



# ინსტიტუციური გამოწვევები საქართველოს პროკურატურის სისტემაში



სოციალური  
სამართლიანობის  
ცენტრი

# ინსტიტუციური გამოწვევები პროკურატურის სისტემაში

სოციალური სამართლიანობის ცენტრი,  
თბილისი, 2025



Kingdom of the Netherlands



სოციალური  
სამართლიანობის  
ცენტრი

წინამდებარე დოკუმენტი მომზადებულია პროექტის, „კანონის უზენაესობის ხელშეწყობა საქართველოში მონიტორინგის, კვლევისა და განათლების გზით“ ფარგლებში, რომელსაც სოციალური სამართლიანობის ცენტრი საქართველოში ნიდერლანდების სამეფოს საელჩოს ფინანსური მხარდაჭერით ახორციელებს.

დოკუმენტის შინაარსზე პასუხისმგებელია სოციალური სამართლიანობის ცენტრი. დოკუმენტში წარმოდგენილი ინფორმაცია და შეფასებები, შესაძლოა, არ გამოხატავდეს საქართველოში ნიდერლანდების სამეფოს საელჩოს პოზიციას.

**დოკუმენტზე პასუხისმგებელი პირი:** ანა პაპუაშვილი

**დოკუმენტის ავტორი:** თამარ ფაჩულია

**ყდის დიზაინი:** როლანდ რაიკი

აკრძალულია აქ მოყვანილი მასალის გადაბეჭდვა, გამრავლება ან გავრცელება კომერციული მიზნით, ორგანიზაციის წერილობითი ნებართვის გარეშე.

*ციტირების წესი:* თამარ ფაჩულია, „ინსტიტუციური გამოწვევები პროკურატურის სისტემაში“, სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, 2025

© სოციალური სამართლიანობის ცენტრი

მისამართი: ი. აბაშიძის 12ბ, თბილისი, საქართველო

ტელ: +995 032 2 23 37 06

<https://socialjustice.org.ge/>

[info@socialjustice.org.ge](mailto:info@socialjustice.org.ge)

<https://www.facebook.com/socialjustice.org.ge>

# სარჩევი

|                                                                                |           |
|--------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>შესავალი.....</b>                                                           | <b>4</b>  |
| <b>1. პროკურატურის სტატუსი და ადგილი კონსტიტუციურ-სამართლებრივ სისტემაში</b>   | <b>5</b>  |
| <b>2. გენერალური პროკურორის სტატუსი და უფლებამოსილებები.....</b>               | <b>8</b>  |
| 2.1. გენერალური პროკურორის თანამდებობაზე განმწესებისა და გათავისუფლების წესი.. | 8         |
| 2.1.1 საპროკურორო საბჭოს მიერ კანდიდატების შერჩევა.....                        | 9         |
| 2.1.2. პარლამენტის მიერ გენერალური პროკურორის არჩევა.....                      | 11        |
| 2.1.3. გენერალური პროკურორის თანამდებობიდან გათავისუფლების წესი.....           | 12        |
| 2.2. გენერალური პროკურორის უფლებამოსილებები.....                               | 13        |
| <b>3. საპროკურორო საბჭოს სტატუსი და უფლებამოსილებები .....</b>                 | <b>14</b> |
| 3.1. საპროკურორო საბჭოს დაკომპლექტების წესი .....                              | 15        |
| 3.2. საპროკურორო საბჭოს უფლებამოსილებები .....                                 | 16        |
| <b>3. პროკურატურის ანგარიშვალდებულება.....</b>                                 | <b>18</b> |
| 3.1. ანგარიშვალდებულება პარლამენტის წინაშე.....                                | 18        |
| 3.2. ანგარიშვალდებულება საპროკურორო საბჭოს წინაშე.....                         | 21        |
| 3.3. შიდა ანგარიშვალდებულების სისტემა პროკურატურაში.....                       | 22        |
| <b>შეჯამება.....</b>                                                           | <b>23</b> |

## შესავალი

დემოკრატიულ და სამართლებრივ სახელმწიფოში პროკურატურა მნიშვნელოვან როლს ასრულებს ადამიანის უფლებებზე დაფუძნებული სისხლის სამართლის მართლმსაჯულების მიუკერძოებლად განხორციელებაში. საკუთარი ფუნქციების სრულფასოვნად და სამართლის უზენაესობაზე დაფუძნებით შესრულებისთვის დიდი მნიშვნელობა აქვს ამ ინსტიტუციის გამართულ ინსტიტუციურ მოწყობას, არსებული პრობლემების იდენტიფიცირებისთვის კი პროკურატურის ინსტიტუციური სისტემის სწორ ანალიზს. დღეისთვის, განვითარებულ დემოკრატიებში პროკურატურის, როგორც ინსტიტუციის რამდენიმე ძირითადი მოწყობა არსებობს, რაც ქვეყნების პოლიტიკურ და სამართლებრივ სისტემებზე მნიშვნელოვნადაა დამოკიდებული, თუმცა ნებისმიერ შემთხვევაში, ამ ინსტიტუტის საქმიანობა დამოუკიდებლობისა და დემოკრატიული ანგარიშვალდებულების ურთიერთშემავსებელ პრინციპებზეა დაფუძნებული.

საქართველოში დღეს პროკურატურის სისტემა ცენტრალიზებულია და შიდა იერარქიით ხასიათდება. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ უკანასკნელი ორი ათწლეულის განმავლობაში მის საქმიანობასა და მოწყობასთან დაკავშირებით არაერთი საკანონმდებლო ცვლილება განხორციელდა, მათ შორის კონსტიტუციურ დონეზეც, რის შედეგადაც პროკურატურის ინსტიტუციური სტატუსი და მოწყობა რამდენჯერმე არსებითად შეიცვალა. საბოლოოდ, პროკურატურას დამოუკიდებელი კონსტიტუციური ორგანოს სტატუსი მიანიჭა, თუმცა მხოლოდ საკანონმდებლო-ინსტიტუციურმა რეფორმებმა ვერ უზრუნველყო სისტემის რეალური დამოუკიდებლობა, რაც თავისი არსით მართლმსაჯულების სისტემის მრავალწლიანი, თუმცა ფასადური ინსტიტუციური რეფორმის სავალალო შედეგებს ემგვანება. სამართალდამცავი და მართლმსაჯულების სისტემების განვითარების ნაცვლად, ხელისუფლება, წლებია, პროკურატურაზე გავლენის შენარჩუნებისა და გაზრდის ინტერესს ავლენს, შესაბამისად, სისტემური რეფორმა და პროკურატურის დამოუკიდებლობისთვის ქმედითი მექანიზმების შექმნა საკანონმდებლო რეფორმების მიზანი არასდროს ყოფილა.

ბოლო პერიოდში, საქართველოში მიმდინარე მწვავე პოლიტიკური და საზოგადოებრივი კრიზისის ფონზე, სულ უფრო იზრდება პოლიტიკური და პარტიული გავლენები პროკურატურაზე, ისევე როგორც სხვა სახელმწიფო და დემოკრატიულ ინსტიტუტებზე. ეს ტენდენცია განსაკუთრებით საგრძნობია პოლიტიკურად სენსიტიურ სისხლის სამართლის საქმეებში, სადაც ინდივიდუალური პროკურორების სახელითა და სისხლის სამართლებრივი მექანიზმების გამოყენებით უხეშად ირღვევა ადამიანის თავისუფლების, გამოხატვისა და სხვა ფუნდამენტური უფლებები. ამიტომაც, შესაძლო სამომავლო დემოკრატიული ცვლილებების შემთხვევაში, აუცილებლად უნდა დადგეს დღის წესრიგში როგორც მთლიანად მართლმსაჯულების სისტემის, ასევე პროკურატურის ფუნდამენტური რეფორმის საკითხი, რომელიც, თავის მხრივ, არსებულ მდგომარეობაზე დაკვირვებას და მის კრიტიკულ ანალიზს უნდა დაემყაროს.

წინამდებარე დოკუმენტი, რომელიც მოკლედ და კრიტიკულად მიმოიხილავს საქართველოს პროკურატურის სისტემაში დღეისათვის არსებულ ძირითად ინსტიტუციურ გამოწვევებს, სწორედ ასეთი მცდელობაა. დოკუმენტი კრიტიკულად მიმოიხილავს პროკურატურის სისტემის ძირითადი ორგანოების, გენერალური პროკურატურისა და საპროკურორო საბჭოს ხელთ თავმოყრილ უფლებამოსილებებს, ცალკე თავი კი სისტემის დემოკრატიულ ანგარიშვალდებულებასთან დაკავშირებული ხარვეზების ანალიზს ეთმობა.

პროკურატურის სისტემის ინსტიტუციურ-სამართლებრივი მოწყობის ანალიზი ცხადყოფს, რომ

- სისტემის მართვისა და მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში დომინანტური როლი ცენტრალურ ორგანოს - **გენერალურ პროკურატურას** აქვს მინიჭებული და მას გენერალური პროკურორი ხელმძღვანელობს. გენერალური პროკურორის ხელში ჭარბი ძალაუფლებაა კონცენტრირებული. ამასთან, თანამდებობაზე მისი შერჩევა-დანაშინის წესები ვერ უზრუნველყოფს მიუკერძოებლობისა და კეთილსინდისიერების კრიტერიუმებით პირის განმწესებას;
- 2015 წლიდან პროკურატურის სისტემაში არსებობს დამოუკიდებელი კოლეგიური ორგანო - **საპროკურორო საბჭო**, რომელიც სისტემის დამოუკიდებლობისა და მიუკერძოებლობის ხარისხის გაზრდის მიზნით შეიქმნა, თუმცა მას შეზღუდული უფლებამოსილებები აქვს და ქმედით ინსტიტუტად ვერ ჩამოყალიბდა. გამოწვევას წარმოადგენს საბჭოს დაკომპლექტების წესიც, რომელიც არ შეესაბამება ვენეციის კომისიის რეკომენდაციებს;
- პროკურატურის სისტემის ინსტიტუციური და ფუნქციური გამოწვევები არსებითად აზიანებს უწყების **ანგარიშვალდებულებას**, მის მიმართ საზოგადოებრივ ნდობას და აფერხებს სისხლის სამართლის მართლმსაჯულების სამართლიანად განხორციელებას.

## 1. პროკურატურის სტატუსი და ადგილი კონსტიტუციურ-სამართლებრივ სისტემაში

პროკურატურას ცენტრალური და ფუნდამენტური როლი აქვს სისხლის სამართლის მართლმსაჯულების განხორციელების პროცესში. სისხლისსამართლებრივი დევნის, გამოძიებაზე ზედამხედველობისა და სახელმწიფო ბრალდების მხარდაჭერით, პროკურატურა არსებით როლს თამაშობს სამართლიანი სასამართლოს უფლების რეალიზებისა და ადამიანის უფლებებზე დაფუძნებული მართლმსაჯულების განხორციელებაში.

