

მოსაზრებები საქართველოს პროკურატურაში დაგეგმილ ცვლილებათა პროექტის შესაბამისობის შესახებ ევროპულ სტანდარტებთან

დავით ჯანდიერი

OPINIONS ABOUT CONFORMITY OF THE CONCEPT OF GEORGIAN PROSECUTION REFORM TO THE EUROPEAN STANDARDS

Davit Jandieri

რეზიუმე

სტატიაში განხილულია პროკურატურის შესახებ ცვლილებათა კონცეფციის შესაბამისობა საერთო ევროპულ სტანდარტებთან, კერძოდ, ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომისტიეტისა და ვენეციის კომისიის რეკომენდაციებთან. სტატიაში გამახვილებულია ყურადღება ცვლილებების განხორციელების აუცილებლობაზე რამდენიმე მიმართულებით: ინსტიტუციური დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფა, პროფესიონალიზმის ამაღლება, პროკურორთა შერჩევის, დაწინაურებისა და გადაყვანის სამართლიანი და მიუკერძოებელი პროცედურების არსებობა და ადეკვატური საბიუჯეტო სახსრებით უზრუნველყოფა.

სტატიაში აღნიშნულია, რომ პროკურატურის დამოუკიდებლობასთან დაკავშირებით არსებულ შეკითხვებს არ მოხსნის საპროკურორო საბჭო, რომლის დაკომპლექტების შემოთავაზებული წესი არ უზრუნველყოფს პოლიტიკურად ნეიტრალურ შემადგენლობას. სტატიაში ევროპულ სტანდარტებთან არათავსებადაა მიჩნეული იუსტიციის მინისტრის ექსკლუზიური უფლებამოსილება საბჭოს წინაშე დაასახელოს მთავარი პროკურორის კანდიდატურა (და არა ღია საკონკურსო წესით შეირჩეს იგი); პარლამენტის მიერ მთავარი პროკურორის არჩევა ხმათა უბრალო უმრავლესობით; იუსტიციის მინისტრის, როგორც პოლიტიკური თანამდებობის პირის უშუალო ინდივიდუალური ჩარევის შესაძლებლობა დისციპლინური მასალების მომზადებაში; საპროკურორო საბჭოს გადანწყვეტილების გადასინჯვის შეუძლებლობა სასამართლოში; საპროკურორო საბჭოს წევრობისთვის იურიდიული განათლების არქონის დაშვება. საქართველოს კონსტიტუციასა და სამართლის უზენაესობასთან შეუსაბამოდაა ასევე მიჩნეული მთავარი პროკურორის მიერ „დანაშაულის სავარაუდო ჩადენის“ გამო, საპროკურორო საბჭოს მიერ საგანგებო პროკურორის დასკვნის დამტკიცების კვალდაკვალ, მთავრობის მიერ პარლამენტისათვის მიმართვის საფუძველზე მთავარი პროკურორის გათავისუფლების შესახებ გადანწყვეტილების მიღების პროცედურა სასამართლო ვერდიქტის გარეშე.

RESUME

The *article discusses* some problems related to the reform of prosecution service in Georgia prepared by the Ministry of Justice for submission to the Government of Georgia. The topic is analyzed in line with the common European standards, in particular the Recommendations of the Committee of Ministers of the Council of Europe and the Venice Commission (The **European Commission for Democracy through Law**).

It is noted that creation of the Prosecutorial Council under chairmanship of the Minister of Justice does not lift existing questions about independence of the prosecution service due to the threat of its political composition. It is stated that the nomination of the Chief Prosecutor without competition (as a result of exclusive authority of the Minister of Justice to propose a candidate) will not lead to the selection and appointment of the best candidate; also the composition of the Prosecutorial Council will not provide politically neutral decision. Moreover amendments to the law do not go in line with the recommendations of the Venice Commission to establish *ad hoc* body for selection of Chief Prosecutor and Prosecutorial Council - for regular prosecutors.

It is considered inadmissible that Higher Degree in Law is not required for the members of the Prosecutorial Council while disciplinary proceedings should be assessed about the respect of criminal law by the Chief Prosecutor and vice-Chief Prosecutors. The problem arises also due to the fact that the amendments do not provide judicial review of decisions taken by the Prosecutorial Council. Moreover the amendments do not prevent participation of the Minister of Justice herself/himself and/or the persons who are accountable directly to the Minister of Justice from the intervention in preparation of materials for disciplinary proceedings.

Article criticizes accountability of Chief Prosecutor only to the Prosecutorial Council (and not to the Parliament of Georgia). It is stated that release from the office of Chief Prosecutor from office "if confirmed that the alleged crime was committed" without involvement of Court goes against Constitution of Georgia and the rule of law. The fact that during this procedure in Parliament Chief Prosecutor will not be a part of hearings goes against the recommendations of the Venice Commission. It also considered ineffective involvement of government in the procedure and also its opportunity not to forward the decision of the Prosecutors Council about the question of dismissal of Chief Prosecutor to the organ authorized to take such decision (the Parliament of Georgia).

