძლებელი იყოს ვიზუალური მონიტორინგის განხორციელება საუბრის შინაარსის მოსმენის გარეშე, ან სატელეფონო საუბრების სივრცეში მიმდინარეობს თუ არა ელექტრონული მონიტორინგი.¹⁴⁴

პატიმრის უფლებადარღვევაზე სწრაფი და ეფექტიანი რეაგირების კუთხით, გამოიკვეთა შემდეგი სახის ხარვეზები:

¹⁴⁴ მსჯავრდებულ ზ. ს. -ს სავარაუდო უფლებადარღვევის N225538/01 საქმე.

26 შემთხვევაში, დაგვიანდა სავარაუდო უფლებადარღვეული პირის გამოკითხვა. ძირითადად, სავარაუდო უფლებადარღვეული პირის გამოკითხვა გვიანდებოდა 3 კვირით ან 1 თვით. იყო შემთხვევა, როცა სავარაუდო უფლებადარღვეულ მსჯავრდებულს ახსნა-განმარტება ჩამოერთვა 2 თვის დაგვიანებით. **20 საქმეზე, სავარაუდო უფლებადარღვეულ პირს არ ეცნობა სამსახურებრივი შემოწმების შედეგები.**

1 შემთხვევაში, საქმისწარმოება მიმდინარეობდა 4 თვის განმავლობაში, 57 შემთხვევაში, საქმისწარმოების ხანგრძლივობა გაგრძელდა 3 თვემდე, 14 შემთხვევაში - 2 თვემდე. 7 შემთხვევაში დისციპლინური წარმოება დასრულდა კანონით¹⁴⁵ განსაზღვრულ - 1 თვეში. ხოლო 1 შემთხვევაში - 5 დღეში.

დისციპლინური წარმოების ერთთვიანი ვადის გაგრძელების საფუძველად, თითქმის ყველა შემთხვევაში მითითებულია, რომ პროცესში საჭირო გახდა რიგი თანამშრომლების გამოკითხვა და საქმესთან დაკავშირებული დოკუმენტაციის მოპოვება/დამუშავება. ვადის გახანგრძლივება ფიქსირდება ისეთ საქმეებშიც, როცა მონიტორინგის დეპარტამენტის თანამშრომლის მიერ პირველი მოქმედების განხორციელება ფიქსირდება ერთი თვის ან სამი კვირის შემდეგ. ამასთანავე, 7 საქმეში დაფიქსირდა სამსახურებრივი შემოწმების პროცესის, დაახლოებით, ერთთვიანი ინტერვალით შეჩერება, რა დროსაც არ ფიქსირდება მონიტორინგის დეპარტამენტის თანამშრომლის მხრიდან რაიმე სახის მოქმედების განხორციელება.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, აღსანიშნავია ერთი საქმე, რომელიც ეხებოდა მსჯავრდებულ ვ. ზ.-ს უფლებადარღვევას. მისივე განმარტებით, განთავსებული იყო სამართლო საკანში, ითხოვდა მედიკამენტების მიწოდებას და პროტესტის ნიშნად სცადა სუიციდი. აღნიშნულის შემდეგ გადაიყვანეს დეესკალაციის ოთახში, სადაც გააჩერეს 120 საათი. მსჯავრდებული მიუთითებდა, რომ 7 საათის განმავლობაში უსაფუძვლოდ ეკეთა ხელბორკილი. მიუხედავად იმისა, რომ მონიტორინგის დეპარტამენტმა ხელბორკილის გამოყენების თაობაზე შედგენილი დოკუმენტაციის შესწავლით გამოიკვლია თავდაპირველ ეტაპზე სპეციალური საშუალების - ხელბორკილის გამოყენების აუცილებლობის საკითხი, მას დეტალურად არ აქვს შეფასებული ის გარემოება, არსებობდა თუ არა 7 საათის განმავლობაში მისი გამოყენების აუცილებლობა, მით უმეტეს, როდესაც ვიდეოკამერების ჩანაწერები დაარქივდა და დათვალიერდა. აღნიშნულის ნაცვლად, დასკვნაში ის მხოლოდ ზოგადად მიუთითებს, რომ ვიდეოჩანაწერების დათვალიერების შედეგად რაიმე დარღვევა არ გამოიკვეთა.

ამ შემთხვევაში, პრობლემურია ის გარემოება, რომ საქმის მასალებში არ მოიპოვება დაარქივებული ვიდეოჩანაწერის დათვალიერების ოქმი, სადაც დეტალურად იქნებოდა აღწერილი მსჯავრდებულის მდგომარეობა იმ დროის განმავლობაში, როდესაც მას

¹⁴⁵ „საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს გენერალური ინსპექციის დებულების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის მინისტრის 2015 წლის 25 ივნისის N55 ბრძანება, მუხლი 17, პუნქტი 2.

ხელბორკილი ეკეთა. ამ დეტალების თაობაზე არც მოხსენებით ბარათში არ მოიპოვება ინფორმაცია, არ არის აღწერილი მსჯავრდებულის ქცევა და მისგან მომდინარე საფრთხეები. აღნიშნული ნათელს გახდიდა ამ ხანგრძლივობით ხელბორკილის გამოყენების აუცილებლობას. მხოლოდ ზოგადი მითითება იმის შესახებ, რომ ვიდეოჩანაწერების დათვალიერებით მსჯავრდებულის უფლების დარღვევა არ გამოიკვეთა, საკმარისი არ არის თავად შემოწმების სიცხადისთვის.

