

საქართველოს პროკურატურის
ინსტიტუციური რეფორმა:

დღევანდელი რეალობის სისტემური მიუკერძოებლობისა და ანბანიშვანდებულებისათვის

დავით ზაქარაიძე
თამარ ქვციანი

საქართველოს პროკურატურის
ინსტიტუციური რეფორმა:

დეცენტრალიზაცია სისტემური მიუკერძოებლობისა და ანგარიშვადრეულობისათვის

დავით ზადალაშვილი
თამარ ქეცბაია

თბილისი
2024

პოლიტიკის დოკუმენტი შექმნილია საქართველოს უნივერსიტეტთან არსებულ დამოუკიდებელ კვლევით ინსტიტუტ Gnomon Wise-ში, ინსტიტუტის პროექტის - „საქართველოს სახელმწიფოს წინაშე არსებული გამოწვევები და მათზე პასუხი“ - ფარგლებში.

პოლიტიკის დოკუმენტის ავტორები:
დავით ზედელაშვილი - Gnomon Wise-ის მკვლევარი
თამარ ქეცბაია - Gnomon Wise-ის მკვლევარი

პოლიტიკის დოკუმენტში გამოთქმული მოსაზრებები ეკუთვნით ავტორებსა და კვლევით ინსტიტუტ Gnomon Wise-ს და შესაძლოა, არ ასახავდეს საქართველოს უნივერსიტეტის პოზიციას.



მოკლე მიმოხილვა

პოლიტიკის დოკუმენტის მიზანია, კონსტიტუციურ დემოკრატიებში პროკურატურების ინსტიტუციური მოწყობის შესახებ არსებული თეორიული და შედარებითი ცოდნით შექმნილ ჩარჩოში, კრიტიკულად გაიაზროს საქართველოს პროკურატურის არსებული ინსტიტუციური მდგომარეობა და მისი ევოლუციის ტრაექტორია.

პოლიტიკის დოკუმენტის პირველი ნაწილი იყოფა სამ თავად. პირველ თავში განხილულია პროკურატურის ორგანიზაციული მოწყობის საკვანძო ნორმატიული პრინციპები კონსტიტუციურ დემოკრატიებში. კერძოდ, გაანალიზებულია პროკურატურის დამოუკიდებლობისა და ანგარიშვალდებულების პრინციპების შინაარსი, მათ შორის, ბალანსის მნიშვნელობა და ინსტიტუციური დიზაინის ის ფორმები, რომლებიც ამ ბალანსის გადაჭრას თავისებურად ცდილობს.

მეორე თავში განხილულია საქართველოს პროკურატურის ინსტიტუციური მოწყობა და მისი ევოლუცია სსრკ-სგან სუვერენიტეტის მოპოვებიდან დღემდე. კრიტიკულად არის გაანალიზებული რეფორმების ფოკუსი *de jure* ინსტიტუციურ დამოუკიდებლობაზე და ანგარიშვალდებულების დეფიციტის უგულებელყოფა.

მესამე თავში, შედარებით პერსპექტივაში, განხილულია პროკურატურის სხვადასხვა ინსტიტუციურ მოწყობებში ფაქტობრივი დამოუკიდებლობის, მაღალი ანგარიშვალდებულებისა და სისტემური პოლიტიკური მიუკერძოებლობის მიღწევის ალტერნატიული მექანიზმები.

პოლიტიკის დოკუმენტის პირველი ნაწილის მიგნებებისა და დასკვნების საფუძველზე, მეორე ნაწილში შემოთავაზებულია საქართველოს პროკურატურის ინსტიტუციური მოწყობის რეფორმის კონცეფცია.

საჩივრი

მოკლე მიმოხილვა	3
ნაწილი I	6
შესავალი	7
1. დამოუკიდებლობისა და ანგარიშვადებაუღების ღირებულება და პროკურატურის ინსტიტუციური აჩივებულება	9
2. საქართველოს პროკურატურის ინსტიტუციური ეპოქა: ერთიანი და სენსიტიზებული სისხლის მართვა ინსტიტუციური ნაწილის მიხედვით	20
2.1. საბჭოთა კავშირის მემკვიდრეობა	20
2.2. სასამართლო შტოდან აღმასრულებელ შტოში	23
2.2.1. დამოუკიდებლობის აღდგენიდან 2004 წლამდე	23
2.2.2. პროკურატურის რეფორმები 2004-2008 წლებში	26
2.2.3. პროკურატურის რეფორმები 2008 – 2013 წლებში: საქართველოს პროკურატურა აღმასრულებელ შტოში	27
2.3. პროკურატურის რეფორმები 2013-2018 წლებში: აღმასრულებელი შტოდან ავტონომიურ კონსტიტუციურ ინსტიტუტამდე	33
2.3.1. იუსტიციის მინისტრის საპროკურორო ძალაუფლების მოშლა	33
2.3.2. 2015 წლის პროკურატურის რეფორმა და საპროკურორო საბჭოს შექმნა	37
2.3.3. 2017-2018 წლების საკონსტიტუციო რეფორმა და პროკურატურის ავტონომიურ კონსტიტუციურ ინსტიტუტად ჩამოყალიბება	42
2.4. საპროკურორო საბჭო და თვითმმართველობის ილუმბია ცენტრალიზებულ სისტემაში	46

3. პროკურატორის ინსტიტუციური მოწყობის მოქალაქე შიდახეობით პანსაკაქივი:	
დამოუკიდებლობასა და ანგარიშვალდებულებას შორის გადის მიწვევის	
ინსტიტუციური ფორმატი	52
3.1. საპროკურორო ძალაუფლების გაფართოების ტენდენცია და პროკურატურის უფლებამოსილებების ფუნქციური ტრანსფორმაცია	53
3.2. ცენტრალიზებული, იერარქიული და ბიუროკრატიულ ანგარიშვალდებულებებზე დაფუძნებული პროკურატურის სისტემები	56
3.2.1. კანონიერების პრინციპის შემლუდვა ფართო საპროკურორო დისკრეციით კონტინენტური ევროპის ქვეყნებში	58
3.2.2. ბიუროკრატიული ანგარიშვალდებულების ტრადიციული სისტემა კონტინენტური ევროპის პროკურატურის ინსტიტუტებში და მისი გამიჯვნა საბჭოთა ნეონკვიზიციური სისტემის მემკვიდრეობისგან	62
3.2.3. ბიუროკრატიული ანგარიშვალდებულებისა და პოლიტიკური ანგარიშვალდებულების სინთეზი კონტინენტური ევროპის პროკურატურის სისტემებში	67
3.3. დეცენტრალიზებული და დემოკრატიულ პოლიტიკურ ანგარიშვალდებულებებზე დაფუძნებული სისტემები	72
 ნაწილი II	
საქართველოში პროკურატორის ინსტიტუციური მოწყობის სისტემური რეორგანიზაციის რეკომენდაციები	76

საბიჯი

პირველი

შესავალი

საქართველოში ბოლო დეკადების დისკურსი, მართლმსაჯულების ინსტიტუტების კონსტიტუციური დემოკრატიის პრინციპების შესაბამისად მშენებლობის შესახებ და ამ მიზნის მისაღწევად განხორციელებული რეფორმების ძალისხმევა, ძირითადად, ფოკუსირებული იყო სასამართლო ხელისუფლების ინსტიტუტებზე.

სასამართლო ხელისუფლების დეფექტურობა მართლაც არსებით გავლენას ახდენს საქართველოს პოლიტიკურ რეჟიმსა და საზოგადოებრივ წყობაზე. თუმცა, სამართლის უზენაესობის ინსტიტუციურ აღმსრულებელთა შორის, პროკურატურა არანაკლებ ცენტრალური მნიშვნელობის ინსტიტუტია.¹

სამართლებრივი სახელმწიფოს პირობებში, განუზომლად დიდია პროკურატურის როლი სისხლის სამართლის მართლმსაჯულების სამართლიანად და მიუკერძოებლად აღსრულებაში.

შესაბამისად, პრობლემის უფრო ღრმა მიზეზებზე მიუთითებს დემოკრატიისა და ადამიანის უფლებების დაცვის საკითხზე მომუშავე ავტორიტეტული საერთაშორისო არასამთავრობო ორგანიზაციების დასკვნები, რომ საქართველოში რუტინიზებული² და სისტემიზებულია როგორც პოლიტიზებული მართლმსაჯულება, ისე სამართლის უზენაესობისა და ადამიანის უფლებების³

¹ Stefan Voigt and Alexander J. Wulf, “What makes prosecutors independent? Analysing the institutional determinants of prosecutorial independence,” *Journal of Institutional Economics* 15, no. 1 (2019): 99-120.

² Nations in Transit 2020: Dropping the Democratic Façade, Freedom House, <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2020/dropping-democratic-facade>

³ AMNESTY INTERNATIONAL REPORT 2022/23, Georgia, <https://www.amnesty.org/en/location/europe-and-central-asia/georgia/report-georgia/> ანგარიშის თანახმად, პრობლემად რჩება „მთავრობის მზარდი გავლენა სასამართლოზე, შერჩევითი მართლმსაჯულების გამოყენება და პოლიტიკური ოპონენტებისა და კრიტიკული მედიასაშუალებების პოლიტიკურად მოტივირებული სისხლისსამართლებრივი დევნა.“

აღსრულების მხრივ, ჰიბრიდული პოლიტიკური რეჟიმების ზონაში სტაბილური ყოფნა.“

რუტინიზებული პოლიტიზებული მართლმსაჯულების ობიექტური აღქმების გაჩენაზე პასუხისმგებელი მხოლოდ სასამართლო ხელისუფლება ვერ იქნება. ამ თვალსაზრისით, თავისი წილი პასუხისმგებლობა სისხლის სამართლის პოლიტიკის განმსაზღვრელ და აღმასრულებელ ინსტიტუტებზეცაა. საქართველოს პროკურატურა, ამ მხრივ, ცენტრალური ინსტიტუტია, რომელიც ისტორიულად იყო პოლიტიზებული მართლმსაჯულების პრეტენზიების ერთ-ერთი მთავარი ადრესატი.

პოლიტიკური მიკერძოებისა და მართლმსაჯულების ჩავარდნის პრობლემების საპასუხოდ, პოლიტიკური ძალაუფლების მქონეები, ბოლო რამდენიმე დეკადის განმავლობაში, პროკურატურის რეფორმის ძირითად ძალისხმევას მიმართავენ *de jure* პოლიტიკური დამოუკიდებლობის ინსტიტუციური გარანტიების შექმნისკენ. ამ ძალისხმევას არც პოლიტიზებული მართლმსაჯულების აღქმა დაუსრულებია და არც რეალური დამოუკიდებლობა მოუტანია.

შედარებითი კვლევით მიღებული ცოდნის საფუძველზე, ნაშრომი მოცემულობად იღებს პროკურატურის ფართო ძალაუფლებისა და დისკრეციული უფლებამოსილების საკითხს და ამ მხრივ, კრიტიკული ანალიზი ნაშრომის ფარგლებს სცდება.

თუმცა ავტორებს, ცხადია, გვესმის როგორც პროკურატურის სისტემის, ისე მისი ძალაუფლების კომპლექსურობა. ჩვენთვის ცნობილია, რომ ძალაუფლების დეცენტრალიზაციის ნაწილში, შესაძლოა მსჯელობის საგანი იყოს პროკურატურის ძალაუფლების ისეთი ელემენტები, როგორებიცაა: გამოძიების წარმოება, ხელმძღვანელობა და ზედამხედველობა. თუმცა ჩვენი ფოკუსი, არსებული ძალაუფლების პირობებში, ოპტიმალურ ინსტიტუციურ არქიტექტურაზეა და შინაარსობრივი იურისდიქციის საკითხები მას არ მიეკუთვნება.

1.

დამოუკიდებლობისა და ანგარიშვადებულების ღირებულებები და პროკურატურის ინსტიტუციური ანაქსიტი

სისხლის სამართლის მართლმსაჯულებაში პროკურორის ცენტრალური ადგილი და მზარდი ძალაუფლება პროკურატურის ინსტიტუტების მოწყობის საკითხს განსაკუთრებულ წონასა და მნიშვნელობას ანიჭებს.⁴ ამ თავში ჩვენ ვიმსჯელებთ ორ მნიშვნელოვან ნორმატიულ ღირებულებაზე - დამოუკიდებლობასა და ანგარიშვადებულებაზე, ამ ღირებულებებთან მიმართებით, შევადგინებთ პროკურატურის სხვადასხვა ინსტიტუციური მოწყობის მოდელს და გამოვყოფთ აღნიშნულ ნორმატიულ მოთხოვნებს შორის ადეკვატური ბალანსის მიღწევის აუცილებლობას, პროკურატურის ინსტიტუციური მოწყობის განსაზღვრის დროს.

მიუხედავად პროკურატურის შესახებ შედარებითი კვლევების სიმცირისა, რაც, მათ შორის, გლობალურად, პროკურატურის რადიკალურად განსხვავებული და მრავალფეროვანი ინსტიტუციური მოწყობის მოდელებით არის განპირობებული, აკადემიურ ლიტერატურაში მაინც არსებობს ფართო თანხმობა, პროკურატურის ორგანიზაციასა და მუშაობაში დამოუკიდებლობისა და ანგარიშვადებულებების ღირებულებების ცენტრალური მნიშვნელობის შესახებ.⁵

⁴ Erik Luna, “Prosecutor king,” *Stan. J. Crim. L. & Pol’y* 1 (2014): 48-103.

⁵ Voigt and Wulf, “What makes prosecutors independent? Analysing the institutional determinants of prosecutorial independence.”

ამ ზოგადი კონსენსუსის მიუხედავად, შედარებით ნაკლები თანხმობა და ცოდ-
ნა არსებობს პროკურატურის დამოუკიდებლობის შინაარსსა და მისი მიღწევის
გზებზე, განსაკუთრებით, ინსტიტუციური დიზაინის თვალსაზრისით. ინსტიტუ-
ციური დიზაინის მიმართულებით, გვხვდება ორი ფართო მოდელი, რომელ-
თაგან ერთი პროკურატურას სასამართლო შტოში მოაქცევს, ხოლო მეორე -
აღმასრულებელ შტოში. იმ ინსტიტუციურ მოდელებში, რომლებშიც პრო-
კურატურა ფორმალურად გამიჯნულია სასამართლო და აღმასრულებელი
შტოებისგან, ხშირად ის, ფუნქციურად და შინაარსობრივად, მაინც აღმასრულე-
ბელი ძალაუფლების ნაწილად განიხილება.⁶

პროკურატურის დამოუკიდებლობას პოლიტიკური შტოებისგან, განსაკუთრე-
ბით, აღმასრულებელი ხელისუფლების არასათანადო გავლენისგან, სასამარ-
თლოს დამოუკიდებლობის გამართლების ფუნქციურად მსგავსი ნორმატიუ-
ლი არგუმენტი ამყარებს. კერძოდ, პროკურატურის ფართო ძალაუფლების
გათვალისწინებით, ის შეიძლება პოლიტიკური ძალაუფლების მქონე პირებმა
თვითნებურად გამოიყენონ როგორც სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებ-
ლობის თავიდან ასარიდებლად, ისე მოწინააღმდეგეთა მიკერძოებული და
თვითნებური დევნისათვის.⁷

პოლიტიკებული სისხლის სამართლის მართლმსაჯულების თავიდან არიდების
ნორმატიული მიზნის მისაღწევად, პროკურატურის მეტი ინსტიტუციური დამოუ-
კიდებლობის შექმნას სხვადასხვა ორგანიზაციულ მოდელში ცდილობენ⁸ (მაგ.
სასამართლო შტოში შეყვანის ან დამოუკიდებელ ინსტიტუტად ჩამოყალიბების
გზით).

თუმცა, როგორც შედარებითი კვლევები აჩვენებს, პროკურატურის ფორმალურ-
ინსტიტუციურ - იგივე *de jure* და რეალურად არსებულ - იგივე *de facto* დამოუ-
კიდებლობას შორის, ნეგატიური კორელაცია არსებობს.⁹ კერძოდ, ინსტიტუ-

⁶ Erik Luna and Marianne Wade (eds), *The Prosecutor in Transnational Perspective* (New York, 2012).

⁷ Voigt and Wulf, "What makes prosecutors independent? Analysing the institutional determinants of prosecutorial independence."

⁸ Thomas Weigend, 'A Judge by Another name? Comparative Perspectives on the Role of the Public Prosecutor,' in Erik Luna and Marianne Wade (eds), *The Prosecutor in Transnational Perspective* (New York, 2012).

⁹ Anne Van Aaken, Lars P. Feld and Stefan Voigt, "Do independent prosecutors deter political corrup-
tion? An empirical evaluation across seventy-eight countries," *American law and economics review*
12, no. 1 (2010): 204-244.

