



ინფორმაციის თავისუფლების
განვითარების ინსტიტუტი

ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების
ინსტიტუტის (IDFI) მოსაზრებები
„პროკურატურის შესახებ“ ორგანული კანონის
პროექტთან დაკავშირებით

საკონტაქტო ინფორმაცია:

მის: ალ. გრიბოედოვის ქ. №3 0180, თბილისი

ტელ: + 995 32 292 15 14

ელ-ფოსტა: info@idfi.ge

ვებგვერდი: www.idfi.ge

ოქტომბერი,

2018

საქართველოს პარლამენტის
იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის თავმჯდომარეს,
ქალბატონ ეკა ბესელიას

ქალბატონო ეკა,

წარმოგიდგინთ ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის (IDFI) მოსაზრებებს საქართველოს პარლამენტში 2018 წლის 20 სექტემბერს ინიცირებული საქართველოს ორგანული კანონის პროექტზე „პროკურატურის შესახებ“ (07-3/227/9).

საქართველოს პროკურატურა საკონსტიტუციო ცვლილებების ძალაში შესვლამდე მნიშვნელოვანი ინსტიტუციური რეფორმის მოლოდინშია. ეს ინსტიტუტი დამოუკიდებელ უწყებად ყალიბდება, რაც წლების განმავლობაში იყო არაერთი საერთაშორისო თუ ადგილობრივი ორგანიზაციის რეკომენდაცია. IDFI-ის მოსაზრებით, ამ პროცესის მნიშვნელობა საკანონმდებლო დონეზე უნდა იყოს გამყარებული. კერძოდ, „პროკურატურის შესახებ“ ორგანულ კანონში განსახორციელებელი ცვლილებები უნდა გამოხატავდეს ხელისუფლების სურვილს ძირეული რეფორმა გაატაროს პროკურატურის სისტემაში. ტექნიკური ცვლილებები კანონში დააკნინებს ამ პროცესის მნიშვნელობას და შესაძლოა პროკურატურის დამოუკიდებელ, ნეიტრალურ და ანგარიშვალდებულ უწყებად ჩამოყალიბების პროცესი მნიშვნელოვნად შეაფერხოს. აღნიშნულის თავიდან ასაცილებლად კი საჭიროა ინიცირებული კანონის პროექტის შემდგომი დახვეწა.

**ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის (IDFI) მოსაზრებები
„პროკურატურის შესახებ“ ორგანული კანონის პროექტთან დაკავშირებით**

1. საპროკურორო საბჭოს შემადგენლობა

პირველ რიგში, გვსურს გამოვეხმაუროთ წარმოდგენილი კანონის პროექტის მე-19 მუხლის იმ ნაწილს, რომელიც ითვალისწინებს საქართველოს იუსტიციის მინისტრის მიერ პირის განსაზღვრას საპროკურორო საბჭოს წევრად. გარდა რიგი ხარვეზებისა, რომელიც ამ ჩანაწერს აქვს და რომელსაც ქვემოთ განვიხილავთ, ამ სახით ეს ნაწილი წინააღმდეგობაში მოდის კონსტიტუციასთან, რადგან, კონსტიტუციის შესაბამისად, საპროკურორო საბჭოს ყველა წევრი უნდა იყოს არჩეული, შესაბამისად კონკრეტული პირის განსაზღვრა საბჭოს წევრად არჩევის კრიტერიუმს ვერ დააკმაყოფილებს. ამასთან, ეს ჩანაწერი სავარაუდოდ აღებულია მონტენეგროს მაგალითიდან. თუმცა, მიუხედავად იმისა, რომ მონტენეგროს პროკურატურა დამოუკიდებელია, იქ იუსტიციის მინისტრს გარკვეული უფლებამოსილებები შენარჩუნებული

