ვენეციის კომისიის ახალი დასკვნის მიმოხილვა:

შეფასებები სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის გაუქმებისა და ახალშექმნილი ორი უწყების დამოუკიდებლობისა და ეფექტიანობის შესახებ

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.

ძირითადი მიგნებები **4**

შესავალი **5**

სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის გაუქმება და ორი ახალი ინსტიტუტის შექმნა დაჩქარებული კანონშემოქმედებითი პროცესით .. 6

სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის ხელმძღვანელისა და მოადგილეების დავაკებული თანამდებობებიდან გათავისუფლება..... 9

პროკურატურის ფართო როლი გამოძიების ეტაპზე 11

სსს-ს საგამოძიებო ქვემდებარეობის გავრცელება მაღალი რანგის თანამდებობის პირებზე 13

სსს-ს საგამოძიებო ქვემდებარეობას მიკუთვნებული დანაშაულები 15

სპეციალური საგამოძიებო სამსახურისა და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურის უფროსების შერჩევის პროცედურა და იმუნიტეტი 16

პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახური და ფარული საგამოძიებო მოქმედებების ზედამხედველობა 19

შეჯამება **21**

ძირითადი მიგნებები

- სპეციალური საგამოძიებო სამსახურისა და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურის დამოუკიდებლობისა და მიუკერძოებლობის უზრუნველყოფა, აგრეთვე მათი ინსტიტუციური გაძლიერება ევროკავშირის ე.წ. ცხრა დათქმის ნაწილია. ამ პროცესში, ევროკომისიის მოთხოვნაა, რომ საქართველომ გაითვალისწინოს ვენეციის კომისიის რეკომენდაციები;
- ვენეციის კომისია კრიტიკულად აფასებს სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის გაუქმებას და მიიჩნევს, რომ აღნიშნული პროცესი წარიმართა დაუსაბუთებლად დაჩქარებულ რეჟიმში, სათანადო განხილვისა და ჩართულობის გარეშე და ვერ აკმაყოფილებდა კანონშემოქმედებისა და კანონის უზენაესობის სტანდარტებს;
- ვენეციის კომისიის მოსაზრებით, პროკურატურას საქართველოში გააჩნია ზედმეტად ფართო უფლებამოსილებები, რასაც შეუძლია საფრთხე შეუქმნას სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის დამოუკიდებლობასა და ეფექტიანობას. კომისიის რეკომენდაციაა, მიენიჭოს სპეციალურ საგამოძიებო სამსახურს საპროკურორო უფლებამოსილებები;
- ვენეციის კომისია უარყოფითად აფასებს სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის საგამოძიებო ქვემდებარეობიდან შინაგან საქმეთა მინისტრის, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსისა და გენერალური პროკურორის, აგრეთვე პროკურორების მიერ ჩადენილი დანაშაულების გამორიცხვას;
- ვენეციის კომისიის რეკომენდაციაა, სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის კომპეტენცია გავრცელდეს ყველა დანაშაულზე, რომელიც უკავშირდება ადამიანის უფლებების სერიოზულ დარღვევას და ჩადენილია სამართალდამცავი უწყების წარმომადგენლების (მათ შორის, მაღალი რანგის თანამდებობის პირების) მიერ;
- პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურთან დაკავშირებით, ვენეციის კომისია აღნიშნავს, რომ არსებული მდგომარეობით, სამსახურს არ აქვს შესაბამისი კომპეტენცია და რესურსები ეფექტიანი ზედამხედველობა გაუწიოს ფარული საგამოძიებო მოქმედებების განხორციელებას;
- ვენეციის კომისიას სპეციალური საგამოძიებო სამსახური მიაჩნია უფრო შესაბამის ორგანოდ გამოძიების ეტაპზე სამართალდამცავი უწყებების მიერ ფარული საგამოძიებო მოქმედებების ჩატარების კანონიერების კონტროლისთვის, პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურთან მჭიდროდ თანამშრომლობის დათქმით.

შესავალი

2023 წლის 18 დეკემბერს, ვენეციის კომისიამ მიიღო დასკვნა,[1] რომლითაც აფასებს სპეციალური საგამოძიებო სამსახურისა (შემდგომში - სსს) და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურის შესახებ კანონმდებლობაში განხორციელებულ ცვლილებებს. კერძოდ, 18 დეკემბრის დასკვნაში, ვენეციის კომისია განიხილავს და აფასებს სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის გაუქმების თაობაზე დაჩქარებულ კანონშემოქმედებით პროცესს, სახელმწიფო ინსპექტორისა და მისი მოადგილეების თანამდებობებიდან გათავისუფლებას, სპეციალური საგამოძიებო სამსახურისა და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურების დამოუკიდებლობას და იმ უფლებამოსილებების ეფექტიანობას, რაც აუცილებელია კანონმდებლობით გათვალისწინებული ფუნქციების შესასრულებლად.[2] თითოეული ეს საკითხი არაერთი საკვანძო ელემენტისგან შედგება, რომლებიც დეტალურად არის მიმოხილული და შეფასებული ვენეციის კომისიის მიერ.

ვენეციის კომისიამ საკანონმდებლო ცვლილებები განიხილა, მათ შორის, ევროკომისიის 2022 წლის 17 ივნისის დასკვნით განსაზღვრული მე-4 პრიორიტეტული ამოცანის კონტექსტში.[3]

შეგახსენებთ, რომ ევროკომისიის 2022 წლის 17 ივნისის დასკვნის თანახმად, მე-4 პრიორიტეტული ამოცანის მოთხოვნა იყო სპეციალური საგამოძიებო სამსახურისა და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურის მანდატებთან შესაბამისი რესურსებით აღჭურვა და მათი ინსტიტუციური დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფა.[4] ევროკომისიის დასკვნის ტექსტი ყურადღებას ამახვილებდა იმ კონტექსტზე, რაც წინ უძღოდა ამ ორი უწყების შექმნას. კერძოდ, დასკვნაში აღნიშნულია, რომ „სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახური, პასუხისმგებელი სამართალდამცავი ორგანოების მიერ ჩადენილი დანაშაულის გამოძიებასა და პერსონალურ მონაცემთა დაცვაზე ცოტა ხნის წინ გაუქმდა. ახლად ჩამოყალიბებულმა ინსტიტუციებმა - სპეციალურმა საგამოძიებო სამსახურმა და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურმა - **ჯერ კიდევ უნდა დაამტკიცონ თავიანთი ეფექტიანობა და დამოუკიდებლობა**“.[5]

---

[1] ევროპული კომისია დემოკრატიისთვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის შესახებ კანონისა და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურის შესახებ კანონის დებულებების შესახებ, 18 დეკემბერი, 2023, [ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/bcizU, წვდომის თარიღი: 19.12.2023].

[2] იქვე, პარ. 22.

[3] იქვე, პარ. 19-20.

[4] ევროკომისია, საქართველოს ევროკავშირში გაწევრიანების განაცხადის შესახებ, 17 ივნისი, 2022, გვ.17, [ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/efilV, წვდომის თარიღი: 19.22.2023].

[5] იქვე, გვ. 10 [IDFI-ის არაოფიციალური თარგმანი].

აღნიშნული პრიორიტეტი ერთ-ერთი იმათგანია, რომელიც ევროკომისიამ 2023 წლის 8 ნოემბრის ანგარიშით საქართველოს მხრიდან შეუსრულებლად მიიჩნია.[6] ევროკომისიამ გასცა რეკომენდაცია, რომ საქართველომ სპეციალური საგამოძიებო სამსახურისა და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურის შესახებ კანონმდებლობა შეცვალოს **ვენეციის კომისიის რეკომენდაციების გათვალისწინებით**.[7] იგივე პირობას მოიცავს ევროკავშირის გაფართოების პოლიტიკის შესახებ მოხსენებაში საქართველოს მიმართ განსაზღვრული ე. წ. ცხრა დათქმა.[8]

შესაბამისად, მათ შორის, 2023 წლის 08 ნოემბრის ანგარიშით გათვალისწინებული დათქმებისა და თანმდევი რეკომენდაციების აღსრულების თვალსაზრისით, ვენეციის კომისიის 2023 წლის 18 დეკემბრის დასკვნა განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს.

