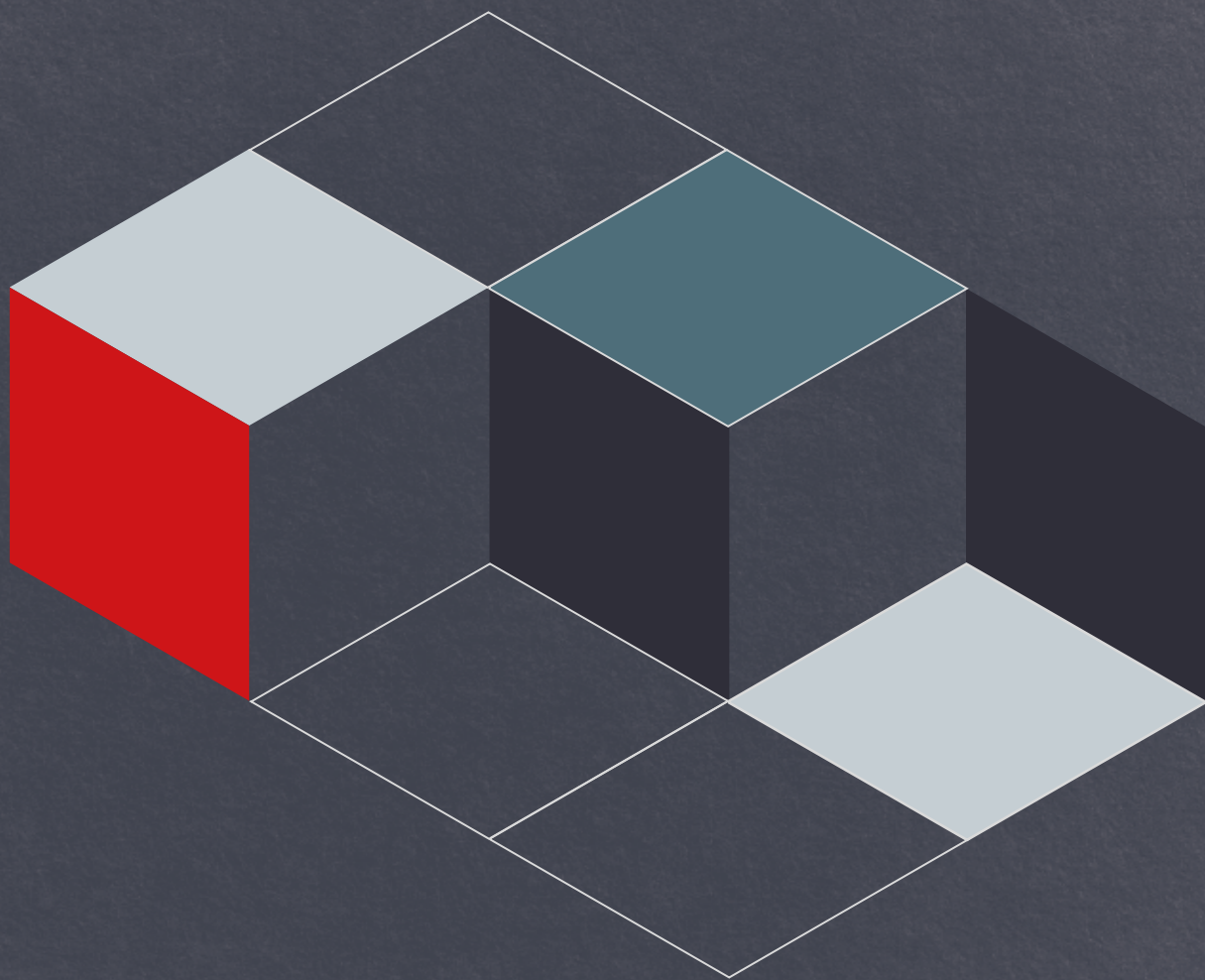


პროკურატურის სისტემის რეფორმა



EMC

პროკურატურის სისტემის რეფორმა

(საკონსტიტუციო ცვლილებებთან კანონმდებლობის ჰარმონიზაცია)

ანგარიში მოამზადა „ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრმა (EMC)“, პროექტის ფარგლებში „სისტემური რეფორმების ადვოკატირება სამართალდამცავ ორგანოებში“. პროექტი დაფინანსებულია ღია საზოგადოების ფონდის მიერ. ანგარიშში გამოთქმული მოსაზრებები შესაძლოა არ გამოხატავდეს დონორის პოზიციას. მასალის შინაარსზე პასუხისმგებელია EMC.

ანგარიშის ავტორები:

თამარ გვასალია
გურამ იმნაძე

ექსპერტი:

რასმუს ჰ. ვანდალი

ანგარიშზე პასუხისმგებელი: სოფო ვერძეული

რედაქტორი: რუსუდან ხაბაზი

მთარგმნელი: ლიკა ჯამბურია, ქეთევან თიკანაშვილი

დამკაბადონებელი: თორნიკე ლორთქიფანიძე

გარეკანი: სალომე ლაცაბიძე

ტირაჟი: 170

ISBN: 978-9941-8-0321-5

აკრძალულია აქ მოყვანილი მასალების გადაბეჭდვა, გამრავლება ან გავრცელება კომერციული მიზნით, ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრის (EMC) წერილობითი ნებართვის გარეშე.

მისამართი: ი.აბაშიძის 12ბ, თბილისი, საქართველო
ტელ: +995 032 2 23 37 06

www.emc.org.ge
humanrightsemc@gmail.com
<https://www.facebook.com/EMCRIGHTS/>

სარჩევი

ნაწილი I.....	6
შესავალი	7
1. რეფორმამდე არსებული ვითარება და ძირითადი გამოწვევები	9
1.1. ინსტიტუციური ქვემდებარეობის საკითხები	9
1.2. მთავარი პროკურორის თანამდებობაზე დანიშვნის და გათავისუფლების წესი	10
2. კონსტიტუციური რეფორმის შინაარსი	13
3. საპროკურორო საბჭოს დაკომპლექტება და უფლებამოსილებები	15
3.1. საერთაშორისო სტანდარტები კოლეგიური ორგანოების ფორმირებასთან დაკავშირებით.....	15
3.2. სხვა ქვეყნების გამოცდილებების მოკლე მიმოხილვა.....	15
3.3. წინადადებები საპროკურორო საბჭოს დაკომპლექტებასა და უფლებამოსილებასთან დაკავშირებით.....	18
4. გენერალური პროკურორის თანამდებობაზე დანიშვნა და გათავისუფლება	22
4.1. საერთაშორისო სტანდარტები გენერალური პროკურორის თანამდებობაზე გამწესების და თანამდებობიდან ვადამდე გათავისუფლების შესახებ.....	23
4.2. სხვა ქვეყნების გამოცდილების მოკლე მიმოხილვა	24
4.3. წინადადებები გენერალური პროკურორის კანდიდატის შერჩევასთან და გათავისუფლებასთან დაკავშირებით.....	27
5. პროკურატურის ანგარიშვალდებულების საკითხები	28
5.1. საერთაშორისო სტანდარტები პროკურატურის ანგარიშვალდებულებასთან შესახებ	29
5.2. სხვა ქვეყნების პრაქტიკის მიმოხილვა	29
5.3. წინადადებები პროკურატურის ანგარიშვალდებულებასთან დაკავშირებით.....	31
 ნაწილი II.....	 33
შესავალი	34
1. კოლეგიური ორგანოები	40
2. გენერალური პროკურორის დანიშვნა, თანამდებობაზე ყოფნა და გათავისუფლება....	51
3. ანგარიშვალდებულება პარლამენტის წინაშე	63
შეჯამება	70

ნაწილი I

შესავალი

პროკურატურის კონსტიტუციური ადგილი, მისი მოწყობისა და ფუნქციონირების წესები მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს დემოკრატიის ხარისხზე ქვეყანაში. პროკურატურის სისტემაში გასატარებელი რეფორმები უნდა ემსახურებოდეს სისხლის სამართლის მართლმსაჯულების ფუნქციონირებას პოლიტიკური, ეკონომიკური, სხვა არასათანადო ინტერესებისა და გავლენების გარეშე. კანონის უზენაესობა, ისევე როგორც, სამართლიანი, მიუკერძოებელი და კვალიფიციური მართლმსაჯულების განხორციელება, პროკურატურის სისტემის არსებითი დამოუკიდებლობის მიღწევას მოითხოვს.

საქართველოს კონსტიტუციის მიღებიდან დღემდე, პროკურატურის სისტემის მარეგულირებელი კანონმდებლობა არაერთხელ არსებითად შეიცვალა. თუმცა, რადიკალური საკანონმდებლო ცვლილებების მიუხედავად, პროკურატურა ჯერ კიდევ არ აღიქმება მყარი ინსტიტუციური და ფუნქციური დამოუკიდებლობის მქონე ორგანოდ.

არსებული გამოწვევების ფონზე, სახელმწიფომ კიდევ ერთი არსებითი ცვლილების გადაწყვეტილება 2017 წლის კონსტიტუციური რეფორმის პროცესში მიიღო და მნიშვნელოვნად შეცვალა პროკურატურის სტატუსის, უფლებამოსილების და საქმიანობის წესის განმსაზღვრელი კონსტიტუციური ჩარჩო.

კონსტიტუციურ ცვლილებებში გამოხატული პოლიტიკური გადაწყვეტილება მიუთითებს, რომ პროკურატურის სისტემის მართვა დიდწილად კოლეგიურ ორგანოზე გადადის, რამაც სისტემის დამოუკიდებლობის და ღიაობის მეტი გარანტია უნდა შექმნას. ამასთან, სისტემის მართვასთან დაკავშირებული ერთპიროვნული გადაწყვეტილებები, კოლეგიური ორგანოს სხდომებზე განხილულმა და მიღებულმა გადაწყვეტილებებმა უნდა ჩაანაცვლოს. თუმცა, კონსტიტუციური ცვლილებების შინაარსი ასევე მიუთითებს, რომ პროკურატურის სისტემა პრაქტიკულად სრულად შორდება სამთავრობო კაბინეტს და კონკრეტული პოლიტიკური ფიგურების ზედამხედველობის სფეროებს. პროკურატურის სისტემის დეპოლიტიზირების მიზნებისთვის მსგავსი რადიკალური ტრანსფორმაცია მნიშვნელოვანია. თუმცა, იმისთვის რომ ამ მოდელმა სათანადოდ იმუშაოს და შედეგად, კიდევ უფრო ნაკლები ანგარიშვალდებულების და საზოგადოებისგან გაუცხოებული ორგანო არ ჩამოყალიბდეს, საჭიროა კონსტიტუციური ცვლილებების საკანონმდებლო აქტებში განსაკუთრებული სიფრთხილით ასახვა.

კონსტიტუციურ რეფორმასთან კანონმდებლობის ჰარმონიზაციის პროცესმა უნდა უზრუნველყოს პროკურატურის მართვის მთავარი რგოლის – საპროკურორო საბჭოს დაკომპლექტება მაღალი პოლიტიკური კონსენსუსის გზით. ახალი კონსტიტუციური ჩარჩოს პირობებში, სწორედ საპროკურორო საბჭოს შემადგენლობას და მისი მუშაობის წე-

სებს ექნება გადამწყვეტი მნიშვნელობა იმისთვის, რამდენად იმუშავებს პროკურატურის სისტემის ახალი მოდელი საქართველოს რეალობაში. პარმონიზაციის პროცესის კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი გამოწვევა პროკურატურის სისტემის ანგარიშვალდებულების სათანადოდ რეგულირებაა. ეს საკითხი კიდევ უფრო მეტ სიფრთხილეს მოითხოვს იმის გათვალისწინებით, რომ გენერალური პროკურორი არ არის კონკრეტული პოლიტიკური გუნდის წარმომადგენელი, სამთავრობო კაბინეტის წევრი და მასზე პოლიტიკური პასუხისმგებლობის მექანიზმი არ ვრცელდება. მსგავსი ორგანოების ანგარიშვალდებულების გამოცდილება და საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმების გამოყენების პრაქტიკა კი მწირია. ამასთან, ანგარიშვალდებულების დადგენისას საჭიროა აუცილებელი ბალანსის დაცვა, რომ საზოგადოებას ჰქონდეს საჭირო ინფორმაცია პროკურატურის საქმიანობის შესახებ, რაც პირდაპირ უკავშირდება ამ ინსტიტუტის მიმართ საზოგადოების ნდობის და განწყობების ცვლილებას. თუმცა, ამასთან, პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულებამ არ უნდა შექმნას კონკრეტული სისხლის სამართლის საქმეებზე გავლენის მოხდენის რისკი.

რეფორმის შემდეგი ეტაპი, „პროკურატურის შესახებ“ ორგანული კანონის მიღება და შესაბამის საკანონმდებლო აქტებში კონსტიტუციიდან გამომდინარე ცვლილებების ასახვაა. როგორც აღინიშნა, კონსტიტუციური ცვლილების საკანონმდებლო დონეზე დაკონკრეტება, სახელმწიფოსთვის არის ერთგვარი შესაძლებლობა, შექმნას იმგვარი საკანონმდებლო წესრიგი, რომელიც რეალურად უზრუნველყოფს პროკურატურის დამოუკიდებლობას და დაიცავს მას პოლიტიკური ზეგავლენის რისკებისგან.

წინამდებარე დოკუმენტის მიზანი არ არის, განიხილოს კონსტიტუციური რეფორმის მიმდინარეობა და საკონსტიტუციო კომისიის მუშაობაში პროკურატურის სისტემის შესახებ გამართული დისკუსიები, ასევე დოკუმენტის ავტორების მიზანი არ ყოფილა პროკურატურის სისტემის მოწყობის ყველა შესაძლო მოდელის განხილვა. ანგარიშის ავტორები შეზღუდულები არიან იმ ახალი მოცემულობით, რომელიც ბოლო კონსტიტუციურმა ცვლილებებმა შექმნა ქვეყანაში.

ამდენად, წარმოდგენილი დოკუმენტი მიზნად ისახავს მხარი დაუჭიროს კონსტიტუციური რეფორმის შინაარსის, მისი მიზნების კანონმდებლობაში ზედმიწევნით და სათანადოდ ასახვას და იმ რისკების შემცირებას, რაც პროკურატურის სისტემის ფუნდამენტური ცვლილების პროცესს შეიძლება ახლდეს თან. ამის გათვალისწინებით, დოკუმენტის მიზანია, საერთაშორისო სტანდარტების და არსებული საუკეთესო პრაქტიკის გათვალისწინებით, ჩამოაყალიბოს ძირითადი წინადადებები და რეკომენდაციები, რათა კონსტიტუციური რეფორმის მიზნების მისაღწევად შეიქმნას საკანონმდებლო საფუძველი პროკურატურის დეპოლიტიზირებული, მაღალი ლეგიტიმაციის მქონე ორგანოდ ჩამოყალიბებისთვის, სადაც თანაბრად იქნება დაცული სისტემის დამოუკიდებლობისა და ანგარიშვალდებულების პრინციპები.

დოკუმენტის შემუშავება შესაძლებელი გახდა „ღია საზოგადოების ფონდის“ მხარდაჭერით. საკანონმდებლო წინადადებების ჩამოყალიბებისას, საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკის და სხვა ქვეყნების გამოცდილების გათვალისწინების მიზნით, დოკუმენტის შემუშავებაში პროექტის გუნდს დახმარებას უწევდა ლუნდის უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის ნამყვანი მკვლევარი, დანიის საჯარო პროკურატურის დირექტორის უფროსი მრჩეველი, დოქტორი, რასმუს ჰ. ვანდალი. კონკრეტულად კი, ამ მიზნისთვის ექსპერტმა დაამუშავა ის ძირითადი იურისდიქციები, რომლებიც ისტორიული და პოლიტიკური განვითარებით, სახელმწიფო ინსტიტუტების მოწყობით, ახლოს დგას საქართველოს გამოცდილებასთან. მათ შორის გაანალიზდა პორტუგალიის, ალბანეთის, სერბეთის, ხორვატიის გამოცდილება. შედარებითი მიზნებისთვის კი ირლანდიის, ინგლისის და უელსის, სამხრეთ აფრიკის პრაქტიკა. შედარებითი კვლევის დეტალური მეთოდოლოგია მოცემულია დოკუმენტის მეორე ნაწილში.

1. რეფორმამდე არსებული ვითარება

და ძირითადი გამოწვევები

1.1. ინსტიტუციური ქვემდებარეობის საკითხები

პროკურატურის ქვემდებარეობის საკითხი დღეს მოქმედი კონსტიტუციის ფარგლებში რამდენჯერმე შეიცვალა. თავდაპირველად, 1995 წლის კონსტიტუციით პროკურატურა სასამართლო ხელისუფლების ფარგლებში არსებულ, ერთიან ცენტრალიზებულ დაწესებულებას წარმოადგენდა. ამ მოდელში გენერალურ პროკურორს პრეზიდენტის წარდგინებით ირჩევდა პარლამენტი, ხოლო თანამდებობიდან გადაყენების საკითხი იმპიჩმენტის წესით რეგულირდებოდა.¹

საქართველოს პროკურატურა აღმასრულებელი ხელისუფლების ფარგლებში სრულად 2008 წლის საკანონმდებლო ცვლილებით მოექცა, რომლითაც, პროკურატურა იუსტიციის სამინისტროს სისტემაში შემავლ დაწესებულებად განისაზღვრა. ხოლო, მასზე საერთო ხელმძღვანელობის უფლებამოსილება პოლიტიკური თანამდებობის პირს – იუსტიციის მინისტრს მიენიჭა.²

უწყების იუსტიციის სამინისტროს ფარგლებში მოქცევამ, ბუნებრივად გაზარდა იუსტიციის მინისტრის მანდატი პროკურატურასთან მიმართებით. უფრო მეტიც, ამ საკანონმდებლო წესრიგით იგი უმაღლესი რანგის პროკურორად იქნა მოაზრებული. მას უშუალოდ შეეძლო კონკრეტული თანამდებობის პირების, მათ შორის პრეზიდენტის და

1 იხ. საქართველოს კონსტიტუცია, 1995 წლის რედაქცია, მუხლები: 64, 91.

2 საქართველოს 2008 წლის 10 ოქტომბრის კონსტიტუციური კანონი №344 – სსმ, №27, 27.10. 2008წ., მუხ.168

პრემიერ-მინისტრის სისხლისსამართლებრივი დევნა. შეიცვალა მთავარი პროკურორის თანამდებობაზე დანიშვნის წესიც. კერძოდ, მთავარი პროკურორის იუსტიციის მინისტრის ერთპიროვნული წარდგინებით თანამდებობაზე ნიშნავდა პრეზიდენტი.³

პროკურატურის საერთო ხელმძღვანელობის ფარგლები მეტნაკლებად შეიცვალა „პროკურატურის შესახებ“ საქართველოს კანონში 2013 წელს გატარებული ცვლილებით. ამ რეგულაციით, სხვადასხვა თანამდებობის პირის (მათ შორის პრეზიდენტის, პრემიერ-მინისტრის) მიმართ სისხლისსამართლებრივი დევნის ფუნქცია გადავიდა მთავარი პროკურორის უფლებამოსილებაში. მასვე მიენიჭა სხვადასხვა ორგანიზაციული ფუნქციები, რომლებიც ცვლილებამდე იუსტიციის მინისტრის კომპეტენციას წარმოადგენდა. თუმცა, იუსტიციის მინისტრს და მთავარ პროკურორს შორის უფლებამოსილების გადანაცვლებას მაინც ფორმალური დატვირთვა ჰქონდა, რამდენადაც, პროკურატურის საქმიანობის მარეგულირებელი ნორმატიული აქტების გამოცემის უფლება იუსტიციის მინისტრს ჰქონდა მინიჭებული. იგი უშუალოდ იყო უფლებამოსილი პროკურატურის წარდგინებით დაემტკიცებინა მათ შორის, სისხლის სამართლის პოლიტიკის სახელმძღვანელო პრინციპები.⁴

ცვლილებების მიუხედავად, ამ კონსტიტუციურ მოდელში სუსტი იყო პროკურატურის პოლიტიკური დამოუკიდებლობის გარანტიები, როგორც ინსტიტუციურ ასევე ხელმძღვანელობით დონეზე. პოლიტიკური მიკერძოების რისკებს ქმნიდა პროკურატურის აღმასრულებელი ხელისუფლების ფარგლებში მოქცევა და იუსტიციის მინისტრის დომინირებული როლის შენარჩუნება.

1.2. მთავარი პროკურორის თანამდებობაზე დანიშვნის და გათავისუფლების წესი

ქვემდებარეობის ცვლილება თავისთავად იწვევდა უწყების ხელმძღვანელი პირის თანამდებობაზე დანიშვნის წესის ცვლილებასაც. როგორც აღინიშნა, 1995 წლის კონსტიტუციით, გენერალურ პროკურორს პრეზიდენტის წარდგინებით ირჩევდა პარლამენტი.⁵ კანონში 2008 წლის ცვლილებით მთავარ პროკურორს უკვე იუსტიციის მინისტრის წარდგინებით, თანამდებობაზე ნიშნავდა პრეზიდენტი.⁶

2013 წლის რეფორმით, არსებითად არ შეცვლილა მთავარი პროკურორის თანამდებობაზე დანიშვნის პროცედურები. ამ პროცესში მონაწილეობის უფლება კვლავ შეუნარჩუნ-

3 იხ. „პროკურატურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, 27/10.2008 წლის მდგომარეობით, მუხლები 8-9.

4 იხ: „პროკურატურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, 2013 წლის რედაქციით.

5 იხ: საქართველოს კონსტიტუცია, 1995 წლის რედაქცია, მუხლი: 91.

6 „პროკურატურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, 2008 წლის 27 ოქტომბრის რედაქციით, მუხლი 9.

და აღმასრულებელ ხელისუფლებას, კერძოდ კი, პოლიტიკური თანამდებობის პირებს – იუსტიციის მინისტრსა და პრემიერ-მინისტრს. აღნიშნულ პროცესიდან საქართველოს პარლამენტის გამოთიშვამ შეინარჩუნა მანამდე არსებული მდგომარეობა, როდესაც გადაწყვეტილება მარტივი წესით, მხოლოდ ერთი პოლიტიკური გუნდის მიერ მიიღებოდა და კვლავაც არ გაითვალისწინა საკითხზე საპარლამენტო ფორმატში მსჯელობის შესაძლებლობა. ამგვარი ცვლილებით, ბუნებრივად გამოირიცხა საპარლამენტო უმცირესობის მხრიდან პროცესებზე ზემოქმედების პოლიტიკური ინსტრუმენტები. ამასთან, გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილება გადაეცა მმართველი პოლიტიკური გუნდის ლიდერს, მთავრობის წევრს, იუსტიციის მინისტრის ჩართულობით.⁷

გაუმჯობესებულ პროცედურებით პოლიტიკური თანამდებობის პირების მიერ მთავარი პროკურორის დანიშვნა, რასაკვირველია არ იყო მყარი გარანტია სისხლისსამართლებრივი დევნის განმახორციელებელი ორგანოს ნეიტრალიტეტის მისაღწევად. ამ მოცემულობამ აუცილებელი გახადა მთავრობისგან პროკურატურის მაქსიმალური დისტანცირება.

არსებული გამოწვევების ფონზე სახელმწიფომ დაიწყო პროკურატურის რეფორმა, რომლის გაცხადებული მიზანი პროკურატურის სისტემის დეპოლიტიზირება იყო. რეფორმა უპირველეს ყოვლისა შეეხო მთავარი პროკურორის დანიშვნის და ვადამდე გათავისუფლების წესს. პროკურატურის დამოუკიდებლობის და გამჭვირვალობის, მისი ფუნქციების ეფექტიანად შესრულებისთვის იუსტიციის სამინისტროსთან შეიქმნა დამოუკიდებელი კოლეგიური ორგანო – საპროკურორო საბჭო. საბჭოს ერთ-ერთ ძირითად უფლებამოსილებად მთავარი პროკურორის კანდიდატის დამტკიცება განისაზღვრა.⁸

პროცედურულად მთავარი პროკურორის თანამდებობაზე დანიშვნისთვის კანონით კომპლექსური წესი დადგინდა. რომლის ძირითადი იდეა პროცესში სხვადასხვა პირთა ჩართულობით, ცალმხრივი პოლიტიკური გადაწყვეტილების მინიმალიზება იყო. პირველ ეტაპზე კანდიდატის შერჩევის მიზნით, იუსტიციის მინისტრს დაეკისრა კონსულტაციების ვალდებულება აკადემიურ წრეებთან, სამოქალაქო საზოგადოების წევრებთან და სამართლის დარგის სპეციალისტებთან, ხოლო შერჩეული 3 კანდიდატის დასამტკიცებლად წარდგენა საპროკურორო საბჭოსთვის. მთავარი პროკურორის თანამდებობაზე გამწესების მეორე სტადიად განისაზღვრა, საპროკურორო საბჭოს მიერ დამტკიცებული კანდიდატის წარდგენა საქართველოს მთავრობისთვის. ამ პროცესში საბოლოო გადაწყვეტილების მიმღებ ორგანოდ კი საქართველოს პარლამენტი დადგინდა, რომელიც ხმათა უბრალო უმრავლესობით აირჩევდა წარდგენილ კანდიდატს.

ცვლილებამ მართალია, გაითვალისწინა მთავარი პროკურორის თანამდებობაზე დანიშვნის პროცესში სხვადასხვა სუბიექტის ერთდროული მონაწილეობა და საბოლოო გადაწყ-

7 „უხილავი ძალაუფლების პოლიტიკა“ ადამიანის უფლებების სწავლების და მონიტორინგის ცენტრი (EMC), 2015, გვ:12 ხელმისაწვდომია: <https://emc.org.ge/ka/products/ukhilavi-dzalauflebis-politika-kvlevis-moklemimokhilv>

8 „პროკურატურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 9¹

ვეტილების მიღება პარლამენტის მიერ, თუმცა აღნიშულმა წესმა ვერ უზრუნველყო სრული ბალანსის მიღწევა და გენერალური პროკურორის დანიშვნის პროცესში „პოლიტიკური ელემენტი“ კვლავ მნიშვნელოვნად შენარჩუნდა.⁹ კანონის დონეზე არ დარეგულირებული საკონსულტაციო ჯგუფების დაკომპლექტების, მათთან კონსულტაციების გავლის წესი, ხოლო კონსულტაციების შედეგად კანდიდატის შერჩევის კრიტერიუმები. კანონს იუსტიციის მინისტრის მიერ არც კანდიდატის საბოლოო შერჩევის დასაბუთება მოუთხოვია.

ცხადია, ამ ვითარებით რეფორმამ ვერ შექმნა მექანიზმი, რომელიც გამოირიცხავდა მხოლოდ კონკრეტული პოლიტიკური გუნდისთვის მისაღები კანდიდატის შერჩევას. განხორციელებულ რეფორმებთან დაკავშირებით არსებული რეკომენდაციების მიუხედავად,¹⁰ კანონმდებლობამ ვერ უზრუნველყო მთავარი პროკურორის დანიშვნის რეგულირება პროფესიული კრიტერიუმების, პოლიტიკური კონსენსუსის, პროფესიული წრეებისა და საზოგადოების წარმომადგენელთა მოსაზრებების გათვალისწინებით.

