



კოალიციის მოსაზრებები პროკურატურის რეფორმაზე

1. „კოალიცია დამოუკიდებელ და გამჭვირვალე მართლმსაჯულებისთვის“ (შემდგომში - კოალიცია) 2011 წლის 29 აპრილს დაფუძნდა. იგი შედგება 34 არასამთავრობო ორგანიზაციისგან. კოალიციის შექმნის მიზანია მართლმსაჯულების სისტემაში მიმდინარე რეფორმების მონიტორინგისა და დამოუკიდებელი და გამჭვირვალე სასამართლოსთვის ადვოკატირების პროცესში პროფესიული იურიდიული ასოციაციების, იურიდიული უფლებების სფეროში მოღვაწე არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და ბიზნეს და პროფესიული ასოციაციების ძალისხმევის გაერთიანება.
2. კოალიცია ეხმიანება საქართველოს მთავრობის მიერ ინიცირებულ საკანონმდებლო ცვლილებებს პროკურატურის შესახებ კანონში. საქართველოს მთავრობის მიერ წარმოდგენილი საკანონმდებლო ინიციატივის მიხედვით, შემოთავაზებულია რამდენიმე სიახლე მთავარი პროკურორის თანამდებობაზე დანიშვნის და თანამდებობიდან გათავისუფლების პროცედურებთან დაკავშირებით.
3. კანონპროექტის მიხედვით, მთავარი პროკურორის დანიშვნის პროცესი შემდეგნაირად მიმდინარეობს: კანდიდატურას ასახელებს იუსტიციის მინისტრი, შემდგომ მას განიხილავს საპროკურორო საბჭო. საბჭოს მიერ მხარდაჭერილი კანდიდატურა წარედგინება მთავრობას, მთავრობის თანხმობის შემთხვევაში კი, კანდიდატურის თაობაზე საბოლოო გადაწყვეტილების მისაღებად მსჯელობს პარლამენტი, საკანონმდებლო ორგანო მთავარი პროკურორის დანიშვნის საკითხზე გადაწყვეტილებას უბრალე უმრავლესობით იღებს. წარმოდგენილი ინიციატივა ასევე ითვალისწინებს მთავარი პროკურორის თანამდებობიდან გათავისუფლების სპეციალურ პროცედურას და ამ მიზნით ad hoc პროკურორის ინსტიტუტის შექმნას, რომლის ძირითადი ფუნქციაა შესაბამისი დასკვნის მომზადება მთავარი პროკურორის მიერ დანაშაულის ჩადენის შესახებ ინფორმაციის არსებობისას.

კოალიციის წევრები:
კონსტიტუციის 42-ე მუხლი
მრავალეროვანი საქართველო
საქართველოს მცირე და
საშუალო საწარმოთა
ასოციაცია
სამოქალაქო ინტეგრაციის
ფონდი
საქართველოს ადვოკატები
დამოუკიდებელი
პროფესიისათვის
ბიზნესისა და ეკონომიკის
ცენტრი
ლიბერალი
კონსტიტუციური უფლებების
დაცვის ცენტრი
სამართლიანი არჩევნებისა და
დემოკრატიის საერთაშორისო
საზოგადოება
კავშირი "21-ე საუკუნე"
საქართველოს ახალგაზრდა
იურისტთა ასოციაცია
ადამიანის უფლებათა ცენტრი
საერთაშორისო
გამჭვირვალე საქართველო
დემოკრატ მესხთა კავშირი
თავისუფლების ინსტიტუტი
საქართველოს ადვოკატთა
ასოციაცია
სამოქალაქო განვითარების
სააგენტო
საქართველოს გაეროს
ასოციაცია
ევროპის იურისტ სტუდენტთა
ასოციაცია
სამოქალაქო საზოგადოების
ინსტიტუტი
ფონდი ღია საზოგადოება
საქართველო
დემოკრატიის ინსტიტუტი
ამერიკის სავაჭრო პალატა
ევრაზიის თანამშრომლობის
ფონდი
ინფორმაციის თავისუფლების
განვითარების ინსტიტუტი
ადამიანის უფლებათა
პრიორიტეტი
თბილისის მედია კლუბი
ადამიანის უფლებების
სწავლებისა და
მონიტორინგის ცენტრი
იურიდიული განათლების
ხელშეწყობის ფონდი
სამოქალაქო ჩართულობის
ინსტიტუტი
საქართველოს იურიდიული
ფორუმის ასოციაცია
საქართველოს ახალგაზრდა
ეკონომისტთა ასოციაცია
საქართველოს ევროპული
არჩევანი
ლიბერალური აკადემია
თბილისი
პარტნიორობა ადამიანის
უფლებებისათვის

