

მქსპარტია მოსაზრება შინაგან საქმეთა სამინისტროს რეორგანიზაცია-რეფორმირებასთან დაკავშირებით

ჯემალ გაბოკიძე, პროფესორი
მალხაზ ბაძალუა, პროფესორი

თავის დროზე ერთ სამინისტროში, ერთ ჭერქვეშ საპოლიციო და სახელმწიფო უშიშროების სტრუქტურების გაერთიანება განუსაზღვრელი ძალაუფლების უწყების შექმნას ემსახურებოდა. მისი მართვა მაშინდელ ხელისუფალთა გაცილებით უადვილდება და შეუფერხებლად განეხორციელებინათ სისხლის სამართლის დევნა ნებისმიერი არასასურველი პირის მიმართ. სწორედ ამავდ მიზნით დაუქვემდებარეს პროკურატურის ორგანოებიც იუსტიციის სამინისტროს.

დღეისათვის პოსტსაბჭოურ რესპუბლიკებში საპოლიციო და უშიშროების სისტემები ცალ-ცალკე ფუნქციონირებენ. პრეცედენტი დაშვებულ იქნა სომხეთის რესპუბლიკაში, სადაც ასეთმა გაერთიანებულმა ძალოვანმა უწყებამ 1997-2001 წლებში იფუნქციონირა და შემდეგ ისევ ორ სამინისტროდ შინაგან საქმეთა და უშიშროების სამინისტროებად გაიყო. რაც შეეხება დასავლეთის ქვეყნებს იქ მიდგომები არაერთგვაროვანია.

აღნიშნული საკითხის კვლევამ აჩვენა, რომ როგორც წესი უშიშროების (უსაფრთხოების) სამსახური შინაგან საქმეთა სამინისტროსგან გამოყოფილია იმ ქვეყნებში, სადაც გამოიყენება ანგლო-ამერიკული საერთო (ე.წ. პრეცედენტული) სისხლის სამართლის წარმოების წესი. მაგალითად, აშშ-ში, 11 სექტემბრის ტერორისტული აქტის შემდეგ, შეიქმნა ეროვნული უსაფრთხოების დეპარტამენტი (Homeland Security Department), რომელშიც გაერთიანდა რამდენიმე ძალოვანი და საფინანსო საქვეუწყებო ერთეული, კერძოდ: საბაჟო და საზღვრის დაცვის სამსახური (CBP), განსაკუთრებული სიტუაციების მართვის ფედერალური სააგენტო (FEMA), ფედერალური სასაწვლო ცენტრი (FLETC), საემიგრაციო და საბაჟო აღსრულების სამსახური (ICE), საიდუმლო სამსახური და სატრანსპორტო უსაფრთხოების სამსახური (USSS).

აშშ-ის მსგავსად, უშიშროების სამსახური და საპოლიციო სამსახურები ერთმანეთისგან გამოყოფილია დიდ ბრიტანეთში, ავსტრალიასა და ახალ ზელანდიაში.

ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში სახელმწიფოს უშიშროების სამსახურები ფორმალურად შედიან შინაგან საქმეთა სამინისტროს შემადგენლობაში, ასეთ ქვეყნებს მიეკუთვნებიან: გერმანია, საფრანგეთი, იტალია და სხვები. ნიშანდობლივია, რომ ყოფილი საბჭოთა კავშირის წევრი ქვეყნები: ლატვია, ლიტვა და ესტონეთი მიემხრო ევროპულ სისტემას და გააერთიანა აღნიშნული უწყებები. ხაზგასასმელია, რომ უშიშროების სამსახურები ამ ქვეყნებში მართვის და დამოუკიდებლობის მაღალი ავტონომი-

ურობის ხარისხით სარგებლობენ.

პრინციპები, რომელსაც უნდა დაეფუძნოს რეფორმა

ხაზგასმით უნდა აღვნიშნოთ, რომ ხელისუფლების პოლიტიკური ნება შსს-ს რეორგანიზაციის შესახებ არ უნდა გავიგოთ როგორც ამ სამინისტროს მექანიკური გაყოფა ორ უწყებად შინაგან საქმეთა და უშიშროების სამსახურებად. მიგვაჩნია, რომ რეფორმის წარმატებით განხორციელებისათვის აუცილებელია:

1. პოლიციის და უშიშროების ორგანოების დეპოლიტიზება და მათი დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფა.

