კოალიცია დამოუკიდებელი და გამჭვირვალე მართლმსაჯულებისთვის პროკურატურის რეფორმის შედეგებს აფასებს

რეფორმის პროცედურული საკითხები

საქართველოს პარლამენტმა ,,პროკურატურის შესახებ ორგანული კანონი, 30 ნოემბერს, მესამე მოსმენით მიიღო. ამ კანონის შემუშავებას 2017-2018 წლის საკონსტიტუციო რეფორმა დაედო საფუძვლად, რომელმაც პროკურატურის ორგანიზაციული მოწყობა და ფუნქციონირება ახალ სამართლებრივ ჩარჩოში მოაქცია. პროკურატურის სისტემაში კონსტიტუციური რეფორმის მიზანი დამოუკიდებლობის და პოლიტიკურად ნეიტრალური მართვის სისტემის უზრუნველყოფა იყო.

კონსტიტუციურ რეფორმასთან ჰარმონიზების პროცესში, პროკურატურის შესახებ ორგანული კანონის პროექტს უწყების ორგანიზაციული მოწყობის, საქმიანობის და

ანგარიშვალდებულების ისეთი სამართლებრივი მექანიზმი უნდა შეექმნა, რომელიც შეძლებდა კონსტიტუციური რეფორმის მიზნების მიღწევას და დამოუკიდებელი, პოლიტიკურად ნეიტრალური სისტემის ჩამოყალიბებას შეუწყობდა ხელს.

პროკურატურის რეფორმაზე სამუშაოდ, პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტთან, სხვადასხვა ჯგუფის წარმომადგენლებისგან დაკომპლექტებული სამუშაო ჯგუფი შეიქმნა[1]. პარლამენტს წარედგინა დაინტერესებული ჯგუფების და ექსპერტების ანგარიშები და საკანონმდებლო წინადადებები[2], ჩატარდა საჯარო შეხვედრები.[3]

რეფორმის საწყის ეტაპზე დაინტერესებული ჯგუფების აქტიური ჩართულობის და სხვადასხვა ფორმატში მოსაზრებების გაცვლის მიუხედავად, პარლამენტმა ინიცირება გაუკეთა ორგანული კანონის პროექტს, რომელშიც გაზიარებული არ იყო არაერთი პრინციპული შეთავაზება, რასაც გადამწყვეტი მნიშვნელობა ჰქონდა კონსტიტუციური რეფორმის მიზნებისთვის.[4] სამწუხაროდ, რეფორმის საწყისი ეტაპისგან განსხვავებით, რეფორმის შემდეგი ეტაპები დახურულ ფორმატში და ნაჩქარევად გაგრძელდა. მიმდინარე წლის 31 ოქტომბერს, იურიდიულმა კომიტეტმა ინიცირებული პროექტი მეორე და ყველაზე მნიშვნელოვან მოსმენაზე, სხდომის შესახებ ინფორმაციის წინასწარი გამოქვეყნების და შესაბამისად, საზოგადოების წევრთა მონაწილეობის გარეშე განიხილა.[5] კანონპროექტი მესამე მოსმენით, ქუთაისში პლენარულ სხდომებს შორის პერიოდში გავიდა ისე, რომ კომიტეტის სხდომის შესახებ ანონსი რეგლამენტით დადგენილ ვადებში არ გავრცელებულა.

<u>კანონის ცალკეული საკითხების შეფასება</u>

საპროკურორო საბჭო - შემადგენლობა და უფლებამოსილება

კონსტიტუციური რეფორმის მნიშვნელოვან სიახლეს წარმოადგენს პროკურატურის სისტემაში საპროკურორო საბჭოს როლის გაძლიერება. კონსტიტუციის ახალი რედაქციით, საპროკურორო საბჭო არის ის ორგანო, რომელმაც მთლიანი სტრუქტურის დამოუკიდებლობა, გამჭვირვალობა და საქმიანობის ეფექტიანობა უნდა უზრუნველყოს. ცხადია, ამ ჩანაწერით, კონსტიტუციის ახალმა რედაქციამ, საპროკურორო საბჭოს ფუნქციონირების არსებული ფორმატი ძირეულად შეცვალა და დეტალური საკანონმდებლო მოწესრიგებისთვის ორგანულ კანონს ძირითადად მითითებები მისცა.