2015 წელს სრულად შეიცვალა მთავარი პროკურორის ვადამდე გათავისუფლების ძირითადი წესი. ცვლილების მიზანი იყო შეექმნა ისეთი რეგულაცია, რომელიც მთავარი პროკურორის ვადამდე გათავისუფლებას ღია და ობიექტური, პოლიტიკური ზენოლისგან თავისუფალი მეთოდებით შეძლებდა. ამ მიზნით კანონმა საგანგებო პროკურორის ინსტიტუტი შემოიღო. ეს ცვლილება თითქოს ქმნიდა პროცესის მიუკერძოებელი წარმოების ეფექტს, დამოუკიდებელი პირის მიერ საქმის ფაქტობრივი გარემოებების სრულყოფილად და ობიექტურად შესწავლის პირობით. თუმცა, კანონმდებლობით საგანგებო პროკურორის არჩევის და მისი საქმიანობის შემოთავაზებულმა ვერსიამ, მთავარი პროკურორის თანამდებობიდან გადაყენების პროცესი მნიშვნელოვანი რისკების წინაშე დააყენა. კანონმა ნათლად ვერ განსაზღვრა საგანგებო (ad hoc) პროკურორის სტატუსი, მისი უფლებამოსილებები¹¹, ის კონკრეტული კრიტერიუმები, რასაც საგანგებო პროკურორი შერჩევისთვის უნდა აკმაყოფილებდეს. რეფორმამ მკაფიოდ არც საქმის წარმოების პროცედურები და საგანგებო პროკურორის მიღებული გადაწყვეტილების სამართლებრივი ბუნება განსაზღვრა. რაც მთავარია, ამ პროცესში არ იქნა უზრუნველყოფილი მთავარი პროკურორის სამართლებრივი დაცვის გარანტიები, – საქმისწარმოებისას სამართლოს ჩართულობის გამოირიცხვით.¹²

9 იხ: Preliminary joint opinion on the draft amendments to the Law on the Prosecutor's Office of Georgia, ხელმისაწვდომია: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)039-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)039-e)

10 დამატებით იხილეთ: „კოალიციის კიდევ ერთი შეფასება პროკურატურის კანონში ცვლილებების მიღებასთან დაკავშირებით“ ხელმისაწვდომია: <https://emc.org.ge/ka/products/koalitsiis-kidev-erti-shefaseba-prokuraturis-kano-nshi-tsvlilebebis-mighebastan-dakavshirebit>

11 იხ: Preliminary joint opinion on the draft amendments to the Law on the Prosecutor's Office of Georgia, para:69. ხელმისაწვდომია: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)039-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)039-e)

12 იხ: კოალიცია დამოუკიდებელი და გამჭვირვალე მართლმსაჯულებისთვის: „პროკურატურის შესახებ საქართველოს კანონში ცვლილებების შესამე მოსმენით მიღება“. ხელმისაწვდომია: http://coalition.ge/index.php?article_id=66&lang=0

შეიძლება ითქვას, რომ კანონმდებლობით საპროკურორო საბჭოს მანდატის განსაზღვრით, მთავარი პროკურორის შერჩევა/დანიშვნის ახალი პროცედურების დანერგვით და თანმხლები საკანონმდებლო ცვლილებებით პროკურატურაში მნიშვნელოვანი რეფორმა გატარდა. თუმცა, აღმასრულებელი ხელისუფლების სისტემაში, მძლავრი სამთავრობო მანდატით და უფლებამოსილებათა დაუბალანსებელი გადანაწილებით, გადადგმული ნაბიჯები პროკურატურის სრული დამოუკიდებლობის და პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის მისაღწევად საკმარისი არ აღმოჩნდა. პროკურატურის მნიშვნელოვან გამოწვევად კვლავ დარჩა მთავარი პროკურორის შერჩევა/დანიშვნის პროცესზე პოლიტიკური გავლენის მკაფიო რისკები, საპროკურორო საბჭოს ინსტიტუციური სტატუსი და მისი თავსებადობა კანონით დადგენილ ფუნქციებთან, იუსტიციის მინისტრის როლი და გავლენის ხარისხი პროკურატურაზე. ამ ფონზე საკონსტიტუციო ცვლილებების აუცილებლობა კიდევ უფრო ნათლად გამოიკვეთა.

2. კონსტიტუციური რეფორმის შინაარსი

პროკურატურის სისტემის დამოუკიდებელ ფუნქციონირებასთან დაკავშირებული გამოწვევების გათვალისწინებით, პროკურატურის რეფორმა საკონსტიტუციო ცვლილებების ნაწილი გახდა. კონსტიტუციურ რეფორმას, პროკურატურის მაქსიმალური დეპოლიტიზირება უნდა უზრუნველყოს.

2017 წლის კონსტიტუციურმა ცვლილებამ შექმნა სრულიად ახალი სამართლებრივი მოცემულობა, რომელსაც პროკურატურის სისტემის რეფორმა უნდა დაეფუძნოს. ახალი კონსტიტუციური მოწესრიგების პირობებში ფუნდამენტურად იცვლება პროკურატურის ადგილი და სტატუსი. პროკურატურის სისტემა მთლიანად შორდება იუსტიციის სამინისტროს და მთავრობას, რაც მოითხოვს შემდეგი საკითხების სრულიად ახლებურ მოწესრიგებას კანონმდებლობაში:

- გენერალური პროკურორის თანამდებობაზე არჩევის და გათავისუფლების წესი;
- საპროკურორო საბჭოს ფორმირების და საქმიანობის პრინციპები;
- პროკურატურის საპარლამენტო ანგარიშვალდებულების ფორმები.

კონსტიტუციამ გენერალური პროკურორის უფლებამოსილების ვადად 6 წელი განსაზღვრა და დააგინა გენერალური პროკურორის თანამდებობაზე გამწესების ზოგადი წესი. გენერალური პროკურორის არჩევის უფლებამოსილება საპროკურორო საბჭოს და პარლამენტს შორის გადანაწილდა. კონსტიტუციის ახალი რედაქციით, გენერალურ პროკურორს საპროკურორო საბჭოს წარდგინებით, ირჩევს პარლამენტი. რეფორმის შედეგად, საპროკურორო საბჭო კონსტიტუციური სტატუსის მქონე ორგანოდ ჩამოყალიბდა, რომელმაც პროკურატურის საქმიანობის გამჭვირვალობა, დამოუკიდებლობა

და ეფექტიანობა უნდა უზრუნველყოს. კონსტიტუციის ახალი რედაქცია პროკურატურის ანგარიშვალდებულების შესახებ ზოგად მითითებას ადგენს და განსაზღვრავს, რომ პროკურატურა ყოველწლიურ ანგარიშს წარუდგენს საქართველოს პარლამენტს.

რეფორმაზე მუშაობისას საკონსტიტუციო კომისიამ არ გაითვალისწინა ვენეციის კომისიის რეკომენდაცია პარლამენტის მიერ მთავარი პროკურორის ხმათა კვალიფიციური წესით არჩევასთან დაკავშირებით.¹³ შესაბამისად, კონსტიტუციურ პროექტში შენარჩუნდა გადაწყვეტილების მიღება სრული შემადგენლობის უმრავლესობით, რაც ხელს არ შეუწყობს პოლიტიკურ ჯგუფებს შორის კონსენსუსის არსებობის საჭიროებას, რომელიც თავის მხრივ დააზღვევდა ამ პოზიციამ კანდიდატის პოლიტიკური ნიშნით დანიშვნას.¹⁴ საკონსტიტუციო კომისიის მხრიდან, არც გენერალური პროკურორის პრეზიდენტის მიერ ნომინირების ინიციატივა იქნა გაზიარებული. თუმცა, კონსტიტუციური რეფორმით გაიზარდა გენერალური პროკურორის სამართლებრივი დაცვის გარანტიები. ცვლილებებამ, გენერალური პროკურორის ვადამდე გათავისუფლება იმპიჩმენტის წესს დაუქვემდებარა. ამ ჩანაწერით მოქმედ კანონმდებლობაში არსებული გამოწვევების ფონზე, შემცირდა გენერალური პროკურორის თანამდებობიდან გადაყენების პოლიტიზირების საფრთხეები.

ამ ეტაპზე მნიშვნელოვანია, კანონმდებლობამ იმგვარად განეროს პროკურატურის ორგანიზაციის და საქმიანობის დეტალური წესები, რომ ამით არ შესუსტდეს კონსტიტუციური გარანტიები. კანონმდებლობამ განსაკუთრებული ყურადღება უნდა დაუთმოს საპროკურორო საბჭოს დაკომპლექტების და ფუნქციონირების წესს, გენერალური პროკურორის კანდიდატის შერჩევის კრიტერიუმებს და პროცედურას, ისევე როგორც პროკურატურის ანგარიშვალდებულების თემას. კონსტიტუციურ წყობაში სადაც პროკურატურა არ არის სასამართლო ან აღმასრულებელი ხელისუფლების სისტემის ნაწილი და დამოუკიდებელი ორგანოს სახით არსებობს, აუცილებელია კანონმდებლობამ ანგარიშვალდებულების ეფექტიანი სისტემა შექმნას. შესაბამისად, კანონმდებლობაში მნიშვნელოვანი ადგილი უნდა დაეთმოს უწყების ანგარიშვალდებულების და საპარლამენტო ზედამხედველობის ფარგლების განსაზღვრას.

წარმოდგენილი მოსაზრებები პირველ რიგში, ემყარება ახალი კონსტიტუციური ჩარჩოს შინაარსს, პროკურატურის დამოუკიდებლობის შესახებ არსებულ საერთაშორისო

13 იხ: Draft opinion on the draft revised constitution, european commission for democracy through law, ხელმისაწვდომია: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2017\)019-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2017)019-e), დამატებით იხილეთ: opinion on the draft constitutional amendments adopted on 15 december 2017 at the second reading by the parliament of georgia, european commission for democracy through law (venice commission) ხელმისაწვდომია: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)005-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)005-e)

14 EMC-ის მოსაზრებები კონსტიტუციის გადასინჯვის კანონპროექტთან დაკავშირებით (სოციალური უფლებები, ქორწინების ცნება, სახელმწიფოსა და საქართველოს მართლმადიდებელი ეკლესიის ურთიერთობა, მართლმსაჯულება, სამართალდამცავი ორგანოები), 2017.

ხელმისაწვდომია: <https://emcrights.files.wordpress.com/2017/05/e183a1e183a3e1839ae18390e183aee18390e1839ae18398.pdf>

სტანდარტებს და იმ ქვეყნების გამოცდილებას, რომლებსაც მსგავსი ან მეტ-ნაკლებად რელევანტური ინსტიტუციური და საკანონმდებლო გამოცდილება გააჩნიათ პროკურატურის სისტემაში.

3. საპროკურორო საბჭოს დაკომპლექტება და უფლებამოსილებები

2017 წლის კონსტიტუციური ცვლილებები კიდევ უფრო აძლიერებს საპროკურორო საბჭოს როლს და მნიშვნელობას პროკურატურის სისტემაში. ამასთან, კონსტიტუციური რეფორმა აყალიბებს გარკვეულ პრინციპებს საპროკურორო საბჭოს დაკომპლექტების წესთან და უფლებამოსილებებთან დაკავშირებით, კერძოდ:

- საპროკურორო საბჭო იქმნება პროკურატურის დამოუკიდებლობის, გამჭვირვალობისა და ეფექტიანობის უზრუნველსაყოფად;
- საპროკურორო საბჭო შედგება 15 წევრისგან;
- საპროკურორო საბჭოს თავმჯდომარეს 2 წლის ვადით ირჩევს თავად საპროკურორო საბჭო;
- გენერალური პროკურორის კანდიდატურას პარლამენტს წარუდგენს საპროკურორო საბჭო.

მიუხედავად იმისა, რომ კონსტიტუციური ცვლილებების შინაარსი საკმაოდ ზოგად მითითებებს აკეთებს საპროკურორო საბჭოს ფორმირების და მუშაობის წესებთან დაკავშირებით, საერთაშორისო სტანდარტების, სხვა ქვეყნების გამოცდილებისა და ადგილობრივი კონტექსტის გათვალისწინებით, შესაძლებელია იმგვარი საკანონმდებლო ჩარჩოს განსაზღვრა, რაც ხელს შეუწყობს რეალურად დამოუკიდებელი, პოლიტიკური მონაწილეობისგან თავისუფალი საპროკურორო საბჭოს შექმნას.

3.1. საერთაშორისო სტანდარტები კოლეგიური ორგანოების ფორმირებასთან დაკავშირებით

პროკურატურის სისტემაში კოლეგიური ორგანოს დაკომპლექტების და ფუნქციონირების თვალსაზრისით არსებული საერთაშორისო სტანდარტებიდან, მნიშვნელოვანია ყურადღების გამახვილება რამდენიმე მათგანზე. კონკრეტულად:

- საპროკურორო საბჭოს უმრავლესობას პროკურორი წევრები უნდა შეადგენდნენ, რომლებსაც უშუალოდ პროკურორები აირჩევენ. თუმცა, მნიშვნელოვანია საბჭოს შემადგენლობაში მათ შორის იყვნენ, სამართლის დარგის სპეციალისტები და აკადემიური წრის წარმომადგენლები.¹⁵
- თუ კანონმდებლობა ითვალისწინებს საპროკურორო საბჭოს კონკრეტული წევრების არჩევას პარლამენტის მიერ, მნიშვნელოვანია, პარლამენტმა ეს გადაწყვეტილება ხმათა კვალიფიციური უმრავლესობით მიიღოს.¹⁶
- საბჭოს ყველა პროკურორი წევრი უნდა შეირჩეს პროფესიული კვალიფიკაციის, გამოცდილების და დამოუკიდებლობის კულტურის გათვალისწინებით.¹⁷
- საპროკურორო საბჭოს ნებისმიერ გადაწყვეტილებას უმჯობესია ჰქონდეს სავალდებულო და არა სარეკომენდაციო ხასიათი.

3.2. სხვა ქვეყნების გამოცდილებების მოკლე მიმოხილვა

საერთაშორისო პრაქტიკა პროკურატურის და სასამართლო სისტემებში კოლეგიური ორგანოს ფუნქციონირების ორ განსხვავებულ მოდელს იცნობს. ზოგიერთ იურისდიქციაში,¹⁸ ერთი კოლეგიური ორგანო ერთობლივად მუშაობს პროკურატურის და სასამართლო ხელისუფლების საკითხებზე.¹⁹ სხვა სამართლებრივ სისტემებში კი, მათი უფლებამოსილება გამიჯნულია.²⁰ განსხვავებული რეგულირების შესაბამისად, მიმოხილვაში აქცენტი იმ ქვეყნებზე გაკეთდება, რომლებიც მეტნაკლებად ახლოს დგას საკონსტიტუციო რეფორმით შემოთავაზებულ მოდელთან.

პროკურატურის უმაღლესი საბჭო კოლეგიური ორგანოს სახით არსებობს **პორტუგალიაში**.²¹ საბჭო ჯამში 16 წევრისგან შედგება, საიდანაც წევრთა უმრავლესობას სხვადასხვა დონის პროკურორები ქმნიან. საბჭოს შემადგენლობაშია ხუთი წევრი საპარ-

15 Rec(2010)12, paras 26-29; the CCJE Opinions No. 1(2001), para 45, and No. 10(2007), the Venice Commission' Report on the Independence of the Judicial System, Part I: the Independence of Judges (para 32), adopted by the Venice Commission at its 82nd Plenary Session (Venice, 12-13 March 2010), recommend the establishment of such Councils.

16 Vienna Commission for Democracy through Law, report on European Standards as regards the independence of the judicial system: Part II – The Prosecution Service (CDL-AD(2010)040), Adopted by the Venice Commission at its 85th plenary session (Venice, 17-18 December 2010) (Top of Form).

17 იხ: the CCJE Opinion No. 10(2007), para 21.

18 მსგავსი რეგულირება ძირითადად რომანულ-გერმანული სამართლის ქვეყნებისთვისაა დამახასიათებელი, ამ მოდელის კლასიკურ მაგალითს წარმოადგენს გერმანია.

19 ამ ტიპის იურისდიქციებს განეკუთვნება იტალია, საფრანგეთი, ბელგია, ესპანეთი.

20 უფლებამოსილებათა ამგვარი გამიჯნვის მაგალითია ალბანეთი, სერბეთი, ხორვატია, პორტუგალია.

21 დამატებით იხილეთ: The Statute of the Public Prosecution Service of Portugal

ლამენტო მანდატით და იუსტიციის სამინისტროს ორი წარმომადგენელი. პროკურორი წევრები საბჭოს შემადგენლობაში 3 წლის ვადით აირჩევიან, ხოლო პარლამენტის და იუსტიციის სამინისტროს წარმომადგენლები ამავე უწყების უფლებამოსილების ვადით. პროკურორი წევრების მონაწილეობა საბჭოს საქმიანობაში არ არის მოხალისეობრივი და ის პროფესიულ ვალდებულებას წარმოადგენს. სხვა ქვეყნების პრაქტიკისგან განსხვავებით, ამ მოდელში კანონი საბჭოს წევრთა უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის რეგულაციას არ იცნობს. საბჭოს ძირითადი უფლებამოსილება პროკურატურის სისტემაში საკადრო პოლიტიკის შემუშავება და განხორციელებაა²². ამ მიმართულებით საპროკურორო საბჭოს გადანაცვეტილებები სავალდებულოა. საბჭო უფლებამოსილია დაამტკიცოს გენერალური პროკურატურის საქმიანობის წესი, პროკურატურის ბიუჯეტის პროექტი. საბჭოს შეუძლია წარუდგინოს გენერალურ პროკურორს სავალდებულო აქტები დასამტკიცებლად და გენერალური პროკურორის მეშვეობით, იუსტიციის მინისტრის წინაშე დასვას, პროკურატურის საქმიანობის განმსაზღვრელ საკანონმდებლო აქტებში ცვლილების საკითხი. საბჭო გადანაცვეტილებას ხმათა უმრავლესობით იღებს, სადაც გადანაცვეტი ხმის უფლებით გენერალური პროკურორი სარგებლობს. საბჭოს ფარგლებში იქმნება დისციპლინური სექცია, რომელიც გენერალური პროკურორის, მისი მოადგილის, ხუთი სხვადასხვა დონის პროკურორის და იუსტიციის სამინისტროს ერთი წარმომადგენლისგან შედგება. იუსტიციის მინისტრს აქვს უფლება დაესწროს სხდომებს სურვილისამებრ. საბჭო გადანაცვეტილებებს, როგორც წესი, მარტივი უმრავლესობით იღებს, ხოლო გადანაცვეტი ხმის უფლებით გენერალური პროკურორი სარგებლობს.

უმაღლეს საბჭოში, წევრთა უმრავლესობით არის პროკურატურა წარმომადგენილი ასევე **ალბანეთში**.²³ საბჭოს თერთმეტი წევრიდან ექვსი პროკურატურის წარმომადგენელია, ხოლო 5 წევრს კონკურსის საფუძველზე ირჩევს პარლამენტი, რომლებიც პროფესიით იურისტები უნდა იყვნენ. პარლამენტის მიერ არჩეული ხუთი წევრიდან ორი უნდა აირჩეს ადვოკატთა სექტორისგან, ორი სამართლის სკოლის პროფესორებისგან, ხოლო ერთი სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლებისგან. საბჭოს ძირითადი უფლებამოსილება გენერალური პროკურორის კანდიდატის შერჩევა და პარლამენტისთვის წარდგენაა. ამ პროცესში საბჭო საწყისი ეტაპიდანვე ჩართულია. კონკრეტულად კი, იგი უშუალოდ აცხადებს კონკურსს კანდიდატთა შერჩევის მიზნით, შეარჩევს კანდიდატებს და დასაბუთებული გადანაცვეტილებით წარუდგენს პარლამენტს საუკეთესო შედეგის მქონე სამ კანდიდატს. პორტუგალიის მსგავსად ამ მოდელშიც, უმაღლეს საბჭოს აქვს უფლებამოსილება, კონკურსის საფუძველზე თანამდებობაზე დანიშნოს სხვადასხვა დონის პროკურორი, განსაზღვროს და გააძაროს პროკურატურის საკადრო პოლიტიკა, მიიღოს გადანაცვეტილება დისციპლინური ზომების გამოყენებაზე. ამ მოდელში კანონმდებლობა დეტალურად აღგენს საპროკურორო საბჭოს წევრთა უფლებამოსილების შეწყვეტის საფუძვლებს.

22 საბჭოს უფლებამოსილება გენერალური პროკურორის არჩევის საკითხთან მიმართებით განხილული იქნება ქვემოთ.

23 იხ: Law No. 97/2016 on the Organization and Functioning of the Prosecution in the Republic of Albania

სახელმწიფო საპროკურორო საბჭოს მკვეთრად გამოხატული კონტროლის ფუნქცია აქვს **სერბეთში**. საპროკურორო საბჭოს შემადგენლობა ამ მოდელშიც მაქსიმალურად დაბალანსებულია. საბჭოს *ex officio* წევრები არიან გენერალური პროკურორი, იუსტიციის მინისტრი და პარლამენტის შესაბამისი კომიტეტის თავმჯდომარე. წევრთა უმრავლესობას ამ მოდელშიც სხვადასხვა დონის პროკურორები წარმოადგენენ, რომლებიც საბჭოს მუდმივი წევრები არიან. შემადგენლობაში შედიან ასევე სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლებიც.²⁴ საბჭოს წევრებს, გარდა *ex officio* წევრების და პროკურატურის წარმომადგენლებისა, ირჩევს პარლამენტი. პროკურორი წევრები უშუალოდ პროკურორების მიერ აირჩევა. ამ მოდელში გენერალურ პროკურორს პირდაპირ პარლამენტი ირჩევს. ხოლო, საბჭო უფლებამოსილია უშუალოდ აირჩიოს კანონით განსაზღვრული სხვადასხვა დონის პროკურორის მოადგილე. საბჭოს მნიშვნელოვანი უფლებამოსილება აქვს პროკურორთა თანამდებობიდან გათავისუფლების თვალსაზრისით. საბჭო უშუალოდ ადგენს გათავისუფლების საფუძვლებს საჯარო პროკურორების და მათი მოადგილეებისთვის. მიუხედავად იმისა, რომ ამ მოდელში საბჭო გენერალური პროკურორის დანიშვნაში პირდაპირ არ მონაწილეობს, მას აქვს უფლებამოსილება, დანიშნოს მოქმედი გენერალური პროკურორი, იმ შემთხვევაში თუ პარლამენტი მიიღებს გენერალური პროკურორის ვადამდე გათავისუფლების გადაწყვეტილებას. ამ მოდელის თავისებურებას წარმოადგენს, ის რომ საბჭოს აქვს გენერალური პროკურორის გადაწყვეტილებაზე, ქვემდგომი პროკურორების საჩივრის განხილვის და გადაწყვეტილების არასავალდებულოდ შეჩერების უფლება. სხვა განხილული ქვეყნების მსგავსად, აქაც საპროკურორო საბჭოს უფლებამოსილებას წარმოადგენს საკადრო პოლიტიკის განსაზღვრა და განხორციელება. საბჭოს აქვს ასევე დისციპლინური წარმოების და ამ მიზნით, ქვეკომიტეტების შექმნის უფლება. სახელმწიფო საპროკურორო საბჭო ამტკიცებს ეთიკის კოდექსს და ადგენს სტანდარტებს, რომლითაც პროფესიული შეფასების კრიტერიუმები უნდა განისაზღვროს.

3.3. წინადადებები საპროკურორო საბჭოს დაკომპლექტებასა და უფლებამოსილებასთან დაკავშირებით

საქართველოს კონსტიტუციის ახალი რედაქციის შინაარსი და ცვლილებების შემუშავების კონტექსტი მიუთითებს, რომ საპროკურორო საბჭო უნდა იყოს პროკურატურის სისტემის მართვის პროფესიული ორგანო, რომელიც მაქსიმალურად დაცლილი იქნება პოლიტიკური წარმომადგენლობისგან და მისი შემადგენლობა იქნება წარმომადგენლობითი და დაბალანსებული.

²⁴ საბჭოს წევრი აუცილებლად უნდა იყოს პირი რომელსაც 15 წლიან პროფესიული გამოცდილება აქვს. ამ სექტორიდან საბჭოს შემადგენლობაში იურიდიული ფაკულტეტის წარმომადგენელიც შედის.

კონსტიტუციური ცვლილებების მიხედვით, საპროკურორო საბჭო იქმნება პროკურატურის სისტემის დამოუკიდებლობის, გამჭვირვალობის და ეფექტიანობის უზრუნველყოფისთვის, რაც მიანიშნებს იმაზე, რომ საჭიროა საპროკურორო საბჭო გახდეს კიდევ უფრო ქმედითი, გაიზარდოს მისი ფუნქციები, ადამიანური და ფინანსური რესურსი.

საპროკურორო საბჭოების შესახებ არსებული საერთაშორისო სტანდარტებისა და სხვა ქვეყნების გამოცდილებების გათვალისწინებით:

- მნიშვნელოვანია, რომ „პროკურატურის შესახებ“ ორგანულმა კანონმა საპროკურორო საბჭოს შემადგენლობაში უზრუნველყოს, სხვადასხვა წრის წარმომადგენლების გონივრული ბალანსი. საპროკურორო საბჭოს შემადგენლობაში აღარ უნდა იყვნენ იუსტიციის მინისტრი, პარლამენტის წევრები და სასამართლო სისტემის წარმომადგენლები;
- მიზანშეწონილია, საბჭოს უმრავლესობას ქმნიდნენ სხვადასხვა დონის პროკურორები, რომლებსაც უშუალოდ პროკურორთა კონფერენცია ფარული კენჭისყრით აირჩევს. გათვალისწინებული უნდა იყოს გენდერული, ტერიტორიული და იერარქიული წარმომადგენლობა;
- პროკურორთა კონფერენციამ უნდა აირჩიოს 8 მოქმედი პროკურორი, რომელთაგან ერთი შეიძლება იყოს გენერალური პროკურორი. კანდიდატურის დასახელების უფლება უნდა ჰქონდეს პროკურორთა კონფერენციის წევრები;
- გენერალური პროკურორი შეიძლება სათათბირო ხმის უფლების გარეშე მონაწილეობდეს საპროკურორო საბჭოს სხდომებში;
- საბჭოს შემადგენლობაში ასევე უნდა იყვნენ აკადემიური წრის და სამოქალაქო სექტორის წარმომადგენლები (7 არაპროკურორი წევრი), რომელთაგან 4 წევრს, ღია კონკურსის გზით, შეარჩევს პარლამენტი, ხოლო 3 წევრს – საქართველოს სახალხო დამცველი „იურიდიული დახმარების შესახებ“ საქართველოს კანონით დადგენილი წესითა და პროცედურით;
- პარლამენტში 4 არაპროკურორი წევრის არჩევა უნდა მოხდეს ისე, რომ კანონმდებლობამ დაადგინოს პოლიტიკური კონსენსუსის საჭიროება საპარლამენტო უმრავლესობასა და უმცირესობას შორის. ამ მიზნით, უნდა განისაზღვროს ცალკე კენჭისყრის პროცედურები უმრავლესობასა და უმცირესობაში და არჩეულად უნდა ჩაითვალოს ის კანდიდატები, რომლებიც ორივეს მხარდაჭერას მოიპოვებს;

- არაპროკურორი წევრების არჩევისთვის პარლამენტის რეგლამენტით უნდა განისაზღვროს, კანდიდატურების წარდგენის ვადები, შესული დოკუმენტაციის შემოწმების პროცესი. ასევე, აუცილებელია გაიწეროს, კანდიდატების ღია საკომიტეტო მოსმენის წესი და მათთვის, შეკითხვების დასმის შესაძლებლობა;
- კანონმა თითოეული წევრისთვის უნდა დაადგინოს უფლებამოსილების კონკრეტული ვადა და განსაზღვროს საპროკურორო საბჭოს წევრთა უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის საფუძვლები და წესი. საბჭოს წევრს უფლებამოსილება, მათ შორის, შეიძლება შეუწყდეს საბჭოს წევრობასთან შეუთავსებელი თანამდებობის დაკავების, ან ასეთ თანამდებობაზე არჩევის, გამამტყუნებელი განაჩენის ძალაში შესვლის, მოვალეობის სისტემატური შეუსრულებლობის შემთხვევაში. საბჭოს წევრთა მიმართ უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის გადანყვეტილება შესაბამისად უნდა მიიღოს იმ პირმა/ორგანომ, ვის მიერაც უშუალოდ იქნა კონკრეტული წევრი არჩეული;
- კანონით უნდა დადგინდეს ერთიდაიმავე პირის საპროკურორო საბჭოში განმეორებითი არჩევის შეზღუდვა;
- ამ ცვლილებების ამოქმედების შემდეგ, მიზანშეწონილია გადაიხედოს საპროკურორო საბჭოს არსებული შემადგენლობა.