ა) კანონპროექტის მიზანი და მოქმედი სისტემის გამოწვევები

4. კანონპროექტის ავტორთა განმარტებით, „კანონპროექტის მიღების მიზანია პროკურატურის დამოუკიდებლობის ხარისხის გაზრდა საპროკურორო საბჭოს და პროკურორთა კონფერენციის შექმნის გზით. მისი მიუკერძოებულობისა და პოლიტიკური ზეგავლენისგან დაცულობის უზრუნველყოფა.“
5. კოალიცია დადებითად აფასებს ხელისუფლების განზრახვას შეცვალოს მთავარი პროკურორის თანამდებობაზე დანიშვნის დღეს მოქმედი ხარვეზიანი წესი. მთავარი პროკურორის შერჩევისა და დანიშვნის არსებულ მოდელს, რომელშიც მთავარ პროკურორს იუსტიციის მინისტრის წარდგინებით თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს პრემიერ-მინისტრი, სამი ფუნდამენტური პრობლემა აქვს:
 - შერჩევა/დანიშვნის პროცესი მთლიანად აღმასრულებელი ხელისუფლების კომპეტენციაშია მოქცეული და გამორიცხულია ღია საპარლამენტო დისკუსიები ამ საკითხზე;
 - მთავარი პროკურორის შერჩევა მთლიანადაა დაცლილი პროფესიული კრიტერიუმებისგან და დანიშვნა ხდება მხოლოდ პოლიტიკური ნიშნით;
 - პროცესი მთლიანად მმართველი პოლიტიკური გუნდის ხელშია მოქცეული და მასში მინიმალურადაც კი არ არის უზრუნველყოფილი არასახელისუფლებო პოლიტიკური ძალების ჩართულობა.
6. გარდა ამისა, პროკურატურის სისტემა ხასიათდება დამოუკიდებლობის სუსტი ინსტიტუციური გარანტიებით და ამვდროულად არასაკმარისია პოლიტიკური მმართველობისგან დამოუკიდებლობის განრატებიც. კოალიცია იზიარებს პოზიციას, რომ პროკურატურა საჭიროებს ძირეულ რეფორმირებას მისი ინსტიტუციური დამოუკიდებლობის გაძლიერებისა და პოლიტიკური მმართველობისგან დისტანცირების უზრუნველყოფისთვის. თუმცა, საქართველოში არსებული გამოწვევების გათვალისწინებით, კოალიციას მიაჩნია, რომ აღნიშნული მიზნების მიღწევა კონსტიტუციური ცვლილებების განხორციელებას საჭიროებს. ამის შესახებ საკუთარ დასკვნაში ასევე საუბრობს

ევროკავშირის სპეციალური მრჩეველი ბატონი თომას ჰამერბერგი.¹

7. სამწუხაროდ, მთავრობის მიერ მომზადებული კანონპროექტი მოქმედ კონსტიტუციურ ჩარჩოსაა მორგებული, ამდენად იგი ვერ უზრუნველყოფს არსებით გარდაქმნას პროკურატურის სისტემაში. კოალიციას მიაჩნია, რომ უკიდურესად მნიშვნელოვანია, განხორციელდეს იმგვარი ცვლილებები, რაც ქმნის პროკურატურის სისტემის დეპოლიტიზირების რეალურ საშუალებას.
8. კოალიციას მიაჩნია, რომ მნიშვნელოვანია შემოღებულ იქნეს მთავარი პროკურორის არჩევის დემოკრატიული წესი, რომელიც მიმართული იქნება პოლიტიკურ ჯგუფებსა და საზოგადოების წარმომადგენლებს შორის კონსენსუსის მიღწევისკენ, ასევე გაძლიერდეს პარლამენტის როლი პროკურატურის სისტემის ზედამხედველობის კუთხით.

ბ) საპროკურორო საბჭო და მისი დაკომპლექტების წესი

9. კანონპროექტის განმარტებით ბარათში მითითებულია, რომ საპროკურორო საბჭოს არსებობა პროკურატურის დამოუკიდებლობის მნიშვნელოვანი გარანტიაა. სწორედ ამ მიზნით კანონპროექტი ითვალისწინებს საპროკურორო საბჭოს შექმნას და მის მონაწილეობას მთავარი პროკურორის დანიშვნა/გათავისუფლების პროცესში. კანონპროექტის ავტორი ასევე აღნიშნავს, რომ საბჭო საერთაშორისო საუკეთესო პრაქტიკისა და სხვადასხვა საერთაშორისო ორგანიზაციის რეკომენდაციების მიხედვით იქმნება. მათი განმარტებით საპროკურორო საბჭოს წევრების არჩევა პარლამენტის მიერ უბრალო უმრავლესობით, ვენეციის კომისიის რეკომენდაციების მიხედვით იქნა მიღებული.
10. კანონპროექტის 8¹ მუხლის ეხება საპროკურორო საბჭოს ფუნქციებსა და მისი წევრების არჩევის წესს. კანონპროექტის მიხედვით საპროკურორო საბჭო 9 წევრისგან შედგება, საიდანაც ერთი არის იუსტიციის მინისტრი (მინისტრი ამავდროულად თავმჯდომარეობს საბჭოს), ორი პარლამენტის წევრი, ოთხი პროკურორი და ორი სამოქალაქო საზოგადოების წევრი. კოალიციას მიაჩნია, რომ საპროკურორო საბჭოს შექმნის იდეა

¹ Georgia in Transition, Report on the human rights dimension: background, steps taken and remaining challenges. September 2013, pg. 14
<http://eeas.europa.eu/delegations/georgia/documents/virtual_library/cooperation_sectors/georgia_in_transition-hammarberg.pdf>.

პოზიტიური ინიციატივაა. აღნიშნულმა სიახლემ ხელი უნდა შეუწყოს გადაწყვეტილების მიღების პროცესის განჯანსაღებას პროკურატურის სისტემაში. ასევე მისასაღებელია საბჭოს შემადგენლობაში პროკურორებისა და სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენელთა მონაწილეობა.

