



ვარშავა, 18 თებერვალი, 2022
დასკვნა-N: GEN-GEO/436/2022 [NR]

დასკვნა საქართველოს სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის თაობაზე საკანონმდებლო ცვლილებების შესახებ

საქართველო

წინამდებარე დასკვნის შედგენაში მნიშვნელოვანი წვლილი
შეიტანეს ქრისტენ რობერტს ლიარმა-ვენის ცენტრალური ევროპის
უნივერსიტეტის საჯარო პოლიტიკის დეპარტამენტის
ასოცირებულმა პროფესორმა და ალან ფეიჯმა-დიდი ბრიტანეთის
დანდის უნივერსიტეტის პროფესორმა.

ეფუძნება საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატის მიერ
მოწოდებულ საკანონმდებლო ცვლილებების არაოფიციალურ
ინგლისურ თარგმანს.



ეუთო-დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და
ადამიანის უფლებების ოფისი

უი. მიოდოვა 10, PL-00-251 ვარშავა
ოფისი: +48 22 520 06 00, ფაქსი: +48 22 520 0605
www.legislationline.org

მოკლე შინაარსი და ძირითადი რეკომენდაციები

დამოუკიდებელი ინსტიტუტების, ან მათი საზედამხებდევლო მექანიზმების რეორგანიზაცია ისეთი რამაა, რისი განხორციელებაც დროდადრო შესაძლოა დასჭირდეს ქვეყნებს და იგი საკანონმდებლო განხილვის ლეგიტიმურ თემას წარმოადგენს, თუმცა კანონის უზენაესობასთან მიმართებაში აღნიშნული დამოუკიდებელი ინსტიტუტების ფუნდამენტური მნიშვნელობის გათვალისწინებით, უდიდესი სიფრთხილეა საჭირო, რათა უზრუნველყოფილი იყოს ნებისმიერი ამგვარი რეორგანიზაციის შესაბამისობა საყოველთაოდ აღიარებულ საერთაშორისო სტანდარტებთან.

ODIHR-ი ძალზედ პრობლემატურად მიიჩნევს იმ ფაქტს, რომ საქართველოს პარლამენტში საერთაშორისო სტანდარტების დარღვევით, დაჩქარებული წესით, კონსულტაციების გარეშე მიიღეს ცვლილებები კანონში სახელმწიფო ინსპექტორის შესახებ, რასაც შედეგად მოჰყვა სახელმწიფო ინსპექტორის ინსტიტუტის გაუქმება, რაც 2022 წლის პირველ მარტს აღსრულდება. თავად პროცესი, როგორც მოხდა აღნიშნულ კანონში ცვლილებების შეტანა ქმნის საფრთხეს, რომ სერიოზული ზიანი მიაღწეს საქართველოში კანონის უზენაესობასა და დამოუკიდებელი ინსტიტუტების ფუნქციონირებას, მათ შორის იმის გამო, რომ სახელმწიფო ინსპექტორის თანამდებობიდან განთავისუფლება მოხდა კანონით გათვალისწინებული პროცესის გვერდის ავლით. ეს პოტენციურად საფრთხის შემცველ პრეცედენტს წარმოადგენს იმ შემთხვევაში, თუ საკანონმდებლო ცვლილების შედეგად, ზიანი ადგება დამოუკიდებელი ორგანოს ხელმძღვანელი პირის თანამდებობაზე ყოფნის ვადის დაცვას და სათანადო პროცედურების გვერდის ავლით ხდება მისი თანამდებობიდან დათხოვნა.

ერთიანობაში, აღნიშნულმა პროცესმა და საკანონმდებლო ცვლილებებმა შესაძლოა გავლენა იქონიონ სამართალდამცავთა მხრიდან ადამიანის უფლებების სერიოზული დარღვევების აღკვეთაზე, იქიდან გამომდინარე რომ შემცირდება სახელმწიფოს შესაძლებლობა ეფექტურად მოხდეს საპატიმრო დაწესებულებებში წამების, სასტიკი მოპყრობისა და სიცოცხლის მოსპობის შემთხვევების თაობაზე სავარაუდო ბრალდებების გამოძიება, მათ შორის სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის ინსტიტუტის დამოუკიდებლობის შესუსტებით და მისი მანდატის გაფართოებით იმგვარად, რომ მან მოიცვას დანაშაულის უფრო ფართო სპექტრი, ვიდრე თავდაპირველად იყო გათვალისწინებული.

კანონში შესული ცვლილებებიდან რამდენიმე ასპექტი იწვევს შეშფოთებას, ისევე როგორც აღნიშნული ინსტიტუტის გაძლიერების გაშვებული შესაძლებლობები, რისი გათვალისწინებაც უნდა მოხდეს კანონში ნებისმიერი შემდგომი ცვლილებების შეტანის პროცესში. აღნიშნული გაშვებული შესაძლებლობები მოიცავს იმ დებულებებს, რომლებიც ეხება ამ ინსტიტუტის ხელმძღვანელი პირის შერჩევასა და დანიშვნას და მის ფუნქციურ იმუნიტეტს.

უფრო კონკრეტულად და იმის გარდა, რაზეც უკვე ზემოთ მოგახსენეთ, ადამიანის უფლებების საერთაშორისო სტანდარტებთან და ეუთოს ვალდებულებებთან

შესაბამისობის შემდგომი გაუმჯობესების მიზნით, ODIHR-ი შემდეგ რეკომენდაციებს გთავაზობთ:

- A. შესწორებული კანონების განხორციელების შეჩერება და ამ კანონებთან დაკავშირებით საკანონმდებლო პროცესში გამოვლენილი ხარვეზების აღმოფხვრა; 45-ე აბზაცი.
- B. იმ შემთხვევაში, თუ არ შეჩერდება აღნიშნული შესწორებული კანონების განხორციელება, უნდა მოხდეს თანამდებობაზე ყოფნის ვადის უზრუნველყოფა, ამჟამინდელი სახელმწიფო ინსპექტორისა და მისი მოადგილეებისათვის ვადის სრულად ამოწურვამდე თანამდებობაზე ყოფნის შესაძლებლობის მიცემის მეშვეობით, თუ არ არსებობს რაიმე სამართლებრივი, ან სხვა დამაჯერებელი არგუმენტები მათი მანდატების შეჩერების გასამართლებლად; 51-ე აბზაცი.
- C. განიხილეთ საკითხი შესწორებული კანონების შეჩერების შესახებ, რადგანაც მათი მიღება ძირს უთხრის სპეციალური საგამოძიებო და პერსონალური მონაცემების დაცვის სამსახურების დამოუკიდებლობას და რამაც შესაძლოა საზიანო გავლენა იქონიოს მათ მიერ ადამიანის უფლებების დაცვის ეფექტურობაზე; აბზაცი 55.
- D. ცვლილებების თავიდან შეტანა შესწორებულ კანონებში იმის თაობაზე, რომ პარლამენტს, მისი მოთხოვნის საფუძველზე, გააჩნდეს ახალი სამსახურების ხელმძღვანელის დასწრების მოთხოვნის უფლება; აბზაცი 56.
- E. სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ შესწორებული კანონიდან იმ დანაშაულთა ჩამონათვალის ამოღება, რომლებსაც ითვალისწინებს 19-ე მუხლის აბზაცი 1(D), ანდა თუ მოხდება მათი დატოვება, უნდა განიმარტოს, რომ ამ ინსტიტუციის კომპეტენციაში აღნიშნული დანაშაულებები შევა მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ მათ ჩაიდენენ სამართალდამცავი ორგანოების წარმომადგენლები, თანამდებობის პირები, ან მათთან გათანაბრებული პირები, ამასთან უნდა მოხდეს სათანადო რესურსების გამოყოფა, იმ შემთხვევაში თუ მოხდება ამ ინსტიტუციისთვის გაფართოებული მანდატის შენარჩუნება; აბზაცი 57.
- F. იმ პირებთან მიმართებაში, ვისაც აღნიშნული მანდატი ფარავს:
 - 1. გადაიხედოს სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ შესწორებული კანონის მე-3 მუხლი და ამოღებულ იქნას ის ნაწილი, რომელიც გამორიცხავს შინაგან საქმეთა მინისტრს, გენერალურ პროკურორსა და სხვა მაღალი თანამდებობის პირებს იმ პირთა ჩამონათვალიდან, ვინც შეიძლება გახდეს აღნიშნული სამსახურის მიერ ჩატარებული გამოძიების სუბიექტი.
 - 2. გადაიხედოს სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ შესწორებული კანონის 19-ე მუხლის აბზაცი 1(C), რათა ამოღებულ იქნას ის ნაწილი, რომელიც გამორიცხავს პროკურორებს ამ ინსტიტუციის მანდატიდან, როცა საქმე ეხება ისეთ სერიოზულ დანაშაულებს, რომლებიც ქვემოთაა ნახსენები; აბზაცი 62.
- G. რაც შეეხება დანიშვნის პროცესსა და შერჩევის კრიტერიუმებს:
 - 1. გადაიხედოს სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ შესწორებული კანონის 6-ე მუხლი და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის

შესახებ შესწორებული კანონის 40-ე მუხლი, რათა მათში შევიდეს დებულებები აღნიშნული სამსახურების ხელმძღვანელების მკაფიო, გამჭვირვალე და თანამონაწილეობითი შერჩევისა და დანიშვნის პროცესის თაობაზე, აგრეთვე უნდა დაემატოს ის, რომ აღნიშნული ინსტიტუტების ხელმძღვანელთა ასარჩევად საჭირო უნდა იყოს საპარლამენტო უმრავლესობა; აბზაცები 62-67;

2. გადაიხედოს სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ შესწორებული კანონის 6-ე მუხლის აბზაცი 1, რათა აღნიშნული ინსტიტუტის ხელმძღვანელის თანამდებობაზე დასანიშნ პირებიდან გამოირიცხონ ისინი, ვინც ამჟამინდელი ან ყოფილი ხელისუფლების წარმომადგენლები არიან და რომლებსაც პოლიციაში და/ან სამხედრო სამსახურში მუშაობის დიდი გამოცდილება აქვთ. აბზაცი 68.

- H. გადაიხედოს სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ შესწორებული კანონის მე-7 მუხლი და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ შესწორებული კანონის მე-40 მუხლი, რათა (1) დაემატოს ფუნქციონალური იმუნიტეტი ამ სამსახურების უფროსების, მოადგილეებისა და თანამშრომლებისთვის; (2) მას შემდეგაც კი, როცა ხელმძღვანელები და თანამშრომლები აღარ იმუშავებენ აღნიშნულ ინსტიტუტებში, მათზე მაინც უნდა ვრცელდებოდეს ფუნქციონალური იმუნიტეტი; (3) დაკონკრეტდეს მიზეზები, რომელთა გამოც შესაძლებელი იქნება იმუნიტეტის მოხსნა სამართლიანი და გამჭვირვალე პროცესის შესაბამისად.

ეს და დამატებითი რეკომენდაციები მოცემულია წინამდებარე დასკვნის მთელ ტექსტში და გამოყოფილია გამუქებული შრიფტით.

ეუთოს მადნდატის ნაწილია ეუთოს წევრი ქვეყნების დახმარება ეუთოს ვალდებულებების განხორციელებაში; თხოვნის საფუძველზე, OSCE/ODIHR-ი განიხილავს კანონპროექტებსა და არსებულ კანონმდებლობას, რათა შეაფასოს მათი შესაბამისობა ადამიანის უფლებების საერთაშორისო სტანდარტებთან და ეუთოს ვალდებულებებთან და წარმოადგენს კონკრეტულ რეკომენდაციებს მათ გასაუმჯობესებლად.

სარჩევი

I. შესავალი	6
II. დასკვნის გამოყენების არეალი	7
III. სამართლებრივი ანალიზი და რეკომენდაციები	8
1. ზოგადი ვითარების აღწერა	8
2. შესაბამისი ადამიანის უფლებების სტანდარტები და ეუთოს ადამიანური განზომილების ვალდებულებები	10
3. ძირითადი პრობლემატური საკითხები	17
4. საკანონმდებლო პროცესი	18
5. თანამდებობაზე ყოფნის ვადის დაცვა	23
6. სპეციალური საგამოძიებო სამსახურისა და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურის დამოუკიდებლობა	26
7. სხვა პრობლემატური საკითხები	28
7.1. პარლამენტის როლის შეცვლა	28
7.2. მანდატის ცვლილება	29
7.3. პროკურორების გამორიცხვა გარკვეულ დანაშაულებთან მიმართებაში	31
7.4. ინსტიტუციის ხელმძღვანელის თანამდებობაზე დანიშვნის პროცესი ..	32
7.5. ფუნქციონალური იმუნიტეტი	35
7.6. სახელმწიფო ინსპექტორის წლიური ანგარიში	37
7.7. პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურთან დაკავშირებული კონკრეტული პრობლემა	38

დანართი: საქართველოს კანონი საქართველოს სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე და საქართველოს კანონი პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ კანონში ცვლილებების შეტანის შესახებ.

I. შესავალი

1. 2022 წლის 2 თებერვალს საქართველოს სახალხო დამცველმა ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებათა ოფისს (შემდგომში “ODIHR”-ს) მოგვმართა თხოვნით მოგვემზადებინა სამართლებრივი დასკვნა იმ საკანონმდებლო ცვლილებების შესახებ, რომლებიც 2021 წლის 30 დეკემბერს მიიღეს და მოიცავს საქართველოს კანონს საქართველოს სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე და საქართველოს კანონს პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე (შემდგომში „შესწორებული სის“ კანონი” და „შესწორებული კანონი მონაცემთა დაცვის შესახებ“ შესაბამისად შემდგომში ერთობლივად მოვიხსენიებთ, როგორც „შესწორებული კანონები“, ან „საკანონმდებლო ცვლილებები“).
2. 2022 წლის 8 თებერვალს ODIHR-ი გამოეხმაურა აღნიშნულ თხოვნას და დაადასტურა რომ მზად იყო მოემზადებინა გადაუდებელი სამართლებრივი დასკვნა აღნიშნული საკანონმდებლო ცვლილებების ადამიანის უფლებების საერთაშორისო სტანდარტებთან და ეუთოს ადამიანური განზომილების ვალდებულებებთან შესაბამისობის შესახებ.
3. აღნიშნული სამართლებრივი ანალიზის მოსამზადებლად მოცემული მოკლე დროის გათვალისწინებით, შეცვლილი კანონების შესახებ წინამდებარე გადაუდებელ სამართლებრივ დასკვნაში, დეტალურად არაა გაანალიზებული აღნიშნული საკანონმდებლო ცვლილებების ყველა დებულება, არამედ ძირითადი ყურადღება გამახვილებულია ყველაზე პრობლემატურ საკითხებზე, რომლებიც ეხება საკანონმდებლო პროცესს, დამოუკიდებელ ინსტიტუტებზე აღნიშნული საკანონმდებლო ცვლილებების მიღების გავლენას და შესწორებული კანონების კონკრეტულ დებულებებს ახალი სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის როლთან მიმართებაში, ადამიანის უფლებების მძიმე დარღვევების შესახებ იმ სერიოზული ბრალდებების გამოძიებისას, რომლებიც ჩადენილია სამართალდამცავი თანამდებობის პირების მიერ.
4. ODIHR-მა აღნიშნული შეფასება განახორციელა მისი მანდატის ფარგლებში, დაეხმაროს ეუთოს წევრ სახელმწიფოებს ეუთოს მიმართ აღებული თავიანთი ვალდებულებების შესრულებაში.¹

¹ იხილეთ განსაკუთრებით ეუთოს გადაწყვეტილება ნომერი 7/08 ეუთოს არეალში კანონის უზენაესობის კიდევ უფრო განმტკიცების შესახებ (2008) პუნქტი 4, სადაც მინისტრთა საბჭო “[e] მოუწოდებს წევრ სახელმწიფოებს, სადაც საჭიროა, ეუთოს შესაბამისი აღმასრულებელი ორგანოს დახმარებით, მათი მანდატების შესაბამისად და არსებული რესურსების გამოყენებით, განაგრძონ და გააძლიერონ თავიანთი ძალისხმევა ინფორმაციისა და საუკეთესო პრაქტიკის გაზიარების კუთხით და განამტკიცონ კანონის უზენაესობა [შემდეგ საკითხებთან მიმართებაში:] სასამართლო სისტემის დამოუკიდებლობა, მართლმსაჯულების ეფექტური ადმინისტრირება, სამართლიანი სასამართლოს უფლება, სასამართლოს ხელმისაწვდომობა, სახელმწიფო ინსტიტუტებისა და მაღალჩინოსნების ანგარიშვალდებულება, სახელმწიფო მმართველობაში კანონის უზენაესობის პატივისცემა, სამართლებრივი დახმარების უფლება და დაკავებულ პირთა უფლებების დაცვა[...].”

II. დასკვნის გამოყენების არეალი

5. ამ დასკვნის გამოყენების არეალი უპირველესად ფარავს სამართლებრივად გასაანალიზებლად წარდგენილ კანონს სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ, რომელშიც ცვლილებები შევიდა და პროცესს, რომელიც თან ახლდა აღნიშნული ცვლილებების მიღებას. წინამდებარე დასკვნა, უფრო ნაკლები მასშტაბით, თუმცა ასევე შეეხება შეცვლილ კანონს პერსონალური მონაცემების დაცვის შესახებ. ამგვარად შეზღუდულია და აღნიშნული სამართლებრივი დასკვნა არ წარმოადგენს საქართველოში სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურთან დაკავშირებული მთლიანი სამართლებრივი და ინსტიტუციონალური ჩარჩოს სრულ და ყოვლისმომცველ ანალიზს.
6. ამ დასკვნაში წამოჭრილია მთავარი პრობლემები და მასში მოცემულია მითითებები პრობლემურ ასპექტებზე. ლაკონურობის მიზნით, მასში ყურადღება გამახვილებულია უფრო საკანონმდებლო პროცესებზე და შესწორებული კანონების იმ ნორმებზე, რომლებიც გაუმჯობესებას, ან შეცვლას საჭიროებს და არა შესწორებული კანონების პოზიტიურ ასპექტებზე. ქვემოთ მოცემული სამართლებრივი ანალიზი ეფუძნება ადამიანის უფლებებისა და კანონის უზენაესობის საერთაშორისო და ადგილობრივ სტანდარტებს, ნორმებსა და რეკომენდაციებს, ისევე როგორც ეუთოს ადამიანური განზომილების შესაბამის ვალდებულებებს.
7. უფრო მეტიც, ქალთა მიმართ ყველა ფორმის დისკრიმინაციის აღმოფხვრის კონვენციის² (“CEDAW”) და ეუთოს 2004 წლის გენდერული თანასწორობის³ ხელშეწყობის სამოქმედო გეგმისა და ვალდებულებების თანახმად, ეუთომ გადაწყვიტა ყველა თავის საქმიანობაში, პროგრამასა და პროექტში გენდერული საკითხებისთვის პრიორიტეტული მნიშვნელობა მიენიჭებინა, შესაბამისად ამ დასკვნაშიც, საჭიროებისამებრ, ინტეგრირებულია გენდერული და გენდერული მრავალფეროვნების ასპექტები.
8. წინამდებარე დასკვნა ეფუძნება საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატის მიერ მოწოდებულ საკანონმდებლო ცვლილებების არაოფიციალურ ინგლისურ თარგმანს, რომელიც დანართის სახით თან ერთვის ამ დოკუმენტს. თარგმანში შესაძლოა იყოს შეცდომები. ამ დასკვნის ინგლისურიდან ნებისმიერ სხვა ენაზე თარგმნის შემთხვევაში, უპირატესობა უნდა მიენიჭოს ინგლისურ ვერსიას.
9. ზემოთხსენებულის გათვალისწინებით, ODIHR-ს სურს ყურადღება გაამახვილოს იმ გარემოებაზე, რომ წინამდებარე დასკვნა ODIHR-ს სამომავლოდ ხელს არ შეუშლის დამატებითი წერილობითი, ან ზეპირი

2 გაეროს კონვენცია ქალთა მიმართ ყველა სახის დისკრიმინაციის აღმოფხვრის თაობაზე (შემდგომში “CEDAW”), რომელიც მიიღეს 1979 წლის 18 დეკემბერს გენერალური ასამბლეის რეზოლუციით ნომერი 34/180. უკრაინამ აღნიშნული კონვენციის რატიფიკაციის ინსტრუმენტი მიიღო 1981 წლის 12 მარტს.