რაც შეეხება საპროკურორო საბჭოს უფლებამოსილებებს, ახალი კონსტიტუციური მონესრიგების პირობებში, საბჭო უნდა იყოს პროკურატურის საქმიანობის ძირითადი პოლიტიკის, მნიშვნელოვანი საკადრო და საორგანიზაციო საკითხების განმსაზღვრელი ორგანო პროკურატურის სისტემაში. ამდენად, საჭიროა კანონის დონეზე გაფართოვდეს საპროკურორო საბჭოს უფლებამოსილებები, კერძოდ:

- საპროკურორო საბჭოს საქმიანობა უნდა წარიმართოს გამჭვირვალედ, საპროკურორო საბჭოს სხდომები უნდა იყოს ღია;
- მიზანშეწონილია, საბჭომ გენერალური პროკურორის წარდგინებით, სრული შემადგენლობის 2/3 დანიშნოს გენერალური პროკურორის მოადგილეები;
- მიზანშეწონილია, საპროკურორო საბჭომ, გენერალური პროკურორის წარდგინებით დანიშნოს აფხაზეთის და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების პროკურორები, ქ. თბილისის და საოლქო პროკურორები;
- მიზანშეწონილია, საბჭოს ასევე ჰქონდეს ყველა სხვა რანგის პროკურორის და პროკურატურის გამომძიებლის, კონკურსის საფუძველზე დანიშვნის უფლება;

- საპროკურორო საბჭოს უნდა გააჩნდეს პროკურატურის საკადრო პოლიტიკის განსაზღვრის უფლებამოსილება;
- მიზანშეწონილია, საბჭოს გენერალური ინსპექციის მოკვლევის საფუძველზე ჰქონდეს დისციპლინური ღონისძიების გამოყენებაზე გადაწყვეტილების მიღების უფლება. ამ მიზნების განსახორციელებლად საბჭოს უნდა შეეძლოს შექმნას სამუშაო ჯგუფები, ქვეკომიტეტები.²⁵
- საპროკურორო საბჭოს გენერალური პროკურორის, ან საბჭოს წევრის ინიციატივით უნდა ჰქონდეს უფლება, მოისმინოს გენერალური პროკურორის ანგარიში/მოხსენება. ორგანულმა კანონმა საბჭოს წინაშე ანგარიშვალდებულების ფარგლები ისე უნდა განსაზღვროს რომ მასში არ მოექცეს კონკრეტული სისხლის სამართლის საქმეები;
- საბჭოს უნდა ჰქონდეს უფლება, პროკურატურის საქმიანობის განმსაზღვრელ და სხვა მომიჯნავე აქტებში საკანონმდებლო ცვლილებების შესახებ, რეკომენდაციით მიმართოს შესაბამის ორგანოებს;
- საბჭოს უნდა შეეძლოს შეიმუშავოს და დაამტკიცოს სხვადასხვა სახის ინდივიდუალური და ნორმატიული აქტი;
- საპროკურორო საბჭოს უფლებამოსილებებში უნდა გადმოვიდეს იუსტიციის მინისტრისთვის კანონით მინიჭებული კონკრეტული უფლებამოსილებები: საპროკურორო საბჭომ გენერალური პროკურორის წარდგინებით უნდა დაამტკიცოს გენერალური პროკურატურის ორგანოთა შექმნისა და გაუქმების, მათი სამოქმედო ტერიტორიის განსაზღვრის და სტრუქტურულ ერთეულთა კომპეტენციის დადგენის თაობაზე სამართლებრივი აქტები, პროკურატურის ორგანოებისა და მათი სტრუქტურული დანაყოფების დებულებები;
- საბჭოს უნდა ჰქონდეს უფლებამოსილება, შეიმუშავოს და დაამტკიცოს პროკურატურის ორგანოებში სტაჟირების გავლის წესი, პროკურატურის მუშაკთა თანამდებობრივი სარგოს ოდენობები, წინადადებები პროკურატურის დაფინანსებისა და მატერიალურ-ტექნიკური უზრუნველყოფის შესახებ. საბჭომ გენერალურ პროკურორთან კოორდინაციით უნდა შეიმუშავოს პროკურატურის ბიუჯეტის პროექტი;
- მიზანშეწონილია, საპროკურორო საბჭომ დანიშვნა/გათავისუფლებასთან და დისციპლინურ პასუხისმგებლობასთან დაკავშირებულ საკითხებზე გადაწყვეტილება სრული შემადგენლობის 2/3 მიიღოს;

25 კანონმა უნდა უზრუნველყოს დისციპლინური სამართალწარმოების ფარგლებში საბჭოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილების გასაჩივრება სასამართლო წესით

- ვინაიდან საკონსტიტუციო რეფორმის ფარგლებში მნიშვნელოვნად იზრდება საპროკურორო საბჭოს უფლებამოსილება, მიზანშეწონილია, საქმიანობა საპროკურორო საბჭოში იყოს მუდმივი და ანაზღაურებადი. მნიშვნელოვანია, კანონში დაკონკრეტდეს რომ, საკუთარი საქმიანობის ეფექტიანად განსახორციელებლად, საბჭოს ფარგლებში შეიქმნება აპარატი. საბჭომ, შიდა რეგულაციების საფუძველზე უნდა უზრუნველყოს აპარატის კვალიფიციური კადრებით დაკომპლექტება;
- კანონით პირდაპირ უნდა განისაზღვროს, რომ საბჭოს დაფინანსების წყაროა ბიუჯეტი და სახელმწიფო უზრუნველყოფს შესაბამისი სახსრების გამოყოფას საბჭოსთვის;
- ორგანული კანონის პარალელურად შესაბამისი ცვლილებები უნდა აისახოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსში. კონკრეტულად კი, იუსტიციის მინისტრი არ უნდა იყოს უფლებამოსილი დაამტკიცოს სისხლის სამართლის პოლიტიკა. სისხლის სამართლის პოლიტიკა მთავრობის წარდგინებით, დადგენილებით უნდა მიიღოს პარლამენტი. გენერალურ პროკურორს უნდა შეეძლოს სისხლის სამართლის პოლიტიკის დოკუმენტზე დაყრდნობით შეიმუშაოს და გამოსცეს შესაბამისი ბრძანებები და ინსტრუქციები;
- კანონმა უნდა განსაზღვროს საპროკურორო საბჭოს საქმიანობაში ინტერესთა კონფლიქტის ნორმები, გადანაცვეტილების მიღების და მიღებული გადანაცვეტილების გასაჩივრების წესები.

4. გენერალური პროკურორის თანამდებობაზე დანიშვნა და გათავისუფლება

საკონსტიტუციო რეფორმით შეიცვალა გენერალური პროკურორის თანამდებობაზე გამწესების და თანამდებობიდან ვადამდე გათავისუფლების წესი. თანამდებობაზე დანიშვნის უფლებამოსილება საპროკურორო საბჭოს და პარლამენტს შორის გადანაწილდა. ხოლო, თანამდებობიდან ვადამდე გათავისუფლება სპეციალურ წესს დაექვემდებარა. კერძოდ:

- საპროკურორო საბჭო შეარჩევს და საქართველოს პარლამენტს წარუდგენს გენერალური პროკურორის კანდიდატს;
- საქართველოს პარლამენტი, საპროკურორო საბჭოს წარდგინების საფუძველზე, სრული შემადგენლობის უმრავლესობით ირჩევს გენერალურ პროკურორს;

- კონსტიტუციის დარღვევის ან ქმედებაში დანაშაულის ნიშნების არსებობის საფუძველზე პარლამენტი სრული შემადგენლობის არანაკლებ ერთი მესამედით აღძრავს გენერალური პროკურორის თანამდებობიდან იმპიჩმენტის წესით გადაყენების საკითხს.

მართალია, აღნიშნულ საკითხებთან მიმართებით რეფორმამ მხოლოდ ზოგადი პრინციპები განსაზღვრა თუმცა, ამ ჩარჩოს ფარგლებში, არსებული საერთაშორისო სტანდარტების და პრაქტიკის გათვალისწინებით შესაძლებელია, ორგანული კანონით იმგვარი რეგულაციები ჩამოყალიბდეს, რომ გენერალური პროკურორის თანამდებობაზე დანიშვნა და გათავისუფლება ცალმხრივ პოლიტიკურ ნებაზე დაყრდნობით ვერ მოხდეს და აღნიშნული პროცესები მაღალი კონსენსუსის საფუძველზე გადამწყდეს.

4.1. საერთაშორისო სტანდარტები გენერალური პროკურორის თანამდებობაზე გამწესების და თანამდებობიდან ვადამდე გათავისუფლების შესახებ

გენერალური პროკურორის თანამდებობაზე დანიშვნის და თანამდებობიდან ვადამდე გათავისუფლების თვალსაზრისით შესაძლოა რამდენიმე მნიშვნელოვანი საერთაშორისო სტანდარტის გამოყოფა. კერძოდ:

- გენერალური პროკურორის კანდიდატის შერჩევის პროცესში უზრუნველყოფილი უნდა იქნეს კანდიდატის ობიექტური, პროფესიული და არაპოლიტიკური ექსპერტიზა.²⁶
- კანდიდატის პროფესიულ კვალიფიკაციის შესახებ რჩევები, გადაწყვეტილების მიღება ორგანომ/სუბიექტმა უნდა მიიღოს შესაბამისი ორგანოსგან, პროფესიული წარმომადგენლებისგან (მათ შორის პროკურორებისგან) და სამოქალაქო საზოგადოების წევრებისგან.²⁷
- კანდიდატის შერჩევის შესახებ გადაწყვეტილების მიღება, კოლეგიური ორგანოში ხმათა კვალიფიციური უმრავლესობით უნდა მოხდეს.²⁸

26 Vienna Commission for Democracy through Law, report on European Standards as regards the independence of the judicial system: Part II – The Prosecution Service (CDL-AD(2010)040), Adopted by the Venice Commission at its 85th plenary session (Venice, 17-18 December 2)

27 იქვე: პარაგრაფი 35.

28 იქვე: პარაგრაფი 36.

- კანონი არ უნდა ქმნიდეს გენერალური პროკურორის თანამდებობაზე პირის ხელახლა არჩევის შესაძლებლობას, ხოლო უფლებამოსილების ვადა იმგვარად უნდა განისაზღვროს, რომ კანდიდატის თანამდებობრივი სტაბილურობა უზრუნველყოს.²⁹
- გენერალური პროკურორის თანამდებობიდან ვადამდე გათავისუფლების საფუძვლები კანონში დეტალურად უნდა გაიწეროს. ამ პროცესში უზრუნველყოფილი უნდა იქნეს დამოუკიდებელი ექსპერტებისგან შესაბამისი შეფასების მიღება, რათა დადგინდეს არის თუ არა ვადამდე გათავისუფლების საფუძვლები.³⁰
- ნებისმიერ შემთხვევაში, გენერალური პროკურორისთვის ვადამდე გათავისუფლების საკითხის განხილვისას, უზრუნველყოფილი უნდა იყოს სამართლიანი მოსმენა, მათ შორის პარლამენტის წინაშე.³¹

4.2. სხვა ქვეყნების გამოცდილების მოკლე მიმოხილვა

გენერალური პროკურორის თანამდებობაზე გამწესების და თანამდებობიდან გათავისუფლების წესი, მნიშვნელოვნად განსაზღვრავს მთლიანად სტრუქტურის დამოუკიდებლობის ხარისხს. მართალია, ამ მიმართულებით საერთაშორისო პრაქტიკა განსხვავდება, თუმცა, კანდიდატის შერჩევის პროცესში ცალსახად არის აღიარებული სხვადასხვა ჯგუფებს შორის, კონსენსუსის საფუძველზე შერჩეული პირის წარდგენა შესაბამისი ორგანოსთვის, საბოლოო გადაწყვეტილების მისაღებად.

ალბანეთის კანონმდებლობით გენერალური პროკურორის თანამდებობაზე დანიშვნის უფლება აქვს პარლამენტს საპროკურორო საბჭოს წარდგინებით. ამ მოდელში კანონმდებლობა დეტალურად განსაზღვრავს კრიტერიუმებს, რის საფუძველზეც უმაღლესმა საბჭომ კანდიდატის წარდგენის გადაწყვეტილება უნდა მიიღოს. საბჭოს აქვს კანონისმიერი ვალდებულება უზრუნველყოს პროცესის გამჭვირვალობა. კანდიდატის შერჩევის მიზნით საბჭო აცხადებს კონკურსს და განსაზღვრავს საკონკურსო მოთხოვნებს. კონკურსის ფარგლებში საბჭო აორგანიზებს კანდიდატთა მოსმენას და სამ საუკეთესო კანდიდატს წარუდგენს პარლამენტს. თითოეული კანდიდატის ნომინირება უნდა მოხდეს საბჭოს დასაბუთებული გადაწყვეტილებით. თუ საბჭოს მიერ წარდგენილი კანდიდატებიდან პარლამენტმა 30 დღის ვადაში არ აირჩია გენერალური პროკურორი, საბჭოს

29 CCPE Opinion No. 9(2014), para 56, referring to the Venice Commission's Report on European Standards as Regards the Independence of the Judicial System: Part II – the Prosecution Service, CDL-AD(2010)040, 3 January 2011, § 37. Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers, Gabriela Knaul, A/HRC/20/19, 7 June 2012, § 65

30 Vienna Commission for Democracy through Law, report on European Standards as regards the independence of the judicial system: Part II – The Prosecution Service (CDL-AD(2010)040), Adopted by the Venice Commission at its 85th plenary session (Venice, 17-18 December 2010)

31 იქვე

შეფასებით საუკეთესო შედეგის მქონე კანდიდატი ავტომატურად ხდება გენერალური პროკურორი. თანამდებობაზე გამწესებისას, გენერალური პროკურორი დებს ფიცს.

სერბეთში საპროკურორო საბჭო, მთავარი პროკურორის ერთ ან რამდენიმე კანდიდატს წარუდგენს მთავრობას. ხოლო მთავრობა – საბოლოო გადაწყვეტილების მისაღებად პარლამენტს. ერთი კანდიდატის ნომინირების შემთხვევაში, მთავრობამ შესაძლოა საპროკურორო საბჭოს დაუბრუნოს წინადადება და პროცედურები დაიწყოს ხელახლა.

გენერალური პროკურორის არჩევის წესთან დაკავშირებით, მწირ პროცედურულ დეტალებს შეიცავს **პორტუგალიის** კონსტიტუცია, რომლის მიხედვით, გენერალურ პროკურორს მთავრობის წარდგინებით თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს პრეზიდენტი. კონსტიტუცია გენერალური პროკურორის უფლებამოსილების ვადად 6 წელს განსაზღვრავს.

განსხვავებული წესი მოქმედებს **ირლანდიაში**. ამ მოდელში გენერალური პროკურორს ნიშნავს მთავრობა. იგი მოქმედებს როგორც სამოქალაქო პირი და დამოუკიდებელია თავის საქმიანობაში. კანონმდებლობა ადგენს ძირითად მინიმალურ საკვალიფიკაციო მოთხოვნებს, რასაც კანდიდატი უნდა აკმაყოფილებდეს. კანდიდატს შეარჩევს და მთავრობას დასამტკიცებლად წარუდგენს სპეციალური კომიტეტი, რომელიც უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის, ირლანდიის ადვოკატთა გენერალური საბჭოს თავმჯდომარის, მთავრობის მდივნის და სხვა პირთა მონაწილეობით იქმნება. მთავრობას არ აქვს უფლება ამ თანამდებობაზე დანიშნოს ის პირი, რომელიც კომიტეტს არ წარუდგენია.

სხვადასხვა იურისდიქციაში განსხვავებული პროცედურები მოქმედებს მთავარი პროკურორის თანამდებობიდან გადაყენების თვალსაზრისით. ძირითადად გათავისუფლების უფლებამოსილება აქვს იმ პირს/ორგანოს, რომელიც იღებს გადაწყვეტილებას მთავარი პროკურორის დანიშვნაზე. მაგალითად, **ალბანეთში** გენერალური პროკურორის თანამდებობიდან გადაყენების საკითხი შესაძლოა დადგეს მის მიერ კონსტიტუციის, ან უფლებამოსილების განხორციელების განმავლობაში კანონმდებლობის არსებითი დარღვევის, განზრახი დანაშაულის ჩადენის, მნიშვნელოვანი პროფესიული თუ ეთიკური გადაცდომის შემთხვევაში. გენერალური პროკურორის ქმედებაში აღნიშნული კომპონენტების არსებობას ადასტურებს საკონსტიტუციო სასამართლო. თანამდებობიდან გათავისუფლების საფუძველია ჯანმრთელობის ფიზიკური და გონებრივი გაუარესება. ასევე გენერალური პროკურორის ქცევა, რომელიც მნიშვნელოვნად აკნინებს პროკურატურის საქმიანობას და რეპუტაციას. ნებისმიერ შემთხვევაში, გენერალური პროკურორის თანამდებობიდან გათავისუფლება უნდა დადასტურდეს საპროკურორო საბჭოს მიერ.

სერბეთში გენერალური პროკურორის ვადამდე გათავისუფლების შესახებ საბოლოო გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილება აქვს პარლამენტს. აღნიშნული გადაწყვეტი-

ლება პარლამენტმა შესაძლოა მთავრობის წარდგინების საფუძველზე მიიღოს. კანონმდებლობა განსაზღვრავს გადაწყვეტილების მიღების წესს და საფუძვლებს. კონკრეტულად კი, საჯარო პროკურორი და მოადგილეები შესაძლოა ვადამდე გათავისუფლდნენ უფლებამოსილების არაჯეროვანი შესრულების, მძიმე დისციპლინური გადაცდომის ან იმგვარი დანაშაულის ჩადენის შესახებ სასამართლოს გამამტყუნებელი განაჩენის გამოტანის შემთხვევაში, რომელიც სასჯელის სახით ითვალისწინებს სულ მცირე 6 თვის ვადით თავისუფლების აღკვეთას. აღნიშნული საკითხის დასმის უფლება აქვს ნებისმიერ პირს. საპროკურორო საბჭო ფაქტების შეფასებას და გადაწყვეტილების მიღების პროცედურას დახურულ სხდომაზე განიხილავს. საბჭო ვალდებულია გადაწყვეტილება 45 დღის განმავლობაში მიიღოს და დასაბუთებული წინადადებით მიმართოს მთავრობას. საბოლოო გადაწყვეტილებას მთავრობის რეკომენდაციის საფუძველზე იღებს პარლამენტი. აღნიშნული გადაწყვეტილება შესაძლოა საკონსტიტუციო სასამართლოში გასაჩივრდეს.

ირლანდიაში საჯარო პროკურატურის დირექტორი თანამდებობიდან გათავისუფლების შესახებ საბოლოო გადაწყვეტილებას იღებს მთავრობა. თუმცა, მთავრობის გადაწყვეტილებას საფუძვლად უდევს ამ მიზნისთვის სპეციალურად შექმნილი კომიტეტის ანგარიში. სპეციალური კომიტეტი მთავრობის მოთხოვნის შემთხვევაში იქმნება, რომლის შემადგენლობაშიც შედიან უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე, უზენაესის სასამართლოს თავმჯდომარის მიერ წარდგენილი უმაღლესი სასამართლოს მოსამართლე და გენერალური პროკურორი. კომიტეტი უფლებამოსილია განახორციელოს მოკვლევა და გამოძიება. მათ შორის შეაფასოს საჯარო პროკურატურის დირექტორის ჯანმრთელობის, ფიზიკური და გონებრივი მდგომარეობა.

განხილულ ქვეყნებს შორის ირლანდია წარმოადგენს მაგალითს, სადაც გადაწყვეტილების მიღების პროცესში თითქმის ყველა დაინტერესებული მხარეა ჩართული. რაც უზრუნველყოფს ბალანსს პროკურატურის საქმიანობის დამოუკიდებლობას, პოლიტიკურ ლეგიტიმაციას და კანონის უზენაესობას შორის.

ნებისმიერი მოდელისთვის რეკომენდებულია, გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, მთავარი პროკურორისთვის უზრუნველყოფილი იყოს სამართლიანი ზეპირი მოსმენის უფლება, მათ შორის პარლამენტის წინაშე.³²

32 EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION) EUROPEAN STANDARDS AS REGARDS THE INDEPENDENCE OF THE JUDICIAL SYSTEM: PART II – THE PROSECUTION SERVICE, ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/1680700a60>

4.3. წინადადებები გენერალური პროკურორის კანდიდატის შერჩევასთან და გათავისუფლებასთან დაკავშირებით

საკონსტიტუციო ცვლილებით დადგინდა ის ძირითადი პრინციპები, რის საფუძველზეც ორგანულმა კანონმა დეტალურად უნდა განეროს გენერალური პროკურორის თანამდებობაზე გამწესების და თანამდებობიდან ვადამდე გათავისუფლების საკითხები. კონსტიტუციის ზოგადი ჩარჩოს, ქვეყანაში არსებული გამოცდილების და საერთაშორისო პრაქტიკის გათვალისწინებით:

- მნიშვნელოვანია, ორგანულმა კანონმა განეროს ამომწურავი საკვალიფიკაციო მოთხოვნები, რომელიც უნდა დააკმაყოფილოს კანდიდატმა ამ თანამდებობაზე შესარჩევად;
- საპროკურორო საბჭოს მიერ, კანდიდატის შერჩევა კონკურსის საფუძველზე უნდა მოხდეს;
- ორგანული კანონით უნდა განისაზღვროს გენერალური პროკურორის კანდიდატის შერჩევის ვადები და ეტაპები. მათ შორის, წარდგენილ კანდიდატებზე ინფორმაციის მოძიების/გადამოწმების ფორმები. საპროკურორო საბჭოსთვის კანდიდატებზე ინფორმაციის მიწოდება უნდა შეეძლოს ნებისმიერ პირს და ორგანიზაციას;
- საპროკურორო საბჭომ წარდგენილი დოკუმენტებისა და მოძიებული ინფორმაციის გარდა, გადანყვეტილება უნდა მიიღოს ყველა იმ კანდიდატთან ღია სხდომაზე ჩატარებული გასაუბრების საფუძველზე, რომელმაც წინასწარი ფორმალური შერჩევის ეტაპი გადალახა;
- იმის გათვალისწინებით, რომ საკონსტიტუციო რეფორმამ, პარლამენტის მიერ კანდიდატის არჩევის დეპოლიტიზირება სრულად ვერ უზრუნველყო,³³ მნიშვნელოვანია, ეს პროცესი საპროკურორო საბჭოს ფარგლებში დაბალანსდეს. საპროკურორო საბჭომ კანდიდატები უნდა შეაფასოს დადგენილი კრიტერიუმების მიხედვით, ქულათა სისტემით;
- საპროკურორო საბჭომ პარლამენტს განსახილველად სამი საუკეთესო შედეგის მქონე კანდიდატი უნდა წარუდგინოს. კანდიდატის ნომინირებისას საბჭომ უნდა უზრუნველყოს გენდერული ბალანსის დაცვა. თითოეული წარდგენილი კანდიდატის მიმართ საბჭომ, მის მიერ მიღებული გადანყვეტილება წერილობით უნდა დაასაბუთოს;

33 საკონსტიტუციო ცვლილებით პარლამენტი გენერალური პროკურორის ხმათა უბრალო უმრავლესობით ირჩევს

- მნიშვნელოვანია, კანონმა უზრუნველყოს პარლამენტის შესაბამის კომიტეტ(ებ)ში ნომინირებული კანდიდატების ზეპირი მოსმენის გამჭვირვალობა, პროცესის ღიაობა, სადაც საზოგადოების წევრებს უშუალოდ ექნებათ შესაძლებლობა კითხვით მიმართონ კანდიდატებს;
- ორგანულმა კანონმა უნდა დააზუსტოს რომ პირი, გენერალური პროკურორის თანამდებობაზე არ შეიძლება არჩეულ იქნეს განმეორებით.

რაც შეეხება გენერალური პროკურორის ვადამდე თანამდებობიდან გათავისუფლების საკითხს, კანონმა დეტალურად უნდა განეროს საკითხის ინიცირების და იმპიჩმენტის წესით გადაწყვეტილების მიღების პროცედურა. კერძოდ:

- იმპიჩმენტის პროცედურისას, ერთმნიშვნელოვნად უნდა იქნეს უზრუნველყოფილი გენერალური პროკურორის სამართლიანი და ღია მოსმენის უფლება პარლამენტში;
- კანონმა ასევე უნდა განსაზღვროს გენერალური პროკურორის ვადამდე გათავისუფლების სხვა საფუძვლებიც. მაგალითად: პირადი განცხადება, შეუთავსებელი თანამდებობის დაკავება ან ასეთ თანამდებობაზე არჩევა, სასამართლოს მიერ შეზღუდულ ქმედუნარიანად აღიარება, ან მხარდამჭერის მიმღებად ცნობა, საქართველოს მოქალაქეობის შეწყვეტა, კორუფციული სამართალდარღვევის ჩადენა, და სხვა. აღნიშნული საფუძვლებით გენერალური პროკურორის თანამდებობიდან ვადამდე გათავისუფლების მოთხოვნით, საბჭომ წარდგინებით უნდა მიმართოს პარლამენტს, ხოლო პარლამენტმა ცნობად მიიღო საპროკურორო საბჭოს წარდგინება.

5. პროკურატურის ანგარიშვალდებულების საკითხები

სხვა ძირითად თემებთან ერთად, საკონსტიტუციო რეფორმამ პროკურატურის ანგარიშვალდებულების საკითხიც მოიცვა. თუმცა, გასათვალისწინებელია, რომ ამ კუთხით კონსტიტუცია განსაკუთრებულად ზოგადია. ცვლილების შედეგად მიღებული რეგულაციით, პროკურატურა ვალდებულია ყოველწლიურად წარუდგენს პარლამენტს საქმიანობის ანგარიში.

ამ ფონზე, პროკურატურის ანგარიშვალდებულების დეტალური რეგულირება ორგანულმა კანონმა უნდა მოახდინოს. თუმცა, იმგვარად რომ ერთი მხრივ შეძლოს პროკურატურის საქმიანობის ეფექტიანი კონტროლი, ხოლო მეორე მხრივ, ანაგარიშვალდებულების ფარგლები ისე განსაზღვროს, რომ ამით საფრთხე არ შეექმნას ორგანოს ფუნქციურ დამოუკიდებლობას.