წინამდებარე მიმოხილვა მიზნად ისახავს წარმოაჩინოს ის ძირითადი გამოწვევები და რეკომენდაციები, რომლებიც ასახულია ვენეციის კომისიის დასკვნაში სპეციალური საგამოძიებო სამსახურისა და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურის შესახებ არსებულ კანონმდებლობასთან მიმართებით, მათ შორის, იმ წინარე მოვლენების გათვალისწინებით, რომელთა საფუძველზეც გაუქმდა სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახური და შეიქმნა ორი ახალი უწყება.

სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის გაუქმება და ორი ახალი ინსტიტუტის შექმნა დაჩქარებული კანონშემოქმედებითი პროცესით

ვენეციის კომისიის დასკვნაში მითითებულია, რომ სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის გაუქმებასა და ორი ახალი უწყების შექმნასთან დაკავშირებული კანონმდებლობა "პარლამენტმა დაჩქარებული პროცესით მიიღო".[9] დასკვნაში აღნიშნულია, რომ კანონმდებლობის მიღების "ყველა ეტაპი მხოლოდ ოთხ დღეში დასრულდა".[10]

---

[6] ევროკომისია, ანგარიში საქართველოს შესახებ, 2023 წლის 08 ნოემბერი, გვ. 10, [ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/jsAOZ, წვდომის თარიღი: 19.12.2023].

[7] იქვე.

[8] ევროკომისია, კომუნიკაცია გაფართოების პოლიტიკის შესახებ, 2023 წლის 08 ნოემბერი, გვ. 25, [ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/amJOZ, წვდომის თარიღი: 19.12.2023].

[9] ევროპული კომისია დემოკრატიისთვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის შესახებ კანონისა და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურის შესახებ კანონის დებულებების შესახებ, 18 დეკემბერი, 2023, პარ. 8 (IDFI-ის არაოფიციალური თარგმანი), [ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/bcizU, წვდომის თარიღი: 19.12.2023].

[10] იქვე.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის გაუქმებასთან დაკავშირებით წარმართული პროცესი სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლების მხრიდან მწვავე კრიტიკის საგანი იყო იმ მომენტიდან, როგორც კი ცნობილი გახდა პარლამენტის მიზანი, დაჩქარებული წესით გაეუქმებინა არსებული სამსახური და შეექმნა ორი ახალი უწყება.[11]

დაჩქარებულ პროცესთან მიმართებით, ვენეციის კომისია მიუთითებს, რომ კანონის უზენაესობის საკონტროლო სიის (Rule of Law Checklist) მიხედვით "კანონშემოქმედებითი პროცესი უნდა იყოს გამჭვირვალე, ანგარიშვალდებული, ინკლუზიური და დემოკრატიული".[12] ამასთანავე, ვენეციის კომისია ხაზს უსვამს, რომ "კანონშემოქმედებით პროცესში ინკლუზიურობა არ გულისხმობს მხოლოდ პროცედურულ ასპექტს"[13] და მიუთითებს, რომ "ოპოზიციასთან და სამოქალაქო საზოგადოებასთან და სხვა დაინტერესებულ მხარეებთან არსებით კონსულტაციას აქვს საკვანძო მნიშვნელობა".[14] ვენეციის კომისია ასევე აღნიშნავს, რომ "ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ პლურალიზმი და პოლიტიკური დისკუსიის თავისუფლება ნებისმიერი დემოკრატიის ფუნდამენტად მიიჩნია".[15] ამასთან, ვენეციის კომისია ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრეცედენტულ სამართალზე დაყრდნობით მიუთითებს, რომ "ზოგადი საკანონმდებლო ზომის პროპორციულობაზე მსჯელობისას, ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ შესაძლოა შეისწავლოს პარლამენტის შეფასების ხარისხი, ამ ზომის აუცილებლობასთან მიმართებით, ასევე კანონშემოქმედებით პროცესში დისკუსიის ფარგლები და სერიოზულობა".[16]

დასკვნა მიუთითებს, რომ "სათანადო განხილვების არარსებობა, არის ის თანმდევი პრობლემა, რომელიც თან ახლავს ნებისმიერ დაჩქარებულ პროცედურას".[17] კომისია " მეტად კრიტიკულია სამართლებრივი წესრიგის მნიშვნელოვანი ასპექტების თაობაზე, ოპოზიციასთან, ექსპერტებთან და სამოქალაქო საზოგადოებასთან ნორმალური

---

[11] მაგალითისთვის, იხილეთ არასამთავრობო ორგანიზაციების განცხადება სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესაძლო გაუქმებასთან დაკავშირებით, 26 დეკემბერი, 2021, [ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/qrAHI, წვდომის თარიღი: 19.12.2023].

[12] ევროპული კომისია დემოკრატიისთვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის შესახებ კანონისა და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურის შესახებ კანონის დებულებების შესახებ, 18 დეკემბერი, 2023, პარ. 28 (IDFI-ის არაოფიციალური თარგმანი), [ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/bcizU, წვდომის თარიღი: 19.12.2023].

[13] იქვე, პარ. 29.

[14] იქვე.

[15] იქვე, პარ. 30.

[16] იქვე.

[17] იქვე, პარ. 31.

კონსულტაციის გარეშე, პარლამენტის მიერ სამართლებრივი აქტების დაჩქარებულად მიღებასთან მიმართებით".[18] ამასთანავე, ვენეციის კომისია აღნიშნავს, რომ "იმ საკანონმდებლო ცვლილებებისთვის, რომლებიც ითვალისწინებს არსებით ცვლილებებს ადამიანის უფლებათა დაცვის ინსტიტუციებში, მაგალითად, როგორიც არის, სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახური, საკვანძო მნიშვნელობის მქონეა თანმდევი შედეგების სრულყოფილი შეფასება, განსაკუთრებით, ადამიანის უფლებათა პერსპექტივიდან".[19]

დასკვნა მიუთითებს, რომ "ამ კონტექსტში სახელმწიფო უწყებების დასაბუთება დაჩქარებულ პროცესთან მიმართებით არასაკმარისია, როცა ეს ეხება ადამიანის ძირითადი უფლებების საკითხებზე მომუშავე მთავარ ინსტიტუციებს".[20] კომისია მიუთითებს, რომ "ამ შემთხვევაში დაჩქარებული კანონშემოქმედებითი პროცესი საჭიროებს კონკრეტულ დასაბუთებას"[21] და "არგუმენტი, რომ საკანონმდებლო ცვლილებები წარმოადგენს მხოლოდ ცვლილებებს და არა განსხვავებულ კანონმდებლობას არ ჩანს დამაჯერებელი". [22]

ვენეციის კომისია მიუთითებს, რომ "დაჩქარებული კანონშემოქმედებითი პროცედურების გამოყენება პრობლემურია არა მხოლოდ ინკლუზიურობის თვალსაზრისით,"[23] არამედ დასკვნაში აღნიშნულია, რომ "ნაჩქარევმა კანონშემოქმედებითმა პროცესმა, სათანადო კონსულტაციისა და შედეგების შეფასების გარეშე, შესაძლოა განაპირობოს ცუდად დაწერილი კანონმდებლობა, შეუსაბამობები, ღიად დატოვებული სივრცეები (lacunae), რამაც შესაძლოა ნეგატიური გავლენა მოახდინოს შესაბამისი ინსტიტუციების მიმართ საზოგადოების ნდობაზე".[24]

შეჯამების სახით, ვენეციის კომისია აღნიშნავს, რომ ასეთი მნიშვნელობის კანონმდებლობის მიღებამ, "მცირე დროში, არსებითი დისკუსიისა და პლურალისტური ჩართულობის გარეშე შესაძლოა შეამციროს საზოგადოების ნდობა ზოგადად სახელმწიფო უწყებების მიმართ და განსაკუთრებით სპეციალური საგამოძიებო სამსახურსა და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურთან მიმართებით."[25] ამასთან, კომისია მიუთითებს რომ "ეს წინააღმდეგობაში მოდის

[18] იქვე.
[19] იქვე.
[20] იქვე, პარ. 32.
[21] იქვე.
[22] იქვე.
[23] იქვე, პარ. 34.
[24] იქვე.
[25] იქვე, პარ 35.