საქმეთა გაცნობის შედეგად, გამოიკვეთა კიდევ ერთი საინტერესო შემთხვევა ბრალდებულ ფ. ა. -ს საქმეზე. კერძოდ, პატიმარს პროკურორის დადგენილების საფუძველზე, შეზღუდული ჰქონდა გარესამყაროსთან კონტაქტის უფლება. პენიტენციურ დაწესებულებაში, ხსენებული დადგენილების საფუძველზე, პატიმარს არც ადვოკატთან დაკავშირების შესაძლებლობა ეძლეოდა.

საქმეში მოიპოვება რუსთავის საქალაქო სასამართლოს 2021 წლის 6 ოქტომბრის წერილი, რომლითაც სასამართლო სპეციალური პენიტენციური სამსახურის გენერალურ დირექტორს განუმარტავს, რომ პროკურორის დადგენილება არ მოიცავს ადვოკატთან კონტაქტის შეზღუდვასაც და სამსახურისგან მოითხოვს, რომ ბრალდებულს არ შეზღუდვოდა აღნიშნული უფლება. მიუხედავად ამისა, მითითებული წერილის შემდეგ პერიოდში, ბრალდებული ვერ სარგებლობდა ადვოკატთან სატელეფონო საუბრის უფლებით.

მონიტორინგის დეპარტამენტის მიერ გამოთხოვილია სატელეფონო ჟურნალის ამონაწერი, რომელშიც მონაცემები დაფიქსირებულია 2022 წლის მაისის თვიდან. დაწესებულების თანამშრომლები, ახსნა-განმარტებებში აღიარებდნენ, რომ ბრალდებულს არ ეძლეოდა ადვოკატთან სატელეფონო საუბრის უფლებით სარგებლობის შესაძლებლობა პროკურორის დადგენილების გამო. იქვე აღნიშნავდნენ, რომ სასამართლომ 2022 წლის მაისის თვეში მისცა ბრალდებულს ადვოკატთან დარეკვის უფლება, რის შემდეგაც, ბრალდებული სარგებლობდა ამ უფლებით. სასამართლოს ეს წერილი/ნებართვა მოცემულ საქმეში არ მოიპოვება.

მითითებულ საქმეზე სამსახურებრივი შემოწმება დაიწყო 2022 წლის 4 აპრილს. ბრალდებულს ახსნა-განმარტება ჩამოერთვა 2022 წლის 14 აპრილს, თუმცა, კითხვა ადვოკატთან სატელეფონო საუბრის უფლების შეზღუდვის შესახებ დასმული არ ყოფილა.

მონიტორინგის დეპარტამენტის პოზიციით, არ დადგინდა ბრალდებულ ფ. ა-ს ულებადარღვევის ფაქტი. ამასთან, მონიტორინგის დეპარტამენტის თანამშრომლის მიერ მოხსენებით ბარათში არ არის დასაბუთებული, თუ რატომ არ წარმოადგენს დარღვევას ის გარემოება, რომ 2021 წლის ოქტომბრიდან 2022 წლის მაისამდე პერიოდში, პატიმარს არ ეძლეოდა ადვოკატთან დაკავშირების შესაძლებლობა, მაშინ, როცა რუსთავის საქალაქო სასამართლოს 2021 წლის 6 ოქტომბერს ჰქონდა მიმართული სპეციალური პენიტენციური სამსახურის გენერალური დირექტორისთვის.

სამსახურებრივი შემოწმების მასალების თანახმად, დაწესებულების თანამშრომლები მიუთითებდნენ, რომ ბრალდებულს სასამართლომ 2022 წლის 16 მაისს მისცა ადვოკატთან სატელეფონო საუბრის ნებართვა. ამაზე აპელირებს მონიტორინგის დეპარტამენტის თანამშრომელი მოხსენებით ბარათშიც. თუმცა, საქმეში არ მოიპოვება სასამართლოს 2022 წლის 16 მაისის ნებართვის წერილი. აქედან გამომდინარე, მონიტორინგის დეპარტამენტის გადაწყვეტილება არის ბუნდოვანი და დაუსაბუთებელი.

აქვე აღსანიშნავია, რომ სახალხო დამცველის პოზიციით, ბრალდებულისა და ადვოკატის კომუნიკაციის შეზღუდვა, თუნდაც გამომძიებლის/პროკურორის დადგენილების ფარგლებში, ეწინააღმდეგება ბრალდებულის დაცვისა და სამართლიანი სასამართლოს უფლებას, რის საფუძველზეც, სახალხო დამცველს მიმართული აქვს საქართველოს პარლამენტისთვის საქართველოს პატიმრობის კოდექსში (დღეის მდგომარეობით, პენიტენციური კოდექსი) შესაბამისი ცვლილებისა და დამატების შეტანის შესახებ.¹⁴⁶ სამწუხაროდ, ამ ეტაპზე, სათანადო საკანონმდებლო ცვლილებები განხორციელებული არ არის.