5.1. საერთაშორისო სტანდარტები პროკურატურის ანგარიშვალდებულებასთან დაკავშირებით

პროკურატურის ანგარიშვალდებულების თვალსაზრისით სხვადასხვა საერთაშორისო ინსტრუმენტით დადგენილი სტანდარტები ძირითადად საპროკურორო საქმიანობაში ჩაურევლობის პრინციპს განამტკიცებენ. კერძოდ:

- გენერალური პროკურორის საპარლამენტო ანგარიში უნდა იყოს საჭარო;
- პროკურატურის საქმიანობის ანგარიშმა არ უნდა მოიცვას პროკურორის დისკრეციული უფლებამოსილების შესახებ ინფორმაცია, რათა კანონმა უზრუნველყოს პროკურორთა პროფესიული დამოუკიდებლობა და საქმიანობაში ჩაურევლობა;³⁴
- სახელმწიფო ხელისუფლების არც ერთი შტო მათ შორის პარლამენტი, არ არის უფლებამოსილი, მოსთხოვოს პროკურატურას ანგარიში კონკრეტულ სისხლის სამართლის საქმეებთან დაკავშირებით;³⁵
- იმ სისტემებში, სადაც, ზოგადი სისხლისსამართლებრივი დევნის პოლიტიკა განისაზღვრება პარლამენტის ან იუსტიციის სამინისტროს ჩართულობით, პროკურატურის ანგარიშმა შესაძლოა მოიცვას ინფორმაცია პოლიტიკის პრაქტიკული იმპლემენტაციის შესახებ.³⁶

5.2. სხვა ქვეყნების პრაქტიკის მიმოხილვა

საერთაშორისო პრაქტიკა არ იცნობს პროკურატურის საქმიანობაზე საპარლამენტო კონტროლის და ანგარიშვალდებულების ერთიან ფორმატს. სხვადასხვა ქვეყანის პრაქტიკა ძირითადად ორ მოდელს – პირდაპირ და არაპირდაპირ საპარლამენტო კონტროლს განასხვავებს. თუმცა, უნდა ითქვას, რომ მსგავს იურისდიქციებში ძირითადად პროკურატურის ყოველწლიური ანგარიშგების სისტემა მოქმედებს, რაც მოიცავს მოხსენებას, როგორც დაგეგმილი საქმიანობების, მიმართულებების შესახებ, ასევე ორგანოს საქმიანობის ყოველწლიური შედეგების შეჯამებას.

34 იხ: IAP Professional Standards for Prosecutors (1999)

35 იხ: The Bordeaux Declaration of the Consultative Council of European Judges (CCJE) and the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) on „Judges and Prosecutors in a Democratic Society“

36 EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION) EUROPEAN STANDARDS AS REGARDS THE INDEPENDENCE OF THE JUDICIAL SYSTEM: PART II – THE PROSECUTION SERVICE, Par: VIII, subp: B. ხელმისაწვდომია: <https://rm.coe.int/1680700a60>

პორტუგალიაში საკანონმდებლო ჩარჩო ანგარიშვალდებულების ზოგად წესებს არ განსაზღვრავს. პარლამენტი შეიმუშავებს კანონს სტრატეგიის და მიზნების შესახებ,³⁷ ხოლო პროკურატურა ამის შესაბამისად, მიზნების და მიზნების შეფასების ანგარიშს წარუდგენს პარლამენტს ყოველწლიურად.³⁸ ამ მოდელში პროკურატურას აქვს საჯარო ანგარიშგების ვალდებულება. კონკრეტულად კი, პროკურატურა ყოველწლიურად აქვეყნებს ანგარიშს ძირითადი აქტივობების და სამომავლო გეგმებს შესახებ. ამასთან, ad hoc საფუძველზე აქვეყნებს კონკრეტულ დანაშაულებთან მიმართებით შემუშავებულ პოლიტიკას. პორტუგალიაში საჯარო ანგარიშვალდებულების მნიშვნელოვან კომპონენტს წარმოადგენს პროკურატურის საქმიანობის გამჭვირვალობა, რაც კანონის დონეზეა უზრუნველყოფილი.

პორტუგალიისგან განსხვავებით, **ალბანეთში** მთავარ პროკურორს პირდაპირი ანგარიშვალდებულების ვალდებულება აქვს საკანონმდებლო ორგანოს წინაშე. ამ მოდელში მთავარი პროკურორი პერიოდულად (სულ მცირე წელიწადში ერთხელ), პარლამენტს წარუდგენს ანგარიშს ქვეყანაში არსებული კრიმინალური მდგომარეობის შესახებ. ანგარიში უნდა მოიცავდეს დანაშაულის მდგომარეობის რაოდენობრივ მაჩვენებლებს, გავრცელებული დანაშაულის ტიპებს, ინტენსივობას, ტერიტორიის დანაშაულის გავრცელების შესახებ. მთავარი პროკურორი ასევე წარადგენს პარლამენტში ანგარიშს სისხლისსამართლებრივი დევნის განხორციელების და სასამართლოში საქმის წარდგენის ეფექტიანობის შესახებ. კანონში ცალსახად აღნიშნულია, რომ ანგარიში არ უნდა შეეხოს ინდივიდუალურ საქმეებს და მის შინაარსს, იმ გამონაკლისის საქმეების გარდა, რაც პროკურატურას პარლამენტის გადაწყვეტილებით გაეგზავნა.³⁹ პროკურატურას, ანგარიშის პერიოდული წარდგენის ვალდებულება აქვს მინისტრთა საბჭოს წინაშეც. ანგარიში უნდა მოიცავდეს მინისტრთა საბჭოს მიერ, პროკურატურისთვის წარდგენილი ძირითადი რეკომენდაციების იმპლემენტაციის შედეგებს.

სერბეთში პარლამენტის როლი პროკურატურის ანგარიშვალდებულის კუთხით უფრო გამოკვეთილია. ამ სისტემაშიც პროკურატურის ხელმძღვანელი უშუალოდ მისი და ზოგადად პროკურატურის საქმიანობისთვის პირდაპირ ანგარიშვალდებულია პარლამენტთან. აქაც პროკურატურის ხელმძღვანელი ყოველწლიურად წარადგენს ანგარიშს პარლამენტის წინაშე. თუმცა, სხვა მოდელებისგან განსხვავებით არ არის უზრუნველყოფილი პროკურატურის ხელმძღვანლის უშუალო მოსმენა პარლამენტში.⁴⁰

შედარებით განსხვავებულია **სამხრეთ აფრიკის** კანონმდებლობა. სადაც გენერალური პროკურორი ყოველწლიურად აკეთებს საქმიანობის შესახებ მოხსენებას პარლამენტში

37 იხ. მაგალითად: Lei Politico Criminal No 72, 20 July, 2015 setting out the strategy for 2015-2017 (<https://dre.pt/application/conteudo/69839459>) (ბოლოს ნანახია 10 ივნისს).

38 იხ. ასევე the ensuing strategy of the Prosecutor General (http://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/proposta_de_diretiva_lpc_2015_final.pdf) (ბოლოს ნანახია : 10 ივნისი, 2018).

39 იხ: Law No. 97/2016, art. 104

40 Law on Prosecution Service, მუხლი 3.

და ასევე წარუდგენს საკუთარ ანგარიშს პარლამენტს წერილობით. გარდა ამისა, პარლამენტის მართლმსაჯულების და კონსტიტუციური განვითარების კომიტეტს აქვს პირდაპირი პასუხისმგებლობა, ზედამხედველობა გაუწიოს პროკურატურის საქმიანობას და შესაბამისად, აქვს შესაძლებლობა მოითხოვოს პროკურატურისგან როგორც წერილობითი, ასევე ზეპირი ანგარიშის წარდგენა.

საკანონმდებლო ორგანოში პროკურატურის ხელმძღვანელი პირის ზეპირის მოსმენის ვალდებულება ასევე არსებობს **ინგლისის და უელსის** კანონმდებლობით, სადაც, შესაბამის კომიტეტს შეუძლია მოიწვიოს ზეპირი მოსმენის მიზნით პროკურატურის ხელმძღვანელი.

განსხვავებული რეგულაციების მიუხედავად, ანგარიშვალდებულების ძირითადი პრინციპი თითქმის ყველა განხილული იურისდიქციისთვის საერთოა, რაც იმაში გამოიხატება, რომ საპარლამენტო კონტროლის ფარგლებში არ უნდა მოექცეს სისხლის სამართლის ინდივიდუალური საქმეები. უნდა გამოირიცხოს გარკვეული მითითების გაცემა კონკრეტულ საქმეებთან დაკავშირებით.⁴¹ თუმცა, ანგარიშის მოცულობა, თუ რა ძირითად კომპონენტებს უნდა შეიცავდეს ის, რა საკითხებს უნდა ფარავდეს, მკაფიოდ განსაზღვრული არ არის. მაგალითად, **ავსტრალიის** პრაქტიკით, პროკურატურის ხელმძღვანელი ყოველწლიურ ანგარიშთან ერთად ასევე აქვეყნებს ყოველწლიურ ბიუჯეტს საჯაროდ.⁴² **კანადაში** პროკურატურის 2017 წლის ყოველწლიური ანგარიში მოიცავდა ისეთ საკითხებს როგორიცაა: პროკურატურის ზოგადი მიმოხილვა, წლის მიმოხილვა თემატური დეტალებით, სამართალწარმოებას უზენაეს სასამართლოში განსახილველ საქმეებთან დაკავშირებით, ტრენინგებს, საგარეო პროგრამებს, შიდა და რეგიონულ სამსახურებს, ორგანიზაციულ პრიორიტეტებს, საკადრო და საფინანსო საკითხებს. მსგავს ინფორმაციას მოიცავდა **ინგლისის და უელსის** პროკურატურის 2017 წლის ანგარიში. კონკრეტულად კი ის შეეხებოდა: ზოგადი საქმიანობის შესრულების ანგარიშს, ხარჯთაღრიცხვის და ფინანსურ საკითხებს.

5.3. წინადადებები პროკურატურის ანგარიშვალდებულებასთან დაკავშირებით

მართალია, საკონსტიტუციო ცვლილებამ პროკურატურის ანგარიშვალდებულების საკითხი დეტალურად არ მოაწესრიგა, თუმცა საკონსტიტუციო ჩარჩოს, შესაბამისი საერთაშორისო სტანდარტების და სხვადასხვა ქვეყნის პრაქტიკის გათვალისწინებით, შესაძლებელია იმ ძირითადი პრინციპების განსაზღვრა, რის საფუძველზეც ორგანულმა კანონმა პროკურატურის ანგარიშვალდებულების საკითხი უნდა მოაწესრიგოს, კერძოდ:

41 იქვე

42 დამატებით იხილეთ: https://www.cdpp.gov.au/publications?field_publication_type_tid%5B0%5D=21

- პროკურატურის ეფექტიანი საჯარო ანგარიშვალდებულების უზრუნველსაყოფად, მისი საქმიანობის ერთ-ერთ ძირითად პრინციპად გამჭვირვალობა უნდა განისაზღვროს;
- პროკურატურის საქმიანობის შესახებ ყოველწლიური ანგარიში პარლამენტში გენერალურმა პროკურორმა უნდა წარადგინოს;
- კანონმა უნდა განსაზღვროს ის ძირითადი საკითხები, რაც პროკურატურის ანგარიშმა უნდა მოიცვას, მათ შორის: ინფორმაციას სისხლის სამართლის პოლიტიკის და მის საფუძველზე გამოცემული ბრძანებების/ინსტრუქციების შესრულების შესახებ, სხვადასხვა სახის დანაშაულებთან დაკავშირებით არსებული მდგომარეობის ზოგადი შეფასება, ძირითადი გამოწვევები და სამომავლო გეგმები, ქვეყნის ვიქტიმოლოგიური კვლევის შედეგები, დანაშაულის რაოდენობრივი მაჩვენებლები, გავრცელებული დანაშაულის ტიპები, ინტენსივობა, ტერიტორია დანაშაულის გავრცელების შესახებ. დანაშაულთან ბრძოლის სამომავლო სტრატეგია, პროკურატურის საქმიანობის გამჭვირვალობის შესახებ მონაცემები, – საჯარო ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის საკითხები. ანგარიშმა ასევე უნდა მოიცვას პროკურატურის წლიური ორგანიზაციული მონაცემების შეფასება, საკადრო საკითხები, საგანმანათლებლო პროგრამები პროკურორთა კვალიფიკაციის ამაღლების თვალსაზრისით, ამ მიზნით შიდა და საგარეო ინსტრუმენტების გამოყენების პრაქტიკა, მონაცემები დისციპლინური პასუხისმგებლობის შესახებ, ფინანსური საკითხები. ანგარიში თანაბრად უნდა ფარავდეს პროკურატურის სისტემის ყველა დონეს, მათ შორის რაიონულ ოფისებს და იქ არსებულ ვითარებას, საპროკურორო საბჭოს საქმიანობის შეფასებას;
- კონსტიტუციით განსაზღვრულ ყოველწლიურ ანგარიშვალდებულებასთან ერთად, პარლამენტს უნდა შეეძლოს, განსაკუთრებულ შემთხვევებში, მოითხოვოს მთავარი პროკურორის რიგგარეშე ანგარიშის წარდგენა;⁴³
- კანონმა უნდა განსაზღვროს ანგარიშვალდებულების ფორმაც. მნიშვნელოვანია უზრუნველყოფილი იქნეს ანგარიშის წარდგენა როგორც ზეპირი მოხსენების საფუძველზე, ასევე მისი წერილობითი ფორმით საჯაროდ გამოქვეყნება;
- მთავარი პროკურორის ყოველწლიური ანგარიშის პარალელურად, მიზანშეწონილია საჯაროდ გამოქვეყნდეს საპროკურორო საბჭოს საქმიანობის დეტალური ანგარიში.

43 ეს მოდელი მოქმედებს მონტენეგროს კანონმდებლობით. დამატებით იხილეთ: სახელმწიფო პროკურატურის შესახებ მონტენეგროს რესპუბლიკის კანონი, მუხლი 104.

ხელმისაწვდომია: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2008\)023-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2008)023-e)

ნაწილი II

პროკურატურის დამოუკიდებელ ფუნქციონირებასთან დაკავშირებული საკითხები

შედარებით-აღწერილობითი ანგარიში
ივნისი, 2018

მომზადებულია დოქტორ რასმუს ჰ. ვანდალის მიერ
წამყვანი მკვლევარი, იურიდიული ფაკულტეტი, ლუნდის უნივერსიტეტი
დანის საჯარო პროკურატურის დირექტორის უფროსი მრჩეველი

შესავალი

EMC-ის დავალების თანახმად, წინამდებარე ანგარიშის მიზანი სხვადასხვა იურისდიქციის რეგულაციების აღწერაა პრაქტიკული გამოცდილების შედარებითი ანალიზისთვის, რომლის გამოყენებაც საქართველოში იქნება შესაძლებელი. ხსენებული რეგულაციები ეხება ისეთ საკითხებს, როგორიცაა:

1. კოლეგიური ორგანოების როლი და ფუნქციები პროკურატურის შიგნით. კოლეგიური ორგანოების დაკომპლექტება და უფლებამოსილება;
2. გენერალური პროკურორის დანიშვნისა და გათავისუფლების წესები;
3. პროკურატურის ანგარიშვალდებულება პარლამენტის წინაშე.

ანგარიშის ამ ნაწილში აღწერილია პროკურატურის დამოუკიდებლობასთან დაკავშირებით არსებული ძირითადი საერთაშორისო სტანდარტები. მეორე ნაწილში შედარებისათვის მოცემულია ორი ძირითადი მოდელი. აღწერილია მეთოდოლოგიური გამოწვევები და შეზღუდვები, რომელიც მოყვება და განმარტავს შედარებითი კვლევისთვის იურისდიქციების შერჩევის პრინციპებს. მესამე ნაწილი ეხება შერჩეულ იურისდიქციებში კოლეგიური ორგანოს რეგულირების წესს, მათ უფლებამოსილებებს. დოკუმენტის მეოთხე ნაწილში საუბარია გენერალური პროკურორის დანიშვნის, თანამდებობაზე ყოფნისა და გათავისუფლების საკითხებზე. მეხუთე ნაწილი ეხება საპარლამენტო და საჯარო ანგარიშვალდებულებასთან დაკავშირებულ საკითხებს.

საერთაშორისო სტანდარტები

პროკურატურის, როგორც კანონის უზენაესობის დაცვის გარანტიის დამოუკიდებლობა პოლიტიკური, ეკონომიკური თუ სხვა არასათანადო გავლენისაგან, ბოლო 30 წლის განმავლობაში საერთაშორისოდ აღიარებულ პრინციპად ჩამოყალიბდა. გაეროს მიერ გამოცემული სახელმძღვანელო პრინციპები პროკურორთა როლის შესახებ – ჰავანის სახელმძღვანელო პრინციპები (1990) და პროკურორთა საერთაშორისო ასოციაციის სტანდარტები (1999), მნიშვნელოვან წინგადადგმულ ნაბიჯს წარმოადგენს ცნობიერების ამაღლებისა და პროკურორების დაახლოების თვალსაზრისით, ერთობლივი პროფესიული იდენტობის – დამოუკიდებელი და ანგარიშვალდებული პროკურატურის მხარდაჭერის მიზნით. გაეროს ღირეფტივების მიხედვით:

„სახელმწიფოებმა უნდა უზრუნველყონ, რომ პროკურორებს პროფესიული მოვალეობების შესრულება შეეძლოთ დაშინების, დაბრკოლებების, შეჭარის, არასათანადო ჩარევის, სამოქალაქო, სისხლის სამართლის ან სხვა სახის პასუხისმგებლობის გაუმართლებელი დაკისრების გარეშე“.⁴⁴

44 გაეროს სახელმძღვანელო პრინციპები (1990), მ. 4.

პროკურორთა პროფესიული პასუხისმგებლობის, ძირითადი მოვალეობებისა და უფლებების სტანდარტების ნაწილ 2-ში, სათაურით: „დამოუკიდებლობა“ აღნიშნულია, რომ:

„პროკურორების მიერ დისკრეციის გამოყენება, როგორც ეს დაშვებულია კონკრეტულ იურისდიქციაში, თავისუფალი უნდა იყოს პოლიტიკური ჩარევისგან.“

რეგიონალურ დონეზე, ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაციის Rec(2000)19 და შემდგომ პერიოდში გამოქვეყნებული ანგარიშების საშუალებით მოხდა პროკურატურის დამოუკიდებლობის, როგორც მყარი პროფესიული სტანდარტის ჩამოყალიბება. მეტიც, ბოლო წლებში პროკურატურის დამოუკიდებლობა თითქმის ყველა კონტინენტზე განხორციელებული კონსტიტუციური რეფორმის ნაწილი გახდა.

პრინციპების დონეზე, ევროპის საბჭოს წევრი ყველა იურისდიქცია პროკურატურების საქმიანობას კანონის უზენაესობაზე აფუძნებს. ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაციაში Rec(2000)19 აღნიშნულია:

„სახელმწიფოები უზრუნველყოფენ, რომ პროკურორებს პროფესიული მოვალეობების შესრულება შეეძლოთ დაშინების, დაბრკოლების, მუქარის, არასათანადო ჩარევის ან სამოქალაქო, სისხლის სამართლის ან სხვა სახის გაუმართლებელი პასუხისმგებლობის დაკისრების გარეშე.. [...]“.⁴⁵

ინსტიტუციური დამოუკიდებლობა აუცილებელია ამ მიზნების მისაღწევად. ევროპის საბჭოს ინსტრუმენტებში, რეკომენდაციებსა და ანგარიშებში, გვხვდება ზოგადი სტანდარტები, თუ როგორ უნდა ჩამოყალიბდეს ეს იდეები ინსტიტუციურად. ამ კუთხით, ძირითადი დოკუმენტებია:⁴⁶

- მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია [REC(2000)19] წევრი სახელმწიფოებისათვის „სისხლის სამართლის მართლმსაჯულების სისტემაში საჯარო პროკურორთა როლის შესახებ“;
- ბორდოს დეკლარაცია, ევროპის მოსამართლეთა საკონსულტაციო საბჭო (CCJE) და ევროპის პროკურორთა საკონსულტაციო საბჭოს (CCPE), „მოსამართლეები და პროკურორები დემოკრატიულ საზოგადოებაში“;
- საჯარო პროკურორებისთვის ეთიკისა და ქცევის ევროპული სახელმძღვანელო (ბუდაპეშტის სახელმძღვანელო, 2005);

45 ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია (2000) 19, პარ. 11.

46 იხ. Prosecution independence and accountability: Principles, challenges and recommendations, 2016 წლის ოქტომბრის თანამეგობრობის სამდივნოს დოკუმენტი, საერთო სამართლის იურისდიქციების შესახებ.

- ვენეციის კომისიის ანგარიში ევროპული სტანდარტების შესახებ სასამართლო სისტემის დამოუკიდებლობასთან დაკავშირებით: ნაწილი II – პროკურატურა (CDL-AD(2010)040), მიღებული ვენეციის კომისიის მიერ 85 პლენარულ სხდომაზე (ვენეცია, 17-18 დეკემბერი 2010);
- ევროპული ნორმები და პრინციპები პროკურორებთან დაკავშირებით, მოსაზრება. 9 (2014), მიღებულია ევროპის პროკურორების საკონსულტაციო საბჭოს მიერ;
- სასამართლო დამოუკიდებლობის გამონწვევები და წევრი ქვეყნების მიუკერძოებლობა, ევროპის საბჭოს ანგარიში, მომზადებულია ერთობლივად CCJE-ის ბიუროსა და CCPE-ის ბიუროს მიერ ევროპის საბჭოს გენერალური მდივნის საყურადღებოდ და 2015 წლის მომდევნო ანგარიში სათაურით: „დემოკრატიის, ადამიანის უფლებებისა და კანონის უზენაესობის მდგომარეობა ევროპაში ერთობლივი პასუხისმგებლობა დემოკრატიული უსაფრთხოებისათვის ევროპაში“. მარტი, 2016 (SG/Inf(2016)3rev);
- ანგარიში პროკურატურების დამოუკიდებლობისა და მიუკერძოებლობის შესახებ ევროპის საბჭოს წევრ სახელმწიფოებში 2017 წელს, მომზადებულია CCPE-ის ბიუროს მიერ, გენერალური მდივნის შეთავაზების თანახმად. სტრასბურგი, 2018 (CCPE-BU(2017)6).

ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ თავის არა ერთ გადაწყვეტილებაში ხაზი გაუსვა, რომ დემოკრატიულმა საზოგადოებებმა უნდა უზრუნველყონ პროკურატურისა და გამოძიების დამოუკიდებლობა პოლიტიკური ზეწოლისაგან. სასამართლო ყურადღებას ამახვილებს პროკურატურის ფუნქციური დამოუკიდებლობის საჭიროებაზე იერარქიის შიგნით და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში „არასათანადო გავლენებისგან“ თავის არიდების აუცილებლობაზე. სასამართლომ გამოყო პროკურატურის ინსტიტუციური დამოუკიდებლობის მახასიათებლები: პროკურორთა დანიშვნის პროცედურები, გარანტიები ინდივიდუალურ პროკურორებზე ზეწოლის წინააღმდეგ, დამოუკიდებლობის რეალური ფორმა, პროკურორების დანიშვნისა და კარიერული განვითარების წესები, აგრეთვე, პროკურატურასთან დაკავშირებით იუსტიციის სამინისტროს მიერ გამოცემული ინსტრუქციები.⁴⁷

47 Moulin v. France (Application no. 37104/06), Judgment, 23 November 2010; Medvedyev and others v. France (Application no. 3394/03), Judgment, 29 March 2010; Kolevi v. Bulgaria (Application no. 1108/02), მოსაზრება, 5 . 2009 წლის ნოემბერში, ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ გამოყო დამოუკიდებლობის მახასიათებლები: არასათანადო ზეწოლის წინააღმდეგ გარანტიები დანიშვნის და კარიერის განვითარების, აღმასრულებლის შედამხედველობა დანიშვნის პროცესზე, იუსტიციის სამინისტროს ინსტრუქციები.

შედარებითი პრაქტიკა

პროკურატურის დამოუკიდებლობა მხოლოდ მისი საქმიანობის და ინსტიტუციური მოწყობის საკანონმდებლო და კონსტიტუციურ რეგულირებაზე არ არის დამოკიდებული. ამ თვალსაზრისით, გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს ქვეყნის სისხლის სამართლის მართლმსაჯულების სისტემას, იურიდიულ კულტურას, ქვეყნის პოლიტიკურ ისტორიას და ადგილს საერთაშორისო ასპარეზზე.⁴⁸ აქედან გამომდინარე, ლოგიკურია, რომ იურისდიქციების კატეგორიებად დაყოფა პროკურატურების მოდელების მიხედვით, შესაძლებელი არ არის. განსხვავება საკანონმდებლო, სამართლებრივ კულტურას, კრიმინალურ პროცედურებსა და სისხლის სამართლის სისტემას შორის საგრძნობია და ღრმა. შედარებითი სამართლებრივი პერსპექტივის თვალსაზრისითაც, ორი ერთნაირი მოდელი⁴⁹ არ არსებობს. სწორედ ამას აღნიშნავს ვენეციის კომისია ამ საკითხთან დაკავშირებულ ანგარიშში.⁵⁰ თუმცა, გარკვეული გამოწვევების დაშვებით, შესაძლებელია კანონით დადგენილი საკანონმდებლო ჩარჩოსა და სამართლებრივი პრაქტიკის აღწერა, რომლებიც კონკრეტული სამართლებრივი და პოლიტიკური კულტურის პირობებში სხვადასხვა იურისდიქციებში არსებობს. მეტიც, შესაძლებელია სხვადასხვა იურისდიქციების გამოცდილების გაზიარება პოტენციურად მნიშვნელოვანი ინსტიტუციების, ინსტრუმენტებისა და პროცედურების იდენტიფიცირების, კონკრეტული და შესაფერისი საკანონმდებლო ჩარჩოსა და პროცედურების ჩამოყალიბების მიზნით, კონკრეტული იურისდიქციისათვის, ამ შემთხვევაში საქართველოსათვის.

სხვადასხვა კანონმდებლობას, პროკურატურის მოდელს და პროცედურებს შორის არსებული განსხვავებები მნიშვნელოვანია საკითხის საფუძვლიანი აღწერისთვის. პირველ რიგში, პროკურატურის ყველაზე გავრცელებულ მოდელში, გერმანულ – სამართლებრივ კულტურაში (იხ. გერმანიის, ავსტრიის, შვედეთისა და დანიის მაგალითები), პროკურატურა აღმასრულებელი შტოს ნაწილია და პროკურატურის დამოუკიდებლობა შენარჩუნებულია „გამოვლილი ხელის პრინციპით“. ამ მოდელში ინსტიტუციური დამოუკიდებლობის სტანდარტები, გარკვეულწილად, მეორე ადგილზეა კანონის უზენაესობასთან შედარებით. აღნიშნულ მოდელში საზოგადოებრივი ინტერესი უკავშირდება სახელმწიფოს და დემოკრატიული ანგარიშვალდებულება (იდეალურ შემთხვევაში) უზრუნველყოფილია სახელმწიფო უწყებების დემოკრატიული ლეგიტიმაციით. ანგლო-ამერიკული სამართლებრივი კულტურის ყველაზე გავრცელებულ მოდელში პროკურატურა აღმასრულებელი შტოს ნაწილია, მაგრამ

48 Damaska, M. R., *The Faces of Justice and State Authority: A Comparative Approach to the Legal Process*, Yale University Press, New Haven, 1986; Nelken, D., „Can Prosecutors be too Independent?“ in Daems, T, Zyl Smnit, D. van and Snacken, S., *European Penology*, Hart Publishing, Oxford, 2013, p. 249; Wandall, R. „Comparative Courts and Sentencing“, in G.J.N. Bruinsma, D.L. Weisburd (eds.), *Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice*, Springer, 2014.

49 See also Open Society Institute, *Promoting Prosecutorial Accountability, Independence and Effectiveness. Comparative Research*. Open Society Institute. Sofia. 2008.