პოლიტიზებული სისხლის სამართლის მართლმსაჯულების თავიდან არიდებისთვის არსებითია პროკურატურის დამოუკიდებლობა პოლიტიკური შტოებისგან და განსაკუთრებით, აღმასრულებელი ხელისუფლების არასათანადო გავლენისგან. ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს განმარტებით, ბრალდების ორგანოს იერერქიული დამოკიდებულება აღმასრულებელი ხელისუფლების რომელიმე დაწესებულებასთან, ვერ

აკმაყოფილებს პროკურატურის დამოუკიდებლობის მოთხოვნას და არღვევს სამართლიანი სასამართლოს ფუნდამენტურ უფლებას.<sup>1</sup>

ზოგადად, მიიჩნევა, რომ ორგანიზაციული და ინსტიტუციონალური თვალსაზრისით პროკურატურის სისტემაში ოპტიმალური მოდელის ჩამოყალიბება უფრო რთულია, ვიდრე სასამართლო სისტემაში. ეს იმითაც შეიძლება აიხსნას, რომ წლების განმავლობაში სასამართლოსა და მოსამართლის როლი ფართო ინტერდისციპლინური კვლევის საგანი იყო, პროკურატურისა და პროკურორის როლი კი, მეტწილად, სისხლის სამართლის მართლმსაჯულების პერსპექტივიდან განიხილებოდა და ნაკლები ყურადღება ეთმობოდა ინსტიტუციური ფაქტორების დინამიკას.<sup>2</sup>

სხვადასხვა ქვეყნის გამოცდილების გათვალისწინებით, პროკურატურის ორგანიზაციული მოწყობის ორი ძირითადი მოდელი შეიძლება გამოიყოს: იერარქიული (აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან დაკავშირებული) და არაიერარქიული (სასამართლოსთან დაკავშირებული). გარდა ამისა, არაერთ ქვეყანაში, მათ შორის საქართველოში, პროკურატურას დამოუკიდებელი ორგანოს სტატუსი აქვს და არ უკავშირდება ხელისუფლების არცერთ შტოს.<sup>3</sup>

როგორც უკვე აღინიშნა, საქართველოში ინსტიტუციურად პროკურატურა ხელისუფლების არცერთ შტოს არ მიეკუთვნება. მისი დამოუკიდებლობისა და მიუკერძოებლობის უზრუნველყოფისთვის პროკურატურის სისტემაში არსებობს დამოუკიდებელი კოლეგიური ორგანო. საერთაშორისო პრაქტიკა პროკურატურის და სასამართლო სისტემებში კოლეგიური ორგანოს ფუნქციონირების ორ განსხვავებულ მოდელს იცნობს.<sup>4</sup> ზოგიერთ იურისდიქციაში ერთი კოლეგიური ორგანო ერთობლივად მუშაობს პროკურატურის და სასამართლო ხელისუფლების საკითხებზე,<sup>5</sup> სხვა სამართლებრივ სისტემებში კი, მათი უფლებამოსილება გამიჯნულია.<sup>6</sup>

პროკურატურის სტატუსის განსაზღვრაში გარკვეულ როლს თამაშობს ის, თუ როგორი პოლიტიკური მოწყობა გააჩნია მოცემულ სახელმწიფოს, საპრეზიდენტოა ის, შერეული თუ საპარლამენტო დემოკრატია.<sup>7</sup> დამოუკიდებელი საქართველოს ისტორიაში პროკურატურის ინსტიტუციური სტატუსი და მოწყობა რამდენჯერმე შეიცვალა. მოქმედი კონსტიტუციის თავდაპირველმა რედაქციით (1995 წელი) პროკურატურის ადგილი სასამართლო

<sup>1</sup> Moulin v. France, 2010.

<sup>2</sup> UNODC- The institutional and functional role of prosecutors: different models and practices. ხელმისაწვდომია: <https://cutt.ly/drvV0KoU>

<sup>3</sup> იქვე.

<sup>4</sup> ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC), საკანონმდებლო წინადადება „პროკურატურის შესახებ“ კანონში შესატან ცვლილებებთან დაკავშირებით, 2018 წ. ხელმისაწვდომია:

<sup>5</sup> მსგავსი რეგულირება ძირითადად რომანულ-გერმანული სამართლის ქვეყნებისთვისაა დამახასიათებელი, ამ მოდელის კლასიკურ მაგალითს წარმოადგენს გერმანია.

<sup>6</sup> ამ ტიპის იურისდიქციებს განეკუთვნება იტალია, საფრანგეთი, ბელგია, ესპანეთი.

<sup>7</sup> სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, პროკურატურის ადგილი სახელმწიფო ორგანოების სისტემაში, 2015. ხელმისაწვდომია: <https://cutt.ly/lrvCbInU>

ხელისუფლებაში იყო განსაზღვრული, თუმცა ეს მიკუთვნება არ ყოფილა ინსტიტუციური და არც პროკურორებისთვის მოსამართლის შესაბამისი გარანტიებით აღჭურვას გულისხმობდა. ეს კონსტიტუციური ჩანაწერი უფრო მეტად პროკურატურისა და სასამართლოების ცალკეული ფუნქციების შინაარსობრივ და ლოგიკურ კავშირს ასახავდა.<sup>8</sup> 2004 წლის კონსტიტუციური ცვლილებებით, პროკურატურის შესახებ ჩანაწერი სასამართლოს თავიდან პრეზიდენტის შესახებ თავში გადავიდა,<sup>9</sup> რამაც კიდევ უფრო მეტი დაბნეულობა გააჩინა. 2008 წლის საკანონმდებლო ცვლილები კი პროკურატურის ადგილის აღმასრულებელ ხელისუფლებაში განსაზღვრას გვთავაზობდა.<sup>10</sup> ამ კონსტიტუციური ცვლილებების შედეგად, სისტემის სათავეში საქართველოს იუსტიციის მინისტრი მოექცა.

გარდა კონსტიტუციური ცვლილებებისა, პერიოდულად ცვლილებები შედიოდა პროკურატურის საქმიანობის მარეგულირებელ კანონმდებლობაში. 2013 წელს „პროკურატურის შესახებ“ კანონში შეტანილი ცვლილებები მიზნად ისახავდა იუსტიციის მინისტრის ძალაუფლების შესუსტებასა და პროკურატურის ინსტიტუციური ავტონომიის გაზრდას, თუმცა ამ საკანონმდებლო ცვლილებებმა ვერ უზრუნველყო პროკურატურის პოლიტიკური მიკერძოების აღმოფხვრა და პოლიტიზებული მართლმსაჯულების დასრულება.<sup>11</sup> კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი ცვლილება „პროკურატურის შესახებ“ კანონში 2015 წელს განხორციელდა. ამ ცვლილებებით, პროკურატურის სისტემაში ჩამოყალიბდა კოლეგიური ორგანო - საპროკურორო საბჭო, რომელიც ფორმალურად უნდა ყოფილიყო პროკურატურის დამოუკიდებლობის გარანტი, თუმცა ქმედით ინსტიტუტად ვერ ჩამოყალიბდა და მას დღემდე ძირითადად სარეკომენდაციო უფლებამოსილებები აქვს. საბოლოოდ, 2017-2018 წლის კონსტიტუციური ცვლილებებით, პროკურატურა გავიდა აღმასრულებელი ხელისუფლების სისტემიდან და პირველად, მისი ინსტიტუციური ევოლუციის განმავლობაში, სრულად ავტონომიურ, კონსტიტუციურ ორგანოდ ჩამოყალიბდა.<sup>12</sup>

პროკურატურის სისტემაში განხორციელებული არაერთი რეფორმის მიუხედავად, უწყება კვლავაც არ არის თავისუფალი პოლიტიკური და პარტიული გავლენებისგან. კონსტიტუციურ დონეზე დამოუკიდებელი ორგანოს სტატუსის მინიჭება, ცხადია, ავტომატურად ვერ უზრუნველყოფს მის ფაქტობრივ და რეალურ დამოუკიდებლობას. ეს განსაკუთრებით აშკარაა ბოლო წლების განმავლობაში, მასშტაბური და პერმანენტული პროტესტის ფონზე დაწყებულ სისხლის სამართლის საქმეებში. პროკურატურა სასამართლოსთან კოორდინირებულად იყენებს სისხლისსამართლებრივ მექანიზმებს ხელისუფლებისადმი კრიტიკულად განწყობილი პირების მიმართ, სადამსჯელო მიზნებით. პოლიტიკურად მოტივირებულმა

<sup>8</sup> Gnomon Wise - საქართველოს პროკურატურის ინსტიტუციური რეფორმა: დეცენტრალიზაცია სისტემური მიუკერძოებლობისა და ანგარიშვალდებულებისთვის. გვ.24.

<sup>9</sup> იქვე, გვ.26.

<sup>10</sup> იქვე, გვ.27.

<sup>11</sup> იქვე, გვ. 36.

<sup>12</sup> იქვე, გვ.42.

სისხლის სამართლის საქმეებმა, კიდევ ერთხელ გამოკვეთა ის შედეგები, რაც თავის დროზე პროკურატურის რეფორმის ჩავარდნამ გამოიწვია.

## 2. გენერალური პროკურორის სტატუსი და უფლებამოსილებები

საქართველოში პროკურატურის სისტემა იერარქიული<sup>13</sup> და ცენტრალიზებულია. სისტემის მართვისა და მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში დომინანტური როლი ცენტრალურ ორგანოს - გენერალურ პროკურატურას აქვს მინიჭებული და მას გენერალური პროკურორი ხელმძღვანელობს. მართალია, პროკურატურის სისტემაში არსებობს დამოუკიდებელი კოლეგიური ორგანოც, თუმცა ის ქმედითი უფლებამოსილებებით არ გამოირჩევა და საბოლოოდ, პროკურატურის იურისდიქციას მიკუთვნებულ ყველა საკითხზე საბოლოო გადაწყვეტილების მიმღები ისევ და ისევ გენერალური პროკურორია.<sup>14</sup>

„პროკურატურის შესახებ“ ძველი ორგანული კანონით, რომელიც 2018 წლამდე მოქმედებდა, გენერალური პროკურორის ნაცვლად გათვალისწინებული იყო მთავარი პროკურორის თანამდებობა. მისი უფლებამოსილების ვადა 6 წელი იყო და მოქმედი რეგულაციების მსგავსად, მაშინდელი კანონმდებლობაც გამორიცხავდა ამ პოსტზე ერთი და იმავე პირის ზედიზედ ორჯერ არჩევის შესაძლებლობას.<sup>15</sup> პროკურატურის სისტემა 2018 წლამდეც ცენტრალიზებული იყო, თუმცა ძალაუფლება არა მთავარი პროკურორის, არამედ იუსტიციის მინისტრის ხელში იყო კონცენტრირებული. (ამასთან, 2013-2018 წლებში იუსტიციის მინისტრის ძალაუფლება თანდათან მცირდებოდა).<sup>16</sup>

ახალი კანონით განსხვავებულად მოწესრიგდა გენერალური პროკურორის საქმიანობასთან დაკავშირებული საკითხები. განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი ცვლილებები შეეხო მისი თანამდებობაზე განმწესების, გათავისუფლების საფუძვლებსა და უფლებამოსილებებს. ამ საკითხების ახლებური მოწესრიგება 2017-2018 წლების კონსტიტუციური რეფორმის ფარგლებში პროკურატურის სისტემის იუსტიციის სამინისტროსგან ჩამოშორებასა და დამოუკიდებელ ორგანოდ ჩამოყალიბებას უკავშირდება.