ციური მოწყობის მოდელის მიუხედავად, რაც უფრო მაღალია პროკურატურის ფორმალურ-ინსტიტუციური - *de jure* დამოუკიდებლობის ხარისხი, მით უფრო დაბალია პროკურორთა რეალური - *de facto* დამოუკიდებლობის ხარისხი.

პროკურატურის ინსტიტუციური გამიჯვნა პოლიტიკური ხელისუფლების შტოებისგან და დამოუკიდებლობის ფორმალური (კონსტიტუციური ან/და საკანონმდებლო) გარანტიების შექმნა, ხშირად ნეგატიურ კორელაციაშია პროკურატურის რეალური დამოუკიდებლობისა და პოლიტიკური მიუკერძოებლობის მიღწევის მიზნებთან.

მეტი გამიჯვნა პოლიტიკური შტოებისგან, განსაკუთრებით, აღმასრულებელი შტოსგან, ამცირებს ანგარიშვალდებულების ხარისხს, კერძოდ, იმ დათქმით, რომ მეტი *de jure* დამოუკიდებლობის ხარჯზე, ანგარიშვალდებულების ალტერნატიული მექანიზმები პოლიტიკური ანგარიშვალდებულების შემცირებას არ აბალანსებს. ასეთ დროს, ზარალდება ორივე ღირებულება - ანგარიშვალდებულებაც და დამოუკიდებლობაც.

ანგარიშვალდებულების დეფიციტი,¹⁰ თუნდაც მაღალი *de jure* დამოუკიდებლობის გარანტიების პირობებში, ქმნის პოლიტიკური მიკერძოების შიდა სისტემურ და გარედან მომავალ რისკებს, რომლებიც ადეკვატურად არ არის ხოლმე დაზღვეული. ანგარიშვალდებულების სიმწირე ძირს უთხრის პროკურატურის პოლიტიკურ მიუკერძოებლობასა და რეალურ დამოუკიდებლობას.¹¹

შემდეგ თავში ჩვენ განვიხილავთ საქართველოში პროკურატურის ინსტიტუციურ ევოლუციას სუვერენიტეტის აღდგენის შემდეგ. ჩვენი შეფასებით, რეფორმის მკაფიოდ გამოკვეთილი ნორმატიული მიზანი უფრო ხშირად იყო მეტი *de jure* დამოუკიდებლობის გარანტიების შექმნა. ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფა რეფორმის გამოკვეთილი მიზანი არასდროს ყოფილა. შესაბამისად, ანგარიშვალდებულების დეფიციტი რეალური დამოუკიდებლობის მწვავე პრობლემაში აისახებოდა, პროკურატურის პოლიტიკურად ანგარიშვალდებულები პირის, იუსტიციის მინისტრისადმი დაქვემდებარების დროსაც (2008-2013 წლებში).

¹⁰. Ronald F. Wright and Marc L. Miller, "The worldwide accountability deficit for prosecutors," *Wash. & Lee L. Rev.* 67 (2010): 1587.

¹¹. Jerg Gutmann and Stefan Voigt, "The independence of prosecutors and government accountability," *Supreme Court Economic Review* 27, no. 1 (2019): 1-19.

ამრიგად, პროკურატურის მოწყობის შესახებ თეორიული ლიტერატურის ანალიზიდან იკვეთება ნორმატიული მოთხოვნა, რომ პროკურატურის მოწყობის შესახებ ინსტიტუციური არჩევნები აირეკლავდეს არა მხოლოდ დამოუკიდებლობის ღირებულების მნიშვნელობას, არამედ კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი ღირებულების – ანგარიშვალდებულების მიღწევის აუცილებლობასაც. მეტიც, ინსტიტუციური მოწყობის ასე გადაწყვეტა ასახავს დამოუკიდებლობისა და ანგარიშვალდებულების ღირებულებებს შორის განსაზღვრულ ბალანსს.

თავის მხრივ, ეს ბალანსი, ასევე, გავლენას ახდენს ანგარიშვალდებულების ღირებულების შინაარსზე, პროკურატურის კონტექსტში. ამ მხრივ, გამოარჩევენ პროკურატურის ანგარიშვალდებულების პრინციპის ორ იდეალურ ტიპს: პოლიტიკური (დემოკრატიული) ანგარიშვალდებულებისა და ბიუროკრატიული ანგარიშვალდებულების.¹²

პოლიტიკური ანგარიშვალდებულება, თავის მხრივ, ორი სახისაა: პირდაპირი საარჩევნო ანგარიშვალდებულება და არაპირდაპირი ანგარიშვალდებულება არჩეული წარმომადგენლობითი თანამდებობის პირების/ინსტიტუტების მიმართ. აღმასრულებელი ხელისუფლების შიგნით შემავალი პროკურატურები, უმეტესად, არაპირდაპირი პოლიტიკური ანგარიშვალდებულების პრინციპს ექვემდებარებიან. პოლიტიკური ანგარიშვალდებულების პირდაპირი ფორმა, აშშ-ის შემთხვევაში, არჩეული ოლქის პროკურორების სისტემაში გვხვდება, სადაც ანგარიშვალდებულებას დემოკრატიული, საარჩევნო ანგარიშვალდებულების სახე აქვს.

კონტინენტურ ევროპაში, ინსტიტუციური მოწყობის სპეციფიკიდან გამომდინარე, ანგარიშვალდებულების შერეული სისტემები გვხვდება. კერძოდ, არაპირდაპირი პოლიტიკური ანგარიშვალდებულებისა და ბიუროკრატიული ანგარიშვალდებულების სისტემების ნაზავი. აღმასრულებელ ხელისუფლებაში ინსტიტუციურად შემავალი პროკურატურები ჩართული არიან აღმასრულებელი ხელისუფლების დემოკრატიული ანგარიშვალდებულების ერთიან ჯაჭვში, თუმცა აქაც ინსტიტუციური დიზაინის მრავალი კონტექსტური ნაირსახეობა არსებობს. მაგალითად, არსებობს სისტემები, რომლებშიც აღმასრულებელ და სასამართლო შტოებში შემავალი პროკურატურის ინსტიტუტები თანაარსებობენ და

¹² Wright and Miller, “The worldwide accountability deficit for prosecutors;” Voigt and Wulf, “What makes prosecutors independent? Analysing the institutional determinants of prosecutorial independence.”

კონკურენტული იურისდიქცია აქვთ (საფრანგეთი).

ბიუროკრატიული ანგარიშვალდებულების ტიპი ტრადიციულად დამახასიათებელია სასამართლო ხელისუფლების შიგნით მოქცეული პროკურატურებისთვის, ძირითადად, რომანული სამართლის სისტემებისთვის. თუმცა ბიუროკრატიული ანგარიშვალდებულება, ასევე, გავრცელებულია აღმასრულებელ შტოში მოქცეული პროკურატურებისთვისაც, რომლებიც კანონიერების პრინციპის მკაცრი იმპლემენტაციისთვის ბიუროკრატიული ანგარიშვალდებულების მოდელს ყველაზე შესაფერისად მიიჩნევენ.

კანონიერების პრინციპი – სამართლებრივი სახელმწიფოს კონტინენტური ევროპული კონსტიტუციური იდეალის ღერძი – პროკურატურის ანგარიშვალდებულების ნორმატიული მიზნის მთავარი შინაარსობრივი მსაზღვრელია. კანონიერების პრინციპზე დაფუძნებული საპროკურორო ანგარიშვალდებულების იდეალური ტიპი, ტრადიციულად, გულისხმობდა საპროკურორო დისკრეციის მინიმუმამდე დაყვანას, მის ფაქტობრივ აღმოფხვრას მაშინ, როდესაც პოლიტიკური ანგარიშვალდებულების სისტემების იდეალურ ტიპში, რაც უფრო მაღალია პირდაპირი პოლიტიკური (დემოკრატიული) ლეგიტიმაცია, მით უფრო დიდია საპროკურორო დისკრეციის ფარგლები და ხარისხი.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ინსტიტუციური მოწყობის ეს მოდელები და ანგარიშვალდებულების პრინციპები, როგორც იდეალური ტიპები, წმინდა სახით არც ერთ სისტემაში აღარ გვხვდება. მათი ერთმანეთთან დაახლოება გამოიწვია, ერთი მხრივ, საპროკურორო დისკრეციის გარდაუვალმა და შეუქცევადმა ზრდამ და მეორე მხრივ, ანგარიშვალდებულების ახალი მექანიზმების ძიებამ.

მაგალითად, გერმანიაში, სადაც აღმასრულებელ შტოში მოქცეული პროკურატურის ანგარიშვალდებულების ამოსავალი პრინციპი ისტორიულად კანონიერების პრინციპი იყო, პროკურორებმა საკმაოდ ფართო დისკრეციული უფლებამოსილება შეიძინეს. იმავდროულად, შეერთებულ შტატებში, დემოკრატიული ანგარიშვალდებულების პრინციპი ვრცელდება არჩეულ ოლქის პროკურორებზე, თუმცა მათდამი დაქვემდებარებული პროკურორების, ასევე, ფედერალური პროკურორების ანგარიშვალდებულების მისაღწევად, ბიუროკრატიული ანგარიშვალდებულების ფორმებიც გამოიყენება, მაგრამ მათი ეფექტი დეცენტრალიზებულ სისტემაში ისეთივე ძლიერი ვერ არის, როგორც იერარქიულ კონტინენტურ სისტემებში.

კანონიერების პრინციპი, როგორც ანგარიშვალდებულებული პროკურატურის მთავარი საფუძველი და ბიუროკრატიული ანგარიშვალდებულება, როგორც მისი ორგანიზაციული განხორციელების მთავარი ფორმა, გვაძლევს პროკურატურის ცენტრალიზაციის, მისი იერარქიული მოწყობის ორგანიზაციულ გადაწყვეტასაც. ცენტრალიზებულობა და იერარქიულობა არის ბიუროკრატიული ანგარიშვალდებულების ერთ-ერთი არსებითი ორგანიზაციული ელემენტი. ბიუროკრატიულად ანგარიშვალდებულებული პროკურატურები, უმეტესად, იერარქიულად ორგანიზებულია.

თუმცა, აღნიშნული განხორციელების მიღმა, არ უნდა გამოგვრჩეს მნიშვნელოვანი კონტექსტური დეტალები. კერძოდ, როგორც უახლესი შედარებითი კვლევები მიუთითებს, იერარქიული, ბიუროკრატიული ანგარიშვალდებულებებზე მოწყობილი პროკურატურის სისტემები რეალობაში იღებს ჰიბრიდულ ინსტიტუციურ ფორმებს, რომლებშიც იერარქიულობა და ბიუროკრატიული ანგარიშვალდებულება მნიშვნელოვნად არის შესუსტებული საპროკურორო დისკრეციითა და პოლიტიკური ანგარიშვალდებულების ელემენტებით, რაც, თავის მხრივ, იწვევს დეცენტრალიზაციის ეფექტებს.

აღნიშნულის კარგი მაგალითია შედარებით ლიტერატურაში განხილული გერმანიის საპროკურორო სისტემა, სადაც, კანონიერების პრინციპის დომინანტურობის მიუხედავად, პროკურორები მნიშვნელოვანი დისკრეციით სარგებლობენ და სისხლის სამართლის საქმეებზე საბოლოო გადაწყვეტილებების მნიშვნელოვანი ნაწილი, სასამართლოს გარეთ, პროკურორის დისკრეციული უფლებამოსილების საფუძველზე მიიღება.¹³

პროკურორების უფლებამოსილებების ზრდა, მათ შორის, დისკრეციული უფლებამოსილებებისა, გლობალურად დაკვირვებადი ტრენდია.¹⁴ აღსანიშნავია, რომ ეს განვითარება შეიმჩნევა როგორც დეცენტრალიზებულ, ისე ცენტრალიზებულ სისტემებში. ამავე დროს, მნიშვნელოვანია იმის ხაზგასმაც, რომ პროკურორების დისკრეციის ზრდა ცენტრალიზებულ, ბიუროკრატიული ანგარიშვალდებულების სისტემებში აუცილებლად არ იწვევს ცენტრალიზაციის შესუსტებას და ბიუროკრატიული ანგარიშვალდებულების სისტემის ჩანაცვლებას.

^{13.} Jörg-Martin Jehle and Marianne Wade, “Coping with overloaded criminal justice systems: The rise of prosecutorial power across Europe,” *Springer Science & Business Media*, 2006.

^{14.} Carla Sepulveda and Javier Wilenmann, “Structuring prosecutorial power,” *Legal Studies* 42, no. 4 (2022): 680-695.

აღნიშნულის მაგალითია საქართველოს პროკურატურა, 2004–2010 წლების რეფორმების შემდგომ, როდესაც, ერთი მხრივ, მნიშვნელოვნად გაიზარდა პროკურორის დისკრეცია, მათ შორის, განსაკუთრებით, საპროცესო შეთანხმების ინსტიტუტის შემოტანის ხარჯზე, თუმცა, იმავე დროს, შენარჩუნდა მკაცრად ცენტრალიზებული ორგანიზაცია. ეს გულისხმობდა, რომ დისკრეციული გადაწყვეტილებები უმაღლესი საპროკურორო თანამდებობების დონეზე მიიღება, ხოლო ქვემდგომი პროკურორები, უმეტესად, მოკლებული არიან დისკრეციული გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილებებს.

ასეთ სისტემაში შესაძლებელია ზემოდან ქვემოთ დისკრეციული უფლებამოსილებების ნაწილის დელეგირებაც, თუმცა ბიუროკრატიული ანგარიშვალდებულების მკაცრი სისტემა უზრუნველყოფს დისკრეციული ძალაუფლების დეცენტრალიზებულად განაწილების გამორიცხვას.

როგორც ამ განხილვიდანაც ჩანს, პროკურატურის მოწყობის ძირითადი ნორმატიული პრინციპები და ინსტიტუციური ფორმები ერთმანეთს მკაცრი მიზეზ-შედეგობრიობით არ უკავშირდება. თითოეული ინსტიტუციური მოწყობის ფორმის ან გადაწყვეტის გამოყენება შესაძლებელია არა მხოლოდ ერთი ნორმატიული პრინციპის/ღირებულების განსახორციელებლად, არამედ სხვა, მათ შორის, საპირისპირო მიზნების მისაღწევადაც.

კერძოდ, ცენტრალიზებული პროკურატურის სისტემა ბიუროკრატიული ანგარიშვალდებულების მიღწევის ინსტიტუციური ფორმაა, რომელიც, თავის მხრივ, კანონიერების ნორმატიული პრინციპის ანგარიშვალდებულების საფუძვლად აღებიდან გამომდინარეობს. თუმცა კანონიერების პრინციპზე დაფუძნებული ბიუროკრატიული ანგარიშვალდებულების სისტემა ექსკლუზიურად მკაცრად ცენტრალიზებულ სისტემასაც არ მოითხოვს და თავსებადია დეცენტრალიზაციისა და საპროკურორო დისკრეციის მაღალ ხარისხთანაც, როგორც ამას გერმანიის, ნიდერლანდებისა და კონტინენტური ევროპის სხვა იურისდიქციების მაგალითი გვიჩვენებს.

ისევე, როგორც სხვა კონტექსტებში, პროკურატურის ინსტიტუციური მოწყობის მოდელები და მათი თავსებადობა შესაბამის ნორმატიულ ღირებულებებთან, მანიპულაციისა და ბოროტად გამოყენების ფართო პოტენციალს შეიცავს. ბოროტად გამოყენების სისტემური პრაქტიკის პირობებში შესაძლებელია, რომ კონკრეტული ინსტიტუციური სისტემები, ან ამ სისტემების ჰიბრიდული ფორმე-

ბი იმ ნორმატიული პრინციპების საწინააღმდეგო მიზნებს ემსახურებოდეს, რომელთა განხორციელებისთვისაც თითქოს მუშაობენ.

ცენტრალიზაციის გამოყენება პროკურატურის მოწყობაში შესაძლებელია ნორმატიულად გამართლებული იყოს, როგორც ბიუროკრატიული ანგარიშვალდებულების მისაღწევი საშუალება, რომელიც საპროკურორო დისკრეციის თვითნებურად გამოყენების წინააღმდეგ ინსტიტუციონალიზებულ მექანიზმებს ითვალისწინებს. თუმცა, მეორე მხრივ, როდესაც ზემდგომი პროკურორები სათანადოდ ანგარიშვალდებულები არ არიან, მკაცრად ცენტრალიზებული სისტემა მხოლოდ თვითნებურად განხორციელებული საპროკურორო დისკრეციის იერარქიული კონვეიერი ხდება, სადაც ზემდგომთა თვითნებურ დირექტივებს ქვემდგომები მორჩილად აღასრულებენ.

მნიშვნელოვანია, რომ ბიუროკრატიული ანგარიშვალდებულების სისტემებში, იერარქიულობა და ზემდგომი პროკურორების მიერ ქვემდგომთა ზედამხედველობა და დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების კონტროლი მხოლოდ ერთ-ერთი და არა გადამწყვეტი ელემენტია.

