

შინაგან საქმეთა სამინისტრო

რეფორმის პერსპექტივები

შინაგან საქმეთა სამინისტრო წარმოადგენს ერთ-ერთ ყველაზე დიდი და რთული სტრუქტურის მქონე სახელმწიფო სამსახურს საქართველოში. სხვადასხვა მონაცემებით, სისტემის თანამშრომელთა საერთო რაოდენობა 35 000 - 40 000 შეადგენს.¹ სისტემის სტრუქტურა ბუნდოვანია და მიდრეკილია დახურული და გაუჭვირვალე მართვის ფორმებისკენ. პრაქტიკულად შეუძლებელია დაბუსტებით განსაზღვრა, რომელი სამსახური რა კომპეტენციითა და კონკრეტული ძალაუფლებით სარგებლობს. ეს საკითხი განსაკუთრებით კრიტიკულია იმ პირობებში, როდესაც სისტემაში ჭარბი ძალაუფლებაა კონცენტრირებული, რომლის კონტროლისა და დაბალანსების ბერკეტებიც სხვა ინსტიტუტებს არ გააჩნიათ. თავის მხრივ, სისტემის შიგნით სხვადასხვა სტრუქტურულ ერთეულებს შორის ფუნქციების დუბლირება და მნიშვნელოვანი შიდამარეგულირებელი აქტების საიდუმლოება შეუძლებელს ხდის სამინისტროს საქმიანობაზე ეფექტიანი მონიტორინგის განხორციელებას და სამართალდამცავი სისტემის წარმომადგენელთა მოქმედებების კანონიერების შემოწმებას. ამდენად, ჭარბი ძალაუფლების მქონე ინსტიტუტი სათანადო ზედამხედველობის გარეშე დარჩენილი. სისტემის ცენტრალიზებული ხასიათი და მკვეთრი პოლიტიკური ვერტიკალი კი აძლიერებს სამართალდამცავი უწყების პოლიტიზირების რისკებს და ქმნის ამ სისტემაში თავმოყრილი ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების საფრთხეს.

1. ცენტრალიზაცია და პოლიტიზირება

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

ამგვარი მკვეთრი ცენტრალიზაციის პირობებში ძლიერდება პოლიტიკური ვერტიკალი, სისტემის ხელში თავმოყრილი ძალაუფლების ხასიათისა და მასშტაბების გათვალისწინებით კი, განსაკუთრებულად სახიფათო ხდება ამგვარი სისტემის პოლიტიზირება. მაშინ როცა, მნიშვნელოვანი სამსახურები, მაგალითად, საპატრულო პოლიციისა და კრიმინალური პოლიციის დეპარტამენტები, რომლებსაც განსაკუთრებული ინტენსივობით აქვთ შეხება მოქალაქეებთან, მცირედითაც კი არ არიან დისტანცირებული სისტემის მართვის ცენტრალური რგოლიდან, ძლიერდება მათ საქმიანობაში პოლიტიკური გავლენების რისკი;

¹ GEORGIA IN TRANSITION Report on the human rights dimension: background, steps taken and remaining challenges, p 20; იგივე საკითხზე იხ. საქართველოს უსაფრთხოების სექტორის მიმოხილვა. გვ. 113;