3 იხილეთ: [ეუთოს გენდერული თანასწორობის ხელშეწყობის სამოქმედო გეგმა, რომლის მიღებაც მოხდა გადაწყვეტილებით ნომერი 14/04, MC.დეკ./14/04 \(2004\), აზნაგი 32.](#)

რეკომენდაციების, ანდა კომენტარების ფორმულირებაში საქართველოში ზემოთაღნიშნულ საკითხებთან მიმართებაში.

III. სამართლებრივი ანალიზი და რეკომენდაციები

1. ზოგადი ვითარების აღწერა

10. სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახური 2018 წლის ივლისში დაარსდა, 2019 წელს საქართველოს პარლამენტის მიერ სახელმწიფო ინსპექტორის არჩევით 6 წლიანი ფიქსირებული ვადით. აღნიშნულმა სამსახურმა ფუნქციონირება დაიწყო 2019 წლის პირველ ნოემბერს. ეს სამსახური პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორის აპარატის სამართალმემკვიდრე იყო.
11. სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის მანდატი, კანონში ცვლილებების შეტანამდე, მოიცავდა პერსონალური მონაცემების დამუშავების კანონიერების მონიტორინგს, სათანადო კანონმდებლობის შესაბამისად, ფარული საგამოძიებო მოქმედებებისა და ღონისძიებების მონიტორინგს, მიუკერძოებელი და ეფექტური გამოძიების წარმართვას გარკვეული სახის დანაშაულებებზე, რომლებიც სავარაუდოდ სამართალდამცავი უწყებების წარმომადგენლების, თანამდებობის პირების, ან მათთან გათანაბრებული პირების მიერ იყო ჩადენილი (იხილეთ ბოლოდროინდელი ცვლილებების შეტანამდე საქართველოს კანონი სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ, მუხლი 2 და 19). ამასთან დაკავშირებით აღნიშნულია, რომ საქართველოს კონსტიტუციის 25-ე მუხლი კრძალავს სახელმწიფო მოხელეების თანამდებობიდან დაუსაბუთებელ დათხოვნას. კონსტიტუციი 9-ე მუხლი კი მოითხოვს სასტიკი მოპყრობის შესახებ ბრალდებების ეფექტურ გამოძიებას, ხოლო 15-ე მუხლი უზრუნველყოფს პირადი ცხოვრების დაცვის საკონსტიტუციო გარანტიას.⁴
12. მის დაარსებამდე, საერთაშორისო ორგანიზაციებმა, მათ შორის გაეროს ადამიანის უფლებათა უმაღლესი კომისრის ოფისმა და ევროპის საბჭოს წამების პრევენციის კომიტეტმა, საქართველოს მისცეს რეკომენდაცია შექმნილიყო დამოუკიდებელი საგამოძიებო ორგანო, რომელიც სამართალდამცავი ორგანოების თანამდებობის პირთა მიმართ არსებულ სერიოზულ ბრალდებებს, კერძოდ, წამებისა და სასტიკი მოპყრობის ბრალდებებს გამოიძიებდა.⁵ გარდა ამისა, სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შექმნა მოჰყვა ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მიერ მიღებულ არაერთ გადაწყვეტილებას იმის თაობაზე, რომ არაეფექტურად ხდებოდა საქართველოს მიერ იმ ბრალდებების გამოძიება, რომლებიც სამართალდამცავი ორგანოების

⁴ <https://matsne.gov.ge/en/document/view/30346?publication=36>

⁵ საქართველო: ვიზიტი 2018, CPT/Inf (2019) 16, პუნქტი: 6/42, 23 მარტი/2019 დაუსჯელობასთან ბრძოლა (დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმი), აბზაცი 13

თანამდებობის პირთა მიერ სასტიკ მოპყრობას ეხებოდა.⁶ სულ ახლახანს, 2021 წლის დასაწყისში, როდესაც მოხდა საქართველოში ადამიანის უფლებებთან მიმართებაში არსებული ვითარების განხილვა, გაეროს უნივერსალური პერიოდული მიმოხილვის პროცესის ფარგლებში, საქართველომ აიღო ვალდებულება გაეძლიერებინა სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახური, მათ შორის მისი დამოუკიდებლობა, რესურსები და ფუნქციონირება.⁷

13. საქართველოს პარლამენტმა დაიწყო საკანონმდებლო ცვლილებების განხილვა 2021 წლის 27 დეკემბერს, გაიმართა სამი მოსმენა და აღნიშნულ კანონებში ცვლილებები 2021 წლის 30 დეკემბერს დაამტკიცეს. შეცვლილ კანონებს საქართველოს პრეზიდენტმა ხელი 2022 წლის 13 იანვარს მოაწერა.⁸ სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ შეცვლილი კანონის ძირითადი შედეგია სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურისა და სახელმწიფო ინსპექტორის თანამდებობის გაუქმება 2022 წლის პირველი მარტიდან და მისი ჩანაცვლება ორი ცალკეული ინსტიტუტით: სპეციალური საგამოძიებო სამსახურითა და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურით.
14. აღნიშნულ კანონებში ცვლილებების შეტანის განხილვისა და მიღების პროცესს ფართომასშტაბიანი კრიტიკა მოჰყვა ადგილობრივი და საერთაშორისო პარტნიორების მხრიდან⁹, მათ შორის ევროპის საბჭოს ადამიანის უფლებათა უმაღლესი კომისრის,¹⁰ საქართველოში ევროკავშირის წარმომადგენლობის,¹¹ გაეროს ადამიანის უფლებათა დაცვის უმაღლესი კომისრის ოფისის,¹² საქართველოში შეერთებული შტატების საელჩოს,¹³ ისევე როგორც არაერთი სხვა საელჩოსა¹⁴ და არასამთავრობო ორგანიზაციების მხრიდან.¹⁵ კრიტიკა ძირითადად ორ მიმართულებაზე იყო კონცენტრირებული: პირველი ეხებოდა დაჩქარებულ პროცესს, რომელსაც აკლდა ღიაობა, გამჭვირვალობა, ჩართულობა და დებატები და მეორე-იმ გავლენას, რასაც სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის გაუქმება იქონიებს საქართველოში დემოკრატიული განვითარებასა და ადამიანის უფლებათა დაცვაზე. უფრო მეტიც, საქართველოს სახალხო დამცველმა¹⁶ და სახელმწიფო ინსპექტორმა საკონსტიტუციო სასამართლოში გაასაჩივრეს აღნიშნული შეცვლილი კანონები.

6 მაგალითად, ვაზაგაშვილი და შანავა საქართველოს წინააღმდეგ (2019), აღდგომელაშვილი და ჯაფარიძე საქართველოს წინააღმდეგ (2020).

7 გაეროს უნივერსალური პერიოდული მიმოხილვის სამუშაო ჯგუფის ანგარიში, გაეროს დოკ. A/HRC/47/15 რეკომენდაციები 148.103-148.106, მიღებულია A/HRC/47/15/Add.1, p. 6

8 იხილეთ მაგალითად: <https://stateinspector.ge/en/article/statement-of-the-state-inspectors-service/142>

9 იხილეთ: <https://georgia.un.org/en/168152-united-nations-concerned-over-decision-georgian-authorities-abolish-state-inspectors-service>

10 ევროპის საბჭოს ადამიანის უფლებათა კომისარი, საქართველოს პარლამენტმა არ უნდა მიიღოს კანონპროექტი, რომელიც ძირს უთხრის სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის დამოუკიდებელ ფუნქციონირებას.

11 ევროკავშირის წარმომადგენლობა ეხმიანება საქართველოს პარლამენტში დაჩქარებულ პროცედურებს სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურსა და სასამართლო ხელისუფლებასთან დაკავშირებით.

12 Agenda.ge გაეროს ადამიანის უფლებათა ოფისი შეშფოთებულია საქართველოში სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესაძლო გაუქმების გამო.

13 აშშ-ს საელჩოს განცხადება მმართველი პარტიის მიერ წლის ბოლოს ნაჩქარევი მიღებულ კანონმდებლობაზე

14 <https://civil.ge/archives/464891>

15 Agenda.ge არასამთავრობო ორგანიზაციები გმობენ სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის ორი სხვა სააგენტოთი შესაძლო ჩანაცვლებას.

16 <https://ombudsman.ge/eng/akhali-ambebi/sakhalkho-damtsvelma-sakonstitutsio-sasamartlos-mimarta-sakhelmtsifo-inspektoris-samsakhurtan-dakavshirebit>

2. შესაბამისი ადამიანის უფლებების სტანდარტები და ეუთოს ადამიანური განზომილების ვალდებულებები

15. შესაძლებელია შეიქმნას სხვადასხვა მექანიზმი და ორგანო, რომლებიც უზრუნველყოფენ ანგარიშვალდებულებასა და ხელს შეუწყობენ ადამიანის უფლებების დაცვას ქვეყნის შიდა სამართლებრივ სისტემებში. დამოუკიდებელ (საზედამხედველო, მარეგულირებელ, ან საგამომიებო) ორგანოებს შეუძლიათ დამატებითი კონტროლი უზრუნველყონ, ხელისუფლების ტრადიციული სამი შტოს პარალელურად.¹⁷ საყოველთაოდ აღიარებულია, რომ სისხლის სამართლის მართლმსაჯულების სისტემაში საზედამხედველო სისტემის ეფექტურობისათვის აუცილებელია ზედამხედველობისა და კონტროლის სულ მცირე ექვსი დამოუკიდებელი საყრდენის არსებობა: შიდა ზედამხედველობა, აღმასრულებელი კონტროლი (პოლიტიკის კონტროლი, ფინანსური კონტროლი და ჰორიზონტალური ზედამხედველობა სამთავრობო ორგანოების მხრიდან), საპარლამენტო ზედამხედველობა (პარლამენტის წევრები, პარლამენტის საგამომიებო კომისიები), სასამართლო კონტროლი და დამოუკიდებელი ორგანოები, როგორებიცაა ადამიანის უფლებების დაცვის ეროვნული ინსტიტუტები და სამოქალაქო საზოგადოების ზედამხედველობა.¹⁸ ამგვარმა მექანიზმებმა უნდა შეძლონ სამართალდარღვევების ბრალდებების ეფექტური გამოძიება და სათანადო შემთხვევებში გასცენ რეკომენდაცია დისციპლინარული სასჯელის თაობაზე, ან საქმეები გადასცენ სისხლის სამართალწარმოებაში.¹⁹ გარე საზედამხედველო მექანიზმმა აგრეთვე უნდა გააუმჯობესოს საზოგადოების ნდობა პოლიციის სამსახურების მიმართ. შიდა და გარე საზედამხედველო მექანიზმები ზოგადად უნდა ავსებდნენ ერთმანეთს.²⁰
16. ამრიგად, საქართველოს სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ კანონის ცვლილება უნდა განხორციელდეს ადამიანის უფლებების დაცვის კუთხით საერთაშორისო სტანდარტებისა და ეუთოს ვალდებულებების სათანადოდ გათვალისწინების საფუძველზე. ამ თვალსაზრისით, სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის მანდატი და ფუნქციონირება კარგი მმართველობის იმავე სტანდარტებით უნდა ხორციელდებოდეს, როგორც ნებისმიერი სახელმწიფო სექტორის მექანიზმის, რათა მოხდეს იმის უზრუნველყოფა, რომ აღნიშნულმა ინსტიტუტმა დამოუკიდებლად, ანგარიშვალდებულად და ეფექტურად შეძლოს თავისი მანდატის განხორციელება დემოკრატიული სამოქალაქო კონტროლის, კანონის უზენაესობისა და ადამიანის უფლებების დაცვის ფარგლებში.
17. ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვა წარმოადგენს დემოკრატიული კანონშემოქმედების ქვაკუთხედს. ამ კონტექსტში ერთ-ერთი

17 საერთაშორისო IDEA/დემოკრატიისა და არჩევნების მხარდაჭერის საერთაშორისო ინსტიტუტი, დამოუკიდებელი მარეგულირებელი და საზედამხედველო (მეოთხე შტო) ინსტიტუტები, გვ. 10.

18 იხილეთ ეუთოს გზამკვლევი სამართალდამცავი ორგანოების დემოკრატიულ მუშაობაზე 2008, აბზ 84.

19 იხილეთ UNODC-ის რჩევათა კრებული პოლიციის ანგარიშვალდებულების, ზედამხედველობისა და კეთილსინდისიერების შესახებ (2011), გვ. iv

20 იხილეთ ეუთოს გზამკვლევი სამართალდამცავი ორგანოების დემოკრატიულ მუშაობაზე 2008, აბზ, 87

უმნიშვნელოვანესი უფლებაა, ადამიანის უფლება მონაწილეობდეს სახელმწიფო საქმეთა წარმოების პროცესში, როგორც ეს დადგენილია სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტის (ICCPR)²¹ 25-ე მუხლში. ამ მუხლის პირველი აბზაცის მიხედვით, თითოეულ მოქალაქეს უნდა ჰქონდეს უფლება და შესაძლებლობა ყოველგვარი დისკრიმინაციისა და დაუსაბუთებელი შეზღუდვის გარეშე, მონაწილეობდეს სახელმწიფო საქმეთა წარმოებაში, როგორც უშუალოდ, ასევე მათ მიერ არჩეული წარმომადგენლების მეშვეობით.

18. ეუთოს დონეზე, ეუთოს წევრმა ქვეყნებმა განსაკუთრებული მნიშვნელობა მიანიჭეს საზოგადოების კანონშემოქმედებით პროცესებში ჩართულობის მნიშვნელობას, როცა ვალდებულება აიღეს კანონშემოქმედებითი პროცედურები წარმართად ღიად, დემოკრატიულად და საზოგადოების ჩართულობით.²² მათ დამატებითი ვალდებულება აიღეს კანონების ფორმულირება და მიღება მოეხდინათ: „ღია პროცესის შედეგად, რომელშიც ხალხის ნება ასახული იქნებოდა პირდაპირ, ან მათ მიერ არჩეული წარმომადგენლების მეშვეობით“.²³ მრავალი სხვა ვალდებულება ინკლუზიურობასთან მიმართებაში, კერძოდ ქალთა,²⁴ ეროვნული უმცირესობებისა²⁵ და შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირებთან დაკავშირებით,²⁶ დამატებით მნიშვნელობას ანიჭებს საკანონმდებლო პროცესის: „ღიად“ და „საჯაროდ“ წარმართვის ვალდებულებას, რომელიც „ხალხის ნებას უნდა გამოხატავდეს“.

21 სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტი (ICCPR) გაეროს გენერალურმა ასამბლეამ 1966 წლის 16 დეკემბერს მიიღო რეზოლუციით 2200A (XXI).

22 აბზაცი 5.8, ეუთოს ადამიანური განზომილების კონფერენციის კოპენჰაგენის შეხვედრის დოკუმენტი. კოპენჰაგენი, 1990 წლის 29 ივნისი (კოპენჰაგენის დოკუმენტი).

23 აბზაცი 18.1, ეუთოს ადამიანური განზომილების კონფერენციის მოსკოვის შეხვედრის დოკუმენტი. 1991 წლის 3 ოქტომბერი (მოსკოვის დოკუმენტი).

24 იხილეთ მაგალითად მადრიდის მეორე განმეორებითი შეხვედრის დასკვნითი დოკუმენტი. მადრიდი, 1983 წლის 6 სექტემბერი, კითხვები, რომლებიც ევროპაში უსაფრთხოებას ეხება, პრინციპები, რომლებშიც მონაწილე ქვეყნებმა ყურადღება გაამახვილეს იმაზე, თუ რამდენად მნიშვნელოვანია მამაკაცებისა და ქალებისთვის თანასწორი უფლებების უზრუნველყოფა და შეთანხმდნენ გაატარონ ყველა საჭირო ღონისძიება მამაკაცებისა და ქალებისთვის სხვა სფეროებთან ერთად პოლიტიკურ ცხოვრებაში თანასწორად ეფექტური მონაწილეობის ხელშეწყობად. იხილეთ აგრეთვე მოსკოვის დოკუმენტის აბზაცი 40.8, რომელშიც მონაწილე ქვეყნები ვალდებულებას იღებენ წახალისონ და ხელი შეუწყონ ქალებისათვის პოლიტიკური და საზოგადოებრივი ცხოვრების ყველა ასპექტში, მათ შორის გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში მონაწილეობის თანასწორი შესაძლებლობების შექმნას და ეუთოს მინისტრთა საბჭოს დადგენილება ნომერი 7/09-ის 5-ე აბზაცი პოლიტიკურ და საზოგადოებრივ ცხოვრებაში ქალების მონაწილეობის შესახებ. ათენი, 2009 წლის 2 დეკემბერი, რომელშიც მონაწილე ქვეყნებს მოუწოდებდნენ “იქ სადაც ამის საჭიროება იყო, შეემუშავებინათ და დაენერგათ ღია და თანამონაწილეობითი პროცესები, რომლებიც გააუმჯობესებს მამაკაცებისა და ქალთა მონაწილეობას კანონმდებლობის, პროგრამებისა და პოლიტიკის შემუშავების ყველა ატაპზე.

