საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია
GEORGIAN YOUNG LAWYERS' ASSOCIATION

კოალიცია
დამოუკიდებელი
და გამჭვირვალე
მართლმსაჯულებისთვის
Coalition for
an Independent and
Transparent Judiciary

კოალიციის მოსაზრებები პროკურატურის რეფორმის კონცეფციასთან დაკავშირებით

ვეხმაურებით სისხლის სამართლის მართლმსაჯულების რეფორმის უწყებათაშორისი საბჭოს მიერ, 2015 წლის 8 აპრილს, წარმოდგენილ პროკურატურის რეფორმის კონცეფციას, რომლის მიხედვითაც შემოთავაზებულია რამდენიმე სიახლე მთავარი პროკურორის თანამდებობაზე დანიშვნის პროცედურებთან დაკავშირებით. კონცეფციით დანიშვნის პროცესში შემოყვანილია საპროკურორო საბჭო, რომელიც ახდენს იუსტიციის მინისტრის მიერ ნომინირებული კანდიდატების განხილვას. საბჭოს მიერ მხარდაჭერილი კანდიდატურა წარედგინება მთავრობას, მთავრობის თანხმობის შემთხვევაში კი, კანდიდატურის თაობაზე მსჯელობს პარლამენტი, რომელიც საკითხზე საბოლოო გადაწყვეტილებას უბრალო უმრავლესობით იღებს.

იმის გათვალისწინებით, რომ კონცეფცია არსებულ კონსტიტუციურ რეალობასაა მორგებული გვსურს აღვნიშნოთ, რომ პროკურატურა საჭიროებს ძირეულ რეფორმირებას პროკურატურის ინსტიტუციური დამოუკიდებლობის გაძლიერებისა და პოლიტიკური მმართველობისგან დისტანცირების უზრუნველყოფისთვის. აღნიშნული მიზნების მიღწევა კი გულისხმობს და საჭიროებს კონსტიტუციური ცვლილებების განხორციელებას. ვფიქრობთ, რომ წარმოდგენილი კონცეფცია, რომელიც მოქმედ კონსტიტუციურ ჩარჩოსაა მორგებული ვერ უზრუნველყოფს არსებით გარდაქმნას პროკურატურის სისტემაში.

მთავარი პროკურორის შერჩევისა და დანიშვნის დღეს 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 პოლიტიკური ნიშნით;
პროცესი მთლიანად მმართველი პოლიტიკური გუნდის ხელშია მოქცეული და მასში მინიმალურადაც კი არ არის უზრუნველყოფილი არასახელისუფლებო პოლიტიკური ძალების ჩართულობა.
წარმოდგენილი კონცეფცია გარკვეულწილად ეხმაურება დღეს არსებულ ხარვეზებს. თუმცა ვერ პასუხობს სრულად ზემოთჩამოთვლილ პრობლემებს. კვლავ აქტუალური რჩება ისეთი მნიშვნელოვანი გამოწვევა, როგორიცაა მთავარი პროკურორის პროფესიული და არა პოლიტიკური შერჩევისა და დანიშვნის პროცესის უზრუნველყოფა, ამ პროცესში არასახელისუფლებო პოლიტიკური ძალების ჩართულობა. წარმოდგენილი კონცეფცია არ არის ორიენტირებული ხელი შეუწყოს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში განსხვავებული ჯგუფების რეალურ მონაწილეობას და კონსენსუსის მიღწევას პოლიტიკურ ძალებს შორის.

რაც შეეხება კონცეფციით შემოთავაზებულ კონკრეტულ საკითხებს:

მთავარი პროკურორის კანდიდატურის ნომინირება

შემოთავაზებული მოდელით მთავარი პროკურორის შერჩევისა და დანიშვნის საკითხი პოლიტიზირებისგან საკმარისად დაცული არ არის და მასში პოლიტიკური ხელისუფლების მონაწილეობა კვლავ მაღალია. კონცეფციის მიხედვით, მთავარი პროკურორის კანდიდატურის ნომინირების უფლება იუსტიციის მინისტრის ხელში რჩება. ვფიქრობთ, რომ 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.

