ა(ა)იპ დემოკრატიის ინდექსი – საქართველო
ს/კ – 405337764
მის: თბილისი , ალ. ყაზბეგის გამზ. N2, 0160

+995 577 07 05 77
democracyindexgeorgia@gmail.com
@DemocracyIndex

N 03-358-2022

27 აპრილი 2022 წელი

საქართველოს პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა

კომიტეტის წევრებს

საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 102-ე მუხლის მე-9 პუნქტის და 107-ე მუხლის მესამე პუნქტის შესაბამისად, წარმოგიდგენთ „დემოკრატიის ინდექსი - საქართველოს“ მოსაზრებას საქართველოს კანონის პროექტებზე, რომლითაც ცვლილება შედის „პოლიციის შესახებ“, „საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ“ და „სამხედრო მოსამსახურეთა სტატუსის შესახებ“ (07-3/189/10) კანონებში.

დანართი: 3 ფურცელი

პატივისცემით,

ეკატერინე ციმაკურიძე
თავმჯდომარე

„დემოკრატიის ინდექსი - საქართველო“

მოსაზრება საქართველოს კანონის პროექტებზე, რომლითაც ცვლილება შედის „პოლიციის შესახებ“, „საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ“ და „სამხედრო მოსამსახურეთა სტატუსის შესახებ“ (07-3/189/10) საქართველოს კანონებში

საქართველოს პარლამენტში განიხილება კანონპროექტთა პაკეტი,[1] რომელიც მოიცავს ცვლილებებს შემდეგ საკანონმდებლო აქტებში: „პოლიციის შესახებ“, „საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ“ და „სამხედრო მოსამსახურეთა სტატუსის შესახებ“. საკანონმდებლო ცვლილებების ინიციატორთა მიზანია შინაგან საქმეთა მინისტრს, სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის უფროსს მიეცეთ დისკრეცია უწყებაში სამსახურეობრივი საჭიროებიდან გამომდინარე დასაქმებული პირი გადაიყვანოს ტოლფას თანამდებობაზე 1 წლის ვადით მისი თანხმობის გარეშე, რომელიც შეიძლება გაგრძელდეს კიდევ 1 წლით. აღნიშნული გადაადგილება შესაძლოა განხორციელდეს, მათ შორის, სხვა ტერიტორიულ ერთეულში.[2] ხოლო თავდაცვის მინისტრს აღნიშნული უფლებამოსილება კონკრეტული ვადით შემოფარგვლის გარეშე ენიჭება.[3]

კანონპროექტი შეიცავს პოლიციელთა, სსუს-ის თანამშრომელთა და სამხედრო მოსამსახურეთა უფლებების დარღვევის რისკებს

საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ დამკვიდრებული პრაქტიკის მიხედვით, კანონმდებელი ვალდებულია, მიიღოს ზუსტი, მკაფიო, არაორაზროვანი, განჭვრეტადი კანონმდებლობა (ნორმები), რომელიც პასუხობს კანონის განსაზღვრულობის მოთხოვნას. ეს გარემოება ერთ-ერთი გადამწყვეტი კრიტერიუმია ნორმის კონსტიტუციურობის შეფასებისას. კანონმდებლის ასეთი ვალდებულება კი სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპიდან მომდინარეობს.[4]

სასამართლოს განმარტებით, კანონისადმი ასეთი მოთხოვნა აუცილებელია უფლებაში ჩარევაზე უფლებამოსილი პირის (ორგანოს) შეზღუდვის, მისი თვითნებობის გამორიცხვის უზრუნველსაყოფად. აქედან გამომდინარე, კანონმდებელი ვალდებულია, საჯარო

---

[1] პარლამენტის ვებ. გვერდი, https://info.parliament.ge/#law-drafting/23939 [19.04.2022]

[2] იხ. „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს კანონის პროექტის პირველი მუხლის მეხუთე პუნქტი,https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/297943?. „საქართველოს სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს კანონის პროექტის პირველი მუხლი, https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/297949? [19.04.2022]

[3] „სამხედრო მოსამსახურის სტატუსის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს კანონის პროექტის პირველი მუხლი, https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/297952? [19.04.2022]

[4] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 26 დეკემბრის გადაწყვეტილება №1/3/407 საქმეზე „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია და საქართველოს მოქალაქე - ეკატერინე ლომთათიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“, II-11

ხელისუფლებას მაქსიმალურად ნათელი, მკაფიო სამოქმედო ფარგლები დაუდგინოს. აღნიშნული ვალდებულება, პირველ რიგში, გულისხმობს, რომ თავად კანონი დეტალურად, სიცხადის საკმარისი ხარისხით განსაზღვრავდეს კონკრეტულ სფეროში საჯარო ხელისუფლების უფლებამოსილებას. შესაბამისად, კანონი არ უნდა იძლეოდეს შესაძლებლობას, რომ აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ დამოუკიდებლად დაადგინოს საკუთარ ქმედებათა დიაპაზონი. თუ უფლებაში ჩარევაზე უფლებამოსილ პირს ზუსტად და კონკრეტულად არ ეცოდინება თავისი შესაძლო მოქმედების ფარგლები, ერთი მხრივ, უნებლიედ გაიზრდება რისკი უფლებაში არასწორი, გადამეტებული ჩარევისა, ხოლო, მეორე მხრივ, ცდუნებაც უფლების შეგნებულად ბოროტად გამოყენებისა, რისი კანონზომიერი შედეგიც არის უფლების დარღვევა.[5]

