

გ 01/379/2018

19.07 2018.

საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარეს,
ბატონ ირაკლი კობახიძეს

„ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC)“, საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 150-ე მუხლის შესაბამისად, წარმოგიდგენთ საკანონმდებლო წინადადებას.

როგორც ცნობილია, საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარის, 2018 წლის 19 მარტის ბრძანებით, საქართველოს პარლამენტში შექმნილია საქართველოს კონსტიტუციასთან საქართველოს საკანონმდებლო აქტების ჰარმონიზაციის საპარლამენტო კომისია. „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის შესახებ“ 2017 წლის 13 ოქტომბრის კონსტიტუციური კანონით, სხვა საკითხებთან ერთად, გათვალისწინებულია მნიშვნელოვანი ცვლილებები საქართველოს პროკურატურის ორგანიზებისა და საქმიანობის წესთან დაკავშირებით. 2017 წლის კონსტიტუციური ცვლილებების ამოქმედებასთან დაკავშირებით, საჭიროა „პროკურატურის შესახებ“ ახალი კანონის მიღება და შესაბამისი ცვლილებების შეტანა სხვა დაკავშირებულ აქტებში.

აღნიშნულის გათვალისწინებით, განსახილველად წარმოგიდგენთ საკანონმდებლო წინადადებას, „პროკურატურის შესახებ“ ახალი საკანონმდებლო აქტის შემუშავების პროცესსა და სხვა საკანონმდებლო აქტებში ცვლილებების შეტანის პროცესში გათვალისწინებისთვის.

გთხოვთ, საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტის 150-ე მუხლის მე-4 პუნქტის შესაბამისად, აღნიშნული საკანონმდებლო წინადადება განიხილოთ ბიუროს სხდომაზე და მისცეთ შესაბამისი მსვლელობა.

პატივისცემით,

სოფო ვერძეული



EMC-ის მართლმსაჯულების და დემოკრატიის პროგრამის დირექტორი



1. საქართველოს პროკურატურა 2017 წლის კონსტიტუციური ცვლილებების მიხედვით

2017 წლის კონსტიტუციურმა რეფორმამ განსაზღვრა 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;

2017 წლის კონსტიტუციური ცვლილებით შეიქმნა პროკურატურის სისტემასთან დაკავშირებით ზოგადი ჩარჩო. საკითხის დეტალური მოწესრიგება კი, "პროკურატურის შესახებ" საქართველოს ორგანული კანონით, საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტით და სხვა დაკავშირებული აქტებით უნდა მოხდეს.

ქვემოთ წარმოგიდგინთ, EMC-ის პირველად მოსაზრებებს კონსტიტუციური რეფორმის გათვალისწინებით, კანონმდებლობაში შესატან ცვლილებებთან დაკავშირებით. წარმოდგენილი მოსაზრებები ემყარება, პირველ რიგში, ახალი კონსტიტუციური ჩარჩოს შინაარსს, პროკურატურის დამოუკიდებლობის შესახებ არსებულ საერთაშორისო სტანდარტებს და იმ ქვეყნების გამოცდილებას, რომელსაც მსგავსი ან მეტ-ნაკლებად რელევანტური ინსტიტუციური და საკანონმდებლო გამოცდილება გააჩნიათ პროკურატურის სისტემაში.

2. 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.

2.1. 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.

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 და 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 ნებისმიერ წევრს;
- 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 კვალიფიციური უმრავლესობით, ხოლო 3 წევრს - საქართველოს სახალხო დამცველი „იურიდიული დახმარების შესახებ“ საქართველოს კანონით დადგენილი წესითა და პროცედურით;

- არაპროკურორი წევრების არჩევისთვის პარლამენტის რეგლამენტით უნდა განისაზღვროს, კანდიდატურების წარდგენის ვადები, შესული დოკუმენტაციის შემოწმების პროცესი. ასევე, აუცილებელია გაინეროს, 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 სისტემური შეუსრულებლობის შემთხვევაში. საბჭოს წევრთა მიმართ უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტილება შესაბამისად უნდა მიიღოს იმ პირმა/ორგანომ, ვის მიერაც უშუალოდ იქნა კონკრეტული წევრი არჩეული.
- კანონით უნდა დადგინდეს ერთიდაიგივე პირის საპროკურორო საბჭოში განმეორებით არჩევის შეზღუდვა.
- ამ ცვლილებების ამოქმედების შემდეგ, მიზანშეწონილია გადაიხედოს საპროკურორო საბჭოს არსებული შემადგენლობა.

