# გენერალური პროკურორი იუსტიციის მინისტრის მანტიაში



**ოთარ მელქაძე**

**იურიდიულ მეცნიერებათა დოქტორი, პროფესორი**

*საკითხი პროკურატურის ორგანოების საქართველოს იუსტიციის სამინისტროსადმი საქვეუწყებო დაქვემდებარების თაობაზე უკანასკნელი ერთი წლის განმავლობაში მუსირებს და რატომღაც ამ დღეებში გახდა აქტუალური, როგორც ჩანს, ქვეყანაში უკანასკნელ ხანებში განვითარებული მოვლენების გამო.*

ცხადია, მოცემული იდეის რეალიზაცია სერიოზულ კონსტიტუციურ ცვლილებებს საჭიროებს. ამდენად, იგი არ შემოიფარგლება კონსტიტუციაში მცირე რედაქციული ცვლილებებით. **რეფორმირებას საჭიროებს მთელი საკანონმდებლო პაკეტი, რომელსაც რაიმე მიმართება აქვს პროკურატურის სისტემასთან. ცვლილებები უნდა განხორციელდეს კანონში მთავრობის შესახებ, კანონში ნორმატიული აქტების შესახებ, მთელ რიგ კანონებში და კოდექსებში. საერთოდ გაუგებარია საქართველოს პროკურატურის შესახებ ორგანული კანონის ბედი.**

როგორც ჩანს, ხელისუფლება გარკვეული გამოსავლის მოძიებას ასეთ რეფორმას უკავშირებს, თორემ, სხვა მხრივ იმის ახსნა შეუძლებელია, თუ რატომ გახდა მისი განხორციელება დაჩქარებული ტემპით მიღების საგანი, მით უფრო ქვეყანაში არსებული უამრავი პრობლემის ფონზე. ნიშანდობლივია ისიც, რომ საომარი მდგომარეობის გაუქმებაც ამ ინიციატივას დაუკავშირდა. როგორც ჩანს, არც თუ შემთხვევით, **ვინაიდან კონსტიტუციის თანახმად, საომარი მდგომარეობის გამოცხადება იწვევს კონსტიტუციის გადასინჯვის შეჩერებას საომარი მდგომარეობის გაუქმებამდე (მუხლი 103).**

საქმე ის გახლავთ, რომ ყოველივე ეს საქართველოს პარლამენტში დამკვიდრებული ტრადიციული სტილის გამოვლინებაა. მათგან ორ მნიშვნელოვან ტენდენციას გამოვყოფთ. ერთია ის, რომ უკანასკნელი ოთხი წლის განმავლობაში ყველა კონსტიტუციური შესწორება, როგორც წესი, საპრეზიდენტო ინიციატივის საგანია და ყოველ ჯერზე, თავად კონსტიტუციის მოთხოვნების პრინციპული და პროცედურული დარღვევებით ხდება. **საქართველოს პარლამენტის პრაქტიკით უგულებელყოფილია საყოველთაო-სახალხო განხილვისთვის კონსტიტუციური ცვლილებების გამოქვეყნება და გამოქვეყნებიდან ერთი თვის შემდეგ პარლამენტში მისი განხილვის დაწყება** (მუხლი 102-2). ამიტომ ყოველი კონსტიტუციური ცვლილება საყოველთაო-სახალხო განხილვის ფილტრს არ გადის და როგორც სამართლებრივი პროდუქტი, ცალსახად საპარლამენტო უმრავლესობის საქართველოს პრეზიდენტთან შეთანხმებული ნების გამოხატულებაა. იგივე ტრადიციამ ამჯერადაც იმარჯვა.

**მეორე ტენდენცია პროკურატურის ორგანოების საქართველოს პრეზიდენტისადმი პირდაპირი დაქვემდებარების მეთოდური კურსია.** საქართველოს კონსტიტუციით, საქართველოს პროკურატურა აღიარებულ იქნა სასამართლო ხელისუფლების დაწესებულებად. გენერალურ პროკურორს საქართველოს პრეზიდენტის წარდგინებით, სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით ნიშნავდა პარლამენტი 5 წლის ვადით.