50 ვენეციის კომისია დემოკრატია კანონის გავლით, ანგარიში ევროპული სტანდარტების შესახებ სასამართლო სისტემის დამოუკიდებლობასთან დაკავშირებით: ნაწილი II – პროკურატურა (CDL-AD(2010)040), მიღებული ვენეციის კომისიის მიერ 85 პლენარულ სხდომაზე (ვენეცია, 17-18 დეკემბერი 2010)

ინარჩუნებს დამოუკიდებლობას გენერალური პროკურორის დანიშვნის პროცესში. ერთი მხრივ, პარლამენტსა და პოლიტიკოსებს შორის და, მეორე მხრივ, საჯარო პროკურატურის დირექტორებს შორის დისტანციის შესანარჩუნებლად. ამ მოდელში, ანგლო-ამერიკული სამართლებრივი კულტურის შესაბამისად, საზოგადოებრივი ინტერესი უფრო მნიშვნელოვან ადგილს იკავებს და არ უკავშირდება სახელმწიფო ორგანოებს, როგორც ეს ხდება სა-მოქალაქო სამართლის ტრადიციის აღმასრულებელ მოდელში. პონკონგი, ირლანდია, ავსტრალია, ინგლისი და უელსი ამის კარგი მაგალითებია. რომანული სამართლებრივი ტრადიციის ყველა გარცელებულ მოდელში (იხ. მაგ. საფრანგეთი, იტალია, ბელგია, ესპანეთი ან პორტუგალია), პროკურატურა დაცულია სასამართლო ხელისუფლების ინსტიტუციური დამოუკიდებლობის ფარგლებში, ან სარგებლობს სასამართლო ხელისუფლების მსგავსი სტატუსით. მიუხედავად იმისა, რომ პროკურორები ზოგიერთ ამ იურისდიქციაში იერარქიული სტრუქტურის ნაწილს წარმოადგენენ, მათი სტატუსი სასამართლო სისტემის წარმომადგენლებთან არის გათანაბრებული, პროკურორები არიან მაგისტრატები და მიიჩნევიან შესაბამისი სასამართლო ხარისხისა და დონის მატარებლად. მეოთხე მოდელად შეიძლება ჩაითვალოს იურისდიქციები, სადაც პროკურატურა ინსტიტუციურად დამოუკიდებელი ორგანოა. აღნიშნული შედარებით ახალ ფენომენს წარმოადგენს. პროკურატურის მსგავსი ინსტიტუციური მოწყობა, ყველაზე ხშირად გვხვდება იმ იურისდიქციებში, რომლებშიც პოლიტიკური და სამართლებრივი რეჟიმები ბოლო დროს შეიცვალა საზოგადოებრივი ნდობის ნაკლებობის და კორუფციასთან დაკავშირებული გამოწვევების გამო. ამის მაგალითია: ალბანეთი, ხორვატია, სერბეთი, მოლდოვა, გიმბაბვე, სამხრეთ აფრიკა და სხვა.

ზოგიერთი საერთაშორისო კვლევა და ანგარიში ყურადღებას ამახვილებს პროკურატურის საქმიანობის კონსტიტუციურ დონეზე დარეგულირების საკითხზე. მაგალითებს შორისაა: იტალია, საფრანგეთი, სერბეთი, ალბანეთი, პორტუგალია და სამხრეთ აფრიკა. ფუნქციონალურად, კონსტიტუციის დონეზე ზოგადი ჩარჩოს განსაზღვრამ შესაძლოა სერიოზული გავლენა იქონიოს სისტემის სტაბილურობისა და დამოუკიდებლობაზე, საკანონმდებლო ძალაუფლების მიერ კონტროლირებული ინტერესების საპირისპიროდ.

საქართველოს მოქცევა რომელიმე ამ მოდელში შეუძლებელია. თუმცა, მყარი სამართლებრივი, ინსტიტუციური ჩარჩოს ჩამოსაყალიბებლად იურისდიქციაში, რომელსაც საქართველოს მსგავსი სამართლებრივი და პოლიტიკური ისტორია აქვს, გამოდგება იურისდიქციები, სადაც ინსტიტუციური დამოუკიდებლობა პოლიტიკური კონტროლისაგან კოლეგიური ორგანოების შექმნით და ინსტიტუციური მოწყობით მიიღწევა. რაც თავის მხრივ, პროკურატურას აღმასრულებელი შტოს კონტროლისაგან ათავისუფლებს გაზრდილი საპარლამენტო ანგარიშვალდებულების გზით. შესაძარებლად გამოდგება მსგავსი სამართლებრივი ტრადიციების მქონე იურისდიქციები.

ანგარიშში მოყვანილია იმ იურისდიქციების მაგალითები, სადაც პროკურატურის საქმიანობა კონსტიტუციის დონეზე რეგულირდება. მოხსენიებულია მოდელები, სადაც კოლეგიური ორგანოები გასხვავდება ერთმანეთისგან. ასევე განხილულია – საპარლამენტ-

ტო ანგარიშვალდებულების ფორმები და გენერალური პროკურორის დანიშვნისა და გათავისუფლების პროცესი. ბოლოს ნახსენებია იურისდიქციები, სადაც პროკურატურის რეფორმა სწორედ არასათანადო პოლიტიკურ გავლენას დაეყრდნო. ძირითადი იურისდიქციებია: საფრანგეთი, პორტუგალია, სერბეთი და ალბანეთი.

ანგარიშის აღწერილობითი ნაწილები მიზნად არ ისახავს კონკრეტულ მოდელზე სრულყოფილი სურათის შექმნას და მხოლოდ მაგალითების წარმოჩენას ემსახურება. ანგარიშში, უმეტესად, ყურადღება გამახვილებულია ზოგად ჩარჩოებზე და არ იკვლევს ორგანიზაციულ ან პოლიტიკურ კულტურას, რათა უკეთ წარმოჩინდეს პროკურატურის დამოუკიდებლობა პრაქტიკაში. შემდგომი ანალიზი იმისა, თუ რა სახის პრაქტიკები შეიძლება იყოს ეფექტური საქართველოს შემთხვევაში, ანგარიშის ფარგლებს სცდება.

1. კოლეგიური ორგანოები

ბევრ იურისდიქციაში კოლეგიური ორგანო პროკურატურისა და სასამართლო ხელისუფლების მართვის ორგანოს წარმოადგენს. რომანულ-გერმანული სამართლის ქვეყნებში, რომელიც, ძირითადად, ინკვიზიციურ საფუძვლებს ეყრდნობა, და პროკურორი მოსამართლის რანგთან (მაგისტრატთან) არის გათანაბრებული, ინსტიტუციურ დამოუკიდებლობას სწორედ კოლეგიური ორგანოს სახით არსებული საბჭო უზრუნველყოფს. ამ მოდელის ძირითადი მაგალითებია: იტალია, საფრანგეთი, ბელგია და ესპანეთი. სხვა მაგალითებს შორისაა – ბოსნია და ჰერცეგოვინა, ბულგარეთი და თურქეთი. ზოგიერთ იურისდიქციაში კოლეგიური ორგანო მხოლოდ პროკურატურის საქმიანობას უკავშირდება და, ამგვარად, გამოყოფილია სასამართლო შტოსაგან. მაგალითებს შორისაა: ალბანეთი, სერბეთი, ხორვატია და პორტუგალია.

კოლეგიური ორგანოების შექმნის მიზანია ინსტიტუციური ჩარჩოს ჩამოყალიბება, რომელიც პროკურატურის საქმიანობას არასათანადო პოლიტიკური და აღმასრულებელი ხელისუფლების გავლენისგან იცავს და უზრუნველყოფს პროკურატურის დამოუკიდებლობას პროფესიულ საქმიანობაში. კოლეგიური ორგანო პროკურატურის საქმიანობის პროფესიონალიზმის უზრუნველყოფის ყველაზე ეფექტური მეთოდია იმ ქვეყნებში, რომლებშიც, აღმასრულებელი ხელისუფლების შტოს მხრიდან, პროკურატურის ორგანოებზე ძლიერი პოლიტიკური კონტროლი არსებობს.⁵¹ კოლეგიური ორგანოებისთვის დამახასიათებელია იმ ინტერესების გათვალისწინება, რომელიც უზრუნველყოფს სისხლისსამართლებრივი დევნის ლეგიტიმურობას და მის განხორციელებას სახელმწიფოსა და საზოგადოების საკეთილდღეოდ.

51 იხ. Federico, Guiseppe Di, „Prosecutorial Independence and the Democratic Requirement of Accountability“ in British Journal of Criminology, 38 (3) 371-387 დამოუკიდებელი დევნის იტალიური მოწყობის წარმოშობის შესახებ. ასევე, მეთოდი გამოიყენება კონკრეტული მიზნებისათვის, რათა უზრუნველყოს ლეგიტიმაცია ფართო სპექტრის ინტერესთა ჯგუფებთან. მაგ. იხილეთ კომიტეტი, რომელიც აშშ-ს დანიშნულ ირლანდიის პროკურატურაში.

პროკურატურის კოლეგიური ორგანოები შედარებით ნაკლებად არის შესწავლილი აკადემიურ ლიტერატურაში. საერთაშორისო და არასამთავრობო ორგანიზაციების ზოგიერთი ანგარიში მოკლედ მიმოიხილავს ამ საკითხებს. ამის საუკეთესო მაგალითია ვენეციის კომისიის ანგარიში სასამართლოების დამოუკიდებლობის შესახებ, ნაწილი II და CCPE-ისა და CCJE-ის ბოლოდროინდელი ანგარიში „სასამართლო დამოუკიდებლობისა და მიუკერძოებლობის გამოწვევები ევროპის საბჭოს წევრ ქვეყნებში.“⁵² კოლეგიური ორგანოების ძირითადი მახასიათებლებისა და განმასხვავებელი ნიშნების დემონსტრირების მიზნით, ქვემოთ აღწერილია სხვადასხვა ქვეყნების მაგალითები.

კოლეგიური ორგანოების ფუნქციონირების ერთ-ერთი ნამყვანი მაგალითი საფრანგეთია. საფრანგეთში, პროკურორი – *le procureur*– გამოყოფილია გამოძიებაზე ორიენტირებული *judge d'instruction*-სგან. ეს უკანასკნელი ჯერ კიდევ ინარჩუნებს გარკვეულ საგამოძიებო ძალაუფლებას ზოგიერთ შემთხვევებში, თუმცა, საქმეების დიდ ნაწილს პროკურორი იძიებს და წარადგენს. კონსტიტუციის მიხედვით, ძალაუფლების მიხედვით ისინი ორ სხვადასხვა შტოს მიეკუთვნებიან. *judge d'instruction* სასამართლო ხელისუფლების ნაწილია, პროკურორის თანამდებობა კი აღმასრულებელ შტოს ეკუთვნის და ექვემდებარება კანონს და მთავრობის სისხლის სამართლის პოლიტიკას, რომელსაც იუსტიციის მინისტრი წარმოადგენს. პროკურორი ბიუროკრატიული იერარქიის ნაწილია.⁵³

კოლეგიურ ორგანოს, რომელიც საფრანგეთში პროკურორებს ზედამხედველობს *le Conseil Supérieur du Magistrat* ეწოდება – სხვაგვარად, უმაღლესი საბჭო. ის წარმოადგენს მთავარ ინსტიტუციას, რომელიც იუსტიციის სამინისტროს მიერ პროკურატურის კონტროლის საპირწონეა. პროკურატურის დამოუკიდებელი ფუნქციონირება რესპუბლიკის პრეზიდენტის კონსტიტუციური პასუხისმგებლობაა, რომელსაც სასამართლო ხელისუფლების უმაღლესი საბჭოს მეშვეობით ახორციელებს.⁵⁴ უმაღლეს საბჭოს ორი სექცია აქვს – სასამართლო ხელისუფლების და პროკურატურის.⁵⁵ სასამართლო ხელისუფლების კოლეგიური ორგანო პროკურორების სტატუსს აკონტროლებს, რომლებიც სასამართლო ხელისუფლების წარმომადგენლები არიან. თუმცა, მოსამართლეებისაგან განსხვავებით, პროკურორები იერარქიული სისტემის ნაწილს წარმოადგენენ და, საბოლოო ჯამში, იუსტიციის მინისტრს ემორ-

52 Vienna Commission for Democracy through Law, report on European Standards as regards the independence of the judicial system: para.t II – The prosecution (CDL-AD(2010)040), Adopted by the Venice Commission at its 85th plenary session (Venice, 17-18 December 2010); Report prepared jointly by the Bureau of the CCJE and the Bureau of the CCPE for the attention of the Secretary General of the Council of Europe as a follow-up to his 2015 report entitled „State of Democracy, Human Rights and the Rule of law in Europe – a shared responsibility for democratic security in Europe“Challenges for judicial independence and impartiality in the member states of the Council of Europe. January 2016.

53 See also Hodgson, J., „The French Prosecutor in Question“ in Washington and Lee კანონიReview, 67, p 1361-1411; ibid. „The Democratic Accountability of Prosecutors in England and Wales and France: Independence, Discretion and Managerialism“ in Langer, M. and Sklansky, D. A. Prosecutors and Democracy, A Cross-National Study, Cambridge University Press, 2017, p 76-108, with further references.

54 კონსტიტუცია du 4 octobre 1958, მ. 64. The Council is further regulated in Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

55 კონსტიტუცია, მ. 65.

ჩილებიან. ორგანიზაცია ქმნის სისხლისსამართლებრივი პოლიტიკის ჩარჩოს – *politique pénale*, განსაზღვრავს იერარქიულ და ცალკეული პროკურორების კარერიული განვითარების წესებს. ადრე აღმასრულებელ ხელისუფლებას ჰქონდა უფლებამოსულება, ინდივიდუალურ საქმეებთან დაკავშირებით, ინსტრუქციები მიეცა პროკურორებისთვის. დღეს მინისტრს აკრძალული აქვს ამგვარი ინსტრუქციების გაცემა. მინისტრის უფლებამოსილება ვრცელდება პოლიციასა და პროკურატურის ზოგად მიმართულებებზე.

უმაღლესი საბჭოს პროკურორების სექციას *Cour de Cassation*-ის გენერალური პროკურორი ხელმძღვანელობს. სექციაში ასევე შედის ხუთი საჯარო პროკურორი, ერთი მოსამართლე, *Conseiller d'État* და ბარისტერი, ასევე ექვსი პატივსაცემი, გამოჩენილი მოქალაქე, რომლებიც არ არიან პარლამენტის, სასამართლო ხელისუფლების ან ადმინისტრაციის წევრები.

რაც შეეხება უმაღლესი საბჭოს უფლებამოსილებას, კონსტიტუციაში მითითებულია:

„უმაღლესი საბჭოს სასამართლო ხელისუფლების სექცია, რომელსაც გააჩნია საჯარო პროკურორებთან დაკავშირებული იურისდიქცია, გამოთქვამს მოსაზრებას საჯარო პროკურორების დანიშვნასთან დაკავშირებით“.⁵⁶

უფრო მეტიც, იგი ასრულებს დისციპლინური ტრიბუნალის ფუნქციას:

„იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს შესაბამისმა განყოფილებამ, რომელსაც გააჩნია საჯარო პროკურორებზე იურისდიქცია, გამოთქვა მოსაზრება საჯარო პროკურორებთან დაკავშირებულ დისციპლინურ საკითხებზე. ამ ფუნქციის შესრულებისას, მის შემადგენლობაში, მესამე პარაგრაფში, მოხსენიებულ წევრებთან ერთად, შედის საჯარო პროკურორი, რომელიც მოსამართლეებზე იურისდიქციის მქონე სექციის წევრია“.⁵⁷

პლენალური უფლებამოსილების კუთხით, საბჭოს შემადგენლობაში არიან:

„მეორე პარაგრაფში ნახსენები ხუთი მოსამართლიდან სამი, მესამე პარაგრაფში ნახსენები ხუთი პროკურორიდან სამი, ისევე, როგორც *Conseiller d'État*, ბარისტერი და მეორე პარაგრაფში ნახსენები ექვსი კვალიფიციური, გამოჩენილი მოქალაქე. მას ხელმძღვანელობს *Cour de cassation*-ის მთავარი პრეზიდენტი, რომლის ჩანაცვლებაც შესაძლებელია ამ სასამართლოს მთავარი საჯარო პროკურორით. იუსტიციის მინისტრს შეუძლია, მონაწილეობა მიიღოს სასამართლო ხელისუფლების უმაღლესი საბჭოს ყველა სექციის შეხვედრებში, გარდა დისციპლინური საკითხების განხილვისა“.

56 კონსტიტუცია, მ. 65.

57 კონსტიტუცია, მ. 65.

როგორც რეგულაციიდან ჩანს – უმაღლესი საბჭო გამოთქვამს მოსაზრებას, მაგრამ არ იღებს გადაწყვეტილებებს პროკურორებთან დაკავშირებულ საკითხებზე.

პორტუგალიაში, პროკურატურის დამოუკიდებლობას უზრუნველყოფს პროკურატურის უმაღლესი საბჭოს დახვეწილი სტრუქტურა. საბჭო აერთიანებს დაინტესებულ მხარეებს კოლეგიურ ორგანოში, რომელსაც გააჩნია უფლებამოსილება პროკურატურის ცენტრალურ რესურსზე – ინდივიდუალურ პროკურორებზე, მათ სტატუსზე, დისციპლინაზე, კარიერასა და სასწავლო გეგმაზე.⁵⁸ უმაღლეს საბჭოს 16 წევრი ჰყავს:

„გენერალური პროკურორი, საოლქო პროკურორი, გენერალური პროკურორის მოადგილე, რომელიც აირჩევა გენერალური პროკურორების მოადგილეებიდან, ორი რაიონული პროკურორი, არჩეული რაიონული პროკურორებიდან, ოთხი რეგიონული პროკურორის მოადგილე, ერთი თითოეული რეგიონისთვის, რესპუბლიკის ასამბლეის მიერ არჩეული ხუთი წევრი, ორი დამსახურებული პირი, რომლებსაც შეარჩევს იუსტიციის მინისტრი“.⁵⁹

შესაბამისად, საბჭოს უმრავლესობას პროკურორები წარმოადგენენ, რაც უზრუნველყოფს შიდა კონტროლსა და ანგარიშვალდებულებას. ხუთი წევრი უზრუნველყოფს ბალანსს რესპუბლიკის ასამბლეის/პარლამენტის კუთხით და ორი ადამიანი წარმოადგენს იუსტიციის სამინისტროს. ასამბლეის მიერ არჩეული წევრები, წესისამებრ, არიან იურისტები, რომლებსაც მაღალი პოლიტიკური თანამდებობები ეკავათ.

Estatuto do Ministério Público – შემდგომში EMP – ადგენს დეტალურ წესებს საბჭოს პროკურორული წევრების შესაფერისობისა და არჩევის შესახებ.⁶⁰ უმაღლესი საბჭოს წევრი პროკურორებისათვის საბჭოს საქმიანობა თანამდებობრივი უფლებამოსილების ნაწილია და პროფესიულ ვალდებულებას წარმოადგენს.⁶¹ პროკურორთა ელექტორატს საბჭოში, კონკრეტული ვადით არჩეული სხვადასხვა რანგის პროკურორები წარმოადგენენ. ხმის მიცემა დახურულია. საარჩევნო წესების დაცვა და ხმების საბოლოო დათვლა საარჩევნო კომიტეტის მიერ ხორციელდება, რომელიც შედგება გენერალური პროკურორისა და საოლქო პროკურორების მოადგილეებისაგან.⁶² საბჭოს ჩვეულებრივი წევრების არჩევა სამი წლით ხდება. გენერალური პროკურორი და გენერალური პროკურორის მოადგილე არიან წევრები ex officio. იუსტიციის მინისტრის და ასამბლეის მიერ არჩეული წევრების ვადა ამ ორგანოების ვადებს ემთხვევა.⁶³ არ არსებობს რაიმე რეგულაცია საბჭოს წევრთა უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტასთან დაკავშირებით. საფრანგეთისა და იტალიის პარალელურად, უმაღლესი საბჭოს აქვს მანდატი:

58 Constituição da República Portuguesa, მ. 220, ნაწ. 2.

59 Estatuto do Ministério Público – შემდგ. EMP, მ. 15.

60 EMP, მ. 16-24.

61 EMP, art 15, ნაწ. 3.

62 EMP, მ. 21.

63 EMP, მ. 25.

„საჯარო პროკურატურის წევრების დანიშვნის, მიმაგრების, გადაყვანის, დაწინაურების, გათავისუფლების, პროფესიული ღირსების შეფასების, დისციპლინური ზომების და, ზოგადად, მსგავსი ხასიათის ზომების მიღების ერთადერთ გამონაკლისს წარმოადგენს გენერალური პროკურორი“.⁶⁴

საბჭოს გადაწყვეტილება ამ საკითხებთან დაკავშირებით სავალდებულოა. საბჭო ასევე ამტკიცებს საარჩევნო რეგულაციებს, გენერალური პროკურატურის საქმიანობის წესს და ბიუჯეტს. ასევე, გამოსცემს დირექტივებს საერთაშორისო ორგანიზაციებთან და წევრების სიის მართვასთან დაკავშირებით. საბჭო გენერალურ პროკურორს წარუდგენს წინადადებებს საჯარო პროკურატურასთან დაკავშირებული სავალდებულო დირექტივების გამოცემასთან დაკავშირებით და გენერალური პროკურორის თანხმობით, იუსტიციის მინისტრს სთავაზობს, მიიღოს შესაბამისი აქტები პროკურატურის საქმიანობასთან დაკავშირებით.

საბჭო იღებს გადაწყვეტილებას მარტივი უმრავლესობით, სადაც გენერალურ პროკურორს გადამწყვეტი ხმის უფლება აქვს. საბჭო უფლებამოსილია, თუ მას ესწრება მინიმუმ ცამეტი წევრი და სექციებში წარმოდგენილია მინიმუმ შვიდი. საბჭო შესაძლოა, შეიკრიბოს სექციურად, თუ „პროფესიული ღირსებისა“ და „დისციპლინური ქმედების“ საკითხები წყდება.⁶⁵ დისციპლინური გადაცდომის საკითხებს საბჭო გენერალური პროკურორის მიერ დამტკიცებული წესით განიხილავს. დისციპლინური წარმოების დეტალური პროცედურული წესები საკანონმდებლო დონეზე განსაზღვრულია EMP-ით. მაშასადამე, დისციპლინური სექცია შედგება გენერალური პროკურორის, საჯარო პროკურატურების სხვადასხვა რანგის ხუთი წარმომადგენლის, გენერალური პროკურორის მოადგილის, ასამბლეის/პარლამენტის მიერ არჩეული სამი წარმომადგენლის და იუსტიციის მინისტრის მიერ არჩეული ერთი წევრისაგან.⁶⁶

გენერალური პროკურატურა და მის დაქვემდებარებაში არსებული ერთეულები არ ემორჩილებიან იუსტიციის სამინისტროს. თუმცა მინისტრს შეუძლია, დაესწროს შეხვედრებს, თუ ამას საჭიროდ მიიჩნევს „ინფორმაციის გაზიარებისა და ახსნა-განმარტების მოთხოვნისთვის“.⁶⁷

შედარებით ახალია პროკურატურის კოლეგიური ორგანო ალბანეთში – პროკურორთა უმაღლესი საბჭო, რომელიც უფრო მეტად საკონსულტაციო ორგანოა, ვიდრე მართვის განმახორციელებელი. უმაღლესი საბჭოს უფლებამოსილებები კონსტიტუციის და კანონის (Law No 97/2016) დონეზეა გაწერილი.

64 EMP, მ. 27. გენერალური პროკურორის შესახებ, იხ. ქვემოთ.

65 EMP, მ. 29.

66 EMP, მ. 29, ნაწ. 3.

67 EMP, მ. 32

ალბანეთის კონსტიტუციის 149-ე მუხლი ადგენს, რომ:

1. საპროკურორო საბჭომ უნდა უზრუნველყოს პროკურატურის დამოუკიდებლობა, ანგარიშვალდებულება და დისციპლინა, პროკურორთა სტატუსი და კარიერული განვითარება;
2. უმაღლესი საპროკურორო საბჭო 11 წევრისგან შედგება. საიდანაც 11 პროკურორი წევრი სხვადასხვა დონის პროკურორებისგან აირჩევა, ხოლო საბჭოს ხუთი წევრი კი – ეროვნული ასამბლეის მიერ, არაპროკურორი იურისტებისგან;
3. პროკურორი წევრები უნდა შეირჩნენ მაღალი მორალური და პროფესიული კრიტერიუმების გათვალისწინებით, ღია და გამჭვირვალე პროცედურით, რომელიც უზრუნველყოფს პროკურატურის სისტემის ყველა დონის თანაბარ და სამართლიან წარმომადგენლობას. საპროკურორო საბჭოს წევრები პარლამენტმა მაღალი კვალიფიკაციის მქონე იურისტებისგან უნდა შეარჩიოს. რომლებსაც, არანაკლებ 15 წლიანი პროფესიული გამოცდილების გარდა, მაღალი მორალური და პროფესიული რეპუტაცია აქვთ. პარლამენტის მიერ შერჩეულ წევრს, ბოლო ათი წლის განმავლობაში, არ უნდა ეკავოს პოლიტიკური თანამდებობა საჯარო ადმინისტრირების სფეროში და არც ხელმძღვანელობის თანამდებობა პოლიტიკურ პარტიაში. წევრობის კანდიდატის დეტალური კრიტერიუმები და შერჩევის პროცედურა განსაზღვრულია კანონით;
4. პარლამენტმა ორი წევრი უნდა აირჩიოს ადვოკატთა კორპუსიდან, ორი პროფესორებისგან და მაგისტრატა სკოლისგან, ხოლო ერთი სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენელთაგან. პარლამენტის გენერალურმა მდივანმა, კანდიდატთა შესარჩევად, კანონის შესაბამისად, ღია კონკურსის საფუძველზე, გამჭვირვალე პროცედურებით უნდა გამოცხადოს ვაკანსია;
5. პარლამენტის გენერალურმა მდივანმა, განცხადების წარდგენიდან, არაუმეტეს 10 დღის განმავლობაში, უნდა გადაამოწმოს, კანდიდატი აკმაყოფილებს თუ არა კონსტიტუციით და კანონით გათვალისწინებულ კრიტერიუმებს და შეაფასოს, შეესაბამება თუ არა კანდიდატის მორალური და პროფესიული თვისებები საბჭოს წევრობისთვის გათვალისწინებულ კრიტერიუმებს. თუ კანდიდატი ვერ აკმაყოფილებს გათვალისწინებულ კრიტერიუმებს, გერენალური მდივანი ამოიღებს განმცხადებელს კანდიდატთა სიიდან;
6. ასამბლეის გენერალური მდივანი, ფორმალური შერჩევის შემდეგ, დაუყოვნებლივ აგზავნის კანდიდატთა სიას კომიტეტში ამ მუხლის მე-7 ნაწილის შესაბამისად;
7. ასამბლეის სამართლებრივ საკითხებზე პასუხისმგებელი კომიტეტი, კანდიდატთა სიის მიღებიდან არაუგვიანეს სამი დღისა, ქმნის ქვეკომიტეტს კანდიდატთა ასარ-

ჩვეად შემდგომი შეფასების მიზნით. ქვეკომიტეტი პარლამენტის ხუთი წევრისგან შედგება. საიდანაც სამ წევრს ასახელებს საპარლამენტო უმრავლესობა, ხოლო ორ წევრს ოპოზიცია. ქვეკომიტეტმა, არა ნაკლებ ოთხი ხმით, შეიძლება სიას დაამატოს კანდიდატი, რომელიც ასამბლეის გენერალური მდივნის მიერ განმცხადებელთა სიიდან ამოღებულ იქნა. ქვეკომიტეტი აარჩევს კანდიდატს, რომელსაც მხარი დაუჭირა ქვეკომიტეტის 4-მა წევრმა. თუ კვალიფიციური უმრავლესობა არ შედგა, კანდიდატი შესაძლოა, ხმათა უმრავლესობით იქნეს არჩეული;

8. ქვეკომიტეტი შერჩეულ ყველა კანდიდატს მოაქცევს ერთ სიაში და უგზავნის ასამბლეის თავმჯდომარეს. ასამბლეამ, ათი დღის განმავლობაში, შესაძლოა ხმათა 2/3 უარყოს კანდიდატთა სრული სია. ასეთ შემთხვევაში ქვეკომიტეტი იმეორებს ამ მუხლის მე-7 ნაწილით გათვალისწინებულ პროცედურას არა უმეტეს ორჯერ. თუ ასამბლეა მესამე წარდგენაზეც არ აირჩევს კანდიდატს, კანდიდატები ამ სიიდან არჩეულად ჩაითვლებიან. დეტალური პროცედურა რეგულირდება კანონმდებლობით;
9. პროკურატურის უმაღლესი საბჭოს თავმჯდომარე აირჩევა პარლამენტის მიერ არჩეული საბჭოს წევრთაგან, უშუალოდ საბჭოს წევრების მიერ, კანონით დადგენილი წესით;
10. პროკურატურის უმაღლესი საბჭოს წევრები თავიანთ უფლებამოსილებას სრული დატვირთვით ახორციელებენ. წევრთა უფლებამოსილების ვადა 5 წელია, დაუყოვნებლივი, ხელახალი არჩევის შესაძლებლობის გარეშე. უფლებამოსილების ვადის გასვლისთანავე, საბჭოს ყველა წევრი უბრუნდება პირვანდელ სამსახურებრივ პოზიციას. სპეციალურ პროკურორს უჩერდება მანდატი, ვიდრე უმაღლესი საპროკურორო საბჭოს წევრის უფლებამოსილებას ახორციელებს. საბჭოს პარლამენტის მიერ არჩეული წევრები, თუ მათ ეკავთ თანამდებობა საჯარო სამსახურში, უფლებამოსილების გასვლის შემდეგ უბრუნდებიან თავიანთ პოზიციებს საჯარო სამსახურში. ხოლო, თუ ეს შეუძლებელია, იკავებენ ეკვივალენტურ თანამდებობას;

საბჭოს ძირითადი უფლებამოსილება პროკურატურის დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფაა, რომელსაც უშუალოდ პროკურატურის ორგანიზაციებიდან და ასამბლეიდან იღებს. საბჭოს წევრთა უმრავლესობას სხვადსხვა დონისგან არჩეული პროკურორები წარმოადგენენ. კონსტიტუციის 149-ა მუხლი ასევე აყალიბებს საბჭოს უფლებამოსილებებს:

1. უმაღლესმა საპროკურორო საბჭომ შესაძლოა, განახორციელოს შემდეგი უფლებამოსილებები:
 - ა) დანიშნოს, შეაფასოს, დააინაუროს, გადაიყვანოს ყველა დონის პროკურორი;
 - ბ) გამოიყენოს დისციპლინური ღონისძიებები ყველა დონის პროკურორის წინააღმდეგ;

- გ) კანონმდებლობის შესაბამისად, ასამბლეას წარუდგინოს გენერალური პროკურორის კანდიდატი;
 - დ) მიიღოს პროკურორთა ეთიკის კოდექსი და ზედამხედველობა გაუწიოს მის შესრულებას;
 - ე) აინიცირებს და ადმინისტრირებს უწევს საკუთარ ბიუჯეტს;
 - ვ) პროკურატურის შესახებ ინფორმაციას აწვდის პარლამენტსა და საზოგადოებას;
 - ზ) განახორციელოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული სხვა უფლებამოსილებები;
2. კანონმა უნდა უზრუნველყოს საპროკურორო საბჭოში გადანაცვეტილების მიმღები ქვე ორგანოების შექმნა.