რეკომენდაცია - მნიშვნელოვანია, მიმდინარე რეფორმის ფარგლებში დაიგეგმოს და განხორციელდეს შინაგან საქმეთა სამინისტროში ძალაუფლების დეკონცენტრაციისა და დეცენტრალიზაციის პრინციპი. უნდა გადაიხედოს შს მინისტრის კომპეტენცია ცალკეული საქვეუნყებო დაწესებულებების მიმართულებით, ისევე როგორც სისტემაში შემავალი ზოგიერთი სამსახურის ანგარიშვალდებულების მოცულობა მინისტრთან მიმართებით (მათ შორის, გენერალური ინსპექცია). მინისტრის კომპეტენციის გადახედვის პარალელურად, მნიშვნელოვანია ცალკეული დეპარტამენტებისა და საქვეუნყებო დაწესებულებებისთვის მეტი ავტონომიის მინიჭება და მათი დისტანცირება მართვის ცენტრალური აპარატისგან. ამ მიზნის მიღწევის ერთ-ერთი საშუალება შეიძლება იყოს ადგილობრივი თვითმმართველობების როლის გაძლიერება საპატრულო დეპარტამენტის სამსახურებრივი კონტროლისა და ანგარიშვალდებულების საკითხში. ამასთან, მნიშვნელოვანია გაიზარდოს სისტემის თანამშრომელთა არასათანადო, მათ შორის, სისტემის შიგნიდან მომდინარე, გავლენებისგან დაცვის გარანტიები. ამ მიმართულებით პირველადი პრიორიტეტია უწყების შიდა ინსპექტირების მექანიზმის - გენერალური ინსპექციის - საფუძლიანი რეფორმა, მისი ინსტიტუციური დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფა და შს მინისტრისადმი ანგარიშვალდებულების სისტემის რეფორმა;

2. ძალაუფლების კონცენტრაცია

პრობლემის იდენტიფიცირება - შსს აერთიანებს დანაშაულის პრევენციისა და საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვის (პოლიციური) სამსახურებს, საგამოძიებო ორგანოებს, უშიშროებისა და სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურებს, საზღვრის დაცვისა და სამოქალაქო სერვისების განმახორციელებელ ორგანოებს. ერთ სისტემაში თავს იყრის მნიშვნელოვანი ადამიანური, ინფორმაციული და მატერიალური რესურსი, რაც წარმოშობს დაუბალანსებლად დიდ ძალაუფლებას ერთი უწყების ხელში. პრაქტიკულად შეუძლებელი ხდება ამგვარი ძალაუფლების საპირწონედ, დაბალანსებისა და კონტროლის ადეკვატური სისტემების შექმნა და ფუნქციონირება. ამ პირობებში კი, შინაგან საქმეთა სამინისტრო რჩება სათანადო მეთვალყურეობის გარეშე, რაც ზრდის ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების საფრთხეებს;

რეკომენდაცია - შს სამინისტროს უნდა გამოეყოს და ცალკე ჩამოყალიბდეს უშიშროების სამსახურები, რომელიც მნიშვნელოვანი დამოუკიდებლობითა და ავტონომიით ისარგებლებს. ასევე, დაბალანსებული და მკაცრად რეგულირებული უნდა გახდეს უშიშროების სამსახურებსა და საპოლიციო/საგამოძიებო ორგანოებს შორის კოოპერაციის შესაძლებლობა, ისევე როგორც ფარგლები. ამავდროულად, უნდა გადაიხედოს უშიშროების სამსახურების საქმიანობის მარეგულირებელი კანონმდებლობა და სისტემა, რაც გულისხმობს მათი საქმიანობისა და ინფორმაციის მოპოვების წესებისა და სტანდარტების, სასამართლო კონტროლის ფარგლების ხელახალ გააზრებას. მნიშვნელოვანია, რომ სისხლის სამართლის მართლმსაჯულებაში განხორციელებული ცვლილებების ჰარმონიზაცია მოხდეს ყველა სათანადო აქტში.

შს სამინისტროს სისტემიდან უშიშროების სამსახურების განცალკევების პარალელურად, მნიშვნელოვანია ნათლად გაივლოს ზღვარი შს სამინისტროში შენარჩუნებულ სხვა ფუნქციების განმახორციელებელ სამსახურებს შორის (მათ შორის, პრევენციულ და საგამოძიებო ფუნქციის მქონე უწყებებს შორის). მათი თანამშრომლობის ფორმების ინსტიტუციონალიზაცია მნიშვნელოვანია, რათა გამოირიცხოს ისეთი სახის თანამშრომლობა,

რაც დააზიანებს კანონზე დაფუძნებული მმართველობის პრინციპსა და ადამიანის უფლებების მდგომარეობას;