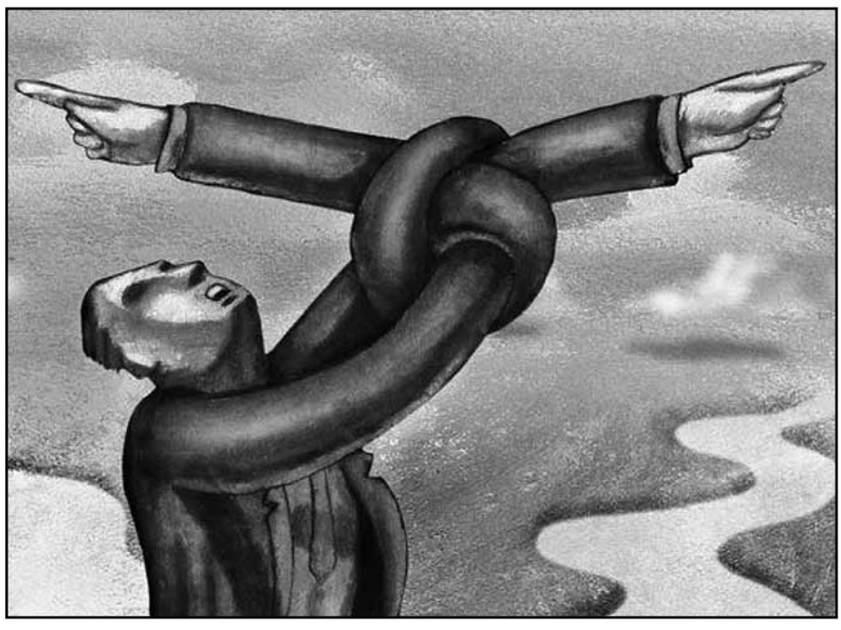
2004 წლის 6 თებერვლის კონსტიტუციური რეფორმით, რომელმაც პირველი ნიმუშის სახით ზემოაღნიშნულ პირველ ტენდენციას მისცა დასაბამი, საქართველოს პროკურატურას, ფაქტობრივად, არაფორმალურად შეეცვალა სტატუსი. იგი გამოყვანილ იქნა სასამართლო ხელისუფლების შემადგენლობიდან და შევიდა საქართველოს კონსტიტუციის პრეზიდენტის თავში, მარტივი ნორმის დანაწესით. გენერალურ პროკურორთან მიმართებაში შენარჩუნებულ იქნა იგივე წესი, მხოლოდ უფლებამოსილების ვადისა პარლამენტის მიერ მისი დამტკიცებისათვის საჭირო ნორმატიული რეგულაციის გარეშე (მუხლი 76[1]). შედეგად მივიღეთ სასამართლოზე ზემდგომი ორგანო, რაც, ვფიქრობ, სადავო არ უნდა იყოს.

როგორც ჩანს, ამ ცვლილებამ ინიციატორების იმედი მაინც არ გაამართლა, მათ შორის იქნებ აჩქარებული მეთოდით და ფაქტობრივი განხილვის გარეშე მიღების გამოც.

თუმცა, ეს თუ პროკურატურის სისტემის პრეზიდენტისადმი პირადი დაქვემდებარების პირველი ნაბიჯი იყო, ახალი ინიციატივა იმის დასტურია, რომ დასახული მიზნის განსახორციელებელი მეთოდოლოგიური სქემა კვლავ ამუშავდა, ტენდენცია ღრმავდება. მიზანი ცხადია და მის პროცედურულ რეალიზაციას ის ამარტივებს, რომ ამ შემთხვევაშიც გადამწყვეტი ფაქტორი ხსენებული პირველი ტენდენციის თანაქმედებაა.