25 იხილეთ კოპენჰაგენის დოკუმენტის აბზაცი 35, სადაც მონაწილე ქვეყნებმა ვალდებულება აიღეს პატივი ეცათ ეროვნული უმცირესობების წარმომადგენელ პიკა უფლებებისთვის ეფექტური მონაწილეობა მიეღო საზოგადოებრივ საქმეთა წარმოებაში და ეროვნული უმცირესობების შესახებ ეუთოს ექსპერტთა შეხვედრის ჟენევის ანგარიშის III პუნქტი, ჟენევა 1991 წლის 19 ივლისი, სადაც დაკონკრეტებულია, რომ როდესაც თავიანთ ქვეყანაში ეროვნული უმცირესობების ვითარებასთან დაკავშირებული საკითხები განიხილება, მათ თავად უნდა ჰქონდეთ ეფექტური შესაძლებლობა ჩაერთონ ამ პროცესებში, თითოეულ სახელმწიფოში არსებული გადაწყვეტილების მიღების პროცედურების შესაბამისად. იხილეთ აგრეთვე ეროვნული უმცირესობების საკითხებში ეუთოს უმაღლესი კომისრის: ლუბლიანას გზამკვლევი მრავალფეროვანი საზოგადოებების ინტეგრაციის შესახებ, 2012 წლის ნოემბერი, კონკრეტულად გვ. 28.

26 იხილეთ აბზაცი 41.1 და 41.2 ეუთოს ადამიანური განზომილების კონფერენციის მოსკოვის შეხვედრის დოკუმენტი, მოსკოვი, 1991 წლის 3 ოქტომბერი (მოსკოვის დოკუმენტი); აგრეთვე იხილეთ შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირების პოლიტიკურ პროცესებში მონაწილეობის ხელშეწყობის სახელმძღვანელო მითითებები, გვ. 2, რომელიც ხელმისაწვდომია შემდეგ ბმულზე: available at: <https://www.osce.org/files/f/documents/b/6/414344.pdf>.

19. გარდა ზემოთ მოყვანილი სტანდარტების, მოვალეობებისა და ნაკისრი ვალდებულებებისა, არაერთი საერთაშორისო დოკუმენტია გამოქვეყნებული საზოგადოების ჩართულობისა და კანონშემოქმედებითი პროცესის სხვა ასპექტების შესახებ სახელმძღვანელო მითითებებისა და სასარგებლო გამოცდილების გაზიარების მიზნით.
20. ევროპის საბჭოს კომისიამ სამართლის მეშვეობით დემოკრატიის დასაცავად (შემდგომში „ვენეციის კომისია“), მის მიერ 2016 წელს გამოცემული კანონის უზენაესობის საკითხებზე საკონტროლო სიის მეშვეობით, ხაზი გაუსვა კანონიერების პრინციპს და აქედან გამომდინარე კანონის უზენაესობის აღიარების საჭიროებას.²⁷ აღნიშნულ საკონტროლო სიაში განმარტებულია, რომ ეს ნიშნავს კანონმდებლობის შესაბამისობის უზრუნველყოფას ქვეყნის კონსტიტუციასთან და აღმასრულებელი ორგანოების ქმედებების შესაბამისობას კონსტიტუციასთან და სხვა კანონებთან.²⁸ კანონშემოქმედებით პროცესთან მიმართებაში, ამ საკონტროლო სიაში აღნიშნულია, რომ ეს პროცესები უნდა იყოს „გამჭვირვალე, ანგარიშვალდებული, ინკლუზიური და დემოკრატიული“.²⁹
21. ადამიანის უფლებათა ევროპულ სასამართლოს თავის სასამართლო პრაქტიკაში დეტალურად არ განუხილავს საკანონმდებლო პროცესები, თუმცა მიუხედავად ამისა მიიჩნია, რომ პლურალიზმი და პოლიტიკური დებატების თავისუფლება დემოკრატიული საზოგადოებების განმსაზღვრელ მახასიათებლებს უნდა შეადგენდნენ.³⁰ უფრო მეტიც, აღნიშნულმა სასამართლომ გარკვეული საქმეების განხილვისას შეაფასა ასევე იმ საკანონმდებლო გადაწყვეტილებების მიღება, რომლებიც საფუძვლად დაედო სახელმწიფოს მიერ გატარებულ საერთო ღონისძიებას, რათა დაედგინა მისი პროპორციულობა, ამასთან ყურადღება გაამახვილა იმაზე, თუ რამდენად მნიშვნელოვანი იყო ხარისხიანად წარმართულიყო საპარლამენტო განხილვა აღნიშნული ღონისძიების

27 ევროპის საბჭოს კომისია სამართლის მეშვეობით დემოკრატიის დასაცავად (შემდგომში „ვენეციის კომისია“): კანონის უზენაესობის საკითხებზე საკონტროლო სია, 2016 წლის 18 მარტი, ნიშნული A.5.

28 ევროპის საბჭოს კომისია სამართლის მეშვეობით დემოკრატიის დასაცავად (შემდგომში „ვენეციის კომისია“): კანონის უზენაესობის საკითხებზე საკონტროლო სია, 2016 წლის 18 მარტი, ნიშნული A.5. ii. და iv.

29 ევროპის საბჭოს კომისია სამართლის მეშვეობით დემოკრატიის დასაცავად (შემდგომში „ვენეციის კომისია“): კანონის უზენაესობის საკითხებზე საკონტროლო სია, 2016 წლის 18 მარტი, ნიშნული A.5. კანონშემოქმედებითი პროცედურები. ქვემოთ მოყვანილია ზემოთხსენებული შესაბამისი კითხვები საკონტროლო სიიდან, რომლებიც გამიზნულია იმის დასადგენად, თუ რამდენადაა კანონშემოქმედებითი პროცედურები გამჭვირვალე, ანგარიშვალდებული, ინკლუზიური და დემოკრატიული:

- i. არსებობს თუ არა მკაფიო საკონსტიტუციო დადგენილებები საკანონმდებლო პროცედურების შესახებ?
- ii. არის თუ არა პარლამენტი უმაღლესი ორგანო, რომელიც იღებს გადაწყვეტილებას კანონის შინაარსის შესახებ?
- iii. ახდენს თუ არა პარლამენტი შემოთავაზებული კანონპროექტის საჯარო განხილვას და სათანადო დასაბუთებას? (e.g. მაგ.: განმარტებითი მოხსენებების მეშვეობით)
- iv. აქვს თუ არა საზოგადოებას კანონპროექტზე წვდომა, იმ ეტაპზე მაინც, როცა ხდება მისი წარდგენა პარლამენტში? აქვს თუ არა საზოგადოებას რეალური შესაძლებლობა თავისი წვლილი შეიტანოს ამ პროცესში?
- v. იმ შემთხვევებში რომლებსა მიესადაგება, ახდენენ თუ არა გავლენის შეფასებას კანონპროექტის მიღებამდე (მაგ.: კანონების გავლენა ადამიანის უფლებებსა და ბიუჯეტზე)?
- vi. მონაწილეობს თუ არა პარლამენტი საერთაშორისო შეთანხმებების შემუშავების, დამტკიცების, მიერთებისა და განხორციელების პროცესში?

30 იხილეთ ადამიანის უფლებების ევროპული სასამართლო/ECtHR, ჰენდისაიდი (Handyside) დიდი ბრიტანეთი წინააღმდეგ, განაცხადი ნომერი 5493/72, 1976 წლის 7 დეკემბრის სასამართლო გადაწყვეტილების აბზაცი 49 და ლინგენები (Lingens) ავსტრიის წინააღმდეგ, განაცხადი ნომერი 9815/82, 1986 წლის 8 ივლისის სასამართლო გადაწყვეტილების აბზაცი 42.

საჭიროების შესახებ.³¹ მსგავსად ამისა, პროპორციულობის ტესტის გამოყენებისას, სასამართლომ ყურადღება მიაქცია ადამიანის უფლებების შესაბამისი საკითხების საპარლამენტო განხილვების მასშტაბსა და ხასიათს.³²

22. ეუთო/ოდირ-მა, გარდა იმ მრავალრიცხოვანი რეკომენდაციებისა, რომლებიც ქვეყნის კანონშემოქმედებითი პროცესების გაუმჯობესებას ეხება, მათ შორის საზოგადოებრივ კონსულტაციებს, რომლებიც შესულია მის ანგარიშებსა და დასკვნებში, ხელი შეუწყო 2015 წელს რეკომენდაციების შემუშავებას იმასთან დაკავშირებით, თუ როგორ უნდა მოხდეს საზოგადოების ჩაბმა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში.³³ აღნიშნული რეკომენდაციები მოიცავს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების ჩაბმის მთავარ პრინციპებს, აგრეთვე ეხება სახელმწიფოს მხრიდან საჭირო მხარდაჭერის მექანიზმებს, პოლიტიკური და სამართლებრივი ჩარჩოს კუთხით და თანამონაწილეობის სხვადასხვა საშუალებებს.

23. გარდა ამისა, ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციამ (OECD) მნიშვნელოვანი როლი ითამაშა იმ უმთავრესი ინსტრუმენტების გამოყენების წახალისებაში, რომლებიც აუმჯობესებს კანონშემოქმედებით პროცესსა და მის ხარისხს, მათ შორის საზოგადოებრივი კონსულტაციების, ღია და ინკლუზიური კანონშემოქმედების მიმართულებით.³⁴

24. შეცვლილ კანონებთან მიმართებაში რელევანტურია შიდა-სახელმწიფო დამოუკიდებელი ინსტიტუტების ფუნქციონირების საერთაშორისო ნორმები. ნორმები, რომლებიც დადგინდა 1993 წელს ადამიანის უფლებების ეროვნული ინსტიტუტებისთვის გაეროს პარიზის პრინციპებით.³⁵ ასევე განსაკუთრებით რელევანტურია ვენეციის კომისიის მიერ ომბუცმენებისთვის დადგენილი ვენეციის პრინციპები.³⁶ იმდენად, რამდენადაც მათში მოცემულია სახელმძღვანელო პრინციპები ისეთ თემებზე, როგორებიცაა: შერჩევა და

31 იხილეთ ECtHR, ცხოველთა დამცველების საერთაშორისო ორგანიზაცია დიდი ბრიტანეთის წინააღმდეგ, განაცხადი ნომერი 48876/08, 2013 წლის 22 აპრილის სასამართლოს გადაწყვეტილების აზრები 108.

32 იხილეთ ECtHR, ჰერსტი (Hirst) (ნომერი 2) დიდი ბრიტანეთის წინააღმდეგ, განაცხადი ნომერი 74025/01, 2005 წლის 6 ოქტომბრის სასამართლოს გადაწყვეტილების აზრები 79.

33 რეკომენდაციები იმის თაობაზე, თუ როგორ უნდა ამაღლდეს საზოგადოების ჩართულობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, რომლებიც სამოქალაქო ექსპერტებმა 2015 წლის 15-16 აპრილს ეუთო/ოდირის მიერ ორგანიზებულ სამოქალაქო საზოგადოების ფორუმზე შეიმუშავეს. აღნიშნული რეკომენდაციების საბოლოო და შეჯამებული ვერსიის შემუშავება დასრულდა 2015 წლის 22 სექტემბერს ეუთო/ოდირის მიერ ორგანიზებულ ადამიანური განზომილების განხორციელების ყოველწლიურ შეხვედრაზე.

34 ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია (OECD): მოქალაქეები, როგორც პარნიორები - საინფორმაციო გზამკვლევი, კონსულტაცია და საზოგადოების მონაწილეობა (2001). აღნიშნული სახელმძღვანელო ჩაფიქრებული იყო, როგორც პრაქტიკური სახელმძღვანელო სამთავრობო უწყებების წარმომადგენლებისთვის, რომლის მიზანაც იყო ეგრედწოდებული პრაქტიკული „გზამკვლევი შეთავაზებინა მათთვის იმის შესახებ, თუ როგორ ჩაეყარათ საფუძველი მოქალაქეების ინფორმირებულობისათვის, კონსულტაციისა და მათ საკანონმდებლო პროცესში ჩასართავად. 2011 წლის დეკლარაცია ღია მმართველობის პარტნიორობის შესახებ, მთავრობის წარმომადგენლებისა და სამოქალაქო საზოგადოების პლატფორმა, რომელიც მიზნად ისახავდა მმართველობის გამჭვირვალობისა და ინკლუზიურობის გაუმჯობესებას, აგრეთვე თავის ერთ-ერთ მთავარ ამოცანად ნახსენები აქვს მოქალაქეთა მონაწილეობის მხარდაჭერა. იხილეთ აგრეთვე, უფრო ზოგად საკითხზე, საბჭოს რეკომენდაცია მარეგულირებელი პოლიტიკისა და მმართველობის შესახებ, 2012 წ. დანართი 4.1.

35 გაეროს გენერალური ასამბლეის რეზოლუციით ნომერი 48/134 მიღებული პარიზის პრინციპები 1993 წლის 20 დეკემბერი.

36 ვენეციის კომისია, ომბუცმენის ინსტიტუტის დაცვისა და ხელშეწყობის პრინციპები („ვენეციის პრინციპები“) 2019 წლის 3 მაისი

დანიშვნა, თანამდებობაზე ყოფნის ვადის დაცვა, ფუნქციური იმუნიტეტი და საკმარისი და ავტონომიური დაფინანსება.³⁷

25. ისეთი მექანიზმების შექმნა, როგორც სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურია, ყველაფერთან ერთად გამყარებულია და თან ახლავს სიცოცხლის უფლებისა და წამების აკრძალვის პირდაპირი ვალდებულებები. ამრიგად, სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ კანონში შეტანილ აღნიშნულ ცვლილებები გავლენას იქონიებს ეფექტური გამოძიებების წარმართვის მოვალეობაზე იმ ბრალდებებთან დაკავშირებით, რომლებიც ადამიანის უფლებების სერიოზულ დარღვევებს ეხება, რომლებიც სავარაუდოდ სამართალდამცავი ორგანოების თანამშრომლების მიერაა ჩადენილი. განსაკუთრებით სიცოცხლის უფლების ხელყოფა და წამებისა და სასტიკად მოპყრობის აკრძალვის დარღვევა³⁸, რომლებიც ქვემოთაა მოცემული.
26. წამებისა და სასტიკად მოპყრობის აკრძალვა ადამიანის უფლებათა საერთაშორისო სამართლის ძირითადი ნაწილია და მოიცავს სახელმწიფოების ვალდებულებას გამოიძიონ ყველა სავარაუდო ბრალდება. სამართალდამცავი ორგანოების თანამშრომლების მიერ ადამიანის უფლებათა დარღვევის ყველა ბრალდების სწრაფი და ეფექტური გამოძიება დემოკრატიული სახელმწიფოს უმთავრესი ელემენტია³⁹ და უმნიშვნელოვანესია ადამიანის უფლებების დასაცავად და დაუსჯელობასთან საბრძოლველად.⁴⁰ ამგვარი გამოძიებების დამოუკიდებლობა უმთავრესია მათი ეფექტურობის უზრუნველსაყოფად და საზოგადოების მხრიდან მათი შედეგების სანდოობისათვის.
27. საერთაშორისო დონეზე ადამიანის უფლებების დარღვევის გამოძიების ვალდებულება მოცემულია საერთაშორისო საკითხების მარეგულირებელ მთელ რიგ დოკუმენტებში, მათ შორის სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების საერთაშორისო პაქტში (“ICCPR”), რომლის თანახმადაც სახელმწიფოებმა უნდა გამოიძიონ სახელმწიფო უწყებების წარმომადგენლების მიერ ჩადენილი სიცოცხლის მოსპობის ყველა შემთხვევა (მუხლი 6, სიცოცხლის უფლება).⁴¹ გაეროს კონვენცია წამების წინააღმდეგ (“CAT”) (მუხლები 12, 13 და 14) მოითხოვს ნებისმიერ ტერიტორიაზე, სახელმწიფოს იურისდიქციის

37 იხილეთ აგრეთვე გაეროს 2016 წლის განახლებული სახელმძღვანელო უკანონოდ, თვითნებურად, და სუმარულად სიკვდილით დასჯის შემთხვევების ეფექტური პრევენციისა და გამოძიების შესახებ (რომელიც ასევე მინესოტას ოქმის სახელითაა ცნობილი) და რომელშიც ასახულია ‘საგამოძიებო მექანიზმები’ და მის 83-ე შენიშვნაში ნათქვამია, რომ „მსგავსი მექანიზმების შემუშავებისას ქვეყნებმა უნდა გაითვალისწინონ საგამოძიებო კომისიებთან დაკავშირებული პრინციპები, რომლებიც, ასახულია დაუსჯელობასთან ბრძოლის პრინციპებში, OHCHR-ის საგამოძიებო კომისიებისა და ფაქტების დადგენის მისიების სახელმძღვანელოსა და პრაქტიკაში და სირაკუზას პრინციპებში საერთაშორისო, რეგიონალურ და ნაციონალურ ფაქტების დამდგენი ორგანოს შესახებ.” <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/MinnesotaProtocol.pdf>, დამატებით იხილეთ აგრეთვე საგამოძიებო ორგანოების დამოუკიდებლობის მნიშვნელობის შესახებ ფაქტების კრებული რედ. 1 სისხლის სამართლის სფეროს საერთაშორისო რეფორმისა და წამების პრევენციის ასოციაციის „ინციდენტების მართვა და დამოუკიდებელი გამოძიება“, გვ.8 ხელმისაწვდომია შემდეგ ბმულზე: https://cdn.penalreform.org/wp-content/uploads/2018/06/PR1_DMT_Incidents_Factsheet_WEB.pdf.

38 ტერმინები „წამება“, ან „წამება, ან სასტიკი მოპყრობა“, როგორც ისინი გამოყენებულია წინამდებარე დასკვნაში, შესაძლოა აგრეთვე გულისხმობდეს წამებისა და სასტიკი, არაადამიანური, ან ღირსების შემლახველ მოპყრობას, როგორც ხდება მათი განმარტება შესაბამისი საერთაშორისო ინსტრუმენტებისა და იურისდიქციების მიერ.

39 UNODC-ის სახელმძღვანელო პოლიციის ანგარიშვალდებულების, ზედამხედველობისა და კეთილსინდისიერების შესახებ

40 წამებისა და არაადამიანური, ან ღირსების შემლახველი მოპყრობის, თუ დასჯის პრევენციის ევროპული კომიტეტი (CPT) დაუსჯელობასთან ბრძოლა, აზნაცი 32.