საერთაშორისო სტანდარტებთან, გამჭვირვალე და ეფექტიანი კანონშემოქმედებითი პრაქტიკების თაობაზე".[26] შესაბამისად, ვენეციის კომისია რეკომენდაციას უწევს "გამჭვირვალობის, ანგარიშვალდებულების, ინკლუზიურობისა და დემოკრატიული დისკუსიის პრინციპების სისტემურ და მკაცრ დაცვას კანონშემოქმედებით პროცესში და სადაც ამის საჭიროება არსებობს, საკანონმდებლო ცვლილებებითა და პარლამენტის რეგლამენტით ამ სტანდარტების ინკორპორირებას".[27]

სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის ხელმძღვანელისა და მოადგილეების დავაკებული თანამდებობებიდან გათავისუფლება

ვენეციის კომისიის დასკვნა ასევე აფასებს 2021 წლის დეკემბრის დაჩქარებული ცვლილებების შედეგად, 2022 წლის პირველი მარტიდან სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის ხელმძღვანელისა და მოადგილეების თანამდებობიდან გათავისუფლების საკითხს.[28] ამ საკითხზე მსჯელობისას დასკვნა ყურადღებას ამახვილებს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებაზეც, რომლის თანახმადაც ინსტიტუციური რეფორმის განხორციელების მიზეზით, ტოლფასი თანამდებობების შეთავაზების ან სამართლიანი კომპენსაციის გაცემის გარეშე, სახელმწიფო ინსპექტორისა და მისი მოადგილეების უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტა, არ იქნა მიჩნეული დასახული ლეგიტიმური მიზნების მიღწევის ყველაზე ნაკლებად მზღუდავ საშუალებად.[29] თუმცა, ვენეციის კომისია მიუთითებს, რომ "საქართველოს კანონმდებლობით არ არის უზრუნველყოფილი მექანიზმი, რომელიც შესაძლებლობას მიცემდა ყოფილ სახელმწიფო ინსპექტორს დაეკავა ეკვივალენტური თანამდებობა, რომელიც ამ შემთხვევაში ან სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის უფროსს ან პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურის უფროსის თანამდებობებს მოიაზრებს".[30] დასკვნაში მითითებულია, რომ "საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ გადაწყვეტილების მიღების დროს უკვე დანიშნული იყვნენ ახალი უწყებების ხელმძღვანელები და კანონმდებლობა არ ითვალისწინებდა საკონსტიტუციო

[26] იქვე.
[27] იქვე.
[28] იქვე, გვ. 9-11.
[29] ლონდა თოლორაია და საქართველოს სახალხო დამცველი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2022 წლის 17 ნოემბრის გადაწყვეტილება, პარ. 69, [ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/lwENQ, წვდომის თარიღი: 19 დეკემბერი, 2023].
[30] ევროპული კომისია დემოკრატიისთვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის შესახებ კანონისა და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურის შესახებ კანონის დებულებების შესახებ, 18 დეკემბერი, 2023, პარ. 40, (IDFI-ის არაოფიციალური თარგმანი), [ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/bcizU, წვდომის თარიღი: 19.12.2023].

სასამართლოს გადაწყვეტილების საფუძველზე თანამდებობებიდან მათ გათავისუფლებას".[31] შესაბამისად, ვენეციის კომისია მიუთითებს, რომ "ყოფილი სახელმწიფო ინსპექტორის ეკვივალენტ თანამდებობაზე აღდგენის რეალიზება შესაძლებელი არ იყო".[32]

აქვე უნდა აღინიშნოს, 2021 წლის დეკემბრის ბოლოს მიღებული კანონმდებლობის ძალაში შესვლამდე, სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლები მოუწოდებდნენ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს, პრიორიტეტულად განეხილა სახელმწიფო ინსპექტორის კონსტიტუციური სარჩელი და შეეჩერებინა სადავო ნორმების მოქმედება.[33]

ვენეციის კომისია მიუთითებს, რომ "სახელმწიფო ინსპექტორი, თავისი მანდატის გათვალისწინებით, შესაძლებელია მიჩნეულ იქნეს ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნულ ორგანოდ".[34] აქვე აღნიშნულია, რომ "მთავარი პრინციპი ადამიანის უფლებათა დაცვის ორგანოებთან მიმართებით, გულისხმობს, პოლიტიკური ძალაუფლებისგან სრული დამოუკიდებლობით სარგებლობას, მიუხედავად იმისა მათი სტატუსი კონსტიტუციით არის განსაზღვრული თუ კანონმდებლობით".[35] ვენეციის კომისია აღნიშნავს, რომ "უფლებამოსილების ვადის დაცვა (security of tenure) არის ძირითადი ელემენტი ამგვარი დამოუკიდებლობის გარანტირებისთვის".[36] კერძოდ, დასკვნა მიუთითებს, რომ "თანამდებობიდან გათავისუფლება უნდა მოხდეს მხოლოდ კანონმდებლობით განსაზღვრული ცხადი და გონივრული წინაპირობების ამომწურავი სიის მიხედვით".[37]

დასკვნაში მითითებულია, რომ "სახეზე არ იყო, იმ დროს მოქმედი კანონის მეცხრე მუხლით გათვალისწინებული რომელიმე წინაპირობა ინსპექტორისა და მისი მოადგილეების გათავისუფლებისთვის".[38] ამასთან, ვენეციის კომისია მიუთითებს, რომ "კანონის შეცვლის გზით დამოუკიდებელი ორგანოს ხელმძღვანელის გათავისუფლების პრაქტიკა და გათავისუფლების საფუძვლების ამომწურავ სიასთან

[31] იქვე.
[32] იქვე.
[33] იხ. განცხადება, მოვუწოდებთ საკონსტიტუციო სასამართლოს დროულად განიხილოს ლონდა თოლორაიას სარჩელი, 2022 წლის 11 თებერვალი, [ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/jKPY2, წვდომის თარიღი: 12.19.2023].
[34] ევროპული კომისია დემოკრატიისთვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის შესახებ კანონისა და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურის შესახებ კანონის დებულებების შესახებ, 18 დეკემბერი, 2023, პარ. 42, (IDFI-ის არაოფიციალური თარგმანი), [ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/bcizU, წვდომის თარიღი: 19.12.2023].
[35] იქვე.
[36] იქვე.
[37] იქვე.
[38] იქვე, 43.