რაც შეეხება საპროკურორო საბჭოს უფლებამოსილებებს, მიგვაჩნია, რომ ახალი კონსტიტუციური მონესრიგების პირობებში, საპროკურორო საბჭო უნდა იყოს ძირითადი პოლიტიკის, მნიშვნელოვანი საკადრო და საორგანიზაციო საკითხების განმსაზღვრელი 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.¹
- საპროკურორო საბჭოს გენერალური პროკურორის, ან საბჭოს წევრის ინიციატივით უნდა ჰქონდეს უფლება, მოისმინოს გენერალური პროკურორის ანგარიში/მოსხენება. 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;
- 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

¹ კანონმა უნდა უზრუნველყოს დისციპლინური სამართალწარმოების ფარგლებში საბჭოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილების გასაჩივრება სასამართლო წესით

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 პარლამენტმა. გენერალურ პროკურორს უნდა შეეძლოს სისხლის სამართლის პოლიტიკის დოკუმენტზე დაყრდნობით შემუშავოს და გამოსცეს შესაბამისი ბრძანებები და ინსტრუქციები;
- კანონმა უნდა განსაზღვროს საპროკურორო საბჭოს საქმიანობაში ინტერესთა კონფლიქტის ნორმები, გადაწყვეტილების მიღების და მიღებული გადაწყვეტილების გასაჩივრების წესები.

2.2. 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.²
- თუ კანონმდებლობა ითვალისწინებს საპროკურორო საბჭოს კონკრეტული წევრების არჩევას პარლამენტის მიერ, მნიშვნელოვანია, პარლამენტმა ეს გადაწყვეტილება ხმათა კვალიფიციური უმრავლესობით მიიღოს.³
- საბჭოს ყველა პროკურორი წევრი უნდა შეირჩეს პროფესიული კვალიფიკაციის, გამოცდილების და დამოუკიდებლობის კულტურის გათვალისწინებით.⁴

² 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

³ 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) of Form

⁴ ib: the CCJE Opinion No. 10(2007), para 21.

- საპროკურორო საბჭოს ნებისმიერ გადაწყვეტილებას უმჯობესია ჰქონდეს სავალდებულო და არა სარეკომენდაციო ხასიათი.

2.3. სხვა ქვეყნების გამოცდილებების მოკლე მიმოხილვა

საერთაშორისო პრაქტიკა პროკურატურის და სასამართლო სისტემებში კოლეგიური ორგანოს ფუნქციონირების ორ განსხვავებულ მოდელს იცნობს. ზოგიერთ იურისდიქციაში⁵ ერთი კოლეგიური ორგანო ერთობლივად მუშაობს პროკურატურის და სასამართლო ხელისუფლების საკითხებზე,⁶ სხვა სამართლებრივ სისტემებში კი, მათი უფლებამოსილება გამოიწუნელია.⁷ განსხვავებული რეგულირების შესაბამისად, მიმოხილვაში აქცენტი იმ ქვეყნებზე გაკეთდება, რომლებიც მეტნაკლებად ახლოს დგას საკონსტიტუციო რეფორმით შემოთავაზებულ მოდელთან.