41 ადამიანის უფლებების კომიტეტის ზოგადი კომენტარი ნომერი 36 (2018). სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების საერთაშორისო პაქტში სიცოცხლის უფლების შესახებ, მუხლი 6, აზნაცი 27

ფარგლებში წამებისა და სხვა სახის სასტიკი მოპყრობის ბრალდებების შესახებ დაუყოვნებელი და მიუკერძოებელი გამოძიების დაწყებას.⁴² ადამიანის უფლებების ევროპულმა სასამართლომ ანალოგიური გადაწყვეტილება მიიღო იმის თაობაზე, რომ ადამიანის უფლებების ევროპული კონვენციის (“ECHR”) 2-ე მუხლში მოცემულია პოლიციის მიერ სიცოცხლის მოსპობის სათანადო გამოძიების უფლება, ECHR-ის 3-ე მუხლში კი (წამების აკრძალვა), რომელშიც შედის სახელმწიფოს ვალდებულება გამოიძიოს სახელმწიფო უწყებების წარმომადგენლების მიერ ჩადენილი წამების⁴³, სხეულის მძიმე დაზიანებისა და არასათანადოდ მოპყრობის სერიოზული ბრალდებები.⁴⁴

28. ეუთოს წევრმა სახელმწიფოებმა ვალდებულება აიღეს „აკრძალონ წამება და სხვა სახის სასტიკი, არაადამიანური და ღირსების შემლახველი მოპყრობა, ან დასჯა, და განახორციელონ ეფექტური საკანონმდებლო, ადმინისტრაციული, სამართლებრივი და სხვა სახის ზომები მსგავსი ქმედებების აღსაკვეთად და დასასჯელად.” (1990 წ. კოპენჰაგენის დოკუმენტი), „გამოიძიონ წამების ყველა სავარაუდო ფაქტი და გაასამართლონ დამნაშავეები.” (1994 წ. ბუდაპეშტის დოკუმენტი), ისევე როგორც „უზრუნველყონ ის, რომ სამართალდამცავთა ქმედებები სამართლებრივ კონტროლს დაექვემდებარება და სამართალდამცავი ორგანოების თანამშრომლები პასუხს აგებენ თავიანთ ქმედებებზე.” (1991 წ. მოსკოვის დოკუმენტი). აღნიშნული ვალდებულებები განმეორებით შეიტანეს 2020 წლის ეუთოს მინისტრთა საბჭოს დადგენილებაში წამებისა და არასათანადოდ მოპყრობის პრევენციისა და აღმოფხვრის შესახებ, რომელშიც მოუწოდეს წევრ სახელმწიფოებს: „უზრუნველყონ: ნებისმიერი ბრალდება წამების, ან სხვა სახის სასტიკი, არაადამიანური და ღირსების შემლახველი მოპყრობის, ან დასჯის შესახებ, ისევე როგორც ყველა ის შემთხვევა, როცა საკმარისი საფუძველი ექნებათ იფიქრონ, რომ მოხდა ამგვარი ქმედებების ჩადენა, უნდა იქნას გამოძიებული დაუყოვნებლივ, ეფექტურად, დეტალურად და მიუკერძოებლად კომპეტენტური და დამოუკიდებელი სახელმწიფო ორგანოების მიერ, ამასთან უნდა უზრუნველყონ მომჩივანი და მოწმეების დაცულობა არასათანადო მოპყრობისგან და დაშინებისგან, მათ მიერ საჩივრის აღძვრის, ან ჩვენების მიცემის საპასუხოდ”⁴⁵

29. ის, თუ რა ფორმით უნდა წარიმართოს გამოძიება, აგრეთვე მოცემულია საერთაშორისო სტანდარტებში. ICCPR-ის მიხედვით სიცოცხლის უფლების შელახვის შესახებ ბრალდებების გამოძიება „ყოვეთლვის უნდა წარიმართოს დამოუკიდებლად, მიუკერძოებლად, დაუყოვნებლივ, დეტალურად, ეფექტურად, სანდოდ და გამჭვირვალედ.”⁴⁶ ადამიანის უფლებების ევროპულმა სასამართლომ დაადგინა, რომ არსებობს წამების ბრალდებების გამოძიების

42 იხილეთ აგრეთვე: 2000 წლის 4 დეკემბრის გენერალური ასამბლეის რეზოლუცია 55/89, წამებისა და სხვა სახის სასტიკი, არაადამიანური, ან ღირსების შემლახველი მოპყრობისა, თუ დასჯის ბრალდებების ეფექტური გამოძიებისა და დოკუმენტირების პრინციპები

43 ადამიანის უფლებების ევროპული სასამართლო, ესკოი (Aksoy) თურქეთის წინააღმდეგ ნომერი 21987/93, 1996, აბზაცი 98.

44 ადამიანის უფლებების ევროპული სასამართლო, მაქკანი (McCann) დიდი ბრიტანეთის წინააღმდეგ და სხვები ნომერი 18984, 1995.

45 ეუთოს მინისტრთა საბჭოს დადგენილება ნომერი 7/20 წამებისა და სხვა სახის სასტიკი, არაადამიანური, ან ღირსების შემლახველი მოპყრობისა, თუ დასჯის პრევენციისა და აღმოფხვრის შესახებ, აბზაცი 14

46 ადამიანის უფლებების კომიტეტის ზოგადი კომენტარი ნომერი 36 (2018), სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების საერთაშორისო პაქტი სიცოცხლის უფლების შესახებ, მუხლი 6, აბზაცი 28.

ვალდებულება, რასთან დაკავშირებითაც სახელმწიფოებს მოეთხოვებათ უზრუნველყონ ქმედითი, ეფექტური, სწრაფი და მიუკერძოებელი გამოძიების ჩატარება,⁴⁷ რომელიც საკმარისად დეტალურად⁴⁸ და დაუყოვნებლივ წარიმართება.⁴⁹ სასამართლომ დაადგინა: „იმისთვის, რომ გამოძიება ეფექტურად ჩატარდეს, ის ინსტიტუტები და პირები, რომლებიც ასუხისმგებელნი არიან მის წარმართვაზე, უნდა იყვნენ იმ პირთაგან დამოუკიდებლები, რომლებიც გამოძიების სუბიექტებს წარმოადგენენ, რაც არა მხოლოდ იერარქიულ და ინსტიტუციური კავშირს გამორიცხავს, არამედ რეალურ დამოუკიდებლობას გულისხმობს.“⁵⁰ ევროპის საბჭოს ადამიანის უფლებათა კომისარმა რეკომენდაცია გასცა იმის შესახებ, რომ შესაბამისი სისტემა უნდა იყოს დამოუკიდებელი, სათანადო, სწრაფი, საზოგადოების კონტროლს დაქვემდებარებული (ღია და გამჭვირვალე) და მან აგრეთვე უნდა უზრუნველყოს ამ პროცესში დაზარალებულის/მომჩივანის ჩართულობა.⁵¹ ანალოგიურად გაეროს პრინციპები წამებისა და სხვა სახის სასტიკი, არაადამიანური, ან ღირსების შემლახველი მოპყრობის, ან დასჯის ეფექტური გამოძიებისა და დოკუმენტირების შესახებ, მოითხოვს წამების, ან არასათანადო მოპყრობის ბრალდებების გამოძიების სწრაფად და ეფექტურად ჩატარებას.⁵²

30. სამართალდამცავი ორგანოების თანამდებობის პირების მიერ ადამიანის უფლებათა სერიოზული დარღვევების ბრალდებების გამოძიება უნდა წარიმართოს სპეციალიზირებული ორგანოს მიერ, რომელიც ქვეყნის ანგარიშვალდებულების საერთო სტრუქტურების მნიშვნელოვან ნაწილს წარმოადგენს, მათ შორის, დაუსჯელობასთან ბრძოლის ქვეყნის შიგნით არსებულ უფრო ფართო მექანიზმებთან მიმართებაში, როგორებიცაა: ომბუცმენი და ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული ინსტიტუტები, ნაციონალური პრევენციული მექანიზმები, ადამიანის უფლებების დაცვაზე მომუშავე არასამთავრობო ორგანიზაციები, დაზარალებულთა ჯგუფები და სამოქალაქო საზოგადოების სხვა სუბიექტები.
31. მონაცემთა დაცვასთან დაკავშირებით, აღნიშნულია რომ ICCPR-ის 17-ე მუხლი აგრეთვე იცავს პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის უფლების „უკანონო ან თვითნებური ხელყოფისგან“. ECHR-ის 8-ე მუხლის 2-ე აბზაცში ანალოგიურადაა გადმოცემული, რომ პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის უფლების დარღვევა დაშვებულია მხოლოდ იმ შემთხვევებში, როცა იგი კანონის საფუძველზე ხორციელდება, ლეგიტიმურ მიზანს ისახავს და საჭიროა დემოკრატიულ საზოგადოებაში ამ მიზნის განსახორციელებლად. მონაცემთა

47 ადამიანის უფლებების ევროპული სასამართლო, ელ-მასრი ყოფილი იუგოსლავიის მაკედონიის რესპუბლიკის წინააღმდეგ [GC], ნომერი 39630/09 § 182, ECHR 2012

48 ადამიანის უფლებების ევროპული სასამართლო, მოკანუ/(Mocanu) და სხვები რუმინეთის წინააღმდეგ [GC], ნომერი 10865/09 და 2 სხვა, § 325, ECHR 2014 (ამონარიდები)

49 ადამიანის უფლებების ევროპული სასამართლო, ბოუიდი/(Bouyid) ბელგიის წინააღმდეგ [GC], ნომერი. 23380/09, § 120, ECHR 2015

50 ადამიანის უფლებების ევროპული სასამართლო, ბოუიდი/(Bouyid) ბელგიის წინააღმდეგ [GC], ნომერი. 23380/09, § 120, ECHR 2015.

51 ევროპის საბჭოს ადამიანის უფლებათა კომისიის დასკვნა პოლიციის წინააღმდეგ არსებული ბრალდებების დამოუკიდებელი და ეფექტური გამოძიების შესახებ CommDH (2009)4, 12 March 2009.

52 2000 წლის 4 დეკემბრის გენერალური ასამბლეის რეზოლუცია 55/89. წამებისა და სხვა სახის სასტიკი, არაადამიანური, ან ღირსების შემლახველი მოპყრობისა, თუ დასჯის ბრალდებების ეფექტური გამოძიებისა და დოკუმენტირების პრინციპები, აბზაცი 2.

დაცვის სფეროს საზედამხედველო ორგანოები სხვა დამოუკიდებელი ინსტიტუტების მსგავსად, უნდა ხელმძღვანელობდნენ დამოუკიდებლობის პრინციპით, რაც ძლიერდება „აღნიშნული საზედამხედველო ორგანოს წევრების კანდიდატების წარდგენის გამჭვირვალე და ობიექტური პროცედურებით,...მთავრობის მხრიდან არანაირი ჩარევა არ უნდა ხორციელდებოდეს საზედამხედველო ინსტიტუტის საქმიანობასა და გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში,... მას უნდა გააჩნდეს ქმედითი უფლებამოსილება... სათანადო რესურსები და საბიუჯეტო დამოუკიდებლობა.”⁵³ აქ აგრეთვე რელევანტურია მონაცემთა დაცვის შესახებ ევროკავშირის რეგულაციები⁵⁴, ზოგადი მონაცემების დაცვის შესახებ 2016 წლის რეგულაციის 52-ე მუხლი მოითხოვს, რომ მონაცემთა დაცვის ორგანოებმა „სრულიად დამოუკიდებლად უნდა იფუნქციონირონ“ და მათი წევრები „თავისუფალი უნდა იყვნენ ყოველგვარი გარე გავლენებისგან, იქნება ეს პირდაპირი, თუ ირიბი და არავის არ უნდა მიმართონ მითითებების მისაღებად და არც არავისგან უნდა მიიღონ მითითებები.“

3. ძირითადი პრობლემატური საკითხები

32. აღნიშნულ შესწორებულ კანონებთან დაკავშირებით სამი ძირითადი პრობლემა წამოიჭრება. პირველი უკავშირდება იმ დაჩქარებულ მეთოდს, რომლითაც მოხდა მათი განხილვა და მიღება, რადგან პროცესს აკლდა ღიაობა, გამჭვირვალობა და აქედან გამომდინარე ვერ უზრუნველყო დეტალური და ინკლუზიური საკანონმდებლო პროცესი.⁷ რის შედეგადაც აღნიშნული ცვლილებები შესაძლოა აღქმულ იქნას, როგორც პოლიტიკურად მიკერძოებული და ამ ინსტიტუტის დამოუკიდებელი და ეფექტური ფუნქციონირებისთვის ზიანის მისაყენებლად გამიზნული. მეორე, სახელმწიფო ინსპექტორის თანამდებობის ნაადრევი გაუქმება წარმოადგენს სათანადო პროცედურების მოთხოვნების გვერდის ავლას, რამაც შესაძლოა არასასურველი პრეცედენტი შექმნას საქართველოში სხვა დამოუკიდებელი ორგანოების ხელმძღვანელების თანამდებობაზე ყოფნის ვადის დაცულობასთან დაკავშირებით. მესამე, იმ მეთოდს, როგორც მოხდა კანონებში აღნიშნული ცვლილებების შეტანა, უფრო ფართომასშტაბიანი შედეგები აქვს საქართველოში კანონის უზენაესობისა და ადამიანის უფლებების დაცვის კუთხით, რადგან ის ძირს უთხრის ქვეყანაში დამოუკიდებელი ინსტიტუტების ცნებას. სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის გაუქმება პოტენციურად საზიანოა საქართველოში ადამიანის უფლებათა დაცვის, კერძოდ სიცოცხლის უფლების, წამებისგან დაცვისა და პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის დაცვის კუთხით.

⁵³ <https://oxford.universitypressscholarship.com/view/10.1093/oso/9780190685515.001.0001/oso-9780190685515-chapter-20>, p. 390.

⁵⁴ მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს რესპუბლიკა ევროკავშირის წევრი არაა, შესაძლოა მითითებული დოკუმენტები მნიშვნელოვან და სასარგებლო წყაროდ გამოდგეს.

4. საკანონმდებლო პროცესი

33. საქართველოს პარლამენტში ცვლილებების მიღება მოხდა კანონპროექტის დაჩქარებული წესით განხილვის პროცედურის გამოყენებით.⁵⁵ აღნიშნული პროცედურის მიხედვით კანონპროექტის განხილვა და მიღება შესაძლებელია ერთკვირიანი პლენარული სხდომების შედეგად, მაშინ როცა ჩვეულებრივი პროცედურის მიხედვით, იგივე პროცესს შესაძლოა რამდენიმე თვე თუ არა, რამდენიმე კვირა მაინც დასჭირდეს. როგორც ზემოთ, 13-ე აბზაცშია აღნიშნული, საკანონმდებლო პროცესის საპარლამენტო ეტაპები, მათ შორის საკომიტეტო მოსმენები, 4 დღეში დასრულდა, 2021 წლის 27 დეკემბრისა და 30 დეკემბრის შუალედში.–სამ დღეში, თუ გამოვაკლებთ 27 დეკემბერს, როცა პარლამენტის ბიურომ მიიღო გადაწყვეტილება კანონში შესატანი ცვლილებების დაჩქარებული წესით განხილვის თაობაზე.
34. გაუგებარია არგუმენტაცია აღნიშნული ცვლილებების მიღების შესახებ. შესწორებულ კანონებზე თანდართულ განმარტებით ბარათში⁵⁶ ნახსენებია არასამთავრობო ორგანიზაციების 2018 წლის ერთობლივი განცხადება, რომელშიც გამოთქმული იყო შემოთავაზება შესაძლო ინტერესთა კონფლიქტის შესახებ, იმასთან დაკავშირებით, რომ ერთ ინსტიტუციას უნდა წარემართა როგორც სამართალდამცავთა წინააღმდეგ არსებული სავარაუდო ბრალდებების, ასევე პერსონალური მონაცემების დაცვის საქმეების გამოძიებები.⁵⁷ თუმცა, აღნიშნული ოფიციალური განცხადება გაკეთდა ამ სამსახურის ფუნქციონირების დაწყებამდე. 2021 წლის 26 დეკემბერს ამ განცხადებების ავტორებმა კიდევ ერთი ოფიციალური განცხადება გააკეთეს იმის თაობაზე, რომ „ამ ინსტიტუტის საქმიანობაზე დაკვირვებამ ნათლად დაადასტურა, რომ პრაქტიკაში არანაირი ნაკლოვანება/ხარვეზი არ გამოვლენილა პერსონალურ მონაცემთა დაცვისა და საგამოძიებო ფუნქციების შეთავსებასთან მიმართებაში.“⁵⁸
35. აგრეთვე მნიშვნელოვანია ის, რომ სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახური 2018 წელს დაარსდა და მან მხოლოდ 2 წელზე ოდნავ მეტ ხანს იფუნქციონირა იმ ექვსი წლიდან, რაც პირველი სახელმწიფო ინსპექტორის მანდატს შეადგენდა. აღნიშნული ბადებს ექვსს იმის თაობაზე, შესაძლოა თუ არა ჩაითვალოს, რომ ეს საკანონმდებლო ცვლილებები გატარდა სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის ეფექტურობის დეტალური შეფასებისა და ყველა შესაძლო პოლიტიკური მოგვარების დანახარჯებისა და სარგებლიანობის შედარებითი გაანალიზების საფუძველზე. უფრო მეტიც, ისეთ ახლად დაარსებულ ორგანოს, როგორიცაა სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახური, დრო სჭირდება სრულად ფუნქციონირებისათვის და ნაკლებად სავარაუდოა, რომ მისი საქმიანობის რეალური და აღქმადი გავლენის შეფასება შესაძლებელი ყოფილიყო ისეთი

55 საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი (2019), მუხლი 117.

56 ობოლით: <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/290470?>

57 <https://transparency.ge/en/post/coalitions-opinion-initiative-create-state-inspectors-office>

58 <https://socialjustice.org.ge/en/products/arasamtavrobo-organizatsiebis-gantskhadeba-sakhelmtsifo-inspektoris-samsakhuris-shesadzlo-gaukmebastian-dakavshirebit>

მოკლე დროის გასვლის შემდეგ, როგორც ეს მოხდა წარმოდგენილ შემთხვევასთან დაკავშირებით.

36. კანონის განმარტებით ბარათში ნახსენები არაა არანაირი კვლევა, რომელიც ჩატარდა, ან მითითება ამ სამსახურის გაუმართავი მუშაობის, ან რეალური, ან დადასტურებული ინტერესთა კონფლიქტის შესახებ. მასში ნათქვამია, რომ ამ საკანონმდებლო პაკეტის მიზანს სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურისთვის უფრო ეფექტური ინსტიტუციური მექანიზმის შექმნა წარმოადგენს. ამ განმარტებითი ბარათის საფუძველზე შესაძლოა მივიჩნიოთ, რომ ადამიანის უფლებებზე გავლენის შესახებ არანაირი შეფასება არ განხორციელებულა, ხოლო რაც შეეხება სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ შეცვლილი კანონის საერთაშორისო სამართლებრივ სტანდარტებთან კავშირს, განმარტებითი ბარათი უბრალოდ ამტკიცებს რომ: ‘კანონპროექტი წინააღმდეგობაში არ მოდის იმ ვალდებულებებთან, რომლებიც საქართველოს აკისრია საერთაშორისო ორგანიზაციებში წევრობასთან დაკავშირებით.’⁵⁹ რაც არასაკმარის შესაძლებლობას ტოვებს ადამიანის უფლებების დაცვაზე გავლენის შესაფასებლად, ასევე ბადებს კითხვას, ჰქონდა თუ არა პარლამენტს შესაძლებლობა გაცნობოდა შესწორებული კანონების პოტენციურ შედეგებს.
37. საბოლოო ჯამში, ანგარიშვალდებულების კულტურის შესაქმნელად, უნდა მოხდეს ადამიანის უფლებების ინტეგრირება პოლიტიკისა და კანონშემოქმედებითი ციკლის ყველა ეტაპზე, დაწყებული პირველადი დაგეგმვიდან, დამთავრებული ბიუჯეტის შედგენით, განხორციელებით, მონიტორინგითა და შეფასებით.⁶⁰ ადამიანის უფლებებისა და ფუნდამენტური თავისუფლებების განხორციელებაზე შეცვლილი კანონების პოტენციური გავლენის გათალისწინებით, უმნიშვნელოვანესია რეგულირების გავლენის სიღრმისეული შეფასება, რომელშიც ასახული იქნება ადამიანის უფლებებთან შესაბამისობა და რომელიც აგრეთვე უნდა შეიცავდეს პრობლემის სათანადო ანალიზს, ამასთან გამოყენებული უნდა იყოს მტკიცებულებაზე დაფუძნებული ტექნიკა ყველაზე ქმედითი და ეფექტური რეგულირების მიდგომის განსასაზღვრად.⁶¹
38. წუხილს, რომელიც თან ახლდა აღნიშნულ კანონშემოქმედებით პროცესს ამწვავებს კანონის მისაღებად დაჩქარებული წესის გამოყენება. სერიოზული არგუმენტაციაა საჭირო კანონების მისაღებად ამგვარი პროცესის გამოყენების გასამართლებლად. ამ შემთხვევაში, კანონის განმარტებით ბარათში საკმარისი დასაბუთება არაა წარმოდგენილი. მასში ნათქვამია, რომ: „პარლამენტი მომდევნო მორიგ სესიაზე მუშაობას 2022 წლის 1 თებერვლიდან შეუდგება. თუმცა, საკანონმდებლო ცვლილებების პაკეტით გათვალისწინებული საკითხის დროულად მოწესრიგების საჭიროებიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილია, რომ წარმოდგენილი საკანონმდებლო ცვლილებების მიღება

59 იხილეთ: <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/290470?>.