შეუსაბამობა, შეიცავს ამ ორგანოს დამოუკიდებლობისთვის სერიოზულ რისკს, იმ შემთხვევაშიც კი, თუ შეთავაზებულია კომპენსაცია გათავისუფლებისთვის".[39]

ვენეციის კომისია მიუთითებს, რომ როგორც აქამდე ჰქონდა ხაზგასმული, "ინსტიტუციური რეფორმები არ უნდა განხორციელდეს იმგვარად, რომ მისი ერთადერთი მიზანი საკვანძო თანამდებობებზე ცალკეული პირების ჩანაცვლება იყოს".[40] კერძოდ, დასკვნაში აღნიშნულია, რომ "თუ ეროვნულ სისტემით ინსტიტუცია სარგებლობს გარკვეული ავტონომიით, ან განსაზღვრულია როგორც დამოუკიდებელი, ამ ინსტიტუციაში საკვანძო თანამდებობებზე მყოფი პირების ჩანაცვლება საკანონმდებლო რეფორმის პრეტექსტით ეწინააღმდეგება კანონის უზენაესობას".[41]

შესაბამისად, ვენეციის კომისია მიიჩნევს, რომ "სახელმწიფო ინსპექტორისა და მისი მოადგილეების გათავისუფლებამ ძირი გამოუთხარა (undermined) უწყების დამოუკიდებლობას, კანონის უზენაესობის პრინციპთან წინააღმდეგობით".[42] ამასთან, "მიუხედავად იმისა, რომ ვენეციის კომისია არ მიიჩნევს, რომ კომპენსაცია წარმოადგენს უფლების დაცვის ეფექტიან საშუალებას, ამგვარ გარემოებებში თანამდებობის დაკარგვის შემთხვევაში, საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებაში მითითებული კომპენსაციის ცხად არარსებობას შეუძლია მხოლოდ დაამძიმოს არსებული შემაშფოთებელი ვითარება".[43]

პროკურატურის ფართო როლი გამოძიების ეტაპზე

ვენეციის კომისია სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის ინსტიტუციური დამოუკიდებლობის კუთხით მნიშვნელოვან გამოწვევად მიჩნევს პროკურატურის ძლიერ როლს სსს-ს საგამოძიებო ქვემდებარეობას მიკუთვნებულ საქმეებთან მიმართებით.[44] მოქმედი სისხლის სამართლის საპროცესო კანონმდებლობის მიხედვით, საქართველოში პროკურატურა წარმართავს არა მხოლოდ სისხლის სამართლებრივ დევნას, არამედ ახორციელებს გამოძიების საპროცესო ხელმძღვანელობას.[45] სხვაგვარად, პროკურატურას გააჩნია სპეციალური საგამოძიებო

[39] იქვე.
[40] იქვე, 46.
[41] იქვე.
[42] იქვე, 47.
[43] იქვე.
[44] იხ იქვე, პარ. 78.
[45] მაგ. იხილეთ "საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის" 33-ე მუხლი (პროკურორი).

სამსახურის საქმიანობაზე ზეგავლენის მოხდენის არაერთი ბერკეტი, მათ შორის, იგი უფლებამოსილია არ განახორციელოს სისხლისსამართლებრივი დევნა.[46] მეტიც, გენერალურ პროკურორს შეუძლია საგამოძიებო ქვემდებარეობის მოთხოვნათა დაუცველადაც კი ამოიღოს საქმე სსს-ს ქვემდებარეობიდან და გადასცეს სხვა უწყებას.[47]

ვენეციის კომისიას აქამდეც აღუნიშნავს, რომ საქართველოში სისხლის სამართლის საქმის წარმოების კონტექსტში პროკურატურის როლი შეიძლება შეფასდეს, როგორც "მნიშვნელოვანი გავლენის" მქონე.[48] კომისია ხაზს უსვამს, რომ სახელმწიფოს მიერ ჩადენილი სერიოზული დანაშაულების ეფექტიანი გამოძიება (რაც სსს-ს შექმნის პირველადი მიზანი იყო) არის "სახელმწიფოს პოზიტიური ვალდებულება ECHR-ის სტანდარტების მიხედვით".[49] ეს მოითხოვს, რომ ამ დანაშაულების გამოძიების უფლებამოსილებების აღმასრულებელი ორგანო იყოს სათანადო დამოუკიდებლობის ხარისხის მქონე.[50]

პროკურატურის გადაჭარბებული როლის დასადასტურებლად, კომისია იშველიებს თავად სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის 2022 წლის ანგარიშს, რომელიც პირდაპირ ამბობს, რომ "გამოძიების ეტაპზე პროკურატურა ახორციელებს ფუნქციებს, რომელიც სასურველია, რომ საგამოძიებო უწყებამ განახორციელოს."[51] აგრეთვე, წამების პრევენციის ევროპული კომიტეტისა და სახალხო დამცველის ანგარიშებს, სადაც გაკრიტიკებულია პროკურატურის სრული მაკონტროლებელი ფუნქცია გამოძიების მიმდინარეობის ეტაპზე.[52] ამის გათვალისწინებით, ვენეციის კომისია აღნიშნავს, რომ პროკურატურის დღევანდელ როლს შეუძლია "საფრთხე შეუქმნას"[53] სსს-ს დამოუკიდებლობასა და ეფექტიანობას და "დააზიანოს მისი ფუნქციების სათანადოდ განხორციელება".[54] იმის გათვალისწინებითაც კი, რომ საქართველო განახორციელებს საკანონმდებლო რეფორმას საპროკურორო და საგამოძიებო უფლებამოსილებების გამიჯვნის შესახებ,[55] **სსს-ს მაინც უნდა ჰქონდეს**

[46] საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის 105-ე მუხლი.

[47] ევროპული კომისია დემოკრატიისთვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის შესახებ კანონისა და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურის შესახებ კანონის დებულებების შესახებ, 18 დეკემბერი, 2023, პარ. 77, [ხელმისაწვდომია:: https://shorturl.at/bcizU, წვდომის თარიღი: 19.12.2023].

[48] იქვე, 78.

[49] იქვე, 79.

[50] იქვე, 79.

[51] იქვე, 83.

[52] იქვე, 83-84.

[53] იქვე, 85.

[54] იქვე.

[55] საუბარია საქართველოს პარლამენტის მიერ პირველი მოსმენით მიღებულ ცვლილებებზე საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსში სისხლის სამართლის პროცესში გამომძიებლის უფლებამოსილებების

დამოუკიდებელი საპროკურორო უფლებამოსილებები. ვენეციის კომისიის მიხედვით, **"ეს მნიშვნელოვნად შეამცირებდა ინტერესთა კონფლიქტის რისკებს და გაზრდიდა სსს-ს ეფექტიანობას."**[56]

აღსანიშნავია, რომ სსს-სთვის საპროკურორო უფლებამოსილების მინიჭების შესახებ რეკომენდაცია IDFI-მ საქართველოს პარლამენტს ჯერ კიდევ 2022 წლის 23 სექტემბერს გაუზიარა.[57] IDFI-ს მოსაზრებით, სსს-ს უფროსს უნდა ჰქონოდა *ad hoc* პროკურორის დანიშვნის უფლებამოსილება იმ შემთხვევებში, თუ გამოიკვეთება, რომ საქართველოს პროკურატურა ხელს უშლის გამოძიებას ან/და მიზანმიმართულად აფერხებს სისხლისსამართლებრივ დევნას. მნიშვნელოვანია, რომ ვენეციის კომისიამ გაიზიარა სსს-ს საქმიანობაში საპროკურორო უფლებამოსილების ინტეგრაციის საჭიროება.

სსს-ს საგამოძიებო ქვემდებარეობის გავრცელება მაღალი რანგის თანამდებობის პირებზე

"სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის შესახებ" საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის პირველი პუნქტის "თ" ქვეპუნქტი ჩამოთვლის იმ თანამდებობის პირებს, რომლებზეც არ ვრცელდება სამსახურის კომპეტენცია, მათ შორის არიან: შინაგან საქმეთა მინისტრი, გენერალური პროკურორი და სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსი.[58] ვენეციის კომისია ამ ჩანაწერს პრობლემურად მიიჩნევს და ECHR-ის პრაქტიკაზე მითითებით აღნიშნავს, რომ სახელმწიფოს მიერ ჩადენილი დანაშაულების გამოძიებაზე პასუხისმგებელი დამოუკიდებელი უწყების არსებობის მიზანი უნდა იყოს სამართალდამცავი უწყებების მიერ ჩადენილი დანაშაულების დამოუკიდებლად და მიუკერძოებლად გამოძიება.[59] ამგვარ პირობებში, კომისია

გაფართოებაზე, [კანონპროექტი ხელმისაწვდომია: https://parliament.ge/legislation/23071, წვდომის თარიღი: 19.12.2023].

