ინფორმაციის თავისუფლების
განვითარების ინსტიტუტი

პოლიციის საქმიანობაში საზოგადოებრივი ჩართულობის უზრუნველყოფა

დანაშაულის პრევენციის ისევე, როგორც პოლიციის ანგარიშვალდებულებისა და მის საქმიანობაზე ზედამხედველობის გაძლიერების პროცესში უმნიშვნელოვანესია საზოგადოებრივი ჩართულობის უზრუნველყოფა. აღნიშნული, ერთი მხრივ, უფრო ეფექტიანსა და გამჭვირვალეს ხდის სისტემის მუშაობას, მეორე მხრივ კი, ზრდის საზოგადოების მონაწილეობის ხარისხს, ეხმარება რა უწყებასა და საზოგადოებას დანაშაულის წინააღმდეგ საზოგადოებრივი მექანიზმების ერთობლივად შემუშავებაში.

პოლიციის საქმიანობის ზედამხედველობა ყოველთვის არის შესაძლებელი, მაგრამ ზედამხედველობის ეფექტიანობა მიიღწევა მხოლოდ საზოგადოების მონაწილეობით, რამდენადაც, გარე, დამოუკიდებელი საზოგადოებრივი ჩართულობის მექანიზმის ფუნქციონირება პოლიციის საქმიანობის დემოკრატიულობის განმსაზღვრელი ერთ-ერთი ფუნდამენტური ფაქტორია.

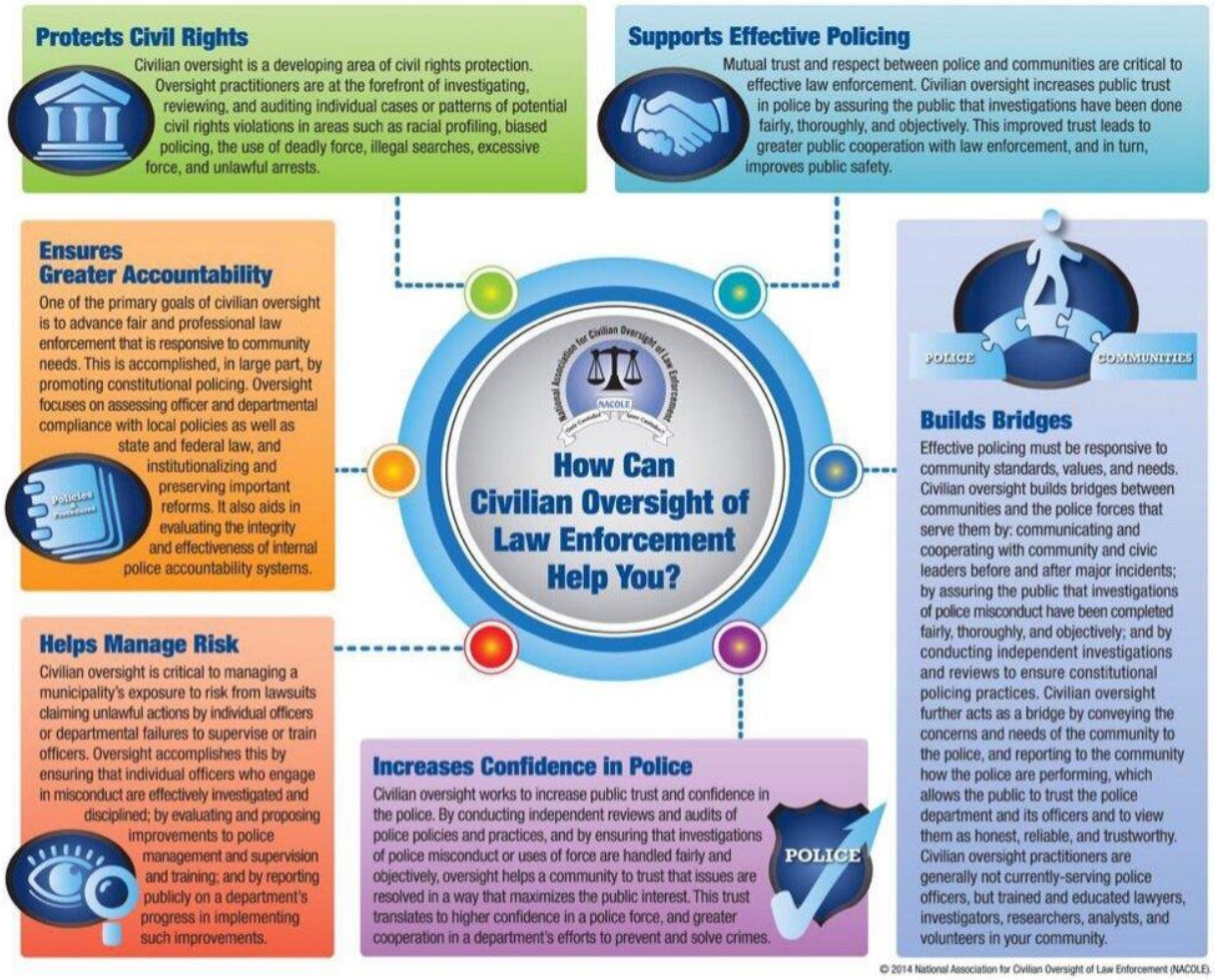
საერთაშორისო პრაქტიკაში, პოლიციის ანგარიშვალდებულების ხელშეწყობისა და დანაშაულის პრევენციის საზოგადოებრივი მექანიზმების შემუშავების ერთ-ერთი ყველაზე ადაპტირებული მეთოდი არის საზოგადოებრივი ჩართულობის საბჭოები. საზოგადოებრივი ჩართულობის საბჭო, როგორც ძალოვანი სტრუქტურების საქმიანობაში საზოგადოების მონაწილეობის ხელშეწყობის ინსტრუმენტი, ეხმარება რელევანტურ უწყებას საკუთარი სისტემის ეფექტიან ზედამხედველობაში.