აქვს. მაგალითად, მინისტრი უფლებამოსილია დისციპლინური გადაცდომის შემთხვევაში მთავარი პროკურორის თანამდებობიდან გადაყენების ინიციატივა წარუდგინოს საპროკურორო საბჭოს, ასევე, პროკურორის ქმედების ეთიკის კოდექსთან შესაბამისობის შესახებ დასკვნის მისაღებად ეთიკის კომისიას მიმართოს და ა.შ. მაშინ, როდესაც ქართულ მოდელში პროკურატურა იუსტიციის სამინისტროსგან სრულად დისტანცირდება და მინისტრს აღარანაირი უფლებამოსილება აღარ ექნება პროკურატურასთან მიმართებით. შესაბამისად, გაუგებარია ამ ჩანაწერის ლოგიკა. ამასთან, ვენეციის კომისიამ თავის დასკვნაში აღნიშნა, რომ გონივრული იქნება იუსტიციის სამინისტროს სხვა თანამდებობის პირის (მინისტრის გარდა) საპროკურორო საბჭოს წევრობა,¹ თუმცა, ეს იმ რეალობაში, როდესაც კონსტიტუციით პროკურატურა იუსტიციის სამინისტროს სისტემაში შემავალი უწყება იყო. ამასთან, აღნიშნული მოცემულობით არ გამოირიცხება საპროკურორო საბჭოში კიდევ ერთი (პარლამენტის წევრებთან ერთად) სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის წევრობა, თუ იუსტიციის მინისტრმა თავისი მოადგილე განსაზღვრა საპროკურორო საბჭოს წევრად. ასეთ ვითარებაში კი, შესაძლოა დაზარალებული იყოს უმნიშვნელოვანესი პროცესი, რასაც საპროკურორო საბჭოსა და ზოგადად პროკურატურის დეპოლიტიზებას გულისხმობს.

რაც შეეხება მოსამართლეთა წევრობას საპროკურორო საბჭოში, გარდა იმისა, რომ აღნიშნული შეიცავს ინტერესთა კონფლიქტის რისკებს, არცერთი იმ ქვეყნის საპროკურორო საბჭოს შემადგენლობაში, სადაც პროკურატურა დამოუკიდებელია, არ შედიან მოსამართლე წევრები (მაგ. მონტენეგრო, პორტუგალია, სერბეთი).

IDFI-ის მოსაზრებით, საპროკურორო საბჭოში საქართველოს პარლამენტის წევრების, სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირების, წევრობა ქმნის საპროკურორო საბჭოზე პოლიტიკური გავლენის რისკს. ამასთან, აღსანიშნავია, რომ საპროკურორო საბჭოს არაპროკურორო წევრთაგან პოლიტიკური ფიგურები ამ რაოდენობით თითქმის არცერთი ქვეყნის საპროკურორო საბჭოში არ გვხვდება. საპროკურორო საბჭოს არაპროკურორო წევრების არჩევის კრიტერიუმები ძირითადად მათ კვალიფიკაციასა და გამოცდილებას უკავშირდება და არა რომელიმე კონკრეტულ თანამდებობას. შესაბამისად, კანონის პროექტის ეს ნაწილიც მნიშვნელოვან გადახედვას საჭიროებს.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, მიგვაჩნია, რომ:

- საპროკურორო საბჭოს შემადგენლობაში არ უნდა იყოს იუსტიციის მინისტრის მიერ განსაზღვრული პირი;
- საპროკურორო საბჭოს შემადგენლობაში არ უნდა იყვნენ მოსამართლეები;
- საპროკურორო საბჭოს შემადგენლობაში არ უნდა იყვნენ პარლამენტის წევრები;
- საპროკურორო საბჭოს არაპროკურორო წევრების შერჩევა უნდა მოხდეს მათი კვალიფიკაციის და გამოცდილების შესაბამისად და არა რომელიმე კონკრეტულ თანამდებობაზე ყოფნის საფუძველზე.