11. კოალიცია ასევე მიიჩნევს, რომ ეფექტური და დამოუკიდებელი საპროკურორო საბჭოს არსებობა მნიშვნელოვანწილად დამოკიდებულია მისი დაკომპლექტების წესზე. აუცილებელია, რომ საბჭოს დაკომპლექტების წესი, მისი უფლებამოსილება და წევრების კომპეტენცია უზრუნველყოფდეს იმას, რომ ისინი ობიექტურად და მაღალკვალიფიციურად შეასრულებენ თავის უფლებამოსილებას.
12. კოალიციის მოსაზრებით, საპროკურორო საბჭოს დაკომპლექტების შემოთავაზებული წესი ვერ უზურუნველყოფს საბჭოს დამოუკიდებლობისა და მიუკერძოებულობის განრატების შექმნას. საბჭოს შემადგენლობაში შედის 3 პოლიტიკური ფიგურა (იუსტიციის მინისტრი და ორი პარლამენტის წევრი). პოლიტიკური პირების ამ დოზით მონაწილეობა ქმნის საფუძვლიან რისკებს, რომ საბჭოს საქმიანობა ვერ იქნება პოლიტიკური გავლენისგან დამოუკიდებელი. შესაბამისად არსებობს პოლიტიკური გავლენის განხორციელების მაღალი რისკები.
13. კოალიციას მიაჩნია, რომ საპროკურორო საბჭოში უნდა შეიზღუდოს პოლიტიკური პირების მონაწილეობა და იგი მხოლოდ პროფესიული ნიშნით უნდა დაკომპლექტდეს. იმ შემთხვევაში კი თუ წარმოდგენილი წესი ძალაში დარჩება და პოლიტიკური ფიგურები საბჭოს წევრები იქნებიან, კოალიციას მიაჩნია, რომ წარმოდგენილმა კანონპროექტმა უნდა გაითვალისწინოს საბჭოს შემადგენლობაში ოპოზიციური პოლიტიკური ძალების წარმომადგენლის არჩევის რეალურ შესაძლებლობა (პოლიტიკურ კვოტები). კანონპროექტმა არ უნდა გამორიცხოს, საპროკურორო საბჭოს შერჩევაში, მმართველი გუნდის გარდა სხვა პოლიტიკური ძალების მონაწილეობის შესაძლებლობა.
14. ამასთან, კოალიციისთვის მიუღებელია პარლამენტის მიერ საბჭოს წევრებად 2 დეპუტატისა და 2 სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლის არჩევის წესიც. ორივე შემთხვევაში პარლამენტი ხმების უბრალო უმრავლესობით იღებს გადაწყვეტილებას. კოალიციას მიაჩნია, რომ აღნიშნული არჩევის წესი გადაწყვეტილების მიღების შესაძლებლობას

ექსკლუზიურად მმართველი პოლიტიკური ძალის ხელში ტოვებს, რაც მნიშვნელოვანი საფრთხეების შემცველია. კერძოდ საბჭოს წევრების დაკომპლექტების წარმოდგენილი წესი მმართველ პოლიტიკურ გუნდს აძლევს შესაძლებლობას როგორც საპროკურორო საბჭოს წევრი ორი დეპუტატი, ისე ორი სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენელი მათდამი ლოიალური ჯგუფებიდან შეარჩიონ. კოალიციის მყარი პოზიციაა, რომ როგორც საპროკურორო საბჭოს დაკომპლექტების პროცესი, ისე მთავარი პროკურორის შერჩევა/დანიშვნის პროცესი დაცული უნდა იყოს პოლიტიკური გავლენებისგან. აღნიშნული პროცესი იმდაგარად უნდა წარიმართოს, რომ მასში მონაწილეობის უფლებ სხვა პოლიტიკურ ძალებსაც ჰქონდეთ. იმ შემთხვევაშიც კი, თუ კანონპროექტის ავტორების განზრახვა განსხვავებული იყო, ამ შემთხვევაშიც, კოალიცია დაუშვებლად მიიჩნევს პროცესების ერთპიროვნულ წარმართვას და გადაწყვეტას ექსკლუზიურად მმართველი პოლიტიკური ძალის მხრიდან.

15. კანონპროექტის მე-8¹ მუხლის მე-2 პუნქტით შემოთავაზებული საპროკურორო საბჭოს დაკომპლექტების წესი ვერ მოხსნის პროკურატურის დამოუკიდებლობასთან დაკავშირებით არსებულ შეკითხვებს. ამ პოზიციას ის ფაქტიც ამყარებს, რომ წარმოდგენილი კანონპროექტში არ არის გათვალისწინებული საპროკურორო საბჭოს შემადგენლობაში ასარჩევი წევრების პოლიტიკური ლოიალობის ნიშნით არჩევისგან დაცულობის გარანტიები. აქვე უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ იუსტიციის მინისტრის ექსკლუზიური უფლებამოსილება საბჭოს წინაშე დაასახელოს მთავარი პროკურორის კანდიდატურა, ვერ უზრუნველყოფს მთავარი პროკურორის თანამდებობაზე საუკეთესო კანდიდატის პროფესიული ნიშნით შერჩევას. შესაბამისად კოალიციას მიაჩნია, რომ მთავარი პროკურორის თანამდებობაზე დანიშვნის პროცესი პოლიტიკურ ხასიათს ინარჩუნებს.
16. „ევროპული კომისია სამართლის მეშვეობით დემოკრატიის დასაცავად“ (შემდეგ - ვენეციის კომისია) რეკომენდაციით, იმ ქვეყნებში, სადაც მთავარ პროკურორს პარლამენტი ირჩევს, დანიშვნის საკითხზე პოლიტიკური კონსენსუსის მიღწევა უნდა იქნას უზრუნველყოფილი. ვენეციის კომისია აღნიშნულის განხორციელების გზად მიიჩნევს მთავარი პროკურორის არჩევას

არა უბრალო, არამედ კვალიფიციური უმრავლესობით.² შესაბამისად, წარმოდგენილი ცვლილებებით, საქართველოს პარლამენტის მიერ მთავარი პროკურორის თანამდებობაზე უბრალო უმრავლესობით არჩევა ეწინააღმდეგება ვენეციის კომისიის რეკომენდაციას.

