



ივანე ჯავახიშვილის სახელობის
თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი
იურიდიული ფაკულტეტი

სამართლის ჟურნალი

№2, 2020



უნივერსიტეტის
გამომცემლობა

ომბუდსმენის ინსტიტუტი როგორც გასაჩივრების ალტერნატიული მექანიზმი საქარო მმართველობის სფეროში

დემოკრატიულ საზოგადოებაში ადამიანის უფლებები დაცული და გარანტირებულია კონსტიტუციური წესრიგით და შესაბამისი მართლმსაჯულების სისტემით. ამავე დროს ადამიანის უფლებების დაცვის უზრუნველსაყოფად მნიშვნელოვანი ფუნქცია ენიჭება მართლმსაჯულების ალტერნატიულ ან/და კვაზი – სასამართლო სისტემებს. ამდაგვარ ერთ-ერთ ალტერნატიულ ინსტიტუტად საჯარო სამართალში ომბუდსმენი მიიჩნევა.

წინამდებარე სტატია არის პირველი მცდელობა ქართულ სამეცნიერო ლიტერატურაში, საერთაშორისო სტანდარტების, სხვა ქვეყნებისა და საქართველოს სახალხო დამცველის მაგალითზე, განხილული იქნას ომბუდსმენის ინსტიტუტის მანდატის თავისებურებები, რომელიც საჯარო დაწესებულებების მიერ ადმინისტრირების განხორციელებისას მიღებული გადაწყვეტილებების კანონიერების შესწავლას და მას როგორც უფლების დაცვის ალტერნატიულ ინსტიტუტს უკავშირდება.

საკვანძო სიტყვები: საქართველოს სახალხო დამცველი, ომბუდსმენი, საჯარო მმართველობა, უფლების დაცვის ალტერნატიული მექანიზმი, საჯარო დაწესებულებები, უფლებების დაცვაზე ზედამხედველობა.

1. შესავალი

მე-20 საუკუნის 90-იანი წლებიდან, საქართველოში დამოუკიდებლობის მოპოვებისა და ბიუროკრატიული მექანიზმების ეტაპობრივი განვითარების კვალდაკვალ, იზრდება საზოგადოების სრულიად ლეგიტიმური ინტერესი რათა საჯარო მმართველობა განხორციელდეს კანონიერად და ეფექტურად. ამასთან, ცხადია სამართლებრივი სისტემა, რომელიც კანონის უზენაესობასა და დემოკრატიულ ღირებულებებს ეფუძნება, კიდევ უფრო მომთხოვნია საჯარო მმართველობის გამჭვირვალედ, ეფექტურად და კანონის შესაბამისად განხორციელების მიმართ.

დემოკრატიულ საზოგადოებაში ადამიანის უფლებები დაცული და გარანტირებულია კონსტიტუციური წესრიგით და შესაბამისი მართლმსაჯულების სისტემით. ამავე დროს ახალგაზრდა, განვითარებად დემოკრატიულ საზოგადოებაში, ადამიანის უფლებების დაცვის უზრუნველსაყოფად მნიშვნელოვანი ფუნქცია ენიჭება ასევე მართლმსაჯულების ალტერნატიულ ან/და კვაზი – სასამართლო სისტემებს.¹ ასეთ ალტერნატიულ მექანიზმად კონსტიტუციური ლეგიტიმაციის, დამოუკიდებელი, ადვილად ხელმისაწვდომი, „რბილი“ ძალის და მაღალი რეპუტაციის მქონე ომბუდსმენის ინსტიტუტი მიიჩნევა, რომელიც დღეს წარმოადგენს კანონის უზენაესობის და დემოკრატიის განუყოფელ ნაწილს და უშუალოდ უკავშირდება ქვეყანაში საჯარო მმართველობის განხორციელებაზე ზედამხედველობას.²

ომბუდსმენი, როგორც საჯარო მმართველობის სფეროში ადამიანის უფლებების დაცვის ალტერნატიული მექანიზმი მე-20 საუკუნის 70-იან წლებიდან საერთაშორისო ორგანიზაციების დოკუ-

* სამართლის დოქტორი, ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის ასოცირებული პროფესორი; საქართველოს სახალხო დამცველის პირველი მოადგილე.

¹ Manatt Ch., Manatt K., The Institution of the Ombudsman in the Former Communist Countries, International Foundation for Election Systems, 2005, 10, <https://ifes.org/sites/default/files/08_08_02_manatt_ulzzibayar_vangansuren.pdf> [28.09.2020].

² Batalli M., Role of Ombudsman Institution Over the Administration, SSRN Electronic Journal, 10.2139/ssrn.2699061, 235, <https://www.researchgate.net/publication/314539863_Role_of_Ombudsman_Institution_Over_the_Administration> [08.10.2020].

მენტებშიც განიხილებოდა. 1977 წლის ზაფხულში, ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტი მსჯელობდა იმ დროისთვის პირველ და ძალიან მნიშვნელოვანი რეზოლუციის ტექსტთან დაკავშირებით. ამ რეზოლუციის დამტკიცებით საბჭომ განსაზღვრა ხუთი მთავარი პრინციპი, რომელთა დაცვა და გათვალისწინება უნდა მომხდარიყო ევროპის საბჭოს წევრ სახელმწიფოებში საჯარო მმართველობის განხორციელების პროცესში ადმინისტრაციებსა და მოქალაქეებს შორის ურთიერთობისას.³ აღნიშნული ხუთი პრინციპი ეხება ისეთ მნიშვნელოვან და ფუნდამენტურ საკითხებს, რომლებსაც დღესაც განსაკუთრებული დატვირთვა გააჩნია საჯარო მმართველობის განხორციელების პროცესში. კერძოდ, დაინტერესებული პირის უფლება ადმინისტრაციული წარმოების დროს წარადგინოს მოსაზრებები, გაეცნოს საქმესთან დაკავშირებულ მასალას, პირის უფლება ყავდეს წარმომადგენელი, მიიღოს დასაბუთებული გადაწყვეტილება და სათანადოდ განემარტოს გასაჩივრების უფლების შესახებ.⁴ ამ მნიშვნელოვანი რეზოლუციის განმარტებით ბარათში მითითებულია დაინტერესებული პირებისათვის გასაჩივრების უფლების მინიჭების მნიშვნელობაზე, თუმცა აღნიშნულია, რომ სხვადასხვა ქვეყნის განსხვავებული მოდელის გათვალისწინებით, გასაჩივრების უფლება მოიაზრებს ტრადიციული მექანიზმების მეშვეობით უფლების დაცვას, იქნება ეს სასამართლო თუ ადმინისტრაციული საჩივრი, ხოლო ისეთ არატრადიციულ, ალტერნატიულ მექანიზმებს, როგორც შეიძლება იყოს საკონსტიტუციო სასამართლო ან საპარლამენტო ომბუდსმენი, ეს პრინციპი არ მოიცავს.⁵

საჯარო მმართველობის განხორციელების პროცესში, მისი განვითარების, მრავალფეროვნების და სირთულის გათვალისწინებით, ადამიანის უფლებებით დაცულ სფეროში ჩარევა და შეზღუდვა ადმინისტრირების თანმდევი შედეგია. აღნიშნულის გათვალისწინებით კი ცხადია, რომ დროთა განმავლობაში ომბუდსმენის ინსტიტუტის, როგორც ადამიანის უფლებების დაცვის ალტერნატიული მექანიზმის როლი, მნიშვნელოვნად იზრდება.

საინტერესოა, რომ ერთ-ერთი მიზეზად, რაც გახდა ყოფილი საბჭოთა კავშირის ქვეყნებში ომბუდსმენის ინსტიტუტის სწრაფად განვითარების წინაპირობა, მიჩნეულია გარდამავალი სისტემის პირობებში საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი მოხელეების ობიექტურობისა და მიუკერძოებლობის პრობლემა, ასევე ნაკლები ნდობა სახელმწიფო ინსტიტუტების მიმართ და იურიდიულ დახმარებაზე ნაკლები ხელმისაწვდომობა. შესაბამისად გაჩნდა დამოუკიდებელ, მიუკერძოებელ და ადვილად ხელმისაწვდომ, მაღალი ლეგიტიმაციის მქონე ინსტიტუტზე მოთხოვნა.⁶

ყოფილი საბჭოთა კავშირის ქვეყნების ბლოკიდან პირველი ქვეყანა, სადაც შეიქმნა ომბუდსმენის ინსტიტუტი იყო პოლონეთი, შემდგომ კი ეტაპობრივად ასეთი ინსტიტუტები სხვა ქვეყნებშიც გაჩნდა. საგულისხმოა, რომ ყოფილი საბჭოთა ქვეყნების უმრავლესობაში ომბუდსმენების ინსტიტუტებს იმავდროულად ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული ინსტიტუტის სტატუსიც გააჩნია.⁷ აღნიშნული სტატუსი ომბუდსმენს დამატებით ფუნქციას და მანდატს ანიჭებს კანონის უზენაესობის, ადამიანის უფლებების დაცვისა და დემოკრატიული განვითარების ხელშესაწყობად.

³ Council of Europe, Committee of Ministers, Final Activity Report, Submitted to the Committee of Ministers, Strasbourg, 3 August, 1977, 12-19, <<https://rm.coe.int/native/090000168051651e>> [15.10.2020].

⁴ Resolution (77) 31, On the Protection of the Individual in Relation to the Acts of Administrative Authorities, Council of Europe, Committee of Ministers, 1977, <<https://rm.coe.int/09000016804dec56>> [15.10.2020].

⁵ Council of Europe, Committee of Ministers, Final activity Report, Submitted to the Committee of Ministers, Strasbourg, 3 August, 1977, 12-19, <<https://rm.coe.int/native/090000168051651e>> [15.10.2020].

⁶ Manatt Ch., Manatt K., The Institution of the Ombudsman in the Former Communist Countries, International Foundation for Election Systems, 2005, 17, <https://ifes.org/sites/default/files/08_08_02_manatt_ulzzibayar_vangansuren.pdf> [28.09.2020].

⁷ ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული ინსტიტუტების სტატუსი და მათი საქმიანობის განმსაზღვრელი ძირითადი პრინციპები დადგენილია გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის 1993 წლის 20 დეკემბერს

საპარლამენტო დემოკრატიებში, ომბუდსმენი არის მიჩნეული საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმად, რომლის მეშვეობითაც საკანონმდებლო ხელისუფლება ქმნის დამატებით ინსტრუმენტს ადმინისტრაციების შეზღუდვისა და კონტროლისათვის.⁸ ამიტომ, როგორც უკვე აღინიშნა ასეთი ინსტიტუტები სამეცნიერო ლიტერატურაში მიჩნეულია, როგორც საჯარო მმართველობის განხორციელებაზე ზედამხედველი გარე მექანიზმი.⁹

ზემოაღნიშნული მსჯელობიდან გამომდინარე, საჯარო მმართველობის კანონიერად, ეფექტურად და გამჭვირვალედ განხორციელების მიმართ არსებული ძალიან მაღალი საჯარო ინტერესის გათვალისწინებით, ღირებული და მნიშვნელოვანია უფლებადაცვის არა მხოლოდ ტრადიციული მექანიზმების, არამედ ალტერნატივების განხილვა და შეფასება. საქართველოში ერთ-ერთ ასეთ ალტერნატივად მიიჩნევა საქართველოს სახალხო დამცველი, როგორც ომბუდსმენის ინსტიტუტი, რომელიც არსებობის მხოლოდ სამ ათეულ წლამდე პერიოდს მოიცავს.

ადმინისტრაციული მართლმსაჯულების და ადმინისტრაციული საჩივრის მექანიზმებისაგან განსხვავებით წინამდებარე სტატია არის პირველი მცდელობა ქართულ სამეცნიერო ლიტერატურაში, სხვა ქვეყნებისა და საქართველოს სახალხო დამცველის მაგალითზე განხილული იქნას ომბუდსმენის ინსტიტუტის მანდატის თავისებურებები, რომელიც უკავშირდება მის უფლებამოსილებას შეისწავლოს საჯარო მმართველობის ფარგლებში დანესებულებების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების კანონიერების საკითხი. ეს არის მართლმსაჯულების სისტემის გარეთ არსებული მოდელი, რომელიც საჯარო მმართველობის განხორციელებისას ადამიანის უფლებების დაცვის ერთ-ერთ ალტერნატივას და საშუალებას წარმოადგენს.

საქართველოს სახალხო დამცველის ინსტიტუტის, როგორც კონსტიტუციური ორგანოს სტატუსი, შექმნის წესი და ზოგადი უფლებამოსილება კონსტიტუციური სამართლის ჭრილში არაერთხელ არის განხილული ქართულ სამეცნიერო ლიტერატურაში, თუმცა როგორც ადმინისტრაციული საჩივრის და ადმინისტრაციული მართლმსაჯულების ალტერნატივის კუთხით კვლევა ქართულ საჯაროდ ხელიმისაწვდომ წყაროებში არ იძებნება, რაც კიდევ უფრო მეტ სამეცნიერო კვლევით ღირებულებას სძენს წარმოდგენილ სტატიას. ამავე დროს, აღნიშნული კვლევა საშუალებას მისცემს თემით დაინტერესებულ მკვლევარებს მომავალში სიღრმისეულად შეისწავლონ ეს საკითხი, რაც შესაძლოა მათ შორის სადისერტაციო თემის ფარგლებშიც განხორციელდეს.

სტატიაში თავდაპირველად წარმოდგენილია ომბუდსმენის ინსტიტუტის ზოგადი მიმოხილვა, ზოგადი მახასიათებლები, ნაირსახეობა. ასევე წარმოდგენილია მრავალმანდატიანი ომბუდსმენის ინსტიტუტების ზოგადი დახასიათება, თუმცა კვლევის მიზანი არ არის ამ მიმართულებით საკითხის სიღრმისეული შესწავლა. პირველ თავში ასევე მიმოხილულია საერთაშორისო სტანდარტები ომბუდსმენტთან დაკავშირებით და წარმოდგენილია საქართველოს სახალხო დამცველის ინსტიტუტის ზოგადი დახასიათება. შემდგომ თავში განხილულია საჯარო სერვისების მიწოდების მიმართ ომბუდსმენის საზედამხედველო ფუნქციის შესრულებასთან დაკავშირებული საკითხები, როგორც სხვა ქვეყნების, ასევე საქართველოს სახალხო დამცველის მაგალითზე. განხილულია მანდატის ფარგლები, საკითხის შესწავლასთან დაკავშირებული უფლებამოსილებები და რეაგირების ფორმები. ასევე იდენტიფიცირ-

მიღებული რეზოლუციით, იხ. Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles), Adopted by General Assembly Resolution, №48/134, 20 December, 1993, <<https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/StatusOfNationalInstitutions.aspx>> [20.10.2020].