საბჭო ინარჩუნებს ცენტრალურ როლს პროკურორთა დანიშვნის, შეფასების და დანიშნულების კუთხით. ამასთან, საბჭო ადგენს ეთიკის წესებს და ზედამხედველობს მის შესრულებას. საბჭოს ძირითადი ფუნქცია გენერალური პროკურორის კანდიდატის წარდგენა და მისთვის ორგანიზაციულ საკითხებში კონსულტაციის გაწევაა.⁶⁸ ამასთან, საბჭოს აქვს კონსტიტუციური ვალდებულება, პროკურატურის საქმიანობის შესახებ ინფორმაცია წარუდგინოს საბჭოს და საზოგადოებას.

სერბეთში, პროკურატურის კოლეგიური ორგანო – სახელმწიფო პროკურორთა საბჭო, კონსტიტუციის დონეზე რეგულირდება:

სახელმწიფო პროკურორების საბჭოს სტატუსი, შემადგენლობა და არჩევა

მუხლი 164

სახელმწიფო პროკურორების საბჭო ავტონომიური ორგანოა, რომელიც უზრუნველყოფს საჯარო პროკურორებისა და საჯარო პროკურორების მოადგილეების ავტონომიას. კანონის თანახმად, სახელმწიფო პროკურორების საბჭოს თერთმეტი წევრი ჰყავს, რომელთა შორის არის რესპუბლიკის საჯარო პროკურორი, იუსტიციის მინისტრი და ეროვნული ასამბლეის/პარლამენტის უფლებამოსილი კომიტეტის თავმჯდომარე. აღნიშნული პირები საპროკურორო საბჭოს *ex officio* წევრები არიან. ასევე, კანონის შესაბამისად, ეროვნული ასამბლეის/პარლამენტის მიერ არჩეული რვა წევრი. აღნიშნულირვა წევრიდან ერთი უნდა იყოს ავ-

68 იხ.კანონი N97/2016, მუხ:18-19.

ტონომიური პროვინციების ტერიტორიიდან, ასევე, ორი პატიცემული და გამოჩენილი იურისტი, მინიმუმ, 15 წლიანი პროფესიული სამუშაო გამოცდილებით, რომელთაგანაც ერთი ადვოკატია, მეორე – იურიდიული ფაკულტეტის პროფესორი. სახელმწიფო პროკურორების საბჭოს წევრობის ვადა ხუთი წელია, გარდა იმ წევრებისა, რომლებიც ინიშნებიან ex officio. სახელმწიფო პროკურორების საბჭოს წევრები – საჯარო პროკურორის იმუნიტეტით სარგებლობენ.

სახელმწიფო პროკურორების საბჭოს იურისდიქცია

მუხლი 165

სახელმწიფო პროკურორების საბჭო ეროვნულ ასამბლეას/პარლამენტს სთავაზობს კანდიდატებს საჯარო პროკურორის მოადგილის პირველადი არჩევისათვის, ასევე, ირჩევს საჯარო პროკურორების მოადგილეებს, რომლებიც უვადოდ ასრულებენ თავიანთ ფუნქციას, საჯარო პროკურორების მოადგილეებს, რომლებსაც უვადოდ უკავიათ საჯარო პროკურორების მოადგილეების პოზიციები სხვა საჯარო პროკურატურებში, ასევე, იღებს გადაწყვეტილებას საჯარო პროკურორების მოადგილეების ვადის შეწყვეტის შესახებ, როგორც ამას განსაზღვრავს კონსტიტუცია, კანონი და ასრულებს კანონით განსაზღვრულ სხვა უფლებამოსილებებს.

მსგავსი ისტორიული განვითარების მქონე სხვა ქვეყნებში საბჭოს ძირითადი ფუნქციაა უზრუნველყოს პროკურატურის ავტონომიურობა, მისი პოლიტიკური და საზოგადოებრივი ლეგიტიმურობის მისაღწევად. სერბეთის შემთხვევაში, საბჭოზე მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს ეროვნული ასამბლეა/პარლამენტი და პოლიტიკური მოწყობა. რაც შეეხება წევრ პროკურორებს, მათ კოლეგები ირჩევენ და არჩევნების შედეგი სავალდებულოა ეროვნული ასამბლეისათვის. საბჭოს წევრობის ვადა ხუთი წელია. წევრები სარგებლობენ საჯარო პროკურორების იმუნიტეტით.

საბჭო არ ნიშნავს რესპუბლიკის საჯარო პროკურორს, მას უშუალოდ ნაციონალური ასამბლეა ნიშნავს. თუმცა, როგორც კონსტიტუციის 165-ე მუხლშია აღნიშნული, საბჭო გადამწყვეტ როლს თამაშობს საჯარო პროკურორების მოადგილეების პირველად და თანამდებობაზე მუდმივად დანიშვნის პროცესში.

ვადების შეწყვეტის კონტექსტში საბჭოს მნიშვნელოვანი უფლებამოსილება აქვს. რაც პროკურატურის შესახებ კანონითაა განსაზღვრული. მნიშვნელოვანია, რომ საბჭომ ჩამოაყალიბოს პროკურორებისა და პროკურორების მოადგილეების თანამდებობიდან გათავისუფლების საფუძველები.⁶⁹ საბჭო ასევე ისმენს საჯარო პროკურორების საჩივ-

69 კანონი საჯარო სამართლებრივი დევნის შესახებ., მ. 94, ნაწ. 3. საბოლოო გადაწყვეტილებას ვადის შეწყვეტის შესახებ იღებს ნაციონალური ასამბლეა.

რებს რესპუბლიკის საჯარო პროკურორის მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებასთან დაკავშირებით არასავალდებულო გათავისუფლების კუთხით.⁷⁰ უფრო მეტიც, საბჭო იღებს გადაწყვეტილებას რესპუბლიკის საჯარო პროკურორის დათხოვნის შესახებ.⁷¹ რესპუბლიკის საჯარო პროკურორს ეროვნული ასამბლეა/პარლამენტი ნიშნავს, ხოლო საბჭო – მოქმედი რესპუბლიკის საჯარო პროკურორს. რესპუბლიკის საჯარო პროკურორის ვადაზე ადრე თანამდებობიდან გათავისუფლების შემთხვევაში.⁷²

სხვა ქვეყნების პარალელურად, რომლებსაც კოლეგიური ორგანოები აქვთ, საბჭო მართავს საკადრო, კარიერულ საკითხებს, იღებს გადაწყვეტილებას პროკურორთა დანიშნულების შესახებ და გააჩნია დისციპლინური ღონისძიებების გამოყენების უფლებამოსილება საჯარო პროკურორებთან დაკავშირებით. სახელმწიფო საპროკურორო საბჭოს ფარგლებში არსებობს დისციპლინური კომისია, რომლის შემადგენლობაში არიან საჯარო პროკურორები და საჯარო პროკურორების მოადგილეები.⁷³ სწორედ საბჭო ადგენს დისციპლინური წარმოების მარეგულირებელ ჩარჩოს.

სახელმწიფო საპროკურორო საბჭო ასევე გამოსცემს ეთიკის კოდექსს და ადგენს პროფესიული საქმიანობის შეფასების კრიტერიუმებს.

დისკუსია

ზემოთმოყვანილი მაგალითები რამდენიმე მნიშვნელოვან მახასიათებლებსა და თავისებურებას გამოკვეთს. რაც ყველაზე მნიშვნელოვანია, კოლეგიური ორგანოს როლი და ფუნქციები განსხვავდება სასამართლო ხელისუფლებისა და აღმასრულებელი შტოს ინსტიტუციური სტრუქტურის მიხედვით. კოლეგიური ორგანოს როლსა და ფუნქციაზე გავლენას ახდენს შესაბამისი იურისდიქციის კონკრეტული კონტექსტი. ამავე დროს, მნიშვნელოვანია ზოგიერთი განმასხვავებელი ნიშნისა და მახასიათებლის შესწავლა.

პირველ რიგში, საერთაშორისო რეკომენდაციების გათვალისწინებით, კონსტიტუციის დონეზე კოლეგიური ორგანოს უფლებამოსილებებისა და ფუნქციების დარეგულირება ზრდის ინსტიტუციურ დამოუკიდებლობას ოფიციალური თვალსაზრისით და უზრუნველყოფს ლეგიტიმურობის სათანადო დონეს სხვადასხვა დაინტერესებული მხარეებისაგან კოლეგიური ორგანოს როლის გაძლიერებით. ამავე დროს, ამას კოლეგიური ორგანო კონსტიტუციური პოლიტიკის დონეზე აპყავს, რაც პოლიტიკურ ძალაუფლებას მოითხოვს ინსტიტუციური დამოუკიდებლობის შესანარჩუნებლად.

70 კანონი საჯარო პროკურატურის შესახებ., მ. 60.

71 კანონი საჯარო პროკურატურის შესახებ., მ. 59.

72 კანონი საჯარო პროკურატურის შესახებ., მ. 36.

73 კანონი საჯარო პროკურატურის შესახებ., მ. 106.

მეორე, დოკუმენტში განხილული მაგალითები აჩვენებს კოლეგიური ორგანოების კანონით დადგენილი რეგულაციებისა და ფუნქციების მრავალფეროვნებას. კოლეგიური ორგანოები ხშირად სხვა ორგანოებსა და ბიუროკრატიულ ორგანიზაციებს შორის ფუნქციონირებენ და უფლებამოსილების დაცვა უწევთ. შესაბამისად, ორგანოს სავალდებულო და საკონსულტაციო კომპეტენციის დეტალური აღწერა წინ გადადგმული ნაბიჯი იქნება.

მესამე, კოლეგიური ორგანოების გადაწყვეტილებების ხასიათი განსხვავდება. ის შეიძლება იყოს საკონსულტაციო ან სავალდებულო ხასიათის. ეს დამოკიდებულია კოლეგიური ორგანოებისათვის მინიჭებულ, კონკრეტულ ფუნქციებზე. მეოთხე, რაც შეეხება საბჭოების შემადგენლობას, მნიშვნელოვანად განსხვავდება იმის მიხედვით თუ ვის მიერ კომპლეტდება საბჭოს შემადგენლობა, ვინ არიან მისი წევრები, რამდენი წევრია საბჭოში, ისევე, როგორც საბჭოს წევრთა არჩევისთვის დადგენილი წესის და პროცედურის მიხედვით. საერთაშორისო პრაქტიკა წევრთა რაოდენობით არაერთგვაროვანია. თითოეული შემთხვევა ბალანსის მაგალითია, ფუნქციური ზომისა და წევრების საკმარის რაოდენობას შორის, რელევანტური ინტერესების წარმოსაჩენად. ცალკე საკითხია, ვინ არიან წევრები და როგორია მათი ინტერესები. საბჭოს დაკომპლექტება სამი სხვადასხვა ორგანოს წარმომადგენლებისგან ნორმალური და პროგნოზირებადი გამოსავალია ბალანსის უზრუნველსაყოფად: სხვადასხვა რანგისა და რეგიონის პროკურორების პროფესიონალური ჯგუფი, პარლამენტის მიერ არჩეული წევრები და, ბოლოს, წევრები, რომლებიც წარმოადგენენ იუსტიციის სამინისტროს. ვენეციის კომისიის რეკომენდაციით, საბჭოს შემადგენლობიდან უნდა გამოირიცხოს პოლიტიკური წარმომადგენლობა. ბალანსის მისაღწევად პარლამენტის ორი წევრიდან ერთი, ოპოზიციის მიერ უნდა იყოს შერჩეული, როგორც ეს გათვალისწინებულია ხორვატიულ მოდელში.⁷⁴

ამავე დროს, ან ამის საპირისპიროდ, არსებობს გამოცდილება საბჭოს შემადგენლობაში სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლების შეყვანისა. ვენეციის კომისიამ დაადგინა:

„სადაც ის არსებობს, პროკურატურის საბჭოს შემადგენლობაში უნდა შედიოდეს ყველა რანგის პროკურორი, ისევე, როგორც სხვა პირები, როგორებიც არიან: მოსამართლეები, იურიდიული აკადემიური წრეების წარმომადგენლები. თუ ამგვარი საბჭოს წევრების შერჩევა პარლამენტის მიერ მოხდება, სასურველია, ეს მოხდეს კვალიფიციური უმრავლესობის მიერ“.⁷⁵

როგორ შეირჩევა შესაბამისი ჯგუფები, პოლიტიკურ კულტურაზეა დამოკიდებული. პორტუგალია და სერბეთი, ორივე თავისებურად, არაპირდაპირი პოლიტიკური გავლენის მაგალითს წარმოადგენს, რაც სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლების პარლა-

⁷⁴ ხორვატიის კონსტიტუცია, მ. 125.

⁷⁵ ვენეციის კომისიის ანგარიში.

მენტის მიერ დანიშვნას მოჰყვება. გამოყოფენ სხვა მოდელებსაც. მაგალითად, ირლანდიაში არსებობს კომიტეტი, რომელშიც შედის მთავარი მოსამართლე, ბარისტერების ხელმძღვანელები და სოლისიტორები, მთავრობის მუდმივი მდივანი და გენერალური პროკურატურის მუდმივი ხელმძღვანელი, იგი წარადგენს ადამიანთა სიას, რომლებიც მთავრობის მიერ საჯარო პროკურატურების დირექტორებად შეიძლება დაინიშნონ.⁷⁶

პორტუგალიის, საფრანგეთის, სერბეთის, ხორვატიის, ალბანეთისა და სხვა ქვეყნების შემთხვევაში, სადაც მსგავსი იურიდიული ტრადიციები გავლენას ახდენს, გამოწვევას წარმოადგენს იმ აზრის განმტკიცება, რომ ინტერესი რომელსაც პარლამენტი და სახელმწიფო წარმოადგენს, ამავდროულად არის საზოგადოების ინტერესი.

უდავოა, რომ პროკურატურის ძლიერი შიდა წარმომადგენლობა მნიშვნელოვანია ფუნქციური დამოუკიდებლობის შენარჩუნებისა და კოლეგიური ორგანოს შიდა ლეგიტიმურობის უზრუნველსაყოფად. მაგალითებში ნაჩვენებია წარმომადგენლების შერჩევის განსხვავებული მოდელები. ამავე დროს, კოლეგიური ორგანოები, რომლებიც მხოლოდ პროკურატურის შიდა სტრუქტურის ნაწილს წარმოადგენენ, ნაკლებად არიან ჩართულნი საზოგადოებრივ და სამოქალაქო ცხოვრებაში, პროკურატურის ადმინისტრაციის მიმართ ნდობის გასამყარებლად.

რაც შეეხება საბჭოების ფუნქციებს, ერთ-ერთ ტენდენციას წარმოადგენს კოლეგიური ორგანოს მიერ პროკურატურაში ადამიანური რესურსების მართვაზე კონტროლი, რის კარგ მაგალითსაც წარმოადგენს პორტუგალია. კიდევ ერთი გავრცელებული პრაქტიკაა საგანმანათლებლო პროგრამების საბჭოს უფლებამოსილების ფარგლებში მოქცევა.

2. გენერალური პროკურორის დანიშვნა, თანამდებობაზე ყოფნა და გათავისუფლება

გენერალური პროკურორის დანიშვნის და თანამდებობიდან გათავისუფლების წესები და პროცედურა მნიშვნელოვან როლს ასრულებს ინსტიტუციურად დამოუკიდებელი პროკურატურის, კანონის წინაშე ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფის კუთხით. ევროპის პროკურორთა საკონსულტაციო საბჭო (CCPE) ადგენს:

„გენერალური პროკურორის დანიშვნისა და გათავისუფლების ფორმა მნიშვნელოვან როლს ასრულებს სისტემაში, რაც პროკურატურის სწორი ფუნქციონირების გარანტია“.⁷⁷

76 დანაშაულის დენის აქტი, 1974 (ირლანდიის რესპუბლიკა), მ. 2, ნაწ. 7, პუნქტი ა)-დ).

77 CCPE მოსაზრება 9(2014) პარ. 55.

ვენეციის კომისია ამბობს, რომ პროცედურამ უნდა დაიმსახუროს პროკურატურის, მთავრობის, საზოგადოების, იურიდიული პროფესიისა და სასამართლო ხელისუფლების ნდობა:

„ამგვარად, სასურველია, ყურადღება დაეთმოს გადანყვეტილების მიმღები კომისიის იმგვარად დაკომპლექტებას, რომ მის შემადგენლობაში შევიდნენ ადამიანები, რომლებსაც პატივს სცემს საზოგადოება და ენდობა მთავრობა“.

კომისია ასევე ადგენს:

„შეუძლებელია ცალსახა, კატეგორიული პრინციპის ჩამოყალიბება, ვინ უნდა დანიშნოს გენერალური პროკურორი – პრეზიდენტმა თუ პარლამენტმა, იმ სიტუაციაში, როდესაც არ ექვემდებარება მთავრობას. სხვადასხვა ქვეყნები ამ საკითხს სხვადასხვაგვარად უდგებიან. სახელმწიფო ორგანოებს შორის თანამშრომლობის პრინციპის აღიარება კარგ გამოსავლად შეიძლება ჩაითვალოს ცალმხრივი პოლიტიკური ნომინირების თავიდან ასაცილებლად. ამ დროს საჭიროა კონსენსუსის მიღწევა. ნებისმიერ შემთხვევაში, ნათლად უნდა იყოს განსაზღვრული კანდიდატის წამოყენების უფლება. საჭიროა რჩევების მიღება კანდიდატების პროფესიული კვალიფიკაციის შესახებ შესაბამისი ადამიანებისგან, მათ შორის, იურიდიული თემის (პროკურორები) და სამოქალაქო საზოგადოებისგან“.⁷⁸

კომისია ამბობს, რომ გენერალური პროკურორის დანიშვნისათვის პოლიტიკური სარჩულის მინიჭების რისკი მაღალია იმ ქვეყნებში, სადაც ამ პოზიციაზე კანდიდატს პარლამენტი ირჩევს. შესაძლებელია სხვადასხვა მექანიზმების გამოყენებაც. როგორებიცაა – დელეგაცია კომიტეტში, რომელშიც გარეშე პირებიც შედიან, ან კვალიფიციური უმრავლესობა, რაც უზრუნველყოფდა კონსენსუსის მიღწევას დანიშვნაზე.

თუ ადგილობრივ იურისდიქციებს მივუბრუნდებით, ალბანეთი დანიშვნის პროცესის მაგალითია, რომელშიც კოლეგიური ორგანო და პარლამენტი მონაწილეობს კარგად რეგულირებულ და გამჭვირვალე პროცედურით. ალბანეთის კონსტიტუციაში აღნიშნულია:

1. პარლამენტი გენერალურ პროკურორს ირჩევს 7 წლის ვადით საპროკურორო საბჭოს მიერ წარდგენილი 3 კანდიდატიდან პარლამენტის წევრთა 3/5 ხმით, გენერალური პროკურორის ხელახალი არჩევა დაუშვებელია;
2. პროკურატურის უმაღლესმა საბჭომ ღია და გამჭვირვალე პროცედურით უნდა შეარჩიოს გენერალური პროკურორის კანდიდატი და განსახილველად წარუდგინოს ასამბლეას;

⁷⁸ ვენეციის კომისიის ანგარიში, § 34-35.

3. გენერალური პროკურორი უნდა შეირჩეს მაღალი კვალიფიკაციის მქონე იურისტებს შორის, რომლებსაც არანაკლებ 15 წლიანი პროფესიული გამოცდილება და მაღალი მორალური და პროფესიული თვისებები გააჩნიათ, დამთავრებული აქვთ მაგისტრთა სკოლა ან მინიჭებული აქვთ აკადემიური ხარისხი სამართალში. გენერალური პროკურორის კანდიდატს არ უნდა ეკავოს პოლიტიკური თანამდებობა საჯარო სამსახურში ან ხელმძღვანელობითი თანამდებობა პოლიტიკურ პარტიაში ბოლო 10 წლის განმავლობაში ვიდრე გახდება კანდიდატი;
4. თუ ასამბლეა საპროკურო საბჭოს მიერ წინადადების წარდგენიდან 30 დღის განმავლობაში ვერ შეარჩევს კანდიდატს, გენერალური პროკურორის თანამდებობას ავტომატურად იკავებს საუკეთესო შეფასების მქონე კანდიდატი.⁷⁹

უფრო დეტალური პროცედურა და პროკურორთა უმაღლესი საბჭოს მიერ პროცესის მართვა რეგულირდება კანონით 97/2016. კანონი აღწერს საკანონმდებლო მოთხოვნებს, რომლებსაც უნდა აკმაყოფილებდეს კანდიდატი და კრიტერიუმებს, რომლის მიხედვითაც ხდება კვალიფიციური კანდიდატების შეფასება და რეიტინგის მინიჭება.⁸⁰ აქედან გამომდინარე უმაღლესი საბჭო შეარჩევს კანდიდატებს გენერალური პროკურორისათვის იმ კანდიდატებს შორის, რომლებიც აკმაყოფილებენ კანონით განსაზღვრულ მოთხოვნებს. საბჭო აცხადებს განაცხადების მიღებას პოზიციაზე. უმაღლესი საბჭო ქმნის კომიტეტს საბჭოს ფარგლებში, რომელიც შეამოწმებს საკანონმდებლო მოთხოვნებს, მოამზადებს რეიტინგულ შეფასებებს და წარუდგენს საბჭოს.⁸¹ საბჭო გეგმავს მოსმენას და ასამბლეას მიმართავს წინადადებით სამი წარდგენილი კანდიდატიდან ერთის დანიშვნის შესახებ. მნიშვნელოვანია, რომ შეთავაზება მოიცავდეს უმაღლესი საბჭოს დასაბუთებულ გადაწყვეტილებას. დანიშვნისას, გენერალური პროკურორი ასამბლეის წინაშე დებს ფიცს.

სერბეთის შემთხვევაში პარლამენტის როლი უფრო მნიშვნელოვანია. რესპუბლიკის საჯარო პროკურორს ირჩევს ნაციონალური ასამბლეა მთავრობის მიერ კანდიდატურის წამოყენების შემდეგ და სასამართლო ხელისუფლების, საჯარო ადმინისტრაციისა და ნაციონალური ასამბლეის ფარგლებში ადგილობრივი თვითმმართველი კომიტეტის მოსაზრებების მოსმენის შემდეგ. კომიტეტი საჯარო სამართლებრივი დევნის შესახებ კანონის ფარგლებში განსაზღვრავს პროცედურის ზოგად წესებს:

79 ალბანეთის კონსტიტუცია, 148-ა.

80 კანონი No. 97/2016, მ. 22-37.

81 შემდგომი ინფორმაცია კომიტეტის ფუნქციონირებასთან დაკავშირებით ხელმისაწვდომი არ არის.

საჯარო პროკურორის არჩევის ფუნდამენტური წესები:

მუხლი 74

რესპუბლიკის საჯარო პროკურორის არჩევა ხდება მთავრობის წარდგინებით ეროვნული ასამბლეის მიერ, ექვსწლიანი ვადით და შესაძლებელია ხელმეორედ არჩევა. მთავრობა მოისმენს ეროვნული ასამბლეის კომპეტენტური კომიტეტის მოსაზრებას დასახელებულ კანდიდატთან დაკავშირებით.

მთავრობა ეროვნულ ასამბლეას წარუდგენს კანდიდატებს რესპუბლიკის საჯარო პროკურორის თანამდებობაზე.

მთავრობა წარუდგენს კანდიდატებს ამ მუხლის მე-2 პარაგრაფის თანახმად, სახელმწიფო საპროკურორო საბჭოს მიერ განსაზღვრულ კანდიდატთა სიიდან. სახელმწიფო საპროკურორო საბჭო მთავრობას წარუდგენს ერთ ან ორ კანდიდატს საჯარო პროკურორის თანამდებობაზე.

