

ფონდი „ლია საზოგადოება – საქართველო“

თბილისი, 2016 წლის ოქტომბერი



Kingdom of the Netherlands

პუბლიკაცია მომზადებულია პროექტის „ევროკავშირ-საქართველოს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმების განხორციელების მონიტორინგი საზოგადოებრივი ორგანიზაციების კოალიციის მიერ“ ფარგლებში. პროექტი დაფინანსებულია საქართველოში ნიდერლანდების სამეფოს საელჩოს მიერ. დოკუმენტი წარმოდგენილი მოსაზრებები შესაძლოა, არ გამოხატავდეს საქართველოში ნიდერლანდების სამეფოს საელჩოს პოზიციას.

ავტორი:

ანა ნაცვლიშვილი*

ეკატერინე ციმაკურიძე*

საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის სახელით

რეცენზენტი:

კორნელი კაკაჩია

თარგმანი:

ანა გეგეჭკორი



წინამდებარე პოლიტიკის დოკუმენტი მოიცავს პერიოდს 2015 წლის ოქტომბრიდან 2016 წლის ოქტომბრამდე

დოკუმენტი მომზადებულია ფონდ „ლია საზოგადოება – საქართველო“ შიდა პროექტის ფარგლებში „ევროკავშირ-საქართველოს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმების განხორციელების მონიტორინგი საზოგადოებრივი ორგანიზაციების კოალიციის მიერ“. ტექსტისა და კომენტარების ავტორის მიერ გამოხატული შეხედულებები, მოსაზრებები და განაცხადები მხოლოდ მას ეკუთვნის და არ გამოხატავს ფონდ „ლია საზოგადოება – საქართველო“ მოსაზრებებს. შესაბამისად, ფონდი „ლია საზოგადოება – საქართველო“ მასალის შინაარსზე პასუხს არ აგებს.

* ანა ნაცვლიშვილი საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის თავმჯდომარეა. მას მოპოვებული აქვს სამართლის მაგისტრის ხარისხი ადამიანის უფლებების სფეროში ცენტრალურ ევროპულ უნივერსიტეტში (2006-2007, უნგრეთი) და სამართლის მაგისტრის ხარისხი ადამიანის უფლებებისა და საერთაშორისო ჰუმანიტარული სამართლის სფეროში (2011-2012, გაერთიანებული სამეფო)

** ეკატერინე ციმაკურიძე საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციაში პროექტის „დამოუკიდებელი მართლმსაჯულებისა და ადამიანის უფლებების მხარდაჭერა“ კოორდინატორია. იგი ფლობს თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის სოხუმის ფილიალის ბაკალავრის ხარისხს სამართალში (1999-2004). ასევე მაგისტრის ხარისხს კანონის უზენაესობასა და დემოკრატიულ მმართველობაში აშშ-ს ჩრდილოეთ ოჰაიოს უნივერსიტეტიდან (2012-2013).

პროკურატურის რეფორმა საქართველოში: ნახევრად სავსე თუ ნახევრად ცარიელი ჭიქა?

პოლიტიკის დოკუმენტი

2015 წლის 17 ივნისს ქალაქ ქუთაისში ნაპოვნი იქნა გარდაცვლილი მამაკაცი, 55 წლის. ის ტაქსის მძღოლობით არჩენდა ოჯახს. მეუღლე ყვება, რომ იმ დღეს პოლიციელებმა მამაკაცი ნარკოლოგიური შემონმების მიზნით წაიყვანეს. ვინაიდან მამაკაცმა ვერ მოშარდა, სამი აბი ძლიერი შარდმდენი საშუალება დააღვივნეს. შემონმების შედეგად მამაკაცი არ აღმოჩნდა ნარკოტიკული საშუალების ზემოქმედების ქვეშ და პოლიციელებმა ის გაუშვეს. სახლში მისულმა მეუღლეს უამბო პოლიციის შენობაში მისი წაყვანის შესახებ, უთხრა, რომ იქ წამლები დააღვივნეს, რის გამოც თავს შეუძლოდ გრძნობდა. ამის შემდეგ მამაკაცი მალე გარდაიცვალა. ქუთაისის რაიონულ პროკურატურას გარდაცვლილის მეუღლე ამ დრომდე არ უცვნია დაზარალებულის უფლებამონაცვლედ და მას საქმეში მხოლოდ მოწმის სტატუსი აქვს. გამოძიება მიმდინარეობს... ეს საქმე ერთ-ერთია იმ საქმეთაგან, რომლებიც საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის წარმომადგენლებმა არსებული სისხლის სამართლის საქმეების შესახებ ანგარიშში მოხვდა და რომლებიც პროკურატურის დამოუკიდებლობის კუთხით არსებულ პრობლემებზე და დანაშაულით დაზარალებულთა უფლებების დაცვის არაეფექტურობაზე მიუთითებს.¹