9.3.2. შინაგან საქმეთა სამინისტროს გენერალური ინსპექცია

სამსახურებრივი შემოწმების მასალების შესწავლის შედეგად გამოვლინდა, რომ საქმეებზე, რომლებზეც შემოწმება დაწყებულია შინაგან საქმეთა სამინისტროს სხვადასხვა დანაყოფის ხელმძღვანელი პირების ინიციატივით, შემოწმება, ძირითადად, 1 თვიდან 3 თვემდე დროის მონაკვეთებში სრულდება. აღნიშნული განპირობებულია იმ ფაქტორით, რომ ასეთი საქმეების დიდ ნაწილში ძირითად მტკიცებულებას წარმოადგენს სხვადასხვა ადმინისტრაციული სამართალდარღვევის ჩადენის შესახებ შედგენილი ოქმი¹⁴⁷ და შემოწმებისას მხოლოდ ერთ პირს, უშუალოდ სამართალდარღვევის ჩამდენს ჩამოერთმევა ახსნა-განმარტება. ასევე, ამ კატეგორიის საქმეების ძირითად ნაწილში, შინაგან საქმეთა სამინისტროს მოსამსახურე ფაქტს არ უარყოფს. შესაბამისად, მსგავს საქმეებზე დისციპლინური გადაცდომის ჩადენის დადასტურება სირთულეს არ წარმოადგენს. მიუხედავად ამისა, გამოიკვეთა ასეთი კატეგორიის საქმეების დასრულების გაჭიანურების შემთხვევები, როცა 6 თვით ან 1 წელზე მეტი ვადითაც კი გაგრძელდა შემოწმება, ამასთან, არ ყოფილა სხვა მტკიცებულებების მოპოვების საჭიროება ან/და მცდელობა. შესაბამისად, საქმის მასალებიდან არ იკვეთება, რა გარემოებამ გამოიწვია შემოწმების დროულად დასრულების გაჭიანურება.

¹⁴⁶ საქართველოს სახალხო დამცველის 2022 წლის 18 თებერვლის N15-2/2008 წინადადება.

¹⁴⁷ იგულისხმება შემთხვევები, როცა საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს თანამშრომელმა სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებისას ან მის მიღმა ჩაიდინა საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით გათვალისწინებული ერთი ან რამდენიმე ქმედება, რასაც მოჰყვა მისთვის პასუხისმგებლობის დაკისრება.

სამსახურებრივი შემოწმების მასალების შესწავლის შედეგად გამოიკვეთა, რომ მოქალაქის ინიციატივით დაწყებულ ყველა საქმეში შინაგან საქმეთა სამინისტროს თანამშრომლები, როგორც მოქალაქის მიერ დისციპლინური გადაცდომის ჩადენაში დადანაშაულებული პოლიციელი/პოლიციელები, ისე ფაქტთან შემებლობაში მყოფი სხვა თანამშრომლები, უარყოფენ ფაქტს, არ ადასტურებენ მოქალაქის მიერ გადაცემულ ინფორმაციას. შესაბამისად, ასეთ საქმეებზე ნეიტრალური მტკიცებულებების მოპოვების განსაკუთრებული საჭიროება დგება.

მოქალაქის ინიციატივით დაწყებული 4 საქმიდან 1 საქმეზე მოქალაქემ თავდაპირველად სხვა უწყებას მიმართა, რომელმაც რამდენიმე მტკიცებულება მოიპოვა და შემდეგ მასალები შინაგან საქმეთა სამინისტროს გენერალურ ინსპექციას გადაუგზავნა. გენერალურმა ინსპექციამ 1 ნეიტრალური მტკიცებულება მოიპოვა და დისციპლინურ გადაცდომაში მხილებულ მოსამსახურეს ახსნა-განმარტება ჩამოართვა. ფაქტი დადასტურდა, რასაც პოლიციელის სამსახურიდან გათავისუფლება მოჰყვა. ხოლო, მეორე საქმეში გენერალურმა ინსპექციამ ახსნა-განმარტება ჩამოართვა გადაცდომაში მხილებულ პოლიციელს, ასევე, გაესაუბრა ფაქტის თვითმხილველ 3 მოქალაქეს. ამ შემთხვევაშიც ფაქტი დადასტურდა და პოლიციელს შენიშვნა გამოეცხადა.

როგორც აღინიშნა, მოქალაქის ინიციატივით დაწყებული 2 სამსახურებრივი შემოწმება შინაგან საქმეთა სამინისტროს თანამშრომლისთვის პასუხისმგებლობის დაკისრების გარეშე დასრულდა, რადგან დისციპლინური გადაცდომის ჩადენის ფაქტი არ დადასტურდა.

მათგან ერთ-ერთ საქმეში მოქალაქე პოლიციელების მხრიდან მის მიმართ უხეშ და ცინიკურ საუბარზე მიუთითებდა. ახსნა-განმარტება ჩამოერთვა შემთხვევის ადგილას მყოფ საპატრულო პოლიციის თანამშრომლებს, რომელთაც არ დაადასტურეს მოქალაქის მიერ გენერალური ინსპექციისთვის გადაცემული ინფორმაციის სისწორე. საბოლოოდ, ხსენებულ საქმეზე დამატებით სატელეფონო გასაუბრება ჩატარდა მოქალაქესთან, რა დროსაც მან პრეტენზია აღარ გამოთქვა პოლიციის თანამშრომლების მიმართ და შემოწმება დასრულდა. აღნიშნულ შემოწმებას ჰქონდა ხარვეზები, კეროდ: შეტყობინების ინიციატორთან პირველი გასაუბრება არ ჩატარდა სრულყოფილად, არ იქნა დასმული შეკითხვები სხვა ნეიტრალური მტკიცებულებების შესაძლო არსებობის ირგვლივ, პოლიციელთა ახსნა-განმარტებები ატარებდა თხრობით ხასიათს და არ იკვეთებოდა გენერალური ინსპექციის თანამშრომლის ჩართულობა, სამხრე კამერების ჩანაწერების არსებობის შესახებ პოლიციელებთან არ დასმულა შეკითხვები და არც სხვა გზით გადამოწმებულა აღნიშნული.