¹ 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), para. 39, pg. 10, available at: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)039-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)039-e)

2. ინდივიდუალური პროკურორების დამოუკიდებლობა

პროკურატურის, როგორც ინსტიტუციის დამოუკიდებლობის გარდა, ასევე მნიშვნელოვანია ცალკეული პროკურორების დამოუკიდებლობის ხარისხისა და მათი როლის გაძლიერება. აღნიშნულის მნიშვნელობაზე საუბარია, როგორც ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის ანტიკორუფციული ქსელის (OECD-ACN),² ისე სახელმწიფოთა ჯგუფის კორუფციის წინააღმდეგ (GRECO)³ ბოლო ანგარიშებში. წარმოდგენილი კანონის პროექტის მე-9 მუხლი შინაარსობრივ ნაწილში თითქმის იდენტურია არსებული კანონის მე-13 მუხლთან. ეს უკანასკნელი GRECO-ს ბოლო ანგარიშში გაკრიტიკებულია და აღნიშნულია, რომ ზემდგომ პროკურორებს ფართო უფლებამოსილებები აქვთ. ამასთან, მიუხედავად იმისა, რომ ასეთი დაქვემდებარება დასაშვებია და ლოგიკურია ისეთ იერარქიულ სტრუქტურაში, როგორიც საქართველოს პროკურატურაა, GRECO-ს ექსპერტებმა მიიჩნიეს, რომ საქმეთა განაწილება საჭიროა მკაცრ კრიტერიუმებს ექვემდებარებოდეს და წერილობით იყოს დასაბუთებული. ამასთან, განსაკუთრებულად შემაშფოთებლად იქნა მიჩნეული ინსტრუქციების ზეპირად გაცემის შესაძლებლობა.⁴ შესაბამისად, მივიჩნევთ, რომ მნიშვნელოვანი იქნება წარმოდგენილი კანონის პროექტის მე-9 მუხლში აღნიშნული რეკომენდაციის შესაბამისი ცვლილების განხორციელება.

IDFI-ის მოსაზრებით:

- ორგანული კანონის პროექტში უნდა მოხდეს GRECO-ს მეოთხე რაუნდის ანგარიშის მე-12 რეკომენდაციის ასახვა;
- ორგანული კანონით უნდა დარეგულირდეს ზემდგომი პროკურორების მიერ ქვემდგომი პროკურორებისთვის მითითებებისა და გადაწყვეტილებების წერილობით გაცემის სავალდებულობა.

3. პროკურატურის თანამშრომელთა თანამდებობაზე დანიშვნა, დაწინაურება, დისციპლინირება და განთავისუფლება

წარმოდგენილი კანონის პროექტის თანახმად პროკურატურის თანამშრომელთა თანამდებობაზე დანიშვნასთან, დაწინაურებასთან, გათავისუფლებასთან და დათხოვნასთან დაკავშირებით გადაწყვეტილებას იღებს გენერალური პროკურორი. იგი ასევე წყვეტს პროკურატურის თანამშრომელთა მიმართ დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების საკითხს. ამ მოცემულობით შემოთავაზებული პროექტი არსებული რეგულაციის იდენტურ მიდგომას გვთავაზობს. განსხვავება მხოლოდ ისაა, რომ ამ საკითხებთან მიმართებით „პროკურატურის შესახებ“ ორგანული კანონის საფუძველზე შეიქმნება გენერალური პროკურორის

² Anti-Corruption Reforms in Georgia, Fourth Round of Monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action-Plan, 2016, Conclusions, pg. 69-70, available at: <https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Georgia-Round-4-Monitoring-Report-ENG.pdf>

³ Fourth Evaluation Round Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors, Evaluation Report, adopted GRECO (Strasbourg, 28 November – 2 December 2016), Case Management and Procedure, pg. 46-47, available at: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dc116>

⁴ იქვე, პარაგრაფი 166, გვ. 47

მუდმივმოქმედი სათათბირო ორგანოები.⁵ თუმცა, აღნიშნული ორგანოების გადაწყვეტილებებს მხოლოდ სარეკომენდაციო ხასიათი ექნებათ. ამასთან, გაურკვეველია იმ რეალობაში, როდესაც საპროკურორო საბჭო კონსტიტუციური სტატუსის მქონე ორგანოდ ჩამოყალიბდება და მისთვის კონსტიტუციით განსაზღვრული უფლებამოსილებების შესასრულებლად მნიშვნელოვანი იქნება მისი გაძლიერება და პროკურატურის სისტემასთან მეტად ინტეგრირება, რატომ არ უნდა იქნეს გამოყენებული საბჭოს რესურსი ამ მიმართულებით.