2015 წლის ოქტომბერში სახელმწიფომ განახორციელა პროკურატურის რეფორმა, რითაც ამ ეტაპზე დასრულებულად გამოაცხადა პროკურატურის სისტემის რეფორმირების პროცესი და არ გაითვალისწინა რეფორმის გაგრძელება საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების დღის წესრიგის განსახორციელებელ 2016 წლის სამოქმედო გეგმაში.² საზოგადოებაში კი კვლავ არსებობს კითხვები, განსაკუთრებით იმ საქმეების გამოძიებასთან დაკავშირებით, რომლებიც სამართალდამცველი სისტემის წარმომადგენლებმა ჩაიდინეს მოქალაქეთა მიმართ, ასევე იმ საქმეების გამოძიებასთან დაკავშირებით, რომელთა მიმართ მაღალი პოლიტიკური ინტერესი არსებობს.³

ხელისუფლება მიიჩნევს, რომ 2015 წელს მან განახორციელა ძალზე მნიშვნელოვანი რეფორმა და კმაყოფილია გადადგმული ნაბიჯებით. ნაწილობრივ, კმაყოფილება გასაგებია. ხელისუფლებამ ხომ განახორციელა ცვლილება სისტემაში, რომელიც ჯერ კიდევ საბჭოთა კავშირის პერიოდში წარმოადგენდა პოლიტიკური ნების ბოროტად გამოყენების ინსტრუმენტს, ხოლო შემდგომში, დამოუკიდებელი საქართველოს ისტორიაში, გააგრძელა რა ეს მანკიერი ტრადიცია, დარჩა ცვლილებებისადმი ერთ-ერთ ყველაზე უფრო რეზისტენტულ, დახურულ და გაუმჭვირვალე სახელმწიფო ინსტიტუტად. რა თქმა უნდა, ამ კონტექსტის გათვალისწინებით 2015 წელს განხორციელებული ცვლილებები აღსანიშნავია. თუმცა, მეორე მხრივ, არსებობს კითხვები იმასთან დაკავშირებით, თუ კონკრეტულად რა შეიცვალა სისტემის შიგნით და მის გარეთ ამ ცვლილებების შედეგად.

ამასთან, საგულისხმოა, რომ ხელისუფლების პოზიცია რეფორმის გაგრძელების საჭიროებასთან დაკავშირებით არ არის მკაფიო. ასოცირების დღის წესრიგისა და ადამიანის უფლებათა სტრატეგიის სამოქმედო გეგმების შედარება აჩვენებს, რომ არ არსებობს სახელმწიფოს ერთიანი მიდგომა პროკურატურის ინსტიტუტის განვითარების კუთხით. როდესაც სამოქმედო გეგმებშიც კი არ არის ფუნდამენტურ საკითხებზე ერთიანი პოზიცია, ძნელია პრაქტიკაში მათი განხორციელების თაობაზე დასკვნის გაკეთება.

ამ ფონზე განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია იმის შეფასება, თუ როგორ იმუშავა პრაქტიკაში 2015 წელს განხორციელებულმა ცვლილებებმა, უნდა გაგრძელდეს თუ არა რეფორმა შემდგომ წლებში და თუ უნდა გაგრძელდეს – რა მიმართულებებით, რათა მიღწეული იქნეს ასოცირების შესახებ შეთანხმებით დასახული მიზანი – დამოუკიდებელი, ეფექტური და პოლიტიკურად ნეიტრალური პროკურატურის არსებობა. ამ მიზნით წინამდებარე პოლიტიკის დოკუმენტი მიმოიხილავს 2015 წელს განხორციელებული რეფორმის შინაარსს, აფასებს იმ ახალი აქტორების ფუნქციონირებას, რომლებიც რეფორმის შედეგად იქნა შექმნილი, კონკრეტულად კი საპროკურორო საბჭოს და ნაწილობრივ პროკურორთა კონფერენციისა (რამდენადაც ის ჩართული იყო საპროკურორო საბჭოს არჩევის პროცესში), და სახავს იმ მიმართულებებს, რომლებიც კვლავ საჭიროებს რეფორმირებას.

დამოუკიდებელი, ეფექტური და პოლიტიკურად ნეიტრალური პროკურატურის მნიშვნელობა

საყოველთაოდ აღიარებულია, რომ სახელმწიფოს ფუნქცია – გამოიძიოს დანაშაული, განახორციელოს სისხლისსამართლებრივი დევნა და პასუხისგებაში მისცეს დამნაშავე, წარმოადგენს საჯარო ინტერესის საგანს, რომელიც განსხვავდება სახელმწიფო ხელისუფლების სხვა ფუნქციებისაგან.⁴ აღნიშნულიდან გამომდინარე, აუცილებელია, რომ პროკურატურა თავის საქმიანობაში იყოს დამოუკიდებელი პოლიტიკური თუ სხვა სახის ზეგავლენისაგან, დანაშაულის გამოძიებას და პირის სისხლისსამართლებრივ დევნას ახორციელებდეს ნეიტრალურად, რაც საქართველოს პროკურატურის სისტემისთვის დღემდე გამოწვევას წარმოადგენს.⁵