### 2.1. გენერალური პროკურორის თანამდებობაზე განმწესებისა და გათავისუფლების წესი

2018 წლამდე მოქმედი ორგანული კანონით მთავარი პროკურორის თანამდებობაზე დანიშვნისთვის კომპლექსური, პოლიტიკურ ელემენტზე დაფუძნებული წესი იყო გათვალისწინებული, იუსტიციის მინისტრისა და მთავრობის აქტიური ჩართულობით.

<sup>13</sup> იგულისხმება შიდაიერარქიული სისტემის არსებობა, სადაც პროკურორები ექვემდებარებიან გენერალურ პროკურს საქმიანობის პროცესში.

<sup>14</sup> Gnomon Wise - საქართველოს პროკურატურის ინსტიტუციური რეფორმა: დეცენტრალიზაცია სისტემური მიუკერძოებლობისა და ანგარიშვალდებულებისთვის, გვ. 44.

<sup>15</sup> „პროკურატურის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი, მიღების თარიღი: 21/10/2008 (ძალადაკარგულია 2018 წლიდან), მუხლი 9.

<sup>16</sup> Gnomon Wise - საქართველოს პროკურატურის ინსტიტუციური რეფორმა: დეცენტრალიზაცია სისტემური მიუკერძოებლობისა და ანგარიშვალდებულებისთვის, გვ.29.

მოქმედი კანონმდებლობა კი გენერალური პროკურორის კანდიდატების შერჩევისა და პარლამენტისთვის წარდგენის უფლებამოსილებებს (კონსულტაციების ჩატარება, კანდიდატების შერჩევა და ფარული კენჭისყრა) სრულად საპროკურორო საბჭოს ანიჭებს.<sup>17</sup> მიუხედავად იმისა, რომ პროკურატურის განახლებული სტატუსის ფარგლებში ორგანულ კანონში განხორციელებული ცვლილებებიც ლოგიკურ ხასიათს ატარებდა, გენერალური პროკურორის თანამდებობაზე განმწესების წესი ამჟამად არ არის სრულყოფილი და საერთაშორისო რეკომენდაციებთან შესაბამისი. გადახედვას საჭიროებს როგორც საპროკურორო საბჭოს მიერ კანდიდატების შერჩევის პროცედურა, ისე პარლამენტის მიერ გადაწყვეტილების მიღების წესი და კვორუმი.

### *2.1.1 საპროკურორო საბჭოს მიერ კანდიდატების შერჩევა*

ორგანული კანონი დეტალურად არ განსაზღვრავს საპროკურორო საბჭოს მიერ გენერალური პროკურორობის კანდიდატების შერჩევის პროცედურას. ის ადგენს მხოლოდ ზოგად პრინციპებსა და ვადებს. კერძოდ, ორგანული კანონის მე-16 მუხლის თანახმად, კანდიდატების შერჩევის პროცესი გენერალური პროკურორის უფლებამოსილების ვადის გასვლამდე მინიმუმ 6 თვით ადრე უნდა დაიწყოს. საპროკურორო საბჭოს ევალება, რომ ერთთვიანი კონსულტაციების შემდეგ ფარული კენჭისყრის მეშვეობით შერჩეული 3 კანდიდატი წარუდგინოს პარლამენტს. ორგანული კანონი სავალდებულოდ არ მიიჩნევს საპროკურორო საბჭოს მხრიდან 3 კანდიდატის კონკურსის ან საჯარო მოსმენის წესით შერჩევას, არ განსაზღვრავს კონსულტაციის შედეგად მიღებული ინფორმაციის გადამოწმების საშუალებებს და არც იმ კრიტერიუმებზე ამახვილებს სათანადო ყურადღებას, რომელთა საფუძველზეც საბჭომ არჩევანი უნდა შეაჩეროს კონკრეტულ კანდიდატებზე. შესაბამისად, ამგვარი რეგულირება ფორმალური კონსულტაციების ჩატარებისა და პროცესის გაუმჭირვალედ წარმართვის რისკებს აჩენს.

ბოლო წლების პრაქტიკით, საპროკურორო საბჭო გენერალური პროკურორის კანდიდატების შერჩევის პროცესის დაწყებამდე გამოსცემს განკარგულებას, რომელიც შედარებით დეტალურად განსაზღვრავს კანდიდატების შერჩევის პროცედურასა და ვადებს, თუმცა ეს ნორმატიული აქტები ვერ აბალანსებს საბჭოს მიერ გადაწყვეტილების სუბიექტური ფაქტორებით მიღების რისკებს. ბოლო წლებში მიღებული განკარგულებების ანალიზი ცხადყოფს, რომ ორგანულ კანონში არსებული ყველაზე ფართო და ბუნდოვანი ნორმები საბჭოს აქტებშიც დეტალური მოწესრიგების მიღმა რჩება. უფრო მეტიც, ძირითად შემთხვევებში განკარგულება იმეორებს ორგანული კანონით ისედაც განსაზღვრულ წესებს. ასე რომც არ იყოს, კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტის დონეზე საკითხის მოწესრიგება სამართლიანობის, ობიექტურობისა და კეთილსინდისიერების პრინციპებით კანდიდატების შერჩევის საკმარის გარანტიებს არ ქმნის, რადგან ასეთი აქტები ნებისმიერ დროს შეიძლება გაუქმდეს ან შეიცვალოს მარტივი სამართლებრივი პროცედურით.

---

<sup>17</sup> „პროკურატურის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი, მუხლი 16.

ამჟამინდელი გენერალური პროკურორის - გიორგი გაბიტაშვილის პარლამენტისთვის წარდგენამდე, საპროკურორო საბჭომ გამოსცა გენერალური პროკურორობის კანდიდატების შერჩევის წესი<sup>18</sup>, აგრეთვე განკარგულება კონსულტაციების დაწყების შესახებ.<sup>19</sup> ამ განკარგულებებით განისაზღვრა რამდენიმე მნიშვნელოვანი წესი, თუმცა ყველა შემთხვევაში რეგულირება კვლავ ბუნდოვანი და არასაკმარისი დარჩა. მაგალითად, განკარგულებები ითვალისწინებს ისეთ საკითხებს, როგორიცაა:

1. კონსულტაციების ჩატარების პროცედურა - ორგანული კანონი ზოგადად მიუთითებს, რომ საპროკურორო საბჭო კანდიდატების შესარჩევად ერთთვიან კონსულტაციებს ატარებს აკადემიურ წრეებთან, სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლებსა და სამართლის დარგის სპეციალისტებთან, თუმცა კანონში არაფერია აღნიშნული კონსულტაციების ფორმატსა და ფარგლებზე. საბჭოს 2024 წლის 27 მაისის განკარგულებით განისაზღვრა, რომ კონსულტაციები გამოიხატებოდა საინიციატივო ჯგუფებისა და ცალკეული პირებისთვის კანდიდატის წარდგენის უფლების მინიჭებაში, თუმცა არ იყო გათვალისწინებული აკადემიური სფეროსა და სამოქალაქო ორგანიზაციების წარმომადგენლების მონაწილეობა კანდიდატების შერჩევის შემდგომ ეტაპებზე, მათ შორის საჯარო მოსმენისა და კანდიდატის კვალიფიკაციის შეფასების პროცესში. შესაბამისად, ეს რეგულაცია ვერ უზრუნველყოფს რეალურ საზოგადოებრივ ჩართულობასა და კანდიდატების გამჭვირვალე პროცედურით შერჩევას.

2. კანდიდატებთან ინდივიდუალური გასაუბრების ჩატარებისა და მათი საჯაროდ გაშვების ვალდებულება - ორგანული კანონი ამგვარ ვალდებულებას არ ითვალისწინებს. ამის ფონზე, საჯარო გასაუბრების ჩატარების პრაქტიკა დადებითად უნდა შეფასდეს. ამასთან, მნიშვნელოვანია იმის გათვალისწინებაც, რომ საპროკურორო საბჭოს განკარგულებები ერთჯერადი მოქმედებისაა (გამოიცემა ყოველ ჯერზე, გენერალური პროკურორობის კანდიდატების შერჩევის წინ). შესაბამისად, ორგანული კანონით საჯარო მოსმენის ვალდებულების განსაზღვრა კანდიდატების შერჩევის პროცესის გამჭვირვალობის ხარისხს მნიშვნელოვნად გაზრდიდა.

3. კანდიდატის შერჩევის შესახებ დასაბუთებული გადაწყვეტილების მიღების ვალდებულება ორგანული კანონითაც არის განსაზღვრული. ამის მიუხედავად, არც საკანონმდებლო და არც კანონქვემდებარე დონეზე არ არის დაკონკრეტებული დეტალური კრიტერიუმები, რომლითაც საბჭომ უნდა დაასაბუთოს კონკრეტულ კანდიდატზე არჩევანის შეჩერება. გიორგი გაბიტაშვილის წარდგენის თაობაზე საპროკურორო საბჭოს მიმართვის წერილი<sup>20</sup> და მასზე

<sup>18</sup> საპროკურორო საბჭოს განკარგულება - „საქართველოს გენერალური პროკურორობის კანდიდატების შერჩევის წესი“, 20.06.2024. ხელმისაწვდომია: <https://cutt.ly/8eScB78N>

<sup>19</sup> საპროკურორო საბჭოს განკარგულება - საქართველოს გენერალური პროკურორობის კანდიდატების შესარჩევად კონსულტაციის დაწყების შესახებ“, 27.05.2024. ხელმისაწვდომია: <https://cutt.ly/8eScBMGK>

<sup>20</sup> საქართველოს პარლამენტი - „საპროკურორო საბჭოს მიერ საქართველოს გენერალური პროკურორის თანამდებობაზე პარლამენტისთვის ასარჩევად წარმოდგენილი გიორგი გაბიტაშვილის კანდიდატურის შესახებ“. ხელმისაწვდომია: <https://cutt.ly/jeSmH4Cu>

თანდართული დოკუმენტები ძირითადად კანდიდატის ბიოგრაფიულ ცნობებს მოიცავს და არაფერია ნათქვამი კანდიდატის ხედვასა და საქმიანობის სტრატეგიაზე, ან სისტემის გამოწვევებთან მათ შესაბამისობაზე. გენერალური პროკურორობის კანდიდატის შერჩევის დეტალური კრიტერიუმების არარსებობის ფონზე ფაქტობრივად შეუძლებელია იმის შეფასება, რამდენად იხელმძღვანელეს საპროკურორო საბჭოს წევრებმა კანდიდატების პროფესიული და ეთიკური ცოდნიდან, გამოცდილებიდან და უნარებიდან გამომდინარე. იგივე ტენდენცია იყო გამოკვეთილი 2020 წელსაც, წინა გენერალური პროკურორის არჩევის დროს.<sup>21</sup>