ყველაზე ანგარიშვალდებულ ევროპულ სისტემებში, ბიუროკრატიულ ანგარიშვალდებულებას უზრუნველყოფს არა ზემდგომ პროკურორთა მიერ ქვემდგომთა სკურპულოზური კონტროლი, არამედ ისეთი ფაქტორები, როგორებიცაა: სამართლის უზენაესობის ღირებულებებით გამსჭვალული სამართლებრივი კულტურა, პროკურორის როლის სათანადო აღქმა და მასში სამართლის უზენაესობის, სამართლიანობისა და სხვა კონსტიტუციური ღირებულებების ინტერნალიზაცია სამართლებრივი განათლებისა და პროკურორთა პროფესიული სოციალიზაციისა და კარიერული სისტემის მეშვეობით.¹⁵

ეს უკანასკნელი ფაქტორები ქმნის არაფორმალური წესებისა და პრაქტიკების ერთობლიობას, რომლებიც, ერთი მხრივ, ინდივიდუალურ პროკურორებს უტოვებს დისკრეციის განხორციელების ავტონომიურ სფეროს, ხოლო, მეორე მხრივ, მათ აძლევს რაციონალურ სახელმძღვანელო ჩარჩოს ამ დისკრეციის ანგარიშვალდებულად განხორციელებისთვის, რომელიც აღარ საჭიროებს ზემდგომი პროკურორების მიერ ქვემდგომთა საქმიანობის მუდმივ კონტროლსა და მიკრომენეჯმენტს.

¹⁵ Wright and Miller, “The worldwide accountability deficit for prosecutors.”

შესაბამისად, შეგვიძლია ვივარაუდოთ, რომ იმ პირობებში, რომელშიც სამართლის უზენაესობა აღქმულია, როგორც რეჟიმში ძალაუფლების მქონეთა მიერ კანონის ფორმით გამოცემული დირექტივების ზედმიწევნით ზუსტად შესრულება, როცა რეჟიმის მმართველთა ნება გადაწონის ნებისმიერ ფორმალურ, კონსტიტუციურ თუ საკანონმდებლო შეზღუდვას მათ ძალაუფლებაზე, სისტემის ცენტრალიზაცია მხოლოდ ძალაუფლებაში მყოფთა თვითნებობისადმი ანგარიშვალდებულებას უზრუნველყოფს და არა - ანგარიშვალდებულებას კონსტიტუციური დემოკრატიის ნორმატიული მნიშვნელობით.

ასეთი ტიპის სისტემებში, სამართლის უზენაესობის ღირებულებებზე დაფუძნებული სამართლებრივი კულტურის დეფიციტი, ამ კულტურის გათავისებისთვის აუცილებელი სამართლებრივი განათლებისა და პროფესიული სოციალიზაციისთვის საჭირო ინფრასტრუქტურის არარსებობა ქმნის ზემდგომისადმი ბრმა მორჩილებისა და ძალაუფლების მქონეთა ნებისადმი დათმობის კულტურას.

მორჩილების აღნიშნულ კულტურას მოტივაციურ ჩარჩოს უქმნის კარიერის კლიენტელისტური სისტემა, რომელშიც მკაცრად ცენტრალიზებულ იერარქიულ კიბებზე აღმასვლა დამოკიდებულია ზემდგომთა და მათი პოლიტიკური პატრონების დირექტივების უსიტყვო და განუხრელ შესრულებაზე. პროკურორის თანამდებობა და მასთან დაკავშირებული მატერიალური თუ არამატერიალური სიკეთეები აღნიშნულ კლიენტელისტურ ურთიერთობაში გაცვლის მთავარი საგანია. კლიენტელიზმი, ფართო გაგებით, შეიძლება მოიცავდეს დაკავშირებულ ვიწრო პრაქტიკებსაც, როგორებიცაა: ნებოტიზმი, ფავორიტიზმი და ა.შ.¹⁶

იმის მიუხედავად, თუ კონკრეტულად რა ფორმებს იღებს კლიენტელიზმი ამგვარ სისტემებში, მნიშვნელოვანია, რომ ძალაუფლების თვითნებობის წინაშე დათმობა არის საპროკურორო ძალაუფლებისა და მასთან დაკავშირებული სიკეთეების მინიჭების მთავარი პირობა.

შესაბამისად, იქ, სადაც სამართლის უზენაესობა სამართლებრივი კულტურიდან ამოშლილია, არაფორმალური წესები, ინსტიტუტები და პრაქტიკები იმგვარადაა ჩამოყალიბებული, რომ კლიენტელისტური გაცვლის ლოგიკით, მკაცრად იერარქიზებულ სისტემას ქმნის, რომელშიც დისკრეციის განხორციელების

¹⁶ Peter H. Solomon Jr, "Authoritarian legality and informal practices: Judges, lawyers and the state in Russia and China," *Communist and Post-Communist Studies* 43, no. 4 (2010): 351-362.

ერთადერთი სახელმძღვანელო ზემდგომებისგან/ძალაუფლების მქონეებისგან წამოსული დირექტივებია.

როგორც ამ მსჯელობიდანაც ჩანს, პროკურატურის დამოუკიდებლობა მნიშვნელოვანი ნორმატიული ღირებულება და მიზანია. თუმცა მხოლოდ დამოუკიდებლობას, განსაკუთრებით, ვიწრო ინსტიტუციური გაგებით აღქმულს, არ შეუძლია იმ ნორმატიული ღირებულებების მიღწევა, რომელთაც ინსტიტუციულად ემსახურება, კერძოდ, სისხლის სამართლის მართლმსაჯულების სამართლიანად და პოლიტიკური თუ სხვა მიკერძოების გარეშე განხორციელებას.

სისტემური პოლიტიკური მიკერძოებისა და პოლიტიკური მართლმსაჯულების აღმოფხვრა შეუძლებელია მხოლოდ პროკურორთა და პროკურატურის ინსტიტუციური დამოუკიდებლობის გარანტიების შექმნით. დამოუკიდებლობა, რომელიც არ არის სათანადოდ გამყარებული ანგარიშვალდებულების მექანიზმებით, სისტემური მიკერძოებისა და პოლიტიკური სისხლის სამართლის მართლმსაჯულების ყველაზე უფრო დიდ რისკებს ქმნის.

ამრიგად, პროკურატურის ინსტიტუციურ არქიტექტურაში ორ ძირითად ნორმატიულ ღირებულებას - დამოუკიდებლობასა და ანგარიშვალდებულებას შორის, ნორმატიული თვალსაზრისით, ოპტიმალურია სათანადო ბალანსის მიღწევა. კონსტიტუციურ დემოკრატიებში გავრცელებული პროკურატურის ინსტიტუციური მოწყობის მოდელები ამ ბალანსის თავისებურად მიღწევას ცდილობენ.

ამ მხრივ აღსანიშნავია, რომ პროკურატურის ფუნქციებმა და უფლებამოსილებებმა მნიშვნელოვანი ევოლუცია განიცადა ყველა ამ მოდელში და მნიშვნელოვნად გაფართოვდა, მათ შორის, სხვა სახელისუფლებო ინსტიტუტების, განსაკუთრებით კი, სასამართლოს ხარჯზე.

პროკურატურის ძალაუფლების შეუქცევადი ზრდისა და ფუნქციური ტრანსფორმაციის გლობალური ტრენდის კვალდაკვალ საჭირო გახდა დამოუკიდებლობასა და ანგარიშვალდებულებას შორის ბალანსის ახლებურად გააზრება და განხორციელება. ამ აუცილებელ ცვლილებებს ყოველთვის არ მოჰყოლია რადიკალური გარდაქმნები ფორმალურ ინსტიტუციურ არქიტექტურაში, თუმცა მნიშვნელოვანი შინაარსობრივი ევოლუციები ხშირად სწორედ გარეგნულად უცვლელ ინსტიტუციურ ფასადს მიღმა მოხდა.

მაგალითისთვის, კონტინენტურ სისტემებში, კანონიერების პრინციპისა და სავალდებულო სისხლისსამართლებრივი დევნის გარეგნულად დომინანტური პოზიციის საფარქვეშ, პროკურორებმა მნიშვნელოვანი დისკრეციული უფლებამოსილებები შეიძინეს როგორც სისხლის სამართლის პოლიტიკის შექმნის, ისე განხორციელების მხრივ. თუმცა დისკრეციის გაფართოებას ყოველთვის არ მოსდევდა სათანადო ანგარიშვალდებულება.¹⁷

შემდეგ ნაწილებში განვიხილავთ პროკურატურის ინსტიტუციური ორგანიზაციის ევოლუციას საქართველოში და ასევე, შედარებით პერსპექტივაში, სხვადასხვა მოწყობის მოდელში, განსაკუთრებით, პროკურატურის უფლებამოსილებების ტრანსფორმაციისა და ძალაუფლების გაფართოების ფონზე. ამ განხილვის საფუძველზე ჩამოყალიბებული დასკვნები დაგვეხმარება საქართველოს პროკურატურის არსებული მდგომარეობისა და რეფორმირების პერსპექტივების შეფასებაში.

¹⁷. Gwladys Gilliéron, “Public prosecutors in the United States and Europe,” *Cham: Springer* (2014).

2.

საქართველოს პროკურატურის ინსტიტუციური ევოლუცია: ერთიანი და სენსიალიზებული სისტემის შექმნა ინსტიტუციური რეფორმის მიზნით

2.1. საბჭოთა კავშირის მემკვიდრეობა

საქართველოს სამართალდამცავ სისტემაში პროკურატურა, დღეს მოქმედი ინსტიტუტის მსგავსი ფუნქციებითა და ფორმით, საბჭოთა ოკუპაციის პერიოდიდან ჩნდება. საბჭოთა კავშირში არსებული პროკურატურის მოდელი უნიკალური იყო, მისი ბუნებისა და ფუნქციების, განსაკუთრებით, სოციალისტური კანონიერების „ზოგადი ზედამხედველობის“ უფლებამოსილების გათვალისწინებით.¹⁸ თუმცა კონტროლის ეს ინსტრუმენტი – არა საბჭოთა კავშირის ნოვაციას, არამედ მეფის რუსეთში კარგად აპრობირებული ინსტიტუტის (როგორც თავად პეტრე პირველი უწოდებდა, „მეფის თვალის“)¹⁹ ბაზაზე ხელახლა აშენებულ ინსტიტუციურ „მონსტრს“ წარმოადგენდა.

1917 წლის ნოემბერში, ბოლშევიკური რევოლუციის შემდეგ, ძველი ბიუროკრატიული აპარატის სრულად დანგრევის გაცხადებული მიზნით, ერთ-ერთი პირველი ბრძანებულება მეფის პროკურატურის გაუქმებას ეხებოდა. ის განსაკუთ-

^{18.} George Ginsburgs, “The Soviet Procuracy and Forty Years of Socialist Legality,” *The American Slavic and East European Review*, Vol. 18, No. 1, (1959): 34-62.

^{19.} S.J. Sawicki, “The Soviet Procuracy – The Watchman of Socialist Legality,” *New Zealand Slavonic Journal*, No. 10 (1972): 42-51.

რებული უარყოფითი დამოკიდებულებით სარგებლობდა პოსტრევოლუციურ პერიოდში, რამდენადაც ძველი რეჟიმისა და რეპრესიული კანონების მთავარ საყრდენად აღიქმებოდა.²⁰

შესაბამისად, საბჭოთა ლიდერებს არ უღირდათ მისი იმავე ფორმით დაბრუნება. თუმცა ამ სენტიმენტებზე მეტად, ლენინისთვის უფრო ანგარიშგასაწევი აღმოჩნდა ადგილობრივი გავლენებისგან, როგორც მთავარი მტრისგან, მომავალი საფრთხე და მასზე ეფექტური პასუხის გასაცემად, 1922 წელს პროკურატურის რეანიმაცია და კვლავ წარსული დიდების დაბრუნება დაიწყო.²¹ ლენინის გამართლებით, პროკურატურის გადაცდომები იმაზე მეტ ზიანს მაინც ვერ მოიტანდა, ვიდრე ადგილობრივი, ბოლშევიკებისადმი მტრულად განწყობილი, ძალებისთვის სახელმწიფოს მმართველობაზე გავლენის მოხდენის შესაძლებლობის დატოვება.²²

ეტაპობრივად, პროკურატურა ჩამოყალიბდა მკაცრად იერარქიულ პირამიდად, რომლის სათავეშიც მოექცა ფაქტობრივად უსაზღვრო ძალაუფლების მქონე გენერალური პროკურორი (სსრკ გენერალური პროკურატურა 1947 წლიდან ჩნდება). ეს უკანასკნელი უმლაღესი საბჭოს მიერ ინიშნებოდა შვიდი წლის ვადით, რაც, თავის მხრივ, მთელ საბჭოთა მმართველობის სისტემაში, ერთ-ერთი ყველაზე ხანგრძლივი უფლებამოსილების ვადა იყო.²³

მათ შორის, ეს ფაქტიც ხსნიდა ამ თანამდებობის განსაკუთრებულ მნიშვნელობას და მასზე დასანიშნად საჭირო მაღალ პარტიულ ნდობას.²⁴ ამის კარგი მაგალითია საბჭოთა კავშირის გენერალური პროკურორი რომან რუდენკო, რომელიც ამ თანამდებობას გარდაცვალებამდე, 28 წლის განმავლობაში (1953–1981 წწ) უწყვეტად იკავებდა. გენერალურ პროკურორს ექვემდებარებოდა მთელი სისტემა, კავშირში შემავალი რესპუბლიკების პროკურატურები, რიგითი პროკურორები (რომლებსაც რესპუბლიკის პროკურორები გენერალური პროკურორის თანხმობით ნიშნავდნენ), რითაც მინიმუმამდე იყო დაყვანილი ლოკალური ინიციატივები და მისგან მომდინარე საფრთხეები.

20. Ibid.

21. Ginsburgs, "The Soviet Procuracy and Forty Years of Socialist Legality."

22. Sawicki, "The Soviet Procuracy – The Watchman of Socialist Legality."

23. Ginsburgs, "The Soviet Procuracy and Forty Years of Socialist Legality."

24. Ibid.

გენერალური პროკურატურისთვის მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში, რომელსაც კანონიერების „ზოგადი ზედამხედველობის“ სახელით ვიცნობთ, გენერალური პროკურატურა ახორციელებდა უმაღლეს პირდაპირ თუ ირიბ კონტროლს კანონთა ზუსტ შესრულებაზე ყველა სამინისტროს, დეპარტამენტის, მათზე დაქვემდებარებული დაწესებულებებისა და საწარმოების, ადგილობრივი საბჭოების აღმასრულებელი და ადმინისტრაციული ორგანოების, თანამდებობის პირების (მათ შორის, სასამართლო პროცესის მოსამართლეები) და მოქალაქეების მიერ.²⁵

პროკურატურა აკონტროლებდა პოლიციისა და ციხეების მუშაობას და სისხლისსამართლებრივ წარმოებაზე წინა სასამართლო ფაზას, კერძოდ, ისეთ საკითხებზე გადაწყვეტილების მიღებას, როგორებიცაა: წინასწარი პატიმრობა, ჩხრეკა, ამოღება, მოსმენა. ამასთან, პროკურატურას შეეძლო სასამართლო პროცესის კანონიერების კონტროლიც, კერძოდ, კანონიერ ძალაში შესული ნებისმიერი განაჩენის სასჯელის, გადაწყვეტილების გადასინჯვა. პროკურატურას თავად მოსამართლეთა ქცევის კონტროლის უფლებამოსილებაც კი ჰქონდა.²⁶

ამგვარად, პროკურატურებსა და პროკურორებს უფრო მაღალი სტატუსი ჰქონდათ და უფრო მეტი პოლიტიკური გავლენა, ვიდრე სასამართლოებსა და მოსამართლეებს. პროკურატურა იყო ხელისუფლების ვერიტკალის ყველაზე მნიშვნელოვანი სვეტი და რეჟიმის ერთ-ერთი მთავარი ფორმალურ-ინსტიტუციური საყრდენი, რომელსაც პარტიული ნომენკლატურის მაღალ პოზიციებს მიკუთვნებული ელიტა ხელმძღვანელობდა. შესაბამისად, პროკურატურა იყო კომუნისტური პარტიის ინტერესების მთავარი გამტარებელი და არა-რეალურად კანონიერების დამცველი.

ზემოთქმული გამოცდილების გათვალისწინებით, საბჭოთა კავშირის არსებითი ჩამოშლა გულისხმობდა სწორედ იმ ფუნდამენტების სრულ რღვევას, რომლებზეც რეჟიმი იდგა. შესაბამისად, პოსტსაბჭოთა ქვეყნებს, ნებისმიერი მიმართულებით, რეფორმა სწორედ ამ ვერიტკალის მორღვევით, დეცენტრალიზაციითა და ძალაუფლების დეკონცენტრაციით უნდა დაეწყოთ.