¹ სამართალდამცავთა მიერ სავარაუდოდ ჩადენილი დანაშაულის ფაქტები და მათზე სახელმწიფოს რეაგირება, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის წარმოებაში არსებული საქმეების ანალიზი, თბილისი, 2016. შეგიძლიათ იხილოთ საიას ვებგვერდზე: www.gyla.ge

² იხ. საქართველოსა და ევროკავშირის შორის ასოცირების დღის წესრიგის განხორციელების 2016 წლის ეროვნული სამოქმედო გეგმა, შეგიძლიათ იხილოთ შემდეგ მისამართზე <http://www.eu-nato.gov.ge/ge/eu/association-agreement>

³ საიას 2016 წლის 16 მაისის განცხადება: „ე.წ. კაბელების საქმეზე სასამართლომ უკანონო, უსამართლო და დაუსაბუთებელი განაჩენი გამოიტანა.“ შეგიძლიათ იხილოთ საიას ვებგვერდზე: <https://gyla.ge/ge/post/saia-ets-ka-belebis-saqmeze-sasamartlom-ukanono-usamartlo-da-dausabutebeli-ganacheni-gamoitana>

⁴ VENICE COMMISSION REPORT ON EUROPEAN STANDARDS AS REGARDS THE INDEPENDENCE OF THE JUDICIAL SYSTEM: THE PROSECUTION SERVICE, para. 71. A distinction needs to be made between the interests of the holders of state power and the public interest. The assumption that the two are the same runs through quite a number of European systems. Ideally the exercise of public interest functions (including criminal prosecution) should not be combined or confused with the function of protecting the interests of the current Government, the interests of other institutions of state or even the interests of a political party. In many countries the function of asserting public interest, outside the field of criminal prosecution, would rest with an ombudsman or with an official such as the Chancellor of Justice in Finland. There are a number of democracies where the two functions of defending state interest and public interest are combined, as in the Attorney General model in some common law countries. The functioning of such a system however depends on legal culture, and especially in younger democracies, where there is a history of abuse of prosecution for political goals, special precautions are needed. http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/capacitybuilding/Source/judic_reform/europeanStandards_en.pdf

⁵ არაერთი ადგილობრივი თუ საერთაშორისო ორგანიზაციის ანგარიში მოუთხოვს საქართველოში დანაშაულის გამოძიებისას ადამიანის უფლებების უხემ დარღვევაზე, სამართალდამცველი ორგანოების მიერ ჩადენილი დანაშაულების გამოძიების არაეფექტურობაზე, პატიმართა მიმართ ჩადენილი დანაშაულების არაეფექტურ გამოძიებაზე, პოლიციის მიერ განხორციელებულ უკანონო დაკავებებზე, შესაძლო პოლიტიკურ ინტერესებზე ყოფილი მაღალჩინოსნების თუ სხვათა გახმაურებული საქმეების გამოძიებისა და სხვ. მათ შორის სახალხო დამცველის 2015 წლის ანგარიში საქართველოში ადამიანის უფლებათა და თავისუფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ, „დამოუკიდებელი, ეფექტური და მიუკერძოებელი გამოძიება“, გვ. 402-დან; US Department of State, COUNTRY REPORT ON HUMAN RIGHTS PRACTICES FOR 2015, GEORGIA, paras “c-d”, etc.; სამართალდამცავთა მიერ სავარაუდოდ ჩადენილი დანაშაულის ფაქტები და მათზე სახელმწიფოს რეაგირება, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის წარმოებაში არსებული საქმეების ანალიზი, თბილისი, 2016. შეგიძლიათ იხილოთ საიას ვებგვერდზე www.gyla.ge

2015 წელს განხორციელებული ცვლილებები

2015 წლის ოქტომბერში განხორციელებული ცვლილებებით შეიცვალა მთავარი პროკურორის არჩევისა და თანამდებობიდან გადაყენების წესი. შერჩევის პროცესი უფრო ინკლუზიური გახდა. პირველად საქართველოში შეიქმნა დამოუკიდებელი კოლეგიური ორგანო – საპროკურორო საბჭო. საბჭოს ამოცანაა პროკურატურის სისტემის დამოუკიდებლობის, გამჭვირვალობის და ეფექტიანი მუშაობის უზრუნველყოფა.⁶ საპროკურორო საბჭოს შექმნის ფაქტი დადებითად შეფასდა, თუმცა, როგორც ადგილობრივმა არასამთავრობო ორგანიზაციებმა,⁷ ისე ვენეციის კომისიამ⁸ აღნიშნეს, რომ შემოთავაზებული საკანონმდებლო ცვლილებები ვერ უზრუნველყოფს საპროკურორო საბჭოს დამოუკიდებლობას და, შესაბამისად, პროკურატურის დეპოლიტიზირებას.