60 იხილეთ: https://www.ohchr.org/Documents/Publications/WhoWillBeAccountable_summary_en.pdf, p. 11.

61 იხილეთ მაგ.: [ოდირის წინასწარი შეფასება უზბეკეთის რესპუბლიკაში საკანონმდებლო პროცესის შესახებ](#). (2019 წლის 11 დეკემბერი), რეკომენდაციები L და M; და ვენეციის კომისიის საკონტროლო სია კანონის უზენაესობის საკითხებზე CDL-AD(2016)007, ნაწილი II.A.5.

არ გადაიდოს..⁶² არანაირად არაა დასაბუთებული ის, თუ რატომ არ უნდა მომხდარიყო აღნიშნული საკანონმდებლო ცვლილებების მიღება ხანგრძლივი, ინკლუზიური და ღია საკანონმდებლო პროცესის მეშვეობით, რომლის განმავლობაშიც შესაძლებელი იქნებოდა ზოგიერთი, თუ ყველა არა, იმ ხარვეზის შესაძლო მოგვარება, რომელთა გამოვლენაც შესაძლოა მომხდარიყო აღნიშნულ პროცესში.

39. დამოუკიდებელი ინსტიტუტების, ან მათი საზედამხედველო მექანიზმების რეორგანიზაცია ისეთი რამაა, რომლის განხორციელებაც დროდადრო შესაძლოა დასჭირდეს ქვეყნებს და წარმოადგენს საკანონმდებლო განხილვის ლეგიტიმურ თემას, თუმცა უდიდესი სიფრთხილეა საჭირო, კანონის უზენაესობასთან მიმართებაში აღნიშნული დამოუკიდებელი ინსტიტუტების ფუნდამენტური მნიშვნელობის გათვალისწინებით, რათა უზრუნველყოფილი იყოს ნებისმიერი ამგვარი რეორგანიზაციის შესაბამისობა საყოველთაოდ აღიარებულ საერთაშორისო სტანდარტებთან. პრაქტიკურლად, დაჩქარებული წესით მიღებულ კანონებში შესაძლოა იყოს შეცდომები და გამორჩენები. უფრო მეტიც, სათანადო არგუმენტაციის გარეშე დაჩქარებული წესით განხორციელებული კანონშემოქმედებითი პროცესის შედეგად შესაძლოა მივიღოთ კანონები, რომლებიც დაექვემდებარება ისეთ პროცესს, რომელიც დაუცველია თვითნებობის, პოლიტიკური თუ სხვა მოტივებისგან.
40. აღნიშნული შეცვლილი კანონების შემთხვევაში, როგორც ჩანს პარლამენტმა საკანონმდებლო პროცესი საკმარისი საფუძვლის არსებობის გარეშე დააჩქარა, ამასთან არანაირი კავშირი არ არსებობდა რომელიმე იმ რეფორმასთან, რომლის განხორციელებაც რეალურად საჭირო იყო სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურისთვის. მეთოდი, რომლითაც მოხდა აღნიშნული საკანონმდებლო ცვლილებების მიღება, შემოთავაზებული რეფორმის გადამოწმებადი დასაბუთების გარეშე, წარმოშობს კითხვებს მთლიანად კანონშემოქმედებითი პროცესის ლეგიტიმურობის შესახებ. გარდა ამისა, ასეთი მნიშვნელოვანი კანონის მიღება დროის მოკლე მონაკვეთში, კონსტრუქციული განხილვების გარეშე, წინააღმდეგობაში მოდის მართებული კანონშემოქმედების შესახებ არსებულ საერთაშორისო სტანდარტებთან.
41. აღნიშნული საკანონმდებლო ცვლილებებთან დაკავშირებული პროცესი სერიოზულ შეშფოთებას იწვევს საქართველოს სახელისუფლებო ორგანოების მიერ განხორციელებულ კონსულტაციებთან მიმართებაში. პარლამენტის მიერ ამ საკანონმდებლო ცვლილებების წარმოდგენისა და მიღების პროცესში არ არსებობს ინფორმაცია იმის თაობაზე, რომ სახელმწიფო ინსპექტორი მიიწვიეს შემოთავაზებული საკანონმდებლო ცვლილებების შესახებ თავისი მოსაზრების გამოსახატად. გავრცელდა ინფორმაცია იმის შესახებ, რომ სახელმწიფო ინსპექტორმა აღნიშნული საკანონმდებლო ცვლილებების შესახებ მედიიდან შეიტყო.⁶³

62 იხილეთ განმარტებითი ბარათი: <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/290470?>, p. 5.

63 <https://ge.usembassy.gov/u-s-embassy-statement-on-the-ruling-partys-rushed-end-of-year-legislation/>

42. როგორც კანონის განმარტებითი ბარათიდან ჩანს, არანაირი კონსულტაციები არ გამართულა საკანონმდებლო ცვლილებების თაობაზე, არც წინასწარ და არც მათი მიღების პროცესში. აქვე მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ თავის გამოხმაურებაში წამებისა და არაადამიანური, ან ღირსების შემლახველი მოპყრობისა, თუ დასჯის პრევენციის ევროპული კომიტეტის (შემდგომში “CPT”) ბოლო ანგარიშზე, სახელმწიფო ინსპექტორმა მიუთითა იმ პროცესზე, რომლითაც საჭიროების შემთხვევაში ცვლილებები უნდა შევიდეს კანონში სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ: *“როგორც CPT-ის ანგარიშში მართებულადაა აღნიშნული, პრაქტიკაში გამოჩნდება სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის საგამოძიებო ორგანოების ეფექტურობა. ამას გარდა, თუ პრაქტიკამ აჩვენა, რომ აღნიშნული მექანიზმი ვერ აკმაყოფილებს იმ მოთხოვნებს, რისთვისაც შეიქმნა და არ შეუძლია საზოგადოებრივი ნდობის მოპოვება, სახელმწიფო ინსპექტორი, საქართველოს პარლამენტის მხარდაჭერით, შეეცდება მოიძიოს პრობლემის მოგვარების გზები და წარმოადგინოს საკანონმდებლო ცვლილებები აღნიშნული საგამოძიებო მექანიზმის ეფექტური ფუნქციონირების უზრუნველსაყოფად.”*⁶⁴
43. კანონპროექტის შესახებ ეფექტური კონსულტაციების უზრუნველსაყოფად, აღნიშნული კონსულტაციები უნდა იყოს ინკლუზიური და მათში ხალხისა და სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლები უნდა იყვნენ ჩართულნი. საკმარისი დრო უნდა მიეცეს ყველა დაინტერესებულ მხარეს, აღნიშნული კანონპროექტის შესახებ, რეკომენდაციების მოსამზადებლად და წარსადგენად. ამავდროულად სახელმწიფომ უნდა შექმნას სათანადო და დროული უკუკავშირის მექანიზმი, რომლის მეშვეობითაც სახელმწიფო უწყებების წარმომადგენლებმა საზოგადოების წევრებისგან მიღებულ გამოხმაურებას უნდა მკაფიო არგუმენტებით უპასუხონ გარკვეული კომენტარების/შემოთავაზებების გათვალისწინების/ან არ გათვალისწინების დასაბუთების მიზნით.⁶⁵ ეფექტური მონაწილეობის უზრუნველსაყოფად საკონსულტაციო მექანიზმი უნდა იძლეოდეს მოსაზრებების მიღების შესაძლებლობას, როგორც ადრეულ ეტაპზე, ასევე მთელი პროცესის განმავლობაში⁶⁶ და როცა წარიმართება მისი საპარლამენტო განხილვა (მაგ., საჯარო მოსმენების ორგანიზების მეშვეობით), დისკუსიები იმგვარად უნდა წარიმართოს, რომ ღია და ინკლუზიური დებატების შესაძლებლობა იყოს, რაც გააუმჯობესებს ყველა დაინტერესებული მხარის მიერ სხვადასხვა ფაქტორის გაგებას და გაზრდის ნდობას მიღებული კანონების მიმართ. საბოლოო ჯამში, აღნიშნული გააუმჯობესებს კანონების განხორციელებას მას შემდეგ, რაც მოხდება მათი მიღება.

⁶⁴ საქართველოს მთავრობის პასუხი წამებისა და არაადამიანური, ან ღირსების შემლახველი მოპყრობისა, თუ დასჯის პრევენციის ევროპული კომიტეტის (CPT) ანგარიშზე 2018 წლის 10-დამ 21 სექტემბრამდე საქართველოში ვიზიტის შესახებ ხელმისაწვდომია აქ: <https://rm.coe.int/168098e29c>, გვ. 12.

⁶⁵ იხილეთ მაგალითად რეკომენდაციები საზოგადოების მონაწილეობის გასაძლიერებლად სახელმწიფო გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში (ეუთო/ოდირის მიერ ორგანიზებული ფორუმი სამოქალაქო საზოგადოების მონაწილეობით 2015 წლის ადამიანური განზომილების დამატებით შეხვედრაზე ხელმძღვანელი პირების შეხვედრა, რომელიც მშვიდობიანი შეკრებისა და გაერთიანების თავისუფლების შესახებ), ვენა 2015 წლის 15-16 აპრილი

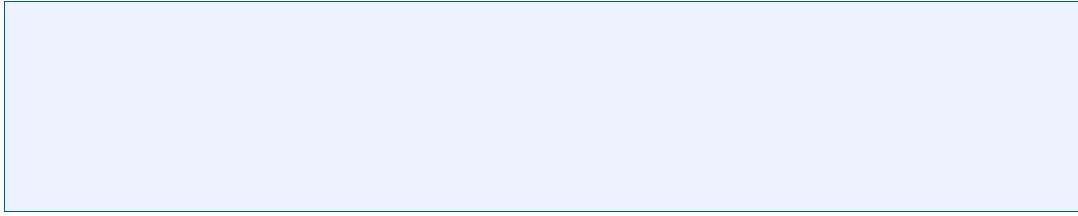
⁶⁶ 2014 წლის ეუთო/ოდირის სახელმძღვანელო მითითებები ადამიანის უფლებათა დამცველების დაცვის შესახებ.

44. კანონების დაჩქარებული წესით მიღება უნდა მოხდეს მხოლოდ მაშინ, როცა არსებობს ამის ობიექტური მიზეზები და ამას უნდა მოჰყვეს მყარი არგუმენტაცია. საზოგადოების ნაკლები ჩართულობა, რასაც როგორც ჩანს ადგილი ჰქონდა აღნიშნული საკანონმდებლო ცვლილებების შემუშავებისა და მიღების შემთხვევაში, განსაკუთრებით ამ ტიპის კანონებთან დაკავშირებით, კანონშემოქმედებით პროცესს არასაკმარისად დემოკრატიულად წარმოაჩენს. იმ ტემპს, რა სიჩქარითაც მოხდა საკანონმდებლო ცვლილებების განხილვა და მიღება ემატება ის, რომ სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის გვერდის ავლით მოხდა ცვლილებების შემუშავება, გარდა ამისა ის ფაქტი, რომ არ არსებობს ამ ცვლილებების ობიექტური, ლოგიკური საფუძველი და არგუმენტები და იმ პირობებში, რომ არ არსებობს არანაირი ინფორმაცია, რომლის მიხედვითაც სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის აღნიშნული მექანიზმი იმ სახით, როგორადაც იგი შეიქმნა 2018 წელს მიღებული კანონის საფუძველზე არასრულყოფილია, ანდა ვერ ახორციელებს მასზე დაკისრებულ ფუნქციებს მისი ინსტიტუციური მოთხოვნების შესაბამისად, საფრთხეს უქმნის აღნიშნული საკანონმდებლო ცვლილებების მიღებისას კეთილსინდისიერი განზრახვის არსებობას და ბადებს კითხვებს მის ლეგიტიმურობასა და ამ მიდგომის გამართლებასთან მიმართებაში.
45. ყოველივე ზემოთქმულის გათვალისწინებით, რეკომენდირებულია მიღებული საკანონმდებლო ცვლილებების განხორციელების შეჩერების განხილვა და ამ კანონებთან მიმართებაში კანონშემოქმედებით პროცესში გამოვლენილი ხარვეზების აღმოფხვრა. მტკიცედ მოვუწოდებთ ხელისუფლებას განახორციელოს გავლენის შეფასება, რითაც დახმარებას გაუწევს კანონპროექტზე მომუშავე პირებს სიღრმისეულად გააანალიზონ აღნიშნული კანონპროექტი მასში არსებული პრობლემების გამოსავლენად და შესაბამისი ცვლილებები შეიტანონ გამოვლენილი პრობლემების აღმოსაფხვრელად. აგრეთვე რეკომენდებულია უზრუნველყოფილი იყოს, რომ შესწორებული კანონები გახდეს ინკლუზიური, ფართო და ეფექტური კონსულტაციების საგანი, მათ შორის, სამოქალაქო საზოგადოების, ამჟამინდელი სახელმწიფო ინსპექტორისა და სხვა შესაბამისი დამოუკიდებელი ორგანოების ჩართულობით. ზემოხსენებული პრინციპების მიხედვით, კონსულტაციები უნდა ჩატარდეს დროულად, კანონშემოქმედების პროცესის ყველა ეტაპზე, მათ შორის პარლამენტში მოსმენების დაწყებამდე. მსგავსი ნაბიჯები უნდა გადაიდგას იმ შემთხვევაშიც, თუ სამომავლოდ შეცვლილი კანონების გადახედვა გახდება საჭირო.⁶⁷

რეკომენდაცია A.

შესწორებული კანონების განხორციელების შეჩერება და ამ კანონებთან დაკავშირებით საკანონმდებლო პროცესში გამოვლენილი ხარვეზების აღმოფხვრა.

67 იხ. მაგ.: OECD, საერთაშორისო პრაქტიკა *Ex-Post* შეფასების შესახებ (2010).



5. თანამდებობაზე ყოფნის ვადის დაცვა

46. ორგანოს დამოუკიდებლად ფუნქციონირების ჭრილში, კიდევ ერთი შემაშფოთებელი საკითხია სახელმწიფო ინსპექტორისა და მისი მოადგილეების თანამდებობებიდან მოხსნის მეთოდი: ექვსწლიანი მანდატის მიცემიდან ორი წლის თავზე და სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ კანონში გაწერილი პირობებისა და პროცედურის დაუცველობით.
47. სახელმწიფო ინსპექტორის შესახებ კანონის მე-9 მუხლის თანახმად, ინსპექტორი შესაძლოა გათავისუფლდეს დაკავებული თანამდებობიდან მხოლოდ კონკრეტული მიზეზების არსებობის შემთხვევაში, როგორცაა: მოქალაქეობის დაკარგვა, სასამართლოს მიერ გამამტყუნებელი განაჩენის გამოტანა, გარდაცვალება ან გადადგომა. პროცედურა კი გაწერილია მე-9 მუხლის მე-2 ნაწილში, სადაც აღნიშნულია, რომ „სახელმწიფო ინსპექტორის უფლებამოსილება ჩერდება შესაბამისი პირობის დადგომისთანავე, რის შესახებაც, საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარემ დაუყოვნებლივ უნდა აცნობოს პარლამენტს. ამ შემთხვევაში, საქართველოს პარლამენტი უწყვეტს სახელმწიფო ინსპექტორს უფლებამოსილებას, საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარის მიერ მიწოდებული ინფორმაციის საფუძველზე.“ არსებულ შემთხვევაში, მსგავსი პროცედურა არ განხორციელებულა.
48. შესაბამისად, სახელმწიფო ინსპექტორის თანამდებობიდან მოხსნა საკანონმდებლო ცვლილებების გზით (შესწორებული კანონი სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ, მუხლი 27, ნაწილი 1), სავარაუდოდ, უტოლდება კანონში გაწერილი პროცედურების გვერდის ავლით განთავისუფლებას. აღნიშნული სერიოზულ ზიანს აყენებს თანამდებობაზე ყოფნის ვადის დაცვისა და ორგანოს დამოუკიდებლობის პრინციპებს. გამომდინარე იქიდან, რომ ახალი ინსტიტუტი წინას გაგრძელებას ჰგავს მანდატისა და პასუხისმგებლობების კუთხით, დამატებით შეშფოთებას იწვევს ის, თუ რატომ მოხდა გათავისუფლება არაჯეროვნად. აღნიშნული საკითხი აკნინებს შესწორებული კანონის განმარტებით ბარათში მოხმობილ გამამართლებელ გარემოებებს. უფრო ზოგადად რომ ითქვას, სახეზეა სამწუხარო პრეცედენტი, თუ საქმე გვაქვს საკანონმდებლო ცვლილების მეშვეობით დამოუკიდებელი ინსტიტუტის მმართველის თანამდებობიდან განთავისუფლებასთან შესაბამისი პროცედურების გვერდის ავლით.
49. პარიზის პრინციპები ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული ინსტიტუტების (NHRI) შესახებ და ვენეციის კომისიის ვენეციის პრინციპები მოიცავს მნიშვნელოვან სახელმძღვანელო მითითებებს დამოუკიდებელი, სახელმწიფოს