⁸ Batalli M., Role of Ombudsman Institution Over the Administration, SSRN Electronic Journal. 10.2139/ssrn.2699061, 235, <https://www.researchgate.net/publication/314539863_Role_of_Ombudsman_Institution_Over_the_Administration> [10.10.2020].

⁹ იქვე.

რებულია ცალკეული პრობლემური საკითხები, რაც სახალხო დამცველის, როგორც ომბუდსმენის მანდატის განხორციელებას უკავშირდება. სტატიის მიზნებისა და ფორმატიდან გამომდინარე, კვლევაში არ არის სიღრმისეულად შეფასებული და განალიზებული სტატისტიკური და ემპირიული დაკვირვების შედეგები სახალხო დამცველის პრაქტიკული საქმიანობის თაობაზე, ასევე არ არის განხილული ინსტიტუტის რამდენიმე სპეციალური მანდატი, რაც როგორც უკვე აღინიშნა უფრო მეტად სიღრმისეული და მეტად მოცულობითი კვლევის საგანი შეიძლება იყოს. სტატიის ფარგლებში კვლევის მეთოდოლოგიურ საფუძვლად გამოყენებულია, ზოგადმეცნიერული (ისტორიული), ასევე სპეციალური კვლევის მეთოდები – ნორმატიული, დოგმატური, სისტემური და შედარებით-სამართლებრივი. კვლევის შედარებით-სამართლებრივი მეთოდის გამოყენებით განხილულია სხვადასხვა ევროპული ქვეყნის მოდელი და არა მხოლოდ, მაგალითად საინტერესოა ასევე ახალი ზელანდიის მაგალითი. ახალი ზელანდია ვესტმისტერის საპარლამენტო მოდელის მქონე რესპუბლიკაა, სადაც პირველად სკანდინავიის ქვეყნების გარეთ 1962 წელს შეიქმნა ომბუდსმენის ინსტიტუტი, რომელსაც მრავალწლიანი და მრავალფეროვანი გამოცდილება გააჩნია.¹⁰

2. ომბუდსმენი – თანამედროვე დემოკრატიის მნიშვნელოვანი ელემენტი

2.1. საერთაშორისო სტანდარტები

სიტყვა ომბუდსმენი – “Ombudsman” – შვედური წარმოშობის სიტყვაა და ითარგმნება როგორც წარმომადგენელი.¹¹ დღესდღეობით მსოფლიოში დაახლოებით 140-მდე ომბუდსმენის ინსტიტუტი ფუნქციონირებს და როგორც სტატიის შესავალში აღინიშნა, თანამედროვე დემოკრატიული სისტემების და საზოგადოების განუყოფელ ნაწილს წარმოადგენს. სახელმწიფოში, რომელიც აღიარებს კანონის უზენაესობას, რომელშიც ხელისუფლება არა მხოლოდ ადგენს საზოგადოებისთვის ქცევის წესებს, არამედ თავად ექვემდებარება მას, ომბუდსმენის ინსტიტუტის არსებობა განსაკუთრებულ დატვირთვას ატარებს.¹² ასეთი ინსტიტუტი სახელმწიფოებში ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან წინააღმდეგობას წარმოადგენს.¹³

საინტერესოა, რომ განსაკუთრებული დატვირთა ომბუდსმენის ინსტიტუტს გააჩნია ყოფილი საბჭოთა კავშირის ბლოკის ქვეყნებში, სადაც ცალკეულ შემთხვევაში სახელმწიფო უწყებების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების კანონიერების შესწავლის მოთხოვნით უფრო ხშირად მიმართავენ ომბუდსმენებს, ვიდრე ეს დასავლური დემოკრატიების რიგ ქვეყანაში ხდება.¹⁴ ასეთი ინსტიტუტების

¹⁰ Elwood B., The Ombudsman and Good Governance, Occasional Paper, International Ombudsman Institute, №74, 2000, 2, <https://www.theioi.org/downloads/1249h/IOI%20Canada_Occasional%20paper%2074_Brian%20Elwood_The%20Ombudsman%20and%20Good%20Governance%20_2000.pdf> [12.09.2020].

¹¹ Manatt Ch., Manatt K., The Institution of the Ombudsman in the Former Communist Countries, International Foundation for Election Systems, 2005, 6, <https://ifes.org/sites/default/files/08_08_02_manatt_ulzzibayar_vangansuren.pdf> [28.09.2020].

¹² Oosting M., The Concept and Role of the Ombudsman Throughout the World, Occasional Paper, International Ombudsman Institute, №70, May, 1999, 2, <https://www.theioi.org/downloads/32c8h/IOI%20Canada_Occasional%20paper%2070_Marten%20Oosting_The%20Concept%20and%20Role%20of%20the%20Ombudsman%20Throughout%20the%20World_1999.pdf> [12.09.2020].

¹³ იქვე.

¹⁴ 1995-2000 წლებში სლოვენის ომბუდსმენის მიერ გადაწყვეტილი საქმეების მზარდი სტატისტიკა აღემატებოდა ირლანდიის ომბუდსმენის მიერ განხილულ საკითხებს. აღნიშნული კი შესაძლებელია მიჩნეულ იქნას ახალი დემოკრატიის ქვეყნებში ამ ინსტიტუტების საქმიანობის მიმართ არსებული მაღალი მოთხოვნის მაჩვენებლად

მიმართ საზოგადოების მაღალი ნდობის წინაპირობა როგორც წესი არის მათ საქმიანობაში ისეთი პრინციპების დაცვა, როგორცაა გამჭვირვალობა, დამოუკიდებლობა და მიუკერძოებლობა.¹⁵

დემოკრატიულ საზოგადოებაში ომბუდსმენის როლსა და მნიშვნელობას, ასევე მისი შექმნის და საქმიანობის თავისებურებებს არაერთი საერთაშორისო დოკუმენტი ეხება.¹⁶ სტატიის მიზნებიდან გამომდინარე, საინტერესოა რამდენიმე მათგანი: 1985 წელს ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის მიერ იქნა მიღებული პირველი რეკომენდაცია N R (85) 13 ომბუდსმენის ინსტიტუტთან დაკავშირებით.¹⁷ მინისტრთა კომიტეტი რეკომენდაციაში მიუთითებდა, რომ იმ პერიოდისთვის საჯარო მმართველობის გართულებული მოდელისა და სისტემების ფონზე, ჩვეულებრივი სასამართლო კონტროლის მექანიზმებთან ერთად, მიზანშეწონილი იყო დამატებითი ალტერნატიული მექანიზმების შექმნა. იმ პერიოდისათვის რეკომენდაცია მხოლოდ რამდენიმე საკითხზე მიუთითებდა. კერძოდ, იმ ქვეყნებში სადაც არ იყო მათი შექმნის მიზანშეწონილობაზე, ხოლო იქ სადაც უკვე ფუნქციონირებდა ასეთი ინსტიტუტი, ქვეყნებს ეძლეოდათ მის გაძლიერებასთან დაკავშირებული რეკომენდაცია.¹⁸ 35 წლის შემდეგ მინისტრთა კომიტეტმა მიიღო ახალი რეკომენდაცია,¹⁹ რომლითაც ჩაანაცვლა 1985 წლის დოკუმენტი. განახლებული რეკომენდაციის ტექსტის ანალიზი ცხად-

და იმ მაკავშირებელ რგოლის საჭიროებად ამ ქვეყნებში ადმინისტრაციებსა და მოქალაქეს შორის რომ არსებობს. იხ. *Manatt Ch., Manatt K., The Institution of the Ombudsman in the Former Communist Countries*, International Foundation for Election Systems, 2005, 19, <https://ifes.org/sites/default/files/08_08_02_manatt_ulz-zibayar_vangansuren.pdf> [26.09.2020].

¹⁵ *Oosting M., The Concept and Role of the Ombudsman Throughout the World*, Occasional Paper, International Ombudsman Institute, №70, May, 1999, 3, <https://www.theioi.org/downloads/32c8h/IOI%20Canada_Occasional%20paper%2070_Marten%20Oosting_The%20Concept%20and%20Role%20of%20the%20Ombudsman%20Throughout%20the%20World_1999.pdf> [12.09.2020].

¹⁶ ომბუდსმენების საქმიანობას, პრინციპებს და თავისებურებებს სხვადასხვა საერთაშორისო დოკუმენტი ეხება. იხ. Recommendation of the Committee of Ministers of the Council of Europe R (85) 13 on the institution of the Ombudsman; R (97)14 on the establishment of independent national institutions for the promotion and protection of human rights; R (2000)10 on codes of conduct for public officials, CM/Rec(2007)7 on good administration, CM/Rec(2014)7 on the protection of whistle-blowers and CM/Rec(2016)3 on human rights and business <<https://www.coe.int/en/web/cm/adopted-texts>> [21.10.2020]; Recommendations of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe 757 (1975) and 1615 (2003) and in particular its Resolution 1959 (2013); <<http://semanticpace.net/?search=KjoqfGNhdGVnb3J5X3N0cl9lbjoiQWRvchRIZCB0ZXh0Ilg==&lang=en>> [21.10.2020]; as well as Recommendations 61(1999), 159 (2004), 309(2011) and Resolution 327 (2011) of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe <<https://www.coe.int/en/web/congress/adopted-texts-by-type-of-documents>> [21.10.2020]; ECRI General Policy Recommendation No. 2: Equality bodies to combat racism and intolerance at national level, adopted on 7 December 2017; <<https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/recommendation-no.2>> [21.10.2020]; United Nations General Assembly Resolution 48/134 on the principles relating to the status of national institutions for the promotion and protection of human rights ("the Paris Principles") of 20 December 1993, Resolution 69/168 of 18 December 2014 and Resolution 72/186 of 19 December 2017 on the role of the Ombudsman, mediator and other national human rights institutions in the promotion and protection of human rights, Resolution 72/181 of 19 December 2017 on National institutions for the promotion and protection of human rights, the Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, adopted by the General Assembly on 18 December 2002, the Convention on the Rights of Persons with Disabilities adopted by the General Assembly on 13 December 2006 <<https://www.un.org/en/sections/general/documents/>> [21.10.2020].

¹⁷ Recommendation of the Committee of Ministers to Member States on the Institution of the Ombudsman, (Recommendation replaced by CM/Rec (2019) 6), Adopted by the Committee of Ministers, 23 September, 1985, <https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680506bee> [17.10.2020].

¹⁸ Recommendation of the Committee of Ministers to Member States on the Institution of the Ombudsman, (Recommendation replaced by CM/Rec (2019) 6), Adopted by the Committee of Ministers, 23 September, 1985, <https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680506bee> [17.10.2020].

¹⁹ Recommendation CM/Rec(2019)6 of the Committee of Ministers to Member States on the Development of the Ombudsman institution, Adopted by the Committee of Ministers, 16 October, 2019 at the 1357th meeting of the Ministers' Deputies, <https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168098392f> [17.10.2020].

ყოფს თუ რა მნიშვნელოვნად განვითარდა ომბუდსმენის ინსტიტუტი 35 წლის განმავლობაში, როგორ გაიზარდა მისი როლი დემოკრატიულ საზოგადოებაში ადამიანის უფლებების დაცვისა და კანონის უზენაესობის ხელშეწყობის კუთხით. წინა რეკომენდაციასთან შედარებით, მინისტრთა საბჭომ 2019 წლის CM/Rec(2019)6 რეკომენდაციაში გაცილებით მეტი საკითხი მოიცვა და განსაზღვრა ის მნიშვნელოვანი პრინციპები, რომლებსაც უნდა ეფუძნებოდეს ასეთი ინსტიტუტების საქმიანობა, კერძოდ: 1) დამოუკიდებლობა, 2) მიუკერძოებლობა, ობიექტურობა და სამართლიანობა; 3) მაღალი მორალური პასუხისმგებლობა; 4) ფართო მანდატი; 5) ინსტიტუტის ხელმისწვდომობა 6) ეფექტურობა.²⁰ რეკომენდაციის მთავარი გზავნილი ევროპის საბჭოს წევრი სახელმწიფოების მიმართ ამ პრინციპების დაცვით ომბუდსმენის მხარდაჭერა და მათი საქმიანობისთვის ხელშეწყობაა.

ცხადია 35 წლიან შუალედში ევროპის საბჭოს ფარგლებში არაერთი მნიშვნელოვანი სხვა დოკუმენტი იქნა მიღებული, რომელიც უშუალოდ ომბუდსმენის როლს და მათი საქმიანობის ხელშეწყობას შეეხებოდა. მაგალითად, ასეთია ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეის 2013 წლის რეზოლუცია²¹ №1959 ევროპაში ომბუდსმენების ინსტიტუტის გაძლიერების თაობაზე, რომელშიც კიდევ ერთხელ არის ხაზგასმით აღნიშნული იურიდიული იერარქიის აქტის საფუძველზე ინსტიტუტის შექმნის აუცილებლობაზე, ასევე მისი დამოუკიდებლობისა და ძლიერი უფლებამოსილების ქონის საჭიროებაზე.