25. Ibid.

26. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) - Opinion on The Federal Law On *Prokuratura* (Prosecutor's Office of the Russian Federation (CDL-AD(2005)2014), Adopted by the Commission at its 64rd plenary session (Venice, 10-11 June 2005), Strasbourg, 13 June 2005. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2005\)014-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2005)014-e)

ძველი რეჟიმის ინსტიტუტებთან რადიკალური შინაარსობრივი წყვეტა განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი უნდა ყოფილიყო პროკურატურის სისტემის შემთხვევაში. სისტემის, რომელიც ყველაზე მეტად აღიქმებოდა საბჭოთა ბოროტების ერთ-ერთ მთავარ ინსტრუმენტად, რომელიც რეჟიმის რეპრესიულ ძალაუფლებას კანონიერების მანტიაში ხვევდა. შესაბამისად, დამოუკიდებელ საქართველოში პროკურატურის ინსტიტუციური ევოლუცია სწორედ ამ პერსპექტივით უნდა შევისწავლოთ და გამოვიკვლიოთ, თუ რამდენად შეძლო მან საბჭოთა მემკვიდრეობისგან გათავისუფლება, დამოუკიდებელ და სანდო ინსტიტუტად ჩამოყალიბება.

2.2. სასამართლო შტოდან აღმასრულებელ შტოში

2.2.1. დამოუკიდებლობის აღდგენიდან 2004 წლამდე

დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ, პროკურატურა ერთ-ერთი იშვიათი სახელმწიფო ინსტიტუტი იყო, რომელმაც არა მხოლოდ ინსტიტუციურ, არამედ ხელმძღვანელობისა და პერსონალის დონეებზეც შეინარჩუნა განგრძობითობა. საქართველოს სსრ-ის ბოლო გენერალურმა პროკურორმა ვახტანგ რაზმაძემ 1990 წლის ოქტომბრის მრავალპარტიულ არჩევნებში, კომუნისტური პარტიის მარცხის მიუხედავად, მაინც შეინარჩუნა თანამდებობა.²⁷

1992 წლის 11 ივნისს საქართველოს რესპუბლიკის სახელმწიფო საბჭომ დაამტკიცა „საქართველოს რესპუბლიკის პროკურატურის დროებითი დებულება“, რომლითაც პროკურატურის სტატუსი განისაზღვრა. დროებითი დებულების თანახმად, საქართველოს პროკურატურა წარმოადგენდა ერთიან, ცენტრალიზებულ, დამოუკიდებელ ორგანოს, რომელსაც ხელმძღვანელობდა სახელმწიფო საბჭოს მიერ დანიშნული გენერალური პროკურორი, იგი ანგარიშვალდებული იყო სახელმწიფო საბჭოს წინაშე.²⁸

ამასთან, შეიქმნა სამხედრო პროკურატურა, რომელიც შედგებოდა მთავარი სამხედრო პროკურატურისა და რეგიონული სამხედრო პროკურატურებისგან.²⁹

27. ვახტანგ რაზმაძე - ბიოგრაფია, საქართველოს პარლამენტი. <https://parliament.ge/parliament-members/5576/biography>

28. საქართველოს პროკურატურა. <https://pog.gov.ge/history/>

29. საქართველოს რესპუბლიკის კანონი „სამხედრო პროკურატურის შესახებ“, საქართველოს პარლამენტის უწყებები, 2, 31/12/1992. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/5506707?publication=0>

2004 წელს განხორციელებული ცვლილებებისა და რეორგანიზაციის შედეგად, გაუქმდა სამხედრო, სატრანსპორტო, სასჯელაღსრულებისა და საქალაქო პროკურატურები.

1995 წელს მიღებულმა კონსტიტუციამ პროკურატურის ადგილი სასამართლო ხელისუფლებაში განსაზღვრა, რამდენადაც ის სწორედ ხელისუფლების ამ შტოს დაწესებულებად მიიჩნეოდა,³⁰ თუმცა თავად კონსტიტუციისა და შემდეგ უკვე მის საფუძველზე, 1997 წელს მიღებული ორგანული კანონი „პროკურატურის შესახებ“,³¹ ბუნდოვნად ტოვებდა იმას, თუ კონკრეტულად რა ხდიდა ამ ინსტიტუტს სასამართლო ხელისუფლების ნაწილად და რა ურთიერთმიმართება არსებობდა პროკურატურასა და სასამართლოს შორის.

კონსტიტუციის თანახმად, პროკურატურა ახორციელებდა სისხლისსამართლებრივ დევნას, ზედამხედველობდა მოკვლევას, სასჯელის მოხდას, მხარს უჭერდა სახელმწიფო ბრალდებას. პროკურატურის მიკუთვნება სასამართლო შტოსადმი არ გულისხმობდა პროკურორთა აღჭურვას მოსამართლის სტატუსითა და გარანტიებით. ეს მიკუთვნება არც ინსტიტუციური ყოფილა, რამდენადაც პროკურატურა ინსტიტუციურად განცალკევებული გახლდათ. შესაბამისად, კონსტიტუციის ჩანაწერი მიემართებოდა მხოლოდ პროკურატურის მიერ შინაარსობრივად სასამართლო ხასიათის ცალკეული ფუნქციების (მაგ., გამოძიების ზედამხედველობა) განხორციელებას.

კონსტიტუციაშივე იყო ხაზგასმული, რომ საქართველოს პროკურატურა „ერთიან, ცენტრალიზებულ სისტემას“ წარმოადგენდა. ეს ადასტურებდა, რომ მთელი რიგი უფლებამოსილების შეკვეცის, საბჭოთა პროკურატურის გამოჩეული ფუნქციის, კანონიერების ზოგადი კონტროლის დათმობისა და სხვა ფორმალურ-ინსტიტუციური სახის ცვლილებების მიუხედავად, ეს სისტემა სრულად არ დისტანცირდებოდა საბჭოთა კავშირის მემკვიდრეობისგან და ერთიანობისა და ცენტრალიზაციის პრინციპის სახით, ინარჩუნებდა პროკურატურის სისტემის ორგანიზაციისა და მართვის საბჭოთა ლოგიკას, მის მთავარ საყრდენ პრინციპს. კერძოდ, პროკურატურის სისტემა დარჩა გენერალური პროკურორის ფიგურის გარშემო ორგანიზებულ, მკაცრად ცენტრალიზებულ იერარქიად.

^{30.} საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 91, საქართველოს პარლამენტის უწყებები, 31-33, 24/08/1995, (24/08/1995-06/02/2004).

^{31.} საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს პროკურატურის შესახებ“, 1112, პარლამენტის უწყებანი, 46, 03/12/1997, (03/12-1997 - 30/06/2004). ძალის დაკარგვის თარიღი: 10/11/2008.

ორგანული კანონის მიხედვით, რომელიც პროკურატურის უფლებამოსილებას, ორგანიზაციასა და საქმიანობის წესს განსაზღვრავდა, გენერალური პროკურორი ფართო და მრავალმხრივი უფლებამოსილებით იყო აღჭურვილი.³² მას ჰქონდა მთლიანად პროკურატურის სისტემის მოწყობის, კარიერის მართვის, ადმინისტრაციული ფუნქციების განხორციელების ერთპიროვნული უფლებამოსილება.

ყველა პროკურორის გენერალური პროკურორისთვის დაქვემდებარების წესი, რომელიც გამომდინარეობს ერთიანობისა და ცენტრალიზაციის პრინციპებიდან, გენერალურ პროკურორს აძლევდა როგორც სისხლის სამართლის პოლიტიკაზე (იმ დათქმით, რომ ამ პერიოდში ჯერ კიდევ არ იყო შემოღებული დისკრეციული სისხლისსამართლებრივი დევნა), ისე კონკრეტულ სისხლის სამართლის საქმეებზე საბოლოო საპროკურორო გადაწყვეტილებების მიღების უფლებამოსილებას.

თავად გენერალურ პროკურორს, საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით, საქართველოს პრეზიდენტის წარდგინებით, ხუთი წლის ვადით, სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით ნიშნავდა პარლამენტი, ხოლო თანამდებობიდან გადაყენების საკითხი იმპიჩმენტის წესით რეგულირდებოდა, რაც წარმოადგენდა მისი ანგარიშვალდებულების ერთადერთ ფორმას.

საბჭოთა გენერალური პროკურორებიც (საკავშირო, რესპუბლიკის) ფორმალურად უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოების მიერ ინიშნებოდნენ. თუმცა მათი რეალური დამნიშნავი გახლდათ კომუნისტური პარტია, რომლის ლიდერების წინაშეც იყო ანგარიშვალდებულებული ყველა თანამდებობის პირი, გენერალური პროკურორის ჩათვლით.

1995 წლის კონსტიტუციის შემქმნელებმა არჩევანი გააკეთეს ერთ, სრული ძალაუფლებით აღჭურვილ, თანამდებობის პირზე - გენერალურ პროკურორზე, რომელიც ცენტრალიზებულად მართავდა ინსტიტუციურად ავტონომიურ სტრუქტურას, ჰქონდა ნომინალური დემოკრატიული ლეგიტიმაცია, თუმცა თავისუფალი იყო დემოკრატიული ანგარიშვალდებულების ორდინალური მექანიზმებისგან.

32. Ibid.

ამ პირობებში, ბუნდოვანი იყო, რა კონსტიტუციური მიზანი ჰქონდა პროკურატურის სასამართლო ხელისუფლების ნაწილად აღქმას მაშინ, როდესაც ინსტიტუტის მთავარი თანამდებობის პირის არჩევა და ანგარიშვალდებულება პოლიტიკურ შტოებზე იყო გადანაწილებული, ხოლო სასამართლოსთვის დამახასიათებელი ინსტიტუციური და თანამდებობრივი გარანტიები პროკურატურას არ ჰქონია.

2.2.2. პროკურატურის რეფორმები 2004-2008 წლებში

ვარდების რევოლუციის შედეგად ხელისუფლების ცვლილების შემდეგ, კონსტიტუციაში ცვლილებები დაჩქარებული წესით შევიდა. პირველივე ცვლილება პროკურატურას შეეხო. კერძოდ, 2004 წლის 6 თებერვლის კონსტიტუციური კანონით, პროკურატურის შესახებ ჩანაწერი გადავიდა სასამართლოს თავიდან პრეზიდენტის შესახებ თავში.³³

შესაბამისად, კონსტიტუცია აღარ უთითებდა, რომ პროკურატურა სასამართლო ხელისუფლების ნაწილს წარმოადგენდა. კონსტიტუციიდან, ასევე, ამოიღეს ჩანაწერი პროკურატურის უფლებამოსილებების შესახებ. ამის ნაცვლად, პრეზიდენტის თავში (76¹-ე მუხლში) ერთი წინადადებით მიეთითა, რომ საქართველოს პროკურატურის უფლებამოსილება და საქმიანობის წესი ორგანული კანონით განისაზღვრებოდა. რაც შეეხება გენერალურ პროკურორს, მას კვლავ პარლამენტი ირჩევდა, პრეზიდენტის წარდგინებით.

პროკურატურის კონსტიტუციური ადგილის განუსაზღვრელობის შესახებ წუხილს ნათელი ვერ მოჰფინა ვერც პრეზიდენტის თავში ჩანაწერის გადატანამ და შეიძლება ითქვას, რომ უფრო მეტი დაბნეულობაც გააჩინა. კერძოდ, პრეზიდენტის თავში მოქცევამ, ერთი მხრივ, შექმნა პროკურატურის აღმასრულებელი შტოსთვის მიკუთვნების სიგნალი, თუმცა უცვლელად დატოვა ინსტიტუციური მოწყობის ძირითადი პარამეტრები. ამავე დროს, პროკურატურის ფუნქციების კონსტიტუციიდან ამოღებით, საკონსტიტუციო რეფორმამ გააფართოვა პარლამენტის უფლებამოსილება პროკურატურის ინსტიტუციური მოწყობის საკითხებზე.

³³. საქართველოს კონსტიტუციური კანონი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ“, მუხლი 16, სსმ, 2, 07/02/2004. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/13294?publication=0>

შესაბამისად, 2004 წელს, საკონსტიტუციო რეფორმის პროცესში, პროკურატურის ინსტიტუციური რეფორმა მხოლოდ ფასადური აღმოჩნდა, რადგან არსებითი ცვლილება პროკურატურის უფლებამოსილებებისა და ინსტიტუციური მოწყობის მხრივ, არ განხორციელებულა.

2.2.3. პროკურატურის რეფორმები 2008 – 2013 წლებში: საქართველოს პროკურატურა აღმასრულებელ შტოში

„ჯარდების რეჯოლუციის“ შემდგომ პერიოდში, პროკურატურის სტატუსის ფორმალურ განუსაზღვრელობასა და არსებული ვითარების პრობლემურობაზე ამახვილებს ყურადღებას 2008 წელს პრეზიდენტის მიერ ინიცირებული კონსტიტუციური კანონის პროექტის განმარტებითი ბარათიც. „2004 წლის 6 თებერვალს კონსტიტუციური ცვლილების განხორციელების შედეგად, პროკურატურას ჩამოშორდა სასამართლო ხელისუფლების დაწესებულების სტატუსი, თუმცა არც კონსტიტუციაში და არც „პროკურატურის შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში არ არის პირდაპირი მითითება სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა სისტემაში პროკურატურის დამოუკიდებელი ადგილის თაობაზე“, – აღნიშნულია ბარათში.³⁴

ამის სანაცვლოდ, კანონპროექტი პროკურატურის ადგილის აღმასრულებელ ხელისუფლებაში განსაზღვრას გვთავაზობდა. ცვლილებების შედეგად, საქართველოს პროკურატურა საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს სისტემაში შემავალი სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულება უნდა გამხდარიყო, რომლის სათავეშიც მოექცეოდა საქართველოს იუსტიციის მინისტრი, რომელიც, იმავდროულად, საქართველოს გენერალური პროკურორიც იქნებოდა.

როგორც განმარტებით ბარათშია აღნიშნული, ამგვარი გადაწყვეტა ემსახურებოდა პროკურატურის საქმიანობის ეფექტურობის გაზრდას, რაც, თავის მხრივ, იზიარებდა ამერიკის შეერთებული შტატების (ფედერალური ხელისუფლების) და მრავალი სხვა დასავლური სახელმწიფოს მოდელს, რომელთა თანახმადაც, პროკურატურა იუსტიციის სამინისტროს სისტემის შემადგენლობაშია.³⁵

^{34.} განმარტებითი ბარათი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტზე (N 07-1/8/7), 04/07/2008. <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/56446>

^{35.} Ibid.

ინიცირებული ვარიანტი ითვალისწინებდა კონსტიტუციის მხოლოდ რამდენიმე მუხლში ცვლილებას.³⁶

- პრეზიდენტის თავიდან პროკურატურის შესახებ ჩანაწერის ამოღებას (76¹-ე მუხლის ამოღებას);
- იმპიჩმენტს დაქვემდებარებული პირების ჩამონათვალიდან, იუსტიციის მინისტრის - გენერალური პროკურორის გამორიცხვას;
- პრეზიდენტის მიერ გენერალური პროკურორის - იუსტიციის მინისტრის თანამდებობიდან გათავისუფლების უფლებამოსილების მინიჭებას. აღნიშნული მიდგომის გამართლებად დასახელდა საქართველოს პროკურატურისთვის აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებათა სისტემაში მინიჭებული დამოუკიდებლობის გარანტიების დაცვის აუცილებლობა.³⁷

ინიცირებული კონსტიტუციური კანონის პროექტი გააკრიტიკა პარლამენტის იურიდიულმა დეპარტამენტმა, მის მიერ გაცემული საექსპერტო დასკვნით.³⁸ კერძოდ, კრიტიკა მიემართებოდა იმ ნორმის ამოღებას, რომელიც იურიდიული დეპარტამენტის მოსაზრებით, საქართველოს პროკურატურის სამართლებრივი სტატუსის განმსაზღვრელ კონსტიტუციურ საფუძველს წარმოადგენდა და ამ საკითხს ღიად ტოვებდა.

საქართველოს კონსტიტუციაში ნორმა (მუხლი 81⁴), რომელიც პირდაპირ ადგენს, რომ „პროკურატურის ორგანოები შედის იუსტიციის სამინისტროს სისტემაში და მათ საერთო ხელმძღვანელობას ახორციელებს იუსტიციის მინისტრი“, მხოლოდ კონსტიტუციური კანონპროექტის მესამე მოსმენით განხილვის ეტაპზე³⁹ დაემატა და საბოლოოდ, ამ სახით დამტკიცდა.