პროკურატურაში დაგეგმილი ცვლილებათა პროექტი საქართველოს მთავრობას იუსტიციის სამინისტროს მიერ უახლოეს მომავალში წარედგინება.¹ სამწუხაროა, რომ ქვეყნისთვის ასეთ მნიშვნელოვან საკითხზე ცვლილებათა ტექსტს იურისტთა ფართო წრე და მთლიანად საზოგადოება ვერ ეცნობა მთავრობის მიერ მის დამტკიცებამდე და დასკვნების გაკეთება მხოლოდ სამინისტროს მიერ გავრცელებული პრესრელიზების და შეთავაზებული კონცეფციის² მეშვეობით ხდება შესაძლებელი.

ბუნებრივია ისმის შეკითხვა თუ რა არის ამ ცვლილებათა მიზანი. რა თქმა უნდა კარგი იქნებოდა თუკი იგი პროკურატურის სისტემის მუშაობის გაუმჯობესებისკენ იქნებოდა მიმართული. **გაუმჯობესება კი, რომელიც სჭირდება პროკურატურას და მის მიმართ ნდობის გაზრდას, უკავშირდება ერთის მხრივ პროკურატურის დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფას, მეორეს მხრივ კი - პროფესიონალიზმის ამაღლებას.³ მესამე და მნიშვნელოვანია ობიექტურ კრიტერიუმებზე დაყრდნობით, კომპეტენციისა და გამოცდილების გათვალისწინებით, პროკურორთა შერჩევის, დანიშნულებისა და გადაყვანის სამართლიანი და მიუკერძოებელი პროცედურების არსებობა, რა-**

¹ საქართველოს კონსტიტუციის მუხლი 81⁴ მიხედვით, „პროკურატურის ორგანოები შედის იუსტიციის სამინისტროს სისტემაში და მათ საერთო ხელმძღვანელობას ახორციელებს იუსტიციის მინისტრი. პროკურატურის უფლებამოსილება და საქმიანობის წესი განისაზღვრება კანონით.“ 2004 წლამდე, კონსტიტუციის 91 §1 მუხლის მიხედვით, პროკურატურა სასამართლო ხელისუფლების დაწესებულება იყო, ხოლო 2004 წლის 6 თებერვალს განხორციელებული ცვლილებებით, 2008 წლის 10 ოქტომბრის საკონსტიტუციო ცვლილებებამდე მისი სტატუსი კონსტიტუციით განსაზღვრული არ იყო. პროკურატურასთან დაკავშირებით განხორციელებულ ბოლო საკონსტიტუციო ცვლილებებამდე გენერალურ პროკურორს პრეზიდენტის წარდგინებით ნიშნავდა საქართველოს პარლამენტი (მუხლი 76¹).

² კონცეფციის პრეზენტაცია 2015 წლის 8 აპრილს გაიმართა, ხოლო 2015 წლის 28 აპრილს, საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მიერ შესაბამისი პრესრელიზი გავრცელდა. საქართველოს პრემიერ მინისტრის მიერ 2015 წლის 29 აპრილს გაკეთებული განცხადების შესაბამისად, პროკურატურასთან დაკავშირებული ცვლილებების საკითხი ახალი მთავრობის პირველსავე სხდომაზე გავა.

³ ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია სისხლის სამართლის მართლმსაჯულების სფეროში პროკურორის როლის შესახებ (6 დეკემბერი 2000), §7, <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=376859>>.

საც ხაზს უსვამს ევროსაბჭოს 2000 წლის 6 დეკემბრის რეზოლუცია.⁴ აღსანიშნავია, რომ პროკურატურის ინსტიტუციური დამოუკიდებლობის გარანტიის ერთ-ერთ აუცილებელ პირობას ასევე პროკურატურის ადეკვატური საბიუჯეტო სახსრებით უზრუნველყოფა წარმოადგენს.⁵ ვინაიდან ცვლილებებში ამ სიკეთებზე საუბარი საერთოდ არ არის, ამიტომ შევეხები პირველ საკითხს - პროკურატურის დამოუკიდებლობას.

იმთავითვე უნდა აღინიშნოს, რომ ჯერ კიდევ ევროკავშირთან სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის იმპლემენტაციის შესახებ ევროკომისიის მიერ 2014 წლის 29 ოქტომბრის ანგარიშში (Second Progress Report on the implementation by Georgia of the Action Plan on Visa Liberalisation) პრობლემურად იქნა მიჩნეული მოქმედი რეგულაცია იუსტიციის მინისტრის წარდგინებით პრემიერ-მინისტრის მიერ მთავარი პროკურორის დანიშვნის შესახებ.⁶ 7 ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ბიუროს (OSCE/ODIHR) მიერ მომზადებულ ანგარიშში (Trial Monitoring Report),⁸ ასევე გამახვილებულია ყურადღება იმ შეკითხვებზე, რომლებიც საზოგადოებაში გაჩნდა საკანონმდებლო ნორმების დაცულობასთან დაკავშირებით იუსტიციის მინისტრის მიერ მთავარი პროკურორის წარდგენასა და მის შემდგომში თანამდებობაზე დანიშვნის საკითხზე. პროკურატურის დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფის აუცილებლობაზე პოლიტიკური ჩარევისაგან საუბარია ასევე საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების დღის წესრიგში.⁹ პარტიული ინტერესებისგან პროკურატურის დამოუკიდებლობის მნიშვნელობაზე ამახვილებს ყურადღებას ასევე საქართველოში მოწვეული სხვადასხვა საერთაშორისო ექსპერტი.¹⁰ 11 ამდენად შეგვიძლია გულისტკივილით აღვნიშნოთ, რომ პროკურატურის რეფორმირების საკითხი, რომელიც ხანგძლივი დროის განმავლობაში იდენტიფიცირებად პრობლემას წარმოადგენდა ქვეყნის შიგნით და რაც დადასტურებული იქნა ასევე არაერთხელ არაერთი საერთაშორისო ორგანიზაციის ანგარიშში იუსტიციის სამინისტროს დღის წესრიგში საკმაო დაგვიანებით იქნა შეტანილი.¹²