ასევე განსკუთრებით მნიშვნელოვანია ევროპული კომისიის სამართლის მეშვეობით დემოკრატიის დასაცავად (შემდგომში ვენეციის კომისია) მიერ წლების განმავლობაში შემუშავებული რეკომენდაციები²² ომბუდსმენის ინსტიტუტთან დაკავშირებით. ამ მრავალრიცხოვანი დოკუმენტებიდან უმნიშვნელოვანესია „ომბუდსმენის ინსტიტუტის დაცვისა და ხელშეწყობის პრინციპები“ (შემდგომში ვენეციის პრინციპები).²³ ვენეციის კომისია ამ დოკუმენტში ხაზგასმით აღნიშნავს, რომ ომბუდსმენი წარმოადგენს მნიშვნელოვან ელემენტს დემოკრატიაზე, კანონის უზენაესობაზე, ადამიანის უფლებათა და ფუნდამენტურ თავისუფლებათა პატივისცემასა და კარგ მმართველობაზე დაფუძნებულ სახელმწიფოში.²⁴ ვენეციის კომისია ასევე მიუთითებს, რომ ომბუდსმენი წარმოადგენს დამოუკიდებლად მოქმედ ინსტიტუტს ხარვეზიანი საჯარო მმართველობისა და ადამიანის უფლებებისა და ფუნდამენტური თავისუფლებების შესაძლო დარღვევების წინააღმდეგ და ეს ინსტიტუტი სასამართლოს მეშვეობით მართლმსაჯულების ხელმისაწვდომობის უფლების დამატებითი საშუალებაა.²⁵

საგულისხმოა, რომ ზოგადად ომბუდსმენის კომპეტენცია და მანდატი, ამ ინსტიტუტის შექმნის და შემდგომში განვითარების ისტორიას უკავშირდება, თუმცა მნიშვნელოვანია იმის გააზრება, რომ თანამედროვე დემოკრატიულ საზოგადოებებში სახელმწიფოები არა მარტო ქმნიან, არამედ ხელს უწყობენ ასეთი ინსტიტუტების არსებობას. რამეთუ საჯარო მმართველობის ობიექტური და კრიტიკული შეფასება დამოუკიდებელი ინსტიტუტების მიერ ხელს უწყობს საზოგადოებაში საჯარო უფლებამოსილების განმხორციელებელი ბიუროკრატიული აპარატის მიმართ ნდობის გაზრდასაც.²⁶

²⁰ იქვე.

²¹ Resolution 1959 (2013), Strengthening the Institution of Ombudsman in Europe, Adopted by Parliamentary Assembly, 4 October, 2013, 36th Sitting, <<https://pace.coe.int/en/files/20232/html>> [17.10.2020].

²² იხ. დეტალური ჩამონათვალი 1991 წლიდან დღემდე ევროპული კომისია სამართლის მეშვეობით დემოკრატიის დასაცავად მიერ მიღებული რეკომენდაციები და დასკვნები ომბუდსმენების ინსტიტუტებთან დაკავშირებით, <<https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?topic=24&year=all>> [17.10.2020].

²³ CDL-AD(2019)005-e, Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institution (The Venice Principles), Adopted by the Venice Commission at its 118th Plenary Session, Venice, 15-16 March, 2019, <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)005-e)> [17.10.2020].

²⁴ იქვე.

²⁵ იქვე.

²⁶ Jamieson O.C.R., Ombudsman Institutions Around the World: Analysis and Comparison of a Plurality and Practice, International Ombudsman Institute, №59, January, 1997, 2, <<https://www.theioi.org/downloads/cbhd/oi-cana>>

2.2. ომბუდსმენის ინსტიტუტის განვითარება და ნაირსახეობა

ლიტერატურაში ომბუდსმენის ინსტიტუტის შექმნა უკავშირდება მოსაზრებას, რომ დემოკრატიულ სისტემებში, სახელმწიფო ინსტიტუტებისათვის ხალხის მიერ ძალაუფლების გადაცემასთან ერთად ყოველთვის ჩდება ამ ხელისუფლების ბოროტად გამოყენების საფრთხე, რისგან ერთ-ერთ დამცავ მექანიზმად მიიჩნევენ ომბუდსმენის არსებობას.²⁷ აღნიშნული გახდა სკანდინავიის ქვეყნებში ამ ინსტიტუტის შექმნის საფუძველი და მოგვიანებით გავრცელდა მთელ მსოფლიოში, მათ შორის 1962 წელს ახალ ზელანდიაში.²⁸ გასული საუკუნის 80-იან წლებში ამ ინსტიტუტის განვითარება გაგრძელდა აზიასა და მოგვიანებით 90-იან წლებში ლათინურ ამერიკაში, პარლელურად კი აფრიკის კონტინენტზე. 90-იან წლების პერიოდს უკავშირდება ასევე ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში ომბუდსმენის ინსტიტუტის განვითარება.²⁹

შექმნის პერიოდების მიხედვით, მკვლევარები გამოყოფენ ორი კატეგორიის ომბუდსმენს, თავდაპირველად შეიქმნა სკანდინავიური მოდელის ინსტიტუტი, რომელიც საჯარო დაწესებულებების მიერ განხორციელებული საჯარო მმართველობის ზედამხედველ ინსტიტუტებად მიიჩნეოდა, ე.წ. კლასიკური ომბუდსმენი. შემდგომ ეტაპზე, მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ შეიქმნა ახალი ინსტიტუტები, რომლებიც იმჟამინდელი ისტორიული კონტექსტისა და ადამიანის უფლებების დაცვის კუთხით არსებული გამოწვევების საპასუხოდ დამატებითი უფლებამოსილებებით აღიჭურვა, მაგალითად ესპანეთის მოდელი, რომელშიც ომბუდსმენს მიენიჭა უფლება მმართველი ორგანოების მიერ დადგენილი რეგულაციების კონსტიტუციურობის თაობაზე მიემართა სასამართლოსთვის ხალხის სახელით და სხვა.³⁰

მიუხედავად რიგი საერთაშორისო სტანდარტებისა, სახელმწიფოების ფართო მიხედულობის გათვალისწინებით, ომბუდსმენის ინსტიტუტები განსხვავებულია არა მხოლოდ შექმნის პერიოდებით არამედ მკვლევარები მათ სხვადასხვა ნიშნის მიხედვით აჯგუფებენ. მაგალითად განასხვავებენ ომბუდსმენის ინსტიტუტებს, რომელიც ფუნქციონირებს ძველ ტრადიულ დემოკრატიებში და ახალგაზრდა დემოკრატიის ქვეყნებში; ინსტიტუტები, რომელიც ძლიერ ეკონომიკურად განვითარებულ სახელმწიფოებში არსებობს და სუსტი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებში მოქმედი ინსტიტუტები.³¹

ქვეყნების დემოკრატიული განვითარების დონე და ეკონომიკური სიძლიერე და სტაბილურობა გავლენას ახდენს ომბუდსმენის საქმიანობაზე და მნიშვნელოვნად განასხვავებს იმ გამოწვევებს რისი გადალახვაც ამ განსხვავებული სისტემის მქონე ქვეყნებში უნევს ასეთ ინსტიტუტებს. განვითარებულ და ძლიერი ეკონომიკის ქვეყნებში ადამიანის უფლებების დარღვევის სიხშირე და ხასიათი, ისევე როგორც საჯარო მმართველობის განხორციელება და ადმინისტრაციების ეფექტურობა

da_occasional-paper-59_roberta-jamieson_om-institutions-around-the-world-analysis-and-comparision_1997-1.pdf> [26.09.2020].

²⁷ Elwood B., The Classical Ombudsman - an Effective Reviewer of Administrative Decisions by Government Agencies - A New Zeland Perspective, International Ombudsman Institute, №76, 2001, 2, <https://www.theioi.org/downloads/72sah/IOI%20Canada_Occasional%20paper%2076_Brian%20Elwood_The%20Classical%20Ombudsman%20-%20An%20Effective%20Reviewer%20of%20Administrative%20Decisions%20By%20Government%20Agencies%20-%20A%20New%20Zealand%20Perspective_2001.pdf> [13.09.2020].

²⁸ იქვე.

²⁹ The Role of Ombudsman Institutions in Open Government, OECD Working Paper on Public Governance, No. 29, 2018, 6, <<http://www.oecd.org/gov/the-role-of-ombudsman-institutions-in-open-government.htm>> [07.10.2020].

³⁰ Abedin N., Conceptual and Functional Diversity of the Ombudsman Institution: A Classification, Administration and Society, №43 (8), SAGE Publications, 2011, 899-903, <<http://aas.sagepub.com>> [11.10.2020].

³¹ Oosting M., The Concept and Role of the Ombudsman Throughout the World, Occasional Paper, International Ombudsman Institute, №70, May, 1999, 3, <https://www.theioi.org/downloads/32c8h/IOI%20Canada_Occasional%20paper%2070_Marten%20Oosting_The%20Concept%20and%20Role%20of%20the%20Ombudsman%20Throughout%20the%20World_1999.pdf> [12.09.2020].

მნიშვნელოვნად განსხვავდება განვითარებად ქვეყნებში არსებული სურათისგან.³² ასეთი განსხვავებული რეალობა ომბუდსმენის საქმიანობის გარემოსაც ცვლის და მკვლევარები აღნიშნულის მიხედვით ასევე განიხილავენ ომბუდსმენის ინსტიტუტის სხვადასხვა სახეობას.³³

სამართლებრივი მონესრიგების, ორგანიზების, ფუნქციების, პროცედურების, და აღსრულების მექანიზმის მიხედვით ომბუდსმენის ინსტიტუტები ასევე განსხვავდება ერთმანეთისაგან. შესაძლოა ომბუდსმენს გააჩნდეს საკმაოდ ფართო მანდატი და მოიცავდეს ფუნქციებს ბევრი მიმართულებით, ან იყოს მხოლოდ ერთი რომელიმე მიმართულებით საჯარო უფლებამოსულების განხორციელებაზე ზედამხედველობის განმახორციელებელი. ცალკეულ ქვეყანაში ომბუდსმენს საქმეთა შესწავლის პროცესში საკმაოდ მძლავრი მექანიზმები გააჩნია, თუმცა მისი რეკომენდაციების აღსრულების პროცედურები საკმაოდ სუსტია. ცალკეული სისტემა იცნობს უფრო ძლიერი აღსრულების და რეაგირების განხორციელების მქონე ომბუდსმენის ინსტიტუტს. ამასთან როგორც შედარებით ახალგაზრდა დემოკრატიის ქვეყნებში-ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში ფუნქციონირებს უფრო ძლიერი ომბუდსმენის ინსტიტუტები, რომლებიც ამავდროულად ადამინის უფლებათა დაცვის ეროვნული ინსტიტუტებია, რაც მათ კიდევ უფრო მეტ ბერკეტს ანიჭებს საჯარო მმართველობაზე ზედამხედველობის განხორციელების კუთხით.³⁴

ლიტერატურაში გამოყოფენ ომბუდსმენის სხვადასხვა მოდელს რეაგირების ფორმების მიხედვით. მაგალითად, შვედური და ფინური ომბუდსმენის მოდელი სადამსჯელო-დისციპლინური ფუნქციებით ხასიათდება, დანიურ და ნორვეგიულ მოდელში კი კვაზი-სასამართლო ფუნქციებია წინ წარმონეული. პირველ შემთხვევაში ომბუდსმენს შეუძლია მოხელეების მიმართ ბრალდებით მიმართოს სასამართლოს ან სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის დაკისრება მოითხოვოს და მეორე შემთხვევაში კი ადმინისტრირების კანონიერების უზრუნველყოფაზე ზედამხედველობა და კონტროლია მისი მიზანი.³⁵

მეცნიერები ერთმანეთისაგან მიჯნავენ საჯარო და კერძო სექტორის ომბუდსმენებს, ეს უკანასკნელი კერძო სექტორის ამა თუ იმ მიმართულების ფარგლებში შეიძლება ფუნქციონირებდეს. ასევე ცალკე გამოიყოფა მმართველობით და საპარლამენტო ომბუდსმენები. მმართველობითი ომბუდსმენის მთავარი განსხვავება საპარლამენტოსგან მისი ლეგიტიმაციის წყარო და დამოუკიდებლობის განსხვავებული ხარისხია. როგორც წესი, მმართველობით ომბუდსმენს ნიშნავს აღმასრულებელი ხელისუფლების შტოს წარმომადგენელი და მას არ აქვს საკანონმდებლო ორგანოს მიერ მინიჭებული მაღალი ლეგიტიმაცია განახორციელოს ადმინისტრირებაზე ზედამხედველობა.³⁶ თუმცა, წინამდებარე სტატიის ფარგლებში მხოლოდ საპარლამენტო ომბუდსმენის და მის მიერ განხორციელებული ზედამხედველების შესახებ არის მსჯელობა წარმოდგენილი.

როგორც უკვე აღინიშნა მკვლევარები კლასიკური მოდელის ომბუდსმენებს უკავშირებენ შვედეთისა და ფინურ მოდელებს, სადაც ინსტიტუტი საჯარო დანესებულებებსა და ასევე სასამარ-

³² *Oosting M.*, The Concept and Role of the Ombudsman Throughout the World, Occasional Paper, International Ombudsman Institute, №70, May, 1999, 3, <https://www.theioi.org/downloads/32c8h/IOI%20Canada_Occasional%20paper%2070_Marten%20Oosting_The%20Concept%20and%20Role%20of%20the%20Ombudsman%20Through%20the%20World_1999.pdf> [12.09.2020].

³³ იქვე, 3-6.

³⁴ *Batalli M.*, Role of Ombudsman Institution Over the Administration, SSRN Electronic Journal. 10.2139/ssrn.2699061, 236, <https://www.researchgate.net/publication/314539863_Role_of_Ombudsman_Institution_Over_the_Administration> [10.10.2020].

³⁵ *Langen S. M.*, The Global Ombudsman, Presented at the 12th Winelands Conference on Public Leadership for Added Citizen Value, Stellenbosch, South Africa, 15-19 March, 2010, 7, <<https://ssrn.com/abstract=2926147>> [07.10.2020].

³⁶ *Abedin N.*, Conceptual and Functional Diversity of the Ombudsman Institution: A Classification, Administration and Society, №43(8), SAGE Publications, 2011, 918-922, <<http://aas.sagepub.com>> [11.10.2020].