სახალხო დამცველის აპარატის მიერ შესწავლილ მეორე საქმეში კი მოქალაქე მიუთითებდა, რომ პოლიციის განყოფილებაში, ამავე განყოფილების უფროსმა იგი დაამცირა, შეიყვანა სამუშაო ოთახში და რამდენიმე წუთი არ მისცა ოთახის დატოვების შესაძლებლობა, რის გამოც ტიროდა. აღნიშნული სამსახურებრივი შემოწმება არასრულყოფილად ჩატარდა. კერძოდ, გენერალური ინსპექცია მხოლოდ პოლიციის სამი თანამშრომლის გამოკითხვით

შემოიფარგლა და გადაწყვეტილების მიღების დროს მათგან მიღებულ ინფორმაციას დაეყრდნო, ხოლო მოქალაქის მიერ კანონსაწინააღმდეგო ქმედების ჩადენაში დადანაშაულებული პოლიციის თანამშრომელი არც გამოკითხულა. აგრეთვე, არ მომხდარა ვიდეო ჩანაწერების გამოთხოვა სავარაუდო შემთხვევის ადგილიდან. სავარაუდო უფლებადარღვეული პირი რამდენჯერმე იქნა გასაუბრებაზე დაბარებული, რასაც ადასტურებს შესაბამისი ოქმები. თუმცა, საბოლოოდ, შემოწმება მასთან გასაუბრების გარეშე დასრულდა. შემოწმების დასრულების შესახებ არ მომზადებულა მოხსენებითი ბარათი ან დასკვნა. დასრულების შესახებ ინფორმაციას გვაწვდის წერილი, რითაც გენერალური ინსპექცია სამსახურებრივი შემოწმების დაწყების ინიციატორ მოქალაქეს ფაქტის დაუდასტურებლობისა და შემოწმების დასრულების შესახებ აცყობინებს.

სამსახურებრივი შემოწმების მასალების შესწავლის შედეგად გამოიკვეთა, რომ შინაგან საქმეთა სამინისტროს გენერალური ინსპექცია სამსახურებრივი შემოწმების შესახებ დასკვნას ამზადებს მხოლოდ დისციპლინური გადაცდომის დადასტურების შემთხვევებში. გენერალური ინსპექციის დასკვნა დასაბუთებულია, შემაჯამებელი დოკუმენტიდან ჩანს ქმედება, რომელმაც გამოიწვია სახდელის დადება და სამართლებრივი ნორმა, რაც დარღვეული იქნა შინაგან საქმეთა სამინისტროს თანამშრომლის მიერ. **უარყოფითად უნდა შეფასდეს ის გარემოება, რომ სამსახურებრივი შემოწმების დასრულებისას, როდესაც დისციპლინური გადაცდომა არ დასტურდება, არ დგება მოხსენებითი ბარათი ან დასკვნა, სადაც მითითებული იქნება ფაქტობრივი გარემოებები მოპოვებულ მტკიცებულებებზე მითითებითა და სხვა მტკიცებულებათა შეგროვების შეუძლებლობის შესახებ, ამასთან, წარმოდგენილი იქნება გადაცდომის დაუდასტურებლობის დასაბუთება.**

შესწავლილი საქმეებიდან მხოლოდ 1 შემთხვევაში აცნობა გენერალურმა ინსპექციამ განმცხადებელს შემაჯამებელი პასუხი. მნიშვნელოვანია, რომ საჩივართან დაკავშირებით განხორციელებული სამართლებრივი რეაგირებისა და შედეგის შესახებ განმცხადებელს ეცნობოს წერილობით.

9.3.3. პროკურატურის გენერალური ინსპექცია

წარმოდგენილი სამსახურებრივი შემოწმების 1 საქმის მასალებისა და სამსახურებრივი შემოწმების დასრულების შესახებ მომზადებული დასკვნების შესწავლის შედეგად გამოიკვეთა, რომ გენერალური პროკურატურის გენერალური ინსპექცია სამსახურებრივი შემოწმების შესახებ დასკვნას ამზადებს დისციპლინური გადაცდომის დაუდასტურებლობის შემთხვევაშიც. გენერალური ინსპექციის დასკვნა ინფორმაციულია. შემაჯამებელი დოკუმენტიდან ჩანს შემოწმების ფარგლებში მოპოვებული მტკიცებულებები და გადმოცემულია მათი შინაარსი.

წარმოდგენილი 1 საქმის მასალების ანალიზის საფუძველზე, აღნიშნული სამსახურებრივი შემოწმება სრულყოფილად ჩატარდა. გენერალური ინსპექცია გაესაუბრა განმცხადებელსა და ახსნა-განმარტება ჩამოართვა საქმესთან შემხებლობაში მყოფ პროკურატურის ყველა თანამშრომელს, აგრეთვე მოიპოვა წერილობითი დოკუმენტები და დაათვალიერა სხვადასხვა მასალები. ამ საქმეში გენერალური ინსპექციის მიერ მოპოვებული იქნა ყველა შესაძლო მტკიცებულება. სხვა 2 საქმეში, რომლის მხოლოდ დასკვნებია წარმოდგენილი, სამწუხაროდ, სამსახურებრივი შემოწმების მასალების შესწავლის გარეშე, შეუძლებელია შეფასდეს, შემოწმების ფარგლებში გამოიკვეთა თუ არა სხვა მტკიცებულების მოპოვების საჭიროება ან/და შესაძლებლობა, რაც უწყების მხრიდან რეაგირების გარეშე დარჩა.