36. საქართველოს კონსტიტუციური კანონი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის შესახებ“ (N 07-1/8/7), ინიცირებული ვარიანტი (04/07/2008). <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/56445?>

37. განმარტებითი ბარათი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტზე (N 07-1/8/7), 04/07/2008.

38. საქართველოს პარლამენტის იურიდიული დეპარტამენტის დასკვნა საქართველოს პრეზიდენტის მიერ საკანონმდებლო ინიციატივის წესით წარმოდგენილ „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტზე (N 07-1/8), 12/09/2008. <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/89884?>

39. „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის პროექტი (N 07-1/8/7), მესამე მოსმენით წარმოდგენილი ვარიანტი (10/10/2008). <https://info.parliament.ge/#law-drafting/7863>.

ამავე მუხლის მიხედვით, პროკურატურის უფლებამოსილება და საქმიანობის წესი განისაზღვრება კანონით. ამასთან, ბოლო მოსმენაზე გადაწყდა, რომ იუსტიციის მინისტრი ფორმალურად არ დაიკავებდა გენერალური პროკურორის თანამდებობას, თუმცა, ფაქტობრივად, მისთვის მინიჭებული უფლებამოსილებებიდან გამომდინარე, ის სწორედ თავდაპირველი ვერსიით გათვალისწინებული გენერალური პროკურორის წონის ფიგურას წარმოადგენდა. მეტიც, გენერალური პროკურორის თანამდებობა ფორმალურად გაუქმდა. შესაბამისად, კიდევ უფრო ცხადი გახდა, რომ, ფაქტობრივად, იუსტიციის მინისტრი იყო გენერალური პროკურორიც, ამ ფორმალური თანამდებობის დაკავების გარეშე.

შესაბამისად, 2008 წლის 10 ოქტომბრის კონსტიტუციური ცვლილებების შედეგად,⁴⁰ საქართველოს პროკურატურა საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს სისტემაში შემავალი სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულება გახდა და მის სათავეში მოექცა საქართველოს იუსტიციის მინისტრი. გენერალური პროკურატურა გარდაიქმნა მთავარ პროკურატურად, მთავარი პროკურორის ხელმძღვანელობით, რომელიც თანამდებობრივად იუსტიციის მინისტრს დაექვემდებარა. პროკურატურის სხვა სტრუქტურული და ტერიტორიული ერთეულები უცვლელი დარჩა.

კონსტიტუციურ ცვლილებებთან ერთად, ძალადაკარგულად გამოცხადდა იმ დრომდე მოქმედი საქართველოს ორგანული კანონი „პროკურატურის შესახებ“ და ის „პროკურატურის შესახებ“ ჩველებრივმა კანონმა ჩაანაცვლა.⁴¹ როგორც კონსტიტუციიდან, ისე კანონიდან მკაფიოდ გამოჩნდა, რომ ერთიანობა და ცენტრალიზაცია, რაც, პირველ რიგში, ქვემდგომი პროკურორისა და პროკურატურის სხვა მუშაკების ერთი პირის მიმართ (ამ შემთხვევაში, იუსტიციის მინისტრის) დაქვემდებარებას გულისხმობდა, კვლავ პროკურატურის საქმიანობის უმთავრეს პრინციპად დარჩა.

ახლებური მოწყობის მიხედვით, ძალაუფლება (რომლის ფარგლებიც საკმაოდ ფართო და ყოვლისმომცველი იყო)⁴² კვლავაც ერთი პირის ხელში იყო

40. საქართველოს კონსტიტუციური კანონი „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ“, 344, სსმ, 27, 27/10/2008. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/19066?publication=0>

41. საქართველოს კანონი „პროკურატურის შესახებ“, 382, სსმ, 27, 27/10/2008. ძალის დაკარგვის თარიღი: 21/10/2008. <https://matsne.gov.ge/document/view/19090?publication=19>

42. Ibid., მუხლი 3.

კონცენტრირებული, თუმცა ის არა მთავარი პროკურორი (რომელიც ფორმალურად სისტემის სათავეში იდგა), არამედ იუსტიციის მინისტრი იყო.

იუსტიციის მინისტრი, ფაქტობრივად, მთავარი პროკურორის გემდგომ პროკურორს წარმოადგენდა და უმრავლეს შემთხვევაში, სწორედ მას ჰქონდა საბოლოო გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილება,⁴³ ზოგიერთ შემთხვევაში კი, ექსკლუზიური უფლებამოსილებებიც.⁴⁴ იუსტიციის მინისტრის (ან ალტერნატიულად - სასამართლოს) უფლებამოსილებას წარმოადგენდა მთავარი პროკურორის ბრძანების ან სხვა აქტის საქართველოს კონსტიტუციასთან ან კანონთან შესაბამისობის განხილვა.⁴⁵ მას შეეძლო ქვემდგომი პროკურორების მიერ გამოცემული კანონსაწინააღმდეგო ბრძანებების, ინსტრუქციებისა და მითითებების გაუქმება.⁴⁶

საინტერესოა, რომ ეს უფლებამოსილება მთავარ პროკურორსაც ჰქონდა, ქვემდგომ პროკურორებთან მიმართებით.⁴⁷ შესაბამისად, პროკურატურის იერარქიული კიბის სათავეში გენერალური პროკურორი ჩაანაცვლა არა მთავარმა პროკურორმა, არამედ იუსტიციის მინისტრმა. მთავარ პროკურორს ჰქონდა იუსტიციის მინისტრის წინააღმდეგ სისხლისსამართლებრივი დევნის განხორციელების უფლებამოსილება.⁴⁸ თუმცა ამ ინსტრუმენტს აბალანსებდა იუსტიციის მინისტრის ხელში არსებული ერთ-ერთი მთავარი ბერკეტი. იგულისხმება მთავარი პროკურორის თანამდებობაზე დანიშვნასა და გათავისუფლებაში იუსტი-

43. მთავარი პროკურორის წარდგინებით, მთავარი პროკურორის მოადგილეების, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების პროკურორების, თბილისისა და საოლქო პროკურორების თანამდებობაზე დანიშვნა და გათავისუფლება, მათ მიმართ დისციპლინური სახდელის გამოყენების საკითხის გადაწყვეტა; პროკურატურის დაფინანსებისა და მატერიალურ-ტექნიკური უზრუნველყოფის შესახებ წინადადებების შემუშავება; პროკურატურის ორგანოების სტრუქტურის, საშტატო ერთეულების რაოდენობისა და პროკურატურის მუშაკთა თანამდებობრივი სარგოს ოდენობის დამტკიცება;

44. თავისი კომპეტენციის ფარგლებში, ქმნის და აუქმებს პროკურატურის ორგანოებს, განსაზღვრავს მათ სამოქმედო ტერიტორიას და ადგენს სტრუქტურულ ერთეულთა კომპეტენციას; ამტკიცებს სისხლის სამართლის პოლიტიკის სახელმძღვანელო პრინციპებს (რომლებიც კონფიდენციალურია); პროკურატურის მუშაკებს ანიჭებს და ჩამოართმევს სახელმწიფო სპეციალურ წოდებებს; ამტკიცებს პროკურატურის მუშაკთა ეთიკის კოდექსს; ამტკიცებს პროკურატურის ორგანოებისა და მათი სტრუქტურული დანაყოფების დებულებებს და პროკურატურის ორგანოებში სტაჟირების გავლის წესს; იუსტიციის მინისტრს უფლება აქვს, დააწესოს გემდგომი პროკურორისადმი ქვემდგომი პროკურორის დაქვემდებარების სხვა ფორმები, რომლებიც არ ეწინააღმდეგება საქართველოს კონსტიტუციას და ამ კანონს;

45. Ibid., მუხლი 9(6).

46. Ibid., მუხლი 8(1)(ლ).

47. Ibid., მუხლი 9(4)(ჟ).

48. Ibid., მუხლი 9(4)(ზ).

ციის მინისტრის როლი. კერძოდ, პრეზიდენტი სწორედ იუსტიციის მინისტრის წარდგენის საფუძველზე ნიშნავდა და ათავისუფლებდა მთავარ პროკურორს.⁴⁹

იუსტიციის მინისტრის ძალაუფლება იმდენად ფართო იყო, რომ მას ჰქონდა როგორც პრეზიდენტის სისხლისსამართლებრივი დევნის კომპეტენცია, ისე დანარჩენი მინისტრების, პარლამენტის წევრების, საერთო და საკონსტიტუციო სასამართლოების მოსამართლეების, სხვა კონსტიტუციური ორგანოების თანამდებობის პირთა, პროკურორებისა და პროკურორთა გამომძიებლების სისხლისსამართლებრივი დევნის უფლებამოსილება.⁵⁰

ამ ხარისხის ძალაუფლებით აღჭურვილი იუსტიციის მინისტრი, ფაქტობრივად, ექსკლუზიურად პრეზიდენტის წინაშე იყო ანგარიშვალდებული, მიუხედავად იმისა, რომ ფორმალური კონსტიტუციური თვალსაზრისით, როგორც მთავრობის წევრზე, მასზე პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულებისა და საპარლამენტო კონტროლის მექანიზმებიც მოქმედებდა. პრეზიდენტს საკუთარი ინიციატივით შეეძლო მისი თანამდებობიდან გადაყენება.⁵¹ ასევე, პრეზიდენტი გასცემდა თანხმობას პრემიერ-მინისტრის მიერ დასახელებული იუსტიციის მინისტრის კანდიდატურაზეც.⁵²

შესაბამისად, პროკურატურის პოლიტიკური ნეიტრალიტეტი, რომელიც მის სამოქმედო პრინციპს წარმოადგენდა, მთლიანად დამოკიდებული იყო იუსტიციის მინისტრის, ძლიერი პოლიტიკური ფიგურის, კეთილ ნებაზე, რამდენადაც ამ უკიდურესად ცენტრალიზებული სისტემის სათავეში იყო თანამდებობის პირი, რომლის ხელშიც კონცენტრირდებოდა მთელი ძალაუფლება, დემოკრატიული ანგარიშვალდებულების მექანიზმი კი, ფაქტობრივად, მოშლილი იყო. ამ პირობებში, „არანაირი შემაკავებელი მექანიზმი არ არსებობდა იუსტიციის მინისტრისთვის, რათა განეხორციელებინა საპროკურორო უფლებამოსილებები და ზეგავლენა მოეხდინა ნებისმიერ სისხლის სამართლის საქმეზე“.⁵³

აქვე უნდა აღინიშნოს, პროკურატურის სისტემაში განხორციელებული ცვლილებების პარალელურად, სისხლის სამართლის სისტემაში გატარებული ძი-

49. Ibid., მუხლი 9(1).

50. Ibid., მუხლი 8(1)(გ).

51. საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 73 (1)(გ), (10/10/2008-15/10/2010).

52. Ibid., მუხლი 73(1)(გ).

53. ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (ამჟამად, სოციალური სამართლიანობის ცენტრი), „უხილავი ძალაუფლების პოლიტიკა“, 2015, 11. https://socialjustice.org.ge/uploads/products/pdf/უხილავი_ძალაუფლების_პოლიტიკა.pdf

რეული რეფორმა და მისი გავლენა პროკურატურის ძალაუფლებაზე. კერძოდ, რეფორმა წლების განმავლობაში იგეგმებოდა, თუმცა ახალი სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსი ძალაში მხოლოდ 2010 წლის 1-ლი ოქტომბრიდან შევიდა.⁵⁴ ფუნდამენტურ ცვლილებას წარმოადგენდა ინკვიზიციური სამართლის პრინციპებიდან არსებითად შეჯიბრებით სისტემაზე გადასვლა.

აქცენტი გაკეთდა სასამართლო გამოძიების პრიორიტეტულობაზე, თუმცა ამ პროცესში - მოსამართლისთვის, უმთავრესად, მიუკერძოებელი არბიტრის როლის შემოსაზღვრით. კერძოდ, მოსამართლეს შეეზღუდა აქტიური ქმედების შესაძლებლობა - საკუთარი ინიციატივით საგამოძიებო მოქმედებების განხორციელების, მტკიცებულებების დამოუკიდებლად მოპოვების უფლებამოსილება. ის მხოლოდ მხარეთა მიერ დაყენებული შუამდგომლობებისა და პროცესზე მხარეთა მიერ წარმოდგენილი მტკიცებულებების თანასწორობისა და შეჯიბრებითობის პრინციპის სრული დაცვის უზრუნველყოფით შემოიფარგლა. შესაბამისად, მოსამართლის უმთავრეს ფუნქციად იქცა შეჯიბრებით პროცესზე დაკვირვება და იმის განსაზღვრა, თუ რამდენად ადასტურებს ბრალდების მხარე, გონივრულ ეჭვს მიღმა, ბრალდებულის ბრალეულობას.

ამ პირობებში, მართალია, გაიზარდა პროცედურული გარანტიები ბრალდებულის სასარგებლოდ, რომ მან მაქსიმალურად, ბრალდების მხარის თანასწორად, მიიღოს გამოძიების სტადიასა და მტკიცებულებათა შეგროვების, წარმოდგენისა და განხილვის ეტაპზე მონაწილეობა, თუმცა ეს მაინც ვერ უზრუნველყოფდა ფაქტობრივ აბსოლუტურ თანასწორობას პროცესში. განსაკუთრებით საყურადღებო, პროკურატურის ძალაუფლების თვალსაზრისით, მისთვის სისხლისსამართლებრივი დევნის დისკრეციული უფლებამოსილების მინიჭება იყო. მართალია, დისკრეცია გარკვეული ჩარჩოებით იყო შეზღუდული, თუმცა ამ საზღვრებსაც ხშირად პროკურატურა ადგენდა. კერძოდ, კონკრეტული პირის მიმართ დევნის დაწყებას, წარმოებასა და შეწყვეტას სისხლის სამართლის პოლიტიკა და მისი სავალდებულო მითითებები არეგულირებდა.⁵⁵

54. საქართველოს მთავრობამ კანონპროექტი 2006 წლის 4 აპრილს დაინიჭირა, თუმცა პროცესი ხანგრძლივი პერიოდით შეჩერდა. მეორე მოსმენით განხილვა მხოლოდ 2009 წელს განახლდა და ამავე წლის 9 ოქტომბრისთვის კანონის სახე მიიღო. ძალაში კი 2010 წლის 1-ლი ოქტომბრიდან შევიდა. იხ. კანონპროექტი (N07-2/218/6) „საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსი,“ საქართველოს პარლამენტი. <https://info.parliament.ge/#law-drafting/9219>

55. საქართველოს კანონი „საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსი,“ მუხლი 105(3), 1772, სსმ, 31, 03/11/2009 (03/11/2009-24/09/2010). <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/90034?publication=0>

ფორმალური თვალსაზრისით, ეს მოწყობა თითქოს მიჰყვებოდა კონტინენტურ ევროპაში გავრცელებულ, აღმასრულებელ შტოში მოქცეულ პროკურატურის მოდელს. თუმცა, ფაქტობრივად, იუსტიციის მინისტრის საპროკურორო ძალაუფლება იყო უკიდურესად კონსოლიდირებული და ცენტრალიზებული, პროკურატურის შიდა ბიუროკრატიული ანგარიშვალდებულება უზრუნველყოფდა მხოლოდ პროკურორთა ლოიალობას სისტემის ხელმძღვანელის მიმართ, მინისტრის დემოკრატიული პოლიტიკური ანგარიშვალდებულება დაყვანილი იყო პირდაპირ არჩეული პრეზიდენტის წინაშე ანგარიშვალდებულებამდე, ხოლო დამოკიდებული და პოლიტიკურად მიკერძოებული სასამართლო ვერ ახორციელებდა ადეკვატურ სასამართლო კონტროლს.

ამრიგად, ანგარიშვალდებულების ყველა არხის დისფუნქციის პირობებში, განსახილველ პერიოდში, აღმასრულებელ შტოში ინტეგრირებული პროკურატურა ვერ აკმაყოფილებდა პოლიტიკური მიუკერძოებლობის მოთხოვნას და პოლიტიზებული სისხლის სამართლის მართლმსაჯულების ობიექტურ აღქმებს აჩენდა.

2.3. პროკურატურის რეფორმები 2013-2018 წლებში: აღმასრულებელი შტოდან ავტონომიურ კონსტიტუციურ ინსტიტუტამდე

2.3.1. იუსტიციის მინისტრის საპროკურორო ძალაუფლების მოშლა

2012 წლის ოქტომბერში, არჩევნების გზით ხელისუფლების ცვლილებიდან რამდენიმე დღეში, 29 ნოემბერს დაინიცირდა კანონპროექტი „პროკურატურის შესახებ“ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე.⁵⁶

იმ პერიოდში, საჯარო და პოლიტიკური კრიტიკა პროკურატურის პოლიტიზაციასთან მიმართებით, ძირითადად, ამ ინსტიტუტის პოლიტიკური ხელმძღვანელების წინააღმდეგ იყო მიმართული.