[56] ევროპული კომისია დემოკრატიისთვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის შესახებ კანონისა და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურის შესახებ კანონის დებულებების შესახებ, 18 დეკემბერი, 2023, პარ. 85, IDFI-ს არაოფიციალური თარგმანი. [ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/bcizU, წვდომის თარიღი: 19.12.2023].

[57] "ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის" წინადადებები ევროკავშირის პრიორიტეტების შესრულებასთან დაკავშირებით.[ხელმისაწვდომია: (https://shorturl.at/lxPW8, წვდომის თარიღი 19.12.2023]..

[58] "სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის შესახებ" საქართველოს კანონი, მე-3 მუხლის პირველი პუნქტის "თ" ქვეპუნქტი.

[59] ევროპული კომისია დემოკრატიისთვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის შესახებ კანონისა და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურის შესახებ კანონის დებულებების შესახებ, 18 დეკემბერი, 2023, პარ. 91 [ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/bcizU, წვდომის თარიღი: 19.12.2023].

მიიჩნევს, რომ მაღალი რანგის თანამდებობის პირების გამორიცხვა სსს-ს კომპეტენციიდან "ძირს უთხრის სსს-ს ეფექტიანობას."[60]

მეტიც, კანონის მე-19 მუხლის პირველი პუნქტის "გ" ქვეპუნქტის მიხედვით, ყველა პროკურორი ექცევა სსს-ს საგამოძიებო ქვემდებარეობის ფარგლებს გარეთ. კომისია აღნიშნავს, რომ საქართველოს პარლამენტს "არ წარუდგენია არანაირი დასაბუთება, რომელიც გაამართლებდა პროკურორებზე სსს-ს კომპეტენციის გაუვრცელებლობას."[61] აღსანიშნავია, რომ აღნიშნული მოწესრიგება გაკრიტიკებული იყო აგრეთვე ეუთო/ოდირის მიერ.[62] ეუთო/ოდირის განმარტებით, ინსტიტუტი, რომელიც იძიებს სამართალდამცავი ორგანოების მხრიდან განხორციელებულ შესაძლო დანაშაულებს არ უნდა იყოს შეზღუდული თანამდებობის პირთა ჩამონათვალით, რომლის მიმართაც მას შეუძლია განახორციელოს საგამოძიებო მოქმედებები.[63] ეუთო/ოდირი აღნიშნავს, რომ კანონის მე-19 მუხლის პირველი ნაწილის "გ" ქვეპუნქტის ჩამონათვალი შეიცავს სერიოზულ დანაშაულებს და, გაუგებარია, რატომ ამოვარდა პროკურორი ამ მუხლის მოქმედებიდან.[64]

გამომდინარე აქედან, ვენეციის კომისიამ გასცა რეკომენდაცია, სსს-ს საგამოძიებო ქვემდებარეობა **"გავრცელდეს ყველა დანაშაულზე, რომელიც უკავშირდება ადამიანის უფლებების სერიოზულ დარღვევას და ჩადენილია სამართალდამცავი უწყების წარმომადგენლების (მათ შორის, მაღალი რანგის თანამდებობის პირების) მიერ".[65]**

აღსანიშნავია, საქართველოს პარლამენტისთვის წარდგენილ თავის რეკომენდაციებში IDFI-ც აღნიშნავდა მაღალი თანამდებობის პირებზე სსს-ს კომპეტენციის გავრცელების საჭიროებაზე (შინაგან საქმეთა მინისტრზე, გენერალურ პროკურორზე და სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსზე).[66]

---

[60] იქვე.

[61] იქვე, 92.

[62] ეუთო/ოდირის მოსაზრება საქართველოს სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ საკანონმდებლო ცვლილებებზე, ვარშავა, 18 თებერვალი, 2022.GEN-GEO/436/2022, [ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/jDGKL (წვდომის თარიღი: 19.12.2023).

[63] იქვე, 57.

[64] იქვე. 61.

[65] ევროპული კომისია დემოკრატიისთვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის შესახებ კანონისა და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურის შესახებ კანონის დებულებების შესახებ, 18 დეკემბერი, 2023, პარ. 93 IDFI-ს არაოფიციალური თარგმანი [ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/bcizU, წვდომის თარიღი: 19.12.2023].

[66] "ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის" წინადადებები ევროკავშირის პრიორიტეტების შესრულებასთან დაკავშირებით, [ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/lxPW8, წვდომის თარიღი 19.12.2023].

სსს-ს საგამოძიებო ქვემდებარეობას მიკუთვნებული დანაშაულები

დამატებით, ვენეციის კომისია ყურადღებას ამახვილებს იმაზე, რომ სსს-ს საგამოძიებო ქვემდებარეობაში, მათ შორის, ექცევა ისეთი დანაშაულებით, რომლებიც არ უკავშირდება სახელმწიფოს წარმომადგენლების (სამართალდამცავი უწყების) მიერ ჩადენილ დანაშაულებს.[67] კომისიის მოსაზრებით, ახალი დანაშაულების სსს-ს კომპეტენციაში მოქცევით, რომლებიც არ ეხება სამართალდამცავი უწყებების უკანონო ქმედებას, მნიშვნელოვნად "უკარგავს ფოკუსს სამსახურს და აკნინებს მის პირველად როლს"[68] - ეფექტიანად გამოიძიოს სახელმწიფოს მიერ ადამიანის უფლებების უხეში დარღვევით ჩადენილი დანაშაულები.[69]

ის, რომ საგამოძიებო უფლებამოსილებების გაფართოება შეიძლება ხელის შემშლელი იყოს სამსახურის ინსტიტუციური გაძლიერების გზაზე, იყო აღნიშნული აგრეთვე ეუთო/ოდირის დასკვნაში.[70] ეუთო/ოდირის მოსაზრებით, 2021 წლის 30 დეკემბრის ცვლილებით სამსახურის ქვემდებარეობაში მოექცა ისეთი დანაშაულებიც, (მაგალითად გამოხატვის თავისუფლების ხელყოფა, პირადი ცხოვრების საიდუმლოების ხელყოფა, ამომრჩევლის ნების ხელყოფა) რომლებიც არ მოდის შესაბამისობაში თავად ინსტიტუტის თავდაპირველ არსთან და მიზანთან, რომ გამოიძიოს ყველაზე მძიმე დანაშაულები ჩადენილი სახელმწიფო ხელისუფლების განმახორციელებელი პირების მხრიდან.[71] მეტიც, ბოლო საკანონმდებლო ცვლილებებით, რომელიც შემუშავდა ევროკავშირის 12 პრიორიტეტული ამოცანის აღსრულების პროცესში,[72] სსს-ს საგამოძიებო ქვემდებარეობას კიდევ დაემატა სისხლის სამართლის კოდექსის 147-ე (განზრახ უკანონო დაკავება ან დაპატიმრება), 332-ე (სამსახურებრივი უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენება), 333-ე (სამსახურებრივი უფლებამოსილების გადამეტება), 341-ე (სამსახურებრივი სიყალბე) და 369[1] (სისხლის

---

[67] ევროპული კომისია დემოკრატიისთვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის შესახებ კანონისა და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურის შესახებ კანონის დებულებების შესახებ, 18 დეკემბერი, 2023, პარ. 94 [ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/bcizU, წვდომის თარიღი: 19.12.2023].

[68] იქვე, პარ. 96.

[69] იქვე.

[70] ეუთო/ოდირის მოსაზრება საქართველოს სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის შესახებ საკანონმდებლო ცვლილებებზე, ვარშავა, 18 თებერვალი, 2022.GEN-GEO/436/2022, [ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/jDGKL (წვდომის თარიღი: 19.12.2023].