### *2.1.2. პარლამენტის მიერ გენერალური პროკურორის არჩევა*

საქართველოს კონსტიტუციისა<sup>22</sup> და პარლამენტის რეგლამენტის<sup>23</sup> თანახმად, საპროკურორო საბჭოს მიერ წარდგენილი 3 კანდიდატიდან პარლამენტი გენერალურ პროკურორს სრული შემადგენლობის უბრალო უმრავლესობით (76 ხმა) ირჩევს. შესაბამისად, მაღალია შანსი იმისა, რომ გენერალური პროკურორი პოლიტიკური კონსენსუსის გარეშე, პარტიული ინტერესებით შეირჩეს. ამგვარად აირჩია პარლამენტმა როგორც მოქმედი, ისე მისი წინამორბედი გენერალური პროკურორები. 2024 წლის 18 ივლისს არჩეულ გენერალურ პროკურორს - გიორგი გაბიტაშვილს მხოლოდ ქართული ოცნების დეპუტატების მხარდაჭერა ჰქონდა.<sup>24</sup> კონსტიტუციური რეფორმის შეფასების დროს სამოქალაქო ორგანიზაციების მსგავსად ვენეციის კომისიამაც გასცა რეკომენდაცია გენერალური პროკურორის პარლამენტის სრული შემადგენლობის უბრალო უმრავლესობის ნაცვლად კვალიფიციური უმრავლესობით არჩევის თაობაზე და მიუთითა, რომ ამგვარი ძალაუფლების მქონე სუბიექტის უბრალო უმრავლესობით არჩევა მთლიანად უწყების პოლიტიზების რისკებს ზრდიდა,<sup>25</sup> თუმცა ვენეციის კომისიის რეკომენდაცია რეფორმის ინიციატორებმა არ გაითვალისწინეს.

2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმამდე, როდესაც პროკურატურის ორგანოები ჯერ კიდევ იუსტიციის სამინისტროს სისტემაში შედიოდა, მთავარი პროკურორის თანამდებობას კონსტიტუციური სტატუსი არ ჰქონდა და მისი თანამდებობრივი გარანტიები სრულად „პროკურატურის შესახებ“ კანონით იყო გათვალისწინებული. რეფორმის ფარგლებში პროკურატურა დამოუკიდებელ ორგანოდ ჩამოყალიბდა და გენერალურ პროკურორს პირდაპირ განსაზღვრული კონსტიტუციური სტატუსი მიენიჭა, თუმცა თანამდებობაზე არჩევის კვორუმი (პარლამენტის სრული შემადგენლობის უბრალო უმრავლესობა) უცვლელი

<sup>21</sup> IDFI- გენერალური პროკურორის შერჩევის პროცესის ანალიზი, 2020.

<sup>22</sup> საქართველოს კონსტიტუცია, 65-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

<sup>23</sup> საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, 204<sup>6</sup> -ე მუხლის პირველი ნაწილი.

<sup>24</sup> საქართველოს პარლამენტი - გენერალური პროკურორის არჩევის საკითხი, კენჭისყრის შედეგები (18.07.2024). ხელმისაწვდომია: <https://cutt.ly/meAWklSS>

<sup>25</sup> EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION) – OPINION ON THE DRAFT CONSTITUTIONAL AMENDMENTS ADOPTED ON 15 DECEMBER 2017 AT THE SECOND READING BY THE PARLIAMENT OF GEORGIA, 2018. P.11, 38. ხელმისაწვდომია: <https://cutt.ly/ZeAWzinx>

დარჩა. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო ერთ-ერთ საქმეში<sup>26</sup> განმარტავს, რომ სახელმწიფო თანამდებობის მიმართ მოქმედი საკვალიფიკაციო მოთხოვნები, უფლების დაცვის კონსტიტუციური სტანდარტები და გარანტიები შეიძლება გამომდინარეობდეს მისი სტატუსიდან. სახელმწიფო თანამდებობის სტატუსს კი განაპირობებს შესაბამისი საქმიანობის ბუნება, მისი არსი (ხელისუფლების რომელ შტოს განეკუთვნება ეს თანამდებობა, გააჩნია თუ არა მას პირდაპირ განსაზღვრული კონსტიტუციური სტატუსი და სხვ.). მართალია, კონსტიტუციური სტატუსი ავტომატურად არ მოითხოვს ამ თანამდებობაზე განმწესებისთვის საჭირო ხმების კვოტის გაზრდას, თუმცა არსებითია იმის გათვალისწინებაც, რომ გენერალურ პროკურორს ფაქტობრივად შეუზღუდავი უფლებამოსილებები აქვს როგორც ინსტიტუციურ, ისე სისტემის ადმინისტრირების საკითხებზე. შესაბამისად, პარტიული ინტერესებით გენერალური პროკურორის არჩევა ფაქტობრივად ნიშნავს მთელი სისტემის პოლიტიზებას, რისი რისკებიც მაქსიმალურად უნდა იყოს დაზღვეული. გენერალური პროკურორის თანამდებობაზე დანიშვნის არსებული წესი ვერ უზრუნველყოფს პროფესიული კრიტერიუმების საფუძველზე, ფართო პოლიტიკური და საზოგადოებრივი კონსენსუსით პირის განმწესებას ამ პოსტზე.

### *2.1.3. გენერალური პროკურორის თანამდებობიდან გათავისუფლების წესი*

2017-2018 წლების კონსტიტუციური რეფორმით გაიზარდა გენერალური პროკურორის სამართლებრივი დაცვის გარანტიები. ცვლილებამ გენერალური პროკურორის გადაყენების ერთადერთ საფუძვლად იმპიჩმენტის გზით გათავისუფლება გამოაცხადა, რითაც შემცირდა გენერალური პროკურორის თანამდებობიდან გადაყენების პოლიტიზების საფრთხეები.<sup>27</sup> კონსტიტუციის თანახმად, გენერალური პროკურორის მიმართ იმპიჩმენტის საფუძველი შეიძლება გახდეს კონსტიტუციის დარღვევა ან მის ქმედებაში დანაშაულის ნიშნების არსებობა. საკითხის აღძვრის უფლება აქვს პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ერთ მესამედს (50 დეპუტატი). საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ დარღვევის დადასტურების შემთხვევაში კი გენერალური პროკურორის თანამდებობიდან გადაყენებას პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობის (76 დეპუტატი) მხარდაჭერა სჭირდება.<sup>28</sup> იმპიჩმენტის პროცედურა ინდივიდუალურად არ არის განსაზღვრული გენერალური პროკურორისთვის და ის იმავე პროცედურით ვრცელდება სხვა კონსტიტუციური თანამდებობების<sup>29</sup> შემთხვევაშიც (კვოტა უფრო მაღალია მხოლოდ პრეზიდენტთან მიმართებით და ის პარლამენტის სრული შემადგენლობის არანაკლებ ორ მესამედს შეადგენს).

<sup>26</sup> საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 11 აპრილის გადაწყვეტილება საქმეზე „საქართველოს მოქალაქეები - დავით კანდელაკი, ნატალია დვალი, ზურაბ დავითაშვილი, ემზარ გოგუაძე, გიორგი მელაძე და მამუკა ფაჩუაშვილი საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ.“

<sup>27</sup> სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, *პროკურატურის სისტემის რეფორმა (საკონსტიტუციო ცვლილებებთან კანონმდებლობის ჰარმონიზაცია)*, 2018 წ. გვ.14.

<sup>28</sup> საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 48.

<sup>29</sup> პრეზიდენტი, მთავრობის წევრი, უზენაესი სასამართლოს მოსამართლე, გენერალური პროკურორი, გენერალური აუდიტორი და ეროვნული ბანკის საბჭოს წევრი.

იმპიჩმენტის პროცედურის გავრცელება გენერალ პროკურორზე დადებითად უნდა შეფასდეს, რადგან ის მნიშვნელოვანი თანამდებობრივი გარანტია და შესაბამისად, დამოუკიდებლობის აუცილებელი წინაპირობაა. ამასთან, კონსტიტუცია იმპიჩმენტის პროცესის ცალკეულ ეტაპებს საკმარისად დეტალურად არ აწესრიგებს, რითაც სუბიექტური შეფასებისა და მექანიზმის არათანმიმდევრული გამოყენების რისკებს ტოვებს. მაგალითად, საკონსტიტუციო სასამართლოს უფლებამოსილებებთან შეუსაბამოა დანაშაულის ნიშნების დადასტურება და გაურკვეველია ამ საფუძვლით იმპიჩმენტის განხილვის დროს საკონსტიტუციო სასამართლოს მოქმედების ფარგლები.

## 2.2. გენერალური პროკურორის უფლებამოსილებები

განსხვავებით თანამდებობაზე დანიშვნისა და გათავისუფლების პროცედურებისგან, გენერალური პროკურორის უფლებამოსილებების შესახებ საქართველოს კონსტიტუცია არაფერს ამბობს და ეს საკითხი მთლიანად ორგანული კანონითაა გათვალისწინებული. მოქმედი კანონი გენერალურ პროკურორს ჭარბი და დაუბალანსებელი ძალაუფლებით აღჭურავს. მისი უფლებამოსილებები ვრცელდება არა მხოლოდ ინსტიტუციურ ან მართლმსაჯულების პოლიტიკასთან დაკავშირებულ საკითხებზე, არამედ მას პირდაპირი გავლენის მოხდენა შეუძლია ინდივიდუალურ სისხლის სამართლის საქმეებზეც.<sup>30</sup>

გენერალური პროკურორის უფლებამოსილებები ორგანული კანონის მე-15 მუხლშია ჩამოთვლილი. მისი მთავარი კომპეტენციები შეიძლება დაჯგუფდეს საკადრო-ადმინისტრაციულ, პოლიტიკის განმსაზღვრელ, ცალკეულ საქმეებზე საპროკურორო უფლებამოსილებების განხორციელებისა და ნორმათშემოქმედებით ფუნქციებად. ამასთან, მე-15 მუხლი გენერალური პროკურორის უფლებებისა და მოვალეობების სრულ ჩამონათვალს არ ადგენს და სხვა ნორმატიული აქტებით დამატებითი უფლებამოსილებებიც შეიძლება განისაზღვროს.

პროკურატურის სისტემისა და ინდივიდუალური პროკურორების დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფისთვის კრიტიკული მნიშვნელობა აქვს გენერალური პროკურორის ძალაუფლების დეკონცენტრაციას. მისი უფლებამოსილებები უნდა შემოიფარგლებოდეს ინსტიტუციურ და სისხლის სამართლის მართლმსაჯულების პოლიტიკის საკითხებზე გადაწყვეტილებების მიღებით, ადმინისტრაციულ და საკადრო საკითხებზე კი ის გადაწყვეტილებას არა ერთპიროვნულად, არამედ დამოუკიდებელი ორგანოს - საპროკურორო საბჭოს ქმედითი ჩართულობით უნდა იღებდეს.