პროკურატურის უმაღლესი საბჭო კოლეგიური ორგანოს სახით არსებობს *პორტუგალიაში*⁸. საბჭო ჯამში 16 წევრისგან შედგება, საიდანაც წევრთა უმრავლესობას სხვადასხვა დონის პროკურორები ქმნიან. საბჭოს შემადგენლობაშია ხუთი წევრი საპარლამენტო 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 გატარებაა.⁹ ამ მიმართულებით საპროკურორო საბჭოს გადაწყვეტილებები სავალდებულოა. საბჭო უფლებამოსილია დაამტკიცოს გენერალური პროკურატურის საქმიანობის წესი, პროკურატურის ბიუჯეტის პროექტი. საბჭოს შეუძლია წარუდგინოს გენერალურ პროკურორს სავალდებულო აქტები დასამტკიცებლად და გენერალური პროკურორის მშვეობით, იუსტიციის მინისტრის წინაშე დასვას, პროკურატურის საქმიანობის განმსაზღვრელ საკანონმდებლო აქტებში ცვლილების საკითხი. საბჭო გადაწყვეტილებას ხმათა უმრავლესობით იღებს, სადაც ვადამწყვეტი 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 გადაწყვეტილებებს, როგორც წესი, მარტივი

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

⁶ ამ ტიპის იურისდიქციებს განეკუთვნება იტალია, საფრანგეთი, ბელგია, ესპანეთი.

⁷ უფლებამოსილებათა ამგვარი გაზიარების მაგალითია ალბანეთი, სერბეთი, ხორვატია, პორტუგალია.

⁸ დამატებით იხილეთ: The Statute of the Public Prosecution Service of Portugal

⁹ საბჭოს უფლებამოსილება გენერალური პროკურორის არჩევის საკითხთან მიმართებით განხილული იქნება ქვემოთ.

უმრავლესობით იღებს, ხოლო გადამწყვეტი ხმის უფლებით გენერალური პროკურორი სარგებლობს.

უმაღლეს საბჭოში, წევრთა უმრავლესობით არის პროკურატურა წარმოდგენილი ასევე ალბანეთში¹⁰. 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 წარმომადგენლებისგან, 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 გადაწყვეტილებით წარუდგენს პარლამენტს საუკეთესო შედეგის მქონე სამ კანდიდატს. პორტუგალიის მსგავსად ამ მოდელშიც, უმაღლეს საბჭოს აქვს უფლებამოსილება, კონკურსის საფუძველზე თანამდებობაზე დანიშნოს სხვადასხვა დონის პროკურორი, განსაზღვროს და გაატაროს პროკურატურის საკადრო პოლიტიკა, მიიღოს გადაწყვეტილება დისციპლინური ზომების გამოყენებაზე. ამ მოდელში კანონმდებლობა დეტალურად ადგენს საპროკურორო საბჭოს წევრთა უფლებამოსილების შეწყვეტის საფუძველებს.

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.¹¹ 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 საფუძველებს საჯარო პროკურორების და მათი მოადგილეებისთვის. ამ 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

¹⁰ იხ: Law No. 97/2016 on the Organization and Functioning of the Prosecution in the Republic of Albania

¹¹ საბჭოს წევრი აუცილებლად უნდა იყოს პირი რომელსაც 15 წლიან პროფესიული გამოცდილება აქვს. ამ სექტორიდან საბჭოს შემადგენლობაში იურიდიული ფაკულტეტის წარმომადგენელიც შედის.

საჩივრის განხილვის და გადაწყვეტილების არასავალდებულოდ შეჩერების უფლება. სხვა განხილული ქვეყნების მსგავსად, აქაც საპროკურორო საბჭოს უფლებამოსილებას წარმოადგენს საკუთარ 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. 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 საფუძველით 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 ცალმხრივი პოლიტიკური ნების საფუძველზე ვერ მოხდეს და აღნიშნული პროცესები მაღალი კონსენსუსის საფუძველზე გადაწყდეს.

3.1. 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,¹² 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;
- 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 განწეროს საკითხის ინიცირების და იმპიჩმენტის წესით გადანყვეტილების 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 საფუძველებიც. მაგალითად: პირადი განცხადება, შეუთავსებელი თანამდებობის დაკავება ან ასეთ თანამდებობაზე არჩევა,

¹² საკონსტიტუციო ცვლილებით პარლამენტი გენერალური პროკურორს ხმათა უბრალო უმრავლესობით ირჩევს

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.