17. პროკურატურის საქმიანობაზე პოლიტიკური გავლენების რისკი უარყოფით ზემოქმედებას ახდენს მართლმსაჯულების ხარისხზე, საფრთხეს უქმნის ადამიანის უფლებების დაცვას და საზოგადოებას უკარგავს ნდობას მართლმსაჯულების განხორციელების მიმართ. ამიტომ უმნიშვნელოვანესია როგორც პროკურატურის, ასევე მთავარი პროკურორის დამოუკიდებლობისთვის აუცილებელი მყარი გარანტიების შექმნა. ამ კუთხით უმთავრესია კონსტიტუციური გარანტიების არსებობა. ამ გადასახედიდან პრობლემურია არა მხოლოდ საკონსტიტუციო ცვლილებების განუხორციელებლობა პროკურატურასთან მიმართებაში, არამედ ცვლილებები, რომლებიც არსებული საკონსტიტუციო რეალობის გათვალისწინებით იქნა შემუშავებული. ამგვარი მიდგომა შესაძლოა მიუთითებდეს იმას, რომ საქართველოს დღევანდელი ხელისუფლება არ გეგმავს და არც განიხილავს პროკურატურის საფუძვლიანი რეფორმის კონსტიტუციურ ჭრილში გატარებას.

18. კოალიციას ასევე მიაჩნია, რომ საბჭოს არაპროკურორი წევრების მიმართ უნდა დადგინდეს გარკვეული მინიმალური კომპეტენციის სტანდარტები. ამგვარი სტანდარტები ასევე უნდა დადგინდეს იმ არასამთავრობო ორგანიზაციებისთვის, რომელთაც სურვილი ექნებათ წარადგინონ საკუთარი კანდიდატები. მიზანშეწონილია საბჭოს წევრებს მოეთხოვებოდეთ უმაღლესი იურიდიული განათლება. განსაკუთრებით იმ პირობებში, როდესაც, კანონპროექტის თანახმად, საპროკურორო საბჭომ დისციპლინური სამართალწარმოება უნდა განახორციელოს და ამ პროცესში კი უნდა შეაფასოს პროკურატურის ხელმძღვანელთა მიერ სისხლის სამართლისა და სხვა კანონმდებლობის დაარღვევის საკითხი. აღსანიშნავია, რომ ვენეციის კომისიის რეკომენდაციის მიხედვით, საპროკურორო საბჭოში უნდა შედიოდნენ

² European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) Report on European Standards as Regards the Independence of the Judicial System: Part II – The Prosecution Service (3 January 2011), CDL-AD (2010)040 paragraph 36, <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/capacitybuilding/Source/judic_reform/europeanStandards_en.pdf>.

იურიდიული პროფესიის წარმომადგენლები: პროკურორები, ადვოკატები და იურიდიული დარგის მეცნიერები.³

გ) საპროკურორო საბჭოს ფუნქციები

19. კანონპროექტის თანახმად, საპროკურორო საბჭოს უფლებამოსილება მოიცავს მთავარი პროკურორისათვის პროკურატურის საქმიანობასთან დაკავშირებულ სამართლებრივ საკითხებსა და ერთგვაროვანი პრაქტიკის ჩამოყალიბებაზე რეკომენდაციების წარდგენას. მაშინ როდესაც, კანონპროექტი საპროკურორო საბჭოს უკრძალავს საპროკურორო და საგამომიებო უფლებამოსილების განხორციელების პროცესში ჩარევას, გაურკვეველია თუ რა შინაარსის შეიძლება იყოს რეკომენდაცია, რომელიც ერთგვაროვანი პრაქტიკის ჩამოყალიბებას შეუწყობს ხელს. ერთგვაროვანი პრაქტიკის ჩამოყალიბება, როგორც წესი, რიგი სისხლის სამართლის საქმეთა ერთგვაროვანი სახითა და სტანდარტით გადაწყვეტის შედეგად შეიძლება მიიღწეოდეს.
20. გასათვალისწინებელია ისიც, რომ საპროკურორო საბჭო არ მონაწილეობს მართლმსაჯულების განხორციელებაში, ის არ არის ინდივიდუალური პროკურორების ზედამხედველო ორგანო, ამდენად ის არ შეიძლება შეიძლება იყოს სამართლის განვითარებისა და ერთგვაროვანი პრაქტიკის ჩამოყალიბების საკითხზე რეკომენდაციების გამცემი კომპეტენტური და ლეგიტიმური უწყება.