შესაბამისად, რეფორმის პირველი ეტაპიც სწორედ იუსტიციის მინისტრის ძალაუფლების შესუსტებასა და პროკურატურის ინსტიტუციური ავტონომიის

⁵⁶. კანონპროექტი (N 07-3/22/8) „პროკურატურის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე,“ საქართველოს პარლამენტი, 29 ნოემბერი 2012. <https://info.parliament.ge/#/law-drafting/101>

გაძლიერებას ისახავდა მიზნად.⁵⁷ ცხადად გამოიკვეთა რეფორმის შემდგომი ტრაექტორიაც, პროკურატურის აღმასრულებელი ხელისუფლებიდან დამოუკიდებელ ინსტიტუტად გარდაქმნის სახით. როგორც შემდგომ განხილვაშიც გამოჩნდება, რეფორმის უმთავრესი და ერთადერთი მიზანი, ინსტიტუციური დიზაინის მხრივ, პროკურატურის *de jure* ინსტიტუციური დამოუკიდებლობის გამყარება იყო და *de facto* დამოუკიდებლობა ან ანგარიშვალდებულების გაძლიერება რეფორმის ფოკუსში არ ყოფილა.

რეფორმის საწყის ეტაპზე, იუსტიციის მინისტრის საპროკურორო ძალაუფლების მოშლის მიზნით, უნდა გამიჯნულიყო იუსტიციის მინისტრისა და საქართველოს მთავარი პროკურორის უფლებამოსილებები. მართლაც, განხორციელებული ცვლილებები მნიშვნელოვნად ამცირებდა იუსტიციის მინისტრის უფლებამოსილებებს, განსაკუთრებით კი ეს მისთვის არაერთი ექსკლუზიური უფლებამოსილების გამოცლას გულისხმობდა, თუმცა მას მაინც გავლენიან ფიგურად ტოვებდა.

კერძოდ, იუსტიციის მინისტრი, რომელიც ცვლილებებამდე, ფაქტობრივად, გენერალური პროკურორის ფუნქციას ითავსებდა, ცვლილებების შედეგად, აღარ იყო უმაღლესი რანგის პროკურორი. ამიერიდან პროკურატურის საქმიანობის პრინციპი მოიაზრებდა ყველა ქვემდგომი პროკურორისა და პროკურატურის სხვა მუშაკების დაქვემდებარებას მთავარი პროკურორისადმი და არა - იუსტიციის მინისტრისადმი.⁵⁸

იუსტიციის მინისტრს ჩამოერთვა მთავარი პროკურორის ბრძანების ან სხვა აქტების კონსტიტუციასთან და კანონთან შესაბამისობის შემოწმებისა და ქვემდგომი პროკურორების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების გაუქმების უფლებამოსილება. კანონში პირდაპირ გაიწერა, რომ „იუსტიციის მინისტრი არ ერევა პროკურატურის მიერ ცალკეული სისხლის სამართლის საქმეების გამოძიებასთან ან/და სისხლისსამართლებრივ დევნასთან დაკავშირებით განხორციელებულ მოქმედებებსა და მიღებულ გადაწყვეტილებებში“.⁵⁹ ამასთან, იუსტი-

57. განმარტებითი ბარათი „პროკურატურის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს კანონის პროექტზე (N 07-3/22/8), 03/12/2012. <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/162479?>

58. საქართველოს კანონი „საქართველოს პროკურატურის შესახებ“, მუხლი 4(ე), 382, სსმ. 27,27/10/2008 (30/05/2013 – 20/09/2013). ძალის დაკარგვის თარიღი: 16/12/2018. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/19090?publication=5>

59. Ibid., მუხლი 8(2).

ციის მინისტრის ხელთ არსებული, მაღალი პოლიტიკური თანამდებობის მქონე პირების სისხლისსამართლებრივი დევნის, უფლებამოსილება მთავარ პროკურორს გადაეცა.⁶⁰ იუსტიციის მინისტრს ჩამოერთვა არსებითი გადაწყვეტილებითი უფლებამოსილებები აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის პროკურორების, ქ. თბილისისა და საოლქო პროკურორების, მთავარი პროკურორის მოადგილეების დანიშვნისა და გათავისუფლების, ასევე პროკურატურის მუშაკთა მიმართ დისციპლინური სახდელის გამოყენების საკითხებზე.

იუსტიციის მინისტრს შეეზღუდა ისეთი უფლებამოსილებების დამოუკიდებლად განხორციელება, როგორებიც იყო, მაგალითად, სისხლის სამართლის პოლიტიკის სახელმძღვანელო პრინციპების დამტკიცება (რომელიც იმ დრომდე კონფიდენციალური იყო, ხოლო ცვლილებებით ის გასაჯაროვდა), პროკურატურის ორგანოებისა და მათი სტრუქტურული დანაყოფების დებულებებისა და პროკურატურის ორგანოებში სტაჟირების გავლის წესის დამტკიცება, პროკურატურის მუშაკთა ეთიკის კოდექსის დამტკიცება. თუმცა, ცვლილებების შემდეგ, მას დარჩა გადამწყვეტი ხმის უფლება ამ საკითხებზე.⁶¹

საერთო ჯამში, 2013 წელს განხორციელებულმა ცვლილებებმა, არაერთ შემთხვევაში, მართლაც შეასუსტა იუსტიციის მინისტრის ძალაუფლება, თუმცა საეჭვოა, რამდენად უზრუნველყო ამ რეფორმებმა პოლიტიკურად ნეიტრალური პროკურატურის ფორმირება.

ცხადია, პოლიტიკური ნეიტრალიტეტი მხოლოდ ინსტიტუტის ხელმძღვანელობიდან პოლიტიკური ფიგურის პირდაპირი ჩამოცილებით არ მიიღწევა. აქ გამოჩნდა, თუ რამდენად ზედაპირული იყო პროკურატურის პოლიტიზაციის გამომწვევ ცენტრალურ პრობლემად იუსტიციის მინისტრისადმი პროკურატურის დაქვემდებარების მოდელის თავისთავად დანახვა და ამ მოდელის განხორციელების პროცესში, ანგარიშვალდებულების ყველა მექანიზმის ჩავარდნის უგულებელყოფა.

რეფორმის პირველ ეტაპზე, 2013 წლის ცვლილებებით, იუსტიციის მინისტრის ხელში კვლავ რჩებოდა მნიშვნელოვანი საკითხებზე ვეტოს უფლებამოსილებები და ასევე, ისეთი მნიშვნელოვანი ბერკეტი, როგორცაა მთავარი პროკურორის

^{60.} Ibid., მუხლი 9(3)(დ).

^{61.} Ibid., მუხლი 8.

დანიშვნასა და გათავისუფლებაში მონაწილეობის მიღება. აღსანიშნავია, რომ, თუ ადრე ამას წყვეტდა პრეზიდენტი, იუსტიციის მინისტრის წარდგინებით, 2013 წლის სექტემბერში, „პროკურატურის შესახებ“ კანონში შესული კიდევ ერთი ცვლილების მიხედვით, პრეზიდენტი ჩაანაცვლა პრემიერ-მინისტრმა.⁶²

შესაბამისად, მთავარი პროკურორის დანიშვნა-გათავისუფლება, კვლავ პოლიტიკური შტოების უფლებამოსილებაში და შესაბამისად, ამ შტოების მაკონტროლებელი ერთი პოლიტიკური ძალის ხელში დარჩა და ამ მხრივ, არსებითი რეფორმა არ განხორციელებულა. დანიშვნის პროცესში, ფორმალურადაც კი, არ იყო ჩართული საპარლამენტო მექანიზმი და შესაბამისად, საპარლამენტო ოპოზიცია აქედან სრულად გამორიცხული იყო.

ამ პირობებში, მთავარი პროკურორი რჩებოდა მკაცრად იერარქიული სისტემის თავში მდგომ ფიგურად, რომლის ხელშიც იყო კონცენტრირებული სრული ძალაუფლება და რომელსაც ხელთ ეპყრა ნებისმიერი ქვემდგომი პროკურორისა და მუშაკის ანგარიშვალდებულების მექანიზმი, თავად კი, უპირველესად, ანგარიშვალდებულებული იყო ერთი პოლიტიკური გუნდის წარმომადგენელი პრემიერისა და იუსტიციის მინისტრის წინაშე.

კანონზომიერია, რომ ამ რეფორმებს არ გამოუწვევია პროკურატურის პოლიტიკური მიკერძოების აღმოფხვრა და პოლიტიკებულ მართლმსაჯულების დასრულება. გამოწვევები, რომლებიც ამ რეფორმის პირობებში კვლავ რჩებოდა, ცხადად წარმოაჩინა შემდგომში განვითარებულმა მოვლენებმა, რომლებიც კარგად არის გაანალიზებული სასამართლო პროცესების მონიტორინგის შესახებ ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ბიუროს 2014 წლის ანგარიშში.

ანგარიში განსაკუთრებულ ყურადღებას ამახვილებს საანგარიშო პერიოდში (2013 წლის თებერვალი - 2014 წლის დეკემბერი) სამი სხვადასხვა მთავარი პროკურორის ხელმძღვანელობის ფაქტსა და მათი დანიშვნის პროცედურის პრობლემურობაზე, განსაკუთრებით - საზოგადოების თვალში ამ ინსტიტუტის ავტონომიის მიმართ ნდობის შერყევის პერსპექტივიდან.

^{62.} ცვლილების საჭიროება განაპირობა 2010 წლის კონსტიტუციური ცვლილებების ძალაში შესვლამ. იხ. საქართველოს კანონი „პროკურატურის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე,“ ვებგვერდი, 08/10/2013. ძალის დაკარგვის თარიღი: 16/12/2018. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2028290?publication=0>

კერძოდ, ანგარიშის მიხედვით, „ასეთ მოკლე დროში პროკურორების ხშირ ცვლას შესაძლოა განემტკიცებინა აზრი პოლიტიკური კუთვნილების ან გავლენის მოხდენის მცდელობის შესახებ, რასაც შეეძლო ზიანის მიყენება სისხლის სამართლის სისტემის მიმართ საზოგადოებრივი ნდობისათვის.“⁶³

2.3.2. 2015 წლის პროკურატურის რეფორმა და საპროკურორო საბჭოს შექმნა

პოლიტიკური მიკერძოების ობიექტური აღქმების პასუხად, პროკურატურის რეფორმამ 2015 წელს ახალი მიმართულება შეიძინა. აქ ირიბად ჩნდება ანგარიშვალდებულების პრობლემის აღიარება, თუმცა ამ პრობლემის გადასაჭრელად შემოთავაზებული ინსტიტუციური საშუალებები არასათანადო აღმოჩნდა.

2015 წლის 21 მაისს პარლამენტში მთავრობის მიერ, იუსტიციის სამინისტროს ავტორობით, დაინიცირდა კანონპროექტი „პროკურატურის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე,⁶⁴ რომელიც, ავტორთა განმარტებით, პროკურატურის ინსტიტუციურ მოწყობაში პრინციპულ ცვლილებას ითვალისწინებდა, თუმცა პროკურატურას კვლავ აღმასრულებელი ხელისუფლების ნაწილად ტოვებდა.

ავტორთა განმარტებით, ცვლილებების მიზანს პროკურატურის დამოუკიდებლობის სათანადო საკანონმდებლო და პროცედურული გარანტიების შექმნა და პროკურატურის მიმართ ნდობის გაზრდა წარმოადგენდა.⁶⁵

ამ მიზნის მისაღწევად, კანონის ერთ-ერთი მთავარი ცვლილება იყო საპროკურორო საბჭოს შექმნა, რომლის ძირითად ფუნქციებად განისაზღვრა: მთავარი პროკურორის დამტკიცებისა და მისი თანამდებობიდან გათავისუფლების პროცესში მონაწილეობა; მთავარი პროკურორისა და მისი მოადგილეების მიმართ, დისციპლინური სამართალწარმოების განხორციელება (მათ შორის, საბჭოს წევ-

63. OSCE/ODIHR, „სასამართლო პროცესის მონიტორინგის ანგარიში საქართველო“, ვარშავა 9 დეკემბერი, 2014, 47. <https://www.osce.org/files/f/documents/b/1/130686.pdf>

64. კანონპროექტი (N 07-2/336/8) „პროკურატურის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე,“ საქართველოს პარლამენტი, 21 მაისი, 2015. <https://info.parliament.ge/#/law-drafting/9302>

65. განმარტებითი ბარათი „პროკურატურის შესახებ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის შესახებ საქართველოს კანონის პროექტზე (N 07-2/336/8),“ 25/05/2105. <https://info.parliament.ge/file/1/BillReviewContent/78065?>

რი პროკურორი წევრების მიმართ); საგანგებო (ad hoc) პროკურორის დანიშვნა და სხვა, უფრო სარეკომენდაციო ხასიათის ფუნქციების განხორციელება.⁶⁶

ამასთან, საპროკურორო საბჭოსთან ერთად, შეიქმნა საპროკურორო კონფერენციაც, რომელიც საქართველოს პროკურორთა და პროკურატურის გამომძიებელთა კრებაა და რომლის უფლებამოსილებას საპროკურორო საბჭოს პროკურორი წევრების არჩევა წარმოადგენს.⁶⁷ ამ ორმა ახალმა ორგანომ, ერთიანად, უზრუნველყო მთავარი პროკურორის დანიშვნის პროცესში უფრო ფართო ჩართულობა, მათ შორის, ხელისუფლების სამივე შტოს მონაწილეობა.

შეიცვალა მთავარი პროკურორის არჩევის წესიც და ის უფრო კომპლექსური გახდა.⁶⁸ კერძოდ, მთავარი პროკურორის კანდიდატის ნომინირებას ახდენდა იუსტიციის მინისტრი,⁶⁹ რომელსაც სჭირდებოდა საპროკურორო საბჭოს არანაკლებ 2/3-ის დასტური,⁷⁰ რასაც მოსდევდა მთავრობის თანხმობა (იუსტიციის მინისტრის გავლით) და ყველა ამ საფეხურის წარმატებით გავლის შემდეგ, პარლამენტის უბრალო უმრავლესობის მიერ დამტკიცება.

ვენეციის კომისიამ ასეთი ფართო ჩართულობა ცვლილებებამდე არსებულის გაუმჯობესებულ მოდელად შეაფასა, თუმცა დანიშვნის პროცესში „პოლიტიკური ელემენტი“ მაინც დომინანტურად მიიჩნია.⁷¹ კერძოდ, პოლიტიკური ორგანოები,

^{66.} საქართველოს კანონი „პროკურატურის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე,“ 4300-ის, ვებგვერდი, 28/09/2015, ძალის დაკარგვის თარიღი: 16/12/2018, მუხლი 1(4). <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2992635?publication=0>

^{67.} Ibid.

^{68.} Ibid., მუხლი 1(6).

^{69.} იუსტიციის მინისტრი, მთავარი პროკურორობის კანდიდატების შესარჩევად, 1 თვის განმავლობაში, მართავს კონსულტაციებს აკადემიურ წრეებთან, სამოქალაქო საზოგადოების წევრებთან და სამართლის დარგის სპეციალისტებთან. კონსულტაციის შედეგად, იუსტიციის მინისტრი შეარჩევს და საპროკურორო საბჭოს დასამტკიცებლად წარუდგენს მთავარი პროკურორობის 3 კანდიდატს, რომელთა 1/3 მაინც განსხვავებული სქესის უნდა იყოს. მთავარი პროკურორობის კანდიდატების შესახებ წარდგინება უნდა დასაბუთდეს.

^{70.} კანდიდატებს ცალ-ცალკე ეყრებათ კენჭი. დამტკიცებულად ჩაითვლება ის, რომელიც უფრო მეტ ხმას მიიღებს, მაგრამ არანაკლებ საბჭოს სრული შემადგენლობის 2/3-ისა, ანუ 10 ხმაზე ნაკლებს. თუ ორმა ან მეტმა კანდიდატმა მიიღო ერთი და იგივე რაოდენობა, მაშინ გადაწყვეტია თავმჯდომარის ანუ იუსტიციის მინისტრის ხმა. თუ ვერცერთმა ვერ მიიღო საჭირო რაოდენობა, მეორე ტურში კენჭი ეყრება საუკეთესო შედეგის მქონე 2 კანდიდატურას. თუ ამჯერადაც ვერ მიიღო, მაშინ იუსტიციის მინისტრი, ერთი კვირის ვადაში, წარადგენს სხვა კანდიდატურებს.

^{71.} European Commission for Democracy Through Law – Joint Opinion on The Draft Amendments to The Law on The Prosecutor’s Office of Georgia (CDL-AD(2015)039), Endorsed by the Venice Commission at its 104th Plenary Session (Venice, 23–24 October 2015), Strasbourg, Warsaw, 4 November, 2015. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)039-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)039-e)

დანიშვნის პროცესში, ყველა დონეზე იყვნენ ჩართული: პირველ რიგში, აინიცირებდა იუსტიციის მინისტრი, რომელიც, თავის მხრივ, იყო მთავრობის წარმომადგენელი, იმ მთავრობისა, რომელიც პარლამენტის უმრავლესობის ნებით არის დამტკიცებული.