წარმოდგენილი შემოთავაზებით მთავარი პროკურორის დანიშვნისა და გათავისუფლების, მთავარი პროკურორისა და მისი მოადგილეების წინააღმდეგ დისციპლინური სამართალწარმოების განხორციელების, ასევე პროკურატურის ანგარიშვალდებულების მიზნით იქმნება საპროკურორო

⁴ Ibid, §5 (a და b).

⁵ Ibid, §4.

⁶ ევროკომისიის ანგარიში ევროკავშირთან სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის იმპლემენტაციის შესახებ. 2014 წლის 29 ოქტომბერი, 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>.

⁷ „მთავარ პროკურატურას ხელმძღვანელობს მთავარი პროკურორი, რომელსაც იუსტიციის მინისტრის წარდგინებით თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს საქართველოს პრემიერ-მინისტრი. საქართველოს კანონი პროკურატურის შესახებ“, მუხლი 9 §1. აღნიშნულ კანონში 2013 წლის 30 მაისს შეტანილ ცვლილებებამდე მთავარ პროკურორს იუსტიციის მინისტრის წარდგინებით თანამდებობაზე ნიშნავდა და თანამდებობიდან ათავისუფლებდა საქართველოს პრეზიდენტი. აღსანიშნავია, რომ ამავე ცვლილებებამდე საქართველოს იუსტიციის მინისტრი იყო ამავედროულად პროკურორი.

⁸ ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ბიურო, სასამართლო პროცესის მონიტორინგის ანგარიში (9 დეკემბერი 2014), 35-37. <<http://www.justice.gov.ge/Multimedia%2FFiles%2FNew%2F2014-12-09%20ODIHR%20Georgia%20Trial%20Monitoring%20Report%20ENG.PDF>>.

⁹ საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების დღის წესრიგი, არაოფიციალური თარგმანი, 4-5. <http://eeas.europa.eu/delegations/georgia/documents/eap_aa/associationagenda_2014_ka.pdf>.

¹⁰ თომას ჰამერბერგი, საქართველოს გარდამავალ პერიოდში. 2013 წლის სექტემბერი, 26, <http://www.humanrights.ge/admin/editor/uploads/pdf/20130920_report_ka.pdf>.

¹¹ აღმოსავლეთ პარტნიორობის რიგით მე-4 სამიტი 2015 წლის 21-22 მაისს რიგაში გაიმართება, სადაც იმსჯელებენ საქართველოს ევროკავშირთან უვიზო მიმოსვლის საკითხზეც. სამიტის დასასრულს მიიღებენ დეკლარაციას. აღსანიშნავია, რომ ვიზალიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის შესრულების მესამე პროგრესულ ანგარიშში, რომელიც 2015 წლის 9 მაისს გამოქვეყნდა, ევროკომისია კვლავ პრობლემურად მიიჩნევს საქართველოში მთავარი პროკურორის დანიშვნის წესს: „მთავარი პროკურორის დანიშვნა და გათავისუფლება უნდა ხორციელდებოდეს ღიადა, დამსახურების მიხედვით, ობიექტური, გამჭვირვალე და პოლიტიკური გავლენისაგან თავისუფალი სახით“. Brussels, 8.5.2015 COM(2015) 199 final, პუნქტი 2. 3. 1. 3., <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/international-affairs/general/docs/third_progress_report_on_the_implementation_by_georgia_of_the_action_plan_on_visa_liberalisation_en.pdf>.

¹² პროკურატურის რეფორმირების საკითხზე სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭოს სხდომა იუსტიციის მინისტრის ხელმძღვანელობით 2014 წლის 27 დეკემბერს გაიმართა.

საბჭო.¹³ აღსანიშნავია, რომ პროკურატურის ორგანიზების მრავალი მოდელი არსებობს.¹⁴ ევროპულ ქვეყნებში, ძირითად შემთხვევებში, მთავარი პროკურორის დანიშვნაში სხვადასხვა ფორმით მონაწილეობს სახელმწიფოს მეთაური (პრეზიდენტი ან მეფე - ავსტრია, დანია, ლიტვა, ესპანეთი და ა.შ), რამდენიმე გამონაკლის შემთხვევაში კი - პარლამენტი (ლატვია, სლოვენია). მთავარი პროკურორის გათავისუფლებაში ცალკეულ შემთხვევებში ჩართულია სახელმწიფოს მეთაური, ზოგან კი - პარლამენტი (სლოვაკეთი, უნგრეთი); რიგ ქვეყნებში ამ პროცესში ასევე მონაწილეობენ სადისციპლინო საბჭოები (ბელგია, კვიპროსი, საბერძნეთი). აქედან გამომდინარე, **მთავარი პროკურორის დანიშვნისა და გათავისუფლების საკითხზე ერთიანი ევროპული სახელმძღვანელო მოდელი არ არსებობს, თუმცა არსებობს სახელმძღვანელო პრინციპები პროკურატურის დამოუკიდებლობისა და ფუნქციონირების ძირეულ საკითხებთან დაკავშირებით.**