3. ინფორმაციის დაუბრკოლებლად მიმოცვლა

პრობლემის იდენტიფიცირება - როგორც ცნობილია სამინისტროს სისტემაში სხვა ინფორმაციასთან ერთად, მუშავდება და ინახება საპოლიციო, საგამოძიებო და ეროვნული უსაფრთხოების სამსახურების მიერ თავიანთი სპეციალური მიზნებისთვის მოპოვებული ინფორმაცია/მონაცემები და სხვა. თუმცა, მსგავსი საინფორმაციო სივრცის შექმნა/დამუშავებასთან დაკავშირებით საკმარისი საკანონმდებლო რეგულირება და ინფორმაცია არ არსებობს. გარდა დამუშავებული საინფორმაციო ბაზისა, სისტემაში ყოველდღიურად საქმიანობენ პრევენციული, საგამოძიებო და უშიშროების ფუნქციების განმახორციელები უწყებები, ასევე სხვადასხვა სამოქალაქო სერვისის ელემენტების შემცველი სამსახურები. თუმცა, არ არსებობს ინსტიტუციური გარანტიები აღნიშნულ სტრუქტურულ ერთეულებს შორის კოოპერაციის ფორმების მონესრიგებისთვის. ამ პირობებში, მნიშვნელოვნად იზრდება აღნიშნულ უწყებებს შორის ინფორმაციის დაუბრკოლებლად გაცვლის საფრთხე.

გასათვალისწინებელია, რომ ჩამოთვლილი სამსახურები (განსაკუთრებით, უშიშროების სამსახურები და საგამოძიებო ნაწილი) შესაძლოა ინფორმაციას სრულიად განსხვავებული მიზნებით, მეთოდებითა და რაც ყველაზე მნიშვნელოვანია, განსხვავებული სტანდარტებით მოიპოვებდნენ. ამ პირობებში კი მათ შორის ინფორმაციის შეუფერხებელი მიმოცვლა კრიტიკულ საფრთხეს უქმნის ადამიანის უფლებებსა და კანონის უზენაესობაზე დაფუძნებული მმართველობის პრინციპს. ანალიტიკური მიზნებისთვის უშიშროების სამსახურების მიერ განსხვავებული წესით მოპოვებული ინფორმაციის გაზიარების შესაძლებლობა საგამოძიებო ორგანოებისთვის, აზრს უკარგავს საგამოძიებო მოქმედებებისა და საგამოძიებო ორგანოების საპროცესო ნორმებითა და სტანდარტებით შეზღუდვას და სრულიად უკონტროლოს ხდის ამ პროცესს. ამ პირობებში, პრაქტიკულად შეუძლებელია ზედამხედველობა, რომელი სტრუქტურული ერთეული რა ტიპის ინფორმაციას მოიპოვებს, ამუშავებს, იყენებს ან გადასცემს სხვა ერთეულს;

რეკომენდაცია - არსებითად უნდა გადაიხედოს პრევენციული, საგამოძიებო და უშიშროების ფუნქციის მქონე ორგანოებს შორის თანამშრომლობის საკითხი და მათ შორის, ინფორმაციის მიმოცვლის სისტემა. კანონით უნდა შეიზღუდოს პრევენციული ან/და ანალიტიკური მიზნებისთვის მოპოვებული ინფორმაციის გადაცემა/გამოყენება საგამოძიებო მიზნების მქონე ორგანოებისთვის. მნიშვნელოვანია განცალკევდეს უსაფრთხოებისა და უშიშროების მიზნებისთვის მოპოვებული ინფორმაცია და არსებითად შეიზღუდოს ამ ინფორმაციაზე დაშვების მქონე სტრუქტურები და პირები. მნიშვნელოვანია შეიქმნას ინსტიტუციური მექანიზმი უწყების შიგნით ინფორმაციის მიმოცვლის კონტროლის მიზნით და ზოგადად, მოხდეს ინფორმაციის გაცვლის წესისა და პროცესის ფორმალიზება;

ამ მიმართულებით განსაკუთრებით მწვავედ დგას კანონმდებლობის ჰარმონიზაციის საჭიროება, მათ შორის, ადამიანის კონსტიტუციური უფლებების შეზღუდვის სტანდარტების, ისევე როგორც საგამოძიებო მოქმედებებისთვის დადგენილი სტანდარტების ერთგვაროვნების საკითხი სხვადასხვა საკანონმდებლო აქტში.