საპროკურორო საბჭოს მნიშვნელოვანი ფუნქციები

მოქმედი კანონმდებლობით, საბჭოს მინიჭებული აქვს ფუნქციები მხოლოდ მთავარ პროკურორთან და მის მოადგილესთან მიმართებაში. კანონმდებლობა არ ანიჭებს საპროკურორო საბჭოს უფლებამოსილებას, განიხილოს და მიიღოს გადაწყვეტილება პროკურატურის ორგანოებში დასაქმებულ სხვა პროკურორებთან დაკავშირებით. პროკურორების დანიშვნის, დისციპლინირების და თანამდებობიდან განთავისუფლების უფლებამოსილება რჩება მთავარი პროკურორის ხელში, იუსტიციის მინისტრის ხელმძღვანელობის ქვეშ.

ვენეციის კომისიის მიერ შემუშავებულ დოკუმენტში, რომელიც შეეხება პროკურატურის დამოუკიდებლობას, აღნიშნულია, რომ იქ, სადაც არსებობს საპროკურორო საბჭო, მას, როგორც წესი, ენიჭება პროკურორების დისციპლინირების და მათი თანამდებობიდან განთავისუფლების ფუნქცია.⁹

კონკრეტული საქმის პროკურორი თავად იღებს გადაწყვეტილებას გამოძიების დაწყების ან არდაწყების შესახებ, გადაწყვეტილებას, არ შეწყვიტოს დაწყებული გამოძიება, წარმართოს საქმე სასამართლოში და ა.შ. იმისათვის, რომ შემცირებული იქნეს პროკურორისთვის არასათანადო ინსტრუქციების მიცემის შესაძლებლობა (განსაკუთრებით ეს ეხება პოლიტიკურად სენსიტიურ გამოძიებებს), საჭიროა არსებობდეს ინდივიდუალური პროკურორის ნეიტრალურად მუშაობის საკანონმდებლო გარანტიები. ერთ-ერთი ასეთი გარანტიაა პროკურორის თანამდებობიდან განთავისუფლების უფლებამოსილების მინიჭება არა მთავარი პროკურორისთვის, არამედ დამოუკიდებელი ორგანოსთვის, როგორც არის საპროკურორო საბჭო. საქართველოს საპროკურორო საბჭოს ასეთი უფლებამოსილება არ გააჩნია.

⁶ საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მიერ შემუშავებული პროკურატურის რეფორმის კონცეფციის დოკუმენტში აღინიშნა: „იმისათვის, რომ შესაძლებელი გახდეს საქართველოს პროკურატურის რეფორმის განხორციელება სწრაფად (წელსვე) და ეფექტიანად, საკონსტიტუციო ცვლილების გარეშე, შემოთავაზებულა, რომ პროკურატურის, როგორც იუსტიციის სამინისტროს სისტემაში შემავალი საქვეუწყებო დაწესებულების, საერთო ხელმძღვანელობა იუსტიციის მინისტრმა განახორციელოს საპროკურორო საბჭოს მეშვეობით.“

⁷ კოალიციის „დამოუკიდებელი და გამჭვირვალე მართლმსაჯულებისთვის“ განცხადება „მოსაზრებები პროკურატურის რეფორმის კონცეფციასთან დაკავშირებით“ http://coalition.ge/index.php?article_id=60&clang=0; კოალიციის „დამოუკიდებელი და გამჭვირვალე მართლმსაჯულებისთვის“ განცხადება „პროკურატურის რეფორმაზე ვენეციის კომისიის წინასწარ დასკვნასთან დაკავშირებით.“ http://coalition.ge/index.php?article_id=64&clang=0

⁸ EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION) CONSULTATIVE COUNCIL OF EUROPEAN PROSECUTORS (CCPE) OSCE OFFICE FOR DEMOCRATIC INSTITUTIONS AND HUMAN RIGHTS (OSCE/ODIHR) JOINT OPINION ON THE DRAFT AMENDMENTS TO THE LAW ON THE PROSECUTOR'S OFFICE OF GEORGIA, CDL-AD(2015)039, para. 4. "The Venice Commission, OSCE/ODIHR and CCPE/DGI appreciate the constructive approach taken by the Georgian authorities and encourage them to take additional steps to further depoliticize the prosecution service in Georgia."

⁹ European Commission for Democracy through Law CDL-AD (2010)040. REPORT ON EUROPEAN STANDARDS AS REGARDS THE INDEPENDENCE OF THE JUDICIAL SYSTEM: PART II – THE PROSECUTION SERVICE Adopted by the Venice Commission at its 85th plenary session (Venice, 17-18 December 2010). Para. 65. If they are composed in a balanced way, e.g. by prosecutors, lawyers and civil society, and when they are independent from other state bodies, such councils have the advantage of being able to provide valuable expert input in the appointment and disciplinary process and thus to shield them at least to some extent from political influence. Depending on their method of appointment, they can provide democratic legitimacy for the prosecution system. Where they exist, in addition to participating in the appointment of prosecutors, they often also play a role in discipline including the removal of prosecutors.