ამერიკის შეერთებულ შტატებში ანალოგიური ფუნქციების განმახორციელებელი საბჭოების შექმნა მეოცე საუკუნის 60-იანი წლებიდან დაიწყო[1] და, სადღეისოდ, აშშ-ს მასშტაბით, ქალაქების დონეზე, 200-ზე მეტი საბჭო ფუნქციონირებს.[2] საბჭოები დაკომპლექტებულია საზოგადოების წარმომადგენლებისგან და სრულად დამოუკიდებელია ადგილობრივი პოლიციისა და შინაგან საქმეთა სამინისტროსგან. აშშ-ში საბჭოების რამდენიმე მოდელი

[1] National Association for Civilian Oversight of Law Enforcement, *Civilian Oversight of Law Enforcement (A Review of the Strength and Weaknesses of Various Models)*, 2016, გვ. 4. https://www.berkeleyside.com/wp-content/uploads/2018/03/NACOLE_short_doc_FINAL.pdf.

[2] U.S. Commission on Civil Rights, *Police Use of Force: An Examination of Modern Policing Practices*, 2018, გვ. 75. https://www.usccr.gov/pubs/2018/11-15-Police-Force.pdf.

არსებობს,[3] რაც მათ განსხვავებულ მანდატთანაა დაკავშირებული, თუმცა, ეფექტიანი საზოგადოებრივი საბჭო, როგორც წესი, სხვა უფლება-მოვალეობებთან ერთად,[4] აღჭურვილია პოლიციელთა მხრიდან ჩადენილ გადაცდომებზე მოქალაქეთა განცხადებების განხილვის შესაძლებლობით.[5]



6

[3] City of Texas Office of the Police Monitor, *Preliminary Police Oversight Analyses*, 2018, გვ. 8. https://www.austintexas.gov/edims/document.cfm?id=301093.

[4] მოკვლევის წარმოება, ყოველწლიური ანგარიშების გამოქვეყნება, საზოგადოებისა და პოლიციის წარმომადგენლებთან შეხვედრების გამართვა და სხვ. დამატებით იხ.: City of Texas Office of the Police Monitor, *Preliminary Police Oversight Analyses*, 2018. https://www.austintexas.gov/edims/document.cfm?id=301093.

[5] U.S. Commission on Civil Rights, *Police Use of Force: An Examination of Modern Policing Practices*, 2018, გვ. 75. https://www.usccr.gov/pubs/2018/11-15-Police-Force.pdf.

