საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია
GEORGIAN YOUNG LAWYERS' ASSOCIATION

კოალიცია
დამოუკიდებელი
და გამჭვირვალე
მართლმსაჯულებისთვის
Coalition for
an Independent and
Transparent Judiciary

კოალიცია შინაგან საქმეთა სამინისტროს რეფორმის პროცესს ეხმაურება

კოალიცია Ď□□□□□□□□□□□□□ და გამჭვირვალე მართლმსაჯულებისთვის □ ეხმაურება საქართველოს მთავრობის მიერ შინაგან საქმეთა სამინისტროს რეფორმის ფარგლებში მომზადებულ კანონპროექტთა პაკეტს, რომელიც ითვალისწინებს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შინაგან საქმეთა სამინისტროსგან გამოყოფას და მისგან გამომდინარე ცვლილებებს.

კოალიცია მიესალმება საქართველოს მთავრობის მზაობას, მოახდინოს საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს ხელთ არსებული ჭარბი ძალაუფლების დეკონცენტრაცია და შექმნას ინსტიტუციურად და ფუნქციურად გამიჯნული სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახური. თუმცა, მნიშვნელოვანია ამთავითვე აღინიშნოს, რომ ნაცვლად ფრაგმენტული ხასიათის ცვლილებებისა, აუცილებელია შემუშავებულ იქნას შინაგან საქმეთა სამინისტროს რეფორმირების ერთიანი კონცეფცია, რომელიც დაეფუძნება სისტემის წინაშე მდგომი გამოწვევებისა და საჭიროებების შესახებ სახელმწიფოსა და სამოქალაქო საზოგადოებას შორის კონსესუსურ ხედვას.

- რეფორმის პროცესი

ვფიქრობთ, უაღრესად მნიშვნელოვანია პროცესი წარიმართოს სახელმწიფოსა და სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლებს შორის დიალოგის რეჟიმში და სამოქალაქო საზოგადოებას ჰქონდეს ადეკვატური დრო და შესაძლებლობა, აქტიურად ჩაერთოს რეფორმის ყველა ეტაპზე. საგულისხმოა, რომ პროცესის გამჭვირვალობა და არასამთავრობო სექტორის ჩართულობა, ვერ იქნა უზრუნველყოფილი წინამდებარე კანონპროექტის შემუშავების საწყის ეტაპზე, რაც ნეგატიურად უნდა შეფასდეს. კერძოდ, 2015 წლის თებერვალში, მთავრობის დადგენილებით, კრიზისების საბჭოსთან შეიქმნა შს სამინისტროს რეფორმის საკითხებზე მომუშავე უწყებათაშორისი კომისია, რომელიც

მხოლოდ სახელმწიფო სტრუქტურების წარმომადგენლებით დაკომპლექტდა (მასში არ აღმოჩნდნენ აკადემიური წრის, არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და ექსპერტული ჯგუფების წარმომადგენლები). ამავდროულად, კრიზისების საბჭოსთან შეიქმნა სამუშაო ჯგუფი, რომელში მონაწილეობაც, მათ შორის, არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლებს შესთავაზეს. სამწუხაროდ, სამუშაო ჯგუფის ფარგლებში წევრებს შორის საფუძვლიანი მსჯელობისა და დისკუსიის შესაძლებლობა არ შექმნილა. ზოგადად, ბუნდოვანი დარჩა რა პრინციპით და რა პროცედურის შესაბამისად მოხდა სამუშაო ჯგუფის დაკომპლექტება.