3.2. საერთაშორისო სტანდარტები გენერალური პროკურორის თანამდებობაზე გამწვანების 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.¹³
- კანდიდატის პროფესიულ კვალიფიკაციის შესახებ რჩევები, გადანაცვლებების მიმღებმა ორგანომ/სუბიექტმა უნდა მიიღოს შესაბამისი ორგანოსგან, პროფესიული წარმომადგენლებისგან (მათ შორის პროკურორებისგან) და სამოქალაქო საზოგადოების წევრებისგან.¹⁴
- კანდიდატის შერჩევის შესახებ გადანაცვლებების მიღება, კოლეგიური ორგანოში ხმათა კვალიფიციური უმრავლესობით უნდა მოხდეს.¹⁵
- კანონი არ უნდა ქმნიდეს გენერალური პროკურორის თანამდებობაზე პირის ხელახლა არჩევის შესაძლებლობას, ხოლო უფლებამოსილების ვადა იმგვარად უნდა განისაზღვროს, რომ კანდიდატის თანამდებობრივი სტაბილურობა უზრუნველყოს.¹⁶
- 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.¹⁷

¹³ 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)

¹⁴ იქვე: პარაგრაფი 35.

¹⁵ იქვე: პარაგრაფი 36.

¹⁶ 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

¹⁷ 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)

- ნებისმიერ შემთხვევაში, გენერალური პროკურორისთვის ვადამდე გათავისუფლების საკითხის განხილვისას, უზრუნველყოფილი უნდა იყოს სამართლიანი მოსმენა, მათ შორის პარლამენტის წინაშე.¹⁸

3.3. 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 შეთავსებით 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 პროკურორის 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

¹⁸ იქვე

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 მიერ კონსტიტუციის, ან უფლებამოსილების განხორციელების განმავლობაში კანონმდებლობის არსებითი დარღვევის, განზრახვი დანაშაულის ჩადენის შემთხვევაში, მნიშვნელოვანი პროფესიული თუ ეთიკური გადაცდომის შემთხვევაში. გენერალური პროკურორის ქმედებაში აღნიშნული კომპონენტების არსებობას ადასტურებს საკონსტიტუციო სასამართლო. თანამდებობიდან გათავისუფლების საფუძველია ასევე 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 გადაწყვეტილება პარლამენტმა შესაძლოა მთავრობის წარდგინების საფუძველზე მიიღოს. კანონმდებლობა განსაზღვრავს გადაწყვეტილების მიღების წესს და საფუძველებს. 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 საფუძველად უდევს ამ მიზნისთვის სპეციალურად შექმნილი კომიტეტის ანგარიში. სპეციალური კომიტეტი მთავრობის მოთხოვნის შემთხვევაში იქმნება, რომლის შემადგენლობაშიც შედიან უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარე, უზენაესი სასამართლოს თავმჯდომარის მიერ წარდგენილი უმაღლესი სასამართლოს მოსამართლე და გენერალური პროკურორი.

კომიტეტი უფლებამოსილია განახორციელოს მოკვლევა და გამოძიება. მათ შორის შეათვალიან საჯარო პროკურატურის დირექტორის ჯანმრთელობის, ფიზიკური და გონებრივი მდგომარეობა.

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

ნებისმიერი მოდელისთვის რეკომენდებულია, გადანყვევტილების მიღების პროცესში, მთავარი პროკურორისთვის უზრუნველყოფილი იყოს სამართლიანი ზეპირი მოსმენის უფლება, მათ შორის პარლამენტის წინაშე¹⁹.

4. 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 წარუდგინოს 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, ანგარიშვალდებულების ფარგლები ისე განსაზღვროს, რომ ამით საფრთხე არ შეექმნას ორგანოს ფუნქციურ დამოუკიდებლობას.

4.1. 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:

- პროკურატურის ეფექტიანი საჯარო ანგარიშვალდებულების უზრუნველსაყოფად, მისი საქმიანობის ერთ-ერთ ძირითად პრინციპად გამჭვირვალობა უნდა განისაზღვროს;

¹⁹EUROPEAN 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>

- 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.²⁰
- 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.