დ) დისციპლინური პასუხისმგებლობა

21. კანონპროექტის თანახმად, საპროკურორო საბჭო ასევე წარმოადგენს დისციპლინური პასუხისმგებლობის ორგანოს მთავარი პროკურორისა და მისი მოადგილეების მიერ დისციპლინური გადაცდომის ჩადენის შემთხვევაში. კანონპროექტი ასევე ფრაგმენტულად ითვალისწინებს პროკურორთა სამართლებრივ გარანტიებს დისციპლინურ პროცესში. პროკურატურის შესახებ მოქმედი კანონით გათვალისწინებული დისციპლინური პასუხისმგებლობის საფუძვლები არ არის წინასწარ განჭვრეტადი და ძალიან შეფასებითია. შემოთავაზებული ცვლილებები არ

³ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) Report on European Standards as Regards the Independence of the Judicial System: Part II – The Prosecution Service (3 January 2011), CDL-AD (2010)040 paragraph 66, <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/capacitybuilding/Source/judic_reform/europeanStandards_en.pdf>.

ითვალისწინებს დისციპლინური პასუხისმგებლობის საფუძვლების განსაზღვრას, რაც შეიცავს დისციპლინური პასუხისმგებლობის მექანიზმის მთავარი პროკურორის დამოუკიდებლობის საზიანოდ გამოყენების რისკს.

22. კოალიციას მიაჩნია, რომ პროკურატურის სისტემაში მოქმედი დისციპლინური პასუხისმგებლობის სისტემა პრობლემურია, არ არის უზრუნველყოფილი დისციპლინური ორგანოს (გენერალური ინსპექციის) დამოუკიდებლობა, გასაძლიერებელია პროკურორთა უფლებები დისციპლინურ სამართალწარმოებაში, ნათლად განსაზღვრას საჭიროებს დისციპლინური გადაცდომები და პროცედურა. ამდენად, კოალიციის მოსაზრებით, კანონპროექტის მცდელობა დისციპლინურ სამართალწარმოებაში არსებული პრობლემები მხოლოდ მთავარი პროკურორის მიმართ დაარეგულიროს არასისტემური და ფრაგმენტულია და გაუმართლებელ მიდგომად უნდა ჩაითვალოს. საჭიროა სისტემური ცვლილებების ინიცირება შიდა დისციპლინირების პროცესის გაჯანსაღების მიზნით პროკურატურის სისტემაში.

ე) პროკურორთა კონფერენცია

23. კანონპროექტის განამრტებითი ბარათის მიხედვით, ამგვარი ორგანოს არსებობა მნიშვნელოვნად გააუმჯობესებს პროკურატურის დამოუკიდებლობის ხარისხს, რამდენადაც პროკურორებს ექნებათ შესაძლებლობა, ერთად, დამოუკიდებლად გადაწყვიტონ პროკურატურისთვის მნიშვნელოვანი საკითხები.

24. კოალიცია მიესალმება პროკურატურის პროკურორთა და გამომძიებელთა კონფერენციის შექმნას. მიგვაჩნია, რომ კონფერენციის შექმნა ხელს შეუწყობს პროკურორთა თვითმმართველობის გაძლიერებასა და ინდივიდუალური პროკურორის/გამომძიებლის სტატუსის გაამყარებს, ისევე როგორც მათ მონაწილეობას გადაწყვეტილების მიღების პროცესში.

25. კანონპროექტით პროკურორთა კონფერენციის ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს ფუნქციას საპროკურორო საბჭოს პროკურორი წევრების დასახელება წარმოადგენს. თუმცა, წევრობის კანდიდატების ნომინირების უფლება ცალკეულ პროკურორებს შეზღუდული აქვს. კანონპროექტის მიხედვით, კანდიდატურებს წარადგენენ ქ.თბილისის პროკურატურა, საოლქო პროკურატურები, მთავარი პროკურატურის ის

დეპარტამენტები, რომლებიც საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსით გათვალისწინებულ საპროკურორო უფლებამოსილებას ანხორციელებენ და ა.შ.⁴

26. კოალიციას მიაჩნია, რომ ინდივიდუალური პროკურორებისთვის კანდიდატურების ნომინირების უფლების შეზღუდვით ვერ იქნება მიღწეული ის შედეგი, რასაც კანონპროექტი ისახავს მიზნად. კოალიცია მიზანშეწონილად მიიჩნევს, მოსამართლეთა კონფერენციის მსგავსად, თითოეულ პროკურორსა და გამომძიებელს ჰქონდეს საპროკურორო საბჭოს წევრთა კანდიდატურების ნომინირების უფლება.
27. დამატებით უნდა ითქვას, რომ კანონპროექტი არ განმარტავს თუ რა პროცედურით შეარჩევენ პროკურატურის სისტემაში ნომინირების უფლების მქონე უწყებები კანდიდატურებს და როგორ ხდება გადაწყვეტილების მიღება. ვინაიდან წარმდგენი სუბიექტები მკვეთრად ვერტიკალური მმართველობის სისტემით ხასიათდებიან და ხელმძღვანელი პირების გავლენა მაღალია, კოალიციას მიაჩნია, რომ ამ წესის შენარჩუნების შემთხვევაში, არსებობს მაღალი რისკი, რომ პროკურორთა კონფერენციას საპროკურორო საბჭოს კანდიდატურები წარუდგინონ წარმდგენი სუბიექტის ხელმძღვანელის ერთპიროვნული გადაწყვეტილების შედეგად.