ბაზაზე შექმნილი ინსტიტუტების ხელმძღვანელების თანამდებობაზე ყოფნის ვადის დაცვასთან მიმართებაში. პარიზის პრინციპები ხაზს უსვამს, რომ სტაბილური მანდატის გარეშე „არ არსებობს რეალური დამოუკიდებლობა“. ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული ინსტიტუტების გლობალური ალიანსის აკრედიტაციის ქვე-კომიტეტმა (შემდგომში „SCA“) გამოაქვეყნა ზოგადი დასკვნა თანამდებობაზე ყოფნის ვადის დაცვასთან დაკავშირებით. რომელშიც ნათქვამია, რომ თანამდებობიდან გასანთავისუფლებლად საჭიროა დამოუკიდებელი და ობიექტური პროცესი, რომელიც მკაცრ თანხვედრაშია კანონით გაწერილ პროცედურულ მოთხოვნებთან.⁶⁸ თანამდებობიდან დათხოვნის საფუძვლები ნათლად უნდა განიმარტოს და შეიზღუდოს მხოლოდ იმ კონკრეტული მოქმედებებით, რომლებსაც შეეძლო უარყოფითი გავლენა მოეხდინა პირის მიერ მანდატით გათვალისწინებული უფლებამოსილებების შესრულების შესაძლებლობაზე.⁶⁹ დათხოვნის პროცედურა უნდა გაიწეროს კანონში და არ უნდა იყოს დამოუკიდებელი დამნიშნავი ორგანოს დისკრეციაზე.⁷⁰ აგრეთვე უნდა არსებობდეს გადაწყვეტილების გასაჩივრების უფლება.⁷¹ იქ, სადაც თანამდებობიდან განთავისუფლების პროცედურა გულისხმობს პარლამენტის ჩართულობასაც, ყურადღება უნდა მიექცეს, რომ განთავისუფლება არ მოხდეს პოლიტიკური მიზეზებით და გადაწყვეტილების მიღება მოხდეს უმრავლესობის მიერ.⁷² ნათლად უნდა იყოს ჩამოყალიბებული, თუ ვის შეუძლია თანამდებობიდან დათხოვნის პროცესის ინიცირება.⁷³ მოცემული მოთხოვნები „უზრუნველყოფს ორგანოს წევრების თანამდებობაზე ყოფნის ვადის დაცვას და უმნიშვნელოვანესია ეროვნული ინსტიტუტის მმართველი რგოლის დამოუკიდებლობისა და მისდამი საზოგადოებრივი ნდობის უზრუნველსაყოფად.“⁷⁴

50. ვენეციის კომისიის ვენეციის პრინციპები ომბუდსმენების შესახებ, აგრეთვე, ხაზს უსვამს განთავისუფლების პროცედურის ჯეროვნად განხორციელების მნიშვნელობას: „ომბუდსმენი თანამდებობიდან განთავისუფლებული უნდა იქნას მხოლოდ კონკრეტული, ნათელი და გონივრული მიზეზების საფუძველზე, რომლებსაც კანონი ითვალისწინებს. მიზეზები უნდა აკმაყოფილებდეს დაკისრებული პასუხისმგებლობების შესრულების „შეუძლებლობის“, „გადაცდომის“, ან „არასათანადო საქციელის“ კრიტერიუმებს, რომლებიც ვიწროდ უნდა განიმარტოს. რაც შეეხება თანამდებობიდან განთავისუფლების შესახებ გადაწყვეტილების მისაღებად

68 SCA, „ზოგადი დასკვნა (2018), GO 2.1. ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია NHRI-ის შესახებ აგრეთვე მოუწოდებს თანამდებობიდან გათავისუფლების პროცესის ნათლად წარმართვის საჭიროებისაკენ: დამოუკიდებლობის უზრუნველსაყოფად, ადამიანის უფლებათა ეროვნული ინსტიტუტის შესახებ კანონმდებლობა უნდა შეიცავდეს მისი მმართველობის თანამდებობიდან გათავისუფლების ობიექტურ პროცედურას, სადამფუძნებლო დოკუმენტის ან კანონმდებლობის ტექსტში არსებული ნათელი განმარტებებით. გათავისუფლების პროცედურა უნდა იყოს სამართლიანი და უზრუნველყოფდეს ობიექტურობასა და მიუკერძოებლობას, აგრეთვე, შეზღუდული უნდა იყოს მხოლოდ იმ კონკრეტული მოქმედებებით, რომლებიც უარყოფით გავლენას ახდენს NHRI-ის მმართველის მიერ საკუთარი მანდატის შესრულებაზე. რეკომენდაცია CM/Rec(2021)1, დანართი, მუხლი 5.

69 SCA, „ზოგადი დასკვნა“ (2018), GO 2.1.

70 SCA, „ზოგადი დასკვნა“ (2018), GO 2.1.

71 SCA, „აკრედიტაციის ანგარიში - პარაგვაი (DPP)“ (მარტი 2019) 11; SCA, „აკრედიტაციის ანგარიში - ნამიბია (ომბუდსმენი)“ (ოქტომბერი 2018) 13-14.

72 SCA, „აკრედიტაციის ანგარიში - ლატვია (OORL)“ (მარტი 2015) 10.

73 SCA, „აკრედიტაციის ანგარიში - მექსიკა (CNDH)“ (ნოემბერი 2016) 37-38.

74 SCA, „ზოგადი დასკვნა“ (2018), GO 2.1.

საჭირო საპარლამენტო უმრავლესობას - თვით პარლამენტის მიერ, ან ამ უკანასკნელის მოთხოვნის საფუძველზე სასამართლოს მიერ - უნდა უტოლდებოდეს, სასურველია აღემატებოდეს კიდევ, თანამდებობაზე არჩევისათვის საჭირო უმრავლესობას. განთავისუფლების პროცედურა უნდა იყოს ღია, გამჭვირვალე და კანონისმიერი.”⁷⁵

51. როგორც დამოუკიდებელი ორგანო (სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ კანონის მე-2 მუხლის თანახმად), მის ხელმძღვანელს უნდა მიენიჭოს სტაბილური მანდატი, როგორც ინსტიტუციის დამოუკიდებლობის აუცილებელი ატრიბუტი. ინსტიტუტის საკანონმდებლო რეფორმის საფუძველზე სახელმწიფო ინსპექტორის თანამდებობიდან დათხოვნა იწვევს შეშფოთებას, ვინაიდან ემსგავსება თვითნებურად განთავისუფლებას, შიდა სახელმწიფოებრივი კანონმდებლობისა და საერთაშორისო სტანდარტების დაუცველად. თუ არ შეჩერდება იმ კანონების განხორციელება, რომლებშიც შევიდა ცვლილებები, და იმ ფონზე, როდესაც არ არსებობს რაიმე სამართლებრივი ან მყარი არგუმენტი მანდატების დროზე ადრე შეწყვეტის გასამართლებლად, ამჟამინდელი სახელმწიფო ინსპექტორი და მისი მოადგილეები თანამდებობებზე უნდა დარჩნენ უფლებამოსილების სრული ვადით, რათა განმტკიცდეს თანამდებობაზე ყოფნის ვადის დაცვის პრინციპი.
52. აგრეთვე, უნდა აღინიშნოს, რომ სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის თანამშრომლების მდგომარეობა უტოლდება დაქირავების პერიოდის შუაში სამუშაოს ცვლილებას და ძირეულად ცვლის მათი დასაქმების პირობებს. დამოუკიდებელ ინსტიტუციებში არ უნდა ხდებოდეს დასაქმების პირობების მოდიფიცირება უკვე თანამდებობაზე ყოფნის პერიოდში.⁷⁶ უფრო მეტიც, სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ კანონში შეტანილი ცვლილებები, როგორც ჩანს, გვერდს უვლის სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ კანონის მე-5 მუხლს, რომელიც გულისხმობს, რომ სამსახურის თანამშრომლებს უნდა ნიშნავდეს და ანთავისუფლებდეს სახელმწიფო ინსპექტორი.

რეკომენდაცია B.

იმ შემთხვევაში, თუ არ შეჩერდება იმ კანონების განხორციელება, რომლებშიც მოხდა ცვლილებების შეტანა, უნდა მოხდეს თანამდებობაზე ყოფნის ვადის უზრუნველყოფა, ამჟამინდელი სახელმწიფო ინსპექტორისა და მისი მოადგილეებისათვის ვადის

75. ვენეციის კომისია, ვენეციის პრინციპები, აზნაი 11. SCA, ‘ზოგადი დასკვნა’ (2018), GO 2.1. ევროპის საბჭოს მიწინასწარ კომიტეტის რეკომენდაცია NHRI-ის შესახებ აგრეთვე მოუწოდებს თანამდებობიდან განთავისუფლების პროცესის ნათლად წარმართვის საჭიროებისაკენ: დამოუკიდებლობის უზრუნველსაყოფად, ადამიანის უფლებათა ეროვნული ინსტიტუტის შესახებ კანონმდებლობა უნდა შეიცავდეს მისი მმართველობის თანამდებობიდან განთავისუფლების ობიექტურ პროცედურას, სადამფუძნებლო დოკუმენტის ან კანონმდებლობის ტექსტში არსებული ნათელი განმარტებით. განთავისუფლების პროცედურა უნდა იყოს სამართლიანი და უზრუნველყოფდეს ობიექტურობასა და მიუკერძოებლობას, აგრეთვე, შეზღუდული უნდა იყოს მხოლოდ იმ კონკრეტული მოქმედებებით, რომლებიც უარყოფით გავლენას ახდენს NHRI-ის მმართველის მიერ საკუთარი მანდატის შესრულებაზე. რეკომენდაცია CM/Rec(2021)1, დანართი, მუხლი 5.

76 SCA, ‘აკრედიტაციის ანგარიში - სლოვენია (HRORS)’ (მარტი/აპრილი 2010) 8

სრულად ამოწურვამდე თანამდებობაზე ყოფნის შესაძლებლობის მიცემის მეშვეობით, თუ არ არსებობს რაიმე სამართლებრივი, ან სხვა დამაჯერებელი მიზეზები მათი მანდატების შეჩერების გასამართლებლად.

6. სპეციალური საგამოძიებო სამსახურისა და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურის დამოუკიდებლობა

53. საქართველოში, სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახური შეიქმნა იმ მიზნით, რომ ემუშავა სამართალდამცავი ორგანოების თანამდებობის პირთა მიერ ადამიანის უფლებათა დარღვევის ფაქტებში არსებულ ანგარიშვალდებულებათა ხარვეზების აღმოფხვრაზე და მონიტორინგი გაეწია მონაცემების დამუშავების პროცესის კანონიერებისთვის. მიუხედავად იმისა, რომ სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ კანონში შეტანილი ცვლილებების ეფექტი ამჟამინდელი სახით სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის არსებობის გაუქმებაა, იგი არ აღმოფხვრის ინსტიტუტის არსებობას დე-ფაქტო, არამედ, ახდენს მის სხვადასხვა ნაწილად გაყოფას და უცვლის მანდატს (იხილეთ ქვემოთ). იგი აგრეთვე ახალ სახელს ანიჭებს საგამოძიებო კომპონენტს: სპეციალური საგამოძიებო სამსახური. აღნიშნული დასტურდება საკანონმდებლო ცვლილებების განმარტებით, როგორც „ჩასწორებები“ და სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის მუშაობის მანდატთან და ფარგლებთან დაკავშირებული დებულებების თითქმის იდენტური სახით შენარჩუნებით. როგორც ზემოთ იქნა განხილული (იხილეთ სექცია III. 4), არ არსებობს დასაბუთებული ახსნა, თუ რატომ მოხდა ეს ცვლილებები, რაც იწვევს შემფოთებას ამ ცვლილებების უკან მდგარ რეალურ - ან სავარაუდო - მიზეზებთან დაკავშირებით.

54. საგამოძიებო ორგანოს დამოუკიდებლობა უნდა მოიცავდეს ოპერატიულ დამოუკიდებლობასაც და ითვალისწინებდეს დამოუკიდებლობის აღქმადობას. როგორც მოცემულია სექცია III. 1-ში, ადამიანის უფლებათა სერიოზული დარღვევების გამოძიებების საერთაშორისო სტანდარტები ხაზს უსვამს დამოუკიდებლობის საჭიროებას. სწორედ დამოუკიდებლობაა საჭირო მნიშვნელოვანი დანაშაულების გამოძიებისას ბარიერების მოსახსნელად. მაგალითად, თვითნებური დაკავებისა და იძულებითი გაუჩინარების საკითხებზე მომუშავე სამუშაო ჯგუფი აღნიშნავს:

“კრიმინალური საგამოძიებო და სამართლებრივი დევნის განმახორციელებელი უფლებამოსილების მქონე ორგანოებისთვის, მათ შორის სასამართლო ხელისუფლები, ავტონომიურობისა და დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფა წარმოადგენს ისეთი სისტემის არსებობის ქვაკუთხედს, რომელიც ეფექტურად იცავს მსხვერპლის უფლებებს. ამ სამუშაო ჯგუფის გამოცდილებამ აჩვენა, რომ

ინსტიტუციური ნაკლოვანებები და ავტონომიურობის, მიუკერძოებლობისა და დამოუკიდებლობის არარსებობა მნიშვნელოვან დაბრკოლებებს წარმოადგენს იძულებითი გაუჩინარების საქმეების გამოძიებისას.”⁷⁷

55. სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ კანონის მიღებით, საქართველოს მთავრობამ სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის, როგორც დამოუკიდებელი ინსტიტუტის არსებობის ვალდებულება აიღო.⁷⁸ საერთაშორისო სტანდარტები, მათ შორის სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტი (ICCPR), გაეროს კონვენცია წამებისა და სხვა სახის სასტიკი, არაადამიანური ან ღირსების შემლახველი მოპყრობისა და დასჯის წინააღმდეგ (CAT) და ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია (ECHR), მოითხოვს რომ სამართალდამცავი ორგანოების მიერ ადამიანის უფლებათა მძიმე დარღვევების სავარაუდო ფაქტებზე გამოძიება წარიმართოს დამოუკიდებლად. როგორც ზემოთ აღინიშნა, ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ დაადგინა შემდეგი: „იმისათვის, რომ გამოძიება იყოს ეფექტური, მის განხორციელებაზე პასუხისმგებელი ინსტიტუტები და პირები დამოუკიდებელი უნდა იყვნენ იმათგან, ვისკენაც არის გამოძიება მიმართული. ეს გულისხმობს არა მხოლოდ რაიმე სახის იერარქიული ან ინსტიტუციური კავშირის არარსებობას, არამედ პრაქტიკულ დამოუკიდებლობასაც.”⁷⁹ მიუხედავად ამისა, ცვლილებების წარდგენისა და მიღების პროცესი (სექცია III.3), განსაკუთრებით კი მისი დაჩქარებული წესით მიღების ფორმა და კონსულტაციების ნაკლებობა, სამომავლოდ მნიშვნელოვნად შეარყევს სპეციალური საგამოძიებო და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურების, როგორც დამოუკიდებელი ინსტიტუციების რეპუტაციას. წარმოდგენილი ცვლილებები (იხილეთ სექცია III.7) ბადებს სერიოზულ კითხვებს სიცოცხლისა და წამებისგან თავისუფლების უფლებების, აგრეთვე პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის უფლების დაცვის ეფექტურობასთან დაკავშირებით. კანონში შეტანილი ცვლილებების განხორციელება უნდა გადაიხედოს, რადგან ის ძირს უთხრის სპეციალური საგამოძიებო და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურების დამოუკიდებლობას და, შესაძლოა, საზიანო შედეგები მოჰყვეს მათ მიერ ადამიანის უფლებათა დაცვის ეფექტურობასთან მიმართებაში.

რეკომენდაცია C.

განიხილეთ საკითხი შესწორებული კანონების შეჩერების შესახებ, რადგანაც ისინი ძირს უთხრიან სპეციალური საგამოძიებო და პერსონალური მონაცემების დაცვის სამსახურების

77 იძულებითი ან არანებაყოფლობითი გაუჩინარების შესახებ სამუშაო ჯგუფის ანგარიში იძულებითი გაუჩინარებების ეფექტიანი გამოძიების სტანდარტებთან და სახელმწიფოებრივ პოლიტიკასთან დაკავშირებით (2020) პარაგრაფი 35

78 საქართველო: ვიზიტი 2018, ევროპის საბჭო, წამების საწინააღმდეგო კომისია (CPT)/Inf (2019) 16, სექცია: 6/42, 23 მარტი /2019 დაუსჯელობის აღკვეთა (დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმი). “იუსტიციის მინისტრის თანახმად, ახლად ჩამოყალიბებული ინსტიტუტი ნამდვილად დამოუკიდებელია და უზრუნველყოფს თავისუფლებადკვეთილი პირების სახელმწიფო უწყებების მხრიდან შესაძლო უსამართლო მოპყრობის გამოძიებას ეფექტიანად“ პარაგრაფი 14.

79 ბოლიდი ბელგიის წინააღმდეგ 2009

დამოუკიდებლობას და რამაც შესაძლოა საზიანო გავლენა იქონიოს მათ მიერ ადამიანის უფლებების დაცვის ეფექტურობაზე.

7. სხვა პრობლემატური საკითხები

7.1. პარლამენტის როლის ცვლილება

56. სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ კანონის მე-12 მუხლის მე-4 ნაწილი ჩასწორდა და პარლამენტს სახელმწიფო ინსპექტორის დასწრების მოთხოვნის უფლება ჩამოერთვა. მოწვევის შესაძლებლობის მნიშვნელობას ხაზი გაესვა სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის მიერ 2019 წელს ევროპის საბჭოს წამების საწინააღმდეგო კომიტეტის ანგარიშზე სახელმწიფოს პასუხში: *“საქართველოს პარლამენტს, ნებისმიერ დროს, სრული შემადგენლობის უმრავლესობის მოთხოვნით, შეუძლია მოიწვიოს სახელმწიფო ინსპექტორი სესიაზე ან საპარლამენტო კომიტეტში, სახელმწიფო ინსპექტორის მიმდინარე საქმიანობის შესახებ ინფორმაციის წარსადგენად (მუხლი 12.4). ასეთი საკომუნიკაციო მექანიზმი გამოყენებული იქნება ინტენსიურად, რათა უზრუნველყოფილ იქნას მასზე დაკისრებული საგამოძიებო კომპეტენციების ეფექტურად გამოყენება.”⁸⁰* პარლამენტისთვის ანგარიშის წარდგენა და პარლამენტის წინაშე გამოსვლა დამოუკიდებელი ინსტიტუტების მნიშვნელოვან მახასიათებელს წარმოადგენს.⁸¹ რეკომენდებულია კვლავ მიეცეს პარლამენტს უფლება, მოთხოვნის საფუძველზე, მოიწვიოს სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის ხელმძღვანელი. ანალოგიური პრობლემატური საკითხი იჩენს თავს პერსონალური მონაცემების დაცვის სამსახურის შესახებ შესწორებულ კანონთან დაკავშირებით.

რეკომენდაცია D.

ცვლილებების თავიდან შეტანა შეცვლილ კანონებში იმის თაობაზე, რომ პარლამენტს გააჩნდეს, მათი მოთხოვნის საფუძველზე, ახალი სამსახურების ხელმძღვანელის დასწრების მოთხოვნის უფლება.