**ახლა რაც შეეხება თავად პროკურატურის ორგანოების საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს სტრუქტურაში საქვეუწყებო დაქვემდებარებას და იუსტიციის მინისტრის მიერ გენერალური პროკურორის თანამდებობის შეთავსებას. მართალია, მთელ რიგ სახელმწიფოებში იუსტიციისა და პროკურატურის ტანდემური ბუნების სამინისტროები არსებობს და წარმატებით ფუნქციონირებენ, მაგრამ იქ, სადაც ასეთი სისტემა შექმნილა, იგი ერთ დღეში არ დაბადებულა. ყველა შემთხვევაში ასეთ რეფორმას რამდენიმე ათწლეულიანი სამართლებრივი ტრადიციები ედო საფუძვლად. ჩვენ კი არ გვინდა ობიექტურად შევაფასოთ ქართულ მართლმსაჯულებაში არსებული სამართლებრივად ურთულესი მდგომარეობა. გაჩნდა დირექტივა და ახალ ქართულ ნორმატიულ ბაზას ვაიძულებთ, ეს დირექტივა ასახოს. ეს ნორმატიული ბაზა კი ამ დირექტივის ასახვას წინ ვერაფერი დაუდგება.** სხვა ყველაფერს თავი რომ დავანებოთ, მთავარი პრობლემა, ამ გაერთიანებული სამინისტროს ადგილია სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების სისტემაში. უკანასკნელი დღეების მანძილზე მსმენია პარლამენტის ხელმძღვანელების არგუმენტები, რომ **მოცემული რეფორმის შედეგად გაიზრდება პროკურატურის ორგანოებზე საპარლამენტო კონტროლი და მათი საქმიანობა უფრო გამჭვირვალე გახდება.** ობიექტურად, პროკურატურის ორგანოების საქმიანობაში გამჭვირვალე ნეგატივიზმის წინააღმდეგ, თუ რამე რადიკალური ღონისძიებები განუხორციელებია ხელისუფლებას? თუ რადიკალურ ცვლილებებს ამ რეფორმისგან ველით, იქნებ ვინმემ მიმანიშნოს უკანასკნელი წლების განმავლობაში განხორციელებული საპარლამენტო კონტროლის ფაქტები, შედეგებზე რომ არაფერი ვთქვათ.

ჩემი ღრმა რწმენით, ფუჭია წარმოდგენა ასეთ პერსპექტივებზე. იგი უფრო თავის მართლების არგუმენტებად მესახება. მით უმეტეს, რომ კონსტიტუციური ცვლილება საქართველოს პრეზიდენტის კომპეტენციური არეალის განმსაზღვრელ 73-ე მუხლსაც შეეხება. კერძოდ, მისი პირველი პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტში, რომლის ძალითაც საქართველოს პრეზიდენტი **„უფლებამოსილია საკუთარი ინიციატივით ან კონსტიტუციით გათვალისწინებულ სხვა შემთხვევებში გადააყენოს მთავრობა, თანამდებობიდან გაათავისუფლოს საქართველოს თავდაცვისა და შინაგან საქმეთა მინისტრები“,** თავის ადგილს დაიკავებს იუსტიციის მინისტრი – გენერალური პროკურორი. ზემოხსენებული ნორმის ფასეულობა უკანასკნელი წლების პრაქტიკით ფასდება: ხსენებული სამინისტროები თავისუფალი არიან მთავრობისადმი პასუხისმგებლობისაგან და არა თუ საპარლამენტო კონტროლი, მათზე არანაირი კონტროლის სხვა ფორმებიც არ ვრცელდება. ორივე აღნიშნულ სამინისტროში საფინანსო დარღვევების გამოვლინებას შეეწირა საქართველოს კონტროლის პალატის ახლად დანიშნული თავმჯდომარე.



ორი ცვლილება შეეხო კონსტიტუციის 64-ე მუხლის პირველ პუნქტს. ერთი უკავშირდება თანამდებობის პირთა იმ სიას, რომლის მიმართაც პარლამენტს შეუძლია წამოიწყოს იმპიჩმენტის პროცედურა. გენერალური პროკურორის ცალკე თანამდებობა აღარ იქნება და მისი ამოღება ამ სიიდან გასაგებია. ამ სიაში ნახსენებია მთავრობის წევრებიც, **მაგრამ იუსტიციის მინისტრმა – გენერალურმა პროკურორმა რაღაც განსაკუთრებული სტატუსი შეიძინა. ის არ არის უბრალოდ მთავრობის წევრი და არც თავისი სრული დასახელებით მოიხსენიება, ანუ ღიად რჩება მისდამი იმპიჩმენტის აღძვრის საკითხი**. ამასთან, მხედველობაში გვაქვს არა მხოლოდ კონსტიტუციის 73-ე მუხლში შეტანილი ცვლილებებით მისი თავდაცვისა და შინაგან საქმეთა მინისტრებთან გვერდით დაყენება. ამაზე ქვემოთ მოგახსენებთ.