2015 წლის 28 მარტს სამუშაო ჯგუფმა ერთადერთი გაცნობითი ტიპის შეხვედრა გამართა, რომელსაც მხოლოდ კრიზისების მართვის საბჭოს თანამშრომლები და რამდენიმე არასამთავრობო ორგანიზაციის და აკადემიური წრის წარმომადგენელი ესწრებოდა. აღნიშნული გაცნობითი ხასიათის შეხვედრის შემდგომ კრიზისების საბჭოს მხრიდან შსს-ს რეფორმასთან დაკავშირებით კომუნიკაცია არ გამართულა. აღსანიშნავია, რომ მთავრობის მიერ წარმოდგენილი საკანონმდებლო პაკეტი სამუშაო ჯგუფის მონაწილეობის გარეშე და მის ფარგლებს მიღმა შემუშავდა. რაც შეეხება, კანონპროექტების შემუშავების შემდგომ მთავრობის მიერ ორგანიზებულ ორ სამუშაო შეხვედრას, აღნიშნული მისასალმებელია, თუმცა ცალსახაა, რომ იგი ვერ ჩაითვლება პროცესში სრულფასოვანი ჩართულობის მექანიზმად.

- რეფორმის კონცეფცია და კანონპროექტები

რაც შეეხება თავად უსაფრთხოების სამსახურის შექმნასა და მასთან დაკავშირებულ საკითხებს გვსურს აღვნიშნოთ შემდეგი: თუ გავითვალისწინებთ, რომ სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის საქმიანობას გააჩნია პოტენციალი დაარღვიოს საყოველთაოდ აღიარებული ადამიანის უფლებები და ძირითადი თავისუფლებები, უაღრესად მნიშვნელოვანია, რომ ამ მიმართულებით განხორციელებული ნებისმიერი ცვლილება ეფუძნებოდეს არსებული საჭიროებებისა და გამოწვევების, ასევე საერთაშორისო პრაქტიკისა და გამოცდილების ღრმა ანალიზს.

წარმოდგენილ საკანონმდებლო პაკეტთან მიმართებით გვსურს ყურადღება გავამახვილოთ შემდეგ ფუნდამენტურ საკითხებზე:

1. უსაფრთხოების სამსახურის პოლიტიზირების საფრთხე - წარმოდგენილი კონცეფცია, ინსტიტუციური თვალსაზრისით, უშიშროების სამსახურების საქმიანობის ფუნდამენტურ ცვლილებას არ ითვალისწინებს. შესაბამისად, დღის წესრიგში ისევ დგას საკითხი, რამდენად არსებობს ინსტიტუციური გარანტიები იმისათვის, რომ უშიშროების სამსახურების გამოყენება არ მოხდეს პოლიტიკური განზრახვებით, მმართველი

ხელისუფლების ინტერესების გატარების, მისი ძალაუფლებისა და სტაბილურობის შენარჩუნების მიზნით. შესაბამისად, ნაკლებად სავარაუდოა, რომ შს სამინისტროდან უსაფრთხოების სამსახურების ტექნიკური გამიჯვნა არსებითად იმოქმედებს მათ რეალურ გავლენაზე სახელმწიფო მართვის პროცესების ან სოციალური კონტროლის მიმართულებით. მიუხედავად იმისა, რომ უსაფრთხოების სამსახური მთავრობასთან ერთად პარლამენტის წინაშეც არის ანგარიშვალდებული, კანონპროექტი ითვალისიწნებს არა პარლამენტის მიერ რეალური კონტროლის განხორციელებას და ანგარიშვალდებულების ეფექტური მექანიზმის შექმნას, არამედ მხოლოდ და მხოლოდ ფორმალურ პასუხისმგებლობას.

სამსახურის ძირითადი უფლებამოსილებანი - საკანონმდებლო პაკეტის თანახმად, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის მოსამსახურე სახელმწიფო უსაფრთხოების წინაშე მდგარ საფრთხეებზე რეაგირების მიზნით, აღჭურვილია კლასიკური საპოლიციო უფლებამოსილებებით, კერძოდ საქმის გამოძიების, პირთა ძებნა-დაკავების, ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობის განხორციელების და სხვა. აღნიშნულთან მიმართებით საგულისხმოა, რომ ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეის რეკომენდაციის თანახმად, იმისათვის, რომ თავიდან იქნეს აცილებული უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების მაღალი რისკი, ისევე როგორც ფუნქციათა დუბლირება, უსაფრთხოების სამსახურებს არ უნდა გააჩნდეთ კლასიკური საპოლიციო უფლებამოსილებანი, როგორიცაა მაგალითად გამოძიება, დაკავება/დაპატიმრება.