80 საქართველოს მთავრობის პასუხი წამების, არაადამიანური ან ღირსების შემლახველი მოპყრობის და დასჯის აღკვეთის ევროპული კომიტეტის (CPT) ანგარიშზე, მათი საქართველოში ვიზიტის დროს 2018 წლის 10 სექტემბრიდან 21 სექტემბრამდე, 2018, გვ. 11

81 ვენეციის კომისია, ‘კრებული ომბუდსმენის ინსტიტუტის შესახებ’ (1 დეკემბერი 2011) CDL(2011)079

7.2. მანდატის ცვლილება

57. ის დანაშაულები, რომელთა გამოძიებაც შედიოდა სახელმწიფო ინსპექტორის მანდატში კანონში ცვლილებების განხორციელებამდე, ეხებოდა სერიოზულ ინციდენტებს, მათ შორის: წამებასთან, სასტიკ, არაადამიანურ და ღირსების შემლახველ მოპყრობასთან დაკავშირებულ საქმეებს, სამართალდამცავი ორგანოების თანამდებობის პირების მიერ (ან მათთან გათანაბრებული პირების მიერ) დაკავებულთა სიკვდილის გამოწვევას და ზოგიერთ თანამდებობრივი უფლებამოსილების გადამეტებას ძალადობის ან იარაღის გამოყენებით. ახალი დანაშაულებების ჩამონათვალი დაემატა სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის მანდატს. შესწორებულ კანონში, ახალი სია მოიცავს ისეთ სერიოზულ დანაშაულებს, როგორიცაა: მკვლელობა და განზრახ სიცოცხლის მოსპობა), სხეულის დაზიანება, გაუპატიურება და სექსუალური დანაშაულები და ტრეფიკინგი. აღნიშნული დანაშაულების დამატება ემსახურება ამ ინსტიტუტში დაკისრებული ამოცანების შესრულებას - აღკვეთოს ადამიანის უფლებათა სერიოზული დარღვევები. თუმცა, დამატებით, სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ შესწორებული კანონის მე-19 მუხლის 1-ელ (d) ნაწილში, მოხსენებულია ისეთი დანაშაულები, რომელთა შეტანაც ამ ინსტიტუტის თავდაპირველი სახით არსებულ მანდატში არ იყო განზრახული და მოიცავს შემდეგ დარღვევებს: სიტყვის თავისუფლება, პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობა და არჩევნებში ჩარევა. საკითხავია უნდა მოიცავდეს, თუ არა აღნიშნული მანდატი ამ დანაშაულებს, იმის გათვალისწინებით, რომ როგორც ჩანს ამით მოხდება აღნიშნული ინსტიტუტის მიერ მისი მანდატის უმთავრესი მიმართულებებიდან, კერძოდ მის მიერ ადამიანის უფლებათა ყველაზე სერიოზული დარღვევების გამოძიებიდან გადახვევა. უფრო მეტიც, არ არის ნახსენები, რომ სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის იურისდიქცია კონკრეტულ დანაშაულებზე ვრცელდება მაშინ, თუ მათი ჩამდენი არის სამართალდამცავი ორგანოს წარმომადგენელი (სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ შესწორებული კანონის მუხლი 19, აბზაცი 1(d)). შესაძლოა, ეს ბეჭდვითი შეცდომა იყოს, თუმცა მან შეიძლება გამოიწვიოს ამ ინსტიტუტის მანდატთან დაკავშირებით მნიშვნელოვანი გართულებები. ვახსენეთ, რომ საერთაშორისო სტანდარტები ავალდებულებს სახელმწიფოს დროულად, ეფექტურად, დეტალურად და მიუკერძოებლად გამოიძიოს მისი თანამდებობის პირების მიერ ადამიანის უფლებათა სერიოზული დარღვევების ჩადენის ბრალდებები. იმ შემთხვევაში, როცა საგამოძიებო ორგანოს იურისდიქცია მეტისმეტად ფართოა, შესაძლოა ამაზე შეამციროს გამოძიების ეფექტურობა, განსაკუთრებით მაშინ, თუ არ არის ხელმისაწვდომი დამატებითი რესურსები, და/ან გამოიწვიოს ორგანოს მიერ ნაკლებად სერიოზულ დარღვევებზე ყურადღების გადატანა.⁸² რეკომენდებულია განხილულ იქნას სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ შესწორებული კანონიდან იმ დანაშაულთა ჩამონათვალის ამოღება, რომლებსაც ითვალისწინებს მე-19 მუხლის აბზაცი 1(d). თუ მოხდება მათი დატოვება მანდატის შემადგენლობაში, მუხლში 19 აბზაცი

⁸² ღია საზოგადოება სამართლის ინიციატივა, ვინ უწყებს პოლიტიკას პოლიციას? დამოუკიდებელი სააგენტოების როლი სახელმწიფოს წარმომადგენლების დანაშაულების გამოძიებაში, გვ. 16

1(d) უნდა განიმარტოს, რომ აღნიშნული დანაშაულები შევა ინსტიტუციის კომპეტენციაში მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ მათ ჩაიდენენ სამართალდამცავი ორგანოების წარმომადგენლები, თანამდებობის პირები, ან მათთან გათანაბრებული პირები.

58. მანდატის გაფართოება დამატებით დანაშაულებზე და პოტენციურად, მათი მოცვა ნებისმიერი პირის მიერ ჩადენის შემთხვევაშიც, სერიოზული რისკის ქვეშ აყენებს ინსტიტუციის ძირითად მიზანს - აღკვეთოს სამართალდამცავი ორგანოების წარმომადგენლების დაუსჯელობა. გაფართოებული მანდატის შესახებ შემფოთებას ზრდის ისიც, რომ შესწორებული კანონის მიღების პროცესში იყო კონსულტაციების ნაკლებობა, რასაც შედეგად მოჰყვა სახელმწიფო ინსპექტორის, სახალხო დამცველის, სამოქალაქო საზოგადოების ან საერთაშორისო პარტნიორების მოსაზრებების გაუთვალისწინებლობა მსგავსი გაფართოების შესაბამისობისა და შედეგების თაობაზე.

59. პრობლემატურია აგრეთვე ისიც, რომ ორგანოს არ გამოეყო დამატებითი რესურსები მანდატის აღნიშნული გაფართოების შედეგად. აუცილებელია, რომ საგამომიებო ორგანოს ჰქონდეს საკმარისი რესურსები. უფრო მეტიც, პარიზის პრინციპების თანახმად, როდესაც ინსტიტუციას „სახელმწიფოს მიერ ენიჭება დამატებითი პასუხისმგებლობები, საჭიროა გამოიყოს დამატებითი ფინანსური რესურსები, რათა ორგანომ შეძლოს დაკისრებული ფუნქციების შესრულებაზე პასუხისმგებლობის აღება.“ ასევე, ახალ საგამომიებო სამსახურს დაჭირდება ადამიანური რესურსების დამატებაც - პერსონალი, რომელსაც აქვს გაფართოებულ მანდატში შემავალი დანაშაულების გამოძიებისთვის საჭირო კონკრეტული ცოდნა. იმ შემთხვევაში, თუ შენარჩუნდება ინსტიტუციის გაფართოებული მანდატი, უნდა მოხდეს სახელმწიფოს მიერ შესაბამისი ადამიანური და ფინანსური რესურსის გამოყოფის უზრუნველყოფა.

60. ზოგადად, თუ სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ კანონში შეტანილი შესწორებები მიზნად ისახავს ინსტიტუციის მანდატის გაფართოებას, ეს შეიძლება განხორციელებულიყო სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ არსებულ კანონში მხოლოდ კონკრეტული დებულებების შეცვლით და არ უნდა გამხდარიყო საჭირო ამ თანამდებობისა და ინსტიტუტის მთლიანად გაუქმება. აღნიშნული იქნებოდა ნაკლებად აგრესიული გზა ამ ორგანოს ფუნქციონირებასთან დაკავშირებული საკითხების მოსაგვარებლად.

რეკომენდაცია E.

სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ შესწორებული კანონიდან იმ დანაშაულთა ჩამონათვალის ამოღება, რომლებსაც ითვალისწინებს მე-19 მუხლის აბზაცი 1(დ), ანდა თუ მათი შენარჩუნება მოხდება, უნდა განიმარტოს, რომ ამ ინსტიტუციის კომპეტენციაში აღნიშნული დანაშაულებები შევა მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ მათ ჩაიდენენ სამართალდამცავი ორგანოების წარმომადგენლები, თანამდებობის პირები, ან მათთან გათანაბრებული პირები. ამასთან უნდა მოხდეს სათანადო

რესურსების გამოყოფა იმ შემთხვევაში, თუ მოხდება ამ ინსტიტუციისთვის გაფართოებული მანდატის შენარჩუნება;

7.3. პროკურორების გამორიცხვა გარკვეულ დანაშაულებებთან მიმართებაში

61. ორგანოები, რომელთა მოვალეობაა სახელმწიფოს ოფიციალური წარმომადგენლების მხრიდან წამებისა და არასათანადო მოპყრობის ბრალდებების გამოძიება, არ უნდა იყვნენ შეზღუდული იმაში, თუ ვინ შეიძლება გახდეს გამოძიების სუბიექტი. სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ კანონის მე-3 მუხლი უკვე გამორიცხავდა კონკრეტულ მაღალი თანამდებობის პირებს თავისი პასუხისმგებლობისგან (გენერალური პროკურორი, სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურში მიმდინარე გამოძიებების ზედამხედველი პროკურორები, შინაგან საქმეთა მინისტრი და საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსი). მაღალი პოლიტიკური თანამდებობის მქონე პირების გამორიცხვა 2019 წელს წამების აღკვეთის კომიტეტის კრიტიკის საგანი გახდა.⁸³ სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის მანდატში ახალი დანაშაულების შეტანასთან ერთად, სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ შესწორებულ კანონში გამორიცხულ პირთა მასშტაბიც გაფართოვდა. შესწორებული კანონის მუხლი 19 აბზაცი 1(c) გამორიცხავს სახელმწიფო ბრალმძებლებს იმ „დანაშაულებისგან, რომლებიც გაწერილია საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის მუხლებში - 108, 109, 111, 113 – 118, 120 – 124, 126, 126¹, 137 – 139, 143-144 და 150 – 151¹, თუ ისინი ჩადენილია სამართალდამცავი ორგანოების წარმომადგენლების მიერ.“ აღსანიშნავია, რომ ეს დანაშაულები მოიცავს ყველაზე სერიოზულ დანაშაულთა სპექტრს, მათ შორის: განზრახ სიცოცხლის მოსპობა, მკვლელობა, სხეულის სერიოზული დაზიანება, ძალადობა, გაუპატიურება და ტრეფიკინგი. გაუგებარია რატომ უნდა გამოირიცხოს ინსტიტუციის მიერ პროკურორებისთვის პასუხისმგებლობის დაკისრება ასეთი სერიოზული დანაშაულების ჩადენის შემდეგ. არავინ უნდა იყოს გამორიცხული *prima facie* ადამიანის უფლებების სერიოზული დარღვევის შესახებ ბრალდების გამოძიების პროცესისგან. ამოღებულ იქნას დებულება ინსტიტუციის მანდატიდან პროკურორების გამორიცხვის შესახებ, მე-19 მუხლის აბზაცი 1(c)-ში გაწერილ სერიოზულ დანაშაულებთან მიმართებაში. აგრეთვე, ამოღებულ იქნას მე-3 მუხლის ის ნაწილი, რომელიც გამორიცხავს შინაგან საქმეთა მინისტრს, გენერალურ პროკურორსა და სხვა მაღალი თანამდებობის პირებს იმ პირთა ჩამონათვალიდან, ვინც შეიძლება გახდეს სამსახურის მიერ ჩატარებული გამოძიების სუბიექტი.

83 ანგარიში საქართველოს მთავრობას წამების, არაადამიანური ან ღირსების შემლახველი მოპყრობის და დასჯის აღკვეთის ევროპული კომიტეტის (CPT) ვიზიტთან დაკავშირებით, 2018 წლის 10 სექტემბრიდან 21 სექტემბრამდე, 2018, პარაგრაფი 14

რეკომენდაცია F.1

გადაიხედოს სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ შესწორებული კანონის მე-3 მუხლი და ამოღებულ იქნას ის ნაწილი, რომელიც გამორიცხავს შინაგან საქმეთა მინისტრს, გენერალურ პროკურორსა და სხვა მაღალი თანამდებობის პირებს იმ პირთა ჩამონათვალიდან, ვინც შეიძლება გახდეს აღნიშნული სამსახურის მიერ ჩატარებული გამოძიების სუბიექტი.

რეკომენდაცია F.2

გადაიხედოს სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ შესწორებული კანონის 19-ე მუხლის აბზაცი 1(C), რათა ამოღებულ იქნას ის ნაწილი, რომელიც გამორიცხავს პროკურორებს ამ ინსტიტუციის მანდატიდან, როცა საქმე ეხება ისეთ სერიოზულ დანაშაულებს, რომლებიც ზემოთაა ნახსენები;

7.4. ინსტიტუციის ხელმძღვანელის თანამდებობაზე დანიშვნის პროცესი

62. დამოუკიდებელი სახელმწიფო ორგანოების ხელმძღვანელების დანიშვნის პროცედურას გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს მათი დამოუკიდებლობისათვის, აგრეთვე სხვების მხრიდან ამ დამოუკიდებლობის აღქმადობისათვის, ანუ - ინსტიტუციისადმი საზოგადოებადობის ნდობისათვის. ვენეციის პრინციპები სახალხო დამცველების შესახებ აღნიშნავს, რომ „ომბუდსმენი უნდა იყოს არჩეული ან დანიშნული ისეთი პროცედურის საფუძველზე, რომელიც მაქსიმალურად მაღალ დონეზე უზრუნველყოფს ინსტიტუციის ავტორიტეტს, მიუკერძოებლობას, დამოუკიდებლობასა და ლეგიტიმაციას.“⁸⁴ პოლიტიკური ჩარევისგან დაცვის საშუალებებს კიდევ უფრო აძლიერებს ხელმძღვანელის დანიშვნის ნორმატიულად განსაზღვრული პროცედურის არსებობა.

⁸⁴ ვენეციის კომისია, ვენეციის პრინციპები, აბზაცი 6. ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტმა, თავისი 2021 წლის რეკომენდაციაში აღნიშნა: ადამიანის უფლებათა ეროვნული ინსტიტუტის ხელმძღვანელის შერჩევისა და დანიშვნის პროცესი უნდა იყოს კომპეტენციაზე დაფუძნებული, გამჭვირვალე და თანამონაწილეობითი, რათა გარანტირებული იყოს ორგანოების დამოუკიდებლობა და პლურალისტული წარმომადგენლობა. აგრეთვე, პროცესი უნდა ეყრდნობოდეს ნათელ, წინასწარ განსაზღვრულ, ობიექტურ და საჯაროდ ხელმისაწვდომ კრიტერიუმებს. დანიშვნის პროცედურის ვადები ნათლად უნდა იყოს გაწერილი სადამფუძნებლო ნორმატიულ აქტებში, რათა არ მოხდეს ადამიანის უფლებათა ეროვნული ინსტიტუტების მმართველი პოზიციების ვაკანტურად დატოვება დიდი ხნის განმავლობაში. რეკომენდაცია CM/Rec(2021)1, დანართი, მუხლი 4. ევროპის საბჭოს რასიზმისა და შეუწყნარებლობის წინააღმდეგ ევროპული კომისიის (ECRI) რეკომენდაცია თანასწორობის ორგანოების შესახებ, აგრეთვე, არის რომ 'პირები, რომლებიც იკავებენ მმართველ პოზიციებს თანასწორობის ორგანოებში, უნდა იქნან არჩეული და დანიშნული გამჭვირვალე, კომპეტენციაზე დაფუძნებული და თანამონაწილეობითი პროცედურის მიხედვით.' ევროპული კომისია რასიზმისა და შეუწყნარებლობის წინააღმდეგ, (ECRI), 'ECRI რეკომენდაციები ზოგადი პოლიტიკის შესახებ No. 2: თანასწორობის ორგანოების არსებობა ეროვნულ დონეზე რასიზმთან და შეუწყნარებლობასთან ბრძოლის მიზნით (7 დეკემბერი 2017) CRI(2018)06, აბზაცი 23.

სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ შესწორებული კანონი კითხვებს ბადებს ხელმძღვანელის შერჩევასა და დანიშვნასთან დაკავშირებით, მათ შორის შემდეგ საკითხებთან მიმართებაში: ვადები, „კონკურენციის კომისიის“ (რომელიც წარმოადგენს შერჩევის ჯგუფს) მუშაობის მეთოდი და დანიშვნის კრიტერიუმები. აღნიშნული საკითხები აქტუალურია პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურის შესახებ შესწორებული კანონის შემთხვევაშიც (მუხლი 40).

63. დამოუკიდებელი ინსტიტუტების ხელმძღვანელების დანიშვნის პროცესს გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს მათი ეფექტურობისათვის (ზევით იხილეთ: აბზაცი 24). სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ შესწორებულმა კანონმა (მუხლი 6, აბზ. 6), როგორც ჩანს, შეცვალა სამსახურის უფროსის არჩევის კრიტერიუმები და აშკარად მოხსნა მოთხოვნა პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობის თანხმობის შესახებ.⁸⁵ აღნიშნულს ახლავს პროცედურის ბუნდოვანების რისკი და აგრეთვე რისკი იმისა, რომ მივიღებთ ისეთ ვითარებას, როდესაც პირის არჩევა მოხდება პარლამენტის მხოლოდ დამსწრე წევრთა უმრავლესობის მიერ. **სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ შესწორებული კანონის მე-6 მუხლის მე-6 აბზაცი უნდა აწესებდეს ინსტიტუციის მმართველის არჩევის მოთხოვნას საპარლამენტო უმრავლესობის მიერ.** მსგავს პრობლემატურ საკითხს ვაწყდებით პერსონალური მონაცემების დაცვის სამსახურის შესახებ შესწორებულ კანონშიც (მუხლი 40).

64. სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ კანონის 28-ე მუხლში მოცემული ვადები ძალიან ხანმოკლეა და კითხვის ნიშნის ქვეშ აყენებს არჩევისა და დანიშვნის პროცესის ღია, კონსულტაციებზე დაფუძნებულ და გამჭვირვალე ბუნებას. აღნიშნული განსაკუთრებით შემამფოთებელია იმ პირობებში, რომ დაჩქარებულად მოხდა კანონის შესწორებების მიღება და შესწორებული კანონის მიღებიდან სულ რაღაც 2 კვირაში მოხდა კონკურენციის კომისიის ფორმირება.