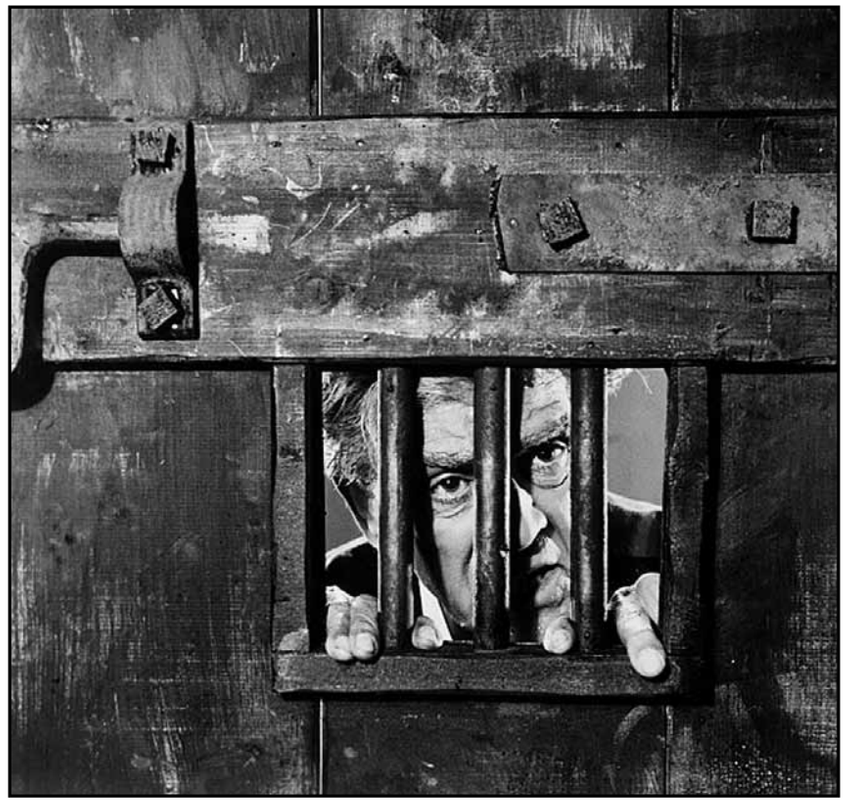
შემოთავაზებული კონსტიტუციური ცვლილების მიზეზად ინიციატორის მიერ ძირითად მოტივად დასახელდა ის, რომ 2004 წელს განხორციელებული ცვლილებები არ აღმოჩნდა საფუძველი სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა სისტემაში პროკურატურის ადგილის დასადგენად. როგორც ჩანს, **მართლაც ამის მიზეზით არ მო-**

**ხერხდა წლების განმავლობაში იმის გარკვევა, თუ ვის მხარეს იყო გენერალური პროკურორი და მისი სისტემა. ამ ე.წ. რეფორმის მიზანიც შესაბამისი დასახელდა – პროკურატურის ადგილის განსაზღვრა და საქმიანობის ეფექტურობის გაზრდა.**

**ფაქტობრივად, პროკურატურა მინისტრის პიროვნებასთან შეწყვილებული გენერალური პროკურორითა და პროკურატურის სათავეში მდგომი მთავარი პროკურორის სულ სხვა სტატუსით მოგვევლინება. მხოლოდ ის მაფიქრებს, ნუთუ ეფექტურობის გაზრდის მიზნით გაკეთდა, რომ პროკურატურის შესახებ ორგანული კანონი ჩვეულებრივი კანონით შეიცვალა?!**

მოცემული იდეის რიგი ხარვეზები კონსტიტუციური ცვლილებების კანონპროექტთან თანდართული კანონპროექტების პაკეტში იკითხება. წარმოდგენილი 5 კანონპროექტის ავტორია საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაციის საპარლამენტო მდივნის სამსახური. აქედან 4 კანონპროექტის ინიციატორია საქართველოს პრეზიდენტი.