საპროკურორო საბჭოს უფლებამოსილების განსაზღვრა მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული მისი დაკომპლექტების წესზე. დაინტერესებული ჯგუფების მიერ,

პარლამენტისთვის სხვადასხვა ფორმატში შეთავაზებული, ერთი მხრივ საბჭოს შემადგენლობის და მეორე მხრივ, მისი დაკომპლექტების უშუალო წესის სხვადასხვა ვარიაცია, მიზნად ისახავდა, პროკურატურის სისტემაში მაღალი კონსენსუსის საფუძველზე დაკომპლექტებული, პოლიტიკურად ნეიტრალური საბჭოს შექმნას, რომელიც იქნებოდა პროკურატურის უწყებრივი დამოუკიდებლობის და ღიაობის მყარი გარანტი.

საპროკურორო საბჭოს უფლებამოსილების ნაწილში კი, კოალიციის წევრი ორგანიზაციების ძირითადი შეთავაზება მიზნად ისახავდა, სისტემის მართვასთან დაკავშირებულ მნიშვნელოვან სისტემურ და საორგანიზაციო საკითხებზე, გენერალური პროკურორის ერთპიროვნული როლის ჩანაცვლებას, კოლეგიური ორგანოს სხდომებზე განხილული და მიღებული გადაწყვეტილებებით.

საქართველოს პარლამენტმა საპროკურორო საბჭოს კომპოზიციის და უფლებამოსილების ნაწილში, დაინტერესებული ჯგუფების მიერ წარდგენილი, თითქმის არც ერთი მნიშვნელოვანი წინადადება და შენიშვნა არ გაიზიარა. პროექტით, რომელსაც პარლამენტმა მხარი დაუჭირა, არ იცვლება საბჭოს არსებული შემადგენლობა, მისი დაკომპლექტების წესი და უფლებამოსილება. კანონის საბოლოო რედაქციით, საბჭოს შემადგენლობაში კვლავ რჩებიან პოლიტიკური სუბიექტები და შენარჩუნებულია პარტიული კვოტების სისტემა, რაც საერთაშორისო რეკომენდაციებით, ერთ-ერთ არასასურველ მოდელად არის მიჩნეული[6]. საპროკურორო საბჭოს დაკომპლექტების პროცესში კვლავ შენარჩუნებულია იუსტიციის მინისტრის მანდატიც.[7] კონსტიტუციასთან შესაბამისობის მიზნით, ამ ნაწილში განხორციელდა ტექნიკური ცვლილება, რომლის მიხედვითაც, იუსტიციის მინისტრი საპროკურორო საბჭოში წარადგენს ერთ პირს, რომელსაც აირჩევს პარლამენტი. პროკურატურის იუსტიციის სამინისტროსგან და სამთავრობო კაბინეტისგან სრული დისტანცირების პირობებში, იუსტიციის მინისტრის მონაწილეობა საპროკურორო საბჭოს დაკომპლექტებაში სრულიად დაუსაბუთებელია.

ამ მიმართულებით არსებული არაერთი საერთაშორისო გამოცდილება[8] თუ რეკომენდაცია ცხადად მიუთითებს, რომ საპროკურორო საბჭოს ჩამოყალიბების ძირითადი იდეა პროკურატურის დეპოლიტიზაცია და ხელისუფლების შტოებისგან მისი ავტონომიურობის უზრუნველყოფაა,[9] რაც საპროკურორო საბჭოს ამგვარი დაკომპლექტების ფარგლებში ვერ მიიღწევა.

მიუხედავად იმისა, რომ საპროკურორო საბჭოს ფუნქციების ნაწილში პარლამენტმა რამდენიმე წინადადება გაითვალისწინა, კანონის ამ რედაქციით საპროკურორო საბჭოს უფლებამოსილების ფარგლები მნიშვნელოვნად არ შეცვლილა. ამ მოდელით, საპროკურორო საბჭოს, ძირითადი უფლებამოსილება კვლავ გენერალური პროკურორის

კანდიდატის შერჩევით შემოიფარგლება. პარლამენტმა საპროკურორო საბჭოს არ გადაანდო საკადრო და დისციპლინური პასუხისმგებლობის პოლიტიკის განსაზღვრა, რაც საერთაშორისო დონეზე არსებული გამოცდილებებით უშუალოდ საბჭოს ფუნქციას წარმოადგენს. პარლამენტის არგუმენტი საბჭოს ფუნქციურ შეზღუდვასთან დაკავშირებით, არის ის, რომ ადმინისტრაციული და პროკურატურის მართვასთან დაკავშირებული საკითხები სცდება საპროკურორო საბჭოს კომპეტენციას, რამდენადაც გენერალური პროკურორია უწყებაში პირი, რომელმაც სისტემის ეფექტიანობა უნდა უზრუნველყოს[10]. ამ არგუმენტით პარლამენტმა ერთმნიშვნელოვნად უარყო საპროკურორო საბჭოს კონსტიტუციური ფუნქცია. კონსტიტუციის ახალი ჩანაწერი, საბჭოს როლს, სწორედ მისთვის სამი ძირითადი უფლებამოსილების მინიჭებით განსაზღვრავს და პირდაპირ მიუთითებს, რომ პროკურატურის საქმიანობის ეფექტიანობაზე პასუხისმგებელი საპროკურორო საბჭოა.