საპროკურორო საბჭოს საქმიანობის ეფექტიანობა

კანონის თანახმად, საპროკურორო საბჭო იკრიბება 6 თვეში ერთხელ მაინც იმისათვის, რომ მოისმინოს საქართველოს მთავარი პროკურორის ანგარიში პროკურატურის ორგანოთა საქმიანობის შესახებ. ანგარიშში ასახული უნდა იყოს შემდეგი საკითხები: დანაშაულთან ბრძოლის პოლიტიკა, სამართალწარმოების პროცესში ადამიანის უფლებების და თავისუფლებების დაცვა, მაღალი საზოგადოებრივი ინტერესის საკითხები, პროკურატურის საქმიანობის პრიორიტეტული მიმართულებები და სხვ. მთავარი პროკურორის ანგარიშით გათვალისწინებულ საკითხებზე საპროკურორო საბჭო შეიმუშავებს რეკომენდაციებს და წარუდგენს მთავარ პროკურორს.

გარდა აღნიშნულისა, საპროკურორო საბჭოს ფუნქციას წარმოადგენს მთავარი პროკურორისათვის რეკომენდაციების წარდგენა სისხლის სამართლის პოლიტიკის, აგრეთვე, პროკურატურის საქმიანობასთან დაკავშირებულ ისეთი სამართლებრივი საკითხების შესახებ, რომლებიც მნიშვნელოვანია სამართლის განვითარებისა და ერთგვაროვანი პრაქტიკის ჩამოყალიბებისათვის.

საპროკურორო საბჭოს ოფიციალურ ვებგვერდზე არსებული ინფორმაციის და იუსტიციის სამინისტროს წერილის¹⁰ თანახმად, შექმნის დღიდან – 2015 წლის ოქტომბრიდან – საპროკურორო საბჭო სულ სამჯერ შეიკრიბა: 2015 წლის 2 და 19 ნოემბერს და 2016 წლის 30 მაისს. აქედან საბჭოს პირველი ორი სხდომა დაეთმო მთავარი პროკურორის კანდიდატურის დამტკიცებას, ხოლო 2016 წლის 30 მაისის სხდომაზე საპროკურორო საბჭომ მთავარი პროკურორის ანგარიში მოისმინა.

საპროკურორო საბჭოს ოფიციალურ ვებგვერდზე განთავსებული ინფორმაციით ირკვევა, რომ მთავარი პროკურორის ანგარიშის მოსმენის შემდეგ საბჭოს არ შეუმუშავებია და არ მიუმართავს მთავარი პროკურორისთვის რეკომენდაციებით, როგორც ამას ითვალისწინებს „პროკურატურის შესახებ“ კანონის მე-81 მუხლის მე-6 პუნქტის „ზ“ ქვეპუნქტი. ამგვარი რეკომენდაციების გაცემა არც საბჭოს სხდომაზე მომხდარა. საბჭოს ვებგვერდზე განთავსებული შესაბამისი სხდომის ოქმის შინაარსიდან ჩანს, რომ საპროკურორო საბჭოს წევრებმა მოისმინეს მთავარი პროკურორის ანგარიში, დაუსვეს მას კითხვები, მოისმინეს მთავარი პროკურორის პასუხები მათ მიერ დასმულ კითხვებზე, თუმცა ანგარიშის მოსმენის შედეგად მთავარი პროკურორისთვის რაიმე რეკომენდაციის მიცემის საკითხი საბჭოს სხდომაზე არ განხილულა.¹¹

საპროკურორო საბჭოს ოფიციალურ ვებგვერდზე განთავსებული ინფორმაციიდან და ამავე ვებგვერდზე გამოქვეყნებული საბჭოს სხდომების ოქმებიდან ასევე ირკვევა, რომ საბჭოს არც სხვა რეკომენდაციებით მიუმართავს მთავარი პროკურორისთვის, მაგალითად, რეკომენდაციებით სისხლის სამართლის პოლიტიკის და სხვა მნიშვნელოვან საკითხებზე, რასაც ითვალისწინებს „პროკურატურის შესახებ“ კანონის მე-81 მუხლის მე-6 პუნქტის „თ“ ქვეპუნქტი.

¹⁰ იუსტიციის სამინისტროს 2016 წლის 3 ოქტომბრით დათარიღებული №6480 წერილი.

¹¹ საქართველოს საპროკურორო საბჭოს 2016 წლის 30 მაისის №3 სხდომის ოქმი ხელმისაწვდომია საპროკურორო საბჭოს ოფიციალურ ვებგვერდზე: www.pc.gov.ge

საპროკურორო საბჭოს სხდომების გამჭვირვალობა

საპროკურორო საბჭო წარმოადგენს ადმინისტრაციულ ორგანოს, რომლის სხდომები, ზოგადი წესის თანახმად, ღიაა. არც „პროკურატურის შესახებ“ სპეციალური კანონი ითვალისწინებს საპროკურორო საბჭოს სხდომების დახურვას. მიუხედავად ამგვარი საკანონმდებლო მოცემულობისა, იუსტიციის მინისტრმა თავისი ბრძანებით დაადგინა რომ საპროკურორო საბჭოს სხდომები დახურულია. კანონის თანახმად, იუსტიციის მინისტრი ამტკიცებს საპროკურორო საბჭოს დებულებას, რომელიც იერარქიულად უფრო დაბალი სამართლებრივი აქტია და არ შეიძლება ეწინააღმდეგებოდეს საქართველოს ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსს ან „პროკურატურის შესახებ“ საქართველოს კანონს. მიუხედავად აღნიშნულისა, დებულებაში ჩაინერა, რომ საპროკურორო საბჭოს სხდომები დახურულია.¹²