როგორც დემოკრატიული სახელმწიფოების უმრავლესობის პრაქტიკა აჩვენებს, უსაფრთხოების სამსახურის უმთავრესი დანიშნულება ინფორმაციის შეგროვება და ანალიზია, შესაბამისად - ეს სამსახური დაკავების/დაპატიმრების უფლებამოსილებით აღჭურვილი არ არის. საჭიროებიდან გამომდინარე, დაკავება/დაპატიმრების ღონისძიებების განხორციელება საპოლიციო ძალების საშულებით ხდება. თუმცა, აღსანიშნავია, რომ არსებობენ რიგი ქვეყნები, რომლებიც უსაფრთხოების სამსახურს ანიჭებენ პირის დაკავების მანდატს, თუკი დადგინდება, რომ მან ჩაიდინა ან არსებობს საფრთხე რომ ჩაიდენს ეროვნული უსაფრთხოების წინააღმდეგ მიმართულ დანაშაულს, თუმცა მსგავსი პრაქტიკის არსებობა უმეტესწილად ისეთი ქვეყნებისათვის არის დამახასიათებელი, სადაც არ არსებობს განცალკევებით მდგომი უსაფრთხოების სამსახური და აღნიშნულ ფუნქციებს პოლიცია ითავსებს.

აღნიშნულის გათვალისწინებით, ვთვლით, რომ უსაფრთხოების სამსახურის ძირითადი უფლებამოსილებები საჭიროებს ძირეულ გადახედვას, კერძოდ ნაცვლად განუსაზღვრელი მასშტაბების საპოლიციო უფლებამოსილების ავტომატურად მინიჭებისა, საჭიროა, ერთი

მხრივ გაანალიზდეს საქართველოში არსებული პრაქტიკა და საჭიროებები, ხოლო მეორე მხრივ დეტალურად იქნეს შესწავლილის ზემოთდასახელებული ქვეყნების გამოცდილება, რაც საშუალებას მოგვცემს შერჩეულ იქნეს საქართველოსთვის ოპტიმალური მოდელი.

იძულებითი ღონისძიებები - საკანონმდებლო პაკეტის თანახმად, იძულებითი ღონისძიების გამოყენების კუთხით სამსახურის მოსამსახურე, ფაქტიურად გათანაბრებულია პოლიციის თანამშრომელთან. ვფიქრობთ, კრიტიკულად უნდა გაანალიზდეს რამდენად აუცილებელია აღნიშნული უფლებამოსილებების მინიჭება უსაფრთხოების სამსახურის წარმომადგენელთათვის.

აღსანიშნავია, რომ დემოკრატიული სახელმწიფოების უმეტესობა უსაფრთხოების სამსახურს არ ანიჭებს ძალის გამოყენების უფლებას, უფრო მეტიც სამსახურის თანამშრომლები, ძალის გამოყენების კუთხით, გათანაბრებულნი არიან საზოგადოების რიგით წევრებთან. იმ შემთხვევაში, კი როდესაც უსაფრთხოების სამსახური, საქმიანობის სპეციფიკის გათვალისწინებით, საჭიროებს ძალისმიერ ღონისძიებების გამოყენებას, იგი ვალდებულია დახმარების მისაღებად საპოლიციო დანაყოფებს მიმართოს. საერთაშორისო გამოცდილება მიუთითებს, უსაფრთხოების სამსახურის თანამშრომელთა უფლებამოსილებაზე მიმართონ პოლიციის იმ პირის დაკავების მოთხოვნით, რომელმაც ჩაიდინა ან არსებობს ეჭვი, რომ ჩაიდენს სახელმწიფო უსაფრთხოების წინააღმდეგ მიმართულ დანაშაულს, ისევე როგორც მოითხოვონ კონკრეტულ ოპერაციებში პოლიციის თანამშრომლის თანხლება, თუკი არსებობს ეჭვი, რომ მათ სიცოცხლეს შესაძლოა საფრთხე დაემუქროს.

უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის დანიშვნა - კონცეფციის მიხედვით, უსაფრთოხების სამსახურის უფროსის კანდიდატურის ნომინირებას ახდენს პრემიერ-მინისტრი და წარუდგენს მთავრობას. მთავრობის მხარდაჭერის შემთხვევაში, კანდიდატურა წარედგინება პარლამენტს, რომელიც უბრალო უმრავლესობით ირჩევს სამსახურის უფროსს. შემოთავაზებული ცვლილებების თანახმად, იზრდება საკანონმდებლო ორგანოს როლი, როგორც სამსახურის უფროსის დანიშვნის, ასევე მის მიმართ უნდობლობის გამოცხადებისა თუ ყოველწლიური ანგარიშის მოსმენის კუთხით, რაც ცალსახად მისასალმებელია. თუმცა მიუხედავად ამისა წარმოდგენილი კონცეფციით, გადაწყვეტილების მიღება მხოლოდ საპარლამენტო უმრავლესობის მიერ ხდება. იმის გათვალისწინებით, რომ პრემიერ-მინისტრი, მთავრობის შემადგენლობა და საპარლამენტო უმრავლესობა არჩევნებში გამარჯვებული ერთი და იგივე პოლიტიკური გუნდია, სამსახურის უფროსის შერჩევის შემოთავაზებული მრავალსაფეხურიანი სისტემა არ გამორიცხავს კონკრეტული პოლიტიკური ჯგუფის მიერ გადაწყვეტილების

ერთპიროვნულად მიღების საფრთხესა და უსაფრთხოების სამსახურის უფროსის თანამდებობაზე კანდიდატის პოლიტიკური ნიშნით შერჩევას.

Ყ.წ. Ჲ□□□□□□□ დაკანონება □ - საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 13 დეკემბრის #337 დადგენილებით დამტკიცებული შინაგან საქმეთა სამინისტროს დებულების თანახმად, შინაგან საქმეთა სამინისტროს უფლება აქვს განსაკუთრებული მნიშვნელობის სახელმწიფო დაწესებულებებსა და ორგანოებში დანიშნოს უსაფრთხოების საკითხებში ოფიცრები. ე.წ. Ჲ□□□□□□□ □ მანკიერი პრაქტიკა, რომელიც საბჭოთა კავშირის გადმონაშთს წარმოადგენს და არც ერთ დემოკრატიულ სახელმწიფოში არ გვხვდება არაერთხელ გამხდარა არასამთავრობო ორგანიზაციათა კრიტიკის საგანი. კოალიციამ Ჲ□□□□□□□□□□ და დამოუკიდებელი მართლმსაჯულებისათვის □ ამ საკითხზე დეტალურად ისაუბრა 2015 წლის 9 თებერვალს გამართულ კონფერენციაზე, რომელსაც ესწრებოდნენ შინაგან საქმეთა მინისტრის მოადგილე ლევან იზორია და თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის თავმჯდომარე ირაკლი სესიაშვილი. მათ მიერაც აღინიშნა, რომ არსებული სისტემა ხარვეზიანია და საჭიროებს რეფორმას. თუმცა შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიერ შემოთავაზებული კანონპროექტით არა ე.წ. Ჲ□□□□□□□□□ □ ინსტიტუტის გაუქმება და სისტემის რეფორმა ხდება, არამედ Ჲ□□□□□□□□□ □ ინსტიტუტის დაკანონება. მთავრობის დადგენილების ნაცვლად, უკვე კანონი მიანიჭებს უფლებას უსაფრთხოების სამსახურს სხვადასხვა უწყებებში დანიშნოს უშიშროების საკითხებში ოფიცრები. სახელმწიფომ უარი უნდა თქვას ქვეყნის უსაფრთხოების დაცვის საბჭოურ მეთოდებზე და ე.წ. ოდეერების ინსტიტუტზე. შინაგან საქმეთა სისტემის რეფორმა წარმატებული მხოლოდ იმ შემთხვევაში იქნება თუ იგი ადამიანის უფლებათა პატივისცემას და დემოკრატიულ ღირებულებებს დაეყრდნობა.