შესწავლილი 1 საქმის მასალებიდან ჩანს, რომ მოქალაქემ პროკურატურის გენერალურ ინსპექციას 2022 წლის 1 აპრილს მიმართა. სამსახურებრივი შემოწმების შესახებ გადაწყვეტილება 2022 წლის 14 აპრილს იქნა მიღებული. მასალების თანახმად, რამდენჯერმე გაგრძელდა სამსახურებრივი შემოწმების ვადა. 2022 წლის 7 ოქტომბერს შემოწმება დასრულდა, რაზეც მომზადებულია დასკვნა. ამ შემთხვევაში, შემოწმების ვადის გაგრძელებას ობიექტური საფუძველი ჰქონდა, რაც მოცემულია როგორც ვადის გაგრძელების შესახებ მომზადებულ დოკუმენტებში, აგრეთვე, იკვეთება საქმის მასალებიდანაც. იმ საქმეებზე კი, რომლის მხოლოდ დასკვნები ჰქონდა აპარატს, ჩანს, რომ ერთ შემთხვევაში, შემოწმება დაიწყო 2021 წლის 3 ნოემბერს, გაგრძელდა 3 თვე და დასრულდა 2022 წლის 3 თებერვალს, მეორე შემთხვევაში, შემოწმება დაიწყო 2020 წლის 6 ნოემბერს, **გაგრძელდა 1 წელი და 11 თვე** და დასრულდა 2022 წლის 3 ოქტომბერს. თუმცა, მასალების გარეშე აპარატს არ ჰქონია შესაძლებლობა, შეემოწმებინა, აღნიშნულ 2 შემთხვევაში სამსახურებრივი შემოწმებების გაგრძელებას ჰქონდა ობიექტური საფუძველები, თუ შემოწმებები დაუსაბუთებლად გაჭიანურდა.

პროკურატურის მიერ წარმოდგენილი 1 სამსახურებრივი შემოწმების მასალებიდან იკვეთება, რომ შემოწმების მიმდინარეობისას, მოქალაქისვე მოთხოვნით, 2-ჯერ მიეწოდა მას მოკლე ინფორმაცია, სადაც აღნიშნული იყო მხოლოდ სამსახურებრივი შემოწმების მიმდინარეობის ფაქტის შესახებ. თუმცა, ამავე საქმეში შემოწმების დასრულებისა და დასკვნის მომზადების შემდეგ მოქალაქისთვის შედეგის შეტყობინების შესახებ რაიმე დოკუმენტი მასალებში არ მოიპოვება. 2 საქმეზე მომზადებული დასკვნებიდან კი არ ჩანს, გენერალურმა ინსპექციამ განმცხადებელს მიაწოდა თუ არა ინფორმაცია შემოწმების მიმდინარეობის შესახებ ან/და აცნობა თუ არა შემაჯამებელი პასუხი.

10. დასკვნა

სამართალდამცავ სტრუქტურებში დისციპლინური პასუხისმგებლობის სისტემის ანალიზი საკანონმდებლო და პრაქტიკული კუთხით ცხადყოფს მოქალაქეთა საჩივრებზე ეფექტიანი

რეაგირების პრობლემას. მოქალაქეთა საჩივრების არასრულყოფილი განხილვა და გაუმჭვირვალე პროცესის არსებობა საზოგადოებაში სამართლიანად შეიძლება აჩენდეს თვითნებობისა და ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების აღქმას. ამგვარი სამართლებრივი მოწესრიგებისა და პრაქტიკის პირობებში, საზოგადოებას ვერ ექნება ნდობა, კეთილგანწყობა და თანამშრომლობითი დამოკიდებულება სამართალდამცავი სისტემის მიმართ.

სამართალდამცავ უწყებებში სამსახურებრივი გადაცდომების შიდა კონტროლის მოქმედი ინსტიტუციური მოწყობა, გარე კონტროლის ეფექტიანი მექანიზმის არარსებობის გამო, საჭიროებს სიღრმისეულ ცვლილებებს. საერთაშორისო სტანდარტების და საუკეთესო პრაქტიკის ანალიზი, ამ კუთხით, პრობლემის გადაჭრისთვის გვათავაზობს ერთი მხრივ, სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობით სამართალდამცავი სისტემის შიგნით დისციპლინურ საკითხებზე მიღებული გადაწყვეტილების გადასინჯვის გარე მექანიზმს, მეორე მხრივ - მოქალაქესა და გენერალურ ინსპექციას შორის დავის სასამართლოს მეშვეობით გადაწყვეტას. ამასთან, დასახელებული გზები ერთმანეთს არ გამორიცხავს და ორივე მათგანის თანადროულად დანერგვა შესაძლებელია. დისციპლინური გადაცდომების შედეგების გადასინჯვის პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობა ხელს შეუწყობდა სისტემის გამჭვირვალობას და საზოგადოებასთან თანამშრომლობითი ურთიერთობის გაძლიერებას.