4. ფუნქციების დუბლირება

პრობლემის იდენტიფიცირება - შს სამინისტროს რეგულაციები მიდრეკილია ბუნდოვანი და ჩაკეტილი სისტემის შექმნისკენ. ამას ადასტურებს სისტემის შიგნით ფუნქციების გადანაწილების საკითხიც. სისტემაზე ეფექტური კონტროლის შესაძლებლობას მნიშვნელოვნად ამცირებს უფლებამოსილების დუბლირება შსს-ს სხვადასხვა სამსახურებს შორის. ამის მაგალითია საგამოძიებო და ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობა, რომლის განხორციელებაც სამინისტროში შემაჯავლი თითქმის ყველა სამსახურის კომპეტენციაა. ამ პირობებში არსებითად რთულდება კონკრეტული საპოლიციო ღონისძიების კანონიერების კონტროლი და სისტემა რჩება ეფექტური ზედამხედველობის გარეშე;

რეკომენდაცია - მნიშვნელოვანია ნორმატიულად გაიწეროს, რომელი სამსახური რა კომპეტენციისა და ძალაუფლების მატარებელია. ამ პროცესში ყურადღება უნდა გამახვილდეს ფუნქციების დუბლირების თავიდან აცილებაზე, რათა შეიქმნას გონივრული შესაძლებლობა კონკრეტული სამსახურების თუ მთლიანად სამინისტროს საქმიანობაზე კონტროლის განხორციელების მიზნით. სხვა შემთხვევაში შეუძლებელი იქნება გამოყენებული ძალაუფლების კანონიერებისა და მიზანშეწონილობის კონტროლი. აღნიშნული, ერთი მხრივ მნიშვნელოვნად გაზრდის სისტემის ეფექტურობას, მეორე მხრივ კი ხელს შეუწყობს როგორც მთლიანად სამინისტროს, ისე ცალკეული სტრუქტურების ანგარიშვალდებულებისა გაზრდას;

5. საქმიანობის წესების გასაიდუმლოება

პრობლემის იდენტიფიცირება - სამინისტროს ძირითადი დეპარტამენტების შიდამარეგულირებელი აქტები წარმოადგენს სახელმწიფო საიდუმლოებას. ამის გათვალისწინებით, უცნობია აღნიშნული აქტების შინაარსი, თუმცა, სავარაუდოა, რომ აღნიშნული აქტების ნაწილი პირდაპირ კავშირშია ადამიანის უფლებების შეზღუდვის შესაძლებლობასა და მექანიზმებთან. ამდენად, დაუშვებელია ამ ტიპის ინფორმაცია იყოს დახურული და ხელმიუწვდომელი. ამ მხრივ აღსანიშნავია გენერალური ინსპექციის დებულება. გენერალური ინსპექცია სისტემის შიდა ინსპექტირების მექანიზმს წარმოადგენს, რომელიც პასუხისმგებელია სისტემის ფუნქციონირების კანონიერის კონტროლსა და უწყების წარმომადგენელთა პასუხისმგებლობის სისტემის ფუნქციონირებაზე. თუმცა, აღნიშნული დეპარტამენტის საქმიანობის მარეგულირებელი მთავარი დებულება არ არის ხელმისაწვდომი საზოგადოებისთვის. ასევე აღსანიშნავია ყველა იმ დეპარტამენტის დებულების გასაიდუმლოება, რომლებიც კრიმინალთან ბრძოლის პროცესში აქტიურ შემხებლობაში არიან მოქალაქეებთან, მათ შორის, განსაკუთრებით საყურადღებოა კრიმინალური პოლიციის მარეგულირებელი აქტი, რომელიც ასევე საიდუმლოა;