2. მკაცრად უნდა განიზაღვროს რა ძირითადი ფუნქციების შესრულება მოუწევს რეორგანიზაციის შედეგად აღმასრულებელ ხელისუფლებაში შექმნილ ამ ორ უწყებას (ე.ი. რა უნდა დავიცვათ, რისგან და რა საშუალებით) და ამის მიხედვით უნდა შეიქმნას თითოეულში შესაბამისი სტრუქტურები და ქვესტრუქტურები.

3. რეორგანიზაცია თავისთავად უნდა გულისხმობდეს ორ სისტემაში არსებულ სტრუქტურებს შორის კომპეტენციათა გამიჯვნას და ოპტიმიზაციას, იმდაგავარდ, რომ სამომავლოდ გამოირიცხოს რეორგანიზებულ უწყებათა ფუნქციებში პორაღელისზმი და დუბლირება.

4. რეფორმამ მიზნად უნდა დაისახოს სახელმწიფო და საზოგადოებრივი უშიშროების, მართლწესრიგის, დანაშაულის პრევენციის, გახსნისა და გამოძიების ეფექტურობის მნიშვნელოვნად ამაღლება.

5. ფუნქციების განსაზღვრას და მათ ორ უწყებაში გადანაწილების გადანყვეტილების მიღებისას გათვალისწინებულ უნდა იქნეს სახელმწიფოს წინაშე მდგარი მუდმივი ეროვნული ინტერესები, გარე და შიდა საფრთხეები, გეოპოლიტიკური და გეოსტრატეგიული ფაქტორები, ქვეყნის შიგნით არსებული კოფლიქტები და განდგომილი რეგიონები.

6. უნდა მომზადდეს ახალი საკანონმდებლო ბაზა, კერძოდ ცვლილებები:

- ა) კანონში „პოლიციის შესახებ“;
- ბ) კანონში „საზოგადოებრივი უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ“;
- გ) კანონში „კონტრაზვერვის საქმიანობის შესახებ“;
- დ) კანონში „სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსში“;
- ე) კანონში „ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობის შესახებ“;
- ვ) დებულებებში ახლად შემნილი უწყებებისათვის, მათში შემავალი სტრუქტურებისათვის, ქვეს-

ტრუქტურებისათვის უფლებამოსილების და შიდა რეგულაციების განსაზღვრის მიზნით.

7. შიდა და გარე საფრთხეების აღსაკვეთად წინადადებების, რეკომენდაციებისა და სტრატეგიული გადაწყვეტილებების შესამუშავებლად შინაგან საქმეთა და უშიშროების სამსახურებში უნდა შეიქმნას შესაბამისი პროფილით სპეციალიზებული სამეცნიერო-კვლევითი ცენტრები.

8. კანონით დადგენილი წესით ორივე უწყებაზე უნდა განხორციელდეს როგორც საპარლამენტო, საპროკურორო და სასამართლო, ისე საერთაშორისო პრაქტიკით დამკვიდრებული გარე საზოგადოებრივი კონტროლი.