ინსტიტუციური კუთხით არსებული დისბალანსის გარდა, საკმარისი სიცხადით გაწერილი არ არის დისციპლინური სამართალწარმოების პროცედურული გარანტიები, მიღებულ საჩივარზე სამსახურებრივი შემოწმების დაწყების კრიტერიუმები. ნორმატიული კანონმდებლობა ჩამოთვლის უწყებათა უფლებამოსილებებს სამსახურებრივი შემოწმების ფარგლებში, თუმცა არ ადგენს ფაქტობრივი გარემოებების სრულფასოვნად გამოკვლევისთვის მინიმალურ აუცილებელ ქმედებებს, გადაწყვეტილების მიღების მტკიცებულებით სტანდარტს, სამართალწარმოების პროცესში განმცხადებლის ჩართულობის საკითხებს, დისციპლინური სამართალწარმოების შეწყვეტისას მისი გასაჩივრების წესებს და ზოგადად, სასამართლოს მეშვეობით კონტროლის ფარგლებს.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, აუცილებელია, სამართალდამცავ სტრუქტურებში შიდა კონტროლის მექანიზმის გარდაქმნა იმგვარად, რომ ის პასუხობდეს დამოუკიდებლობის, გამჭვირვალობის და ეფექტიანობის კრიტერიუმებს. გარდა ამისა, მკაფიოდ უნდა გაიწეროს დისციპლინური წარმოების ნათელი წესები, რომელიც საჩივრის განხილვაში ჩართულ პირებს თუ საზოგადოებას გაუჩენს პროცესისადმი ნდობის და სამართლიანობის განცდას.

გენერალური ინსპექციების ფუნქციონირების მარეგულირებელი კანონმდებლობის სამართლებრივი მიმოხილვა და ანალიზი ცხადყოფს ამ კუთხით არსებულ არაერთ გამოწვევას. ბუნებრივია, აღნიშნული უარყოფით გავლენას ახდენს გენერალური ინსპექციების მუშაობის ხარისხზეც.

ვინაიდან გენერალური პროკურატურის გენერალური ინსპექციის საქმიანობის შესაფასებლად აპარატის ხელთ იყო ერთი სამსახურებრივი შემოწმების საქმის მასალების

ასლები და ორ სხვადასხვა საქმეზე მომზადებული მხოლოდ დასკვნები, მათი ანალიზის საფუძველზე ტენდენციების გამოკვეთა შეუძლებელია.

როგორც უკვე აღინიშნა, შინაგან საქმეთა სამინისტროსგან მიღებული დოკუმენტაციით გაირკვა, რომ საქმეთა უმრავლესობა შეეხებოდა პოლიციის თანამშრომლის მიერ ისეთ დარღვევებს, რომლებიც არ მოიცავდა მესამე პირის მიმართ უკანონო ქმედებებს (საქმეები შეეხებოდა ალჰოკოლური თრობის ქვეშ მანქანის მართვას; სამსახურში გვიან გამოცხადებას და სხვ. შესაბამისად, ამ ტიპის საქმეები წინამდებარე კვლევის მიზნებისთვის გამოსადეგი არ იყო).

რაც შეეხება სპეციალური პენიტენციური სამსახურის მონიტორინგის დეპარტამენტიდან მიღებულ 80 საქმეზე არსებულ წარმოების მასალებს, ისინი რელევანტური გამოდგა კვლევის მიზნებთან და საშუალებას იძლეოდა ამ სამსახურის პრაქტიკის უფრო ახლოდან დაკვირვებისთვის.

ამრიგად, აპარატის მიერ მიღებული მწირი სამსახურებრივი შემოწმების საქმის მასალები შესაძლებლობას არ იძლევა, ზემოხსენებული სამი უწყების პრაქტიკა, მისი მახასიათებლებით ერთმანეთს შედარდეს, უფრო სიღრმისეული ანალიზისთვის. თუმცა მიღებული დოკუმენტები საკმარისი აღმოჩნდა იმისთვის, რომ დაიდენტიფიცირებულიყო ის ძირითადი პრობლემური ასპექტები, რომლებსაც ამ უწყებათა მიერ სამსახურებრივი შემოწმების ფარგლებში ვხვდებით.

ნეიტრალური მტკიცებულების მოპოვება ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ფაქტორია ამ ტიპის წარმოების ფარგლებში, ვინაიდან მხოლოდ მხარეთა ზეპირი გასაუბრების შედეგად მოპოვებული ინფორმაცია ხშირ შემთხვევაში ვერ იქნება საკმარისი, რეალური სურათის აღსადგენად. გადაცდომა კი მხოლოდ მაშინ დასტურდება, როდესაც დაწესებულების თანამშრომელი აღიარებს შესაბამის ფაქტს. სწორედ ნეიტრალური მტკიცებულება იძლევა საშუალებას, დადასტურდეს/გამყარდეს საქმეზე ესა თუ ის ფაქტი და გადაცდომის დადასტურება ცალმხრივად არ იყოს დამოკიდებული თავად დისციპლინური გადაცდომის შესაძლო ჩამდენი პირის აღიარებაზე. ამის მიუხედავად, როგორც შინაგან საქმეთა სამინისტროს გენერალურ ინსპექციის საქმეებში, ასევე მონიტორინგის დეპარტამენტის სამსახურებრივი შესწავლის მასალებში გამოვლინდა არაერთი შემთხვევა (მაგ.: ვიდეოჩანაწერი არ იყო მოპოვებული, მიუხედავად იმისა, რომ ჩანაწერების დაარქივების ვადა ჯერ გასული არ იყო, ხოლო საქმის სრულყოფილად შესწავლის მიზნით, საჭირო იყო ვიდეო კადრების ნახვა; სამხრე კამერების შესახებ კითხვები არ იყო დასმული პოლიციელებისთვის და სხვ.).

საყურადღებოა ტენდენცია იმის შესახებ, რომ მონიტორინგის დეპარტამენტის მიერ ჩატარებული სამსახურებრივი შემოწმების ზოგიერთ შემთხვევაში, ფიქსირდება ვიდეო ჩანაწერების გამოთხოვა, თუმცა, საქმეში არ მოიპოვება ვიდეო ჩანაწერის დათვალისთვის

ოქმი და არც მოხსენებით ბარათშია მასზე მსჯელობა. რაც დამატებით კითხვებს აჩენს, თუ რატომ არ მოხდა ვიდეოჩანაწერის შინაარსის აღბეჭდვა.