თლოს ადმინისტრირებასა და პროცესუალური უფლებების დაცვას ზედამხედველობს, მაშინ როცა დანიურ მოდელში მხოლოდ საჯარო მმართველობის კანონიერების შეფასების უფლება ენიჭება და მართმსაჯულების თემებს ის არ ფარავს.³⁷

არსებობს ასევე ე.წ. ფრანგული მოდელი-ფრანკოფონური (გავრცელებულია ასევე აფრიკის და აზიის ცალკეულ ქვეყანაში), რომელშიც ომბუდსმენის ინსტიტუტს მედიატორის ფუნქცია გააჩნია საჯარო მმართველობის განმახორციელებელ ადინისტრაციებსა და მოქალაქეებს შორის და ეხმარება მათ პრობლემების მოგვარებაში.³⁸

ცალკეულ ქვეყანაში ტერიტორიული მოწყობის მიხედვით სხვადასხვა დონეზე ფუნქციონირებს ომბუდსმენის ინსტიტუტები, ცალკეულ შემთხვევაში კი სპეციალიზებული ხასიათიც აქვს მათ საქმიანობას.³⁹

ამდენად, თანამედროვე სამყაროში სიტყვა „ომბუდსმენი“ დიდი ხანია აღარ გამოიყენება მხოლოდ იმ დატვირთვით, როგორც ის პირველად შეიქმნა და მსოფლიოში განსხვავებული სტრუქტურის ფუნქციისა და დანიშნულების მქონე ინსტიტუტების აღსანიშნავად გამოიყენება.

ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების საერთაშორისო ორგანიზაციის კვლევის თანახმად, მათ მიერ შესწავლილი 94 ქვეყნის მაგალითი ადასტურებს, რომ უმეტესობაში (96%), ომბუდსმენი საჯარო მმართველობის და ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების კანონიერებას შეისწავლის, თუმცა ამავე ინსტიტუტებს სპეციალური დამატებითი მანდატებიც გააჩნიათ, იქნება ეს ბავშვთა უფლებები, თანასწორობის მექანიზმი, წამების აკრძალვაზე ზედამხედველობა, ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის კონტროლი და სპეციალური კომისიონერის ფუნქციების შესრულება, მამხილებელთა უფლებების დაცვა თუ სხვა.⁴⁰

საგულისხმოა რომ საჯარო მმართველობის და ადმინისტრირების მიმართულებით, თანდათანობით და უფრო აქტიურად განიხილება ასევე ომბუდსმენის როლი ქვეყნებში ღია მმართველობის და ღია სახელმწიფოს დამკვიდრების პროცესშიც, როგორც ხელშემწყობი ინსტიტუტი და ასევე როგორც თავადაც ერთ-ერთი ადრესატი, რაც მისი საქმიანობის გამჭვირვალობის, ანგარიშვალდებულების ხარისხის გაზრდას და მის საქმიანობაში დაინტერესებული პირების ჩართულობის ხელშეწყობასაც გულისხმობს.⁴¹

აქვე აღსანიშნავია, რომ საპარლამენტო ომბუდსმენისთვის დადგენილი საერთაშორისო მოთხოვნების დაკმაყოფილების მიუხედავად, რიგ სისტემებში ასეთ ინსტიტუტებს საერთოდ არ

³⁷ *Manatt Ch. and K.*, The Institution of the Ombudsman in the Former Communist Countries, International Foundation for Election Systems, 2005, 6-7, <https://ifes.org/sites/default/files/08_08_02_manatt_ulzzibayar_vangansuren.pdf> [26.09.2020].

³⁸ *Diaw M. Ch.*, The Ombudsman story: A Case Study in Public Oversight, Natural Justice and State Transformation, 2007, 13, <https://www.researchgate.net/publication/312341186_The_Ombudsman_story_A_case_study_in_public_oversight_natural_justice_and_state_transformation> [11.10.2020].

³⁹ *Manatt Ch. Manatt K.*, The Institution of the Ombudsman in the Former Communist Countries, International Foundation for Election Systems, 2005, 8, <https://ifes.org/sites/default/files/08_08_02_manatt_ulzzibayar_vangansuren.pdf> [26.09.2020].

⁴⁰ The Role of Ombudsman Institutions in Open Government, OECD Working Paper on Public Governance No. 29, 2018, 7-9, <<http://www.oecd.org/gov/the-role-of-ombudsman-institutions-in-open-government.htm>> [07.10.2020], და-მატებით იხ. *Elwood B.*, The Classical Ombudsman - an Effective Reviewer of Administrative Decisions by Government Agencies - A New Zealand Perspective, International Ombudsman Institute, N76, 2001, 12, <https://www.theioi.org/downloads/72sah/IOI%20Canada_Occasional%20paper%2076_Brian%20Elwood_The%20Classical%20Ombudsman%20-%20An%20Effective%20Reviewer%20of%20Administrative%20Decisions%20By%20Government%20Agencies%20-%20A%20New%20Zealand%20Perspective_2001.pdf> [13.09.2020].

⁴¹ The Role of Ombudsman Institutions in Open Government, OECD Working Paper on Public Governance No. 29, 2018, 7-9, <<http://www.oecd.org/gov/the-role-of-ombudsman-institutions-in-open-government.htm>> [07.10.2020].

მოიხსენიებენ როგორც ომბუდსმენს. მაგალითად მათ ეწოდება მედიატორები, ხალხის წარმომადგენელები, საპარლამენტო ან ადამიანის უფლებათა კომისიები, იუსტიციის კანცლერები და ა.შ.⁴² ასეთივე მაგალითს მიეკუთვნება საქართველოს შემთხვევა. ინსტიტუტი, რომელიც ომბუდსმენის მიმართ საერთაშორისოდ დადგენილ სტანდარტებს აკმაყოფილებს არის საქართველოს სახალხო დამცველი, რომლის სახელწოდებაში საერთოდ არ არის მოხსენიებული ომბუდსმენი. ამასთან ომბუდსმენის სახელწოდებით საქართველოში მხოლოდ „ბიზნეს ომბუდსმენი“ საქმიანობს⁴³ და სტატიაში განხილული კლასიფიკაციის მიხედვით ის მმართველობით ომბუდსმენს შესაძლოა მიეკუთვნებოდეს და არა საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმს.

აღსანიშნავია ასევე, რომ საქართველოში არ მოქმედებს საკანონმდებლო შეზღუდვები ტერმინ – „ომბუდსმენის“ გამოყენებაზე, განსხვავებით მაგალითად დიდი ბრიტანეთის და ირლანდიისგან, სადაც განსაზღვრულია კრიტერიუმები თუ რას უნდა აკმაყოფილებდეს ინსტიტუტი, რომ მას ომბუდსმენის სახელწოდებით მოიხსენიებდნენ. ასევე ახალი ზელანდიაშია განერილი შესაბამისი პროცედურები და ახლად შექმნილი ინსტიტუტის სახელწოდების თაობაზე ახალი ზელანდიის მთავარი ომბუდსმენისგან წინასწარ წერილობითი თანხმობაა საჭირო.⁴⁴

2.3. საქართველოს სახალხო დამცველი

საქართველოს ადამიანის უფლებათა დაცვის თანამედროვე მექანიზმები, რომელთა ჩანასახი ჯერ კიდევ 1921 წლის 21 თებერვლის კონსტიტუციის⁴⁵ საფუძველზე შეიძლება იქნას განხილული მრავალფეროვანია, თუმცა იმის გათვალისწინებით, რომ ომბუდსმენის, როგორც საქარო მმართველობის კანონიერებაზე ზედამხედველი ალტერნატიული მექანიზმის განხილვაა სტატიის მიზანი, ამ სხვადასხვა საკითხების სიღრმისეული განხილვა წარმოდგენილი აღარ არის.

1992 წელს საქართველოს რესპუბლიკის სახელმწიფო საბჭოს პრეზიდიუმმა მიიღო დადგენილება „საქართველოს რესპუბლიკის ეროვნებათშორისი ურთიერთობისა და ადამიანის უფლებათა დაცვის სახელმწიფო კომიტეტის შექმნის შესახებ“. მოგვიანებით მისი სახელწოდება შეიცვალა როგორც „საქართველოს რესპუბლიკის ადამიანის უფლებათა დაცვისა და ეროვნებათშორისი ურთიერთობის კომიტეტი“. რესპუბლიკის კანონმდებლობის შესაბამისად, კომიტეტი თავისი კომპეტენციის ფარგლებში იღებდა გადაწყვეტილებებს, შეიმუშავებდა დებულებებს, ინსტრუქციებს, მეთოდურ მითითებებსა და სხვა ნორმატიულ აქტებს, რომელთა შესრულება სავალდებულო იყო საქართველოს რესპუბლიკის სამინისტროების, კომიტეტების, დეპარტამენტების, უწყებებისათვის, აგრეთვე საწარმოებისა და ორგანიზაციებისათვის, მათი საკუთრებისა და ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმის მიუხედავად. დღეს მოქმედი საქართველოს სახალხო დამცველის ინსტიტუტი ჩამოყალიბდა სწორედ ამ კომიტეტის ბაზაზე.⁴⁶

⁴² Jamieson, O.C. R., *Ombudsman Institutions Around the World: Analysis and Comparison of a Plurality and Practice*, International Ombudsman Institute, N59, January, 1997, 5, <https://www.theioi.org/downloads/cbhd/oi-canada_occasional-paper-59_roberta-jamieson_om-institutions-around-the-world-analysis-and-comparision_1997-1.pdf> [26.09.2020].

⁴³ საქართველოს კანონი „საქართველოს ბიზნესომბუდსმენის შესახებ“, სსიპ საქართველოს საკანონმდებლო მაცნის ვებგვერდი, 28.05.2015.

⁴⁴ Gottehrer M., Hostina M., *Essential Characteristics of a Classical Ombudsman*, <<https://www.usombudsman.org/essential-characteristics-of-a-classical-ombudsman/>> [21.10.2020].

⁴⁵ საქართველოს კონსტიტუცია, მიღებული საქართველოს დამფუძნებელი კრების მიერ 1921 წლის 21 თებერვალს.

⁴⁶ ჯიბლაშვილი ზ., ომბუდსმენი - ადამიანის უფლებათა დაცვის სამართლებრივ-ინსტიტუციური გარანტი, ჟურნალში: აღმანახი №6 ადამიანის უფლებათა დაცვის სამართალი (I), *სესიაშვილი ირ., (რედ.)*, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, თბ., 1998.

საქართველოს სახალხო დამცველი კონსტიტუციური ინსტიტუტია, რომელიც ზედამხედველობს საქართველოს ტერიტორიის ფარგლებში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვას. საქართველოს სახალხო დამცველი მის საქმიანობაშირდამოუკიდებელია და ხელისუფლების არც ერთ შტოს არ მიეკუთვნება.⁴⁷

1996 წლის 12 დეკემბერს მიღებულ იქნა საქართველოს ორგანული კანონი „სახალხო დამცველის შესახებ“ რომელითაც განისაზღვრება სახალხო დამცველის უფლებამოსილება და მისი მანდატი.⁴⁸ საქართველოს კონსტიტუციური ნორმისა და ორგანული კანონის შესახებ საქართველოს კანონის სისტემური ანალიზი იძლევა შესაძლებლობას, საქართველოს სახალხო დამცველი, შეფასდეს როგორც ევროპის საბჭოს და ვენეციის კომისიის მიერ განსაზღვრული სტანდარტების შესაბამისად მოქმედი ომბუდსმენის ინსტიტუტი. თუმცა ანალიზი ცხადყოფს იმასაც, რომ საქართველოში სახალხო დამცველი არ ატარებს მხოლოდ საჯარო მმართველობის განხორციელებაზე ზედამხედველი ალტერნატიული მექანიზმის სტატუსს და ის მრავალმანდატიანი ინსტიტუტის მაგალითს წარმოადგენს. კერძოდ, საქართველოს სახალხო დამცველი 2009 წლიდან ასრულებს გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის წამებისა და სხვა სასტიკი, არაადამიანური ან დამამცირებელი მოპყრობის ან სასჯელის წინააღმდეგ კონვენციის ფაკულტატიური ოქმით გათვალისწინებული პრევენციის ეროვნული მექანიზმის ფუნქციებს. აღნიშნული უფლებამოსილების ფარგლებში საქართველოს სახალხო დამცველი რეგულარულად ამოწმებს დაკავებულ, პატიმრობაში მყოფ ან სხვაგვარად თავისუფლებაზეზღუდულ პირთა და მსჯავრდებულთა, ფსიქიატრიულ დანესებულებებში, მოხუცთა თავშესაფრებსა და ბავშვთა სახლებში მოთავსებულ პირთა მდგომარეობას და მათდამი მოპყრობას და ეს არის მისი სპეციალური მანდატი.⁴⁹

2014 წლის 2 მაისს „დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ“ საქართველოს კანონის⁵⁰ მიღების შემდეგ, სახალხო დამცველი განისაზღვრა დისკრიმინაციის აღმოფხვრისა და თანასწორობის უზრუნველყოფაზე ზედამხედველ ორგანოდ, რაც მეორე სპეციალური მანდატია ინსტიტუტისთვის, რომლის ფარგლებში საქმიანობა მთელი რიგი თავისებურებებით ხასიათდება. მაგალითად, უფლებამოსილების გავრცელება კერძო პირებზე და მიღებული გადაწყვეტილებების აღსრულების სრულიად განსხვავებული მექანიზმი, რომელიც როგორც წესი არ გააჩნია ტიპიური ომბუდსმენის ინსტიტუტებს.

„შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების შესახებ“ გაეროს 2006 წლის 31 დეკემბრის კონვენცია (CRPD) საქართველოს სახელმწიფოს მიერ იქნა რატიფიცირებული 2013 წლის 26 დეკემბრიდან. კონვენცია წევრ სახელმწიფოებს ავალდებულებს განსაზღვროს ან გააძლიეროს ერთი ან რამდენიმე დამოუკიდებელი მექანიზმი კონვენციის იმპლემენტაციის პოპულარიზაციის, დაცვისა და მონიტორინგისთვის. 2014 წლის ოქტომბრიდან გაეროს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების დაცვის კონვენციის პოპულარიზაციის, დაცვისა და განხორციელების მონიტორინგის სტრუქტურად საქართველოს სახალხო დამცველი განისაზღვრა, რაც ასევე სახალხო დამცველისთვის კიდევ ერთ სპეციალურ მანდატს წარმოადგენს.⁵¹

⁴⁷ საქართველოს კონსტიტუცია, 35-ე მუხლი, საქართველოს პარლამენტის უწყებები, 31-33, 24.08.1995.

⁴⁸ საქართველოს ორგანული კანონი „სახალხო დამცველის შესახებ“, პარლამენტის უწყებანი, 13, 07.06.1996.

⁴⁹ საქართველოს ორგანული კანონი „სახალხო დამცველის შესახებ“, მე-19 მუხლი, პარლამენტის უწყებანი, 13, 07.06.1996.