აღნიშნული ფუნქციების საპროკურორო საბჭოსთვის მინიჭების თაობაზე არა მარტო ადგილობრივი, არამედ საერთაშორისო ორგანიზაციების რეკომენდაციებიც არსებობს. მაგალითისთვის, OECD-ACN-ის ექსპერტებმა გააკრიტიკეს პროკურორთა დანიშვნის, დაწინაურების, დისციპლინირებისა და გათავისუფლების საკითხების მთავარი პროკურორის მიერ გადაწყვეტა. ამასთან, საკონსულტაციო საბჭოზე, რომელიც არსებული რეგულაციით არის მთავარი პროკურორის სათათბირო ორგანო და მნიშვნელოვან როლს ასრულებს საკადრო საკითხების გადაწყვეტაში, ანტიკორუფციული ქსელის ექსპერტებმა აღნიშნეს, რომ მის შემადგენლობას განსაზღვრავს მთავარი პროკურორი, ეს ორგანო არ არის თვითმმართველი ორგანო და ის მხოლოდ მთავარი პროკურორის სათათბირო ორგანოს ფუნქციას ასრულებს. მთლიანობაში, ასეთმა სისტემამ შესაძლოა გავლენა მოახდინოს ინდივიდუალური პროკურორების დამოუკიდებლობაზე და მოაქციოს ჭარბი უფლებამოსილება მთავარი პროკურორის ხელში.⁶ თუ წარმოდგენილი კანონის პროექტის საკადრო საკითხებთან დაკავშირებული რეგულაციები ძალაში დარჩება მივიღებთ არსებული რეგულაციების იდენტურ მდგომარეობას, რაც შემდგომი კრიტიკის საფუძველი გახდება საერთაშორისო ორგანიზაციების მხრიდან.

OECD-ACN-მა ზემოაღნიშნული მსჯელობის საფუძველზე, პროკურორთა დანიშვნის, დაწინაურების, დისციპლინირებისა და გათავისუფლების საკითხებზე წამყვანი ფუნქციის საპროკურორო საბჭოსთვის მინიჭების თაობაზე რეკომენდაცია გასცა. ამასთან, რეკომენდაციაში საპროკურორო საბჭოს ალტერნატივად შემოთავაზებული იყო მსგავსი ორგანო, რომელიც იქნებოდა თვითმმართველი და მთავარი პროკურორისგან დამოუკიდებელი.⁷ შესაბამისად, მივიჩნევთ, რომ განხილული ფუნქციების საპროკურორო საბჭოსთვის მინიჭებით აღმოიფხვრება არსებული რეგულაციების ხარვეზები და ლოგიკური იქნება საბჭოს კონსტიტუციურ როლთან მიმართებით. გარდა ამისა, ამ ფუნქციის საპროკურორო საბჭოსთვის მინიჭება შესაბამისი იქნება ევროპულ სტანდარტებთან.⁸

IDFI-ის მოსაზრებით:

⁵ სათათბირო ორგანო - საკონსულტაციო საბჭო დღესაც არსებობს, თუმცა ის არა კანონის, არამედ მთავარი პროკურორის ბრძანების საფუძველზეა შექმნილი

⁶ იხ. სქოლიო 2, დასკვნა, პარ. 3, გვ. 69

⁷ იქვე, New Recommendation 13, pg. 70

⁸ Opinion No. 9 (2014) of the Consultative Council of European Prosecutors to the Committee of Ministers of the Council of Europe on European Norms and Principles Concerning Prosecutors, explanatory note, para. 54: “Striving for impartiality, which in one form or another must govern the recruitment and career prospects of public prosecutors, may result in arrangements for a competitive system of entry to the profession and the establishment of High Councils either for the whole judiciary, or just for prosecutors”, available at: <https://rm.coe.int/168074738b>

- საპროკურორო საბჭოს უნდა მიენიჭოს, როგორც პროკურატურის საკადრო, ისე დისციპლინური პასუხისმგებლობის საკითხებზე გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილება.