კანონის საბოლოო რედაქციით, პროკურატურის სისტემაში საპროკურორო საბჭოს პარალელურად სხვა კოლეგიური, სათათბირო ორგანოების არსებობაცაა გათვალისწინებული. პარლამენტმა, დისციპლინური, და საკადრო საკითხებთან დაკავშირებული კონკრეტული მიმართულებები სწორედ ამ ორგანოს კომპეტენციაში გადაიტანა[11]. თუმცა, გასათვალისწინებელია, რომ საპროკურორო საბჭოსგან განსხვავებით ეს ორგანო უშუალოდ გენერალური პროკურორის დაქვემდებარებაში იქნება. მსგავსი საკონსულტაციო ორგანო მთავარ პროკურორთან დღესაც არსებობს, თუმცა მისი დამოუკიდებლობის მიმართულებით ბევრი ლეგიტიმური კითხვაა.

გენერალური პროკურორის არჩევასთან დაკავშირებული საკითხები

კანონის საბოლოო რედაქციით, გენერალური პროკურორის დანიშვნის პროცედურა ასევე დიდწილად უცვლელი რჩება. შეიძლება ითქვას, რომ მიღებული რეგულაციით, გენერალური პროკურორის კანდიდატის შერჩევა საპროკურორო საბჭოს ერთადერთი ძირითადი ფუნქციაა. რეფორმის საფუძველზე კანონმდებლობაში განსახორციელებელი ძირეული ცვლილებებით, ამ მიმართულებითაც იყო შესაძლებლობა სახელმწიფოსთვის შეექმნა რეგულაცია, რომელიც გენერალური პროკურორის დანიშვნის პროცესს ცალმხრივი გადაწყვეტილებებისგან დაიცავდა. თუმცა, კანონის საბოლოო რედაქცია, მნიშვნელოვნად არ განსხვავდება იმ რეგულაციებისგან, რასაც კონსტიტუციურ რეფორმამდე მოქმედი კანონი გვთავაზობდა და რაც, ცალმხრივი პოლიტიკური გადაწყვეტილების მაღალი რისკის გამო, არაერთხელ ყოფილა სხვადასხვა ჯგუფის კრიტიკის საგანი.

ამ მიმართულებით კოალიციის წევრი ორგანიზაციების ძირითადი წინადადებები, პარლამენტის ინიცირებულ ვერსიაში პროცედურული საკითხების გაუმჯობესებას ეხებოდა. კანონის საბოლოო ვერსიაში პარლამენტმა გაითვალისწინა გადაწყვეტილების დასაბუთების კრიტერიუმი, თუმცა შერჩევის კონკრეტული პროცედურა კვლავ ბუნდოვანია. პარლამენტმა არ გაიზიარა წევრი ორგანიზაციების პოზიცია გენერალური პროკურორის კანდიდატის შერჩევისთვის, კანონში არსებული კონსულტაციების ბუნდოვანი ჩანაწერის, ღია კონკურსის მექანიზმით ჩანაცვლებასთან დაკავშირებით. ცვლილებების შედეგად, გენერალური პროკურორის შერჩევის კონკრეტული რეგულაციები დებულებით მოწესრიგდება. მაღალი სახელმწიფო თანამდებობის პირთა შერჩევასთან დაკავშირებული რეგულაციების კანონქვემდებარე აქტით მოწესრიგება, არ შეიძლება გონივრულ და მიზანშეწონილ ნაბიჯად ჩაითვალოს. საერთაშორისო გამოცდილების, თუ რელევანტური რეკომენდაციების მიუხედავად, კანონში კვალავ დარჩა ჩანაწერი, რომელიც უშვებს გენერალური პროკურორის თანამდებობაზე ერთი პირის რამდენჯერმე არჩევის შესაძლებლობას.[12]

პროკურატურის ანგარიშვალდებულება და კანონით რეგულირებული სხვა საკითხები

ქვეყანაში არსებული სამართლებრივი წესრიგის და შესაბამისი გამოცდილების გათვალისწინებით, ერთმნიშვნელოვნად შეიძლება ითქვას, რომ დამოუკიდებელი ორგანოს სტატუსის მქონე ინსტიტუციების გარე კონტროლის ერთადერთი ქმედითი მექანიზმი, ანგარიშვალდებულების მკაფიო წესების შექმნაა. იმისთვის, რომ დამოუკიდებელი ორგანოს სტატუსმა პროკურატურა აბსოლუტურად განყენებული და

საზოგადოებრივი კონტროლისგან დაცლილ უწყებად არ აქციოს, მნიშვნელოვანია ქმედითი საკანონმდებლო მექანიზმების არსებობა. უპირველეს ყოვლისა, მნიშვნელოვანია ანგარიშვალდებულების ფორმატის და იმ კრიტერიუმების კანონის დონეზე გაწერა, რასაც უწყების ანგარიში უნდა მოიცავდეს.