რთული აღმოჩნდა საპროკურორო საბჭოს საქმიანობის შესახებ საჯარო ინფორმაციის მიღებაც. საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვის შესახებ 2016 წლის 5 სექტემბერს მიღებულ წერილზე იუსტიციის სამინისტრომ მხოლოდ 2016 წლის 3 ოქტომბერს გვიპასუხა.¹³

საპროკურორო საბჭოს უამადგენლობა და წევრთა არჩევის წესი

საპროკურორო საბჭოს რვა პროკურორ წევრს ირჩევს პროკურორთა კონფერენცია, რომელიც აერთიანებს პროკურატურის სისტემაში მომუშავე ყველა პროკურორსა და გამომძიებელს. კანონის თანახმად, საპროკურორო საბჭოს წევრობის კანდიდატებს საპროკურორო საბჭოს წარუდგენენ პროკურორთა და გამომძიებელთა საინიციატივო ჯგუფები. კანონი არ ადგენს საინიციატივო ჯგუფების მიერ საბჭოს წევრობის კანდიდატთა დასახელების პროცესს.

პროკურორთა პირველი კონფერენცია და საპროკურორო საბჭოს წევრთა არჩევა წარიმართა ისე, რომ დადგენილი არ ყოფილა საბჭოს წევრების არჩევის მთელი რიგი პროცედურები: საინიციატივო ჯგუფების შექმნის წესი, კანდიდატურების დასახელების წესი და ვადები. შედეგად, პროკურორთა კონფერენციაზე მხოლოდ რვა ვაკანტურ ადგილზე წინასწარ განსაზღვრული 16 კანდიდატების კენჭისყრის პროცედურა ჩატარდა. რაც შეეხება საინიციატივო ჯგუფების შექმნას, საინიციატივო ჯგუფების მიერ საბჭოს წევრის რვა ვაკანტურ ადგილზე 16 კანდიდატის დასახელებას და სხვა პროცედურებს, ისინი პროკურორთა კონფერენციაზე არ ჩატარებულა. შესაბამისად, უცნობია, რამდენად დემოკრატიულად და სამართლიანად წარიმართა საპროკურორო საბჭოს წევრობის კანდიდატთა დასახელების პროცესი.¹⁴

¹² საქართველოს იუსტიციის მინისტრის 2015 წლის 24 ოქტომბრის №105 ბრძანება „საპროკურორო საბჭოს დებულების დამტკიცების შესახებ.“

¹³ საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის 2016 წლის 5 სექტემბრის №01/14854 წერილი საპროკურორო საბჭოს საქმიანობის შესახებ ინფორმაციის გამოთხოვის თაობაზე და იუსტიციის სამინისტროს 2016 წლის 3 ოქტომბრის №6480 საპასუხო წერილი.

¹⁴ კოალიციის „დამოუკიდებელი და გამჭვირვალე მართლმსაჯულებისთვის“ განცხადება პროკურორთა პირველი კონფერენციის ჩატარების შესახებ <https://gyla.ge/ge/post/koalicia-prokurorta-pirveli-konferenciis-chatarebas-ekhmaureba-72>

იუსტიციის მინისტრის როლის შეფასების საჭიროება

საპროკურორო საბჭოს ხელმძღვანელობს საქართველოს იუსტიციის მინისტრი. ისეთ პირობებშიც კი, როდესაც, კონსტიტუციის თანახმად, პროკურატურის ორგანოების საერთო ხელმძღვანელობას ახორციელებს იუსტიციის მინისტრი, ვენეციის კომისიის რეკომენდაციით, საჭიროა და შესაძლებელია საპროკურორო საბჭოში იუსტიციის მინისტრის განსაკუთრებული როლის შემცირება.¹⁵ „პროკურატურის შესახებ“ კანონის თანახმად, იუსტიციის მინისტრი ხელმძღვანელობს საპროკურორო საბჭოს სხდომებს, ერთპიროვნულად ახდენს ქვეყნის მთავარი პროკურორის კანდიდატურების ნომინირებას, როგორც საბჭოს წევრი, ხმას აძლევს კანდიდატს და ა.შ.