დამოუკიდებელი საქართველოს ისტორიის მანძილზე სხვადასხვა ინტენსივობით მუდმივად იდგა საკითხი პროკურატურის დამოუკიდებლობისა და მისი პოლიტიკისაგან დისტანცირების შესახებ. ბუნებრივია თუკი სისხლისსამართლებრივი დევნის ორგანო არ დაიცავს პოლიტიკურ ნეიტრალიტეტს, იგი შეიძლება იქცეს პოლიტიკური დევნის იარაღად არაკეთილსინდისიერი პოლიტიკოსების ხელში. პროკურატურის საქმიანობაზე პოლიტიკური გავლენების რისკი უარყოფით ზემოქმედებას ახდენს მართლმსაჯულების ხარისხზე, საფრთხეს უქმნის ადამიანის უფლებების დაცვას და საზოგადოებას უკარგავს ნდობას მართლმსაჯულების განხორციელების მიმართ. მართლმსაჯულების ხარისხზე ბევრნილადაა დამოკიდებული ასევე უცხოელ ინვესტორთა ნდობა ქვეყნის მიმართ. ამიტომ როგორც პროკურატურის, ასევე მთავარი პროკურორის დამოუკიდებლობისთვის საჭირო საკანონმდებლო გარანტიები, მათ შორის კონსტიტუციური, ასევე ამ უკანასკნელის პიროვნული თვისებები და პროფესიონალიზმი პროკურატურის წარმატებული მუშაობის აუცილებელი წინაპირობაა. ამ გადასახედიდან პრობლემურია არა მხოლოდ საკონსტიტუციო ცვლილებების განხორციელებლობა პროკურატურასთან მიმართებაში, არამედ ცვლილებები, რომლებიც არსებული საკონსტიტუციო რეალობის გათვალისწინებით იქნა შემუშავებული. **ცვლილებით შემოთავაზებული საპროკურორო საბჭოს დაკომპლექტების წესი არ მოხსნის პროკურატურის დამოუკიდებლობასთან დაკავშირებით არსებულ შეკითხვებს.** კერძოდ იმის გამო, რომ პროექტის მიხედვით, საბჭოს შემადგენლობაში ერთის მხრივ მაღალი თანამდებობის მქონე პოლიტიკოსები არიან წარმოდგენილი: მინისტრთა კაბინეტის წევრი (იუსტიციის მინისტრი) და პარლამენტის ორი კომიტეტის თავმჯდომარე (საბჭოს ex officio წევრები) - ანუ მმართველ პარტიასთან ასოცირებული პირები, ხოლო მეორეს მხრივ კი იმის გამო, რომ პარლამენტის მიერ უბრალო უმრავლესობით საპროკურორო საბჭოს შემადგენლობაში ასარჩევი სხვა წევრების პოლიტიკური ლოიალობის გათვალისწინებით არჩევისგან დაცულობის გარანტიები ცვლილებებით გათვალისწინებული არ არის. ამავე მიზეზით, **იუსტიციის მინისტრის ექსკლუზიური უფლებამოსილება საბჭოს წინაშე დაასახელოს მთავარი პროკურორის კანდიდატურა (და არა ღია საკონკურსო წესით შეირჩეს იგი), რაც თავის მხრივ რისკის შემცველია, ვერ უზრუნველყოფს მთავარი პროკურორის თანამდებობაზე საუკეთესო კანდიდატის შერჩევასა და ასევე საპროკურორო საბჭოს მხრიდან პოლიტიკურად ნეიტრალური გადაწყვეტილების მიღებას.** აღსანიშნავია, რომ ვენეციის კომისიის რეკომენდაციით, იმ ქვეყნებში, სადაც მთავარი პროკურორი აირჩევა პარლამენტის მიერ, დანიშვნის საკითხზე უნდა იქნას უზრუნველყოფილი პოლიტიკური კონსენსუსის მიღწევა, რომლის განხორციელების გზად ევროპული კომისია სამართლის მეშვეობით დემოკრატიის დასაცავად (შემდეგ - ვენეციის კომისია) მიიჩნევს მთავარი პროკურორის არჩევას არა უბრალო, არამედ კვალ-იფიციური უმრავლესობით.¹⁵ შესაბამისად, **წარმოდგენილი ცვლილებებით, საპროკურორო საბჭოს**

¹³ საპროკურორო საბჭო ბევრ ქვეყანაში ფუნქციონირებს (მაგ. ბოსნია და ჰერცეგოვინა, მონტენეგრო, მოლდოვა, თურქეთი, სერბეთი, საფრანგეთი, იტალია).

¹⁴ ქვეყნები, სადაც პროკურატურა, რომელსაც გააჩნია სრული დამოუკიდებლობა აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ხელისუფლებისგან ან ქვეყნები, სადაც პროკურატურა, რომელიც გარკვეულწილად ექვემდებარება რომელიმე მათგანს, მაინც ინარჩუნებს დამოუკიდებელი მოქმედების გარკვეულ ხარისხს.

¹⁵ ვენეციის კომისია, ანგარიში ევროპული სტანდარტების შესახებ მართლმსაჯულების სისტემის დამოუკიდებლობასთან მიმართებაში, (3 იანვარი 2011), CDL-AD(2010)040 §36, <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/capacitybuilding/Source/judic_reform/europeanStandards_en.pdf>.