გენერალური პროკურორისთვის ერთპიროვნულად მინიჭებული უფლებამოსილებებიდან განსაკუთრებით პრობლემურია:

- პროკურატურის თანამშრომლების დანიშვნა და გათავისუფლება
- პროკურატურის სტრუქტურული დანაყოფების შექმნა და გაუქმება

<sup>30</sup> სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, *რეფორმების ხედვები მართლმსაჯულებისა და სამართალდაცვითი მიმართულებით*, 2024. გვ. 17. ხელმისაწვდომია: <https://cutt.ly/YeA77StL>

- სისხლის სამართლის პოლიტიკის სახელმძღვანელო პრინციპების განსაზღვრა
- პროკურატურის საქმიანობის სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის დამტკიცება
- პროკურორებისა და გამომძიებლების რანგში დაწინაურება და დაქვეითება
- პროკურატურის თანამშრომლის მიმართ დისციპლინური სახდელის გამოყენება

ჩამოთვლილი უფლებამოსილებები აჩვენებს, რომ გენერალურ პროკურორს ფაქტობრივად შეუზღუდავი კონტროლი აქვს ყველა საკადრო საკითხზე და გადაწყვეტილებებს დამოუკიდებელი ორგანოს მონაწილეობისა და ზედამხედველობის გარეშე იღებს. გენერალური პროკურორი აგრეთვე ერთპიროვნულად შეიმუშავებს მრავალწლიანი მოქმედების სტრატეგიულ დოკუმენტებს. საერთაშორისო სტანდარტებით, პროკურორის კარიერასთან დაკავშირებულ გადაწყვეტილებებს (დანიშვნა/გათავისუფლება/სახდელის გამოყენება) პროკურორთა უმრავლესობით დაკომპლექტებული ორგანო უნდა იღებდეს.<sup>31</sup>

### 3. საპროკურორო საბჭოს სტატუსი და უფლებამოსილებები

პროკურატურის სისტემაში დამოუკიდებელი კოლეგიური ორგანო - საპროკურორო საბჭო 2015 წლიდან ჩნდება. „პროკურატურის შესახებ“ კანონში შესაბამისი საკანონმდებლო ცვლილებები მთავრობის ავტორობით მომზადდა. კანონპროექტის განმარტებით ბარათში მითითებული იყო, რომ საპროკურორო საბჭო პროკურატურის დამოუკიდებლობის ხარისხის გაზრდის, მისი მიუკერძოებლობის, ანგარიშვალდებულებისა და პოლიტიკური ზეგავლენისგან დაცულობის უზრუნველყოფისთვის იქმნებოდა.<sup>32</sup> საპროკურორო საბჭოსა და პროკურორთა კონფერენციის შექმნის მიზნით ორგანულ კანონში ცვლილების შეტანა საკონსტიტუციო რეფორმის განხორციელებას უსწრებდა წინ. ამის მიზეზი კანონის ინიციატორების მოსაზრება იყო, რომ პროკურატურის სისტემის რეფორმა სწრაფად და ეფექტიანად, საკონსტიტუციო ცვლილების გარეშე, უნდა განხორციელებულიყო.<sup>33</sup> კონსტიტუციური რეფორმის საჭიროება მოგვიანებით მაინც დადგა დღის წესრიგში, თუმცა ვერც ამან უზრუნველყო საპროკურორო საბჭოს ქმედით და ეფექტიან ორგანოდ ჩამოყალიბება და შესაბამისად, სისტემის დამოუკიდებლობის მიმართულებით არსებულ გამოწვევებთან გამკლავება.

2017-2018 წლების საკონსტიტუციო რეფორმის ფარგლებში საპროკურორო საბჭოს კონსტიტუციური სტატუსი მიენიჭა. კონსტიტუციის ახალმა რედაქციამ, საპროკურორო საბჭოს ფუნქციონირების მანამდე არსებული ფორმატი მნიშვნელოვნად შეცვალა. საბჭოს შემადგენლობა, საქმიანობის მიზანი და თავმჯდომარის არჩევის წესი კონსტიტუციის დონეზე განისაზღვრა, ხოლო დეტალური საკანონმდებლო მოწესრიგებისთვის ორგანულ კანონს

<sup>31</sup> European Networks of Councils for the Judiciary - *Independence and Accountability of the Prosecution*, 2014-2016. P. 10, 13. ხელმისაწვდომია: <https://cutt.ly/jeSCw4Ou>

<sup>32</sup> განმარტებითი ბარათი „პროკურატურის შესახებ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტზე, 24.07.2015. ხელმისაწვდომია: <https://cutt.ly/leAMKWgw>

<sup>33</sup> იქვე, გვ. 4.

განესაზღვრა ფარგლები.<sup>34</sup> ვენეციის კომისიის შეფასებით, აღმასრულებელი ხელისუფლებისგან პროკურატურის სისტემის დისტანცირების პირობებში დამოუკიდებელი საბჭო გენერალური პროკურორის ძალაუფლების დაბალანსების მექანიზმი უნდა ყოფილიყო, თუმცა შეზღუდული უფლებამოსილებების ფონზე, ამ მიზნის მიღწევა ნაკლებად რეალისტური იყო.<sup>35</sup>

შეზღუდული უფლებამოსილებების გარდა, გამოწვევას წარმოადგენს საპროკურორო საბჭოს დაკომპლექტების დემოკრატიული წესების არარსებობა, რომელიც უზრუნველყოფდა მაღალი კონსენსუსის საფუძველზე, პოლიტიკურად ნეიტრალური წევრებით მის შევსებას. ხელისუფლებამ არც ამ მიმართულებით გაითვალისწინა ვენეციის კომისიის მნიშვნელოვანი რეკომენდაციები.

### 3.1. საპროკურორო საბჭოს დაკომპლექტების წესი

საპროკურორო საბჭო ხელისუფლების სამივე შტოსა და მასთან ერთად, საზოგადოების წარმომადგენლებს აერთიანებს.<sup>36</sup> ორგანული კანონის თანახმად, საბჭო 15 წევრისგან შედგება, რომელთაგან უმრავლესობას (8 წევრი) პროკურორთა კონფერენციის მიერ არჩეული წევრები შეადგენენ.<sup>37</sup> პროკურატურის სისტემის წარმომადგენლების გარდა, საბჭოში შედიან იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მიერ არჩეული 2 მოსამართლე და პარლამენტის მიერ არჩეული 5 წევრი (მათგან 2 პარლამენტის წევრია, 2 - აკადემიური სფეროს წარმომადგენელი, ხოლო 1 - იუსტიციის მინისტრის წარდგინების საფუძველზე არჩეული პირი).<sup>38</sup>

საპროკურორო საბჭოს დაკომპლექტების სისტემა ძალიან ჰგავს იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს მოდელს, რომელიც საერთო სასამართლოების სისტემის ადმინისტრირების მთავარი ორგანოა. საპროკურორო საბჭოს მსგავსად, ისიც 15 წევრისგან შედგება, საიდანაც 8-ს მოსამართლეთა კონფერენცია ირჩევს, 5 წევრს - პარლამენტი, ერთს კი - პრეზიდენტი. არჩეული წევრების გარდა, უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე თანამდებობრივად არის იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს წევრი.<sup>39</sup> იუსტიციის უმაღლესი საბჭო საერთო სასამართლოების სისტემაში იმავე მიზნით შეიქმნა, რისი მიღწევაც პროკურატურის სისტემაში საპროკურორო საბჭოს ევალება. ის სასამართლოს დამოუკიდებლობის, მართლმსაჯულების ხარისხისა და ეფექტიანობის გაზრდას უნდა ემსახურებოდეს, თუმცა წლების გამოცდილებამ აჩვენა, რომ საბჭო თავად იქცა სასამართლოსა და ინდივიდუალურ მოსამართლეთა დამოუკიდებლობის

<sup>34</sup> კოალიცია დამოუკიდებელი და გამჭვირვალე მართლმსაჯულებისთვის, *განცხადება - პროკურატურის რეფორმის შეფასება*, 2018. ხელმისაწვდომია: <https://cutt.ly/DeA7H7L5>

<sup>35</sup> European Commission for Democracy through Law (Venice Commission)- *OPINION ON THE PROVISIONS ON THE PROSECUTORIAL COUNCIL IN THE DRAFT ORGANIC LAW ON THE PROSECUTOR'S OFFICE AND ON THE PROVISIONS ON THE HIGH COUNCIL OF JUSTICE IN THE EXISTING ORGANIC LAW ON GENERAL COURTS*, 2018. ხელმისაწვდომია: <https://cutt.ly/aeA7SAjz>

<sup>36</sup> Gnomon Wise - *საქართველოს პროკურატურის ინსტიტუციური რეფორმა: დეცენტრალიზაცია სისტემური მიუკერძოებლობისა და ანგარიშვალდებულებისთვის*. გვ. 46.

<sup>37</sup> „პროკურატურის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი, მუხლი 15.

<sup>38</sup> საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 207.

<sup>39</sup> „საერთო სასამართლოების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი, მუხლი 47.

უმთავრეს საფრთხედ.<sup>40</sup> თუ საპროკურორო საბჭო ქმედითი უფლებამოსილებების სიმცირეს განიცდის, იუსტიციის უმაღლეს საბჭოში, პირიქით, ჭარბი უფლებამოსილებებია თავმოყრილი. ამ განსხვავების მიუხედავად, დამოუკიდებელი კოლეგიური ორგანოს მოდელმა ვერც სასამართლოების და ვერც პროკურატურის სისტემაში მოახერხა სისტემის გაჯანსაღება. ამაში მნიშვნელოვან როლს საბჭოს დაკომპლექტების წესები თამაშობს.

იმისთვის, რომ საპროკურორო საბჭოს შემადგენლობა მაქსიმალურად წარმომადგენლობითი და დაბალანსებული იყოს, აუცილებელია:

- პარლამენტი, ვენეციის კომისიის რეკომენდაციის შესაბამისად, საპროკურორო საბჭოს წევრებს ირჩევდეს კვალიფიციური უმრავლესობით, ნაცვლად უბრალო უმრავლესობისა;<sup>41</sup>
- იუსტიციის სამინისტროსგან და სამთავრობო კაბინეტისგან პროკურატურის სრული დისტანცირების პირობებში, იუსტიციის მინისტრს უნდა ჩამოერთვას საპროკურორო საბჭოს ერთი წევრის წარდგენის უფლება;
- შეიცვალოს პროკურორთა კონფერენციის მიერ საპროკურორო საბჭოს წევრების არჩევის წესი - კანდიდატების ინიცირებისთვის 30 წევრიანი საინიციატივო ჯგუფის მხარდაჭერის ნაცვლად, თითოეულ პროკურორს ინდივიდუალურად მიეცეს კანდიდატის ინიცირების უფლება, ან, როგორც მინიმუმ, პროკურატურის სტრუქტურული დანაყოფების საშტატო რაოდენობის შესაბამისად შემცირდეს საინიციატივო ჯგუფის წევრთა რაოდენობა, რადგან მოქმედი წესი მნიშვნელოვნად აფერხებს რაიონული და საოლქო პროკურორების საბჭოს წევრებად არჩევას;<sup>42</sup>
- პროკურორთა კონფერენციის მიერ არჩეულ წევრებში განისაზღვროს რეგიონული და რანგობრივი/თანამდებობრივი კვოტები.