[6] ინფოგრაფიკა აღებულია „პოლიციის საზოგადოებრივი ზედამხედველობის საბჭოების ეროვნული ასოციაციის“ ოფიციალური ვებგვერდიდან. https://www.nacole.org/infographic.

ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI), როგორც შინაგან საქმეთა სამინისტროს რეფორმირების სამუშაო ჯგუფის წევრი, 2015 წელს, შინაგან საქმეთა სამინისტროს რეფორმირების პროცესში აქტიურად უჭერდა მხარს საზოგადოებრივი ჩართულობის ეფექტიანი მექანიზმის დანერგვას. უწყების მოდერნიზაციის მიზნით IDFI-ის მიერ საერთაშორისო პრაქტიკის საფუძველზე შემუშავებული რეკომენდაცია გულისხმობდა შსს-ს რეფორმირების პროცესში სწორედ ამერიკის შეერთებულ შტატებში მოქმედი მოდელის მიხედვით, საპილოტე პროექტის სახით, საზოგადოებრივი ჩართულობის საბჭოს შექმნას.[7] IDFI ასევე აქტიურად უჭერდა მხარს დანაშაულის პრევენციის მიზნით მუნიციპალიტეტის ორგანოებთან დამოუკიდებელი საზოგადოებრივი ჩართულობის საბჭოს პილოტური ვერსიის შექმნას ღია მმართველობა საქართველოს ფორუმის მიერ 2016-2017 წლების ღია მმართველობის პარტნიორობის სამოქმედო გეგმისთვის ახალი ვალდებულებების შემუშავების პროცესში.[8]

ანგარიშვალდებულება და გამჭვირვალობა, რაც ასევე წარმოადგენს პოლიციის საქმიანობის დემოკრატიულობის ძირითად პრინციპებს, მოითხოვს, რომ პოლიცია ღია იყოს თავის ქმედებებზე ზედამხედველობის განსახორციელებლად.[9] ამასთან, უმნიშვნელოვანესია, რომ საზოგადოების წევრებს ჰქონდეთ პოლიციის წინააღმდეგ საჩივრის წარდგენის შესაძლებლობა. "პოლიციის შესახებ" საქართველოს კანონის მიხედვით, პოლიციელისა და შინაგან საქმეთა სამინისტროს სხვა მოსამსახურის საქმიანობაზე ხორციელდება შიდა (სამინისტროს გენერალური ინსპექცია) და სახელწმიფო (საპარლამენტო, საპრეზიდენტო, სამთავრობო, საფინანსო კონტროლისა და საპროკურორო ზედამხედველობის საფუძველზე) კონტროლი.[10] თუმცა, კანონში აღნიშნული არ არის გარე დამოუკიდებელი მექანიზმის მიერ პოლიციის ზედამხედველობის შესაძლებლობაზე. ამასთან, კანონის თანახმად, პირს, რომელიც მიიჩნევს, რომ პოლიციელის ქმედებით დაირღვა მისი უფლებები და თავისუფლებები, უფლება აქვს, საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით გაასაჩივროს ეს ქმედება ზემდგომ თანამდებობის პირთან, პროკურატურაში ან სასამართლოში.[11] თუმცა, ამ შემთხვევაშიც, არ არსებობს პოლიციის წინააღმდეგ მიმართული საჩივრების განმხილველი გარე დამოუკიდებელი მექანიზმი.

---

[7] ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI), IDFI-ის ხედვები საქართველოს შსს-ის რეფორმასთან დაკავშირებით, 2015. https://idfi.ge/ge/idfi-recommendations-mia?fbclid=IwAR1-9ndiQwQu0Nskh6tUPR5uZLBSP3ITCy4p3EyQugTfgJdF5lNfotTxCQ4.

[8] ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი, „ღია მმართველობა საქართველოს 2016 – 2017 წლების სამოქმედო გეგმის შესაძლო ვალდებულებების აღწერა და IDFI-ს რეკომენდაციები". https://idfi.ge/ge/illustrative-commitments-presented-by-idfi-for-the-years-2016-2017?fbclid=IwAR0eS9yqblfLL8TyY1gvJ84vrGQj3DOn1g_pXtgFyENN-6sqx4R-BeuVlug.