[71] იქვე, 57.

[72] საქართველოს კანონი „სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის შესახებ" საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე, 30/11/2022, ვებგვერდი, 15/12/2022.

სამართლის საქმეზე მტკიცებულების ფალსიფიკაცია) მუხლებით გათვალისწინებული დანაშაულები.

აღნიშნულის გათვალისწინებით, ვენეციის კომისიამ რეკომენდაცია გასცა, რომ სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის კომპეტენციაში ეს დანაშაულები უნდა ექცეოდეს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როდესაც ისინი ჩადენილია სამართალდამცავი უწყების წარმომადგენლის მიერ.[73]

სპეციალური საგამოძიებო სამსახურისა და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურის უფროსების შერჩევის პროცედურა და იმუნიტეტი

"სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის შესახებ" საქართველოს კანონის 6^1 და "პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ" საქართველოს კანონის 40^3 მუხლები შეიცავს სამსახურების უფროსთა შერჩევისა და თანამდებობაზე დანიშვნის პროცედურას. პროცედურა მოიცავს საქართველოს პრემიერ მინისტრის ბრძანებით საკონკურსო კომისიის შექმნას, რომლის შემადგენლობაშიც არიან: საქართველოს მთავრობის წარმომადგენელი; საქართველოს პარლამენტის ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტის თავმჯდომარე; საქართველოს პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის თავმჯდომარე; საქართველოს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის მოადგილე; საქართველოს გენერალური პროკურორის პირველი მოადგილე ან მოადგილე; საქართველოს სახალხო დამცველი ან საქართველოს სახალხო დამცველის წარმომადგენელი; საქართველოს სახალხო დამცველის მიერ იმ არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირის წევრთაგან ღია კონკურსის წესით შერჩეული, სათანადო გამოცდილების მქონე პირი, რომელსაც აქვს ადამიანის უფლებათა დაცვის სფეროში ან/და მონაცემთა დაცვის სფეროში მუშაობის გამოცდილება.[74]

საკონკურსო კომისია ხმათა უმრავლესობით არჩევს სსს-ს/პერსონალურ მონაცემთა დაცვის უფროსის არანაკლებ 2 და არაუმეტეს 5 კანდიდატურას და მათ წარუდგენს საქართველოს პრემიერ-მინისტრს.[75] ხოლო პრემიერ-მინისტრი 10 დღის ვადაში

[73] ევროპული კომისია დემოკრატიისთვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის შესახებ კანონისა და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურის შესახებ კანონის დებულებების შესახებ, 18 დეკემბერი, 2023, პარ. 97 [ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/bcizU, წვდომის თარიღი: 19.12.2023].

[74] "სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის შესახებ" საქართველოს კანონის 6^1 მუხლის მე-2 პუნქტი; "პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ" საქართველოს კანონის 40^3 მუხლის მე-2 პუნქტი.

[75] "სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის შესახებ" საქართველოს კანონის 6^1 მუხლის მე-4 პუნქტი "პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ" საქართველოს კანონის 40^3 მუხლის მე-4 პუნქტი.

საქართველოს პარლამენტს წარუდგენს 2 კანდიდატურას თანამდებობაზე ასარჩევად.[76] საქართველოს პარლამენტი კანდიდატურების წარდგენიდან არაუგვიანეს 14 დღისა, საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტით დადგენილი წესით ირჩევს სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის უფროსს. უფროსის უფლებამოსილების ვადაა 6 წელი და იგი თანამდებობაზე არ შეიძლება არჩეულ იქნეს ზედიზედ ორჯერ.[77]

ვენეციის კომისიის მოსაზრებით, 6 წლიანი ვადა, ხელმეორედ დანიშვნის შეზღუდვით შეესაბამება ვენეციის პრინციპებისა და პარიზის პრინციპების მოთხოვნებს, ისევე როგორც გაეროს მითითებებს ეროვნული პრევენციული მექანიზმების შესახებ.[78] რაც შეეხება კომისიის დაკომპლექტების წესს, კომისია აღნიშნავს, რომ მნიშვნელოვანია შერჩევის პროცედურა წარიმართოს ინკლუზიურ და პლურალისტურ გარემოში და უნდა იქნეს უზრუნველყოფილი "ყველა სოციალური ჯგუფის ჩართულობა, რომლებიც ადამიანის უფლებების დაცვაზე მუშაობენ."[79] დანიშვნა უნდა ეფუძნებოდეს გამჭვირვალობისა და წარმომადგენლობის პრინციპებს.[80] მოცემულ შემთხვევაში, საკონკურსო კომისია შედგება როგორც ხელისუფლების სამივე შტოს წარმომადგენლის, ასევე სახალხო დამცველისა და სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლებისგან. თუმცა, კომისიის მოსაზრებით, შესაძლოა კითხვის ნიშნებს იწვევდეს შერჩევის პროცესში მთავრობისა და პროკურატურის მონაწილეობა, რომლებიც, თავის მხრივ უნდა დაექვემდებარონ სსს-სა და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურის კონტროლს.[81]

ამის გათვალისწინებით, კომისია მიზანშეუწონლად მიიჩნევს გენერალური პროკურატურის მონაწილეობას საკონკურსო კომისიაში.[82] ნაცვლად ამისა, "შესაძლოა, რომ ეს ადგილი დაიკავოს სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენელმა."[83] აგრეთვე, კანონმდებლობის არსებული ჩანაწერით, საკონკურსო კომისია გადაწყვეტილებაუნარიანია მაშინაც, როდესაც სხდომას არ ესწრება მისი ყველა წევრი

---

[76] "სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის შესახებ" საქართველოს კანონის 6^1 მუხლის მე-5 პუნქტი "პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ" საქართველოს კანონის 40^3 მუხლის მე-5 პუნქტი.

[77] ევროპული კომისია დემოკრატიისთვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის შესახებ კანონისა და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურის შესახებ კანონის დებულებების შესახებ, 18 დეკემბერი, 2023, პარ. 49-50 [ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/bcizU, წვდომის თარიღი: 19.12.2023].

[78] იქვე, 51.

[79] იქვე,52

[80] იქვე.

[81] იქვე.

[82] იქვე, 53.

[83] იქვე.

(საკმარისია სრული შემადგენლობის უმრავლესობა).[84] ზოგიერთ შემთხვევაში, ვენეციის კომისიის აზრით, ამან შეიძლება გამოიწვიოს ინკლუზიურობის ნაკლებობა.[85] ამის გათვალისწინებთ, კომისია ურჩევს პარლამენტს, რომ ჩანაწერი "ხმათა უმრავლესობით" ჩანაცვლდეს "კომისიის შემადგენლობის ხმათა უმრავლესობით".[86]

დამატებით, კომისიის მოსაზრებით, მნიშვნელოვანია, რომ საკონკურსო კომისიის საქმიანობა რეგულირდებოდეს კანონით და არა კომისიის მიერ მიღებული რეგულირებებით[87] და უზრუნველყოფდეს კომისიის წევრების საკვალიფიკაციო მოთხოვნებსა და გენდერულ ბალანსს.[88]

კომისია აგრეთვე ხედავს რისკებს იმასთან დაკავშირებით, რომ ყოფილი სამართალდამცავი უწყების წარმომადგენელს შეუძლია კონკურსში მონაწილეობის მიღება, რაც "შესაძლოა ქმნიდეს კორპორატივიზმის საფრთხეს".[89] კომისიის რეკომენდაციაა, რომ გაიწეროს მინიმალური ვადა, მაგალითად 6 თვე, რომელიც უნდა გავიდეს პირის მიერ სამართალდამცავ უწყებაში თანამდებობის დატოვებიდან სსს/პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურის უფროსობის კონკურსში მონაწილეობის მიღებამდე.[90]

რაც შეეხება სამსახურის უფროსებისა და მათი თანამშრომლების იმუნიტეტის საკითხს, "სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის შესახებ" საქართველოს კანონის 7[1] და "პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ" საქართველოს კანონის 40[5] მუხლები განამტკიცებს სამსახურების უფროსების ხელშეუხებლობის (იმუნიტეტი) გარანტიებს, რომლის მიხედვითაც, სამსახურის უფროსის სისხლის სამართლის პასუხისგებაში მიცემა, დაკავება ან დაპატიმრება, მისი საცხოვრებელი ან სამუშაო ადგილის, მანქანის ან პირადი გაჩხრეკა შეიძლება მხოლოდ საქართველოს პარლამენტის წინასწარი თანხმობით. გამონაკლისია დანაშაულზე წასწრების შემთხვევა, რაც დაუყოვნებლივ უნდა ეცნობოს საქართველოს პარლამენტს.