### 3.2. საპროკურორო საბჭოს უფლებამოსილებები

საპროკურორო საბჭოს უფლებამოსილებები „პროკურატურის შესახებ“ ორგანული კანონითა<sup>43</sup> და საპროკურორო საბჭოს დებულებით<sup>44</sup> არის განსაზღვრული. მისი კომპეტენციები მოიცავს საკადრო პროცესებში შეზღუდულ მონაწილეობასა და სტრატეგიულ დოკუმენტებზე გენერალური პროკურორისთვის რეკომენდაციებით მიმართვას. უფრო კონკრეტულად, საპროკურორო საბჭოს უფლებამოსილებები შესაძლოა სამ კატეგორიად დაჯგუფდეს:

<sup>40</sup> სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, *რეფორმების ხედვები მართლმსაჯულებისა და სამართალდაცვითი მიმართულებით*, 2024. გვ. 8. ხელმისაწვდომია: <https://cutt.ly/YeA77StL>

<sup>41</sup> EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION) – *OPINION ON THE PROVISIONS ON THE PROSECUTORIAL COUNCIL IN THE DRAFT ORGANIC LAW ON THE PROSECUTOR'S OFFICE AND ON THE PROVISIONS ON THE HIGH COUNCIL OF JUSTICE IN THE EXISTING ORGANIC LAW ON GENERAL COURTS*, 2018. ხელმისაწვდომია: <https://cutt.ly/meS8p2ea> p.11, 38.

<sup>42</sup> კანონის უზენაესობის ცენტრი, *საქართველოს პროკურატურის ანგარიშვალდებულება - არსებული ვითარება და გაუმჯობესების გზები*, 2023. გვ. 53.

<sup>43</sup> „პროკურატურის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-19 მუხლის მე-13 პუნქტი.

<sup>44</sup> „საპროკურორო საბჭოს დებულების დამტკიცების შესახებ“ 2019 წლის 16 იანვრის N1 განკარგულება მე-3 მუხლის მე-6 პუნქტი. ხელმისაწვდომია: <https://cutt.ly/6eSP4V2V>

- გენერალური პროკურორობის კანდიდატების შერჩევა;
- თანამდებობრივი პასუხისმგებლობის ზომების გამოყენება - გენერალური პროკურორის ან მისი მოადგილეების მიმართ დისციპლინური სამართალწარმოების განხორციელება, აგრეთვე საპროკურორო საბჭოს წევრის თანამდებობიდან გათავისუფლება და ზოგიერთ შემთხვევაში, მათ მიმართ დისციპლინური სახდელის გამოყენება;
- სარეკომენდაციო ფუნქცია - პროკურატურის საქმიანობის ანგარიშსა და სხვა სტრატეგიულ დოკუმენტებზე, მათ შორის სისხლის სამართლის სახელმძღვანელო პრინციპების დოკუმენტზე, რეკომენდაციებით გენერალური პროკურორისთვის მიმართვა.

არც ორგანული კანონი და არც სხვა კანონქვემდებარე აქტები არ ითვალისწინებს გენერალური პროკურორისთვის რეკომენდაციების გათვალისწინების ვალდებულებას ან მათი გაუთვალისწინებლობის შემთხვევაში შესაბამის დასაბუთებას გენერალური პროკურორის მხრიდან. შესაბამისად, ეს უფლებამოსილება ვერ უზრუნველყოფს საპროკურორო საბჭოს მხრიდან ეფექტიანი საზოგადოებრივი და დემოკრატიული კონტროლის განხორციელებას.

სისხლის სამართლის პოლიტიკის სახელმძღვანელო პრინციპები მნიშვნელოვანი სტრატეგიული დოკუმენტია, რომელიც პროკურატურის საქმიანობასთან დაკავშირებულ არაერთ საკითხს, მათ შორის ინდივიდუალური პროკურორების დისკრეციული უფლებამოსილებების გამოყენების ძირითად მიდგომებსა და სტრატეგიებს შეეხება. მაგალითად, ეს დოკუმენტი აყალიბებს სისხლისსამართლებრივი დევნის განხორციელების სახელმძღვანელო რეკომენდაციებს, რომელთა საფუძველზეც პროკურორმა კონკრეტულ სისხლის სამართლის საქმეებში უნდა მიიღოს გადაწყვეტილება სისხლისსამართლებრივი დევნის განხორციელების თაობაზე. ამ რეკომენდაციების შემუშავების მიზანია პროკურორების მხრიდან ცალკეული ნორმების არასწორი ინტერპრეტაციისა და საზოგადოებრივი ინტერესების საწინააღმდეგო გადაწყვეტილების მიღების რისკების დაზღვევა. თუმცა, სტრატეგიული დოკუმენტის ერთი პირის - გენერალური პროკურორის მიერ შემუშავებამ, საპროკურორო საბჭოს აუცილებელი მონაწილეობის გარეშე, პირიქით, შესაძლოა წახალისოს ადამიანის უფლებებისა და საერთაშორისო სტანდარტების საწინააღმდეგო პრაქტიკის განვითარება. ეს რისკი განსაკუთრებით თვალსაჩინოა იმის ფონზე, რომ გენერალური პროკურატურა პოლიტიკის სახელმძღვანელო პრინციპების გასაჯაროებაზე დაუსაბუთებელ უარს აცხადებს და ამ დოკუმენტს საჯარო ინფორმაციის სახით არ გასცემს.

არანაკლებ მნიშვნელოვანია პროკურატურის საქმიანობის სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის დამტკიცების პროცესში საპროკურორო საბჭოს აქტიური ჩართულობა. ეს დოკუმენტები განსაზღვრავს პროკურატურის საქმიანობის პრიორიტეტულ მიმართულებებს, აგრეთვე ადგენს რამდენიმეწლიან ხედვას ყველა ამ მიმართულებით გადასადგმელი ნაბიჯების შესახებ. საპროკურორო საბჭო მისთვის დაკისრებულ ფუნქციას, უზრუნველყოს პროკურატურის ეფექტიანობა - ვერ შეასრულებს, თუ პროკურატურის სტრატეგიის

განმსაზღვრელი მთავარი დოკუმენტის შემუშავებაში მხოლოდ სარეკომენდაციო როლი ექნება მინიჭებული.

### 3. პროკურატურის ანგარიშვალდებულება

პროკურატურის მიუკერძოებელი და ეფექტიანი საქმიანობის უზრუნველსაყოფად კრიტიკულად მნიშვნელოვანია ქმედითი ანგარიშვალდებულების სისტემის არსებობა. ქვეყანაში არსებული სამართლებრივი წესრიგისა და რელევანტური გამოცდილების ფონზე, აშკარაა, რომ დამოუკიდებელი ორგანოს სტატუსის მქონე ინსტიტუციების გარე კონტროლის ერთადერთი ქმედითი მექანიზმი ანგარიშვალდებულების მკაფიო წესების შექმნაა. იმისთვის, რომ დამოუკიდებელი ორგანოს სტატუსმა პროკურატურა აბსოლუტურად განყენებულ და საზოგადოებრივი კონტროლისგან დაცლილ უწყებად არ აქციოს, მნიშვნელოვანია რეალური ფუნქციური და ქმედითი ანგარიშვალდებულების მექანიზმების არსებობა.<sup>45</sup>

მოქმედი კანონმდებლობა პროკურატურის სისტემის ანგარიშვალდებულების ორ ფორმას ითვალისწინებს: საპარლამენტო კონტროლი და საპროკურორო საბჭოს წინაშე ანგარიშვალდებულება. პროკურატურის სისტემის დემოკრატიული ფუნქციონირებისთვის ორივე მექანიზმის ქმედითობა არის მნიშვნელოვანი. გარდა უწყებრივ დონეზე ანგარიშვალდებულებისა, პროკურატურაში, როგორც იერარქიულ სისტემაში, არსებობს შიდა ანგარიშვალდებულებაც, რაც გენერალური პროკურორის წინაშე ყველა თანამშრომლის, ხოლო პროკურორების შემთხვევაში აგრეთვე ზემდგომი პროკურორისადმი დაქვემდებარებას გულისხმობს. ამ თავში ანგარიშვალდებულების თითოეული ფორმა მოკლედ იქნება გაანალიზებული.

#### 3.1. ანგარიშვალდებულება პარლამენტის წინაშე

საქართველოს კანონმდებლობა პროკურატურის მიმართ საპარლამენტო კონტროლის მთავარ ინსტრუმენტად პროკურატურის საქმიანობის ყოველწლიური ანგარიშის მოსმენას ასახელებს.<sup>46</sup> ანგარიშვალდებულების ფარგლები სხვადასხვა ქვეყნების კანონმდებლობაში არსებითად არ განსხვავდება და უმთავრესად იმაში ვლინდება, რომ საპარლამენტო კონტროლის ქვეშ არ ექცევა სისხლის სამართლის ინდივიდუალური საქმეები.<sup>47</sup> ამგვარ დათქმას საქართველოს კანონმდებლობაშიც ვხვდებით. ორგანული კანონის თანახმად, პროკურატურის საქმიანობის ანგარიში არ უნდა შეიცავდეს კონკრეტული სისხლის სამართლის საქმის გამოძიებასთან, სასამართლო განხილვასთან ან/და საქმის ცალკეულ გარემოებებთან დაკავშირებულ საკითხებს.

<sup>45</sup> კოალიცია დამოუკიდებელი და გამჭვირვალე მართლმსაჯულებისთვის - *პროკურატურის რეფორმის შეფასება*. ხელმისაწვდომია: <https://cutt.ly/DeSZTLGt>

<sup>46</sup> „პროკურატურის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი, მუხლი 68.

<sup>47</sup> სოციალური სამართლიანობის ცენტრი, *პროკურატურის სისტემის რეფორმა (საკონსტიტუციო ცვლილებებთან კანონმდებლობის ჰარმონიზაცია)*, 2018 წ. გვ.31.

საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმს აგრეთვე ითვალისწინებდა პროკურატურის შესახებ 2018 წლამდე მოქმედი ორგანული კანონი, თუმცა კონტროლის ფარგლები შედარებით ზოგადად, ხოლო ვადები საერთოდ არ იყო განსაზღვრული. საქმიანობის ანგარიშის წარდგენის ნაცვლად 2018 წლამდე მოქმედი კანონი მთავარი პროკურორის ინფორმაციის მოსმენასა და განხილვას ითვალისწინებდა, თუმცა პარლამენტში განსახილველი ინფორმაციის კატეგორია არ იყო დაკონკრეტებული. პროკურატურისთვის დამოუკიდებელი ორგანოს სტატუსის მინიჭების შემდეგ ანგარიშვალდებულების ინსტრუმენტების უფრო დეტალური მოწესრიგება გახდა საჭირო, ვინაიდან დამოუკიდებლობა ანგარიშვალდებულების გარეშე საპროკურორო უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების რეალურ საფრთხეს ქმნის.<sup>48</sup> მიუხედავად იმისა, რომ 2018 წლის საკანონმდებლო ცვლილებებმა ანგარიშის წარდგენასთან დაკავშირებული ცალკეული საკითხები დეტალურად განსაზღვრა, ბოლო წლებში ანგარიშის წარდგენის პრაქტიკამ რამდენიმე მნიშვნელოვანი ხარვეზი გამოავლინა:

- პროკურატურის ანგარიშები სრულყოფილად არ ასახავს ორგანული კანონით სავალდებულოდ განსაზღვრულ საკითხებს

ორგანული კანონი ჩამოთვლის იმ საკითხებს, რომელსაც პარლამენტისთვის წარსადგენი ანგარიში უნდა მოიცავდეს. 68-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, *ანგარიში უნდა ეხებოდეს სამართლის პოლიტიკის განხორციელების შედეგებს, ქვეყანაში ზოგადი კრიმინოგენური ვითარების შეფასებას, მათ შორის, გავრცელებული დანაშაულების სტატისტიკურ მაჩვენებლებს, მათი კატეგორიებისა და ტენდენციების მითითებით, სამართალწარმოების პროცესში ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვას, პროკურატურის საქმიანობის პრიორიტეტულ მიმართულებებს, აგრეთვე პროკურორთა პროფესიული გადამზადებისა და განვითარების პროგრამებს.* საკანონმდებლო ჩანაწერის მიუხედავად, როგორც წესი, პროკურატურის ანგარიში არასრულყოფილად ასახავს საქმიანობის მიმართულებებს. ის მეტწილად სტატისტიკური ინფორმაციაზეა კონცენტრირებული, არ აფასებს კრიმინოგენურ ტენდენციებს და არც პროკურატურის სამომავლო სტრატეგიაზე ამახვილებს სათანადო ყურადღებას.

პროკურატურის 2023 წლის საქმიანობის ანგარიში<sup>49</sup> არ გვაწვდის ინფორმაციას ქვეყანაში არსებული ზოგადკრიმინოგენური ვითარების შესახებ. კონკრეტულ დანაშაულებთან დაკავშირებით კი მხოლოდ სტატისტიკურ მონაცემებს ასახავს. მაგალითად, ბოლო წლებია ნარკოტიკულ დანაშაულზე სისხლისსამართლებრივი დევნის დაწყების მაჩვენებელი მზარდია, თუმცა ანგარიშში ვერაფერს ამოვიკითხავთ მზარდი ტენდენციის სავარაუდო განმაპირობებელი ფაქტორებისა და პროკურატურის მიერ ამ კატეგორიის დანაშაულის პრევენციის მიმართულებით მომავალში გადასადგმელი ნაბიჯების შესახებ.

<sup>48</sup> კანონის უზენაესობის ცენტრი, *საქართველოს პროკურატურის ანგარიშვალდებულება - არსებული ვითარება და გაუმჯობესების გზები*, 2023. გვ.16.

<sup>49</sup> საქართველოს პროკურატურის 2023 წლის საქმიანობის ანგარიში. ხელმისაწვდომია: <https://cutt.ly/MeS3F3WA>

2023 წლის ანგარიშში პროკურატურა საქმიანობის რამდენიმე პრიორიტეტულ მიმართულებას ასახელებს. მათგან ერთ-ერთია არასრულწლოვანთა მართლმსაჯულება. ანგარიშში აღნიშნულია, რომ საქართველოს პროკურატურის მიერ ბოლო წლებში არაერთი მნიშვნელოვანი აქტივობა განხორციელდა, თუმცა არათუ კონკრეტულ აქტივობებს, არამედ ამ მიმართულებით საქმიანობის ზოგად ხედვასაც არ ასახელებს. არასრულწლოვანთა მართლმსაჯულება წინა წლებშიც პრიორიტეტულ მიმართულებად იყო დასახელებული, თუმცა ძველ ანგარიშებშიც იდენტური ფორმით იყო წარმოდგენილი პროკურატურის საქმიანობა. იგივე შეიძლება ითქვას ცალკეულ დანაშაულთა კატეგორიებზე (კორუფციული დანაშაული, „ქურდული სამყაროს“ საქმეები და სხვ.), რომელთა წინააღმდეგ ბრძოლა, ანგარიშის თანახმად, პროკურატურის სტრატეგიული მიზანია. ამის მიუხედავად, ანგარიში არ გვაცნობს წლიდან წლამდე მიღწეული პროგრესისა და სამომავლო გეგმების შესახებ ინფორმაციას. უფრო მეტიც, სხვადასხვა წლის დოკუმენტებში იდენტურად აღწერს ამ მიმართულებით არსებულ ვითარებას. ეს ადასტურებს, რომ ყოველწლიური მეტწილად შაბლონურია და მხოლოდ ფორმალურად ასახავს ორგანული კანონით გათვალისწინებულ საკითხებს.

- პარლამენტი არ განიხილავს პროკურატურის ყოველწლიურ ანგარიშებს.

„პროკურატურის შესახებ“ ორგანული კანონი და პარლამენტის რეგლამენტი ადგენს, რომ გენერალური პროკურორი არაუგვიანეს 15 მაისისა წარადგენს პარლამენტში წინა წელს გაწეული საქმიანობის ანგარიშს. კანონმდებლობის მიხედვით, ანგარიშის პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე განხილვა სავალდებულოა, თუმცა განსაზღვრული არ არის ანგარიშის წარდგენიდან რა ვადაში უნდა მოუსმინონ გენერალურ პროკურორს ან მის მოადგილეს პლენარულ სხდომაზე. მეათე მოწვევის პარლამენტმა ისე დაასრულა საქმიანობა, რომ 2023 წლის ანგარიში არ განუხილავს, რადგან იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის ინიციატივით მისი მოსმენა ივნისში სამი თვით გადაიდო.<sup>50</sup> საქართველოს პარლამენტის ოფიციალური ვებ-გვერდიდან დგინდება, რომ პლენარულ სხდომაზე არც 2019-2022 წლების ანგარიშები განხილულა. ამის მიზეზი ამ შემთხვევაშიც მოსმენის რამდენჯერმე გადადება იყო. საქმიანობის ანგარიშის მოსმენა და გენერალური პროკურორისთვის შეკითხვების დასმა საპარლამენტო კონტროლის მთავარი მექანიზმია. პარლამენტის მიერ ამ ინსტრუმენტის გამოუყენებლობა კი კონტროლის არაეფექტიანობაზე მიუთითებს.

- გენერალური პროკურორი დეპუტატების წერილობითი კითხვების უმეტესობას ვადის დარღვევით ან საერთოდ არ პასუხობს.

საპარლამენტო კონტროლის განხორციელების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან მექანიზმს პარლამენტის წევრის კითხვა წარმოადგენს. პარლამენტის რეგლამენტის თანახმად,<sup>51</sup> პარლამენტის თითოეულ წევრს აქვს უფლება შეკითხვით მიმართოს მის წინაშე ანგარიშვალდებულ ორგანოს/თანამდებობის პირს (მათ შორის გენერალურ პროკურორს),

<sup>50</sup> საქართველოს პარლამენტის იურიდიულ საკითხთა კომიტეტის მომართვა საქართველოს პროკურატურის 2023 წლის საქმიანობის ანგარიშის (№1-5621/24; 15.05.2024) განხილვის ვადის 90 დღით გაგრძელების შესახებ. ხელმისაწვდომია: <https://cutt.ly/VeS1HshQ>

<sup>51</sup> საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი, მუხლი 148.

რომელიც ვალდებულია დადგენილი ფორმისა და ვადის დაცვით (10 დღე, კიდეც 10 დღიანი გაგრძელების შესაძლებლობით) გასცეს პასუხი. პარლამენტის წევრთა მიერ დასმული კითხვები და მიღებული პასუხები საჯარო ინფორმაციაა და პროაქტიულად ქვეყნდება პარლამენტის ვებ-გვერდზე.

2024 წელს (10 თვის განმავლობაში) დეპუტატებმა გენერალურ პროკურატურას 13 შეკითხვით მიმართეს. ამ შეკითხვების უმრავლესობას გენერალურმა პროკურორმა ვადის დარღვევით გასცა პასუხი, 4 მათგანი კი საერთოდ უპასუხოდ დატოვა. გარდა ვადის დარღვევისა, გენერალური პროკურატურის პასუხებში კანონმდებლობასთან სხვა შეუსაბამობაც გამოვლინდა. რეგლამენტის მიხედვით, კითხვაზე პასუხს ხელს აწერს მხოლოდ შესაბამისი დაწესებულების ხელმძღვანელი (გენერალური პროკურორი), თუმცა 2024 წელს გაცემული პასუხების უმეტესობა გენერალური პროკურატურის საერთაშორისო ურთიერთობებისა და სამართლებრივი უზრუნველყოფის დეპარტამენტის უფროსის ხელმოწერით არის გამოქვეყნებული,<sup>52</sup> ერთი პასუხი კი საოლქო პროკურორს ეკუთვნის.