⁵⁰ საქართველოს კანონი „დისკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ“, სსიპ საქართველოს საკანონმდებლო მაცნის ვებგვერდი, 07.05.2014.

⁵¹ იხ. ინფორმაცია მონიტორინგის მექანიზმზე, 2014 წლის 27 ოქტომბერს, საქართველოს პრემიერ-მინისტრთან არსებული შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა საკითხებზე მომუშავე საკოორდინაციო საბჭოს №6 სხდომაზე გაეროს შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების დაცვის კონვენციის პოპუ-

2019 წელს მიღებული იქნა საქართველოს კანონი „ბავშვის უფლებათა კოდექსი“, რომლითაც სახალხო დამცველი დამატებით განისაზღვრა როგორც საქართველოში ბავშვის უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვის მონიტორინგისა და შეფასების ორგანო.⁵²

საქართველოს სახალხო დამცველის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ფუნქციას ასევე ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა სფეროში საგანმანათლებლო საქმიანობა წარმოადგენს⁵³. ომბუდსმენის ზოგადი მანდატისა და ზემოაღნიშნული ცალკეული სპეციალური უფლებამოსილების პარალელურად, საქართველოს სახალხო დამცველი არის ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული ინსტიტუტი, რომელსაც მინიჭებული აქვს „A“ სტატუსი,⁵⁴ რაც გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის (შემდგომში გაერო) დადგენილ პრინციპებთან საქართველოს სახალხო დამცველის ინსტიტუტის სრულ შესაბამისობას გულისხმობს. შედეგად, საქართველოს სახალხო დამცველს შეუძლია მონაწილეობა მიიღოს ადამიანის უფლებათა ეროვნული ინსტიტუტების მუშაობაში საერთაშორისო და რეგიონულ დონეზე ხმის მიცემის უფლებით, დაიკავოს პოზიცია საერთაშორისო საკოორდინაციო კომიტეტის ბიუროში/ქვე-კომიტეტებში და მიიღოს მონაწილეობა გაეროს ადამიანის უფლებათა საბჭოს სესიებში. ამდენად, საქართველოს სახალხო დამცველი ე.წ. ჰიბრიდულ მოდელს წარმოადგენს, რომელიც ომბუდსმენისთვის ტიპიურად დამახასიათებელი უფლებამოსილების და რამდენიმე სპეციალური მანდატის განხორციელებასთან ერთად, იმავდროულად ადამიანის უფლებათა დაცვის ეროვნული ინსტიტუტის ფუნქციების შესრულებაზე პასუხისმგებელი, მსგავსად აღმოსავლეთ ევროპის ბევრი ქვეყნის მოდელისა.

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს სახალხო დამცველი რამდენიმე მანდატს ახორციელებს და თითოეული მათგანი უაღრესად საინტერესო და მნიშვნელოვანია, ცალკეული ეს მიმართულება დამოუკიდებელი კვლევის საგანია. შესაბამისად შემდეგ თავში, სტატიის მიზნებიდან გამომდინარე, სახალხო დამცველზე მსჯელობისას მისი, როგორც ომბუდსმენის მიერ საჯარო მმართველობის განხორციელებაზე ზედამხედველობის თავისებურებები იქნება მხოლოდ გათვალისწინებული და მიმოხილული.

3. საჯარო მმართველობასთან დაკავშირებული საჩივრების განხილვის თავისებურებანი

3.1. ომბუდსმენის მანდატის ფარგლები საჯარო მმართველობის მიმართ

საჯარო მმართველობის განხორციელებაზე ომბუდსმენის ზედამხედველობის ფარგლებში, ერთ-ერთი უმთავრესი საკითხია რომელ საქმიანობასა და რა კატეგორიის სუბიექტების მიმართ ხორციელდება ეს მანდატი.

როგორც წესი ომბუდსმენის მიზანი, დარღვეული უფლების აღდგენასთან ერთად, არის საჯარო მმართველობის ეფექტურად, გამჭვირვალედ და შესაბამისი პასუხისმგებლებით განსახორციელებლად ხელის შეწყობა. ნებისმიერი პირი ვინც მიიჩნევს, რომ რაიმე მოქმედებით ან გადაწყ-

ლარიზაციის, დაცვისა და განხორციელების მონიტორინგის სტრუქტურად საქართველოს სახალხო დამცველი დასახელდა, <<http://www.ombudsman.ge/geo/mekanizmis-shesakheb>> [21.10.2020]

⁵² საქართველოს კანონი „ბავშვის უფლებათა კოდექსი“, 83-ე მუხლის მე-2 ნაწილი, 97-ე მუხლი, სსიპ საქართველოს საკანონმდებლო მაცნის ვებგვერდი, 27.09.2019.

⁵³ საქართველოს ორგანული კანონი „სახალხო დამცველის შესახებ“, მე-3 მუხლის მე-3 პუნქტი, პარლამენტის უწყებანი, 13.07.1996.

⁵⁴ იხ. ინფორმაცია საქართველოს სახალხო დამცველის „A“ სტატუსზე <<http://www.ombudsman.ge/geo/mandati>> [21.10.2020].

ვეტილებით ცენტრალურმა ან ადგილობრივმა დაწესებულებებმა, ან პირებმა ვისაც მინიჭებული აქვს საჯარო მმართველობის განხორციელების უფლებამოსილება მას დაურღვიეს უფლებები, შეუძლია მიმართოს ომბუდსმენს. თუმცა საჯარო მმართველობის განმარტება ყველა სისტემისთვის ერთგვაროვანი არ არის, ასევე განსხვავებულია ომბუდსმენების მანდატის ფარგლები.⁵⁵

მაგალითისთვის ევროკავშირის ომბუდსმენის მანდატში მოქცეულია ევროკავშირის პარლამენტის, ევროკომისიის და საბჭოს სხვადასხვა უწყების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების და განხორციელებული მოქმედებების კანონიერებასთან დაკავშირებით მოქალაქეების თუ კომპანიების პრეტენზიების განხილვა.⁵⁶

ახალი ზელანდიის შემთხვევაში, სპეციალური საკანონმდებლო აქტით განსაზღვრულია დაწესებულებების ჩამონათვალი, რომელთა მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების შესწავლა შეუძლია ომბუდსმენს. ამ ჩამონათვალი შედის დაწესებულებები, რომლებიც ადმინისტრირების განმახორციელებელი უწყებებია.⁵⁷ ასევე განსაზღვრულია წრე საკითხებისა, რაზეც არ ვრცელდება ომბუდსმენის ფუნქციები, მაგალითად ისეთი საჩივრები რაც აპელაციის საგანი შეიძლება იყოს სასამართლოში, სამართალდამცავთა მიმართ საჩივრები, რომლებიც სპეციალური ინსტიტუტის ქვემდებარეა, ასევე საჩივრები სამხედრო მოსამსახურეთა უფლებებსა და თავდაცვით საქმიანობაზე.⁵⁸ საინტერესოა, რომ ქვემდებარეობის საკითხზე ბუნდოვანებისას ომბუდსმენს შეუძლია მიმართოს სასამართლოს განმარტებისათვის.⁵⁹ ახალ ზელანდიის ომბუდსმენის მანდატის ფარგლებში მხოლოდ საჯარო მმართველობის საკითხების შესწავლაა და ის არ მოიცავს საკანონმდებლო ორგანოს საქმიანობის შეფასებას და არც სასამართლო ხელისუფლებაზე ზედამხედველობას.⁶⁰

ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლიის 2013 წლის №1959 რეზოლუცია, მიუთითებს რომ ომბუდსმენის ინსტიტუტის მანდატი უნდა ვრცელდებოდეს საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი სუბიექტების საქმიანობაზე, მიუხედავად იმისა, ხელი ინფორმაციაზე და გააჩნდეს საკითხის შესწავლის ფართო უფლებამოსილება.⁶¹

ვენეციის კომისიის მიერ დამტკიცებული პრინციპების თანახმად, ომბუდსმენის ინსტიტუტური კომპეტენცია მოიცავს სახელმწიფო მმართველობის ყველა დონეს. ომბუდსმენის მანდატი ფარავს ყველა საჯარო ინტერესს და ასევე სახელმწიფოს, მუნიციპალიტეტების, სახელმწიფო ორგანოების ან კერძო ორგანიზაციების მიერ საზოგადოებისათვის მიწოდებულ საჯარო სერვისებს.⁶²

⁵⁵ *Batalli M.*, Role of Ombudsman Institution Over the Administration. SSRN Electronic Journal. 10.2139/ssrn.2699061, 237, <https://www.researchgate.net/publication/314539863_Role_of_Ombudsman_Institution_Over_the_Administration> [10.10.2020].

⁵⁶ იქვე.

⁵⁷ *Elwood B.*, The Classical Ombudsman - an Effective Reviewer of Administrative Decisions by Government Agencies - A New Zealand Perspective, International Ombudsman Institute, №76, 2001, 9, <https://www.theioi.org/downloads/72sah/IOI%20Canada_Occasional%20paper%2076_Brian%20Elwood_The%20Classical%20Ombudsman%20-%20An%20Effective%20Reviewer%20of%20Administrative%20Decisions%20By%20Government%20Agencies%20-%20A%20New%20Zealand%20Perspective_2001.pdf> [13.09.2020].

⁵⁸ იქვე.

⁵⁹ იქვე.

⁶⁰ *Elwood B.*, The Classical Ombudsman - an Effective Reviewer of Administrative Decisions by Government Agencies - A New Zealand Perspective, International Ombudsman Institute, №76, 2001, 9, <https://www.theioi.org/downloads/72sah/IOI%20Canada_Occasional%20paper%2076_Brian%20Elwood_The%20Classical%20Ombudsman%20-%20An%20Effective%20Reviewer%20of%20Administrative%20Decisions%20By%20Government%20Agencies%20-%20A%20New%20Zealand%20Perspective_2001.pdf> [13.09.2020].

⁶¹ Resolution 1959 (2013), Strengthening the institution of ombudsman in Europe, Adopted by Parliamentary Assembly, Assembly debate on 4 October 2013 (36th Sitting), <<https://pace.coe.int/en/files/20232/html>> [17.10.2020].

⁶² CDL-AD(2019)005-e, Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institution (The Venice Principles), Adopted by the Venice Commission at its 118th Plenary Session, Venice, 15-16 March, 2019, <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)005-e)> [17.10.2020].

ევროპის საბჭოს 2019 წლის CM/Rec(2019)6 რეკომენდაციაში მითითებულია, რომ ომბუდსმენის ინსტიტუტი უფლებამოსილია შეისწავლოს და შეაფასოს საჯარო მმართველობის ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილებები.⁶³

კანადის უზენაესი სასამართლო განმარტავს, რომ ომბუდსმენი წარმოადგენს „საზოგადოების უკუგებას საჯარო უწყებების შესაძლო გადაცდომებზე.“⁶⁴ სასამართლოს მოსაზრებით ომბუდსმენს სრულიად მიუკერძოებლად შეუძლია შეისწავლოს ისეთი საკითხები, რომელიც სრულიად შეუმჩნეველი დარჩებოდა ჩვეულებრივი ბიუროკრატიული კონტროლის მექანიზმებისათვის.⁶⁵

სხვადასხვა სამართლებრივი აქტების⁶⁶ სისტემური ანალიზი ცხადყოფს, რომ საქართველოს შემთხვევაში სახალხო დამცველის, როგორც ომბუდსმენის მანდატი მოიცავს საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი როგორც სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების, ასევე საჯარო სამართლის იურიდიული პირების საქმიანობის შეფასებას. მანდატი ვრცელდება იმ კერძო პირთა (ფიზიკური თუ კერძო სამართლის იურიდიული პირები) მიმართაც, რომლებიც საჯარო მმართველობით ფუნქციას ასრულებენ.

ზემოთნახსენები იმ სისტემებისაგან განსხვავებით, სადაც მანდატის ფარგლების განსაზღვრისათვის მნიშვნელოვანია საჯარო მმართველობითი ფუნქციების განმარტება, ქართული მოდელის შემთხვევაში სამართლებრივი ჩარჩო სუბიექტებზე აკეთებს აქცენტს. სუბიექტების განმარტება და შესაბამისი ჩარჩოს განსაზღვრა ამ მიზნებისათვის, როგორც აღინიშნა შესაძლებელია საჯარო სამართლის ნორმათა განმარტების საფუძველზე, თუმცა აქ ჩნდება საკითხი უნდა გავრცელდეს თუ არა ამ შემთხვევაში სახალხო დამცველის მანდატი ისეთ შემთხვევებზე, როცა შესაბამისი სუბიექტები ასრულებენ არა საჯარო მმართველობით საქმიანობას, არამედ მონაწილეობენ კერძო სამართლებრივ ურთიერთობებში, ანდა პირიქით, კერძო სუბიექტების მიერ ხორციელდება საჯარო უფლებამოსილება. აღნიშნული გამიჯვნის პრობლემა ერთ-ერთი აქტუალურია ადმინისტრაციულ სამართალში,⁶⁷ რომელიც როგორც წესი სასამართლოს მხრიდან შეფასების საგანი ხდება, აღნიშნული კი დამატებით ბუნდოვანებას შესაძლოა იწვევდეს სახალხო დამცველის მანდატის ფარგლების დადგენისათვის.

3.2 საჩივრების შესწავლის დაწყება და რეაგირების ფარგლები

საჯარო მმართველობის ფარგლებში უფლებების დაცვის მიზნებისთვის მნიშვნელოვანია თუ როგორ იწყებს საკითხის შესწავლას ომბუდსმენი და რა უფლებამოსილება აქვს მას ამ პროცესში.

⁶³ Recommendation CM/Rec(2019)6 of the Committee of Ministers to Member States on the Development of the Ombudsman Institution, Adopted by the Committee of Ministers, 16 October, 2019 at the 1357th meeting of the Ministers' Deputies, <https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168098392f> [17.10.2020].

⁶⁴ Elwood B., The Classical Ombudsman - an Effective Reviewer of Administrative Decisions by Government Agencies - A New Zealand Perspective, International Ombudsman Institute, N76, 2001, 2, <https://www.theioi.org/downloads/7-2sah/IOI%20Canada_Occasional%20paper%2076_Brian%20Elwood_The%20Classical%20Ombudsman%20-%20An%20Effective%20Reviewer%20of%20Administrative%20Decisions%20By%20Government%20Agencies%20-%20A%20New%20Zealand%20Perspective_2001.pdf> [13.09.2020].