რეკომენდაცია - აუცილებელია ყველა იმ ნორმატიული აქტის ნაწილობრივ ან სრულად გასაჯაროება, რომელიც პირდაპირ კავშირშია ადამიანის უფლებების შეზღუდვის შესაძლებლობასა და მექანიზმებთან. დაუშვებელია გასაიდუმლოებული ნორმატიული აქტები ადგენდეს უფლების შეზღუდვის ისეთ გარემოებებსა და მექანიზმებს, რომელსაც ხელმისაწვდომი კანონი არ ითვალისწინებს. ამასთან, მნიშვნელოვანია ხელმისაწვდომი იყოს ის აქტი, რომელიც განსაზღვრავს სისტემის თანაშემრომელთა პასუხისმგებლობის დაკისრების წესსა და პროცედურას.

6. არაეფექტური პასუხისმგებლობის სისტემა

პრობლემის იდენტიფიცირება - სისტემა ვერ უზრუნველყოფს სამართალდამცავი ორგანოების საქმიანობის კანონიერების კონტროლის ეფექტური მექანიზმების არსებობას. შიდა მონიტორინგის მექანიზმის არსებული მოდელი ვერ ჩაითვლება ზედამხედველობის

განმახორციელებლ სათანადო საშუალებად. გენერალური ინსპექცია იმყოფება შს მინისტრის პირდაპირ დაქვემდებარებაში. ამასთან, ის არ აკმაყოფილებს გამჭვირვალობის სტანდარტს და საქმის სამართლიანი განხილვის მოთხოვნებს. ამ პირობებში აღნიშნული მექანიზმი ვერ იქნება აღქმული, როგორც დამოუკიდებელი და ეფექტური სამსახური.

პასუხისმგებლობის სისტემის გაუმჯობესებისთვის ასევე მნიშვნელოვანია სამართალდამცავი უწყებების წარმომადგენლების სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის ეფექტური, დამოუკიდებელი და მიუკერძოებელი სიტემის შექმნა. ამჟამად, სახეზეა ინტერესთა კონფლიქტი როგორც სისტემის შიდა უწყებრივი დისციპლინირების მექანიზმის ისე სისხლისსამართლებრივ გადაცდომებზე რეაგირების სისტემის ფარგლებში, როდესაც შსს-ს წარმომადგენელთა მიერ სავარაუდოდ ჩადენილ გადაცდომებსა და დანაშაულებს მათივე კოლეგები იძიებენ;

რეკომენდაცია - მნიშვნელოვანია განხორციელდეს გენერალური ინსპექციის რეფორმა, იმგვარად, რომ უზრუნველყოფილი იყოს მისი დამოუკიდებლობა და მიუკერძოებლობა. ამასთან, მნიშვნელოვანია გადაიხედოს მინისტრის გავლენის ფარგლები გენერალური ინსპექციის საქმიანობაზე. რეფორმამ ასევე უნდა უზრუნველყოს, რომ შიდა ინსპექტირების მექანიზმის საქმიანობა ემყარებოდეს გამჭვირვალობისა და საზოგადოებისადმი ანგარიშვალდებულების პრინციპებს, საქმის სამართლიანი განხილვის წესებს. სამსახურის შიდამარეგულირებელი ნორმატიული აქტების გასაჯაროების პარალელურად, მნიშვნელოვანია საკანონმდებლო დონეზე დადგინდეს საზოგადოების ინფორმირების ფორმები გენერალური ინსპექციის საქმიანობის შესახებ.

პასუხისმგებლობის სფეროს სისტემური რეფორმის მიზნით ასევე აუცილებელია, შეიქმნას დამოუკიდებელი საგამოძიებო ორგანო, რომელიც არ მოექცევა არსებული საგამოძიებო და პროკურატურის ორგანოების სისტემაში და იქნება დამოუკიდებელი აღმასრულებელი ხელისუფლებისგან.