ვ) საგანგებო (ad hoc) პროკურორი

28. განმარტებითი ბარათის მიხედვით, საგანგებო პროკურორის დანიშვნის მიზანია ის, რომ მთავარი პროკურორის მიერ სავარაუდოდ ცადენილი დანაშაული იმ ორგანომ ან პირმა გამოიძიოს, რომელიც არ ექვემდებარება მტავარ პროკურორს და თავისუფალია მისი ზეგავლენისგან. განმარტებითი ბარათის თანახმად, მსგავსი სიახლეები (სხვა ცვლილებებთან ერთად) პროკურატურის შესახებ კანონს საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოიყვანს.
29. წარმოდგენილი კანონპროექტის მიხედვით, საპროკურორო საბჭო ნიშნავს საგანგებო პროკურორს, რომლის ფუნქციასაც მთავარი პროკურორის მიერ დანაშაულის სავარაუდოდ ჩადენის შესახებ სამართლებრივი დასკვნის მომზადება წარმოადგენს. საგანგებო პროკურორის ინსტიტუტის შემოტანა მხოლოდ მთავარი პროკურორის თანამდებობიდან გათავისუფლების

⁴ კანონის პროექტის მე-8² მუხლის მე-6 პუნქტი;

პროცესს უკავშირდება. მას შემხებლობა არ აქვს სტანდარტულ სისხლის სამართლებრივ პროცედურასთან.

30. სამწუხაროდ, კანონპროექტი არ ეხება მთავარი პროკურორისა და პროკურატურის მუშაკთა პასუხისმგებლობის ეფექტური მექანიზმის შექმნას, რამდენადაც საგანგებო პროკურორის მექანიზმს ამ საკითხთან შეხება არ აქვს. ამდენად, პრობლემად რჩება მთავარი პროკურორის/სხვა პროკურორების მიერ დანაშაულის ჩადენის შესახებ ინფორმაციის შემთხვევაში საქმის ეფექტური გამოძიების საკითხი. პროკურატურის სისტემა საჭიროებს ეფექტური ზედამხედველობის მექანიზმის შექმნას. ამ მიზნით, კოალიციას მიზანშეწონილად მიაჩნია შეიქმნას სპეციალური დამოუკიდებელი ორგანო, რომელიც უზრუნველყოფს პროკურატურის თანამშრომელთა მიერ კანონის დარღვევის შემთხვევაში საქმის დამოუკიდებელ და ეფექტურ გამოძიებას.

ზ) მთავარი პროკურორის დანიშვნის წესი

31. კანონპროექტის ინიციატორის მოსაზრებით, მთავარი პროკურორის დანიშვნა/გათავისუფლების პროცესში საპროკურორო საბჭოსთან ერთად საკანონმდებლო და აღმასრულებელი შტოს ჩართულობა უზრუნველყოფს კანდიდატთან მიმართებაში სწორი გადაწყვეტილების მიღებას და დანიშნული პირის მიმართ საზოგადოების მაღალ ნდობას.

32. კანონპროექტის 9¹ მუხლში მოცემული წესის თანახმად, მთავარი პროკურორის კანდიდატურას ასახელებს და საპროკურორო საბჭოს დასამტკიცებლად წარუდგენს იუსტიციის მინისტრი. საბჭო განიხილავს კანდიდატურას და 2/3 ის უმრავლესობით ამტკიცებს მას. თუ კანდიდატმა ვერ მოაგროვა ხმების საჭირო რაოდენობა, იუსტიციის მინისტრი საბჭოს ახალ კანდიდატს წარუდგენს. საბჭოს მიერ დამტკიცებული კანდიდატურა იუსტიციის მინისტრის მიერ წარედგინება საქართველოს მთავრობას, რომლის თანხმობის შემთხვევაში აღნიშნული კანდიდატურა ასარჩევად წარედგინება საქართველოს პარლამენტს. პარლამენტი ფარული კენჭისყრით ხმების სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით აირჩევს მთავარ პროკურორს.

33. შემოთავაზებული მოდელით მთავარი პროკურორის შერჩევისა და დანიშვნის საკითხი პოლიტიზირებისგან საკმარისად დაცული არ არის და მასში პოლიტიკური ხელისუფლების მონაწილეობა კვლავ მაღალია. პოლიტიკური თანამდებობის პირისთვის კანდიდატის პირველადი დასახელების უფლების

შენარჩუნება მიზანშეწონილი არ არის. მინისტრის მიერ კანდიდატის დასახელება, შემდგომ საკითხის სამთავრობო განხილვა და მხარდაჭერა საკითხს პოლიტიკურ ხასიათს უნარჩუნებს. იუსტიციის მინისტრის მიერ მთავარი პროკურორის კანდიდატურის ნომინირების საკითხი პრობლემურად იქნა მიჩნეული ჯერ კიდევ ევროკავშირთან სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის საქართველოს მიერ იმპლემენტაციის შესახებ ევროკომისიის მიერ 2014 წლის 29 ოქტომბრის ანგარიშში (Second Progress Report on the implementation by Georgia of the Action Plan on Visa Liberalisation).⁵ აღნიშნული საკითხი ასევე განხილულია ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ბიუროს (OSCE/ODIHR) მიერ მომზადებულ ანგარიშში (Trial Monitoring Report).⁶ პროკურატურის დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფის აუცილებლობაზე პოლიტიკური ჩარევისაგან საუბარია ასევე საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების დღის წესრიგშიც.⁷