4. IDFI-ის მოსაზრებები „პროკურატურის შესახებ“ ორგანული კანონის წარმოდგენილი პროექტის ცალკეულ მუხლებთან დაკავშირებით

- მივიჩნევთ, რომ კანონის პროექტის მე-15 მუხლის მეორე პუნქტის „ხ“ ქვეპუნქტი საჭიროებს შემდგომ დახვეწას და ნათლად ჩამოყალიბებას. კერძოდ, ამ ნაწილით ნათლად არ იკვეთება ვის მიერაა შესაძლებელი პროკურატურის საქმიანობის შესახებ ანგარიშის წარდგენა საპროკურორო საბჭოსა და საქართველოს პარლამენტისთვის. ამასთან, ორგანული კანონის პროექტის მე-19 მუხლი განსაზღვრავს, რომ საპროკურორო საბჭო ისმენს გენერალური პროკურორის, მისი პირველი მოადგილის ან მოადგილის ანგარიშებს პროკურატურის საქმიანობის შესახებ; ხოლო, ამავე კანონის პროექტის 68-ე მუხლით პროკურატურის საქმიანობის შესახებ ანგარიშის წარდგენა განსაზღვრულია იმავე პირების მიერ. შესაბამისად, ასევე ბუნდოვანია რა იგულისხმება ფრაზაში - „გენერალური პროკურორის, მისი მოადგილის ან მის მიერ განსაზღვრული პირის მეშვეობით“;
- ორგანული კანონის პროექტის მე-16 მუხლში, გენერალური პროკურორის თანამდებობაზე გამწესების წესში, გარდა იმისა, რომ უნდა გაჩნდეს გასაუბრების კომპონენტი, საჭიროა უზრუნველყოფილი იყოს აღნიშნული გასაუბრების საჯაროობა;
- კანონის პროექტის მე-19 მუხლის მე-10 პუნქტი შესაძლებლობას აძლევს გენერალურ პროკურორს სათათბირო ხმის უფლებით დაესწროს საბჭოს სხდომას, ყოველგვარი შეზღუდვის გარეშე. არსებული რეგულაციით, მთავარ პროკურორს ეს უფლება შეზღუდული აქვს მაშინ, როდესაც მისი თანამდებობიდან გათავისუფლების ან დისციპლინირების საკითხი განიხილება. პროექტი ასეთი სახით გენერალურ პროკურორს ფაქტობრივად საპროკურორო საბჭოს სრულფასოვანი წევრის უფლებამოსილებას ანიჭებს და შესაძლებლობას აძლევს საბჭოს გადაწყვეტილებებზე მოახდინოს გავლენა. გარდა ინტერესთა კონფლიქტისა (მისი საკითხის განხილვის შემთხვევაში სათათბირო ხმის უფლებით დასწრება), შესაძლოა ამან კონსტიტუციასთან წინააღმდეგობის პრობლემაც შექმნას;
- მე-20 მუხლის მე-9 პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტთან მიმართებაში ვფიქრობთ აფხაზეთის და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების წარმომადგენელთათვის მხოლოდ ერთი კვოტის განსაზღვრა არ არის გამართლებული, რადგან აჭარა დიდ რეგიონს წარმოადგენს და ასეთ მოცემულობაში შესაძლოა საპროკურორო საბჭოში მისი წარმომადგენელი ვერ მოხვდეს;
- 35-ე მუხლის „დ“ ქვეპუნქტი ადგენს, რომ პროკურატურის თანამშრომლად არ მიიღება პირი, რომელიც შემოწმების შედეგად არ შეესაბამება კანონით დადგენილ მოთხოვნებს. მივიჩნევთ, რომ აღნიშნული ქვეპუნქტი ბუნდოვანია, რადგან არ იკვეთება კონკრეტულად რა სახის შემოწმება იგულისხმება. თუ აღნიშნულში ნაგულისხმევია საკვალიფიკაციო მოთხოვნები სასურველია დაკონკრეტდეს.