კანონის საბოლოო ვერსიამ გაიზიარა ანგარიშვალდებულებასთან დაკავშირებული რამდენიმე კომპონენტი. მათ შორის, ყოველწლიური ანგარიშის წარდგენა უშუალოდ გენერალური პროკურორის მიერ, ანგარიშის მასშტაბთან და შინაარსთან დაკავშირებული მოსაზრებები. ამ რეგულაციით, პროკურატურას ექნება ვალდებულება პარლამენტს და საზოგადოებას, სხვა საკითხებთან ერთად, ასევე მიაწოდეს ინფორმაცია ქვეყანაში არსებული კრიმინოგენურ ვითარებასთან, გავრცელებულ დანაშაულებთან, დანაშაულის ტენდენციებთან, კატეგორიებთან და სხვა საკითხებთან დაკავშირებით[13].

მნიშვნელოვან ნაბიჯად უნდა იქნეს მიჩნეული ის ფაქტი, რომ პარლამენტმა გაითვალისწინა დაინტერესებული ჯგუფების მიდგომა სისხლის სამართლის პოლიტიკის საკითხთან დაკავშირებით. კანონის ამოქმედების შემდეგ, საქართველოს პარლამენტი იქნება უშუალოდ პასუხისმგებელი სისხლის სამართლის პოლიტიკის განსაზღვრაზე.

შეჯამება

პროკურატურის რეფორმის პროცესი მნიშვნელოვანი ეტაპი იყო ბოლო კონსტიტუციური ცვლილებების სრულმასშტაბიანი ამოქმედებისა და პროკურატურის რეალური დამოუკიდებლობისთვის მყარი ინსტიტუციური გარანტიების შესაქმნელად. მიუხედავად რეფორმის საწყის ეტაპზე პარლამენტის გახსნილობის და თანამშრომლობისა, რეფორმის პროცესმა აჩვენა, რომ პარლამენტმა არსებითი და პრინციპული ხასიათის წინადადებები არ გაიზიარა და ამ საკითხებზე მსჯელობა შემდეგი ეტაპისთვის გადადო. ამდენად, მიღებული კანონის საბოლოო ვერსიით, მნიშვნელოვნად არ იცვლება ის კრიტიკული საკითხები, რაც სისტემის მთავარ გამოწვევებს უკავშირდება. ასეთია საპროკურორო საბჭოს შემადგენლობის პოლიტიზება და გენერალური პროკურორის ჭარბი კომპეტენცია.

ორგანულ კანონზე მუშაობის პროცესმა და მიღებულმა შედეგმა ერთმნიშვნელოვნად გამოკვეთა, რომ პარლამენტში არ აღმოჩნდა ძირეული და რადიკალური ცვლილებების გატარების მზაობა. ამდენად, რეფორმა რამდენიმე ძირითადად ტექნიკური ხასიათის და არასაკმარისი ცვლილებით შემოიფარგლა. შეიძლება ითქვას, რომ ცალკეული მცირე მასშტაბის ცვლილები და შესწორებები, ვერ უზრუნველყოფს კანონმდებლობის სრულ ჰარმონიზებას კონსტიტუციურ რეფორმასთან და მის მთავარ სულისკვეთებასთან,

პროკურატურის სისტემის დამოუკიდებლობა და ეფექტიანობა დეპოლიტიზებული კოლეგიური ორგანოს - საპროკურორო საბჭოს - მიერ იყოს უზრუნველყოფილი.

პარლამენტმა სამუშაო პროცესში არაერთხელ დააფიქსირა, რომ განსაკუთრებით მნიშვნელოვან საკითხებთან დაკავშირებით, როგორიცაა საპროკურორო საბჭოს დაკომპლექტება და მისი უფლებამოსილება, მუშაობა განახლდება ვენეციის კომისიის შესაბამისი დასკვნის შემდეგ. სამწუხაროა, რომ პროცესი იმგვარად ვერ დაორგანიზდა, რომ ვენეციის კომისიის ჩართულობა ადრეულ ეტაპზევე მომხდარიყო და კომისიის შეფასებები კანონის მიღებამდე ყოფილიყო ხელმისაწვდომი პარლამენტისა და დაინტერესებული ჯგუფებისთვის.