დამტკიცებისა და შემდეგ მთავრობის წარდგინების კვალდაკვალ საქართველოს პარლამენტის მიერ მთავარი პროკურორის არჩევა თანამდებობაზე უბრალო უმრავლესობით ეწინააღმდეგება ვენეციის კომისიის რეკომენდაციას.

გამომდინარე იქედან, რომ პროკურატურის გამართული ფუნქციონირებისათვის განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია მთავარი პროკურორის თანამდებობაზე დანიშვნისა და თანამდებობიდან გათავისუფლების საკითხი, ვენეციის კომისიის მოსაზრებით, შერჩევის პროცესში პროფესიული და არაპოლიტიზებული ექსპერტიზა უნდა ჩაერთოს; უნდა შეიქმნას მთავარი პროკურორის დანიშვნის კომისია (საუბარია სპეციალურ და არა მუდმივმოქმედ კომისიაზე), რომელშიც წარმოდგენილი იქნებიან პირები, რომელთაც ენდობა როგორც საზოგადოება, ისე მთავრობა;¹⁶ ხოლო პროფესიულ კვალიფიკაციასთან დაკავშირებით კონსულტაცია განხორციელდეს სამართლის სპეციალისტებსა (მათ შორის პროკურორები) და სამოქალაქო საზოგადოებასთან.¹⁷ ვენეციის კომისიის მოსაზრებით, საპროკურორო საბჭოს, რომლის შემადგენლობაში პოლიტიკოსები არ მოიაზრებიან,¹⁸ მიზანი რიგითი პროკურორების შერჩევაა¹⁹ და არა მთავარი პროკურორის (ამ უკანასკნელის შერჩევას, როგორც ზემოთ აღინიშნა ვენეციის კომისია მთავარი პროკურორის სპეციალური დანიშვნის კომისიას ანდობს). ამდენად **წარმოდგენილი ცვლილებები არათუ არ ითვალისწინებს ვენეციის კომისიის მოსაზრებებს მთავარი პროკურორის შერჩევასთან დაკავშირებით, არამედ ერთმნიშვნელოვნად წინააღმდეგობაში მოდის მასთან.** განსაკუთრებით სამწუხაროა და პრობლემურია, რომ ცვლილებებში საერთოდ არ არის ნახსენები მთავარი პროკურორის შერჩევის კრიტერიუმები.

რაც შეეხება დისციპლინური დევნის განხორციელების საკითხს: საპროკურორო საბჭოს დაკომპლექტების წესის გამო, საპროკურორო საბჭოში მთავარი პროკურორისა და მისი მოადგილეების წინააღმდეგ მიმართული დისციპლინური სამართალწარმოება, რომელიც თავისი შინაარსით იურიდიული ხასიათის პროცედურაა ვერ უზრუნველყოფს პოლიტიკურ მიუკერძოებლობას. მეორეს მხრივ, იმ გარემოების გათვალისწინებით, რომ საპროკურორო საბჭოს შემადგენლობაში შევა დამატებით რამდენიმე მოქმედი პროკურორი, კითხვის ნიშნის ქვეშ დადგება საბჭოს პროკურორ წევრთა დამოუკიდებლობა მთავარი პროკურორისადმი მათი იერარქიული სუბორდინაციის, თანამდებობრივი ქვემდებარების გამო (ჯერ კიდევ ამ უკანასკნელის ხელთ იქნება თავად საბჭოს წევრ პროკურორთა სამსახურებრივი ზედამხედველობა, მათ შორის მათ მიმართ დისციპლინური დევნის განხორციელების შესაძლებლობა²⁰). აღსანიშნავია, რომ ევროსაბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაციით, სახელმწიფოებმა უნდა უზრუნველყონ პროკურორთა დისციპლინური დევნის კანონის საფუძველზე განხორციელება, რაც უნდა დაექვემდებაროს დამოუკიდებელ და მიუკერძოებელ გადასინჯვას.²¹ ამ პრინციპის გათვალისწინებით, **წარმოდგენილი ცვლილებები არ ითვალისწინებს საპროკურორო საბჭოს, როგორც დისციპლინური სახდელის დაკისრებაზე უფლებამოსილი ორგანოს გადაწყვეტილების „დამოუკიდებელი და მიუკერძოებელი გადასინჯვის“ შესაძლებლობას სასამართლოში.**²²

დაუშვებელია საპროკურორო საბჭოს წევრებს არ მოეთხოვებოდეთ უმაღლესი იურიდიული განათლება, მაშინ როდესაც დისციპლინური სამართალწარმოებისას უნდა შეფასდეს პროკურატურის ხელმძღვანელთა მიერ სისხლის სამართლისა და სხვა კანონმდებლობის შესრულების საკითხი. აღსანიშნავია, რომ ვენეციის კომისიის რეკომენდაციის მიხედვით, საპროკურორო საბჭოში უნდა შედიოდნენ მხოლოდ იურიდიული პროფესიის წარმომადგენლები: პროკურორები, ადვოკატები და

¹⁶ Ibid, §34.

¹⁷ Ibid, §35.

¹⁸ ვენეციის კომისია, ანგარიში ევროპული სტანდარტების შესახებ მართლმსაჯულების სისტემის დამოუკიდებლობასთან მიმართებაში, op.cit, §66.

¹⁹ Ibid, §48.