ამასთან, მნიშვნელოვანია საპროკურორო საბჭოს შემადგენლობაც, რომელსაც თავად იუსტიციის მინისტრი თავმჯდომარეობდა და რომელშიც წარმოდგენილი იყვნენ პარლამენტის წევრები და სასამართლოს ხელისუფლების წარმომადგენლები (რომლებსაც, თავის მხრივ, ირჩევს იუსტიციის უმაღლესი საბჭო, რომლის დამოუკიდებლობის მიმართაც ბევრი კითხვის ნიშანი არსებობს), თუმცა უმრავლესობას აყალიბებდნენ პროკურორები.⁷²

საბჭოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილების დაბლოკვის შესაძლებლობა კვლავ აღმასრულებელი ხელისუფლების ხელში იყო. კერძოდ, მთავრობა წარმოადგენდა შუამავალ რგოლს საბჭოსა და პარლამენტს შორის და მხოლოდ მისი თანხმობის შემდეგ, პარლამენტი იწყებდა მსჯელობას შერჩეულ კანდიდატურაზე.⁷³

ამასთან, კანონი დუმდა იმაზე, თუ რა საფუძვლით შეეძლო მთავრობას უარის თქმა წარდგენილ კანდიდატურაზე, რაც იძლეოდა პროცესის იქამდე გაგრძელების საშუალებას, სანამ მთავრობის მიერ მოსაწონი კანდიდატი არ შეირჩეოდა. საბოლოო გადაწყვეტილებას კი იღებდა პარლამენტი, სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით და არა - კვალიფიციურით, რაც უმცირესობის მონაწილეობას გამორიცხავდა და პარლამენტს, ფორმალურად, მთავრობის ნების გაფორმების ფუნქციას ანიჭებდა.

დანიშვნასთან ერთად, საყურადღებო იყო მთავარი პროკურორის თანამდებობიდან გათავისუფლების პროცედურაც, რომლის მაქსიმალურად დეპოლიტიზების იერსახისთვის შეიქმნა საგანგებო (ad hoc) პროკურორის ინსტიტუტი,

^{72.} საპროკურორო საბჭოს 15 წევრისგან 8 წევრს პროკურორთა კონფერენციის მიერ არჩეული პროკურორი წევრები წარმოადგენდნენ. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ დარჩენილ 2 წევრს პარლამენტი ირჩევდა სრული შემადგენლობის უმრავლესობით.

^{73.} საპროკურორო საბჭოს მიერ დამტკიცებული მთავარი პროკურორის კანდიდატურას იუსტიციის მინისტრი, თანხმობის მისაღებად, დაუყოვნებლივ წარუდგენს საქართველოს მთავრობას. მთავრობა ორი კვირის ვადაში აცხადებს თანხმობას, ან უარს ამბობს მთავარი პროკურორის კანდიდატურაზე. უარის შემთხვევაში, იუსტიციის მინისტრი წარუდგენს მთავრობას საბჭოს მიერ დამტკიცებულ სხვა კანდიდატურას. თუ მთავრობა განაცხადებს თანხმობას, მაშინ დაუყოვნებლივ წარუდგენს პარლამენტს.

რომელიც ამ პროცესში მხოლოდ დამატებით, თუმცა უშინაარსო, არაარსებითი ძალაუფლების მქონე რგოლს წარმოადგენდა.⁷⁴

გადამწყვეტი ხმა პროცესში, რომელიც გულისხმობს მთავარი პროკურორის თანამდებობიდან გათავისუფლების მოთხოვნით, პარლამენტისთვის წარდგინებით მიმართვას, ჰქონდა საპროკურორო საბჭოს. პარლამენტს კი, როგორც დანიშვნისას, ამ შემთხვევაშიც, სრული შემადგენლობის უმრავლესობით შეიძლო მთავარი პროკურორის ვადაზე ადრე გათავისუფლების გადაწყვეტილების მიღება. ამასთან, საინტერესოა, რომ ამ პროცესისგან დამოუკიდებლად, მთავარი პროკურორის გათავისუფლების საფუძველი შეიძლება ყოფილიყო საპროკურორო საბჭოს მიერ, საქმის განხილვის შედეგად, იმის დადასტურება, რომ მთავარმა პროკურორმა დისციპლინური გადაცდომა ჩაიდინა (საბოლოო გადაწყვეტილების უფლება კვლავ პარლამენტს რჩებოდა). ამ შემთხვევაში, საგანგებო პროკურორი არ ინიშნებოდა. აღსანიშნავია, რომ ორივე საფუძველით თანამდებობიდან გათავისუფლება შეიძლებოდა დაქვემდებარებოდა სასამართლოს კონტროლს.

შესაბამისად, 2015 წლის ცვლილება ბევრი მიმართულებით იყო მნიშვნელოვანი, თუმცა არაარსებითი. სისტემა კვლავ იგივე რჩებოდა, ძალაუფლების მოწყობისა და ანგარიშგაღებულების ასპექტებში. მთავარ პროკურორს ხელთ ჰქონდა სრული ძალაუფლება პროკურატურის სისტემაზე. ის მკაცრად იერარქიული სისტემის სათავეში იდგა, სრულებით აკონტროლებდა პროკურატურის ყველა მუშაკს როგორც დანიშვნის, გათავისუფლების, დისციპლინური წარმოების ინსტრუმენტებით, ისე დაწინაურების მექანიზმით.

^{74.} კერძოდ, მთავარი პროკურორის მიერ დანაშაულის ჩადენის შესახებ ვარაუდისთვის საკმარისი საფუძვლის არსებობის შემთხვევაში, საპროკურორო საბჭო, მისი ერთი ან მეტი წევრის ინიციატივით, განიხილავს საგანგებო პროკურორის დანიშვნის მიზანშეწონილობას. თავის მხრივ, ამ სახის გადაწყვეტილება ეყრდნობა პირველად მოკვლევას. შესაბამისად, ფაქტობრივად, საბჭომ თავად უნდა დაინახოს საკმარისი საფუძველი იმის ვარაუდისთვის, რომ პროკურორმა დანაშაული ჩაიდინა და ასეთ შემთხვევაში, უნდა დანიშნოს საგანგებო პროკურორი, რომელმაც დასკვნა უნდა დადოს, რომ არსებობს დასაბუთებული ვარაუდი და წარუდგინოს ისევე საბჭოს, რომელიც სრული შემადგენლობის 2/3-ით ამტკიცებს საგანგებო პროკურორის დასკვნას და პარლამენტს მიმართავს მთავარი პროკურორის ვადაზე ადრე გათავისუფლების შესახებ წარდგინებით. თუ საგანგებო პროკურორის დასკვნაში დადასტურებული არ არის დასაბუთებული ვარაუდი, რომ მთავარმა პროკურორმა დანაშაული ჩაიდინა, საპროკურორო საბჭოს მანინგ შეუძლია ფარული კენჭისყრით, სრული შემადგენლობის არანაკლებ ორი მესამედით, უარყოს საგანგებო პროკურორის ასეთი დასკვნა. ამ შემთხვევაში, ჩაითვლება, რომ არსებობს დასაბუთებული ვარაუდი მთავარი პროკურორის მიერ დანაშაულის ჩადენის თაობაზე და საპროკურორო საბჭო საქართველოს პარლამენტს მიმართავს, მთავარი პროკურორის თანამდებობიდან ვადაზე გათავისუფლების შესახებ წარდგინებით.

მთავარი პროკურორისადმი ანგარიშვალდებულების ინსტრუმენტების არსენალში შედიოდა ქვემდგომი პროკურორების მიერ გამოცემული კანონსაწინააღმდეგო ბრძანებების, ინსტრუქციებისა და მითითებების გაუქმებისა და პროკურორთა მიმართ სისხლისსამართლებრივი დევნის დაწყების უფლებამოსილებები. ასეთი მოწესრიგება სამართლიანად იმსახურებდა კრიტიკას როგორც ადგილობრივი, ისე საერთაშორისო აქტორების მხრიდან. სოციალური სამართლიანობის ცენტრის შეფასებით, კანონმდებლობა არ ითვალისწინებდა ქვემდგომი პროკურორებისთვის საკმარის გარანტიებს, რაც მათ მკაცრად დაქვემდებარებულს ხდიდა ზემდგომებზე და უსპობდა, გარკვეულ შემთხვევაში, საკუთარი რწმენისა და შეხედულებების მიხედვით, გადაწყვეტილების მიღების შესაძლებლობას. თავის მხრივ, პრობლემური იყო ზემდგომის სავალდებულო მითითებების საკითხიც, რამდენადაც კანონმდებლობა არ განსაზღვრავდა არც მის ფორმას და არც შესაძლო შინაარსის ფარგლებს.⁷⁵

საპროკურორო საბჭო შეიქმნა, როგორც ერთგვარი არაპირდაპირი პასუხი ანგარიშვალდებულების მწვავე სისტემურ დეფიციტზე. თუმცა მას უფრო საკონსულტაციო როლი ჰქონდა, ვიდრე გადაწყვეტილების მიმღების და შესაბამისად, ვერც ანგარიშვალდებულების ეფექტური მექანიზმის ფუნქციის შესრულება ვერ შეძლო.

მეტეც, საპროკურორო საბჭოს, როგორც მთავარი პროკურორის ანგარიშვალდებულების მექანიზმის, არსებობა სისტემურად შეუძლებელი იყო, რადგან ანგარიშვალდებულების ორ ურთიერთსაპირისპირო და ურთიერთგამომრიცხავ მექანიზმს აერთიანებდა. კერძოდ, საბჭოს შემადგენლობაში უმრავლესობას პროკურორები ქმნიდნენ, თუმცა საბჭოს წევრი პროკურორები, თავის მხრივ, ბიუროკრატიული ანგარიშვალდებულების მექანიზმებით, მკაცრად ექვემდებარებოდნენ მთავარ პროკურორს.

შესაბამისად, ვიღებდით პარადოქსულ ვითარებას, რომ მთავარი პროკურორის მიმართ ბიუროკრატიულად ანგარიშვალდებულ პირებს თავად მთავარი პროკურორის ანგარიშვალდებულება უნდა უზრუნველყოთ, რაც არა მხოლოდ რეალობაში განუხორციელებელი, არამედ ლოგიკურად და თეორიულადაც წინააღმდეგობრივი და შეუსაბამო დაშვებაა.

⁷⁵ ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი, „უხილავი ძალაუფლების პოლიტიკა“, 15.

2.3.3. 2017-2018 წლების საკონსტიტუციო რეფორმა და პროკურატურის ავტონომიურ კონსტიტუციურ ინსტიტუტად ჩამოყალიბება

როგორც მოსალოდნელი იყო, საპროკურორო საბჭოს შემოღებამ არსებითად ვერ გააძლიერა პროკურატურის პოლიტიკური მიკერძოების ობიექტური აღქმა და ვერც მთავარი პროკურორის სათანადო ანგარიშვალდებულების აღქმა გააჩნია. პროკურატურის რეფორმის შემდეგი ნაბიჯი ისევე *de jure* ინსტიტუციური დამოუკიდებლობის ფასადის გაძლიერებისკენ იყო გადადგმული და არსებითად არ შეხებია არც ანგარიშვალდებულების დეფიციტს და არც სისტემური პოლიტიკური მიკერძოების გამომწვევ სხვა ფაქტორებს.

2017 წლის კონსტიტუციური ცვლილებებით, პროკურატურა გავიდა აღმასრულებელი ხელისუფლების სისტემიდან და პირველად მისი ინსტიტუციური ევოლუციის განმავლობაში, სრულად ავტონომიურ კონსტიტუციურ ორგანოდ ჩამოყალიბდა.⁷⁶ პროკურატურის ხელმძღვანელად კვლავ გენერალური პროკურორი განისაზღვრა, როგორც ეს 2008 წლის ცვლილებებამდე იყო.⁷⁷

ამ უკანასკნელის უფლებამოსილების ვადად ექვსი წელი დადგინდა. მისი არჩევის უფლებამოსილება კი საპროკურორო საბჭოსა და პარლამენტს შორის გადანაწილდა - საბჭოს მინიმუმ 2/3-ით მხარდაჭერილ კანდიდატურას ამტკიცებს პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობა.

მთავარი პროკურორის არჩევის ეს წესი ვენეციის კომისიამ გააკრიტიკა და პარლამენტის მიერ სრული უმრავლესობის მოთხოვნის კვალიფიციურ უმრავლესობად შეცვლის რეკომენდაცია გასცა,⁷⁸ რაც უზრუნველყოფდა პოლიტიკურ ჯგუფებს შორის კონსენსუსის არსებობას და თავის მხრივ, დააზღვევდა ამ პოზიციამდე კანდიდატის პოლიტიკური ნიშნით დანიშვნას.⁷⁹ თუმცა საკონსტიტუციო კომისიამ ვენეციის კომისიის ეს რეკომენდაცია არ გაითვალისწინა.

76. საქართველოს კონსტიტუციური კანონი საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ, 1324-რს, ვებგვერდი, 19/10/2017, მუხლი 65. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3811818?publication=0>

77. შესაბამისად, გენერალურმა პროკურორმა მთავარი პროკურორი ჩაანაცვლა.

78. European Commission For Democracy Through Law – Opinion On The Draft Revised Constitution of Georgia (CDL-AD(2017)013), Adopted by the Venice Commission at its 111th Plenary Session (Venice, 16-17 June 2017), Strasbourg, 19 June 2017, 17. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)013-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)013-e)

79. ადამიანის უფლებების სწავლებისა და მონიტორინგის ცენტრი (ამჟამად, სოციალური სამართლიანობის ცენტრი), „პროკურატურის სისტემის რეფორმა,“ 2018, 14. https://socialjustice.org.ge/uploads/products/pdf/პროკურატურის_სისტემის_რეფორმა_1532425361.pdf

შესაბამისად, გენერალური პროკურორის არჩევაზე გადამწყვეტი ხმის მქონედ პარლამენტის სრული შემადგენლობის უმრავლესობა განისაზღვრა. პროკურატურა სწორედ პარლამენტის წინაშე გახდა ანგარიშვალდებული. უფრო ზუსტად, ანგარიშვალდებულება პარლამენტისთვის ყოველწლიური ანგარიშის წარდგენის ვალდებულებად ითარგმნა.⁸⁰

სრული საპროკურორო ძალაუფლება კონსოლიდირდა კვლავ გენერალური პროკურორის გარშემო, რომლის *de jure* დამოუკიდებლობის გარანტიები გაიზარდა, თუმცა მანამდე არსებული სუსტი ანგარიშვალდებულების მექანიზმები სრულად მოისპო ისე, რომ ადეკვატური მექანიზმებით არ ჩანაცვლებულა: პარლამენტს გენერალური პროკურორის თანამდებობიდან გათავისუფლება მხოლოდ იმპიჩმენტის პროცედურის მეშვეობით შეუძლია,⁸¹ გენერალური პროკურორის მიმართ დისციპლინურ სამართალწარმოებას კი ახალი მოდელი საერთოდ არ ითვალისწინებს. შესაბამისად, ანგარიშვალდებულების დეფიციტის საკითხი კვლავ ღიად დარჩა და არც საკონსტიტუციო რეფორმის და არც შემდგომ პერიოდში, ქმედითი გადაწყვეტა არ ღირსება.

კონსტიტუციური ცვლილებებით პროკურატურის საკითხების მოწესრიგება ორგანული კანონის დონეზე გადაწყდა. კონსტიტუციურ ცვლილებებთან შესაბამისობაში მოყვანის მიზნით, პროკურატურის შესახებ ორგანულმა კანონმა ჩანაცვლა მანამდე მოქმედი კანონი.⁸² ცვლილებები მრავალი მიმართულებით განხორციელდა, თუმცა ამ ცვლილებების შედეგად, უფლებამოსილებები არათუ შემცირდა, არამედ გენერალური პროკურორი ბევრად უფრო ფართო, პრაქტიკულად, ძალაუფლების ერთპიროვნულ მფლობელად განისაზღვრა იმ უფლებამოსილებების სრულად მინიჭების ხარჯზე, რომლებიც მანამდე იუსტიციის მინისტრთან იყო საზიარო.

საკონსტიტუციო ცვლილებების შედეგად, რომელიც დღემდე ძალაშია, გენერალური პროკურორი წარმოადგენს მკაცრად იერარქიული სისტემის თავში მდგომ ფიგურას, რომელიც, ფაქტობრივად, არავის წინაშე არ არის ანგარიშვალდებული, თუმცა თავად მის წინაშე მთელი სისტემა ანგარიშვალდებულია, რამდენადაც მას უპყრია ხელში ძირითადი

^{80.} საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 65(3).