გარე კონტროლის მექანიზმები

სხვადასხვა სახელმწიფოთა მიდგომები გარე კონტროლთან დაკავშირებითაც არაერთგვაროვანია. ვფიქრობთ საყურადღებოა ყველაზე მაღალი კომპეტენციის მქონე აშშ-ს ცენტრალურ სადაზვერვო სამმართველოს მიმართ გამოყენებული გარეკონტროლის სისტემა. აშშ-ს პრეზიდენტთან, რომლის დაქვემდებარებაშიცაა ეს უწყება, შექმნილია დაზვერვის საზედამხებელო საბჭო (მრჩეველთა საბჭო). საბჭოს წევრებს ნიშნავს პრეზიდენტი, რომლებიც ანგარიშვალდებულები არიან მხოლოდ მის წინაშე. თვითონ საბჭო თავის საქმიანობას ახორციელებს საბჭოში მონეული მაღალი კომპეტენციის, შეუბღალავი რეპუტაციის, გამოცდილი, კვალიფიციური პერსონალის მეშვეობით. მათი საქმიანობის წესი, მოქმედების ფარგლები, საიდუმლოების დაცვის რეჟიმი და სხვა ორგანიზაციულ-სამართლებრივი რეგულაციების საკითხები მოწესრიგებულია პრეზიდენტის სპეციალური ნორმატიული აქტით. კონტროლის ასეთი წესი დამკვიდრებულია კანადაშიც. საესებით შესაძლებელია ახლად შექმნილი უწყებების: შინაგან საქმეთა და უშიშროების სამსახურების გარეკონტროლის მიზნით პრემიერ-მინისტრთან შეიქმნას მსგავსი საბჭო¹.

გენერალური ინსპექცია

რაც შეეხება სამართალდამცავ უწყებებში არსებულ გენერალურ ინსპექციებს, ისინი დღეისთვის უწყებრივი შიდა კონტროლის ძირითადი სამსახურებია. სამწუხაროდ მათ მიმართ ნდობის ხარისხი არასასურველია და კრიტიკის ობიექტს წარმოადგენს.

უნდა აღინიშნოს, რომ მოსაზრებები არსებული გენერალური ინსპექციების მაგივრად ცალკე და-

მოუკიდებელი საგამოძიებო სამსახურის შექმნის შესახებ, რომელიც გამოიძიებს სამართალდამცავი სტრუქტურების თანამშრომელთა მიერ ჩადენილ დანაშაულს, ანგარიშგასაწევია და სერიოზული განხილვის საგანი უნდა გახდეს.

მიგვაჩნია, შესაძლებლად პრემიერ-მინისტრის დაქვემდებარებაში ამ ტიპის დამოუკიდებელი სამსახურის შექმნა, რომელსაც პროცესუალურ ხელმძღვანელობას და კონტროლს გაუწევს მთავარი პროკურატურა. მსგავსი სამსახურები გარკვეული სპეციფიკით არსებობენ, როგორც ევროპულ, ისე ანგლო-ამერიკულ სამართლის სისტემის ქვეყნებში.

გასათვალისწინებელია, რომ ასეთი სამსახურისთვის სამართალდამცავ უწყებების გენერალურ ინსპექციებში დასაქმებულთა გაცილებით ნაკლები რესურსი იქნება საჭირო. ამასთან აუცილებელია ორივე უწყების ხელმძღვანელს შიდა კონტროლის განხორციელების მიზნით, გააჩნდეს დისციპლინარული დევნის და მონიტორინგის სამსახური.

შინაგან საქმეთა სამინისტროს ძირითადი ფუნქციები

შინაგან საქმეთა სამინისტროს ძირითად ამოცანად უნდა განესაზღვროს საზოგადოებრივი უსაფრთხოებისა და წესრიგის დაცვა, მისი კომპეტენციის ფარგლებში დანაშაულის თავიდან აცილება, გახსნა და გამოძიება. შინაგან საქმეთა სამინისტრო უნდა ჩამოყალიბდეს სამოქალაქო და პოლიციური ფუნქციების მქონე უწყებად, რომელსაც ხელმძღვანელობს მინისტრი. მინისტრი გასაზღვრავს სამინისტროსა და მასში შემავალი დანაყოფების ძირითად სტრატეგიას, უზრუნველყოფს შიდა სტრუქტურული ერთეულების კოორდინირებულ მუშაობას ქვეყნის სამართალდამცავ და სპეციალურ სამსახურებთან, ასევე საერთაშორისო თანამშრომლობას. სტრუქტურის მიმართ ჩვენი ხედვა ასეთია:

I. მინისტრის სამოქალაქო ოფისი და უზრუნველყოფის სამსახურები;

II. პოლიციური სტრუქტურები:

ა) საზოგადოებრივი უსაფრთხოებისა და წესრიგის დაცვის სამსახურები; რომელთა მართვა რეგიონებში განხორციელდება ორმაგი დაქვემდებარების პრინციპით, შინაგან საქმეთა სამინისტროსა და ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების მეშვეობით, რაც დაფინანსებაშიც აისახება.