4.2.საერთაშორისო სტანდარტები პროკურატურის ანგარიშვალდებულებასთან შესახებ

²⁰ 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=C.DL\(2008\)023-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=C.DL(2008)023-e)

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

- გენერალური პროკურორის საპარლამენტო ანგარიში უნდა იყოს საჯარო;
- პროკურატურის საქმიანობის ანგარიშმა არ უნდა მოიცავს პროკურორის დისკრეციული უფლებამოსილების შესახებ ინფორმაცია, რათა კანონმა უზრუნველყოს პროკურორთა პროფესიული დამოუკიდებლობა და საქმიანობაში ჩაურევლობა;²¹
- სახელმწიფო ხელისუფლების არც ერთი შტო მათ შორის პარლამენტი არ არის უფლებამოსილი, მოსთხოვოს პროკურატურას ანგარიში კონკრეტულ სისხლის სამართლის საქმეებთან დაკავშირებით;²²
- იმ სისტემებში სადაც ზოგადი სისხლისსამართლებრივი დევნის პოლიტიკა განისაზღვრება პარლამენტის ან იუსტიციის სამინისტროს ჩართულობით, პროკურატურის ანგარიშმა შესაძლოა მოიცავს ინფორმაცია პოლიტიკის პრაქტიკული იმპლემენტაციის შესახებ.²³

4.3. სხვა ქვეყნების პრაქტიკის მიმოხილვა

საერთაშორისო პრაქტიკა არ იცნობს პროკურატურის საქმიანობაზე საპარლამენტო კონტროლის და ანგარიშვალდებულების ერთიან ფორმატს. სხვადასხვა ქვეყანის პრაქტიკა ძირითადად ორ განსხვავებული მოდელს - პირდაპირ და არაპირდაპირ საპარლამენტო კონტროლს იცნობს. 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.

პორტუგალიაში საკანონმდებლო ჩარჩო ანგარიშვალდებულების ზოგად წესებს არ განსაზღვრავს. პარლამენტის წინაშე ანგარიშის წარდგენის რაიმე სპეციალური ვალდებულება არ არსებობს. თუმცა, პროკურატურა ყოველ სამ წელიწადში ერთხელ პარლამენტს წარუდგენს პროკურატურის შემდეგი სამი წლის საქმიანობის სტრატეგიას და პრიორიტეტებს. გენერალური პროკურორი პარლამენტის წინაშე სწორედ სტრატეგიის შედეგების შესახებ მოხსენებით წარსდგება. 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

²¹ იხ: IAP Professional Standards for Prosecutors (1999)

²² 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"

²³ 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>

ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC)

ანგარიშვალდებულების მნიშვნელოვან კომპონენტს წარმოადგენს პროკურატურის საქმიანობის გამჭვირვალობა, რაც კანონის დონეზე უზრუნველყოფილია.

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, ტერიტორიას 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 გამოწვევის საფუძველზე გარდა, რაც პროკურატურას პარლამენტის გადანყვეტილებით გაეგზავნა²⁴. 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 მოდელისგან განსხვავებით არ არის უზრუნველყოფილი პროკურატურის ხელმძღვანლის უშუალო მოსმენა პარლამენტში.²⁵

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

²⁴ იხ: Law No. 97/2016, art. 104

²⁵ Law on Prosecution Service, მუხლი 3.

ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (EMC)

საპარლამენტო კონტროლის ფარგლებში უნდა მოექცეს სისხლის სამართლის ინდივიდუალური საქმეები. უნდა გამოირიცხოს გარკვეული მითითების გაცემა კონკრეტულ საქმეებთან დაკავშირებით.²⁶ 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.²⁷ *კანადაში* პროკურატურის 2017 წლის ყოველწლიური ანგარიში მოიცავდა ისეთ საკითხებს როგორცაა: 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.

²⁶ იქვე

²⁷ დამატებით იხილეთ: https://www.cdpp.gov.au/publications?field_publication_type_tid%5B0%5D=21