კოალიცია მოუწოდებს პარლამენტს, დაუბრუნდეს პროკურატურის სისტემის ძირეულ რეფორმას საგაზაფხულო სესიის ფარგლებში, მანამდე კი სამუშაო ჯგუფის ფორმატში გააგრძელოს მუშაობა ყველა შესაბამისი ჯგუფის ჩართულობით. რამდენადაც, მიღებული ცვლილებები ვერ პასუხობს კონსტიტუციური რეფორმის მიზნებს, შემდგომი ცვლილებების მთავარი ამოცანა კანონის კონსტიტუციასთან სრულ შესაბამისობაში მოყვანა უნდა იყოს, რაც საბჭოს შემადგენლობის და ფუნქციების არსებით ცვლილებას მოითხოვს.

---

[1]http://parliament.ge/ge/saparlamento-saqmianoba/komitetebi/iuridiul-sakitxta-komiteti-146/axali-ambebi-iuridiuli/iuridiul-sakitxta-komitetis-samushao-djgufma-prokuraturis-shesaxeb-organul-kanonshi-shesatan-cvlilebebtan-dakavshirebit-warmodgenili-sakanonmdeblo-winadadebebi-ganixila.page

[2] პროკურატურის სისტემის რეფორმა, ,,ადამიანის უფლებების სწავლების და მონიტორინგის ცენტრი (EMC) 2018. ხელმისაწვდო https://emc.org.ge/ka/products/prokuraturis-sistemis-reforma; https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/195024

[3] http://ewmi-prolog.org/ka/news/1081-koalicia-damoukidebeli-da-gamtshvirvale; https://emc.org.ge/ka/events/mrgvali-magida-prokuraturis-reforma-sakonstitutsio-tsvlilebebis

[4] https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/201782

[5] https://emc.org.ge/ka/products/prokuraturis-reformis-shesakheb-mnishvnelovani-kanonproekti-iuridiulma-komitetma-sazogadoebis-informirebis-gareshe-ganikhila

[6] Joint Opinion of the Venice Commission, the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) and OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR), on the draft Amendments to the Law on the Prosecutor's Office of Georgia, endorsed by the Venice Commission at its 104th Plenary Session (Venice, 23-24 October 2015), Par:42-43 https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?opinion=811&year=all

[7]იუსტიციის მინისტრის მიერ წარდგენილ კანდიდატთან დაკავშირებით, დაინტერესებული ჯგუფების არაერთი მიმართვის შემდგე, პარლამენტმა შეცვალა კანონპროექტის პირვანდელ ვერსიაში არსებული მიდგომა, თუმცა ისე, რომ ეს რეგულაცია არსებითად ვერ ცვლის იმ ვითარებას რაც პირვანდელ მოდელში იყო შემოთავაზებული. კონკრეტულად, თუ თავდაპირველ ვერსიაში იუსტიციის მინისტრი პირდაპირ წარადგენდა საბჭოს წევრს, საბოლოო ვერსიით, იუსტიციის მინისტრი საბჭოს წევრობის კანდიდატს ასარჩევად წარუდგენს პარლამენტს.

[8] დეტალური ინფორმაციისთვის იხილეთ: ,,პროკურატურის სსიტემის რეფორმა ადამიანის უფლებების სწავლების და მონიტორინგის ცენტრი (EMC), თბილისი, 2018. ხელმისაწვდომია: https://emc.org.ge/uploads/products/pdf

[9]Joint Opinion of the Venice Commission, the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) and OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR), on the draft Amendments to the Law on the Prosecutor's Office of Georgia, endorsed by the Venice Commission at its 104th Plenary Session (Venice, 23-24 October 2015), ხელმისაწვდომია: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD(2015)039-e&lang=fr

[10] იხ: კანონის პროექტის შენიშვნების ფურცელი. ხელმისაწვდომია: https://info.parliament.ge/file/1/BillPackageContent/13968

[11] იხ: ,,პროკურატურის შესახებ საქართველოს ორგანული კანონის ინიცირებული ვერსიის 21-ე მუხლი. ხელმისაწვდომია: https://info.parliament.ge/#law-drafting/16400

[12] იხ: 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, გვ:8

[13] იხ: ,,პროკურატურის შესახებ საქართველოს ორგანული კანონის ინიცირებული ვერსიის 68-ე მუხლი. ხელმისაწვდომია: https://info.parliament.ge/#law-drafting/16400