უმჯობესია, კანდიდატურის ნომინირების ნაცვლად, მთავარი პროკურორის კანდიდატურების შერჩევა მოხდეს ღია საკონკურსო წესით, პროფესიული კრიტერიუმების გათვალისწინებით. ამგვარი პროცესი უზრუნველყოფისთვის მნიშვნელოვანია არსებობდეს კანდიდატურის შერჩევის ნათელი კრიტერიუმები, ხოლო შერჩევა იყოს პროფესიული და აპოლიტიკური ხასიათის.

საპროკურორო საბჭოს დაკომპლექტება

საპროკურორო საბჭოს შექმნა კონცეფციის ერთ-ერთი მთავარი ნოვაციაა. თუმცა, კონცეფციის შემოთავაზებული რედაქცია ნათლად არ განსაზღვრავს რა ტიპის ორგანოს წარმოადგენს შემოთავაზებული საპროკურორო საბჭო - არის ეს პროკურატურის ადმინისტრირების დამოუკიდებელი ორგანო, თუ იუსტიციის მინისტრის დამხმარე ორგანო პროკურატურასთან ურთიერთობის პროცესში.

თუმცა, მხოლოდ საბჭოს ფუნქციების გათვალისწინებითაც, ნათელია, რომ მისი დაკომპლექტების წესი ხარვეზიანია. შემოთავაზებული მოდელით, საბჭოს შემადგენლობაში შედის და მას თავმჯდომარეობს თავად იუსტიციის მინისტრი. გარდა ამისა, საბჭოს შემადგენლობაში შედის პარლამენტის ორი კომიტეტის თავმჯდომარეც. საბჭოს შემადგენლობაში პოლიტიკური სუბიექტების ამ დონიზთ მონაწილეობა მიანიშნებს ორგანოს პოლიტიკურ ხასიათზე. იუსტიციის მინისტრის მონაწილეობა საბჭოში, რომელმაც მის მიერვე ნომინირებული კანდიდატურა უნდა განიხილოს ასევე მიზანშეუწონელია. ნათელია, რომ ამ შემადგენლობის საბჭო ვერ იქნება ორიენტირებული კანდიდატურების პროფესიულ შერჩევაზე.

რაც შეეხება საზოგადოებრივი და პროფესიული ორგანიზაციების მონაწილეობას საპროკურორო საბჭოში, კონცეფციის თანახმად, პარლამენტი მათგან უბრალო უმრავლესობით ირჩევს საბჭოს 2 წევრს. ნათელია, რომ წევრთა შერჩევის ასეთი პროცედურით საბჭოს დაკომპლექტების პროცესიც ექსკლუზიურად საპარლამენტო უმრავლესობის ხელში ექცევა.

საბოლოო გადაწყვეტილების მიღება პარლამენტში

მნიშვნელოვანია მთავარი პროკურორის თანამდებობაზე დანიშვნის საბოლოო უფლებამოსილების პარლამენტისთვის გადაცემა. თუმცა შემოთავაზებული კონცეფცია პროცესს კვლავ ტოვებს მხოლოდ უმრავლესობაში მყოფი პოლიტიკური გუნდის ხელში, რაც ინსტიტუციური თვალსაზრისით უარყოფით ზეგავლენას იქონიებს თავად მთავარი პროკურორის დამოუკიდებლობისა და სანდოობის ხარისხზე.

მნიშვნელოვანია, რომ რეფორმის ხედვა ორიენტირებული იყოს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში სხვადასხვა ჯგუფების მონაწილეობის წახალისებაზე და ხელი შეუწყოს პოლიტიკურ ძალებს შორის კონსენუსის მიღწევას, რაც შეიძლება სხვადასხვა გზით განხორციელდეს, მათ შორის, საპროკურორო საბჭოს დაკომპლექტების ან/და მთავარი

პროკურორის კანდიდატურის განხილვის პროცესში არასახელისუფლო პოლიტიკური ჯგუფების მონაწილეობის მნიშვნელობის გაზრდით, შემთანხმებელი კომისიის გამოყენებით ან სხვა სისტემებით, რაც პროცესში ჩართულობის პარალელურად მის დროულ წარმართვას უზრუნველყოფს.