[9] OSCE, *Good Practices in Building Police-Public Partnerships*, 2008, გვ. 24. https://www.osce.org/secretariat/32547?download=true.

[10] „პოლიციის შესახებ" საქართველოს კანონი, 04/10/2013, მუხლი 57. https://matsne.gov.ge/document/view/2047533?publication=24.

[11] იქვე, მუხლი 56 (1). პოლიციის პრევენციული ღონისძიება, რომელიც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ან ადმინისტრაციული რეალაქტის ფორმით

მიუხედავად იმისა, რომ საზოგადოებრივი ჩართულობის საბჭოების ფუნქციონირება კარგ პრაქტიკად არის მიჩნეული, რამდენადაც მის მიზანს წარმოადგენს პოლიციის მიერ უფლებამოსილებების არასათანადოდ გამოყენებისა და პოლიციის მიმართ პოლიტიკური ძალების არასათანადო კონტროლის პრევენცია, საზოგადოების ნდობის ამაღლება და პოლიციის ლეგიტიმურობის გამყარება,[12] შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიერ, რეფორმის ფარგლებში, IDFI-ის რეკომენდაციის გათვალისწინება არ მომხდარა.

შინაგან საქმეთა სამინისტროსგან განსხვავებით, საქართველოს პროკურატურამ, დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლის ახალი მიდგომების დანერგვის ფარგლებში, 2016 წელს სწორედ ამერიკის შეერთებული შტატების მოქმედი მოდელის მიხედვით დაიწყო პროექტის „ადგილობრივი საბჭო“ განხორციელება,[13] თუმცა, ადგილობრივი საბჭოებსა და ამერიკულ საზოგადოებრივი ჩართულობის საბჭოებს შორის იკვეთება რამდენიმე არსებითი განსხვავება.

დანაშაულის პრევენციის პროცესში ადგილობრივი საჭიროებების გათვალისწინების, კოორდინაციის და საზოგადოების წარმომადგენლების ჩართულობის გაზრდის მიზნით, რეგიონულ დონეზე არსებული საკოორდინაციო ორგანოს სახით პროკურატურის მიერ შექმნილ დანაშაულის პრევენციის ადგილობრივ საბჭოებში ადგილობრივი თვითმმართველობის, არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლებისა და საზოგადოების წევრების გარდა, გაწევრიანებული არიან სამართალდამცავი ორგანოებისა და ადგილობრივი მმართველობის ორგანოების წარმომადგენლები. აღნიშნული, ერთი მხრივ, გამორიცხავს უწყებისგან საბჭოს დამოუკიდებლობას, მეორე მხრივ კი, მიუთითებს, რომ საბჭოს ფუნქციონირებაში წამყვანი როლი საზოგადოებას არ ენიჭება.

ამასთან, პროკურატურის მიერ შექმნილი ადგილობრივი საბჭოების ფუნქციას წარმოადგენს რეგიონში არსებული კრიმინოგენური მდგომარეობის განხილვა, რეგიონისთვის საჭირო პრევენციულ ღონისძიებებთან დაკავშირებით გადაწყვეტილებების მიღება, ინიციატივების შემუშავება და არასამთავრობო სექტორთან თანამშრომლობით დანაშაულის შემცირების კოორდინირებული გეგმის დასახვა. თუმცა, ეფექტიანი საზოგადოებრივი საბჭო, როგორც წესი, აღჭურვილია ასევე რელევანტური უწყების წარმომადგენელთა მხრიდან ჩადენილ გადაცდომებზე მოქალაქეთა განცხადებების განხილვის უფლებამოსილებით.

უნდა აღინიშნოს, რომ დანაშაულის პრევენციისა და მართლწესრიგის დაცვის ხელშეწყობის მიზნით, საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 13 აგვისტოს N416 დადგენილებით შეიქმნა მუდმივმოქმედი ადგილობრივი უწყებათაშორისო საბჭოები, რომელთა საქმიანობის

განხორციელდა, საჩივრდება საქართველოს ადმინისტრაციული კანონმდებლობით დადგენილი წესით, ღონისძიების განმახორციელებელ ადმინისტრაციულ ორგანოში, თუ ამ ორგანოში არსებობს ღონისძიების განმახორციელებელი თანამდებობის პირის ზემდგომი თანამდებობის პირი (მუხლი 56 (2)).