²⁰ საქართველოს კანონი პროკურატურის შესახებ, მუხლი 4 „ე“ და 9 § 3 „კ“.

²¹ ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია სისხლის სამართლის მართლმსაჯულების სფეროში პროკურორის როლის შესახებ, op.cit, § 5 (e).

²² ვენეციის კომისია, ანგარიში ევროპული სტანდარტების შესახებ მართლმსაჯულების სისტემის დამოუკიდებლობასთან მიმართებაში, op.cit, §52.

იურიდიული დარგის მეცნიერები.²³ განსაკუთრებით პრობლემურია ასევე ის, თუ ვინ უნდა მოამზადოს უშუალოდ დისციპლინურ სამართალწარმოებასთან დაკავშირებული მასალები და ვის დაექვემდებარებიან მის მომზადებაში ჩართული პირები. მართალია დისციპლინური სახდელის დაკისრების შესახებ გადაწყვეტილებას საპროკურორო საბჭო მიიღებს, მაგრამ ცვლილებით არ არის დაცული იუსტიციის მინისტრის, როგორც პოლიტიკური თანამდებობის პირის უშუალო ინდივიდუალური ჩარევის თავიდან აცილების შესაძლებლობა დისციპლინური სამართალწარმოების მასალების მომზადების პროცესში იმ პირთა მეშვეობით, რომლებიც იუსტიციის სისტემის ნაწილია, იუსტიციის მინისტრის დანიშნულია და უშუალოდ მის წინაშე ანგარიშვალდებული. ასეთ შემთხვევაში რა გარანტიები იარსებებს თვითნებობისა და უფლების ბოროტად გამოყენებისგან თავდასაცავად.

მთავარი პროკურორის ანგარიშვალდებულების შემოფარგვლა საპროკურორო საბჭოს წინაშე ნ თვეში ერთხელ მოხსენების წარდგენის გზით აკნინებს პროკურატურის მნიშვნელობას.²⁴ პროკურატურის, როგორც სისხლისამართლებრივი დევნის ორგანოს როლის და შესაბამისად მისი გავლენის გათვალისწინებით საზოგადოების ყოველდღიურ ცხოვრებაზე, მთავარი პროკურორის ანგარიში უნდა წარედგინებოდეს ქვეყნის პარლამენტს [საპარლამენტო კონტროლი], რათა მთლიანი პოლიტიკური სპექტრის წინაშე ხორციელდებოდეს ამ ინსტიტუტის საქმიანობის დროში მკაფიოდ განსაზღვრული პერიოდულობით სავალდებულო შეფასება და არა მმართველი პარტიის მიერ არჩეულ ცალკეულ პირთა წინაშე საპროკურორო საბჭოში, რომლის [საპროკურორო საბჭოს] სტატუსი თავად წარმოდგენილი ცვლილებების პროექტით ბუნდოვანი და ორაზროვანია.

მიუხედავად იმისა, რომ დღეს მოქმედი კანონმდებლობით მთავარი პროკურორის გათავისუფლებისთვის რაიმე საფუძვლის არსებობა საჭირო არ არის, სამართლის უზენაესობის პრინციპთან შეუსაბამოა წარმოდგენილი, საგანგებო პროკურორის დასკვნის (რომელიც „ადასტურებს მთავარი პროკურორის მიერ დანაშაულის სავარაუდო ჩადენას“) და შემდგომ საპროკურორო საბჭოს მიერ ამ დასკვნის დამტკიცების კვალდაკვალ, მთავრობის მიერ პარლამენტისათვის მიმართვის საფუძველზე, მთავარი პროკურორის გათავისუფლების შესახებ გადაწყვეტილების მიღების პროცედურა. ცვლილებით გათვალისწინებულ საგანგებო პროკურორის დასკვნის გასაკეთებლად შესაძლოა დასჭირდეს გარკვეული საგამოძიებო მოქმედებების ჩატარება: მონმეთა დაკითხვა, შესაბამისი უწყებებიდან ინფორმაციის გამოთხოვა და სხვა. შესაბამისად ისმის შეკითხვა თუ რამდენად შეძლებს ის ამ ფუნქციის განხორციელებას სრულიად მარტო (თუკი რა თქმა უნდა შესაბამისი უფლებამოსილების მინიჭება მისთვის და ვალდებულება საგანგებო პროკურორის მიმართვის შესრულების შესახებ გაინერგოდა კანონში)? იმ შემთხვევაშიც კი, თუკი საგამოძიებო უფლებამოსილების პირთა ჯგუფის მეშვეობით განხორციელება იქნებოდა ცვლილებებით შემოთავაზებული, მისი დაკომპლექტების წესი იქნებოდა ასევე პრობლემური (ბუნებრივია მთავარი პროკურორთან დაკავშირებით საგამოძიებო უფლებამოსილებით პროკურატურის ან უშუალოდ საპროკურორო საბჭოს წევრების ან მათდამი უშუალოდ დაქვემდებარებული პირების აღჭურვა, რომელმაც შემდგომში უნდა დაადასტუროს საგანგებო პროკურორის დასკვნა შეგროვებული მტკიცებულებების საფუძველზე, ვერ უზრუნველყოფდა საზოგადოების ნდობას პროცესისადმი).