⁶⁵ იქვე, 4.

⁶⁶ იხ. საქართველოს ორგანული კანონი „სახალხო დამცველის შესახებ“, მე-3 მუხლის პირველი ნაწილი, პარლამენტის უწყებანი, 13, 07.06.1996; საქართველოს კანონი „საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი“, მე-2 მუხლის პირველი ნაწილის „ა“ ქვეპუნქტი, 27-ე მუხლის „ა“ პუნქტი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 32(39), 15.07.1999.

⁶⁷ დამატებით იხ. ტურავა პ. ნკეპლაძე ნ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბ., 2010, 170-222.

ვენეციის პრინციპები მიუთითებს, რომ ომბუდსმენს უნდა ჰქონდეს საქმეების მოკვლევის დისკრეციული უფლებამოსილება საკუთარი ინიციატივით ან საჩივრის საფუძველზე. ვენეციის კომისია ასევე მიუთითებს, რომ ომბუდსმენი უფლებამოსილია მოსთხოვოს თანამშრომლობა ნებისმიერ პირს თუ ორგანიზაციას, რომელსაც შეუძლია დაეხმაროს მოკვლევის პროცესში. მას უნდა ჰქონდეს სამართლებრივი სანქციით უზრუნველყოფილი უფლება მოითხოვოს შეუზღუდავი წვდომა შესაბამის დოკუმენტებზე, მონაცემთა ბაზებზე ან მასალებზე, მათ შორის, ისეთი სახის დოკუმენტაციაზე, რომელიც სხვაგვარად შესაძლოა იყოს კანონით დაცული ან კონფიდენციალური. აღნიშნული მოიცავს შეუფერხებელი წვდომის უფლებას შენობებზე, დაწესებულებებსა და კონკრეტულ პირებზე, მათ შორის ისეთებზე, რომელთაც აღკვეთილი აქვთ თავისუფლება. ომბუდსმენი უფლებამოსილია გაესაუბროს თანამდებობის პირებს და მოითხოვოს მათგან წერილობითი განმარტებები და ასევე, ომბუდსმენმა განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიაქციოს მამხილებელთა დაცვას საჯარო სექტორში.⁶⁸ ამავე პრინციპების მე-19 მუხლში მითითებულია, რომ ომბუდსმენისადმი თხოვნის ოფიციალურ წარდგენას შესაძლოა ჰქონდეს სუსპენზიური ეფექტი სასამართლოსადმი მიმართვის ვადის დინებაზე, კანონის შესაბამისად.⁶⁹

ევროპის საბჭოს 2019 წლის CM/Rec(2019)6 რეკომენდაციაში მინისტრთა კაბინეტი უთითებს, რომ ომბუდსმენს უნდა შეეძლოს მიმართვის და საკუთარი ინიციატივის საფუძველზე შეისწავლოს ხარვეზიანი, არაეფექტური, უსამართლო კორუფციული დარღვევები, რომელიც ჩადენილია საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი სუბიექტების მიერ, მიუხედავად მათი ორგანიზაციული მონაცემების ფორმისა.⁷⁰

სხვადასხვა ქვეყნის განსხვავებული მოდელის მიუხედავად, უმეტესად ომბუდსმენი სავარაუდოდ დარღვევის შესახებ იღებს შეტყობინებას პირებისაგან, ამონებს მათ საფუძვლიანობას და ასეთად მიჩნევის შემთხვევაში იწყებს არსებით შესწავლას და განხილვას.⁷¹ ცალკეულ სისტემაში ომბუდსმენს რეაგირების უფლება აქვს მხოლოდ წერილობითი მიმართვის და ფორმალური კრიტერიუმების დაცვის შემთხვევაში, არის მოდელები რომელშიც ინსტიტუტს საკუთარი ინიციატივით და ზეპირადაც მიღებული განაცხადის საფუძველზე შეუძლია შეისწავლოს უფლებადარღვევის საკითხი. ასევე არის უფრო ძლიერი მანდატის მაგალითები, როცა ომბუდსმენი საკუთარი ინიციატივით ატარებს უწყებების ინსპექტირებას/აუდიტს და მის ფარგლებში დარღვევის გამოვლენით იწყება საკითხის შესწავლა.⁷² მაგალითად ახალ ზელანდიაში საკითხი შეისწავლება ომბუდსმენის მიერ როგორც საკუთარი ინიციატივის ან საჩივრით, პარლამენტის შესაბამისი კომიტეტის ან პრემიერ-მინისტრის მოთხოვნის საფუძველზე.⁷³ ამასთან, საკუთარი ინიციატივით დარღვევის ფაქტების

⁶⁸ CDL-AD(2019)005-e, Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institution (The Venice Principles), Adopted by the Venice Commission at its 118th Plenary Session, Venice, 15-16 March, 2019, <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)005-e)> [17.10.2020].

⁶⁹ იქვე.

⁷⁰ Recommendation CM/Rec(2019)6 of the Committee of Ministers to Member States on the Development of the Ombudsman institution, Adopted by the Committee of Ministers, 16 October, 2019, <https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168098392f> [17.10.2020].

⁷¹ Diaw M. Ch., The Ombudsman story: A Case Study in Public Oversight, Natural Justice and State Transformation, 2007, 17, <https://www.researchgate.net/publication/312341186_The_Ombudsman_story_A_case_study_in_public_oversight_natural_justice_and_state_transformation> [11.10.2020].

⁷² იქვე, 22.

⁷³ Elwood B., The Classical Ombudsman- an Effective Reviewer of Administrative Decisions by Government Agencies –A New Zealand Perspective, International Ombudsman Institute, N76, 2001, 8, <https://www.theioi.org/downloads/72sah/IOI%20Canada_Occasional%20paper%2076_Brian%20Elwood_The%20Classical%20Ombudsman%20-%20An%20Effective%20Reviewer%20of%20Administrative%20Decisions%20By%20Government%20Agencies%20-%20A%20New%20Zealand%20Perspective_2001.pdf> [13.09.2020].

შესწავლა ძირითადად ხდება გამონაკლის შემთხვევებში, როცა საკითხი განსაკუთრებული მნიშვნელობის, სენსიტიურობის ან მაღალი საზოგადოებრივი ინტერესის მქონეა.⁷⁴

საქართველოს სახალხო დამცველი უფლებადარღვევის შესაძლო საკითხს შეისწავლის საჩივრის ან საკუთარი ინიციატივის საფუძველზე.⁷⁵ ორივე შემთხვევაში მას გააჩნია საკმაოდ ფართო დისკრეცია. საჩივრის შემთხვევაში ინსტიტუტი თავად წყვეტს, საჩივრის პირველადი შემომნების შემდეგ, დაიწყოს თუ არა საქმის არსებითი განხილვა, ასევე საკუთარი ინიციატივის საქმის შესწავლის შემთხვევაში, არის სრულიად დამოუკიდებელი თავად გადაწყვეტოს დაინტერესდეს თუ არა რომელიმე საკითხით. სახალხო დამცველის მიმართ არსებული მაღალი მოლოდინებისა და საქმიანობის გამჭვირვალედ წარმართვის სტანდარტის დასაკმაყოფილებლად, ამ მიმართულებით მეტი განჭვრეტადობა შესაძლოა უფრო მიზანშეწონილი იყოს.

დისკრეციით სარგებლობს სახალხო დამცველი იმ საჩივრის განხილვის მიმართაც, რომლის თაობაზეც უკვე მიღებული აქვს გადაწყვეტილება.⁷⁶

სახალხო დამცველთან მიმართებით საქმეების შესწავლის დაწყების სტადიაზე ასევე მნიშვნელოვანია საკითხი საერთო სასამართლოების მიერ სადავო საკითხის განხილვის შემთხვევაში, როცა იგივე საკითხზე მიმდინარეობს სასამართლოში ადმინისტრაციული ან სამოქალაქო საქმის წარმოება, როგორია სახალხო დამცველის უფლებამოსილება. ამ შემთხვევაში მთავარი საკითხია უნდა განაგრძოს თუ არა ომბუდსმენმა საქმის შესწავლა ან რა სახის რეაგირების მოხდენა შეუძლია სახალხო დამცველს იმ პირობებში როცა სასამართლოს მიერ უკვე განხილულია საქმე და გადაწყვეტილება არის კანონიერ ძალაში შესული. აღნიშნულ საკითხზე როგორც კანონმდებლობა, ასევე სახალხო დამცველის აპარატის საქმიანობის განმსაზღვრელი რეგულაციები⁷⁷ არაფერს არ უთითებს. აღნიშნული მიდგომით სახალხო დამცველის, როგორც უფლების დაცვის ალტერნატიული მექანიზმის ეფექტურობა შესაძლოა კითხვის ნიშნის ქვეშ დადგეს.

ასევე პრობლემურია ხანდაზმულობის ვადები, მაგალითად ახალი ზელანდიის შემთხვევაში, მიუხედავად მანდატის გავრცელებისა, ომბუდსმენი უფლებამოსილია უარი განაცხადოს საჩივრის შესწავლაზე, თუ საჩივრის ავტორისთვის მისი უფლების დარღვევის თაობაზე იყო ცნობილი და აღნიშნულიდან 12 თვის შემდეგ მიმართავს ომბუდსმენს.⁷⁸ რაიმე მსგავსი რეგულირება და ხანდაზმულობის ვადები დადგენილი არ არის სახალხო დამცველის მიერ საკითხის შესწავლის მიზნებისათვის, აღნიშნულის გამო, დაინტერესებულმა პირებმა შესაძლოა სახალხო დამცველს უფლებების დარღვევიდან რამდენიმე წლის შემდეგ მიმართონ და მოითხოვონ ცალკეული გადაწყვეტილებების

⁷⁴ Elwood B., The Classical Ombudsman- an Effective Reviewer of Administrative Decisions by Government Agencies – A New Zeland Perspective, International Ombudsman Institute, N76, 2001, 8, <https://www.theioi.org/downloads/72sah/IOI%20Canada_Occasional%20paper%2076_Brian%20Elwood_The%20Classical%20Ombudsman%20-%20An%20Effective%20Reviewer%20of%20Administrative%20Decisions%20By%20Government%20Agencies%20-%20A%20New%20Zealand%20Perspective_2001.pdf> [13.09.2020].

⁷⁵ საქართველოს ორგანული კანონი „სახალხო დამცველის შესახებ“, მე-12 მუხლი, პარლამენტის უწყებანი, 13, 07.06.1996.

⁷⁶ იქვე, მე-14 მუხლის მე-2 ნაწილი.

⁷⁷ იხ. საქართველოს ორგანული კანონი „სახალხო დამცველის შესახებ“, პარლამენტის უწყებანი, 13, 07.06.1996, ასევე საქართველოს სახალხო დამცველის 2016 წლის 19 თებერვლის N82 ბრძანება „საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატის საქმისწარმოების ერთიანი წესის შესახებ“ <<http://www.ombudsman.ge/res/docs/20200910-12450956360.pdf>> [19.10.2020].

⁷⁸ Elwood B., The Classical Ombudsman-an Effective Reviewer of Administrative Decisions by Government Agencies - A New Zeland Perspective, International Ombudsman Institute, N76, 2001, 8, <https://www.theioi.org/downloads/72sah/IOI%20Canada_Occasional%20paper%2076_Brian%20Elwood_The%20Classical%20Ombudsman%20-%20An%20Effective%20Reviewer%20of%20Administrative%20Decisions%20By%20Government%20Agencies%20-%20A%20New%20Zealand%20Perspective_2001.pdf> [13.09.2020].

ან მოქმედებების კანონიერების შესწავლა. ამდაგვარი მოდელი სახალხო დამცველის მიერ განხორციელებულ რეაგირების ეფექტურობას ეჭვქვეშ აყენებს, ვინაიდან რთულდება როგორც საკითხის შესწავლა და გარემოებების დადგენა წლების წინანდელ გადანაცვლებებთან მიმართებით, ასევე კითხვის ნიშანი ისმის რამდენად რეალისტურია რამდენიმე წლის და შესაძლოა ათეული წლის წინაც დარღვეული უფლების აღგენა სახალხო დამცველისთვის მინიჭებული მანდატის ფარგლებში.

საქმეების შესწავლისა და შეფასების პროცესში, სხვადასხვა ქვეყანაში ომბუდსმენის უფლებამოსილებები ძალიან განსხვავებულია. ზოგ სისტემაში საკითხის შესწავლის დროს, ომბუდსმენს დაუბრკოლებელი დაშვება აქვს სხვადასხვა დანესებულებებში შესვლასა და ადგილზე შემოწმების განხორციელებლად.⁷⁹ ზოგიერთ მოდელში ომბუდსმენი ფართო დისკრეციით სარგებლობს და თავად წყვეტს მხარეთა ჩარევის გარეშე რეაგირების რა ფორმებს გამოიყენებს და როდის. ცალკეულ სისტემაში კი გამჭვირვალობის შედარებით მაღალ სტანდარტს თავად ომბუდსმენი ექვემდებარება და დაინტერესებული პირები აქტიურად მონაწილეობენ უშუალოდ საკითხის შესწავლის პროცესში და მათი მოსაზრებები მნიშვნელოვანია.⁸⁰

მაგალითად კანადის საპარლამენტო ომბუდსმენი, საჩივრების შესწავლის ფარგლებში უფლებამოსილია ჩაატაროს დაკითხვა, ასევე დაბრკოლების გარეშე შეამოწმოს საჯარო დანესებულებები.⁸¹ ახალი ზელანდიის ომბუდსმენი შესწავლის დროს ითხოვს საჭირო ინფორმაციას ყველა რელევანტური სუბიექტისგან, მათ შორის, იმთავანაც ვისზეც უშუალოდ მანდატი არ ვრცელდება და ეს პირები ვალდებული არიან მასთან ითანამშრომლონ, ამ წესისგან გამონაკლისია მხოლოდ შემთხვევა როცა პირს მსგავსად სასამართლოში საქმისწარმოებისა შეუძლია უარი თქვას ჩვენების მიცემაზე.⁸²

საქართველოს სახალხო დამცველს საქმეთა შესწავლის პროცესში საკმაოდ ფართო საკანონმდებლო გარანტიები გააჩნია, კერძოდ, მას უფლება აქვს: დაუბრკოლებლად შევიდეს სახელმწიფო ხელისუფლებისა და მუნიციპალიტეტის ნებისმიერ ორგანოში, საწარმოში, ორგანიზაციაში და დანესებულებაში; შესაბამისი პირებისაგან მოითხოვოს და დაუყოვნებლივ ან არაუგვიანეს 10 დღისა მიიღოს შემოწმებისათვის აუცილებელი ყველა ცნობა, დოკუმენტი და სხვა მასალა; ნებისმიერ თანამდებობის პირს, მოხელეს, მასთან გათანაბრებულ პირს მოსთხოვოს და მიიღოს წერილობითი ახსნა-განმარტება გამოსაკვლევ საკითხებზე; სახელმწიფო ან /და არასახელმწიფო დანესებულებების მეშვეობით ჩაატაროს საექსპერტო გამოკვლევები ან /და მოამზადოს დასკვნები; მოიწვიოს სპეციალისტები /ექსპერტები საექსპერტო ან /და საკონსულტაციო სამუშაოთა შესასრულებლად.⁸³

⁷⁹ იქვე, 11.