საქმესთან უშუალოდ შემხებლობაში მყოფ მოწმეთა გამოკითხვა და გამოკითხვის კრიტიკული/დეტალური ხასიათი ზემოხსნებული ორივე უწყებისთვის პრობლემას წარმოადგენს. კერძოდ, ხშირია შემთხვევა, როდესაც მოქალაქის მიერ კანონსაწინააღმდეგო ქმედების ჩადენაში დადანაშაულებული პოლიციის თანამშრომელი არ არის გამოკითხული და ისეა საქმეზე წარმოება დასრულებული, აგრეთვე ისეთი შემთხვევები, როდესაც წარმოება შეწყდა იმგვარად, რომ თავად განმცხადებელს არ მიეცა საშუალება მიეღო მონაწილეობა და მიეცა ახსნა-განმარტება. აღნიშნული გარემოებები მნიშვნელოვნად აზიანებს ჩატარებული შემოწმების სანდოობის საკითხს. არადეტალური გასაუბრებები შედეგობრივად აზიანებს მთლიან შემოწმების წარმოებას. მოწმეებს არ აქვთ დასმული მნიშვნელოვანი კითხვები, რომლებითაც შემდგომ შესაძლებელი გახდებოდა არსებული და მოპოვებული ინფორმაციის შეჯერება, მათ შორის წინააღმდეგობის ან თანხვედრის დადგენა, შემდგომი მოქმედებების სწორი დაგეგმვა და სხვ.

ხარვეზების მნიშვნელოვანი ნაწილი უკავშირდება ეფექტურ და დროულ ღონისძიებებს შესწავლის ფარგლებში. ამ შემთხვევაში გამოსაყოფია სპეციალური პენიტენციური სამსახური. შესწავლილ საქმეთა 30%-ში **დაგვიანდა სავარაუდო უფლებადარღვეული პირის გამოკითხვა**. ძირითადად, სავარაუდო უფლებადარღვეული პირის გამოკითხვა გვიანდებოდა 3 კვირით ან 1 თვით. იყო შემთხვევა, როცა სავარაუდო უფლებადარღვეულ მსჯავრდებულს ახსნა-განმარტება ჩამოერთვა 2 თვის დაგვიანებით.

ინფორმირებულობის საკითხი არის ის საერთო პრობლემა, რომელიც ორივე უწყების, შინაგან საქმეთა სამინისტროს გენერალური ინსპექციისა და სპეციალური პენიტენციური სამსახურის მონიტორინგის დეპარტამენტის, შემთხვევაში გამოვლინდა. მაგალითად, სპეციალური პენიტენციური სამსახურის შემთხვევაში, **შესწავლილ საქმეთა 25%-ში სავარაუდო უფლებადარღვეულ პირს არ ეცნობა სამსახურებრივი შემოწმების შედეგები**.

კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი მახასიათებელი უკავშირდება საქმეზე შესწავლის დასრულების ვადებს. საქმეთა აბსოლუტური უმრავლესობა გაგრძელდა 3 თვემდე, იმ პირობებში, როდესაც წარმოების გახანგრძლივების მიზეზი იყო ბუნდოვანი, დასაბუთების გარეშე და ყოველ ჯერზე, შაბლონურად, იგივე ტექსტი მეორდებოდა, რომელიც არ ატარებდა რაიმე ინდივიდუალურ მახასიათებლებს კონკრეტულ საქმეზე არსებული ვითარებიდან გამომდინარე.

ყურადღებას საჭიროებს ის ფაქტი, რომ გენერალური ინსპექციების საქმიანობის მარეგულირებელი ნორმატიული აქტების სამართლებრივი ანალიზი და საქმიანობაში არსებულ ხარვეზებზე კვლევის შედეგები სახალხო დამცველის აპარატის მიერ ჯერ კიდევ 2017 წლის სპეციალურ ანგარიშშია დაფიქსირებული და 6 წლიანი სხვაობის მიუხედავად,

რამდენიმე მიმართულება წინამდებარე კვლევის მიერ დაიდენტიფიცირებულ ხარვეზებს ემთხვევა და იმეორებს. კერძოდ, აღნიშნული უკავშირდება განმცხადებელთა ინფორმირებას, წარმოების შედეგებთან დაკავშირებით. ასევე, ნეიტრალური მტკიცებულებების, განსაკუთრებით, ვიდეოჩანაწერების მოპოვების მცდელობას.

ამასთან, როგორც 2017 წელს, ასევე, დღეის მდგომარეობით მოქმედი, გენერალური ინსპექციების დებულებების სამართლებრივი ანალიზისა და შედარების შედეგად, შეიძლება ითქვას, რომ სამსახურებრივი შემოწმების პროცესში სავარაუდო უფლებადარღვეული პირის სამართლებრივი მდგომარეობის განმტკიცებისა და შემოწმების სრულყოფილად და მიუკერძოებლად ჩატარების უზრუნველყოფის მიზნით, დადგენილი რეგულაცია არსებითად არ გაუმჯობესებულა. შესაბამისად, ბუნებრივია, რომ დღესაც იგივე ხარვეზებით ხასიათდება ცალკეული გენერალური ინსპექციის საქმიანობა, რაც ასახულია სახალხო დამცველის 2017 წლის სპეციალურ ანგარიშში.