იუსტიციის სამინისტრო მთავარი პროკურორის თანამდებობიდან გადაყენების საკითხზე შეთავაზებულ ცვლილებას აფუძნებს მის მიერ მომზადებულ კვლევაზე,²⁵ რომლის მიხედვითაც შვეიცარიაში საგანგებო პროკურორის ინსტიტუტი (außerordentliche) ჩართულია ფედერალური პროკურორის გათავისუფლებაში. საქმე ისაა, რომ შვეიცარიაში პროკურატურის საზედახედველო ორგანო (რომლის შემადგენლობაც მხოლოდ პროფესიულია და არ შედიან აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ხელისუფლების წარმომადგენლები²⁶ წარმოდგენილი ცვლილებისგან განსხვავებით) ნიშნავს

²³ Ibid, §66.

²⁴ პროკურატურის ანგარიშვალდებულების შესახებ იხ. ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია სისხლის სამართლის მართლმსაჯულების სფეროში პროკურორის როლის შესახებ, op.cit, §11.

²⁵ პროკურატურის ადგილი სახელმწიფო სისტემაში. იუსტიციის სამინისტრო, იანვარი 2015.

²⁶ ფედერალური კანონი ფედერაციის სისხლის სამართლის ორგანოების ორგანიზაციის შესახებ (2010), მუხლი 23. Loi fédérale sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération, <<https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20072377/index.html#a67>>.

საგანგებო პროკურორს იმ სისხლის სამართლის საქმეებზე, რომლებიც მიმართულია არა მთავარი პროკურორის, არამედ განყოფილების ხელმძღვანელი პროკურორის (ფრანგ. „procureur en chef“) ან რიგითი პროკურორის (ფრანგ. „procureur“) წინააღმდეგ.²⁷ შვეიცარიაში მთავარი პროკურორის გათავისუფლების პროცედურას ახორციელებს პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტი,²⁸ რომელიც აღჭურვილია მტკიცებულებათა შეგროვებისა და ფაქტების დადგენის უფლებამოსილებით, ხოლო საბოლოო გადაწყვეტილებას იღებს პარლამენტი.

აღსანიშნავია, რომ პარლამენტის მიერ პირის თანამდებობიდან გათავისუფლება თავისი შინაარსით ატარებს იმპიჩმენტის ხასიათს, რომლის ინიცირება მისი პოლიტიკური ხასიათიდან გამომდინარე, ზოგადად ხორციელდება პარლამენტის შიგნით (და არა გარედან). მიუხედავად იმისა, რომ პროცედურა პარლამენტში არ ატარებს სასამართლო სხდომის კლასიკურ სახეს, აშშ-სა და დიდ ბრიტანეთში იმპიჩმენტის აქვს იურიდიული პროცედურისთვის დამახასიათებელი სამართლიანი განხილვის ნიშნები იმის დასადასტურებლად, იმსახურებს თუ არა შესაბამისი პირი ნდობას: ფაქტების დადგენა და მხარეთათვის მინიმალური საპროცესო უფლებების არსებობა, რის აღქმასაც აძლიერებს ის, რომ აშშ-ში შესაბამის სხდომას თავმჯდომარეობს უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე, ხოლო დიდ ბრიტანეთში - Lord Chancellor.²⁹ ხოლო იმ ქვეყნებში, სადაც ჩართულია საკონსტიტუციო ან უზენაესი სასამართლოები,³⁰ განხილვების სასამართლო ხასიათი უზრუნველყოფს მხარეთა უფლებებს. ჩვენს შემთხვევაში, ვინაიდან პარლამენტს ფაქტების დადასტურების არც მოვალეობა და არც უფლებამოსილება არა აქვს და მხოლოდ მთავრობის წარდგინებას უყრის კენჭს, ხოლო **ცვლილებები მთავარი პროკურორის თანამდებობიდან გადაყენების საკითხის საპარლამენტო განხილვის დროს არ ითვალისწინებს განხილვაში ამ უკანასკნელის მონაწილეობას, იგი ეწინააღმდეგება ვენეციის კომისიის რეკომენდაციას.**³¹ ქართული კანონმდებლობით, **დანაშაულის ჩადენასთან დაკავშირებით პირის თანამდებობიდან გადაყენებას საფუძვლად უნდა ედოს სასამართლო ვერდიქტი.**³² იგი უნდა განხორციელდეს სასამართლოს იმგვარ პროცედურაზე დაყრდნობით, რომლის დროსაც შესაბამის პირს შეუძლია იყოს პროცედურის სრულფასოვანი მონაწილე (მხარე). აქედან გამომდინარე, ცვლილებებით გათვალისწინებული **საპროკურორო საბჭოს მიერ დამტკიცებული საგანგებო პროკურორის დასკვნის გაგზავნა მთავრობაში, მისი შემდგომი განხილვის პროცედურა პარლამენტში და თანამდებობიდან გადაყენება, „დანაშაულის სავარაუდო ჩადენასთან დაკავშირებით“ არ შეესაბამება სამართლის უზენაესობის პრინციპს.**