თუ სახელმწიფო საპროკურორო საბჭო მხოლოდ ერთ კანდიდატს წარუდგენს, მთავრობას შეუძლია, სახელმწიფო საპროკურორო საბჭოს შეთავაზება უკან დაუბრუნოს. თუ რესპუბლიკის საჯარო პროკურორის არჩევა არ მოხდება იმავე თანამდებობაზე, ვადის გასვლის შემდეგ, ან ვადა შეწყდება პირადი მოთხოვნის საფუძველზე, ის გააგრძელებს მუშაობას მოადგილის თანამდებობაზე. სახელმწიფო პროკურორთა საბჭო იღებს გადაწყვეტილებას არჩევის შესახებ. თუ საჯარო პროკურორის ხელახალი დანიშვნა არ მოხდება ვადის ამოწურვის შემდეგ, ან ვადა შეწყდება პირადი მოთხოვნის საფუძველზე, იგი გააგრძელებს მუშაობას პროკურორად, ამ კანონის 55-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად.

როგორც ამ ამონარიდშია აღწერილი, პროცედურის თანახმად, სახელმწიფო საპროკურორო საბჭო და მთავრობა ახდენს გავლენას კანდიდატების შერჩევის პროცესზე. თუმცა, როგორც წინა ნაწილშია აღწერილი, სახელმწიფო საპროკურორო საბჭოში წარმოდგენილია მთავრობაც და პარლამენტიც.

პორტუგალიის კონსტიტუციაში პროცედურის მცირე დეტალია მოცემული:

„სხვა ერთეულებთან და ორგანოებთან მიმართებაში, რესპუბლიკის პრეზიდენტს აქვს უფლებამოსილება:

[...]

მ) მთავრობის შეთავაზების შემდეგ, დანიშნოს და თანამდებობიდან გაათავისუფლოს აუდიტორთა სასამართლოს პრეზიდენტი და გენერალური პროკურორი“;⁸²

კონსტიტუციაში ასევე მითითებულია:

„3. „მუხლი 133(მ), შეუზღუდავად გენერალური პროკურორის თანამდებობაზე ყოფნის ვადა ექვსი წელია“.⁸³

ამ კონტექსტში, აღსანიშნავია ირლანდიის პრაქტიკაც. სამართლებრივი ტრადიციისა და სახელმწიფო ბიუროკრატიული სტრუქტურის განსხვავებების მიუხედავად, პროკურატურის დირექტორის დანიშვნის პროცესი აქ პოზიტიური პრაქტიკაა. ირლანდიაში პროკურატურის დირექტორი ინიშნება მთავრობის მიერ. მას სახელმწიფო მოხელედ მიიჩნევენ, თუმცა დამოუკიდებელია თავის ფუნქციებში. ურთიერთობის შენარჩუნება პოლიტიკურ სისტემასთან გენერალურ პროკურორთან კონსულტაციების გზით ხდება. დანიშვნის პროცესში 1974 წლის დანაშაულთა დევნის აქტი ადგენს გარკვეულ მინიმალურ მოთხოვნებს, რომლებიც უნდა დააკმაყოფილოს კანდიდატმა და აღწერს შემდგომ პროცესს. შესაბამისად, კომიტეტმა, რომელიც შედგება მთავარი მოსამართლისგან, ირლანდიის ადვოკატურის გენერალური საბჭოს ხელმძღვანელისგან, იურიდიული საზოგადოების პრეზიდენტის, მთავრობის მდივნისა და გენერალური პროკურატურის უფროსი დამხმარისაგან იურიდიულ საკითხებში, უნდა შეაფასოს კანდიდატი და მთავრობას მიმართოს წინადადებით.⁸⁴ მთავრობა ვერ დანიშნავს კანდიდატს, რომელიც არ წამოუყენებია კომიტეტს.

დისკუსია

ჯერ კიდევ გამოწვევად რჩება დანიშვნის პროცედურების იმგვარად ორგანიზება, რომ შესაძლებელი იყოს არასასურველი გავლენის თავიდან აცილება და საჭირო ლეგიტიმურობის მიღწევა, მნიშვნელოვან დაინტესტებულ მხარეებთან.

ქვეყნებში, სადაც იუსტიციის მინისტრს უმაღლესი ძალაუფლება აქვს – გერმანიაში, ავსტრიაში, დანიაში და ნორვეგიაში, სწორედ იუსტიციის მინისტრი ნიშნავს გენერალურ პროკურორს და წარმართავს დანიშვნისა და თანამდებობიდან გათავისუფლების პროცესს. მცირერიცხოვანი ან საჭარო მოსმენის გარეშე, დანიშვნის ლეგიტიმურობას განაპირობებს საზოგადოების რწმენა მართლმსაჯულების სისტემისა და შესაბამისი პროცედურებისადმი. ამ ნაწილში აღწერილი გამოწვევის საპასუხოდ სხვადასხვა მიდგომებს

82 კონსტიტუცია, მ. 133.

83 კონსტიტუცია, მ. 220.

84 დანაშაულის დევნის აქტი, 1974, მ. 2, ნაწ. 1-7.

აღწერს. ისინი მიმართავენ პარლამენტს, პრეზიდენტის ოფისს, მთავრობას ან მათ კომბინაციას დანიშვნის პროცედურის და საჯარო პროკურატურის საჯარო ლეგიტიმაციის უზრუნველყოფის მიზნით. პროცედურები საგრძნობლად განსხვავდება ერთმანეთისაგან ფორმალური რეგულაციის დონით. მიუხედავად იმისა, რომ ეს ყველგან განსხვავებულია, გამჭვირვალობა, საჯარო განხილვა და პარლამენტში წარდგენა გავრცელებული და კარგი გამოცდილებაა. გასაკვირია, რომ ამ შემთხვევებში პროცესში არ არის ჩართული დაინტერესებული მხარეების უფრო მრავალფეროვანი ჯგუფი, რაც უზრუნველყოფდა საჯარო და პროფესიული წრეების რწმენას შერჩევის პროცედურების მიმართ. ამის მაგალითად ირლანდიაც გამოდგება. განსხვავებები საკანონმდებლო ტრადიციებში მხოლოდ ნაწილობრივ ხსნის ამ მოვლენას, თუმცა ეს პრობლემურ მახასიათებლებად რჩება და ეწინააღმდეგება საერთაშორისო რეკომენდაციებს, რომ პოლიტიკური სისტემა ინარჩუნებდეს ძირითად კონტროლს დაქირავების პროცედურაზე, რაც ნაწილობრივ ბალანსდება საჯარო და სამოქალაქო საზოგადოების მხრიდან.

სხვადასხვა იურისდიქციების შედარება ცხადყოფს, რომ აღნიშნული პროცესის დეტალური რეგულაციები მნიშვნელოვნად განსხვავდება. ალბანეთი პროცესის ფორმალიზაციის კარგი მოდელია, იგი უზრუნველყოფს საბჭოს ცენტრალურ როლს კანდიდატების სიის შედგენაში, შეფასებასა და შესაბამისი კანდიდატების წარდგენაში. პროცედურებში ასევე განერილია კანდიდატების შეფასებისა და რეიტინგის მინიჭების კრიტერიუმები, რაც უზრუნველყოფს გენერალური პროკურორის საქმიანობის შეფასებას გამჭვირვალე სტანდარტებით.

ცალკე საკითხია საპარლამენტო დასტურის როლი გენერალური პროკურორის დანიშვნისას. განხილულ იურისდიქციებში დანიშვნის შესახებ გადაწყვეტილება მარტივი უმრავლესობით მიიღება. ვენეციის კომისიის რეკომენდაციით, თუ დანიშვნის მეთოდი პარლამენტის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებაა, კონსენსუსის მიღწევის და პოლიტიკური კონტროლის რისკის შემცირების მიზნით, უმჯობესია, თუ პარლამენტი გადაწყვეტილებას კვალიფიციური უმრავლესობა მიიღებს. ზოგიერთი მოსაზრებით, ეს საშუალებას აძლევს უმცირესობას, დაბლოკოს არჩევნები. თუმცა, სწორედ ეს არის კონსენსუსზე ორიენტირებული დემოკრატიული გადაწყვეტილებების იდეა.

თანამდებობაზე ყოფნის ვადა და გათავისუფლება

აღწერილ იურისდიქციებში სხვადასხვა გამოცდილება არსებობს თანამდებობაზე ყოფნის ხანგრძლივობასთან დაკავშირებით. ვადის ხანგრძლივობა და ხელახალი დანიშვნის შესაძლებლობა მნიშვნელოვანია გენერალურ პროკურორზე პოტენციური პოლიტიკური ზეწოლის თვალსაზრისით, რისი რისკიც განსაკუთრებით მაღალია თანამდებობაზე ხანგრძლივი ვადით ან უვადოდ ხელახალი დანიშვნის შესაძლებლობისა და ანგარიშვალ-

დებულების ნაკლებობის შემთხვევაში. ვენეციის კომისია ამ საკითხს მნიშვნელოვნად მიიჩნევს და ხაზს უსვამს იმ შედეგებს, რაც შესაძლოა პარლამენტის და აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ, აღნიშნული პროცედურის დაშვებას მოჰყვეს. ამ წესის გავლენით, შესაძლოა კანდიდატმა თავისი ქცევის შესაბამისად, კვლავ დაიმსახუროს ხელახალი დანიშვნა. კომისიის ანგარიშში მოცემულია რეკომენდაცია შედარებით ხანგრძლივი დროით დანიშვნის შესახებ, თუმცა ხელახალი დანიშვნის შესაძლებლობის გარეშე. გენერალური პროკურორის უფლებამოსილების ვადა არ უნდა ემთხვეოდეს პარლამენტის საქმიანობის ვადას. კომისია ან სხვები ნაკლებ ყურადღებას აქცევენ ზენოლას და ლოიალურობას, რომელიც შესაძლოა გამოიწვიოს გენერალური პროკურორის სურვილმა, დაიკავოს სხვა თანამდებობა ძირითადი დაინტესებული მხარეების კონტროლით. შესაბამისად, საჭიროა მსგავსი საკითხების გათვალისწინება, თუ გენერალურ პროკურორს აქვს სხვა თანამდებობაზე დანიშვნის შესაძლებლობა, რომელსაც აკონტროლებს პრეზიდენტი, პარლამენტი ან მთავრობა.

გენერალური პროკურორის თანამდებობიდან დათხოვნის მხრივ, მნიშვნელოვანი განსხვავებები არსებობს. პორტუგალიაში ძირითადი სტრუქტურა პოლიტიკურია, ამ სტრუქტურაში გენერალურმა პროკურორმა უნდა შეინარჩუნოს პრეზიდენტისა და პოლიტიკური სისტემის ნდობა, ეს ძალიან ჰგავს აღმასრულებელ მოდელს, რომლებსაც გერმანიის, ავსტრიისა და დანიის მაგალითებიდან ვიცნობთ.

ალბანეთის მოდელი უფრო მაღალი დონის რეგულაციების მაგალითია. აქ შებლუდვები კონსტიტუციის დონეზეა დანესებული, რათა საპროკურორო საბჭოს ჰქონდეს წვდომა გენერალური პროკურორის თანამდებობიდან გათავისუფლების საკითხზე. აღნიშნული კომპეტენცია მხოლოდ სააკონსტიტუციო სასამართლოს გააჩნია – გაატაროს რიგი პროცედურებისა გენერალური პროკურორის უფლებამოსილების ვადამდე შესაწყვეტად. გენერალურ პროკურორს უფლებამოსილება უწყდება იმ შემთხვევაში, თუ:

- ა) საპენსიო ასაკს მიაღწია;
- ბ) 7 წლიანი უფლებამოსილების ვადა ამოიწურა;
- გ) საკუთარი განცხადებით გადადგომის შემთხვევაში;
- დ) 149-ე მუხლის საფუძველზე თანამდებობიდან გადაყენების შემთხვევაში;
- ე) საქმიანობასთან შეუთავსებელი პირობების შექმნის შემთხვევაში;
- ვ) ფიზიკური ჯანმრთელობის გათვალისწინებით, უფლებამოსილების განხორციელების შეუძლებლობის შემთხვევაში;

2. გენერალური პროკურორის უფლებამოსილების შეწყვეტა უნდა დადასტურდეს საპროკურორო საბჭოს მიერ⁸⁵.

85 კონსტიტუცია მუხ. 148-ე

კონსტიტუცია ადგენს:

1. გენერალური პროკურორი და საპროკურორო საბჭოს წევრები შესაძლოა, კანონმდებლობის შესაბამისად, დაექვემდებარონ დისციპლინურ პასუხისმგებლობას;
2. გენერალური პროკურორი და წევრები შესაძლოა გათავისუფლდნენ თანამდებობიდან საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებით:

ა) მნიშვნელოვანი პროფესიული და ეთიკური გადაცდომის შემთხვევაში;

ბ) სასამართლოს განაჩენის საფუძველზე, თუ დასტურდება დანაშაულის ჩადენა;

3. გენერალურ პროკურორს და საბჭოს უჩერდება უფლებამოსილება, როდესაც:

ა) მის მიმართ გამოყენებულია წინასწარი პატიმრობის ან შინაპატიმრობის მექანიზმები კომისიის მიერ, დანაშაულის ჩადენის გამო ან

ბ) როდესაც გამტყუნებულია განზრახ დანაშაულის ჩადენაში;

გ) კანონის შესაბამისად, დისციპლინური სამართალწარმოების საფუძველზე.⁸⁶

როგორც დებულებიდან ხდება ნათელი, უფლებამოსილების შეწყვეტის მიზეზი შესაძლოა იყოს არამხოლოდ სამართლებრივი დარღვევა ან საქმიანობის შესრულების შეუძლებლობა, არამედ სხვაგვარი ქცევა, რაც საჭარო პროკურატურის პრინციპებისადმი ერთგულებას და რეპუტაციას ეჭვქვეშ აყენებს.

სერბეთის კონსტიტუციაში მითითებულია, რომ ნაციონალური ასამბლეა უფლებამოსილია, მიიღოს საბოლოო გადაწყვეტილება რესპუბლიკის საჭარო პროკურორის გათავისუფლების შესახებ:

„...კანონით გათვალისწინებული მიზეზებით თანამდებობიდან დათხოვნის შესახებ. რესპუბლიკის საჭარო პროკურორის ვადის შეწყვეტის შესახებ გადაწყვეტილებას ნაციონალური ასამბლეა მიიღებს კანონის შესაბამისად, მთავრობის შეთავაზების საფუძველზე“.⁸⁷

კანონი პროკურატურის შესახებ ასევე აღწერს წესებს თანამდებობიდან გათავისუფლების საფუძველსა და შესაბამის პროცედურებზე. როგორც ქვემოთ მოტანილი ნაწყვეტი აჩვენებს, სახელმწიფო საპროკურორო საბჭოს მნიშვნელოვანი როლი აკისრია.

⁸⁶ ალბანეთის კონსტიტუცია, მუხ. 149-ც

⁸⁷ სერბეთის კონსტიტუცია, მ. 158, ნაწ. 4 and 5

გათავისუფლებისათვის საფუძველის განსაზღვრა

გათავისუფლების საფუძველი

მუხლი 92

საჯარო პროკურორის და საჯარო პროკურორის მოადგილის გათავისუფლება ხდება, როდესაც საბოლოო გადაწყვეტილება იქნება მიღებული კრიმინალურ ქმედებასთან დაკავშირებით, რასაც მოჰყვება საპატიმრო სასჯელი, არანაკლებ ექვსი თვისა, თანამდებობისათვის შეუფერებლად მიჩნეული დანაშაულისათვის, ფუნქციების არაკომპეტენტურად გამოყენების, ან მძიმე დისციპლინური სასჯელის ჩადენის გამო.

კომპეტენცია და გათავისუფლების პროცედურის ინიცირება

მუხლი 94

ყველას აქვს უფლება, დასვას საჯარო პროკურორის და/ან საჯარო პროკურორის მოადგილის გათავისუფლების საკითხი.

თანამდებობიდან გათავისუფლების პროცედურის ინიცირება ხდება საჯარო პროკურორის, ზემდგომი პროკურორის რესპუბლიკის საჯარო პროკურორის, სასამართლო ხელისუფლებაზე პასუხისმგებელი მინისტრის ან სადისციპლინო კომისიის მიერ.

გათავისუფლების საფუძველს სახელმწიფო საპროკურორო საბჭო ადგენს.

პროცედურა სახელმწიფო საპროკურორო საბჭოს წინაშე

მუხლი 95

სახელმწიფო საპროკურორო საბჭო ადგენს ფაქტებს და იღებს გადაწყვეტილებებს იმ საქმეების წარმოების პროცესში, რომლებიც დახურულია საზოგადოებისათვის.

სახელმწიფო საპროკურორო საბჭოს მოეთხოვება საქმის წარმოება და გადაწყვეტილების მიღება 45 დღის განმავლობაში საქმის დაწყების შესახებ აქტის მიღების დღიდან. სახელმწიფო საპროკურორო საბჭოს დაგაწყვეტილება უნდა იყოს დასაბუთებული. სახელმწიფო საპროკურორო საბჭოს დაგაწყვეტილება, რომელიც განსაზღვრავს საჯარო პროკურორის დათხოვნის მიზეზებს გადაეგზავნება მთავრობას.

საჯარო პროკურორი და/ან საჯარო პროკურორის მოადგილის სტატუსი გათავისუფლების პროცესში

პროცედურა

მუხლი 96

საჯარო პროკურორს და/ან საჯარო პროკურორის მოადგილეს აქვთ უფლება, დაუყონებლივ მიიღონ ინფორმაცია პროცედურის ინიცირების, მოთხოვნის მიზეზების, საქმის და თანმხლები დოკუმენტების შესახებ, პროცედურის მიმდინარეობის შესახებ და, პირდაპირ ან წარმომადგენლის საშუალებით, წარმოადგინონ ახსნა-განმარტება და შესაბამისი მტკიცებულებები.

საჯარო პროკურორს და/ან საჯარო პროკურორის მოადგილეს აქვთ უფლება, სახელმწიფო საპროკურორო საბჭოს ზეპირად წარუდგინონ საკუთარი მოსაზრებები.

3. გადაწყვეტილება თანამდებობიდან გათავისუფლების შესახებ

გადაწყვეტილების მიღების პროცესი

მუხლი 97

ნაციონალური ასამბლეა იღებს გადაწყვეტილებას საჯარო პროკურორის თანამდებობიდან გადაყენების შესახებ და ამას წყვეტს მთავრობის რეკომენდაციით. მთავრობა წამოაყენებს საჯარო პროკურორის გათავისუფლების წინადადებას სახელმწიფო საპროკურორო საბჭოს მიერ განსაზღვრულ მიზეზებზე დაყრდნობით. სახელმწიფო საპროკურორო საბჭო იღებს გადაწყვეტილებას საჯარო პროკურორის მოადგილის დათხოვნის შესახებ. პროკურორის ვადა შეწყდება იმ დღეს, როდესაც ნაციონალური ასამბლეა და/ან სახელმწიფო საპროკურორო საბჭო მიიღებს შესაბამის გადაწყვეტილებას, გარდა მუხლი 88, პარაგრაფ 4-ში ან მუხლი 89, პარაგრაფ 1-ში აღწერილი შემთხვევებისა.

გადაწყვეტილება თანამდებობიდან გათავისუფლების შესახებ გამოქვეყნდება სერბეთის რესპუბლიკის ოფიციალურ გაზეთში.“

საჩივარი საკონსტიტუციო სასამართლოში

მუხლი 98

საჯარო პროკურორსა და/ან მისი მოადგილეს აქვთ უფლება, საჩივარი შეიტანონ საკონსტიტუციო სასამართლოში თანამდებობიდან გადაყენების გადაწყვეტილების წინააღმდეგ, რომელიც მიიღო ნაციონალურმა ასამბლეამ და/ან სახელმწიფო საპროკურორო საბჭომ, გადაწყვეტილების შეტყობიდან 30 დღის განმავლობაში. საკონსტიტუციო სასამართლომ შესაძლოა, უარი თქვას სარჩელის განხილვაზე ან მხარი დაუჭიროს და გააუქმოს გადაწყვეტილება. საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საბოლოოა.

ნაკლებად სავარაუდოა, რომ სახელმწიფო პროკურატურის საბჭო შეასრულებს შესაბამის ფუნქციას იქედან გამომდინარე, რომ რესპუბლიკური საჯარო პროკურორი საბჭოს თავმჯდომარეა. აღნიშნული პროცედურა პრაქტიკაში არ განხორციელებულა რესპუბლიკის საჯარო პროკურორის მიმართ და, შესაბამისად, უცნობია, როგორ იმუშავებს თანამდებობიდან გათავისუფლების ეს წესი პრაქტიკაში. ამავდროულად, აქ დამონშებული დებულება გვიჩვენებს, რომ სახელმწიფო პროკურატურის საბჭოს როლის მნიშვნელობა უზრუნველყოფილი უნდა იყოს გამჭვირვალე პროცედურებით და პროცესი მოიცავდეს სათანადო სტანდარტებს.

ირლანდიის შემთხვევა ამჯერადაც გამოდგება საილუსტრაციოდ. შესაბამისად, დანიშვნის პროცედურის პარალელურად, the Prosecution of Offences Act 1974-ში აღწერილია საჯარო პროკურატურის დირექტორის სამსახურიდან გათავისუფლების დეტალური წესები. საბოლოო გადაწყვეტილებას დირექტორის გათავისუფლების შესახებ, შესაბამისი კომიტეტის მოსაზრების გათვალისწინებით იღებს მთავრობა. შესაბამისად:

„როდესაც მთავრობა ამას მოითხოვს, მის მიერ დანიშნული კომიტეტი, რომელშიც შედიან უზენაესი მოსამართლე, უმაღლესი სასამართლოს მთავარი მოსამართლის მიერ შერჩეული მოსამართლე და გენერალური პროკურორი:

გამოიკვლევს დირექტორის ფიზიკური და გონებრივი ჯანმრთელობის მდგომარეობას, ან

გამოიკვლევს დირექტორის ქცევას (სამსახურეობრივი მოვალეობის შესრულები-სა თუ სხვა მხრივ), ზოგადად, ან კონკრეტული მიზეზით,

და ნებისმიერ შემთხვევაში, მოთხოვნაში კონკრეტული მიზეზების მითითებით, კომიტეტმა შესაძლოა ჩაატაროს გამოძიება ან მოკვლევა იმ ფორმით, რა ფორმითაც საჭიროდ მიიჩნევს. მოწმეების გამოკითხვის ან რაიმე სხვა გზით, შესაძლოა, კამერის თანხლებით. ამ მიზნით, კომიტეტს მინიჭებული აქვს ის უფლებები და პრივილეგიები, რომელიც ენიჭება უმაღლესი სასამართლოს მოსამართლეს მოქმედების საჭიროების შემთხვევაში. გამოძიებისა თუ მოკვლევის დასრულებისას, კომიტეტი მთავრობას წარუდგენს ანგარიშს შედეგის შესახებ.⁸⁸

და კიდევ ერთხელ, ირლანდია წარმოადგენს მაგალითს, სადაც ძირითადი დაინტერესებული მხარეები, მათ შორის, სასამართლო ხელისუფლება, ჩართულნი არიან გენერალური პროკურორის თანამდებობიდან გათავისუფლების პროცედურაში პოლიტიკური ლეგიტიმაციის, ბრალდების ფუნქციონალური დამოუკიდებლობისა და კანონის უზენაესობის უზრუნველყოფის მიზნით.

დისკუსია

მსოფლიოში გენერალური პროკურორები და საჯარო პროკურატურების დირექტორები პოლიტიკური ზეწოლის და მუდმივად თანამდებობიდან გათავისუფლების საფრთხის ქვეშ ცხოვრობენ. ჩრდილოეთ ევროპაშიც კი, სადაც საზოგადოებრივი ნდობის ხარისხი ყველაზე მაღალია და კორუფციის დონე ყველაზე დაბალი, ბოლო წლებში თანამდებობიდან გათავისუფლების ორი შემთხვევა გახდა სადავო, ან, საერთოდ, გენერალური პროკურორი ყოველგვარი ახსნა-განმარტების გარეშე გათავისუფლდა, ორივე შემთხვევაში, იუსტიციის მინისტრის მიერ.⁸⁹

სწორედ ამ მიზეზით, ვენეციის კომისიის ანგარიშში თანამდებობიდან გათავისუფლების შესახებ აღნიშნულია, რომ კანონი და სასურველია, კონსტიტუცია შეიცავდეს თანამდებობიდან გათავისუფლების კრიტერიუმებს, არსებობდეს სამართლებრივი პროცედურა, რომლის მიხედვითაც, ექსპერტულმა ორგანომ უნდა გამოთქვას მოსაზრება შესაბამის კრიტერიუმებთან დაკავშირებით კონკრეტულ შემთხვევაში. რაც ყველაზე მნიშვნელოვანია, კომისია ადგენს:

„გენერალურმა პროკურორმა უნდა ისარგებლოს სამართლიანი განხილვის პროცედურებით, მათ შორის, პარლამენტის წინაშე“.⁹⁰

88 დანაშაულის დევნის აქტი, 1974, მ. 9.

89 გერმანიის ფედერალური პროკურორის, პარალელ რიგის გადაყენება, 2015 წელს, და 2018 წელს, ოლე კასელგარდის, დანიის გენერალური დირექტორის დაუსაბუთებელი გადადგომა.

90 ვენეციის კომისიის ანგარიში, § 40.

ამ ნაწილში აღწერილ შემთხვევებს შორის საგრძნობი გასხვავებაა პროცედურის ფორმალიზმებისა და პროცესში სხვადასხვა ორგანოს როლის გათვალისწინებით. მხოლოდ ირლანდიის შემთხვევა აჩვენებს, როგორ შეიძლება საექსპერტო ორგანოს სათანადოდ იზოლირება პოლიტიკური გავლენისაგან და სათანადო საფუძვლის ჩამოყალიბება თანამდებობიდან გასათავისუფლებლად. ბალანსის შენარჩუნება რთულია – კანონზე დამყარებულ, გამჭვირვალე პროცედურის უზრუნველყოფასა და იმისთან დაკავშირებით, რომ საჭიროა არსებობდეს ლეგიტიმურობის გარკვეული ხარისხი პოლიტიკური მმართველი ორგანოებისა და საზოგადოებისაგან. კრიტერიუმების ჩამოყალიბება და ოფიციალური, გამჭვირვალე პროცედურა ამცირებს პოლიტიზირების და პროცედურის ბოროტად გამოყენების საფრთხეს. ამავ დროს, ოპტიმალური ბალანსი და ორგანიზაციული გადანაცვება ეყრდნობა პოლიტიკურ კულტურას კონკრეტულ იურისდიქციაში.