34. მნიშვნელოვანია მთავარი პროკურორის თანამდებობაზე დანიშვნის საბოლოო უფლებამოსილების პარლამენტისთვის გადაცემა. თუმცა კანონპროექტი პროცესს კვლავ ტოვებს მხოლოდ უმრავლესობაში მყოფი პოლიტიკური გუნდის ხელში, რაც ინსტიტუციური თვალსაზრისით უარყოფით ზეგავლენას იქონიებს თავად მთავარი პროკურორის დამოუკიდებლობისა და სანდოობის ხარისხზე.
35. მნიშვნელოვანია, რომ რეფორმის ხედვა ორიენტირებული იყოს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში სხვადასხვა ჯგუფების მონაწილეობის წახალისებაზე და ხელი შეუწყოს პოლიტიკურ ძალებს შორის კონსენსუსის მიღწევას, რაც შეიძლება სხვადასხვა გზით განხორციელდეს, მათ შორის, საპროკურორო საბჭოს დაკომპლექტების ან/და მთავარი პროკურორის კანდიდატურის განხილვის პროცესში არასახელისუფლო პოლიტიკური ჯგუფების მონაწილეობის მნიშვნელობის გაზრდით,

⁵ REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL Second Progress Report on the implementation by Georgia of the Action Plan on Visa Liberalisation, 29 October 2014, COM(2014)681 final, 6, <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/docs/20141029_second_progress_report_for_georgia_en.pdf>.

⁶ OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, TRIAL MONITORING REPORT GEORGIA (9 December 2014), pg. 35-37. <<http://www.osce.org/odihhr/130676?download=true>>.

⁷ Association Agenda between the European Union and Georgia, pg. 4-5. <http://eeas.europa.eu/georgia/pdf/eu-georgia_association_agenda.pdf>.

შემთანხმებელი კომისიის გამოყენებით ან სხვა სისტემებით, რაც პროცესში ჩართულობის პარალელურად მის დროულ წარმართვას უზრუნველყოფს.

თ) მთავარი პროკურორის თანამდებობიდან გათავისუფლების წესი

36. კანონპროექტის თანახმად, თუ არსებობს საკმარისი საფუძველი ვარაუდისთვის, რომ მთავარმა პროკურორმა დანაშაული ჩაიდინა, საპროკურორო საბჭო ნიშნავს საგანგებო პროკურორს. როგორც აღინიშნა, საგანგებო პროკურორის ფუნქცია მთავარი პროკურორის თანამდებობიდან გადაყენების პროცესს უკავშირდება და მას შემხებლობა არ აქვს რეგულარულ სისხლის სამართლის პროცესთან. ბუნდოვანია, რა მიმართება ექნება ამ პროცესს რეგულარულ საგამოძიებო პროცესთან. დღეს მოქმედი კანონმდებლობით, დანაშაულის შესახებ ინფორმაციის გავრცელება გამოძიების დაწყების სავალდებულო საფუძველია. კანონპროექტი ცვლის გამოძიების დაწყების სავალდებულო ბუნებას მთავარ პროკურორთან მიმართებით და აწესებს საპროკურორო საბჭოს დისკრეციას მიიღოს ან არ მიიღოს გადაწყვეტილება საგანგებო პროკურორის დანიშვნის თაობაზე. ვფიქრობთ, რომ ამგვარი რეგულირება ზედმეტად პოლიტიზირებულს ხდის პროცესს და არ ემსახურება პროკურატურის დამოუკიდებლობის ინტერესს.

37. მთავარი პროკურორის თანამდებობიდან გადაყენების პროცესში ჩართულია საგანგებო პროკურორი, საპროკურორო საბჭო, საქართველოს მთავრობა, პარლამენტი. არცერთ ზემოაღნიშნულ ეტაპზე არ არის უზრუნველყოფილი მთავარი პროკურორის მიერ შესაძლო დანაშაულის ჩადენის საკითხზე მართლმსაჯულების ორგანოს დასკვნის არსებობა. ამდენად, ეს პროცესი განსხვავდება საქართველოს კონსტიტუციით გათვალისწინებულ კლასიკური იმპიჩმენტის პროცედურისგან, რაც ითვალისწინებს საკონსტიტუციო სასამართლოს დასკვნის არსებობას.

38. კანონპროექტი ასევე არაფერს ამბობს იმაზე თუ, რა ხდება მას შემდეგ, რაც საბოლოო იქნება (პარლამენტის მიერ) მიღებული გადაწყვეტილება მთავარი პროკურორის თანამდებობიდან გადაყენების შესახებ, მოხდება თუ არა სისხლის სამართლის საქმის დაწყება/გაგრძელება და რა ძალა ექნება საგანგებო პროკურორის მიერ შეგროვებულ მასალებს სისხლის სამართლის საქმეში.

39. კანონპროექტის 9² მუხლის ასევე ითვალისწინებს საპროკურორო საბჭოს უფლებამოსილებას საგანგებო პროკურორის დანიშვნის მიზნით გარკვეული კვაზი საგამოძიებო პროცესი ჩატარებას. კოალიციისთვის ბუნდოვანია რას გულისხმობს კანონპროექტის 9² მუხლის პირველ პუნქტში მოხსენიებული ტერმინი „საკმარისი საფუძველი ვარაუდისთვის“, რომლის არსებობაც საჭიროა საგანგებო პროკურორის დანიშვნისთვის. ერთის მხრივ, ბუნდოვანია თავად სტანდარტის შინაარსიც, თუმცა, მეორე მხრივ, ასევე გაურკვეველია როგორ უნდა იმსჯელოს და გამოიკვლიოს საბჭომ ამგვარი სტანდარტის არსებობა. კოალიციისთვის ასევე ბუნდოვანი რჩება, შემდგომ ეტაპზე საბჭომ იმსჯელოს შესაბამისი სისხლისსამართლებრივი სტანდარტის არსებობაზე საქმეში - იგულისხმება დასაბუთებული ვარაუდის სტანდარტი. კოალიციას მიაჩნია, რომ მსგავსი უფლებამოსილება დაკავშირებულია გარკვეულ რისკებთან და სცდება საბჭოს მანდატსა და შესაძლებლობებს. გარდა, წმინდა სამართლებრივი შეკითხვებისა, გასათვალისწინებელია საბჭოს პოლიტიკური შემადგენლობის ასპექტი, რამაც საკითხის ზედმეტი პოლიტიზირების პრობლემა შეიძლება წარმოშვას.