### 3.2. ანგარიშვალდებულება საპროკურორო საბჭოს წინაშე

„პროკურატურის შესახებ“ ორგანული კანონის თანახმად, გენერალური პროკურორი საქმიანობის ანგარიშს პარლამენტის გარდა საპროკურორო საბჭოსაც წარუდგენს. სავალდებულოა, რომ საბჭომ ანგარიში 6 თვეში ერთხელ განიხილოს, თუმცა წევრთა უმრავლესობით, დამატებით ნებისმიერ დროს შეიძლება გაიმართოს ანგარიშის მოსმენა.<sup>53</sup> მიუხედავად იმისა, რომ ორგანული კანონით ანგარიშის 6 თვიანი პერიოდულობით განხილვა არის გათვალისწინებული, ბოლო წლებია საბჭო წელიწადში მხოლოდ ერთხელ უსმენს გენერალურ პროკურორს/მის მოადგილეს. ანგარიშის მოსმენის რიგგარეშე მექანიზმი კი საბჭოს აქამდე საერთოდ არ გამოუყენებია.<sup>54</sup>

საპროკურორო საბჭოს აქვს უფლებამოსილება, პროკურატურის საქმიანობის ანგარიშთან დაკავშირებით გენერალურ პროკურორს რეკომენდაციები წარუდგინოს. საბჭოს რეკომენდაციები პროკურატურის ანგარიშებშია ასახული. მაგალითად 2023 წლის ანგარიშის თანახმად, საპროკურორო საბჭომ გენერალურ პროკურორს 6 რეკომენდაცია წარუდგინა. მათგან 2 - ცნობიერების ამაღლებისკენ მიმართულ ღონისძიებებს, 2 - ცალკეული დანაშაულების წინააღმდეგ ბრძოლას, დანარჩენი 2 კი პროკურატურის სისტემის საკადრო-ადმინისტრაციულ საკითხებს შეეხება. საპროკურორო საბჭოს რეკომენდაციები, ხშირ შემთხვევაში, იმდენად ზოგადი და ფორმალურია, რომ არც საბჭოს ხედვას ასახავს და არც იმისა დადგენის შესაძლებლობას იძლევა, გაითვალისწინა თუ არა რეკომენდაცია გენერალურმა პროკურორმა. მაგალითად, 2023 წლის ანგარიშში მოცემული იყო საპროკურორო საბჭოს რეკომენდაცია თაღლითობის წინააღმდეგ ბრძოლის ეფექტიანობის

<sup>52</sup> მაგალითად: თამარ კორძიას შეკითხვა გენერალურ პროკურორს. რეგისტრაციის №: 5717/3-53/24. ხელმისაწვდომია: <https://cutt.ly/XeS3GAqc>

<sup>53</sup> „პროკურატურის შესახებ“ ორგანული კანონის მე-19 მუხლის მე-12 პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტი.

<sup>54</sup> კანონის უზენაესობის ცენტრი, *საქართველოს პროკურატურის ანგარიშვალდებულება - არსებული ვითარება და გაუმჯობესების გზები*, 2023. გვ.

გაზრდის მიზნით შესაბამისი ღონისძიებების გატარების შესახებ. ანგარიშიდან არ დგინდება კონკრეტული ღონისძიებები, რომელთა გატარებასაც მიზანშეწონილად მიიჩნევს საპროკურორო საბჭო.<sup>55</sup>

იმისთვის, რომ საპროკურორო საბჭოს წინაშე პროკურატურის ანგარიშვალდებულების მექანიზმი უფრო ქმედითი გახდეს და გაიზარდოს საბჭოს საქმიანობის გამჭვირვალობის ხარისხი, აუცილებელია:

- საპროკურორო საბჭომ გენერალური პროკურორის ანგარიში განიხილოს ორგანული კანონით დადგენილი წესით - 6 თვეში ერთხელ;
- საპროკურორო საბჭოს ვებ-გვერდზე პროაქტიულად გამოქვეყნდეს გენერალური პროკურატურისთვის წარდგენილი რეკომენდაციები და სტატისტიკური ინფორმაცია ამ რეკომენდაციების გათვალისწინების თაობაზე;
- საპროკურორო საბჭომ დანერგოს მაღალი საზოგადოებრივი ინტერესის შემცველ საკითხებზე გენერალური პროკურორის/მისი მოადგილის რიგგარეშედ მოსმენის პრაქტიკა.

### 3.3. შიდა ანგარიშვალდებულების სისტემა პროკურატურაში

„პროკურატურის შესახებ“ ორგანული კანონის მე-6 მუხლის თანახმად, საქართველოს პროკურატურა ერთიანი, ცენტრალიზებული და დამოუკიდებელი სისტემაა. შესაბამისად, პროკურატურის საქმიანობის ერთ-ერთ პრინციპად ორგანული კანონი ერთიანობას, ცენტრალიზაციასა და გენერალური პროკურორისადმი დაქვემდებარებას ასახელებს. პროკურატურის სისტემაში ვერტიკალური დაქვემდებარება გამოიხატება, ერთი მხრივ, ყველა თანამშრომლის გენერალური პროკურორისადმი, მეორე მხრივ კი - ზემდგომი პროკურორისადმი ქვემდგომის დაქვემდებარებაში. ცენტრალიზებული სისტემის მთავარ გამოწვევას კონცენტრირებული ძალაუფლების ფონზე უფლებამოსილებების ბოროტად გამოყენების მაღალი რისკი წარმოადგენს. ამ რისკის დასაზღვევად აუცილებელია კანონმდებლობა ინდივიდუალური პროკურორებისთვის სათანადო გარანტიებს ითვალისწინებდეს. ეს დათქმა ეხება როგორც გენერალური, ისე ზემდგომი პროკურორისადმი დაქვემდებარების სისტემას.

ვენეციის კომისიის რეკომენდაციით, ინდივიდუალური პროკურორების დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფისთვის აუცილებელია კანონმდებლობა ითვალისწინებდეს ზემდგომი (მათ შორის გენერალური) პროკურორის მიერ მითითების მიცემას სავალდებულო წერილობითი ფორმით. ეს რეკომენდაცია ვენეციის კომისიამ 2018 წლის საკანონმდებლო ცვლილებების პროექტზე წარმოადგინა, თუმცა კანონის ინიციატორებმა ის კანონპროექტში არ გაითვალისწინეს. წერილობით მითითებას, გარდა იმისა, რომ მეტი მტკიცებითი მნიშვნელობა აქვს, აგრეთვე ამცირებს ზემდგომი პროკურორის მიერ უკანონო მითითების მიცემის ან პროკურორზე ზემოქმედების რისკებს. ვენეციის კომისია აგრეთვე მიუთითებს, რომ

<sup>55</sup> საქართველოს პროკურატურის 2023 წლის საქმიანობის ანგარიში. ხელმისაწვდომია: <https://cutt.ly/MeS3F3WA> გვ.112.

პროფესიული დამოუკიდებლობის ფარგლებში პროკურორს უნდა ჰქონდეს მითითებასთან დაკავშირებით განსხვავებული მოსაზრების დაფიქსირების შესაძლებლობა. როგორც წერილობითი მითითება ისე ასეთი განსხვავებული მოსაზრება კონკრეტული სისხლის სამართლის საქმის მასალებს უნდა დაერთოს.<sup>56</sup> მოქმედი კანონმდებლობა არც განსხვავებული მოსაზრების წარდგენის შესაძლებლობას ითვალისწინებს და არც იმას ადგენს, რომ ეს დოკუმენტი სისხლის სამართლის საქმის მასალას წარმოადგენს.

ვერტიკალური დაქვემდებარების მნიშვნელოვანი ელემენტია დისციპლინირების სისტემა. ორგანული კანონის თანახმად, დისციპლინური წარმოების ფარგლებში სამსახურებრივ შემოწმებას გენერალური პროკურორის წინაშე ანგარიშვალდებული ორგანო - გენერალური ინსპექცია ახორციელებს. სახდელის დადებაზე გადაწყვეტილებას კი გენერალური პროკურორი იღებს<sup>57</sup> (გამონაკლისია გენერალური პროკურორის ან მისი მოადგილეების მიმართ დისციპლინური სამართალწარმოება, რომელსაც საპროკურორო საბჭო ახორციელებს). ორგანული კანონით გათვალისწინებულია დისციპლინური სახდელის დადების საფუძვლები, თუმცა უმეტესად ეს საფუძვლები ზოგადი, ფართო შინაარსისაა და დარღვევების შეფასების დროს განსხვავებული ინტერპრეტაციის შესაძლებლობას იძლევა. ასეთია მაგალითად კანონით დაკისრებული მოვალეობის არაჯეროვნად შესრულება, შეუფერებელი საქციელის ჩადენა და სხვ. იმ ფონზე, რომ დისციპლინური სახდელის გამოყენების საკითხი ერთპიროვნულად, გენერალური პროკურორის მიერ წყდება, არსებითად მნიშვნელოვანია დარღვევების მკაფიოდ გაწერა და გამჭვირვალე დისციპლინური პროცედურების დანერგვა. ეს საკითხი პროკურატურის 2017-2021 წლების სტრატეგიაშიც იყო განსაზღვრული, თუმცა საანგარიშო პერიოდი ისე გავიდა, რომ დისციპლინური პასუხისმგებლობის მიმართულებით არსებითი ცვლილება არ განხორციელებულა.

## შეჯამება

საკანონმდებლო ცვლილებებისა და ინსტიტუციური მოდელის რამდენჯერმე შეცვლის შემდეგ პროკურატურა კვლავ არაანგარიშვალდებულ, პოლიტიზებულ სისტემად რჩება. პოლიტიკურად სენსიტიურმა სისხლის სამართლის საქმეებმა, კიდევ უფრო მეტად გამოკვეთა ის შედეგები, რაც თავის დროზე პროკურატურის რეფორმის ჩავარდნამ და ფასადურმა ცვლილებებმა გამოიწვია.

პროკურატურის სისტემაში პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის ჩამოყალიბებასა და ინდივიდუალური პროკურორების გაძლიერებას სისტემური რეფორმა სჭირდება, რამაც გენერალური პროკურორისა და საპროკურორო საბჭოს უფლებამოსილებების გადახედვა უნდა მოიცვას. პროკურატურის სისტემაზე პოლიტიკური გავლენის შემცირების მიზნით, აუცილებელია მისი ძალაუფლების დაბალანსება და თანამდებობაზე დანიშვნა პოლიტიკური

<sup>56</sup> EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION) – *OPINION ON THE PROVISIONS ON THE PROSECUTORIAL COUNCIL IN THE DRAFT ORGANIC LAW ON THE PROSECUTOR'S OFFICE AND ON THE PROVISIONS ON THE HIGH COUNCIL OF JUSTICE IN THE EXISTING ORGANIC LAW ON GENERAL COURTS*, 2018. ხელმისაწვდომია: <https://cutt.ly/meS8p2ea> p.6, 24.

<sup>57</sup> „პროკურატურის შესახებ“ ორგანული კანონი, მუხლი 76.

კონსენსუსით. გენერალური პროკურორის უფლებამოსილებები უნდა შემოიფარგლებოდეს ინსტიტუციურ და სისხლის სამართლის მართლმსაჯულების პოლიტიკის საკითხებზე გადაწყვეტილებების მიღებით. გარდა ამისა, აუცილებელია საპროკურორო საბჭოს ქმედითი უფლებამოსილებებით აღჭურვა და მისი როლის გაზრდა საკადრო და ადმინისტრირების საკითხებზე გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. პროკურატურის სისტემური რეფორმა აგრეთვე ვერ განხორციელდება უწყების გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების ეფექტიანი მექანიზმების ჩამოყალიბებისა და ინდივიდუალური პროკურორების გაძლიერების გარეშე.

ცალსახაა, რომ ამ მასშტაბის რეფორმა მომავალში მხოლოდ ფართო საზოგადოებრივი ჯგუფების, აკადემიური წრეების ჩართულობითა და საერთაშორისო ორგანიზაციების რეკომენდაციების გათვალისწინების პირობებში შეიძლება განხორციელდეს, რაც, პირველ რიგში, პროკურატურის სისტემის გაძლიერების მიმართ რეალური პოლიტიკური ინტერესის არსებობაზე იქნება დამოკიდებული.