პროკურატურის ანგარიშვალდებულება

კონცეფციის მიხედვით მთავარი პროკურორი 6 თვეში ერთხელ ანგარიშს წარუდგენს საპროკურორო საბჭოს. ანგარიშვალდებულის საკითხის სწორად მოწესრიგება პროკურატურის რეალური დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფის აუცილებელი წინაპირობაა. საპროკურორო საბჭოს შემოთავაზებული ფორმაციის გათვალისწინებით, ვფიქრობთ, კრიტიკულ გააზრებას მოითხოვს მის მიმართ პროკურატურის ანგარიშვალდებულის დაწესება. მიგვაჩნია, რომ პროკურატურის მიმდინარე რეფორმის პროცესში განსაკუთრებული აქცენტი უნდა გაკეთდეს საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმების გაძლიერებაზე და პროკურატურის ანგარიშვალდებულის სისტემის გამართვაზე სწორედ საკანონმდებლო ორგანოს მიმართ.

გარდა მთავარი პროკურორის შერჩევა-დანიშვნის საკითხისა, არანაკლებ საყურადღებოა მისი გათავისუფლების პროცედურაც, რომელიც საჭიროა რომ ასევე სრულად იყო დისტანცირებული პოლიტიკური ზეგავლენებისა და ინტერესებისგან. ამ მიმართულებით კონცეფციაში შემოთავაზებული მოდელი მეტ სიცხადეს საჭიროებს, მათ შორის, რა მექანიზმებითა და სტანდარტით სწავლობს სპეციალური პროკურორი საქმეს, როგორ ამოწმებს საპროკურორო საბჭო აღნიშნულ დასკვნას ან სხვა რა საფუძვლების არსებობის შემთხვევაში შეიძლება დატოვოს მთავარმა პროკურორმა თანამდებობა და რა პროცედურით.

აღნიშნული მოსაზრებების გათვალისწინებით, მიგვაჩნია, რომ წარმოდგენილი კონცეფცია მნიშვნელოვან გადამუშავებას საჭიროებს, რათა უზრუნველყოფილი იყოს პროკურატურის სისტემის დამოუკიდებლობა პოლიტიკური ხელისუფლებისგან ქვეყანაში. ასევე, მნიშვნელოვანია ნათლად განისაზღვროს მთავარი პროკურორის შერჩევისა და დანიშვნის საკითხის რეფორმის პროცესში რა როლი ექნება ქვეყანაში შექმნილ საკონსტიტუციო კომისიას.

საკითხის მნიშვნელობიდან გამომდინარე, საჭიროა უწყებათაშორისი საბჭოს ფორმატში განხილულ იქნას ალტერნატიული მოდელები და გადაწყვეტილების მიღება არ მოხდეს დაჩქარებულ რეჟიმში. აქვე აღვნიშნავთ, რომ კოალიცია Ꝑ□□□□□□□□□□□□ და

გამჭვირვალე მართლმსაჯულებისათვის მზად არის მონაწილეობა მიიღოს პროკურატურის რეფორმირების საკითხის განხილვაში და წარადგინოს საკუთარი ხედვები რეფორმის მიმართულებებთან დაკავშირებით.

ჯ. კახიძის #15, თბილისი, საქართველო, 0102 ; ტელ: (995 32) 95 23 53; ფაქსი: (995 32) 92 32 11; ელ-ფოსტა: gyla@gyla.ge; www.gyla.ge
15, J. Kakhidze str. 0102, Tbilisi, Georgia. Tel: (995 32) 95 23 53; Fax: (995 32) 92 32 11; E-mail: gyla@gyla.ge; www.gyla.ge