ამასთან, ხაზი უნდა გაესვას, დადებით დინამიკასაც. კერძოდ, სპეციალური პენიტენციური სამსახურის მონიტორინგის დეპარტამენტის საქმიანობაში ხარვეზები 2023 და 2024 (ოქტომბრის მდგომარეობით) წელს აღარ გამოუვლენია სახალხო დამცველის აპარატს, რასაც სახალხო დამცველის აპარატი მიესალმება და დადებითად აფასებს და იმედოვნებს, რომ მსგავს დადებით პრაქტიკას ექნება განგრძობითი ხასიათი.

11. რეკომენდაციები

საქართველოს პარლამენტს:

- სამართალდამცავი სტრუქტურების მიმართ საზოგადოების ნდობის მოპოვების, მოქალაქეთა საჩივრების გამჭვირვალედ და სამართლიანად განხილვისთვის დაიწყოს მსჯელობა გენერალური ინსპექციების სიღრმისეულ რეფორმაზე, რომელიც უზრუნველყოფს სამსახურებრივ გადაცდომებზე სისტემის შიდა სამსახურებრივი შემოწმების შედეგების გადამოწმებას გარე ეფექტიანი მექანიზმით, სასამართლო კონტროლის მეშვეობით;
- ინდივიდუალური პროკურორების შიდა დამოუკიდებლობის გაძლიერების მიზნით, გაითვალისწინოს ვენეციის კომისიის რეკომენდაცია „პროკურატურის შესახებ საქართველოს ორგანული კანონით“ კარიერის მართვის, ეთიკის და დისციპლინის საბჭოს გენერალური პროკურორის ნაცვლად, საპროკურორო საბჭოსადმი დაქვემდებარებასთან დაკავშირებით.

*შინაგან საქმეთა სამინისტროს და გენერალური პროკურატურის გენერალურ ინსპექციებს,
სპეციალური პენიტენციური სამსახურის მონიტორინგის დეპარტამენტს*

სამივე გენერალური ინსპექციის დებულებით:

- მოწესრიგდეს სამსახურებრივი შემოწმების დაწყების ვალდებულება გადაცდომის ჩადენის შესახებ ინფორმაციის მიღებისთანავე;
- განისაზღვროს სამსახურებრივი შემოწმების დაწყებაზე უარის თქმის დასაბუთებულობის ვალდებულება;
- გაიწეროს სამსახურებრივი შემოწმების ეტაპები და აუცილებელი პროცედურები, დისციპლინური სამართალწარმოების პროცესში მტკიცებულებების მოპოვების სამართლებრივი საფუძველი და ფორმები;
- მოწესრიგდეს სამსახურებრივი შემოწმების პროცესში განმცხადებლის და დისციპლინური გადაცდომის სავარაუდო ჩამდენი სამართალდამცავის როლი და უფლებრივი გარანტიები;
- განისაზღვროს საქმეზე შემაჯამებელი გადაწყვეტილების მიღებისთვის აუცილებელი მტკიცებულებითი სტანდარტი;
- გაიწეროს სამსახურებრივი შემოწმების შედეგების გასაჩივრების პროცედურა, სამსახურებრივი გადაცდომის ფაქტის დაუდასტურებლობის შემთხვევაში, განისაზღვროს სამსახურებრივი შემოწმების დასრულების/შეწყვეტის თაობაზე მიღებული გადაწყვეტილების განმცხადებლის მიერ სასამართლოში გასაჩივრების უფლება, წესი და პროცედურა.

საქართველოს გენერალური პროკურატურის გენერალური ინსპექციის დებულებით:

- განისაზღვროს გენერალური პროკურატურის თანამშრომლის მიერ ეთიკისა და დისციპლინური ნორმების დარღვევისას, საქმის ფაქტობრივი გარემოებების გათვალისწინებით, ვიდეოჩანაწერების მოპოვების კომპეტენცია;
- განისაზღვროს სამსახურებრივი შემოწმების შედეგებზე ცნობისა და დასკვნის დასაბუთების ვალდებულება.

სპეციალური პენიტენციური სამსახურის მონიტორინგის დეპარტამენტის დებულებით:

- განისაზღვროს სპეციალური პენიტენციური სამსახურის თანამშრომლის მიერ ეთიკისა და დისციპლინური ნორმების დარღვევისას, საქმის ფაქტობრივი გარემოებების გათვალისწინებით, ვიდეოჩანაწერების მოპოვების კომპეტენცია;
- მოწესრიგდეს სამსახურებრივი შემოწმების ჩატარების პროცესში გატარებული ღონისძიებებისა და შედეგების თაობაზე განმცხადებლის ინფორმირების საკითხი.

საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს გენერალური ინსპექციის დებულებით:

- შინაგან საქმეთა სამინისტროს გენერალური ინსპექციის დებულებით განისაზღვროს სამსახურებრივი შემოწმების დაწყების შესახებ გადაწყვეტილების მიღებაზე პასუხისმგებელი პირი;

- გაიწეროს სამსახურებრივი შემოწმების ჩატარების კონკრეტული ვადები;
- განისაზღვროს სამსახურებრივი შემოწმების შეჩერების სამართლებრივი საფუძვლები;
- განისაზღვროს სამსახურებრივი შემოწმების შედეგებზე ცნობისა და დასკვნის დასაბუთების ვალდებულება;
- მოწესრიგდეს სამსახურებრივი შემოწმების ჩატარების პროცესში გატარებული ღონისძიებებისა და შედეგების თაობაზე განმცხადებლის ინფორმირების საკითხი.