ბ) დანაშაულის პრევენციის, გახსნისა და გამოძიების სამსახურები შესაბამისი ოპერატიულ-ტექნიკური და სპეციალური უზრუნველყოფის სამსახურებით;

ამ სამსახურების შექმნა და დაქვემდებარება ყველა დონეზე ცენტრალიზებულია.

უშიშროების სამსახურის ძირითადი ფუნქციები:

სახელმწიფო და საზოგადოებრივი უშიშროების უზრუნველსაყოფად, ახლად ჩამოყალიბებულმა უწყებამ, რომლის მისია და პასუხისმგებლობა განსაკუთრებულია, უნდა განახორციელოს შემდეგი ძირითადი

¹ ჯერ კიდევ 2002 წელს უშიშროებისა და სამართალდამცავი სისტემის ორგანოების რეფორმის კონცეფციის შემუშავებისას მსგავსი კონტროლის მექანიზმს გვთავაზობდა ამერიკელი მრჩეველი, ჯორჯთაუნის უნივერსიტეტის ეროვნული სტრატეგიის საინფორმაციო ცენტრის პრეზიდენტი, პროფესორი როი გოდსონი. იხ. აშშ-ს იუსტიციის დეპარტამენტის მხარდაჭრით გამოცემული კრებული, გვ. 85-92, თბილისი, 2002 წელი. რა თქმა უნდა, ასეთი საბჭოს შექმნა „ვარდების ხელისუფლების“ ინტერესებში არ შედიოდა.

თადი ფუნქციები შესაბამისი სტრუქტურებით:

1. ინფორმაციის ანალიზისა და მართვის;
2. კონტრდაზვერვის;
3. კონსტიტუციური წყობილების დაცვის;
4. ანტიტერორისტული;
5. საჯარო მოხელეთა კორუფციასთან ბრძოლის;
6. საერთაშორისო ორგანიზებულ დანაშაულთან და ნარკობიზნესთან ბრძოლის;
7. გამოძიების.

რა თქმა უნდა, შესაბამისი უზრუნველყოფის სამსახურებით და სპეციალური დანაყოფებით.

კორუფციასთან ბრძოლის სამომავლო პოლიტიკა

ჩვენს მიერ ჩამოთვლილი ძირითადი სამსახურებიდან გარკვეული აზრთა სხვაობა შეიძლება გამოიწვიოს კორუფციასთან ბრძოლის სამსახურის ადგილის განსაზღვრამ. მიგვაჩნია, რომ ასეთი სამსახური სწორედ სახელმწიფო უშიშროების ფუნქციის შემადგენელი ნაწილი უნდა იყოს შემდეგ გარემოებათა გათვალისწინებით: სახელმწიფო უშიშროების ახლად შექმნილ სამსახურს „პრეტენზია“ უნდა ჰქონდეს მაღალი საფრთხის შემცველ მოვლენებზე ქვეყნის უმაღლესი პოლიტიკური ხელმძღვანელობის უზრუნველყოფა სარწმუნო, გადამოწმებული, უტყუარი ინფორმაციით. სწორედ ასეთად მოიაზრება კორუფცია. არ უნდა გამოგვრჩეს მხედველობიდან ის გარემოებაც, რომ თავის დროზე შევარდნაძის ხელისუფლების უუნარობამ კორუფციასთან ბრძოლის თვალსაზრისით, „ვარდების ხელისუფლება“ მოიყვანა და დღესაც დასავლეთი ჩვენი ქვეყნის იმიჯს და ხელისუფლების რეიტინგს პირდაპირ უკავშირებს კორუფციასთან ბრძოლის მდგომარეობას. კორუფციასთან ბრძოლის ფუნქციის და პასუხისმგებლობის გადანაწილება სხვადასხვა უწყებებში არაეფექტური და გაუმართლებელი იქნება.