40. კანონპროექტის 9² მუხლის მე-8 პუნქტი ითვალისწინებს საგანგებო პროკურორისთვის ახსნა-განმარტების მიცემაზე უარის თქმის ან/და ცრუ ახსნა-განმარტებისთვის პასუხისმგებლობის შესაძლებლობას. კოალიციას სურს ყურადღება გაამახვილოს იმ გარემოებაზე, რომ გამოძიების ეტაპზე ჩვენების მიცემის დღეს მოქმედი წესი (როდესაც პირი ვალდებულია ჩვენება მისცეს საქმის გამომძიებელს) თავის მხრივ მნიშვნელოვან პრობლემებს უკავშირდება. ამ წესის იდენტურად გადატანა საგანგებო პროკურორთან მიმართებით არასწორია. კანონპროექტმა უნდა შეცვალოს პასუხისმგებლობის შესახებ არსებული ჩანაწერი.

ი. საპროკურორო საბჭოს მიერ გადაწყვეტილების მიღება

41. კანონპროექტის თანახმად, საპროკურორო საბჭოს გადაწყვეტილება (გარდა გამონაკლისი შემთხვევებისა) მიღებულად ითვლება, თუ მას მხარს დაუჭერს სხდომაზე დამსწრე წევრთა უმრავლესობა. მნიშვნელოვანია კანონპროექტით განისაზღვროს თუ როგორი ქვორუმის შემთხვევაში არის საბჭო უფლებამოსილი მიიღოს გადაწყვეტილებები. აღნიშნული მნიშვნელოვანია იმისთვის რათა გამოირიცხოს ესოდენ მნიშვნელოვანი საკითხების საბჭოს

მხოლოდ ერთეულ წევრთა დონეზე გადაწყვეტა და რეალურად განხორციელდეს საბჭოს დაკომპლექტების კონცეფცია წარმომადგენლობის პრინციპის გათვალისწინებით.

42. კანონპროექტის თანახმად, პარლამენტის წევრთა 1/3-ს გააჩნია უფლებამოსილება მიმართოს საბჭოს საგანგებო პროკურორის დანიშვნის მოთხოვნით. საბჭო, თავის მხრივ, განიხილავს მიმართვას და მსჯელობს მის მიზანშეწონილობაზე. თუმცა, კანონპროექტით დადგენილი არ არის გადაწყვეტილების მიღებისთვის საჭირო ხმების რაოდენობა, რაც გულისხმობს რომ ამ შემთხვევაში მოქმედებს საბჭოს მიერ გადაწყვეტილების მიღების ზოგადი წესი - დამსწრე წევრთა უმრავლესობა. კოალიციას მიაჩნია, რომ პარლამენტის წევრთა მიმართვის არსებობისას, გადაწყვეტილების მიღებისთვის დადგენილი ესოდენ დაბალი ქვორუმი გაუმართლებელია და აკნინებს პარლამენტის როლს ამ პროცესში.

კ) მთავარი პროკურორის ანგარიშვალდებულება

43. კანონპროექტის თანახმად მთავარი პროკურორი 6 თვეში ერთხელ ანგარიშს წარუდგენს საპროკურორო საბჭოს. კანონპროექტი არ ეხება პროკურატურის საკანონმდებლო ანგარიშვალდებულებას. კოალიციას მიაჩნია, რომ ანგარიშვალდებულის საკითხის სწორად მოწესრიგება პროკურატურის რეალური დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფის აუცილებელი წინაპირობაა. ამდენად ვფიქრობთ, რომ პროკურატურის მიმდინარე რეფორმის პროცესში განსაკუთრებული აქცენტი უნდა გაკეთდეს საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმების გაძლიერებაზე და პროკურატურის ანგარიშვალდებულის სისტემის გამართვაზე სწორედ საკანონმდებლო ორგანოს მიმართ. წარსულში საქართველოში რამდენჯერმე იყო შემთხვევა, როდესაც ოპოზიციური ძალების მოთხოვნის მიუხედავად, მთავარი პროკურორი პარლამენტში არ გამოცხადდა. შესაბამისად მიზანშეწონილია შეიქმნას მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს მთავარი პროკურორის პარლამენტის წინაშე პერიოდულად ანგარიშით წარდგენას.

44. ამ მიზნით, მნიშვნელოვანია განისაზღვროს მთავარი პროკურორის მიერ პარლამენტის წინაშე ანგარიშით წარდგენის პერიოდულობა, ის საპარლამენტო კომიტეტი, რომელმაც უნდა შეასრულოს საპარლამენტო კონტროლის ფუნქცია და მთავარი პროკურორის ანგარიშის შინაარსი და მოცულობა.