3. ანგარიშვალდებულება პარლამენტის წინაშე

პროკურორების მიმართ საჯარო სისხლისამართლებრივი დევნა, გაეროს სახელმძღვანელო პრინციპების თანახმად, საზოგადოებრივ ინტერესს ემსახურება.⁹¹ ამ პრინციპების მიხედვით, შიდა სახელმწიფოებრივი სამართლებრივი შეთანხმებები საზოგადოებრივი ინტერესის მისაღწევად სხვადასხვა ზომებს ითვალისწინებს. განსხვავებული სამართლებრივი ტრადიციები განსხვავებულად რეაგირებენ. იურისდიქციებში, სადაც კონტინენტური სამართლის ტრადიციები და ძლიერი სახელმწიფო ორგანოებია, ივარაუდება, რომ სახელმწიფო ორგანოები დემოკრატიული მანდატის მეშვეობით, ფაქტობრივად, წარმოადგენენ საზოგადოებრივ ინტერესს. იურისდიქციებში, სადაც საერთო სამართლის ტრადიცია უფრო ძლიერია, ამ დაშვებას ნაკლებად აკეთებენ და საზოგადოებრივი ინტერესების გათვალისწინება შესაბამის სახელმწიფო ორგანოსა და საზოგადოებას შორის პირდაპირი ურთიერთობის ფორმით ხდება. მიუხედავად ამისა, ყველა დემოკრატიულ საზოგადოებაში პარლამენტი რჩება ცენტრალურ ინსტიტუტად, რომელიც წარმოადგენს საზოგადოებას სახელმწიფო ხელისუფლების კონტროლის კუთხით, ისევე, როგორც საჯარო პროკურატურების მიერ სისხლისამართლებრივი და სასამართლო უფლებამოსილების განხორციელების პროცესში. როგორც შემდგომი მაგალითები გვიჩვენებს, საპარლამენტო ანგარიშვალდებულება შესაძლოა სხვადასხვაგვარად განხორციელდეს – პირდაპირი თუ არაპირდაპირი გზით. არსებობს პირდაპირი საპარლამენტო ზედამხედველობის მაგალითები, ასევე არაპირდაპირი – გენერალური პროკურატურის ან იუსტიციის სამინისტროს მეშვეობით. ასევე ფართოდ გავრცელებულია საზოგადოებისათვის ყოველწლიურად გეგმებისა და მიღწეული შედეგების გამოქვეყნების პრაქტიკა. ზოგიერთ იურისდიქციაში, პარლამენტს შეუძლია დაითხოვოს გენერალური პროკურორი და ამ პრაქტიკას რეალური საფრთხე ახლავს. სხვა იურისდიქციების დიდ ნაწილში

91 გაეროს დირექტივები პროკურორების როლის შესახებ, 1990, მ. 11.

– პარლამენტს არ აქვს უშუალო უფლებამოსილება გენერალური პროკურორის თანამდებობიდან გათავისუფლებისა. მომდევნო ნაწილში ვისაუბრებთ იმ იურისდიქციებზე, სადაც საჯარო ანგარიშვალდებულება პარლამენტის გზით ხორციელდება. დამატებით მოვიხსენიებთ რამდენიმე იურისდიქციას უფრო მეტი თვალსაჩინოებისათვის.

პორტუგალიაში კანონით დადგენილი ჩარჩო არ შეიცავს ზოგად წესებს პროკურატურის ასამბლეის წინაშე ანგარიშგების შესახებ. ბრალდების დამოუკიდებელი ხასიათი, სასამართლო ძალაუფლებასთან სიახლოვის გამო, ასამბლეის წინაშე ანგარიშგების მოვალეობებისგან თავისუფალია. თუმცა, მნიშვნელოვნად მიიჩნევა ასამბლეის ინფორმირება და მასთან თანამშრომლობა.⁹² პარლამენტი შეიმუშავებს კანონს სტრატეგიის და მიზნების შესახებ, ხოლო პროკურატურა ამის შესაბამისად, მიზნების და მიზნების შეფასების ანგარიშს წარუდგენს პარლამენტს ყოველწლიურად.⁹³ კანონი განსაზღვრავს პრიორიტეტებს საჯარო პროკურატურისათვის სამი წლით.⁹⁴ გენერალური პროკურორი ანგარიშით წარდგება ასამბლეის წინაშე სტრატეგიის შედეგთან დაკავშირებით.

ასევე, გენერალურ პროკურატურას გააჩნია ასამბლეის მრჩეველის როლი პრეზიდენტთან ერთად, თუმცა პროკურატურა და გენერალური პროკურორი ასამბლეის მრჩეველის როლს ასრულებენ იუსტიციის სამინისტროს საშუალებით.⁹⁵ ის საკონსულტაციო საბჭოს დახმარებას უწევს რჩევის გაცემისას კანონიერებასთან დაკავშირებულ საკითხებზე, როდესაც ამას კანონი და ასამბლეის პრეზიდენტი მოითხოვს.

პარლამენტთან ურთიერთობის პარალელურად, გენერალური პროკურორი ანგარიშვალდებულია უშუალოდ საზოგადოების წინაშე. ყოველ წელს გენერალური პროკურატურა აქვეყნებს გეგმებსა და ანგარიშებს ძირითად საქმიანობასთან დაკავშირებით.⁹⁶ ასევე, დროდადრო, გენერალური პროკურატურა აქვეყნებს დანაშაულისა და სამართლის კონკრეტული სფეროების პოლიტიკის დოკუმენტებს. ეს საკანონმდებლო საკითხებთან დაკავშირებით მთავრობის მთავარი მრჩეველის უფლებამოსილების ფარგლებში შედის, იგი წარმოადგენს დამოუკიდებელ უფლებამოსილ პირს, რომელიც ზედამხედველობს სისხლის სამართლის კანონმდებლობის და პოლიტიკის განხორციელებას პროკურატურებში.

პირდაპირი ანგარიშგების გარდა, საჯარო და საპარლამენტო ანგარიშვალდებულებას პორტუგალიაში უმაღლესი საბჭოს შემადგენლობა და რესპუბლიკის ასამბლეის მიერ

92 იხ. ნაწილი კოლეგიური ორგანოების შესახებ, სადაც აღწერილია ასამბლეის როლი.

93 მაგ. ob. Lei Político Criminal No 72, 20 July, 2015 სტრატეგიის განსაზღვრაზე 2015-2017 წლებისათვის (<https://dre.pt/application/conteudo/69839459>) (შემ. ივნისი 10).

94 See also the ensuing strategy of the Prosecutor General (http://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/proposta_de_diretiva_lpc_2015_final.pdf) (შემ. ივნისი 10, 2018).

95 EMP 8. 10, 11 და 12. საკონსულტაციო საბჭოს აქვს პარალელური კონსულტანტის როლი ასამბლეაში. SPSS art 37, litra a).

96 იხ. <http://www.ministeriopublico.pt/pagina/documentos-estrategicos> (შემოწმებულია 2, 2018).

არჩეული ხუთი წევრი უზრუნველყოფს.⁹⁷ თანამდებობაზე ყოფნის ვადა გრძელდება ას-
ლად არჩეული ასამბლეის პირველ შეხვედრამდე და ამგვარად ყალიბდება ასამბლეის
პოლიტიკური მანდატი.⁹⁸ პარლამენტის მიერ არჩეული სამი წევრი უმაღლესი საბჭოს
დისციპლინურ სექციის წევრიცაა.⁹⁹ მიუხედავად იმისა, რომ ამის შესახებ იშვიათად წე-
რენ, ძალიან მნიშვნელოვანია გამჭვირვალობის მაღალი ხარისხის უზრუნველყოფა,
რომლის საფუძველი გამჭვირვალობის კანონითაა განსაზღვრული.¹⁰⁰

პირდაპირი ურთიერთობა პარლამენტსა და გენერალურ პროკურორს შორის უფრო
თვალსაჩინოა ალბანეთის შემთხვევაში. როგორც ზემოთ ითქვა, გენერალური პროკუ-
რორი ინიშნება ასამბლეის მიერ.¹⁰¹ რისთვისაც საჭიროა კვალიფიციური უმრავლესობა.
ეს, თავისთავად, უზრუნველყოფს მჭიდრო ანგარიშვალდებულების სტრუქტურას გენე-
რალურ პროკურორსა და ასამბლეს შორის. არსებობს ასამბლეის პირდაპირი კონტ-
როლის მაგალითებიც.¹⁰²

ალბანეთში არსებობს ანგარიშგების ვალდებულება. კონსტიტუცია მოითხოვს, გენერა-
ლურმა პროკურორმა კრიმინალური ვითარების შესახებ ანგარიში პერიოდულად წა-
რუდგინოს ასამბლეს.¹⁰³ კანონში დეტალურადაა გაწერილი ანგარიშგების შინაარსთან
დაკავშირებული მოთხოვნები:

„ურთიერთობა ალბანეთის ასამბლესთან

1. გენერალური პროკურორი და სპეციალური პროკურატურის უფროსი, კონკრე-
ტული იურისდიქციის მითითებით, ქვეყანაში დანაშაულის მდგომარეობის შესახებ
ანგარიშს წარადგენენ წელიწადში ერთხელ მაინც. ანგარიშში შედის მონაცემები
და განმარტებები ალბანეთის რესპუბლიკაში დანაშაულის რაოდენობრივი მაჩვე-
ნებლის, ტიპის, ტერიტორიული მოცულობის, ინტენსივობისა და ფორმების შესა-
ხებ;

2. გენერალური პროკურორის ანგარიშები მინისტრთა საბჭოს პრიორიტეტული
რეკომენდაციების განხორციელებაზე შეეხება შემდეგს:

97 საბჭოს ოფიციალური მიმოხილვა შეიძლება მოიძებნოს <http://en.ministeriopublico.pt/node/4093> (შემ. 24 მაისს, 2018).

98 EMP, მ. 25, ნაწ. 4.

99 EMP, მ. 29 ნაწ. 3, litra c.

100 EMP, მ. 54.

101 ალბანეთის კონსტიტუცია, მ. 148-ა.

102 ასამბლეამ უნდა დაამტკიცოს პროკურორების საერთო რაოდენობა. კანონი № 97/2016 ორგანიზაციისა და ალბანეთის რესპუბლიკაში პროკურატურის ფუნქციონირების შესახებ. მ. 18.

103 კონსტიტუცია მ. 148-ბ, ნაწ. 5 და კანონი No. 97/2016, მ. 38, ნაწ. 2, პუნქტი d.

ა) გამოსცა თუ არა გენერალურმა პროკურორმა ზოგადი ინსტრუქციები მინისტრ-თა საბჭოს მიერ გაცემულ რეკომენდაციებზე დაყრდნობით;

ბ) გენერალური პროკურორის მიერ გამოცემული ინსტრუქციები ა) პუნქტის თა-ნახმად, შესრულდა თუ არა და რა გავლენა იქონია ინსტრუქციებმა კრიმინალური ვითარებაზე;

გ) გენერალური პროკურორი ახორციელებდა თუ არა მონიტორინგს, პროკურო-რების მიერ ინსტრუქციების შესრულებაზე;

3. გენერალური პროკურორი და სპეციალური პროკურატურის ხელმძღვანელი წარუდგენენ ასამბლეას დეტალურ მონაცემებს დანაშაულის სისხლისსამართ-ლებრივი დევნის ეფექტიანობასთან, სასამართლოში ბრალდების წარმომადგენ-ლობის ხარისხისა და შესაბამისი ინსტიტუტების საქმიანობის სხვა მნიშვნელოვან ელემენტებთან დაკავშირებით. კონკრეტულ სისხლის სამართლის საქმეზე მითი-თებები არ არის ნებადართული, გარდა ასამბლეის გადანყვებილებით განსაზღვ-რული შემთხვევებისა;

4. გენერალურმა პროკურორმა და სპეციალური პროკურატურის ხელმძღვანელ-მა უნდა ითანამშრომლონ საპარლამენტო კომიტეტებთან მოთხოვნის მიმდინა-რეობისას, მათი მოთხოვნის შესაბამისად, თუ ამის სამართლებრივი საფუძველი არსებობს. ყველა შემთხვევაში, გამოძიება დამოუკიდებელია საპარლამენტო კო-მიტეტების მოთხოვნებისაგან“.¹⁰⁴

მეტიც, კონსტიტუცია საპროკურორო საბჭოს ანიჭებს უფლებამოსილებას, პროკურა-ტურის საქმიანობის შესახებ ინფორმაცია მიაწოდოს ასამბლეას და საზოგადოებას¹⁰⁵. თუმცა, აღნიშნული უფლებამოსილება დეტალურად არ არის გაწერილი.

სერბეთში, საჯარო პროკურატურის ანგარიშვალდებულების სტრუქტურაში ეროვნულ ასამბლეას უფრო მეტად ცენტრალური როლი აქვს.¹⁰⁶ ზოგადად, ორგანოს სტრუქტურა იერარქიულია, სადაც ყველაზე მაღალი თანამდებობის პროკურორებიც ასევე ნაციონა-ლურ ასამბლეასთან არიან დაკავშირებულნი. რესპუბლიკის საჯარო პროკურორი ანგა-რიშვალდებულია ნაციონალური ასამბლეის წინაშე როგორც საკუთარი, ასევე მთელი საჯარო პროკურატურის საქმიანობისთვის.¹⁰⁷ როგორც ზემოთ, მეოთხე ნაწილშია აღწე-

104 კანონი No. 97/2016, მ. 104.

105 კონსტიტუცია, მუხლი 149, პუნქტი 1, ქვეპუნქტი dh

106 უნდა აღინიშნოს, რომ მიმდინარე რეფორმების შედეგად სერბეთში, როგორც ჩანს, პარლამენტის კონტ-როლის უფლებამოსილება სუსტდება და დამოუკიდებელ პროკურატურას მეტი უფლებამოსილება ენიჭება.

107 კანონი პროკურატურის შესახებ, მ. 22.

რილი, ნაციონალური ასამბლეა მნიშვნელოვან როლს ასრულებს რესპუბლიკის საჯარო პროკურორის შერჩევისა და დანიშვნის პროცესში.

ალბანეთის მსგავსად, სერბეთის რესპუბლიკის საჯარო პროკურორი ყოველწლიურად წარუდგენს ანგარიშს ნაციონალურ ასამბლეას.¹⁰⁸ არ არსებობს ასამბლეის მხრიდან ანგარიშის მოსმენის შესახებ რაიმე დებულება.

საჯარო ანგარიშის წარდგენა სამომავლო გეგმებსა და განხორციელებული აქტივობების შესახებ მთავრობის წევრებისათვის, ნაციონალური ასამბლეისა და საზოგადოების წინაშე, გარცელებული და პოზიტიური პრაქტიკაა ადგილობრივი საჯარო პროკურატურებისათვის. საერთო თუ კონტინენტური სამართლის ტრადიციების მქონე იურისდიქციებში სტანდარტულად მიღებულია ანგარიშის ყოველწლიურად და საჯარო ფორმით მომზადება. არსებობს სხვა მაგალითებიც, მაგალითად, ავსტრალიის საჯარო პროკურატურის თანამეგობრობის დირექტორი აქვეყნებს წლიურ ბიუჯეტს და ანგარიშებს.¹⁰⁹ კანადაში, საჯარო პროკურატურის დირექტორი გენერალურ პროკურორს წარუდგენს სამსახურის წლიურ ანგარიშს. მაგალითად, 2017 წლის ანგარიშში მოიცავს შედეგ საკითხებს:

- საჯარო პროკურატურის საქმიანობის მიმოხილვა
- წლის მიმოხილვა თემატური დეტალებით
- კანადის უზენაეს სასამართლოში განხილული საქმეები
- ტრენინგი
- საგარეო პროგრამები
- შიდა სერვისები
- რეგიონალური დახასიათებები
- ორგანიზაციული პრიორიტეტები, მათ შორის საუკეთესო პროგრამები და თანამშრომლების განვითარება
- ფინანსური ინფორმაცია
- საჯარო საკონტაქტო ინფორმაცია

ამის მსგავსია ინგლისისა და უელსის შემთხვევა – დირექტორი საჯარო პროკურატურის ანგარიშებს გენერალურ პროკურორს წარუდგენს, რომელიც ასლს უგზავნის პარლამენტს.¹¹⁰ სამეფო პროკურატურა დამოუკიდებელი ინსტიტუციაა და გენერალური პროკურორის უფლებამოსილების ქვეშ ფუქციონირებს, რომელიც პასუხისმგებელია პარლამენტის წინაშე სამეფო პროკურატურის საქმიანობაზე. დირექტორი გამოსცემს

108 კანონი პროკურატურის შესახებ მ. 29, ნაწ. 3, litra 4.

109 https://www.cdpp.gov.au/publications?field_publication_type_tid%5B0%5D=21 (შემ. 3 ივნისი, 2018).

110 დანაშაულის დევნის აქტი, 1985, მ. 9.

წლიურ სამუშაო გეგმას და ანგარიშებს გენერალური პროკურორისათვის.¹¹¹ მაგალითად, 2017-ის ანგარიში მოიცავდა:

- საქმიანობის შესრულების ანგარიშს
- ხარჯთაღრიცხვის ანგარიშს
- ფინანსურ განაცხადს

გარცელებული პრაქტიკის თანახმად, საჯარო პროკურებს შესაძლოა მოსთხოვონ პარლამენტის ან რომელიმე კომისიის წინაშე წარდგენა. მაგალითად, ასე ხდება ინგლისსა და უელსში, სადაც საპარლამენტო კომიტეტებმა შესაძლოა მოისმინონ საჯარო პროკურატურების დირექტორების ზეპირი მოხსენება გენერალური პროკურორის ჩაურევლად. კიდევ ერთი მაგალითია სამხრეთ აფრიკის რესპუბლიკა, სადაც საჯარო პროკურატურის ნაციონალურ დირექტორს მჭიდრო ანგარიშვალდებულებითი ურთიერთობა აქვს ასამბლეასთან. ნაციონალური ასამბლეის სამართალისა და კონსტიტუციური განვითარების კომიტეტს გააჩნია ძირითადი პასუხისმგებლობა ნაციონალური პროკურატურის ხელმძღვანელის საქმიანობის ზედამხედველობაზე. კომიტეტს შეუძლია მოითხოვოს ზეპირი ან წერილობითი ანგარიში დირექტორისაგან, ამის უფლება აქვს საპარლამენტო ასამბლეასაც.¹¹² მიიჩნევა, რომ პარლამენტი ემსახურება საზოგადოებრივ ინტერესს საჯარო პროკურატურის საქმიანობასთან დაკავშირებით, რომელმაც უნდა გაითვალისწინოს ინდივიდუალურ სისხლის სამართლის საქმეებთან მიმართებით პროკურატურის ავტონომია და არ უნდა დაუსვას შეკითხვები, არ შესთავაზოს კონკრეტული აქტივობები კონკრეტულ საქმეებზე.

დისკუსია

ანგარიშვალდებულება პარლამენტის წინაშე სხვადასხვა ფორმით შეიძლება განხორციელდეს. თუ ვის წინაშე და რა ფორმითაა გენერალური პროკურორი ანგარიშვალდებული, ასევე, ვინ ახორციელებს ამ პროცესზე ზედამხედველობას, დამოკიდებულია იურისდიქციის საკანონმდებლო ტრადიციებზე, აღმასრულებელ შტოსა და პარლამენტის ისტორიულ ძალაუფლებაზე, პროკურორის საქმიანობის როლზე სასამართლო ხელისუფლების პირისპირ, საჯარო საარჩევნო ოლქის როლსა და პროკურატურის სამსახურის საქმიანობის მოცულობაზე. არ არსებობს ერთი, კონკრეტული მოდელი, რომელიც ყველაფერს მოერგება. უფრო მეტად ეს უნდა იყოს ერთგვარი ბალანსი, კონტექსტის გათვალისწინებით, სხვადასხვა ინსტიტუციებსა და უფლებამოსილ პირებს შორის. თუმცა, არსებობს გარკვეული მახასიათებლები და განმასხვავებელი ნიშნები, რომლებზეც დაკვირვება ღირს ინსპირაციის მიზნით.

111 <https://www.cps.gov.uk/publication/cps-annual-report-2016-2017-pdf-approx-48mb> (შემ. 3 ივნისს, 2018).

112 მაგ. იხ. ნაციონალური პროკურატურის წლიური ანგარიში და დირექტორის მოხსენა პარლამენტში, <https://www.npa.gov.za/პარ.liamentary> (შემ. 11 ივნისს, 2018).

პირველ რიგში უნდა აღინიშნოს, რომ შესაძლებელია საჯარო ანგარიშვალდებულების პარლამენტის გავლით განხორციელება. თუმცა, ეს ასევე შესაძლებელია გენერალური პროკურატურის პირდაპირი და გამჭვირვალე ანგარიშგების სისტემის საშუალებით.

ამასთან, საზოგადოების და პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულების მნიშვნელოვანი ელემენტია გენერალური პროკურორის ან დირექტორის დანიშვნის, გადაყენებისა და ხელახლა დანიშვნის უფლებამოსილება. სერბეთი, სადაც მოადგილეები პირველი ვადით პარლამენტის მიერ ინიშნებიან, დანიშვნის პროცედურებით გამყარებული უფლებამოსილების განსაკუთრებით კარგი მაგალითია. თუმცა, შესაძლებელია, საპარლამენტო ანგარიშვალდებულება პროკურატურის პოლიტიკური კონტროლის ერთ-ერთ ფორმად იქცეს, შესაბამისად, საჭიროა პროცესზე მეტი დაკვირვება.

მესამე, საჯარო ანგარიშგება და ანგარიშის მოსმენა კანონიერ და კარგ პრაქტიკად არის მიჩნეული. ალბანეთი, ინგლისი და უელსი, სამხრეთ აფრიკა სამ სრულიად განსხვავებულ მაგალითს წარმოადგენენ იმისა, თუ რა ფორმა შეიძლება ჰქონდეს ამგვარ ანგარიშგებასა და ანგარიშის მოსმენებს. არსებობს ბევრი სხვა მაგალითიც. კითხვა – რამდენად საჭიროებს ანგარიშგების მეთოდები საკანონმდებლო რეგულირებას, უკავშირდება კონკრეტულ იურისდიქციას, მის საკანონმდებლო და საჯარო სამსახურის ტრადიციებს. ანგარიშგება ხშირად ხორციელდება უშუალოდ საზოგადოების და არა პარლამენტის წინაშე. პარლამენტის წინაშე გამჭვირვალე ანგარიშგებას არაერთი უპირატესობა აქვს მეტი სანდოობის, ხელმისაწვდომობისა და გაჭვირვალეობის კუთხით. თუმცა, გასარკვევია რამდენად ეფექტურია ანგარიშგება და პარლამენტში მოსმენა საჯარო ანგარიშვალდებულების თვალსაზრისით. არსებული კულტურიდან გამომდინარე, პროკურატურის საქმიანობის შესახებ ანგარიშის საზოგადოებისათვის წარდგენა და სამოქალაქო ორგანიზაციების კოლეგიურ ორგანოებში ჩართვა, სავარაუდოდ, უფრო მეტად მიიყვრობს საზოგადოების ინტერესს, ვიდრე პარლამენტისათვის წარდგენილი ანგარიში.

შეჯამება

წინამდებარე ანგარიშში ყურადღება გამახვილებულია პროკურატურის მარეგულირებელ საკანონმდებლო ჩარჩოზე, უფრო კონკრეტულად, მის ინსტიტუციურ მოწყობაზე. ანგარიშში მოცემულია პასუხები სხვადასხვა საკითხზე. კერძოდ, აღწერილია 1) კოლეგიური ორგანოები; 2) გენერალური პროკურორების დანიშვნისა და თანამდებობიდან გათავისუფლების წესი და 3) საპარლამენტო ანგარიშვალდებულება. მოთხოვნისამებრ, ანგარიშში დამუშავებულია ის ქვეყნები, რომლებშიც პროკურატურის მსგავსი კონსტიტუციური მოწყობა და საკანონმდებლო კულტურა არსებობს. საილუსტრაციოდ აღწერილია სხვა იურისდიქციებიც.

ანგარიში მოკლედ მიმოიხილავს მნიშვნელოვან საერთაშორისო სტანდარტებს პროკურატურის დამოუკიდებლობასთან დაკავშირებით. დოკუმენტში, შედარებითი კვლევის მიზნებისთვის, წარმოდგენილია შესაბამისი იურისდიქციების შერჩევის მეთოდოლოგია. ამ პრინციპით, განხილულია შერჩეულ იურისდიქციებში პროკურატურის საქმიანობისა და ინსტიტუციური მოწყობის საკანონმდებლო ჩარჩო და ძირითადი პრინციპები.

შედარებითი კვლევის საფუძველზე შესაძლებელია ძირითადი განსხვავებებისა და საერთო ნიშნების იდენტიფიცირება, რომლებიც მნიშვნელოვანია საქართველოში პროკურატურის ორგანოების დამოუკიდებლობის მისაღწევად. პროკურატურის საქმიანობის ზოგიერთი, აქ აღწერილი რეგულაცია და გამოცდილება, შესაძლოა, საქართველოსათვის ინსპირაციის წყაროდაც იქცეს.

კონკრეტული რეკომენდაციების შეთავაზება, თუ რა იმუშავებს საქართველოს შემთხვევაში, ანგარიშის ფარგლებს სცდება. თუმცა, სხვადასხვა რეგულაციის შედარება სასარგებლოა პროკურატურის საქმიანობისა და მოწყობის თვალსაზრისით მნიშვნელოვანი სტანდარტების, ძირითადი პრიორიტეტების გამოსავლენად. აღნიშნულ საკითხებს ეხება დოკუმენტის დესკრიფციული ნაწილი და მოიცავს შემდეგს:

- კოლეგიური ორგანოები, მათი შემადგენლობა და ფუნქციები, საჭიროებს გამჭვირვალე რეგულაციებს კანონით დადგენილი ფუნქციების შესასრულებლად. კოლეგიური ორგანოს შემადგენლობაში უნდა შედიოდნენ ან შერჩევის პროცესში მონაწილეობდნენ ძირითადი დაინტესებული მხარეები პროკურატურიდან და პროფესიული წრეებიდან, ისევე, როგორც საზოგადოებრივი ინტერესების წარმომადგენლები. პოლიტიკური წარმომადგენლობის არსებობა კოლეგიურ ორგანოში სადავო საკითხია, არასასურველი პოლიტიკური გავლენის საფრთხის გამო. კოლეგიური ორგანოს ლეგიტიმურობის უზრუნველსაყოფად, მის შემადგენლობაში, სახელმწიფოს წარმომადგენლების გარდა, სასურველია, იყვნენ სხვა პირებიც.

- გენერალური პროკურორის დანიშვნის პროცედურამ უნდა უზრუნველყოს კანდიდატების პროფესიონალური შერჩევა, პროფესიული გარემოს, პოლიტიკური ორგანოების (სამთავრობო და საპარლამენტო), და საზოგადოების ნდობის მოსაპოვებლად მნიშვნელოვანია, რეგულაციებმა უზრუნველყოს კანდიდატის შერჩევის კრიტერიუმებისა და პროცედურების გამჭვირვალობა. ასევე, დაინტერესებული მხარეების, მათ შორის, პროკურატურის, მმართველი ორგანოების, არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლების ჩართულობა.
- გენერალური პროკურორის თანამდებობიდან გათავისუფლების უფლებამოსილება და შესაბამისი პროცედურები საგრძნობლად განსხვავდება აღწერილ იურისდიქციებში. მთავარი გამოწვევა, პროცესის დეპოლიტიზირების მიზნით, საკითხის მთავრობისა და პარლამენტისგან განცალკევება, კანონისმიერი, გამჭვირვალე და სამართლიანი პროცედურის ჩამოყალიბებაა. ამ მიზნის მისაღწევად მნიშვნელოვანია, შესაბამისი კრიტერიუმები ნათლად იყოს განსაზღვრული. დოკუმენტის შედარებით ნაწილში მთავარი პროკურორის თანამდებობიდან ვადამდე გათავისუფლების სხვადასხვა მაგალითია მოცემული.
- პროკურატურის ანგარიშვალდებულება საზოგადოებისა და პარლამენტის წინაშე აღიარებული მოვლენაა. პროკურატურა ანგარიშს, წესისამებრ, უშუალოდ ან სხვა ორგანოს მეშვეობით, წარუდგენს პარლამენტს. საზოგადოების მიმართ ანგარიშვალდებულებაც გარცელებული მოვლენაა და ხორციელდება ანგარიშების გამოქვეყნებით. პირდაპირი ანგარიშვალდებულება, ანგარიშების წარდგენის და მოსმენების გზით, არასასურველი პოლიტიკური ზეგავლენის მნიშვნელოვან რისკს შეიცავს. შესაბამისად, უნდა არსებობდეს ანგარიშვალდებულების მყარი და გამჭვირვალე ფარგლები, რათა ნათლად იყოს განსაზღვრული, რა კითხვები შეიძლება დაუსვას პარლამენტმა პროკურატურის ხელმძღვანელს.