გამოძიების პრობლემები

იმის გათვალისწინებით, რომ ორივე უწყებას დანაშაულის გახსნისა და გამოძიების ფუნქცია უნარჩუნდებათ, ცალკე გვინდა შევჩერდეთ გამოძიებისა და გამოძიებლის ინსტიტუტის შესახებ, რომელიც სავალალო მდგომარეობაში აღმოჩნდა „ნაცმოძრაობის“ მიერ გატარებული „რეფორმის“ შემდეგ:

ვფიქრობთ თავის დროზე კანონმდებელმა ხელოვნურად გააუფასურა გამოძიებლის ინსტიტუტი, იგი საქმეზე პრაქტიკულად არავითარ გადანწყვეტილებას არ ღებულობს და პროკურორის ტექნიკური თანაშემწის როლში გვევლინება. გამოძიებელს არ გააჩნია რა არავითარი უფლებამოსილება არც რაიმე პასუხისმგებლობას გრძნობს გამოძიებული საქმის მიმართ. სინამდვილეში კი გამოძიებელი თავის თავს პროკურორის „ოპონენტად“ უნდა თვლიდეს. აქ მაშინდელი კანონმდებლის მიზანი იყო, მხოლოდ ერთი, პროკურორის დაუბრკოლებლად, ყოველგვარი შიდა წინააღმდეგობის გარეშე უნდა განეხორციელებინა სისხლისსამართლებრივი დევნა

მისთვის სასურველი შედეგების დადგომის მიზნით. აქ აშკარად სცოდავს მოქმედი სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსი.

უფრო რთულადაა საქმე გამოძიებლის ორგანიზაციული და პროცესუალური დამოუკიდებლობის თვალსაზრისით და სამსახურად იგი დღესაც გრძელდება. შსს-ს გამოძიებლები ოპერატიულ-სამძებრო სამსახურების უშუალო დაქვემდებარებაში იმყოფებიან და მათი ნება-სურვილის შემსრულებლად გვევლინებიან. საკმარისია აღინიშნოს, რომ გამოძიების საქმიანობის ორგანიზაციული და მეთოდური ხელმძღვანელობის მიზნით დღემდე შსს-ს ცენტრალური აპარატში არავითარი სტრუქტურა არ არსებობს. რა თქმა უნდა, ყველაფერი. ეს უარყოფითად აისახება გამოძიების ხარისხზე და სასამართლოში გამოტანილ განაჩენებზე.

გამოძიებასთან დაკავშირებით გვაქვს წინადადებები:

1. უნდა განისაზღვროს გამოძიებლის სტატუსი სისხლის სამართალწარმოებაში და იგი მსოფლიოში დღეს აღიარებულ რომელიმე მოდელში უნდა ჩაჯდეს.

2. უნდა გადაიხედოს და შეფასდეს რამდენად გაამართლა გამოძიების დეცენტრალიზაციამ (დღეს ის სსსკ-ის 34-ე მუხლის თანახმად 6 უწყებაშია გადანაწილებული). და ხომ არ შეიქმნა პირობები ერთიანი საგამოძიებო სამსახურის შექმნის მსჯელობისათვის.

უშიშროება და სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახური

განსჯისათვის მოგახსენებთ ჩვენს მოსაზრებას სახელმწიფო დაცვის სპეციალურ სამსახურთან დაკავშირებით. იგი დღეს ცალკე დამოუკიდებელი უწყების სახით ფუნქციონირებს აღმასრულებელ ხელისუფლებაში. მის ძირითად ამოცანას და აქედან გამომდინარე უმნიშვნელოვანეს ფუნქციას წარმოადგენს სახელმწიფო პოლიტიკური თანამდებობების პირების და მათი ოჯახების პირადი უსაფრთხოება და ასევე, განსაკუთრებული მნიშვნელობის სახელმწიფო ობიექტების დაცვა. საფრთხეები, რომელიც მათ მიერ უნდა იქნეს აცილებული, დაკავშირებულია ძირითადად სახელმწიფო დანაშაულებთან და ტერორიზმთან. გასათვალისწინებელია, რომ ამავე დროს, ამ კატეგორიის დანაშაულობათა პრევენცია, გახსნა და გამოძიება უშიშროების სამსახურების ძირითად საზრუნავს წარმოადგენს. ყოველივე ამის გათვალისწინებით, ამ ორი სამსახურის ცალ-ცალკე ფუნქციონირების შემთხვევაში არ უნდა გამოვრიცხოთ პარალელიზმისა და დუბლირების საფრთხე.