65. მისასალმებელია, რომ შერჩევის ჯგუფში შედის სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენელი, რომელიც არჩეულია სახალხო დამცველის მიერ „ღია კონკურსის“ წესით. ამავდროულად, სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ შესწორებული კანონის მე-6 მუხლის მე-3 აბზაცი, პრაქტიკულობის თვალსაზრისით, აწესებს უკიდურესად მოკლე ვადებს კონკურენციის კომისიის წევრების დასაკომპლექტებლად (სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის უფროსის უფლებამოსილების ვადის გასვლამდე არა უადრეს 10 და არა უგვიანეს 11 კვირისა, ხოლო დროზე ადრე შეწყვეტის შემთხვევაში, ერთი კვირის განმავლობაში). პრაქტიკაში, სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლის დანიშვნა შესაძლოა ვერ მოესწროს საკმარისად სწრაფად. უფრო მეტიც, კანონი განსაზღვრავს, რომ შერჩევის კომისიამ შესაძლოა იმუშაოს წევრების უმრავლესობის ყოლის შემთხვევაშიც, აღნიშნულმა შეიძლება

⁸⁵ სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ კანონის მე-6 მუხლის მე-6 ნაწილის თანახმად „...თითოეული კანდიდატისთვის ხმის მიცემა უნდა მოხდეს ცალ-ცალკე. კანდიდატი, რომელიც მიიღებს ყველაზე მეტ ხმას, მაგრამ არა ნაკლებ კომისიის სრული შემადგენლობის უმრავლესობისა, ჩაითვლება არჩეულად...“

გამოიწვიოს ისეთი შემადგენლობის არსებობა, რომელიც კონფლიქტში მოდის პლურალიზმის პრინციპთან.

66. შერჩევის ჯგუფთან დაკავშირებით, სახელმწიფოს წისქვილზე წყალს ასხამს ისიც, რომ 7 წევრიან შემადგენლობაში შედიან მთავრობის ორი წარმომადგენელი, ორი პარლამენტარი და პროკურორი. როგორც ზემოთ აღინიშნა, კონკურენციის კომისიას მუშაობისთვის არ სჭირდება ყველა წევრის ადგილზე ყოფნა, არამედ მხოლოდ უმრავლესობაა საკმარისი. ეს იმას ნიშნავს, რომ შერჩევისა და დანიშვნის პროცესში გადაწყვეტილებების მიღება შესაძლოა მოხდეს მნიშვნელოვანი გარე, დამოუკიდებელი წევრების გარეშე. იმისათვის, რომ უზრუნველყოფილი იყოს გარე და დამოუკიდებელი წარმომადგენლების ყოფნა კონკურენციის კომისიაში, მე-6 მუხლის მე-3 აბზაცი უნდა ჩასწორდეს და კომისიის მუშაობა ნებადართული გახდეს მხოლოდ მაშინ, თუ მისი ყველა წევრი ადგილზეა. აგრეთვე, სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ შესწორებული კანონის მე-6 მუხლის მე-3 აბზაცში უნდა გაიწეროს გენდერული ბალანსის დაცვის მკაფიო მოთხოვნა შერჩევის ჯგუფის შემადგენლობასთან მიმართებაში.
67. შერჩევისა და დანიშვნის პროცესის ვადები და პროცედურა, საჭიროებიდან გამომდინარე, წესდება კონკურენციის კომისიის მიერ (სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ შესწორებული კანონის მე-6 მუხლი, მე-3 აბზაცი). იმისათვის, რომ უზრუნველყოფილი იყოს ინსტიტუტის დამოუკიდებლობა, საჭიროა კანონმდებლობაში, რეგულაციებსა ან სავალდებულო ადმინისტრაციულ მითითებებში გაიწეროს შერჩევისა და დანიშვნის ნათელი, გამჭვირვალე და თანამონაწილეობითი პროცედურა. კონკურსანტების შერჩევა უნდა მოხდეს რაც შეიძლება ფართო სპექტრიდან, ვაკანტური პოზიციები უნდა გამოცხადდეს საჯაროდ და შეფასება უნდა ეყრდნობოდეს წინასწარ განსაზღვრულ, ობიექტურ და გასაჯაროებულ კრიტერიუმებს.⁸⁶
68. სამსახურის ხელმძღვანელის თანამდებობაზე დანიშვნის კრიტერიუმები ფართოდ არის განსაზღვრული და იწვევს შეშფოთებას. შესწორებული კანონის მე-6 მუხლის 1-ლი აბზაცი მოითხოვს, რომ სამსახურის უფროსს ჰქონდეს „სულ მცირე 5 წლიანი სამუშაო გამოცდილება სასამართლო, ან სამართალდამცავ სისტემაში, ან ადამიანის უფლებათა დაცვის სფეროში და გააჩნდეს კარგი პროფესიული და მორალური რეპუტაცია.“ მიუკერძოებლობისა და სხვების მიერ სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის ამ მიუკერძოებლობის აღქმადობის უზრუნველსაყოფად დღის წესრიგში უნდა დადგეს იმ პირების გამორიცხვის განხილვა ამ ინსტიტუტის ხელმძღვანელის თანამდებობაზე დანიშნვიდან, რომლებიც არიან ყოფილი ან ამჟამინდელი ხელისუფლების წარმომადგენლები და ვისაც საპოლიციო ან/და სამხედრო სფეროში მუშაობის დიდი გამოცდილება აქვს.

86 SCA, ზოგადი დასკვნები, ზოგადი დასკვნა 1.8 (2018).

რეკომენდაცია G.1

გადაიხედოს სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ შესწორებული კანონის 6-ე მუხლი და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ შესწორებული კანონის 40-ე მუხლი, რათა მათში შევიდეს დებულებები აღნიშნული სამსახურების ხელმძღვანელების მკაფიო, გამჭვირვალე და თანამონაწილეობითი შერჩევისა და დანიშვნის პროცესის თაობაზე, აგრეთვე უნდა დაემატოს ის, რომ აღნიშნული ინსტიტუტების ხელმძღვანელთა ასარჩევად საჭირო უნდა იყოს საპარლამენტო უმრავლესობა; აბზაცი 62-67;

რეკომენდაცია G.2

გადაიხედოს სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ შესწორებული კანონის 6-ე მუხლის აბზაცი 1, რათა აღნიშნული ინსტიტუტის ხელმძღვანელის თანამდებობაზე დასანიშნ პირებიდან გამოირიცხონ ისინი, ვინც ამჟამინდელი ან ყოფილი ხელისუფლების წარმომადგენლები არიან და რომლებსაც პოლიციაში და/ან სამხედრო სამსახურში მუშაობის დიდი გამოცდილება აქვთ.

7.5. ფუნქციონალური იმუნიტეტი

69. დამოუკიდებელ ინსტიტუტებთან მიმართებაში, საერთაშორისო სტანდარტები მოითხოვს, რომ აღნიშნული ინსტიტუტების ხელმძღვანელების მოადგილეებს, ისევე როგორც მათ თანამშრომლებს გააჩნდეთ ფუნქციონალური იმუნიტეტი (იმუნიტეტი, რომლის მეშვეობითაც შეუძლებელი ხდება პირის სამართლებრივ პასუხისგებაში მიცემა, მის მიერ ოფიციალური სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულების დროს ნათქვამი ან დაწერილი სიტყვის, ან ჩადენილი ქმედების გამო“). აკრედიტაციის ქვე-კომიტეტის ზოგადი დასკვნა 2.3 (2018) მოითხოვს, რომ მსგავსი დაცვით სარგებლობდნენ ადამიანის უფლებათა ეროვნული ინსტიტუტების წევრები და პერსონალი: „[გარე] მხარეებმა, შესაძლოა სცადონ ადამიანის უფლებათა ეროვნული ინსტიტუტების მუშაობაზე ზეგავლენის მოხდენა მათი გადაწყვეტილების მიმღები ორგანოს, ან წევრის წინააღმდეგ სამართალწარმოების ინიცირებით ან ინიცირების მუქარით. აღნიშნული მიზეზის გამო, მსგავსი ორგანოების წევრები და პერსონალი დაცული უნდა იყვნენ, როგორც სისხლის სამართლებრივი, ისე სამოქალაქო სამართლებრივი პასუხისმგებლობისგან იმ ქმედებების გამო, რომლებიც მათ კეთილსინდისიერად განახორციელეს ოფიციალური სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულების მიზნით. ასეთი დაცვის მექანიზმები უზრუნველყოფს ადამიანის უფლებათა ეროვნული ინსტიტუტების მიერ ადამიანის უფლებათა დარღვევის საკითხებზე კრიტიკული ანალიზისა და კომენტარების გაკეთების შესაძლებლობის გაუმჯობესებას, იცავს რა

მმართველი რგოლის დამოუკიდებლობას და ხელს უწყობს საზოგადოებრივი ნდობის ამაღლებას აღნიშნული ინსტიტუტებისადმი.⁸⁷

70. SCA თავის დასაბუთებაში აღნიშნავს: „დღესდღეობით, ფართო კონსენსუსი არსებობს იმასთან დაკავშირებით, რომ საჭიროა მსგავსი დაცვის მექანიზმების ნორმატიულ აქტებში მყარად ჩანერგვა, რადგან ეს ისეთი დაცვაა, რომელიც წააგავს სასამართლოს უმეტეს სისტემებში მოსამართლეებისთვის მინიჭებულ დაცვას და ამ ინსტიტუტის დამოუკიდებლობის უმნიშვნელოვანესი ნიშანია.“ ვენეციის კომისიის მიერ, ანალოგიურად ხაზი გაესვა ადამიანის უფლებათა დამოუკიდებელი ორგანოებისათვის ფუნქციონალური იმუნიტეტის მინიჭებას. ვენეციის პრინციპებში კომისია განმარტავს: „ომბუდსმენი, მისი მოადგილეები და გადაწყვეტილების მიმღები პირები დაცული უნდა იყვნენ სამართლებრივი პასუხისმგებლობისგან იმ ქმედებების, ზეპირი ან წერილობითი სიტყვის გამო, რომელიც განახორციელა/თქვა ოფიციალური სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულების დროს (ფუნქციონალური იმუნიტეტი). ომბუდსმენი, მისი მოადგილეები და ამ ორგანოს გადაწყვეტილების მიმღები პირები მსგავსი იმუნიტეტით უნდა სარგებლობდნენ მას შემდეგაც, რაც დატოვებენ თანამდებობებს აღნიშნულ ორგანოში.“⁸⁸

71. სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ კანონის მე-7 მუხლის თანახმად, სახელმწიფო ინსპექტორი ხელშეუხებელია. შესწორებული კანონი არ შეიცავს დებულებას მოადგილეების ან პერსონალის იმუნიტეტით აღჭურვასთან დაკავშირებით და არ გაწერს მმართველობის წევრების დაცვის საკმარის ზომებს, მათ მიერ ინსტიტუციის დატოვების შემდეგ. იმუნიტეტის მინიჭება ისეთი ორგანოსთვის, როგორც არის სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახური და რომელიც აწარმოებს გამოძიებებს ქვეყნის აღმასრულებელი ხელისუფლების წევრების წინააღმდეგ მათ მიერ სერიოზული დანაშაულების ჩადენის გამო, ნამდვილად უმნიშვნელოვანესია, რათა თავიდან იქნას აცილებული ორგანოსადმი რეპრესალიები და არაჯეროვანი ზეგავლენა. სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურს, როგორც დამოუკიდებელ ინსტიტუტს, უნდა მიენიჭოს ფუნქციონალური იმუნიტეტი, რომელიც გავრცელდება ხელმძღვანელობაზე, პერსონალსა და მოადგილეებზე. აგრეთვე, იმუნიტეტის მოხსნის შესახებ დებულებები უნდა გაიწეროს ნათლად, იმუნიტეტის მოხსნა უნდა მოხდეს სამართლიანი და გამჭვირვალე პროცედურის შედეგად. ზემოთ აღნიშნული საკითხები, აგრეთვე ეხება პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურსა და მის, როგორც დამოუკიდებელი ინსტიტუციის როლს. შეიცვალოს სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ შესწორებული კანონის მე-7 მუხლი და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ შესწორებული კანონის მე-40 მუხლი, რათა (1) დაემატოს ფუნქციონალური იმუნიტეტი ამ სამსახურების უფროსების, მოადგილეებისა და თანამშრომლებისთვის; (2) მას შემდეგაც კი, როცა ხელმძღვანელები და თანამშრომლები აღარ იმუშავებენ აღნიშნულ ინსტიტუტებში, მათზე მაინც უნდა ვრცელდებოდეს ფუნქციონალური იმუნიტეტი; (3) დაკონკრეტდეს მიზეზები, რომელთა გამოც

87 SCA, 'ზოგადი დასკვნები' (2018), GO 2.3.

88 ვენეციის კომისია, ვენეციის პრინციპები, პარაგრაფი 23.

შესაძლებელი იქნება იმუნიტეტის მოხსნა სამართლიანი და გამჭვირვალე პროცესის შესაბამისად.

რეკომენდაცია H.

გადაიხედოს სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ შესწორებული კანონის მე-7 მუხლი და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ შესწორებული კანონის მე-40 მუხლი, რათა (1) დაემატოს ფუნქციონალური იმუნიტეტი ამ სამსახურების უფროსების, მოადგილეებისა და თანამშრომლებისთვის; (2) მას შემდეგაც კი, როცა ხელმძღვანელები და თანამშრომლები აღარ იმუშავებენ აღნიშნულ ინსტიტუციებში, მათზე მაინც უნდა ვრცელდებოდეს ფუნქციონალური იმუნიტეტი; (3) დაკონკრეტდეს მიზეზები, რომელთა გამოც შესაძლებელი იქნება იმუნიტეტის მოხსნა სამართლიანი და გამჭვირვალე პროცესის შესაბამისად.

7.6. სახელმწიფო ინსპექტორის წლიური ანგარიში

72. სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ შესწორებული კანონის 28-ე მუხლის მე-6 ნაწილის მიხედვით „ამ კანონის მე-12 მუხლით გათვალისწინებული სპეციალური საგამომიებო სამსახურის წლიური ანგარიშის წარდგენა აღარ უნდა მოხდეს საქართველოს პარლამენტის წინაშე 2022 წელს.“ გაუგებარია, ეხება თუ არა ეს დებულება სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის ანგარიშსაც, რომელიც მოქმედი იყო სრული 2021 წლის განმავლობაში. დამოუკიდებელი ორგანოების წლიური ანგარიშები მნიშვნელოვანი საშუალებაა ანგარიშვალდებულების, საჯაროობის და პარლამენტის მიერ მისი გულდასმით განხილვის უზრუნველსაყოფად. სახელმწიფო ინსპექტორის წლიური ანგარიშის გამოქვეყნების რაიმე სახით აკრძალვა გამოიწვევს ინსტიტუციის განზრახ „დადუმებას“ მის მიერ წინა წლის განმავლობაში განხორციელებული საქმიანობასთან დაკავშირებით და მნიშვნელოვნად შეუწყობს ხელს მისი დამოუკიდებლობისათვის ძირის გამოთხრას. მსგავსი აკრძალვა, აგრეთვე, უარყოფითად იმოქმედებს საპარლამენტო მართლწესრიგზე, პარლამენტზე, როგორც აღმასრულებელი და სამართალდამცავი სისტემების ქმედებებზე საზედამხედველო ორგანოზე. უფრო მეტიც, 2021 წლის ანგარიშის გასაჯაროების დაბლოკვამ შესაძლოა დაასუსტოს საზოგადოების მთავრობისადმი ნდობა, მის მიერ წამებისა და არასათანადო მოპყრობის აღკვეთის მცდელობებთან მიმართებაში. საჭიროა ნათლად განიმარტოს, რომ სახელმწიფო ინსპექტორის 2021 წლის ანგარიში წარედგინება პარლამენტს სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ კანონის 2021 წლის 30 დეკემბრამდე არსებულ რედაქციაში გაწერილი წესის შესაბამისად.

7.7. პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურთან დაკავშირებული კონკრეტული პრობლემა

73. პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ შესწორებული კანონი, მეტწილად სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ შესწორებულ კანონს ემსგავსება შემდეგ საკითხებთან მიმართებაში: პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურის პრინციპების რეგლამენტირება, ფუნქციონალური იმუნიტეტი, სხვა როლებთან შეუთავსებლობა, შერჩევის პროცესი, ხელმძღვანელის განთავისუფლების პროცესი და წლიური ანგარიშის წარდგენა. ამის გათვალისწინებით, სპეციალური საგამომიებო სამსახურის შესახებ ზემოთხსენებული პრობლემები ანალოგიურად აქტუალურია პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურთან მიმართებაშიც. საკითხები მოიცავს შემდეგს: პარლამენტის უფლება, მის მიერ მოთხოვნის საფუძველზე, მოიწვიოს ამ ინსტიტუციის ხელმძღვანელი (იხ. აბზაცი 56); დანიშვნის პროცესში საპარლამენტო უმრავლესობის თანხმობის მოთხოვნის აშკარა გაუქმება, რასაც ახლავს პროცედურის ბუნდოვანების რისკი და შეიძლება გამოიწვიოს ისეთი ვითარება, როდესაც პირის არჩევა მოხდება პარლამენტის *დამსწრე* წევრთა უმრავლესობით (იხ. აბზაცი 62); შერჩევისა და დანიშვნის პროცედურები (იხ. აბზაცი 64-68); და დებულებები სამსახურის უფროსის მოადგილეებისა და პერსონალის იმუნიტეტის შესახებ (იხ. აბზაცი 71).
74. სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ კანონისა და შესწორებული კანონების გადანაცვლების შედეგად, შესაძლოა დაშვებულიყო ბეჭდური შეცდომები. მაგალითად, გაუგებარია რატომ არის მოთხოვნილი პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურის ხელმძღვანელის კანდიდატების საკვალიფიკაციო მოთხოვნებში კონკრეტულად სამართალდამცავ სისტემაში მუშაობის 5 წლიანი გამოცდილება. სავარაუდოდ, აღნიშნული გადმოტანილია სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ კანონიდან და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურის ხელმძღვანელისათვის არც თუ ისე შესაბამისი მოთხოვნაა.
75. განმარტებითი ბარათის მიხედვით, შეუძლებელია მკაფიო დასაბუთებისა თუ უშუალო მიზეზის ამოცნობა, თუ რატომ მოხდა ამ მანდატის განცალკევება სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის საგამომიებო მანდატისაგან. შესაძლოა ხელისუფლება ცდილობდეს სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის რეინსტიტუციონალიზაციას მისი ფუნქციებისა და უფლებამოსილებების გადანაწილებით სამსახურის ხელმძღვანელის მანდატის ამოწურვამდე. თუმცა, კანონში შესწორებების შესატანი საკანონმდებლო პროცედურის განხორციელების მეთოდმა და დამოუკიდებელი ინსტიტუციის რეფორმირების ობიექტურობისა და დასაბუთებულობის ნაკლებობამ გააჩინა კითხვები ამ რეფორმის გატარების საჭიროებასა და ობიექტურობასთან მიმართებაში. აღნიშნულით გამოწვეულ შემფოთებას ამწვავებს ისიც, რომ სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის არსებობისა და მოქმედების 2 წლის განმავლობაში, არ ყოფილა ცნობები მის არაკომპეტენტურ ფუნქციონირებასთან დაკავშირებით.

[ტექსტის დასასრული]