ვენეციის კომისიის შენიშვნების შემდეგ კანდიდატების შესარჩევად კანონით გათვალისწინებული იქნა იუსტიციის მინისტრის ვალდებულება, გამართოს კონსულტაციები კანდიდატთა შერჩევასა და დაასაბუთოს თავისი არჩევანი.¹⁶ თუმცა აღნიშნული ცვლილებები ვერ პასუხობს ვენეციის კომისიის შენიშვნას, რომ იუსტიციის მინისტრის მიერ კანდიდატის ნომინირების წესი არის დისკრეციული და მინისტრს ანიჭებს ძალიან დიდ უფლებამოსილებას, რაც უნდა შემცირდეს, ხოლო ნომინირების პროცესი გამჭვირვალე უნდა გახდეს. მიუხედავად იმისა, რომ ახალმა წესმა გაითვალისწინა კონსულტაციების და მინისტრის არჩევანის დასაბუთების ვალდებულება, ეს არ ანიჭებს ნომინირების პროცესს რეალურ გამჭვირვალეობას, ხოლო მინისტრის დისკრეცია არ შეიზღუდა ობიექტური, პროფესიონალიზმის კრიტერიუმებით.

რაც შეეხება იუსტიციის მინისტრის მიერ საპროკურორო საბჭოს ხელმძღვანელობას და სხვა უფლებამოსილებებს, ამ მიმართულებით კანონმდებლობა არ შეცვლილა ვენეციის კომისიის რეკომენდაციების გათვალისწინებით. თავის მხრივ, ის ფაქტი, რომ იუსტიციის მინისტრი ხელმძღვანელობს საპროკურორო საბჭოს, ვენეციის კომისიის შეფასებით, წარმოშობს ეჭვებს საბჭოს დამოუკიდებლობასთან დაკავშირებით და რეკომენდებულია, საბჭოს წევრებმა თავად აირჩიონ საბჭოს ხელმძღვანელი, რომელიც ვერ იქნება იუსტიციის მინისტრი.¹⁷

საკითხავი, როგორც რეფორმა არ შეხება

ერთი მხრივ, რეფორმის შემდგომი ეტაპის პრიორიტეტები უნდა იყოს საპროკურორო საბჭოს გაძლიერებისა და რეალური დამოუკიდებლობის შესაბამისი ნორმატიული და ინსტიტუციური გარანტიების შექმნა, იმისთვის რომ საბჭოს მუშაობა გახდეს ეფექტური, მეორე მხრივ კი იმ უმნიშვნელოვანეს საკითხებზე მუშაობა, რომლებიც არ ყოფილა გათვალისწინებული 2015 წლის ცვლილებებით. კერძოდ:

¹⁵ European Commission for Democracy through Law, Consultative Council of European Prosecutors, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, JOINT OPINION ON THE DRAFT AMENDMENTS TO THE LAW ON THE PROSECUTOR'S OFFICE OF GEORGIA, CDL-AD(2015)039 4 November 2015. Para. 37-41.

¹⁶ „პროკურატურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-91 მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, „მთავარი პროკურორის უფლებამოსილების ვადის გასვლამდე არაუგვიანეს 6 თვისა, ხოლო მთავარი პროკურორის უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შემთხვევაში – დაუყოვნებლივ, იუსტიციის მინისტრი მთავარი პროკურორობის კანდიდატების შესარჩევად იწყებს კონსულტაციებს აკადემიურ წრეებთან, სამოქალაქო საზოგადოების წევრებთან და სამართლის დარგის სპეციალისტებთან. აღნიშნული კონსულტაციები 1 თვის განმავლობაში მიმდინარეობს. ამ კონსულტაციების შედეგად იუსტიციის მინისტრი შეარჩევს და საპროკურორო საბჭოს დასამტკიცებლად წარუდგენს მთავარი პროკურორობის არანაკლებ 3 კანდიდატს, რომელთა ერთი მესამედი მაინც განსხვავებული სქესის უნდა იყოს. მთავარი პროკურორობის კანდიდატების შესახებ წარდგინება უნდა დასაბუთდეს.“

¹⁷ European Commission for Democracy through Law, Consultative Council of European Prosecutors, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, JOINT OPINION ON THE DRAFT AMENDMENTS TO THE LAW ON THE PROSECUTOR'S OFFICE OF GEORGIA, CDL-AD(2015)039 4 November 2015. Para. 40.

პროკურატურის კონსტიტუციური ადგილის განსაზღვრის საჭიროება

საპროკურორო საბჭო ერთი მხრივ შექმნილია როგორც დამოუკიდებელი ორგანო, ხოლო მეორე მხრივ ის ფუნქციონირებს იუსტიციის სამინისტროს დაქვემდებარებაში, რაც მოწმობს პროკურატურის ინსტიტუციურ რეფორმაზე მუშაობის გაგრძელების და სახელმწიფო სისტემაში საპროკურორო საბჭოს ადგილის სწორად განსაზღვრის საჭიროებას.

იუსტიციის სამინისტროს მიერ შემუშავებული პროკურატურის რეფორმის კონცეფცია თავიდანვე ითვალისწინებდა რეფორმის გატარებას არსებული კონსტიტუციური ჩარჩოს¹⁸ შეუცვლელად, პროკურატურის იუსტიციის სამინისტროს სისტემაში დატოვებით. პროკურატურის რეფორმა დაიწყო და კანონმდებლობაში მნიშვნელოვანი ცვლილებები განხორციელდა (შეიქმნა პროკურორთა კონფერენცია, საპროკურორო საბჭო მნიშვნელოვანი ფუნქციებით და ა.შ.) ისე, რომ არ ყოფილა შესწავლილი, გააზრებული და შესაბამისად დაგეგმილი პროკურატურის სისტემის კონსტიტუციური ადგილის განსაზღვრა: პროკურატურა იუსტიციის სამინისტროს სისტემაში უნდა დარჩეს თუ ხელისუფლების ყველა შტოსაგან დამოუკიდებელ ორგანოდ უნდა ჩამოყალიბდეს.