ამასთან სამართლიანობა მოითხოვს და უნდა აღინიშნოს, რომ თავის დროზე სდსს-ს ცალკე გამოყოფა სწორი პოლიტიკური ნაბიჯი იყო სხვადასხვა გარემოებათა გათვალისწინებით. დღეს ის თანამედროვე ოპერატიული ტექნიკითა და კვალიფიციური საკადრო რესურსის მქონე საიმედო სამსახურს წარმოადგენს.

ასეთ ვითარებაში ვფიქრობთ, არ არის აზრს მოკლებული ვიმსჯელოთ ამ ორი სამსახურის სამომავლო ურთიერთდამოკიდებულების შესახებ. მით უმეტეს სდს-ს განკარგულებაშია მატერიალურ-ტექნიკური ბაზა, ოპერატიულ-ტექნიკური საშუალებები შესაბამისი სპეციალისტებით, რომელთა დაუბრკოლებლად გამოყენება შეიძლება სახელმწიფო უშიშროების სამსახურში, რაც ყველაფერთან ერთად დიდი ფინანსური ეფექტის მომცემი იქნება.

უშიშროება თუ უსაფრთხოება

საჭიროდ მივიჩნიეთ კიდევ ერთი პრობლემის შესახებ მოგვეხსენებინა. არაერთგვაროვანი დამოკიდებულებაა ტერმინებთან „უშიშროება“ და „უსაფრთხოება“, უფრო მეტიც სრული აღრევაა მათი შინაარსობრივი დატვირთვის თვალსაზრისით. საკმარისია აღინიშნოს, რომ დღეს მოქმედებს 2004 წლის კანონი „საზოგადოებრივი უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ“, კანონი „ეროვნული უშიშროების საბჭოს შესახებ“, 2011 წელს ეროვნული უშიშროების საბჭოს მიერ მომზადებული და პარლამენტის მიერ დამტკიცებული „ეროვნული უსაფრთხოების კონცეფცია“ და ა.შ. მიგვაჩნია რომ ამ ორ ტერმინს შინაარსობრივად სხვადასხვა დატვირთვა აქვს და მისი ლინგვისტური და პოლიტიკურ-სამართლებრივი მნიშვნელობის გათვალისწინებით ტერმინი „უშიშროება“ გამოყენებულ უნდა იქნეს შესაბამის კონტექსტში, კერძოდ „სახელმწიფო უშიშროება“, „სამხედრო უშიშროება“, „საზოგადოებრივი უშიშროება“, „მოქალაქეთა პირადი უშიშროება“, ამასთან, როფორც წესი, ასეთის დარღვევის შემთხვევაში ძალადობრივ ქმედებებთან გვაქვს საქმე, რაც სისხლის სამსართლის დანაშაულთანაა დაკავშირებული. რაც შეეხება ტერმინს „უსაფრთხოება“, იგი უნდა იქნეს გამოყენებული, როცა საფრთხის წყაროს წარმოადგენს მაგალითად სანარმოო, ტექნიკური და ბუნებრივ-ეკოლოგიური წარმოშობის მოვლენები და სხვა.

ექსპერტთა ჯგუფის სახელით:

ჯგუფის ხელმძღვანელი,
თადარიგის გენერალ-ლეიტენანტი,
სამართლისა და პოლიტიკის მეცნიერებათა დოქტორი,
პროფესორი

ჯემალ გახოკიძე

ცენტრის ხელმძღვანელი,
სამართლის დოქტორი, პროფესორი

მალხაზ ბაძალა