შემოთავაზებული ინიციატივა შეუთავსებელია კანონის ზემოთ განხილულ განსაზღვრულობის სტანდარტთან. კანონპროექტში გათვალისწინებული ტერმინი „სამსახურეობრივი საჭიროება“ ბუნდოვანია და ქმნის აღნიშნული დისკრეციის ბოროტად გამოყენების ფართო შესაძლებლობას.

კანონმდებელმა, პირველ რიგში, ყოველგვარი ორაზროვნების გამოსარიცხად, მინისტრს ან შესაბამის უფლებამოსილ პირს, კიდევ ერთხელ, მკაფიოდ უნდა განუსაზღვროს მისი კონსტიტუციური ვალდებულება დაასაბუთოს უწყებაში დასაქმებული პირის გადაყვანის შესახებ გადაწყვეტილება, ხოლო შემდგომ - გადაყვანის წინაპირობები. კერძოდ, უნდა დადგინდეს რა შემთხვევებს გულისხმობს სამსახურეობრივი საჭიროება, მათ შორის, საჭიროება შეიძლება იყოს გამოწვეული შესაბამისი კვალიფიკაციის საჯარო მოსამსახურეთა ნაკლებობით, საქმეთა მკვეთრი რაოდენობის ზრდით ან სხვა რაიმე ობიექტური გარემოებით, რომელიც შეუძლებელს ხდის ვაკანსიის გამოცხადების საფუძველზე უწყების დამატებითი კადრებით შევსების შესაძლებლობას.

კანონპროექტი არ ადგენს რაიმე შეზღუდვას მოხელის მიმართ იძულებით გადაყვანის პროცედურის განმეორებით გამოყენებაზე. აღნიშნული შესაძლებლობას აძლევს მინისტრს განუსაზღვრელად გამოიყენოს დისკრეცია და ტოლფას თანამდებობაზე მოხელის დაბრუნების შემდგომ, მცირე დროის ვადაში, კვლავ გადაიყვანოს იგი სხვა ტერიტორიულ ერთეულში.

ბუნდოვანი დისკრეციის ფარგლებში იზრდება უფლებაში ბოროტად ჩარევის შესაძლებლობა. გამომდინარე აქედან, რათა სათანადოდ იყოს პოლიციელთა, სსუს-ის თანამშრომელთა და სამხედრო პირთა უფლებები გარანტირებული, უნდა დაკონკრეტდეს თანამდებობის პირთა დისკრეციის გამოყენების წინაპირობები და უფლებათა დაცვის სხვა გარანტიები.

---

[5] საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2016 წლის 30 სექტემბრის №1/4/614,616 გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები - გიგა ბარათაშვილი და კარინე შახპარონიანი საქართველოს თავდაცვის მინისტრის წინააღმდეგ“, II-22.

კანონპროექტი შეიცავს საჯარო სამსახურის პოლიტიზირების რისკებს

შინაგან საქმეთა და თავდაცვის მინისტრები წარმოადგენენ სახელმწიფო პოლიტიკური-თანამდებობის პირებს.[6] მათ კანდიდატურებს პრემიერ-მინისტრი არჩევს და დასამტკიცებლად წარუდგენს პარლამენტს, რაც სრულად პოლიტიკური პროცესის ნაწილია. პოლიტიკური თანამდებობის პირისთვის ამგვარი განუსაზღვრელი დისკრეციის მინიჭება შეიცავს საჯარო სამსახურის პოლიტიზირების მაღალ რისკებს.

დისკრეციის გამოყენებისთვის ბუნდოვანი კრიტერიუმების დადგენა თანამდებობის პირებს მისცემს შესაძლებლობას პოლიტიკური მიზანშეწონილობის საფუძველზე და არა სამსახურებრივი საჭიროებიდან გამომდინარე მიიღონ პოლიციელთა და სხვა მოსამსახურეთა სამსახურეობრივი გადაყვანის შესახებ გადაწყვეტილებები. აღნიშნული ქმნის უფლებამოსილების შერჩევით გამოყენების საფრთხეს - მინისტრმა პოლიტიკური მოტივებით წაახალისოს ან დასაჯოს კონკრეტული თანამშრომლები.

„დემოკრატიის ინდექსი - საქართველო“ მოუწოდებს საქართველოს პარლამენტს არ დაუჭიროს მხარი წარმოდგენილ ინიციატივას აღნიშნული სახით და დაადგინოს კონკრეტული ფარგლები დისკრეციის გამოყენებისთვის.

[6] „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მესამე მუხლის „თ“ ქვეპუნქტი.