⁸⁰ Diaw M. Ch., *The Ombudsman story: A Case Study in Public Oversight, Natural Justice and State Transformation*, 2007, 22, <https://www.researchgate.net/publication/312341186_The_Ombudsman_story_A_case_study_in_public_oversight_natural_justice_and_State_transformation> [11.10.2020].

⁸¹ Jamieson, O.C. R., *Ombudsman Institutions Around the World: Analysis and Comparison of a Plurality and Practice*, International Ombudsman Institute, N59, January, 1997, 4, <https://www.theioi.org/downloads/cbhd/oi-canada_occasional-paper-59_roberta-jamieson_om-institutions-around-the-world-analysis-and-comparision_1997-1.pdf> [26.09.2020].

⁸² Elwood B., *The Classical Ombudsman-an Effective Reviewer of Administrative Decisions by Government Agencies - A New Zealand Perspective*, International Ombudsman Institute, N76, 2001, 11, <https://www.theioi.org/downloads/72sah/IOI%20Canada_Occasional%20paper%2076_Brian%20Elwood_The%20Classical%20Ombudsman%20-%20An%20Effective%20Reviewer%20of%20Administrative%20Decisions%20By%20Government%20Agencies%20-%20A%20New%20Zealand%20Perspective_2001.pdf> [13.09.2020].

⁸³ საქართველოს ორგანული კანონი „სახალხო დამცველის შესახებ“, მე-18 მუხლი, პარლამენტის უწყებანი, 13, 07.06.1996.

ამასთანავე, საქართველოს კანონმდებლობით საქმეების შესწავლის პროცესში სახალხო დამცველის კანონიერი მოთხოვნის შეუსრულებლობა ითვლება სამართალდარღვევად და შესაბამისი პასუხისმგებლობა დადგენილი ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით.⁸⁴

სახალხო დამცველის აპარატის ინფორმაციით 2019 და 2020 წლებში, უშუალოდ საჯარო მმართველობის მიმართულებით საქმეებთან დაკავშირებით სამართალდარღვევის ოქმი არ შედგენილა.⁸⁵ თუმცა სტატისტიკური მონაცემების მიღმა, უფრო სიღრმისეული კვლევის და მსჯელობის საგანია რეალურად რისი მაჩვენებელია ეს მონაცემები, რამდენად ეფექტურია აღსრულების ეს ბერკეტი და უზრუნველყოფს თუ არა ის იმ მიზნის მიღწევას, რაც საქმეთან დაკავშირებული ობიექტური გარემოებების დადგენასა და ინსტიტუტის მხრიდან საკუთარი მანდატის ეფექტურად განხორციელებას უკავშირდება.

3.3. ომბუდსმენის გადაწყვეტილებები

ომბუდსმენის ინსტიტუტის დამახასიათებელი ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი თავისებურება მისი საბოლოო შეფასებების სარეკომენდაციო ხასიათია. როცა ომბუდსმენი მიდის დასკვნამდე რომ საჩივარი დასაბუთებულია ის გამოსცემს რეკომენდაციას, ან მიმართავს აღმასრულებელ პირებს ან საკანონმდებლო ორგანოს, თუმცა ეს მიმართვა არ ატარებს სავალდებულო ხასიათს.⁸⁶ ზუსტად მისი შეფასებების სარეკომენდაციო ხასიათის გამო ის მიეკუთვნება თავისებურ ზედამხედველ ინსტიტუტს, რომელიც როგორც უკვე აღინიშნა ე.წ. „რბილი ძალის“ მეშვეობით ხელს უწყობს ადამიანის უფლებების დაცვას და დემოკრატიისა და კანონის უზენაესობის დამკვირდებლს.

ვენეციის პრინციპების თანახმად, ომბუდსმენი უფლებამოსილია ინდივიდუალური რეკომენდაციებით მიმართოს ნებისმიერ დაწესებულებას ინსტიტუტის კომპეტენციის ფარგლებში. აღნიშნული რეკომენდაციების უპასუხოდ დატოვების შემთხვევაში კი უნდა ჰქონდეს სამართლებრივი სანქციით უზრუნველყოფილი უფლება, მოითხოვოს თანამდებობის პირებისა და ორგანოებისგან პასუხი.⁸⁷

ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია უთითებს, რომ ომბუდსმენს უნდა შეეძლოს შესაბამისი წინადადებებით ხარვეზების გამოსწორებაზე მითითება, ასევე ადრესატ უწყებებს უნდა გააჩნდეს ომბუდსმენის რეკომენდაციაზე რეაგირების და პასუხის გაცემის ვალდებულება.⁸⁸

სხვადასხვა სისტემების შესწავლის საფუძველზე, სამეცნიერო ლიტერატურაში გამოყოფენ ომბუდსმენის მიერ განხორციელებული რეაგირებების სხვადასხვა მოდელს. კერძოდ, შესწავლის

⁸⁴ საქართველოს კანონის „საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი“, 173⁴-ე მუხლი, საქართველოს სსრ უმაღლესი საბჭოს უწყებები, 12-ის დანართი, 31.12.1984.

⁸⁵ იხ. საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატის წერილი №24/10758, 29.10.2020 <<https://drive.google.com/file/d/1wakyHmsQhYbXr7pWYWfm7PA3-C7G8nPK/view?usp=sharing>> [29.10.2020].

⁸⁶ Satyanand A., The Ombudsman Concept and Human Rights Protection, International Ombudsman Institute, №68, January, 1999, 4, <https://www.theioi.org/downloads/d1k7g/IOI%20Canada_Occasional%20paper%2068_Anand-%20Satyanand_The%20Ombudsman%20Concept%20and%20Human%20Rights%20Protection_1999.pdf> [26.09.2020].

⁸⁷ CDL-AD(2019)005-e, Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institution (The Venice Principles), Adopted by the Venice Commission at its 118th Plenary Session, Venice, 15-16 March, 2019, <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)005-e)> [17.10.2020].

⁸⁸ Recommendation CM/Rec(2019)6 of the Committee of Ministers to Member States on the Development of the Ombudsman institution, Adopted by the Committee of Ministers on 16 October 2019 at the 1357th Meeting of the Ministers' Deputies, <https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?Ob ectId=090000168098392f> [17.10.2020].

დანყების პირველივე ეტაპზე ომბუდსმენთან კომუნიკაციის შედეგად, ადრესატი/მოპასუხე უწყება აღიარებს შეცდომას და თავად ასწორებს მას; ომბუდსმენმა შესაძლებელია წარმართოს მოლაპარაკება და ხელი შეუწყოს ადმინისტრაციას და მოქალაქეს შორის შეთანხმების მიღწევას; არსებითი შესწავლის შედეგად უწყებას წარუდგინოს რეკომენდაცია; სისტემური პრობლემების თაობაზე იმსჯელოს ანგარიშებში; არაკონსტიტუციური ან ხარვეზიანი რეგულირების შემთხვევაში მიმართოს საკონსტიტუციო სასამართლოს ან წინადადებით საკანონმდებლო ორგანოს.⁸⁹

როგორც წესი ომბუდსმენი არ ატარებს სასამართლოში საქმის განხილვის მსგავს პროცედურებს და არც საგამოძიებო ორგანოა, ის ინკვიზიციური პრინციპის შესაბამისად ითხოვს ინფორმაციას შესაბამისი პირებისაგან და თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში და მიზანშეწონილობიდან გამომდინარე აფასებს საკითხს და საბოლოოდ გამოსცემს შესაბამის რეკომენდაციას. მის შეფასებას არ აქვს სავალდებულო ძალა და ამასთან არც ზიანის ანაზღაურების ან საჩივრის/სარჩელის ინსტიტუტების ჩანაცვლება არ შეუძლია.⁹⁰

მთავარი და მნიშვნელოვანი საკითხი არის ისიც რომ ხარვეზიანი საჯარო მმართველობის შეფასებისას ომბუდსმენის მიზანია ხელი შეუწყოს კანონიერი და ეფექტური საჯარო მმართველობის განხორციელებას,⁹¹ ამდენად ეს მიდგომა მის რეაგირებებშიც პოვნებს ასახვას. შესწავლისა და შეფასებების შედეგად ომბუდსმენს შეუძლია განსაზღვროს საჯარო მმართველობის განხორციელების დარღობრივი/სექტორული მიმართულებები და მოახდინოს სისტემური პრობლემების აღმოფხვრასთან დაკავშირებით შესაბამისი რეკომენდაციების წარდგენა.⁹²

მეცნიერთა შეფასებით ომბუდსმენის ინსტიტუტის დანიშნულება არ არის მხოლოდ საჯარო მმართველობის განხორციელების ფარგლებში მიღებული კონკრეტული გადაწყვეტილებების ან მოქმედებების კანონიერების ან მიზანშეწონილობის შეფასება და დარღვეული ინდივიდუალური უფლების აღდგენის ხელშეწყობა, არამედ, ზოგადად საჯარო ინტერესის გათვალისწინება, კერძო და საჯარო ინტერესების შეფასება და ადამიანის უფლებების და ადმინისტრაციული მართლმსაჯულების პერსპექტივიდან, სისტემური ხარვეზებზე რეკომენდაციების წარდგენა.⁹³

საქართველოს სახალხო დამცველის შემთხვევაში, მანდატის ფარგლებში ომბუდსმენი ახდენს როგორც ინდივიდუალურ დარღვევაზე რეაგირებას, ამასთან მას სისტემური გაუმჯობესების მიმართულებით შეუძლია წინადადებებით მიმართოს ადრესატ ინსტიტუტს. აღნიშნულის მიზნით, მას როგორც საჯარო უწყებებზე ზედამხედველ ომბუდსმენს უფლება აქვს დარღვეული უფლების აღსადგენად მიმართოს რეკომენდაციით ან წინადადებით სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოს, მუნიციპალიტეტის ორგანოს, საჯარო დაწესებულებას ან თანამდებობის პირს, რომლის მოქმედებამაც გამოიწვია სახელმწიფოს მიერ გარანტირებული ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების

⁸⁹ *Diaw M. Ch.*, The Ombudsman story: A Case Study in Public Oversight, Natural Justice and State Transformation, 2007, 18, <https://www.researchgate.net/publication/312341186_The_Ombudsman_story_A_case_study_in_public_oversight_natural_justice_and_State_transformation> [11.10.2020].

⁹⁰ *Elwood B.*, The Classical Ombudsman - an Effective Reviewer of Administrative Decisions by Government Agencies A New Zeland Perspective, International Ombudsman Institute, №76, 2001, 4-6, <https://www.theioi.org/downloads/72sah/IOI%20Canada_Occasional%20paper%2076_Brian%20Elwood_The%20Classical%20Ombudsman%20-%20An%20Effective%20Reviewer%20of%20Administrative%20Decisions%20By%20Government%20Agencies%20-%20A%20New%20Zeland%20Perspective_2001.pdf> [13.09.2020].

⁹¹ *Batalli M.*, Role of Ombudsman Institution Over the Administration. SSRN Electronic Journal. 10.2139/ssrn.2699061, 237, <https://www.researchgate.net/publication/314539863_Role_of_Ombudsman_Institution_Over_the_Administration> [10.10.2020].

⁹² იქვე, 239.

⁹³ *Diaw M. Ch.*, The Ombudsman story: A Case Study in Public Oversight, Natural Justice and State Transformation, 2007, 35-36, <https://www.researchgate.net/publication/312341186_The_Ombudsman_story_A_case_study_in_public_oversight_natural_justice_and_State_transformation> [11.10.2020].

დარღვევა; რეკომენდაცია/წინადადება შესაძლოა ატარებდეს კონკრეტული დარღვეული უფლების აღდგენის ან ზოგადი რეკომენდაციის ხასიათს. სახალხო დამცველს შეუძლია შესწავლის შედეგად შესაბამის ორგანოებში შეიტანოს წინადადებები იმ პირთა დისციპლინური ან ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის შესახებ, რომელთა მოქმედებამაც გამოიწვია ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დარღვევა; ხოლო დანაშაულის ნიშნების დადგენის შემთხვევაში წინადადებით მიმართოს შესაბამის საგამოძიებო ორგანოებს გამოძიების ან/და სისხლისსამართლებრივი დევნის დაწყების მოთხოვნით; საჯარო მმართველობის საკითხებთან დაკავშირებით ასევე მნიშვნელოვანია მისი უფლება ცალკეულ შემთხვევაში შეასრულოს სასამართლოს მეგობრის (*Amicus Curiae*) ფუნქცია საერთო სასამართლოებსა და საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოში; ასევე მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებს აცნობოს ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დარღვევასთან დაკავშირებით ჩატარებული შემომნების შედეგები.⁹⁴

ამდენად, საქართველოს სახალხო დამცველს გააჩნია არა რომელიმე ერთი, არამედ რამდენიმე მიმართულებით რეაგირების საშუალება, რის გამოც ის შედარებით ძლიერ ომბუდსმენტა ინსტიტუტების რიგს მიეკუთვნება.

ამასან, ამ ფორმების ეფექტურობა და შესრულების ან არგაზიარების მაჩვენებელი ან მიზეზები, ისევე როგორც ამ პროცესში იდენტიფიცირებული პრობლემები, შემდგომ სიღრმისეულ კვლევას საჭიროებს.