საქართველოს კონსტიტუციის 78 § 1 მუხლის მიხედვით, საქართველოს მთავრობა არის აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანო, რომელიც ახორციელებს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკას. მიუხედავად იმისა, რომ პროკურატურის ორგანოები შედის იუსტიციის სამინისტროს სისტემაში, **საპროკურორო საბჭოს წინადადებაში, საქართველოს მთავრობამ მიმართოს პარლამენტს წარდგინებით მთავარი პროკურორის თანამდებობიდან დაგაყენების შესახებ, ივარაუდება, რომ მთავრობამ უნდა იმსჯელოს და შეაფასოს საგანგებო პროკურორის დასკვნის დასაბუთებულობა „დანაშაულის სავარაუდო ჩადენასთან“ დაკავშირებით, რის გამოც მთავრობის მიერ ამგვარი გადაწყვეტილების მიღება [დანაშაულის სავარაუდო ჩადენის შეფასება] არათავსებადია მთავრობის ფუნქციებთან და ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციას.** ამასთან არაგონივრულია იმგვარი შემთხვევის წარმოდგენა, რომლის პირობებშიც, მთავრობამ შეიძლება გაიზიაროს მთავარი პროკურორის მიერ „დანაშაულის სავარაუდო ჩადენის“ ფაქტი, ხოლო პარლამენტმა - არა, რაც პროკურატურის

²⁷ Ibid, მუხლები 11 და 67.

²⁸ Loi sur l'Assemblée fédérale, მუხლი 40a¹, <<https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20010664/index.html>>; Principes d'action de la Commission judiciaire concernant la procédure à suivre en vue de révocation et de non-réélection, <<https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2012/1091.pdf>>.

²⁹ 2005 წლის რეფორმის შემდეგ, ეს ფუნქცია შეიძლება განახორციელოს ერთ-ერთმა: Lord Chief Justice ან Lord Speaker.

³⁰ პარლამენტის მიერ სასამართლოსთვის გადაგზავნა კონსტიტუციის დარღვევის ან დანაშაულის ჩადენის დადასტურების საკითხთან დაკავშირებით.

³¹ ვენეციის კომისია, ანგარიში ევროპული სტანდარტების შესახებ მართლმსაჯულების სისტემის დამოუკიდებლობასთან მიმართებაში, op.cit, §40.

³² საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 63 და 64; საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსი, მუხლები 159-162; საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი, მუხლი 103.

დისკრედიტაციას გამოიწვევს. სამართლებრივად გაუმართავია ასევე ზოგადად იმის დაშვება, რომ მთავრობამ მთავარი პროკურორის გათავისუფლების შესახებ გადაწყვეტილების მიღებაზე უფლებამოსილ ორგანოს - პარლამენტს არ მისცეს შესაძლებლობა იმსჯელოს მთავარი პროკურორის გათავისუფლების საკითხზე (რომლის ინიცირებაც შესაძლოა ცვლილებების მიხედვით, პარლამენტის წევრთა 1/3-ს მიერ განხორციელდა) იმის გამო, რომ იგი არ განიხილა ან მხარი არ დაუჭერა მთავრობამ, რის შესაძლებლობასაც უშვებს ცვლილებათა პროექტი.

აღსანიშნავია ისიც, რომ მთავარი პროკურორის მიერ სავარაუდო დანაშაულის ჩადენის შესახებ საპროკურორო საბჭოში განხილვასთან დაკავშირებული ცვლილება ასევე არ ეხმიანება საქართველოს ხელისუფლების მიერ აღებულ ვალდებულებას შექმნას სამართალდამცავი ორგანოების მიერ ადამიანის უფლებების სავარაუდო დარღვევის ფაქტების გამოსაძიებლად სრულიად დამოუკიდებელი საგამოძიებო მექანიზმი.

დასკვნის სახით შეიძლება ითქვას, რომ წარმოდგენილი ცვლილებები მნიშვნელოვან სამართლებრივ ხარვეზებს შეიცავს, არ შეესაბამება სახელმძღვანელო ევროპულ პრინციპებს პროკურატურის დამოუკიდებლობისა და ფუნქციონირების ძირეულ საკითხებთან დაკავშირებით და არ პასუხობს მთავარი და რიგითი პროკურორების დამოუკიდებლობის კუთხით არსებულ გამოწვევებს. შეიძლება განხილული იქნას პროკურატურის რეფორმირების სხვადასხვა მოდელი, რისთვისაც აუცილებელია არასამთავრობო სექტორს და პროფესიულ წრეებს თანაბარ პირობებში შენიშვნებისა და მოსაზრებების წარდგენისთვის საკმარისი დრო და შესაძლებლობა მიეცეთ. მნიშვნელოვანია პროცესი ორიენტირებული იყოს სისტემური ხასიათის ეფექტიანი ცვლილებების განხორციელებაზე, რომელიც ხელშესახებ შედეგებს მოიტანს და არ იქნება დროებითი საჩვენებელი ხასიათის მატარებელი. ამ თვალსაზრისით აუცილებელია ცვლილების იმ რწმენით შემუშავება, რომლითაც უზრუნველყოფილი იქნება სამართლის უზენაესობის განუხრელი დაცვა და თავიდან იქნება აცილებული უხეში სამართლებრივი შეცდომები, რომლებმაც შეიძლება შეინარჩუნოს არსებული პრობლემები ან მომავალში არასასურველ შედეგებამდე მიგვიყვანოს. სწორედ ამგვარი წინსვლაა განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი ევროკავშირთან სავიზო რეჟიმის ლიბერალიზაციის გზაზე და აუცილებელი ხანგრძლივ პერსპექტივაში ნებისმიერი მმართველი პოლიტიკური ძალისგან დაცული აპოლიტიკური მდგრადი პროკურატურის სისტემის ეფექტიანი ფუნქციონირებისათვის.