ერთი კანონპროექტის პარლამენტში შეტანის ინიციატორია საქართველოს მთავრობა. გასაგებია, როცა **„საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“** კანონში ცვლილებების ინიცირებას მთავრობა ახდენს. უცნაური თავად ცვლილების ბუნებაა, რაც მთავრობის შემადგენლობაში ამ ახალი ინსტიტუტის განსხვავებულ სტატუსზე მიგვანიშნებს. კანონის ძველ ნორმაში (მუხლი 5 „გ“), რომელიც ადგენდა მთავრობის უფლებას გაეუქმებინა მინისტრების და სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულებების ხელმძღვანელთა სამართლებრივი აქტები, თანაც უპირობოდ, გაჩნდა დამატება – **„გარდა საქართველოს იუსტიციის მინისტრის – გენერალური პროკურორისა“. ასე რომ, იუსტიციის სამინისტრო სამთავრობო კონტროლიდან თავად მთავრობის ინიციატივით გამოვიდა.**



**პროკურატურის ორგანოების საქართველოს იუსტიციის სამინისტროსადმი საქვეუწყებო დაქვემდებარებას მოჰყვა სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის ეროვნული სამსახურის საჯარო სამართლის იურიდიულ პირად გამოყოფა. მიჭირს იმის მტკიცება, ცვლილებების ამ კომპლექსში, რომელია მიზნობრივად პირველადი – იუსტიციაპროკურატურის დაწყვილება, თუ ამის შედეგად სასჯელაღსრულების სამსახურის დამოუკიდებელ ორგანოდ გამოყოფა. მით უფრო, რომ ამ ცვლილების ინიციატორი საქართველოს პრეზიდენტია და მისი გადაწყვეტილებით ამ სამსახურის თავმჯდომარეს თანამდებობაზე თავადვე დანიშნავს და გაათავისუფლებს კიდეც.**

რაც შეეხება პროკურატურის საქმიანობის ეფექტურობის ზრდას და პროკურორის საქმიანობაზე კონტროლს, არც აქ შეცვლილა არაფერი. ახალ კანონში პროკურატურის შესახებ იგივე მუხლებია გადმოტანილი, ზოგიერთი შემზღუდველი დათქმებით. და ვიდრე საპარლამენტო და საქართველოს პრეზიდენტის კონტროლის ფორმებად იუსტიციის მინისტრის ან მთავარი პროკურორის მიერ მათი პერიოდული ინფორმირება მიგვაჩნია, არც ამით შეიცვლება რამე.

ასე რომ, მოცემული რეფორმის ძირითადი საპროგნოზო შეფასება, მხოლოდ ასეთი შეიძლება იყოს: **ერთის მხრივ, იზრდება პრეზიდენტის პირდაპირ ქვემდებარებაში მყოფი ძალოვანი სტრუქტურების პოტენციალი, მეორეს მხრივ, პროკურატურის ქვემდებარებით გაძლიერებული იუსტიციის სამინისტრო პრეზიდენტის ჯავშანქვეშ იქნება სხვათაგან დაცული. პრობლემა თავად საპროკურორო ორგანოების სისტემაშია. კონსტიტუციურად იგი იუსტიციის სამინისტროს ქვემდებარე ხდება, მაგრამ განიმტკიცებს პრეზიდენტისადმი ქვემდებარეობას, სასამართლო სისტემისადმი წლებით დამკვიდრებულ ზემდგომის პოზიციას ეს არანაირად არ შეასუსტებს. რაც მთავარია, მართლმსაჯულებაზე ამ რეფორმის შემდეგები რაიმე პოზიტივებით არ აისახება.**