ᲞᲔრსონალურ მონაცემთა დაცვა - ასევე, სამსახურის საქმიანობის სპეციფიკის გათვალისწინებით, არანაკლებ მნიშვნელოვანია პერსონალურ მონაცემთა დამუშავებასთან დაკავშირებით კონკრეტული რეგულირების არსებობა, რომელიც განსაზღვრავს არამხოლოდ სხვადასხვა კატეგორიის პერსონალურ მონაცემთა შენახვის ვადებს, არამედ საჭიროების შემთხვევაში მათი განადგურების ფორმებს და სხვადასხვა სახის პერსონალურ მონაცემებზე პირთა დაშვების რეჟიმს. საკითხი განსაკუთრებით, მნიშვნელოვანია თუ გავითვალისწინებთ, რომ Ჲ□□□□□□□□□□ მონაცემთა დაცვის შესახებ □ საქართველოს კანონის მოქმედება არ ვცელდება სახელმწიფო უსაფრთხოების (მათ შორის, ეკონომიკური უსაფრთხოების), თავდაცვის, სადაზვერვო და კონტრდაზვერვითი საქმიანობების მიზნებისათვის სახელმწიფო საიდუმლოებისათვის მიკუთვნებულ მონაცემთა დამუშავებაზე.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, ვთვლით, რომ უაღრესად მნიშვნელოვანია შსს რეფორმის ერთიანი კონცეფცია ადეკვატურად პასუხობდეს სამართალდამცავი სისტემის წინაშე მდგარ მთელ რიგ გამოწვევებს და არ შემოიფარგლებოდეს მხოლოდ სამინისტროსგან უსაფრთხოების სამსახურის გამოყოფით. იმისათვის, რომ ინიცირებული ცვლილებები ჩაითვალოს სრულყოფილად და ადეკვატურად, არსებული რეალობის გათვალისწინებით, ვფიქრობთ საჭიროა რეფორმა მოიცავდეს ისეთ საკითხებს როგორიცაა:

- **სამართალდამცავი სისტემის, კერძოდ, საპოლიციო სამსახურების პოლიტიზირების პრობლემა**
- **ცენტრალიზაციის მაღალი ხარისხი და საპოლიციო სამსახურებზე პოლიტიკური გავლენების რისკი**
- **კომპეტენციათა დუბლირება და ცალკეული სამსახურების ფუნქციების ბუნდოვანება**
- **პრევენციული საპოლიციო ფუნქციების სახიფათო ბუნება**
- **საგამოძიებო სისტემაში არსებული ხარვეზები**
- **შშ სამინისტროს მოსამსახურეთა დისციპლინური პასუხისმგებლობის სისტემის დახვეწის საჭიროება**
- **სამართალდამცავების მიერ ჩადენილი დანაშაულების ობიექტურად და მიუკერძოებლად გამოძიება**
- **გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების მაღალი სტანდარტის დანერგვა**

აღნიშნული მოსაზრებების გათვალისწინებით, ვფიქრობთ, რომ წარმოდგენილი საკანონმდებლო პაკეტით მოცული რიგი საკითხები გადამუშავებას საჭიროებს, რათა მასში ჩაიდოს უსაფრთხოების სამსახურის პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის უზრუნველყოფის მყარი ინსტიტუციური გარანტიები და მოხდეს კანონპროექტის ამჟამინდელი ვერსიით მისთვის მინიჭებული უფლებამოსილების არსებული პრაქტიკისა და საერთაშორისი გამოცდილების ჭრილში გააზრება, ასევე ამ სამსახურის ანგარიშვალდებულების მექანიზმის დახვეწა.

რაც შეეხება თავად, შინაგან საქმეთა სამინისტროს რეფორმირების საკითხს, იმედს ვიტოვებთ, რომ შემოთავაზებული ცვლილებები წარმოადგენს პროცესის მხოლოდ პირველ ეტაპს, ხოლო შემდგომი ნაბიჯები მიმართული იქნება სისტემის წინაშე მდგარი პრობლემების ანალიზისაკენ, რაც უზრუნველყოფს არსებული რეალობისათვის შესაბამისი სრულყოფილი და ადეკვატური ცვლილებების ინიცირებას.