პარლამენტი, აღნიშნულ გადაწყვეტილებას იღებს რეზოლუციით, რომელიც მიიღება პარლამენტის სხდომაზე დამსწრეთა უმრავლესობით, მაგრამ არანაკლებ სრული შემადგენლობის მესამედით.[91] ვენეციის კომისიის მოსაზრებით, აღნიშნული

[84] იქვე, 56.
[85] იქვე.
[86] იქვე.
[87] იქვე, 58.
[88] იქვე.
[89] იქვე, 60.
[90] იქვე, 60.
[91] იქვე, 65.

გადაწყვეტილება, თავისი შინაარსით, შეიძლება პოტენციურად იწვევდეს შემდგომში სამსახურის უფროსის თანამდებობიდან გადაყენებას.[92] ვენეციის პრინციპების მიხედვით, პირის თანამდებობიდან გადაყენება უნდა მიიღებოდეს მაღალი უმრავლესობით, მინიმუმ იმ კვორუმით, რაც საჭირო იქნებოდა მისი თანამდებობაზე დანიშვნისთვის. აღნიშნულის გათვალისწინებით, იმუნიტეტის შეწყვეტის საკითხის გადაწყვეტისთვის საჭირო კვორუმი უნდა გაიზარდოს და მინიმუმ გაუთანაბრდეს სამსახურის უფროსის დანიშვნისთვის საკმარის - სრული შემადგენლობის უმრავლესობას.[93]

გარდა ამისა, ვენეციის კომისიის მოსაზრებით, სამსახურ(ებ)ის ინსტიტუციური გაძლიერებისთვის მნიშვნელოვანი იქნება, თუკი ხელშეუხებლობის გარანტიები გავრცელდება არა მხოლოდ სამსახურის უფროსებზე, არამედ მოადგილეებზე და ძირითად თანამშრომლებზე (core staff).[94]

პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახური და ფარული საგამოძიებო მოქმედებების ზედამხედველობა

პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურთან მიმართებით უნდა აღინიშნოს, რომ ვენეციის კომისიის შეფასებები შემოიფარგლება მხოლოდ იმ საკანონმდებლო ჩანაწერებით, რომლებიც საქართველოს პარლამენტის მხრიდან გაეგზავნა. კონკრეტულად კი, კომისიამ შეაფასა "პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ" საქართველოს კანონის V¹ და V² თავები, რომლებიც ეხება სამსახურის უფროსის უფლებამოსილებებს, მის არჩევას, ხელშეუხებლობას, თანამდებობრივ შეუთავსებლობას, უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტას, აგრეთვე სამსახურის უფლებამოსილებებს მონაცემთა დაცვის სფეროსა და ფარული საგამოძიებო მოქმედებების ჩატარების კონტროლის სფეროში.[95]

ვენეციის კომისიას შესაფასებლად გაეგზავნა მხოლოდ 2021 წლის 30 დეკემბრის ცვლილებები - სამსახურის შექმნასა და მის ინსტიტუციურ მოწყობასთან დაკავშირებით. კომისიას არ შეუფასებია ის ცვლილებები, რომლებიც საქართველოს პარლამენტმა 2022 წლის 30 ნოემბერს[96] მიიღო ევროკომისიის 12 პრიორიტეტული

[92] იქვე, 66.
[93] იქვე, 66.
[94] იქვე, 71.
[95] იქვე, 100.
[96] „პერსონალურ მონაცემთა დაცვის შესახებ" საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე, საკანონმდებლო მაცნეს ვებგვერდზე გამოქვეყნების თარიღი: 15/12/2022.

ამოცანის შესრულების პროცესში და ეხება სამსახურის თანამშრომლებზე სოციალური დაცვის გარანტიების გავრცელებას.[97]

პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურთან დაკავშირებით, ვენეციის კომისიამ ყველაზე დიდი ყურადღება გაამახვილა ფარულ საგამოძიებო მოქმედებებთან მიმართებით განხორციელებულ კონტროლზე და ამ თვალსაზრისით სამსახურის ფუნქციურ და ინსტიტუციურ როლზე.

საქართველოში სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის სსიპ "საქართველოს ოპერატიულ-ტექნიკური სააგენტო" (შემდგომ სააგენტო) ფლობს და მართავს ფარული საგამოძიებო მოქმედებების ჩასატარებლად საჭირო ინფრასტრუქტურას.[98] აღნიშნული ინფრასტრუქტურის უკანონო გამოყენების თაობაზე საზოგადოებაში არაერთი კითხვის ნიშანი არსებობს.[99] აღნიშნულ პრობლემას ეხმიანება ვენეციის კომისიაც და ამის საილუსტრაციოდ მოჰყავს 2021 წელს გამჟღავნებული არაერთი ჩანაწერი, ინფორმაცია თუ დოკუმენტი, რომლებიც, სავარაუდოდ, ფარული ელექტრონული თვალთვალის შედეგად იქნა მოპოვებული (ე. წ. კრებსების საქმე).[100]

მიუხედავად იმისა, რომ საკანონმდებლო დონეზე ფარული საგამოძიებო მოქმედებების განხორიცელება დაუშვებელია სასამართლო ზედამხედველობის გარეშე, კომისია აღნიშნავს, რომ არსებობს სერიოზული კითხვის ნიშნები სასამართლო კონტროლის ეფექტიანობასთან მიმართებით.[101] ამგვარ პირობებში, კომისია ხაზს უსვამს, რომ კრიტიკულ მნიშვნელობას იძენს ფარული საგამოძიებო მოქმედებების განმახორციელებელი უწყებების ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფის სხვა მექანიზმები და საზედამხედველო უწყებების დამოუკიდებლობა.[102]

სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის გაუქმების შემდგომ ფარულ საგამოძიებო მოქმედებებზე ზედამხედველობა გადავიდა პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურის კომპეტენციაში.[103] ამასთან დაკავშირებით კომისია აღნიშნავს, რომ სამართალდამცავი უწყებების მიერ პერსონალურ მონაცემთა (განსაკუთრებით,

---

[97] იქვე.

[98] იხ. საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის თავი XVI[1].

[99] მაგალითად, იხილეთ საქართველოს სახალხო დამცველი, საქართველოს მოქალაქეები - ავთანდილ ბარამიძე, გივი მითაიშვილი, ნუგზარ სოლომონიძე და სხვები (სულ 326 კონსტიტუციური სარჩელი) საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ. საოქმო ჩანაწერი N3/4/N885-924, 928-929, 931-1207, 1213, 1220-1224, 1231.

[100] ევროპული კომისია დემოკრატიისთვის სამართლის მეშვეობით (ვენეციის კომისია), სპეციალური საგამოძიებო სამსახურის შესახებ კანონისა და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურის შესახებ კანონის დებულებების შესახებ, 18 დეკემბერი, 2023, პარ. 103 [ხელმისაწვდომია: https://shorturl.at/bcizU, წვდომის თარიღი: 19.12.2023].