ინდივიდუალური პროკურორის პოლიტიკური ნეიტრალურობის გარანტიების შექმნა

ინდივიდუალურ პროკურორს დღეს არ აქვს ცალკეულ საქმეზე სისხლის-სამართლებრივი დევნის პოლიტიკურად ნეიტრალურად და მიუკერძოებლად განხორციელების საკანონმდებლო გარანტიები. პროკურატურის სისტემა მკაცრად ცენტრალიზებულია და მთლიანად აგებულია ყველა ქვემდგომი პროკურორის მთავარი პროკურორისადმი დაქვემდებარების პრინციპზე.¹⁹ თავის მხრივ, მთავარი პროკურორის დანიშვნის პროცესი კვლავ პოლიტიზებულია. საჭიროა ინდივიდუალური პროკურორის თანამდებობაზე დანიშვნის, მისი საქმიანობის შეფასების, დისციპლინირების წინასწარ განჭვრეტადი და ნათელი მექანიზმის და სამსახურიდან განთავისუფლების ობიექტური პროცესის უზრუნველყოფი საკანონმდებლო გარანტიების შექმნა.

დასკვნა

„პროკურატურის შესახებ“ კანონში განხორციელებული ცვლილებები და მათი პრაქტიკაში მუშაობის შეფასება აჩვენებს, რომ პროკურატურა ინსტიტუციურად და პრაქტიკულად კვლავ მნიშვნელოვანი პოლიტიკური გავლენის ქვეშ არის. ამდენად, 2015 წელს განხორციელებული რეფორმის მიზანი – დამოუკიდებელი და პოლიტიკურად ნეიტრალური პროკურატურის სისტემის შექმნა – ვერ ჩაითვლება მიღწეულად და პროკურატურის სისტემის რეფორმა უნდა გაგრძელდეს სულ მცირე ორი მიმართულებით: საპროკურორო საბჭოს დამოუკიდებლობის გარანტიების გაძლიერება და ინდივიდუალური პროკურორის პოლიტიკური ნეიტრალურობის გარანტიების შექმნა.

¹⁸ საქართველოს კონსტიტუციის 814 მუხლის თანახმად, პროკურატურის ორგანოები შედის იუსტიციის სამინისტროს სისტემაში და მათ საერთო ხელმძღვანელობას ახორციელებს იუსტიციის მინისტრი.

¹⁹ „პროკურატურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-4 მუხლის „ე“ ქვეპუნქტის თანახმად, „პროკურატურის საქმიანობის პრინციპია ერთიანობა და ცენტრალიზაცია, ყველა ქვემდგომი პროკურორისა და პროკურატურის სხვა მუშაკის მთავარი პროკურორისადმი დაქვემდებარება.“

რეკომენდაციები:

პროკურატურის სისტემის რეფორმა უნდა გაგრძელდეს შემდეგი მიმართულებებით:

- დაიწყოს მუშაობა პროკურატურის სისტემის კონსტიტუციური ჩარჩოს განსასაზღვრავად;
- საპროკურორო საბჭოს გადაეცეს პროკურატურის ორგანოებში დასაქმებული პროკურორების და პროკურატურის გამომძიებლების დისციპლინირების და თანამდებობიდან განთავისუფლების ფუნქცია;
- საპროკურორო საბჭოს სხდომები ჩატარდეს ღიად, კანონით დადგენილი წესით;
- დადგინდეს პროკურორის დისციპლინირების ნათელი, წინასწარ განჭვრეტადი კრიტერიუმები და დისციპლინირების ობიექტური, გამჭვირვალე პროცესი;
- დადგინდეს პროკურორთა კონფერენციის მიერ საპროკურორო საბჭოს წევრთა არჩევის გამჭვირვალე წესი;
- იუსტიციის მინისტრის როლი საპროკურორო საბჭოში შემცირდეს და საპროკურორო საბჭომ თავად აირჩიოს საბჭოს ხელმძღვანელი, რომელიც არ უნდა იყოს იუსტიციის მინისტრი;
- დადგინდეს მთავარი პროკურორობის კანდიდატის შერჩევის კრიტერიუმები და კანდიდატების შერჩევა დაეფუძნოს პროფესიონალიზმის და სამუშაო გამოცდილების ობიექტურ კრიტერიუმებს;
- განხორციელდეს რეფორმა ინდივიდუალური პროკურორის თანამდებობაზე დანიშვნის, თანამდებობრივი დაქვემდებარების, საქმიანობის შეფასების და სამსახურიდან განთავისუფლების მიმართულებით.