4. დასკვნა

ქართულ სამეცნიერო ლიტერატურაში საქართველოს სახალხო დამცველის ინსტიტუტი, როგორც ადამიანის უფლებათა დაცვის კონსტიტუციური გარანტი არაერთხელ გამხდარა კვლევის საგანი, თუმცა სტატიაში საერთაშორისო სტანდარტებისა და სხვა ქვეყნების გამოცდილების გათვალისწინებით, ის განხილულია როგორც საჯარო მმართველობის განხორციელებისას დარღვეულ უფლებათა აღდგენის ალტერნატიული მექანიზმი. ამ მიმართულებით საქართველოში კვლევის არარსებობის მიუხედავად, აშკარაა რომ საერთაშორისო სამეცნიერო წრეებში აქტიურად განიხილავენ ომბუდსმენს, როგორც ადმინისტრაციული მართლმსაჯულებისა და ადმინისტრაციული საჩივრის ალტერნატიულ მექანიზმს.

თანამედროვე საჯარო მმართველობის და ადმინისტრირების მრავალფეროვნება და მუდმივი პროგრესი, ასევე საჯარო და კერძო სამართლებრივი ელემენტების ურთიერთმიმართება ამ პროცესში, კიდევ უფრო მეტ გამოწვევას უქმნის ომბუდსმენის ინსტიტუტს, რაც პარალელურად მისი საქმიანობის გამჭობესებისა და მექანიზმების დახვეწის აუცილებლობას აჩენს.

სტატიაში განხილული საკითხები ადასტურებს, რომ საქართველოს სახალხო დამცველის მანდატის ის მიმართულება, რაც საჯარო მმართველობის ზედამხედველობას უკავშირდება, მისი საკანონმდებლო რეგულირება და პრაქტიკა, შემდგომ სიღრმისეულ შესწავლას და შეფასებას მოითხოვს. აღსანიშნავია რომ სახალხო დამცველის აპარატის საქმიანობის ამსახველი სტატისტიკური მონაცემები წარმოებს ჯამურად მის ყველა მანდატთან დაკავშირებით და სამწუხაროდ დამატებითი სიღრმისეული შესწავლის გარეშე საჯარო მმართველობის ზედამხედველობის მიმართულებით კომპეტენციის ფარგლებში არსებული მონაცემი ხელმისაწვდომი არ არის. მნიშვნელოვანი იქნება ემპირიული და ჩაღრმავებული კვლევის და შესაბამისი რეკომენდაციების საფუძველზე, გადაიხე-

⁹⁴ საქართველოს ორგანული კანონი „სახალხო დამცველის შესახებ“, 21-ე მუხლი, პარლამენტის უწყებანი, 13, 07.06.1996.

დოს ისეთი საკითხები როგორცაა, ინსტიტუტის მიერ საქმეების შესწავლის წინაპირობების უფრო დაკონკრეტება, მათ შორის სახალხო დამცველისათვის მიმართვის ხანდაზმულობის ვადები, პარალელურად სხვა ფორმალურ ინსტიტუტებში საქმის განხილვა და სხვა. ინსტიტუტის კონსტიტუციური სტატუსის და მისი საქმიანობის მიმართ არსებული მაღალი ლეგიტიმური ინტერესის გათვალისწინებით, უნდა შეფასდეს ასევე რამდენად საკმარისია ის გარანტიები თუ მექანიზმები, რაც ერთი მხრივ საქმეთა შესწავლის პროცესს და მეორე მხრივ შესწავლის შემდეგ გამოცემული რეკომენდაციების თუ წინადადებების შესრულებას უკავშირდება და ხომ არ არის საჭირო ინსტიტუტის ეფექტურობის ზრდისთვის არსებული მონესრიგების შეცვლა.

ბიბლიოგრაფია:

1. საქართველოს კონსტიტუცია, საქართველოს პარლამენტის უწყებები, 31-33, 24/08/1995.
2. საქართველოს კონსტიტუცია, მიღებული საქართველოს დამფუძნებელი კრების მიერ 21/02/1921.
3. საქართველოს ორგანული კანონი „სახალხო დამცველის შესახებ“, პარლამენტის უწყებანი, 13, 07/06/1996.
4. საქართველოს კანონი „საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 32(39), 15/07/1999.
5. საქართველოს კანონი „ბავშვის უფლებათა კოდექსი“, სსიპ საქართველოს საკანონმდებლო მაცნის ვებგვერდი, 27/09/2019.
6. საქართველოს კანონი „საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსი“, საქართველოს სსრ უმაღლესი საბჭოს უწყებები, 12-ის დანართი, 31/12/1984.
7. საქართველოს კანონი „დიკრიმინაციის ყველა ფორმის აღმოფხვრის შესახებ“, სსიპ საქართველოს საკანონმდებლო მაცნის ვებგვერდი, 07/05/2014.
8. საქართველოს კანონი „საქართველოს ბიზნესომბუდსმენის შესახებ“, სსიპ საქართველოს საკანონმდებლო მაცნის ვებგვერდი, 28/05/2015.
9. საქართველოს სახალხო დამცველის №82 ბრძანება „საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატის საქმისწარმოების ერთიანი წესის შესახებ“, 19/02/2016.
10. ტურავა პ. ნიკეპლაძე ნ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბ., 2010, 170-222.
11. ჯიბლაშვილი ზ., ომბუდსმენი – ადამიანის უფლებათა დაცვის სამართლებრივ-ინსტიტუციური გარანტი, ჟურნალში: აღმანახი №6 ადამიანის უფლებათა დაცვის სამართალი (I), სესიაშვილი ირ. (რედ.), საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, თბ., 1998.
12. ინფორმაცია საქართველოს სახალხო დამცველის „A“ სტატუსზე <<http://www.ombudsman.ge/geo/mandati>> [21.10.2020].
13. საქართველოს სახალხო დამცველის აპარატის წერილი №24/10758, 29.10.2020 <<https://drive.google.com/file/d/1wakyHmsQhYbxf7pWYWfm7PA3-C7G8nPK/view?usp=sharing>> [29.10.2020].
14. Resolution (77) 31, On the Protection of the Individual in Relation to the Acts of Administrative Authorities, Council of Europe, Committee of Ministers, 1977, <<https://rm.coe.int/09000016804dec56>> [15.10.2020].
15. Resolution 1959 (2013), Strengthening the Institution of Ombudsman in Europe, Adopted by Parliamentary Assembly, 4 October, 2013, 36th Sitting, <<https://pace.coe.int/en/files/20232/html>> [17.10.2020].
16. Recommendation of the Committee of Ministers of the Council of Europe R (85) 13 on the institution of the Ombudsman, <<https://rm.coe.int/0900001680506bee>> [21.10.2020].
17. Recommendation CM/Rec(2019)6 of the Committee of Ministers to Member States on the Development of the Ombudsman institution, Adopted by the Committee of Ministers, 16 October, 2019 <https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168098392f> [17.10.2020].
18. Recommendation of the Committee of Ministers of the Council of Europe R (97)14 on the establishment of independent national institutions for the promotion and protection of human rights; <<https://rm.coe.int/16804fecf5>> [21.10.2020].

19. Recommendation of the Committee of Ministers of the Council of Europe R (2000)10 on codes of conduct for public officials, <<https://rm.coe.int/16806cc1ec>> [21.10.2020].
20. Recommendation of the Committee of Ministers of the Council of Europe CM/Rec(2007)7 on good administration, <<https://rm.coe.int/cmrec-2007-7-of-the-cm-to-ms-on-good-administration/16809f007c>> [21.10.2020].
21. Recommendation of the Committee of Ministers of the Council of Europe CM/Rec(2014)7 on the protection of whistle-blowers < <https://rm.coe.int/16807096c7> > [21.10.2020].
22. Recommendation of the Committee of Ministers of the Council of Europe CM/Rec(2016)3 on human rights and business <<https://rm.coe.int/human-rights-and-business-recommendation-cm-rec-2016-3-of-the-committe/16806f2032> > [21.10.2020].
23. Recommendations of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe 757 (1975), 1615 (2003) <<http://semantic-pace.net/?search=KjoqfGNhdGVnb3J5X3N0cl9lbjoiQWRvcHRIZCB0ZXh0lg==&lang=en>> [21.10.2020].
24. Recommendations 61(1999), 159 (2004), 309(2011) and Resolution 327 (2011) of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe <<https://www.coe.int/en/web/congress/adopted-texts-by-type-of-documents>> [21.10.2020].
25. ECRI General Policy Recommendation No. 2: Equality bodies to combat racism and intolerance at national level, adopted on 7 December 2017; <<https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/recommendation-no.2>> [21.10.2020].
26. United Nations General Assembly Resolution 48/134 on the principles relating to the status of national institutions for the promotion and protection of human rights (“the Paris Principles”) of 20 December 1993 <<https://www.un.org/en/sections/general/documents/>> [21.10.2020].
27. United Nations General Assembly Resolution 69/168 of 18 December 2014 and Resolution 72/186 of 19 December 2017 on the role of the Ombudsman, mediator and other national human rights institutions in the promotion and protection of human rights, <<https://www.un.org/en/sections/general/documents/>> [21.10.2020].
28. United Nations General Assembly Resolution 72/181 of 19 December 2017 on National institutions for the promotion and protection of human rights, the Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, adopted by the General Assembly on 18 December 2002 <<https://www.un.org/en/sections/general/documents/>> [21.10.2020].
29. The Convention on the Rights of Persons with Disabilities adopted by the General Assembly on 13 December 2006 <<https://www.un.org/en/sections/general/documents/>> [21.10.2020].
30. CDL-AD(2019)005-e, Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institution (The Venice Principles), Adopted by the Venice Commission at its 118th Plenary Session, Venice, 15-16 March, 2019, <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)005-e)> [17.10.2020].
31. Council of Europe, Committee of Ministers, Final Activity Report, Submitted to the Committee of Ministers, Strasbourg, 3 August, 1977, 12-19, <<https://rm.coe.int/native/090000168051651e>> [15.10.2020].
32. *Abedin N.*, Conceptual and Functional Diversity of the Ombudsman Institution: A Classification, Administration and Society, №43 (8), SAGE Publications, 2011, 899-903, 918-922, <<http://aas.sagepub.com>> [11.10.2020].
33. *Batalli M.*, Role of Ombudsman Institution Over the Administration, SSRN Electronic Journal, 10.2139/ssrn.2699061, 235-237, 239, <https://www.researchgate.net/publication/314539863_Role_of_Ombudsman_Institution_Over_the_Administration> [08.10.2020].
34. *Diaw M. Ch.*, The Ombudsman story: A Case Study in Public Oversight, Natural Justice and State Transformation, 2007, 13, 17-18, 22, 35-36, <https://www.researchgate.net/publication/312341186_The_Ombudsman_story_A_case_study_in_public_oversight_natural_justice_and_State_transformation> [11.10.2020].

35. *Elwood B.*, The Ombudsman and Good Governance, Occasional Paper, International Ombudsman Institute, №74, 2000, 2, <https://www.theioi.org/downloads/1249h/IOI%20Canada_Occasional%20paper%2074_Brian%20Elwood_The%20Ombudsman%20and%20Good%20Governance%20_2000.pdf> [12.09.2020].
36. *Elwood B.*, The Classical Ombudsman – an Effective Reviewer of Administrative Decisions by Government Agencies – A New Zealand Perspective, International Ombudsman Institute, №76, 2001, 2, 4-6, 8-9, 11-12, <https://www.theioi.org/downloads/72sah/IOI%20Canada_Occasional%20paper%2076_Brian%20Elwood_The%20Classical%20Ombudsman%20-%20An%20Effective%20Reviewer%20of%20Administrative%20Decisions%20By%20Government%20Agencies%20-%20A%20New%20Zealand%20Perspective_2001.pdf> [13.09.2020].
37. *Langen S. M.*, The Global Ombudsman, Presented at the 12th Winelands Conference on Public Leadership for Added Citizen Value, Stellenbosch, South Africa, 15-19 March, 2010, 7, <<https://ssrn.com/abstract=2926147>> [07.10.2020].
38. *Manatt Ch., and K.*, The Institution of the Ombudsman in the Former Communist Countries, International Foundation for Election Systems, 2005, 6-8, 10, 17, 19, <https://ifes.org/sites/default/files/08_08_02_manatt_ulzzibayar_vangansuren.pdf> [28.09.2020].
39. *Oosting M.*, The Concept and Role of the Ombudsman Throughout the World, Occasional Paper, International Ombudsman Institute, №70, May, 1999, 2-3, 6, <https://www.theioi.org/downloads/32c8h/IOI%20Canada_Occasional%20paper%2070_Marten%20Oosting_The%20Concept%20and%20Role%20of%20the%20Ombudsman%20Throughout%20the%20World_1999.pdf> [12.09.2020].
40. *Satyanand A.*, The Ombudsman Concept and Human Rights Protection, International Ombudsman Institute, №68, January, 1999, 4, <https://www.theioi.org/downloads/d1k7g/IOI%20Canada_Occasional%20paper%2068_Anand%20Satyanand_The%20Ombudsman%20Concept%20and%20Human%20Rights%20Protection_1999.pdf> [26.09.2020].
41. *Jamieson O.C.R.*, Ombudsman Institutions Around the World: Analysis and Comparison of a Plurality and Practice, International Ombudsman Institute, №59, January, 1997, 2, 4-5, <https://www.theioi.org/downloads/cbhd/ioi-canada_occasional-paper-59_roberta-jamieson_om-institutions-around-the-world-analysis-and-comparison_1997-1.pdf> [26.09.2020].
42. The Role of Ombudsman Institutions in Open Government, OECD Working Paper on Public Governance No. 29, 2018, 7-9, <<http://www.oecd.org/gov/the-role-of-ombudsman-institutions-in-open-government.htm>> [07.10.2020]. <<https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?topic=24&year=all>> [17.10.2020].
43. *Gottelher M. and Hostina M.*, Essential Characteristics of a Classical Ombudsman, <<https://www.usombudsman.org/essential-characteristics-of-a-classical-ombudsman/>> [21.10.2020].
44. <<http://www.ombudsman.ge/geo/mekanizmis-shesakheb>> [21.10.2020].