[101] იქვე, 104.

[102] იქვე, 106.

[103] იქვე, 109.

ფარული მეთვალყურეობის გზით) დამუშავების კანონიერებაზე ზედამხედველობა თავისი შინაარსით განსხვავდება "ჩვეულებრივი" ტიპის მონაცემების დამუშავებაზე კონტროლისგან და საჭიროებს დამატებით კვალიფიკაციას, რესურსებსა და თანამშრომლების გადამზადებას.[104]

ვენეციის კომისიის მოსაზრებით, "როგორც მინიმუმ, ძალიან უცნაურია" პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურისთვის, როგორც პერსონალურ მონაცემთა დამუშავების კანონიერების მაკონტროლებელ ზოგადი დაწესებულებისთვის, სამართალდამცავი უწყებების მიერ ფარული საგამოძიებო ღონისძიებების ჩატარების კანონიერებაზე ზედამხედველობის უფლებამოსილების განხორციელება.[105] კომისიის აზრით, სამსახურის ფუნქციების ანალიზიდან გამომდინარე, "არ არის ცხადი ამგვარი უფლებამოსილების განხორციელებასთან სამსახურის კავშირი, ვინაიდან ამ საკითხს სჭირდება საკმაოდ სპეციფიკური კომპეტენცია."[106]

კომისია აღნიშნავს, რომ პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურის წარმომადგენლებთან გასაუბრების შედეგად, შეიძლება ითქვას, რომ სამსახურის მიერ ფარული ღონისძიებების მონიტორინგი ატარებს მხოლოდ ფორმალურ-ტექნიკურ ხასიათს.[107] ის არ იკვლევს ამგვარი ღონისძიების ჩატარების მატერიალური საფუძვლების დამდგენ დოკუმენტაციას და არც საბოლოო პროდუქტს იმ სტანდარტებით, რომლითაც იხელმძღვანელებდა სასამართლო კანონის მიხედვით.[108]

ამგვარ პირობებში, ვენეციის კომისიას სპეციალური საგამოძიებო სამსახური მიაჩნია უფრო შესაბამის ორგანოდ, რომელიც გააკონტროლებს გამოძიების ეტაპზე სამართალდამცავი უწყებების მიერ ფარული საგამოძიებო მოქმედებების ჩატარების კანონიერებას და ამ პროცესში, იგი მჭიდროდ ითანამშრომლებს პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურთან.[109]

შეჯამება

შეჯამების სახით შეიძლება ითქვას, რომ ვენეციის კომისია კრიტიკულად აფასებს 2021 წლის ბოლოს სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახურის გაუქმებას და მიიჩნევს, რომ

[104] იქვე.
[105] იქვე, 110.
[106] იქვე.
[107] იქვე. 111.
[108] იქვე.
[109] იქვე, 112.

აღნიშნული პროცესი წარიმართა დაუსაბუთებლად დაჩქარებულ რეჟიმში, სათანადო განხილვისა და ჩართულობის გარეშე და ვერ აკმაყოფილებს კანონშემოქმედებისა და კანონის უზენაესობის სტანდარტებს. ამის გათვალისწინებით, ახლადშექმნილი ორი სამსახურის მიმართ თავისთავად არსებობდა კითხვის ნიშნები მათ დამოუკიდებლობასა და მიუკერძოებლობასთან დაკავშირებით. შესაბამისად, განსაკუთრებული ძალისხმევა უნდა გაწეულიყო მათი ინსტიტუციური გაძლიერებისა და დამოუკიდებლობის გარანტიების შექმნისთვის.

ეს პირობა ჩაიდო ჯერ ევროკომისიის 2022 წლის 17 ივნისით განსაზღვრულ 12 პრიორიტეტულ ამოცანაში, ხოლო შემდგომ, 2023 წლის 8 ნოემბრის გაფართოების პოლიტიკის დოკუმენტით გათვალისწინებულ 9 დათქმაში. ვენეციის კომისიის დასკვნა ამ თვალსაზრისით ასრულებს მნიშვნელოვან როლს, ვინაიდან მისი შეფასებების გათვალისწინება არის ევროკავშირის დათქმების შესრულების პროცესის ნაწილი.

ვენეციის კომისიამ გასცა რეკომენდაციები სპეციალური საგამოძიებო სამსახურისა და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურის როგორც ინსტიტუციური, ასევე ფუნქციური გაძლიერების მიმართულებით.

უპირველესად, კომისიის რეკომენდაციაა, რომ კანონით განისაზღვროს სამსახურ(ებ)ის უფროს(ებ)ის შერჩევის საკონკურსო კომისიის საქმიანობა, დანიშვნა ეფუძნებოდეს გამჭვირვალობისა და წარმომადგენლობის პრინციპებს, უზრუნველყოფილი იყოს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ინკლუზიურობა, მათ შორის, საკონკურსო კომისიის გადაწყვეტილება მიიღებოდეს სრული შემადგენლობის უმრავლესობით, ხოლო გენერალური პროკურატურა არ იღებდეს მონაწილეობას სსს და პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურის უფროსის შერჩევის პროცესში.

დამატებით, სამსახურ(ებ)ის დამოუკიდებლობის უზრუნველსაყოფად, კომისია მნიშვნელოვნად მიიჩნევს ხელშეუხებლობის გარანტიების გავრცელებას არა მხოლოდ სამსახურ(ებ)ის უფროსზე, არამედ მოადგილეებსა და ძირითად თანამშრომლებზეც.

რაც შეეხება ფუნქციურ გაძლიერებას, სპეციალურ საგამოძიებო სამსახურთან მიმართებით, ვენეციის კომისია ერთ-ერთ უმთავრეს გამოწვევად მიიჩნევს პროკურატურის ზედმეტად ფართო უფლებამოსილებას სისხლის სამართლის პროცესის მიმდინარეობისას. კომისიის მოსაზრებით, პროკურატურის ამ ძლიერ მაკონტროლებელ ბერკეტებს შეუძლია არსებითად დააზიანოს სამსახურის დამოუკიდებლობა და ეფექტიანობა. ამგვარ პირობებში, ვენეციის კომისია მიზანშეწონილად მიიჩნევს სამსახურისთვის საპროკურორო უფლებამოსილებების

მინიჭებას. გარდა ამისა, კომისიის რეკომენდაციაა, რომ სსს-ს საგამოძიებო ქვემდებარეობა გავრცელდეს სამართალდამცავი უწყების ყველა წარმომადგენელზე, მათ შორის, და განსაკუთრებით, მაღალი თანამდებობის პირებზე (შინაგან საქმეთა მინისტრი, გენერალური პროკურორი და სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსი) და ყველა პროკურორზე.

რაც შეეხება პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურთან მიმართებით გაკეთებულ შეფასებებს, კომისია განსაკუთრებულ აქცენტს აკეთებს ფარული საგამოძიებო მოქმედებების კონტროლის სფეროში დამოუკიდებელი უწყების როლზე. კომისიის შეფასებით, დღეს არსებული სასამართლო და გარე კონტროლის მექანიზმები არაეფექტიანია. მეტიც, კომისია მიიჩნევს, რომ არსებული მდგომარეობით, პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურს არ აქვს შესაბამისი კომპეტენცია და რესურსები ეფექტიანი ზედამხედველობა გაუწიოს ფარული საგამოძიებო ღონისძიებების განხორციელებას. ამგვარ პირობებში, კომისიას სპეციალური საგამოძიებო სამსახური მიაჩნია უფრო შესაბამის ორგანოდ, რომელიც გააკონტროლებს გამოძიების ეტაპზე სამართალდამცავი უწყებების მიერ ფარული საგამოძიებო მოქმედებების ჩატარების კანონიერებას და ამ პროცესში, იგი მჭიდროდ ითანამშრომლებს პერსონალურ მონაცემთა დაცვის სამსახურთან.