[12] UNODC, *Handbook on Police Accountability, Oversight and Integrity*, 2011, გვ. 9. https://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/Handbook_on_police_Accountability_Oversight_and_Integrity.pdf.

[13] საქართველოს პროკურატურის ოფიციალური ვებგვერდი. http://pog.gov.ge/news/mTavar-prokuraturashi-proeqtis-adgilobrivi-sabWo-prezentacia-gaimarTa-98b2f203.

კოორდინაციას საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო უზრუნველყოფს. აღნიშნული საბჭოები დაკომპლექტებულია აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლებით. საბჭოს საქმიანობაში მონაწილეობის მისაღებად კი შეიძლება მიწვეულ იქნენ შესაბამის ტერიტორიულ ერთეულ(ებ)ში მოქმედი სხვა სახელმწიფო უწყებების წარმომადგენლები, ასევე საერთაშორისო და არასამთავრობო ორგანიზაციების, არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების, სამეცნიერო წრეების წარმომადგენლები, შესაბამისი დარგის ექსპერტები/სპეციალისტები და თემატური სამიზნე ჯგუფის წარმომადგენლები.

საბჭოების კომპეტენციაში შედის დანაშაულის პრევენციასა და მართლწესრიგის დაცვასთან დაკავშირებით წინადადებების განხილვა, რეკომენდაციების შემუშავება, დანაშაულის პრევენციისა და მართლწესრიგის დაცვის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებების განსაზღვრა ადგილობრივი საჭიროებების გათვალისწინებით, ტერიტორიულ ერთეულ(ებ)ში არსებული კრიმინოგენური მდგომარეობის განხილვა, პრევენციულ აქტივობებთან დაკავშირებული ინიციატივებისა და წინადადებების შემუშავებისა და განხორციელების პროცესში საზოგადოების ჩართულობის უზრუნველყოფა. მიუხედავად იმისა, რომ საბჭოები, გარკვეულწილად, უზრუნველყოფს დანაშაულის პრევენციის პროცესში საზოგადოების ჩართულობას, პროკურატურის მიერ შექმნილი ადგილობრივი საბჭოების მსგავსად, განსხვავდება საზოგადოებრივი ჩართულობის საბჭოების ამერიკული მოდელისგან როგორც წევრთა შემადგენლობით, ისე უფლებამოსილებებით.

საქართველოში ჯერ კიდევ არ არსებობს პოლიციის ანგარიშვალდებულების ხელშეწყობისა და დანაშაულის პრევენციის საზოგადოებრივი მექანიზმი, რომელიც სრულად დამოუკიდებელი იქნება ადგილობრივი პოლიციისა და შინაგან საქმეთა სამინისტროსგან. საზოგადოებრივი ჩართულობის საბჭო, როგორც საზოგადოებისა და პოლიციის დამაკავშირებელი რგოლი, პოლიციაზე საზოგადოებრივი ზედამხედველობის მნიშვნელოვანი საშუალებაა და ამასთან, ჩართულობის გზით იძლევა დანაშაულის წინააღმდეგ ერთობლივი ბრძოლის შესაძლებლობას.

IDFI მიიჩნევს, რომ დემოკრატიული ქვეყნისთვის მნიშვნელოვანია პოლიციის ზედამხედველობის გაძლიერების პროცესში საზოგადოების ჩართულობის უზრუნველყოფა და კარგ პრაქტიკაზე დაყრდნობით ემხრობა საქართველოში გარე დამოუკიდებელი მექანიზმის სახით საზოგადოებრივი ჩართულობის საბჭოების ჩამოყალიბებას, რომლებიც, სხვა უფლებამოსილებებთან ერთად, აღჭურვილი იქნება პოლიციის წინააღმდეგ მიმართული საჩივრების განხილვის შესაძლებლობით.

შვედეთი
Sverige

მოცემული მასალის მომზადება დაფინანსებულია შვედეთის საერთაშორისო განვითარების თანამშრომლობის სააგენტოს, Sida-ს მიერ. შინაარსზე პასუხისმგებლობა სრულად ეკისრება მის შემქმნელს. Sida შესაძლოა არ იზიარებდეს გამოთქმულ ხედვებსა და ინტერპრეტაციებს.