^{81.} საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 48(1).

^{82.} საქართველოს ორგანული კანონი „პროკურატურის შესახებ“, 3794-ლს, ვებგვერდი, 13/12/2018.

წამახალისებელი, სადამსჯელო თუ ორმაგი ბუნების მექანიზმები, რომლებიც მთლიანი სისტემის ეფექტურად სამართავად არის საჭირო.

საპროკურორო საბჭოს, როგორც დამოუკიდებელ კონსტიტუციურ ორგანოს, ამ პროცესში, უმეტესწილად, აქვს სათათბირო ორგანოს ფუნქცია როგორც გენერალურ პროკურორთან, ისე პარლამენტთან მიმართებით. კერძოდ, საბჭოს მთავარ ფუნქციას გენერალური პროკურორის თანამდებობაზე დანიშვნაში მონაწილეობა წარმოადგენს, თუმცა მას არ გააჩნია გადაწყვეტი ხმა ამ პროცესში. ისევე, როგორც დანარჩენ საკითხებში, მხოლოდ გენერალური პროკურორისთვის რეკომენდაციების გაცემის უფლებამოსილებით შემოიფარგლება.

გენერალურ პროკურორს აქვს, ფაქტობრივად, ერთპიროვნული, ხშირად უკონტროლო ძალაუფლება როგორც პროკურატურის სისტემის დაკომპლექტებასა და სამუშაოს შესრულების შეფასებაში (მათ შორის, დისციპლინური პასუხისმგებლობა, გათავისუფლება, მოსამართლეთა ხელფასები, დაქვეითება, წახალისება, რანგირება და სხვა),⁸³ ისე პროკურატურის ადმინისტრირებასთან დაკავშირებული ფუნქციების განხორციელებისას. მთავარი პროკურორის ხელშია ისეთი მნიშვნელოვანი მექანიზმი, როგორცაა სისხლის-სამართლებრივი დევნის განხორციელება კონსტიტუციური სტატუსის მქონე პირებისა და უმაღლესი პოლიტიკური თანამდებობის პირების მიმართ.

გენერალური პროკურორი საბოლოო გადაწყვეტილების მიმღებია პროკურატურის იურისდიქციას მიკუთვნებულ ყველა საკითხზე, რომლებიც მოიცავს გამოძიების საპროცესო ხელმძღვანელობას, დისკრეციულ სისხლისსამართლებრივ დევნას და ბრალდების ექსკლუზიურ წარმომადგენლობას სასამართლოში.

ამ პირობებში, კონსტიტუციით გათვალისწინებული პროკურატურის სისტემის დამოუკიდებლობა მხოლოდ პოლიტიკური შტოებისგან, აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ხელისუფლებისგან *de jure* ინსტიტუციურ დამოუკიდებლობაში ითარგმნება, რაც, პირველ რიგში, გენერალურ პროკურორს მიემართება და

⁸³. აღსანიშნავია, რომ „პროკურატურის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 41-ე მუხლის მიხედვით, „პროკურატურის თანამშრომელს, კანონმდებლობით დადგენილი წესის შესაბამისად, უფლება აქვს, თანამდებობაზე დანიშვნასთან, დაქვეითებასთან, დათხოვნასა და უფლებამოსილების შეჩერებასთან დაკავშირებით, ერთი თვის ვადაში, მიმართოს სასამართლოს“. თუმცა აქაც გასათვალისწინებელია, რომ თავად გენერალური პროკურორი არის ის პირი, რომელიც ადგენს თითოეული ამ მექანიზმის გამოყენების წესს.

მხოლოდ მისი გავლით – პროკურატურის სისტემას.⁸⁴ ევროპული კომისიის ცხრა რეკომენდაციაშიც, რომლებიც საქართველოს ევროპის კავშირის კანდიდატის სტატუსთან ერთად მიეცა, პროკურატურის ნაწილში ყურადღება *de jure* დამოუკიდებლობაზე გამახვილებული და გენერალური პროკურორის არჩევის კონსენსუსური წესის უზრუნველყოფას მიემართება.⁸⁵

რაც შეეხება ინდივიდუალურ პროკურორს და ზოგადად, სისტემის ფუნქციურ, ფაქტობრივ დამოუკიდებლობას, ამ შემთხვევაში, ორგანული კანონი ვერ უზრუნველყოფს საკმარისი დაცვის გარანტიებს შიდა დამოუკიდებლობისათვის იმდენად, რამდენადაც პროკურორთა ბიუროკრატიული ანგარიშვალდებულების სისტემას აგებს თავად არაანგარიშვალდებულებული გენერალური პროკურორის მიმართ დაქვემდებარებაზე. არსებული მოდელი – ცენტრალიზებული, იერარქიული პროკურატურა, რომლის სათავეშიც არის პარლამენტის მიერ არჩეული გენერალური პროკურორი, გულისხმობს ყველა პროკურორის და სხვა თანამშრომლის სრულ ქვემდებარეობას გენერალური პროკურორისადმი.⁸⁶

საინტერესოა, რომ კონსტიტუციის მიხედვით, საპროკურორო საბჭო სწორედ ამ პრობლემის აღმოსაფხვრელად და პროკურატურის სისტემის დამოუკიდებლობის უზრუნველმყოფ ორგანოდ არის შექმნილი, თუმცა მას ორგანული კანონი ქმედით უფლებამოსილებებს არ ანიჭებს არც რეალური დამოუკიდებლობის და არც ანგარიშვალდებულების მისაღწევად. შესაბამისად, მისი დამოუკიდებლობის მცველის სტატუსი მხოლოდ კონსტიტუციურ ჩანაწერად რჩება. შემდეგი ქვეთავი სწორედ საბჭოს ევოლუციასა და არსებობის ყველა ეტაპზე, მისი ილუზორული ბუნების განხილვას ეთმობა.

84. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) – Opinion on The Provisions on The Prosecutorial Council in The Draft Organic Law on The Prosecutor’s Office and on The Provisions on The Hight Council of Justice in The Existing Organic Law on General Courts (CDL-AD(2018)029), Adopted by the Venice Commission at its 117th Plenary Session (Venice, 14-15 December 2018), Strasbourg, 17 December 2018. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2018\)029-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2018)029-e)

85. European Commission – Georgia 2023 Report, Commission Staff Working Document, SWD(2023) 697 final, Brussels, 8.11.2023. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/388e01b7-e283-4bc9-9d0a-5600ea49eda9_en?filename=SWD_2023_697%20Georgia%20report.pdf

86. იხილეთ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე *Ugulava v. Georgia* (No. 2), no.22431/20, 2 February 2024, პარ. 60. <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-230633> ამ გადაწყვეტილებაში სასამართლომ მიიჩნია, რომ ყოფილი გენერალური პროკურორი ვერ იქნებოდა მიუკერძოებელი მოსამართლე იმ საქმეზე, რომელზე წარმოებაც მისი გენერალური პროკურორობის დროს მიმდინარეობდა. ევროპულმა სასამართლომ მხედველობაში მიიღო გენერალური პროკურორის როლი პროკურატურის მკაცრად იერარქიულ სისტემაში, სადაც ყველა პროკურორი მას ექვემდებარება და ვალდებულია, მისი მითითებები გაითვალისწინოს.

2.4. საპროკურორო საბჭო და თვითმმართველობის ილუმბია ცენტრალიზებულ სისტემაში

როგორც საქართველოს პროკურატურის სისტემის რეფორმირების ისტორიამ გვაჩვენა, პროკურატურის ინსტიტუციური ადგილის განსაზღვრის გზაზე, ყველა მოდელის არასრულყოფილი და უმეტესად, დამახინჯებული ვარიანტი გამოიცადა, თუმცა უმეტესწილად, ქალაქდებე. კერძოდ, მისი ადგილი ხშირად მხოლოდ დაწერილ კონსტიტუციაში იცვლებოდა, ფაქტობრივი რეალობის არსებითი ცვლილების გარეშე. ბოლო გაჩერება აღმოჩნდა მისი დამოუკიდებელ კონსტიტუციურ ინსტიტუტად გამოცხადება და დამოუკიდებლობის გარანტიად, დამოუკიდებელი კონსტიტუციური ორგანოს - საპროკურორო საბჭოს შექმნა.

საქართველოს პროკურატურის რეფორმა ერთგვარად ემსგავსება სასამართლო სისტემის რეფორმირების გზას. ისევე, როგორც სასამართლოს შემთხვევაში, აქცენტი გაკეთდა ამ სისტემის *de jure*, ინსტიტუციურ დამოუკიდებლობაზე, რაც, პირველ რიგში, გარე, პოლიტიკური შტოებისგან პირდაპირი ინსტიტუციური ზემოქმედების მექანიზმებისგან გათავისუფლებაში ითარგმნა. ეს უკანასკნელი კი, თავის მხრივ, პროკურატურის ფუნქციონირებაში პოლიტიკოსთა - აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ხელისუფლების წარმომადგენელთა ჩართულობის მაქსიმალურ აღმოფხვრაში. ეს პროცესი დაიწყო იუსტიციის მინისტრის ძალაუფლების პროკურატურიდან ეტაპობრივი განდევნით და გაგრძელდა მართვაში კოლეგიური ორგანოს შემოყვანის მცდელობით, რომელიც სწორედ პროკურატურის სისტემის დამოუკიდებლობის გარანტი უნდა გამხდარიყო.

მსგავსი ტრანსფორმაცია განიცადა სასამართლომაც. პრეზიდენტის უშუალო ჩართულობა ნელ-ნელა ჩანაცვლა კოლეგიურმა ორგანომ - იუსტიციის საბჭომ, რომელიც, ასევე, სასამართლოს დამოუკიდებლობის გარანტიად მოიხსენიებოდა. თუმცა გარე გავლენების შემცირების სანაცვლოდ, თავად სისტემამ წაახალისა იმ შიდა გავლენების გაძლიერება, რომლებიც არა - დამოუკიდებელ თვითმმართველობად, არამედ კარგად შეფუთულ შუამავალ რგოლად და გარე ძალების ინტერესების დაკმაყოფილების გარანტორებად იქცა.⁸⁷

კერძოდ, ცენტრალიზებულმა, ერთ ხელში კონცენტრირებულმა ძალაუფლე-

^{87.} დავით ზედელაშვილი, თამარ ქეცბაია და ანა ჭიაბრიშვილი, „საქართველოს სასამართლო ხელისუფლების ინსტიტუციური რეკონსტრუქცია შედარებით პერსპექტივაში,“ კვლევითი ინსტიტუტი Gnomon Wise, თბილისი, 2023. <https://gnomonwise.org/ge/publications/policy-papers/153>

ბამ არა თავად სისტემის შემადგენელი აქტორები გააძლიერა, არამედ კვლავ მის გარეთ არსებული ძალები, რომელთათვის ბევრად უფრო ხარჯეფექტური გახდა სასამართლოს სრული დამორჩილება. ამიტომაც არის მნიშვნელოვანი ამ ორი, მართლმსაჯულების სისტემისთვის სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანი, ინსტიტუტის განვითარების შედარება, მით უფრო, საწყისი წერტილი მათ საერთო ჰქონდათ და ეს წერტილი ცენტრალიზებული, ერთ ხელში კონცენტრირებული ძალაუფლება და დემოკრატიული ანგარიშვალდებულების დეფიციტი იყო. განსხვავება სასამართლოსა და პროკურატურის რეფორმებში სწორედ თვითმმართველი ორგანოს მოწყობასა და მისი უფლებამოსილებების ფარგლებში შეიძლება დავინახოთ. სასამართლოს შემთხვევაში, იუსტიციის უმაღლესი საბჭო ჩამოყალიბდა ფართო და ყოვლისმომცველი ძალაუფლების მქონე ორგანოდ, რომლის ხელშიც არის თავმოყრილი ინდივიდუალურ მოსამართლეებზე გავლენის მოხდენის ყველა საჭირო ინსტრუმენტი. პროკურატურის შემთხვევაში, ყველა ეს მექანიზმი გენერალური პროკურორის ხელში იყრის თავს.

საპროკურორო საბჭოს, რომელიც 2015 წლიდან ჩნდება პროკურატურის დამოუკიდებლობის გარანტიის როლში, ძირითადად, სათათბირო ორგანოს ფუნქცია აქვს. მისი მთავარი ჩართულობა გენერალური პროკურორის არჩევის პროცესში მონაწილეობით შემოიფარგლებოდა, თუმცა ამ შემთხვევაშიც არ გააჩნდა გადამწყვეტი ხმის უფლება. 2017 წლის საკონსტიტუციო რეფორმების შედეგად, საპროკურორო საბჭო ჩამოყალიბდა კონსტიტუციური სტატუსის მქონე ორგანოდ, რომელმაც პროკურატურის საქმიანობის გამჭვირვალობა, დამოუკიდებლობა და ეფექტიანობა უნდა უზრუნველყოს. შესაბამისად, გაჩნდა მოლოდინი, რომ ეს ორგანო აღიჭურვებოდა რეალური ინსტრუმენტებით, მისთვის კონსტიტუციით დაკისრებული ფუნქციების განსახორციელებლად.

თუმცა, ვენეციის კომისიის შეფასებით, არსებული სამართლებრივი მოწესრიგება ლეგიტიმურად იძლევა ამ უკანასკნელში ეჭვის შეტანის საფუძველს. კომისია აღნიშნავს, რომ იმ პირობებში, როცა სახელმწიფომ დამოუკიდებელი პროკურატურის მოდელი აირჩია, დამოუკიდებელი საპროკურორო საბჭო არის კარგი მექანიზმი, გენერალური პროკურორის ძალაუფლების დაბალანსებაში დასახმარებლად. თუმცა საბჭოსთვის მხოლოდ გენერალური პროკურორობის კანდიდატის დასახელების უფლებამოსილების მინიჭება მაშინ, როცა საპროკურორო საბჭოს გენერალური პროკურორის თანამდებობიდან გათავისუფლების

პროცედურაშიც კი არ ეთქმის სიტყვა, ვერ ჩაითვლება კონსტიტუციის მიერ განსაზღვრული მიზნების უზრუნველმყოფ საკმარის ინსტრუმენტად.⁸⁸

შედარებისთვის, 2017 წლის ცვლილებებამდე არსებული მოდელით, მართალია, საბჭოს, არსებითად, კვლავ სათათბირო ორგანოს ფუნქცია ჰქონდა, თუმცა ის მონაწილეობდა მთავარი პროკურორის გათავისუფლების პროცედურაში (გადამწყვეტი ძალაუფლება პარლამენტს რჩებოდა) და ამასთან, მას ad hoc პროკურორის გარეშე, შეეძლო მთავარი პროკურორის დისციპლინური პასუხისმგებლობის საკითხის განსაზღვრა, რაც შესაძლოა მთავარი პროკურორის თანამდებობიდან გათავისუფლებითაც დასრულებულიყო.

ამ შემთხვევაში, საბჭოს ეს უფლებამოსილება, პირველ რიგში, პარლამენტისა და შემდეგ უკვე, სასამართლოს კონტროლს ექვემდებარებოდა, თუმცა საინტერესოა, რომ სასამართლოს მიერ საბჭოს გადაწყვეტილების უმართლობის დადგენაში, კანონი ითვალისწინებდა მთავარი პროკურორისთვის განაცდურის ანაზღაურების შესაძლებლობას, თუმცა არაფერს ამბობდა თანამდებობაზე აღდგენასთან დაკავშირებით.

საყურადღებოა საპროკურორო საბჭოს შემადგენლობაც. კერძოდ, საბჭო ხელისუფლების სამივე შტოსა და მასთან ერთად, საზოგადოების წარმომადგენლებისგან კომპლექტდება. უმრავლესობას კი პროკურორები წარმოადგენენ, რაც, თითქოს, თვითმმართველობისა და დამოუკიდებლობის გაძლიერების გარანტორი უნდა იყოს. მართალია, ამ ეტაპისთვის გენერალური პროკურორი არ წარმოადგენს საბჭოს წევრსა და თავმჯდომარეს, თუმცა ეს არ გამოირცხავს მის გავლენებს საბჭოზე.

კერძოდ, პროკურორები, რომლებიც საბჭოში უმრავლესობას წარმოადგენენ, სწორედ იმ სისტემიდან მოდიან, რომელსაც პრაქტიკულად ერთპიროვნულად განკარგავს გენერალური პროკურორი. მხოლოდ ის ფაქტი, რომ გენერალურ პროკურორს ჩამოშორებული აქვს საბჭოს წევრი პროკურორების დისციპლინური პასუხისმგებლობის საკითხი, ამ პროკურორებს არ ათავისუფლებს მისი გავლენებისგან.

საბჭოს შემადგენლობაში პროკურორთა მიერ უმრავლესობის ფორმირებაზე,

⁸⁸. Venice Commission, (CDL-AD(2018)029).

ასევე, გაამახვილა ყურადღება ვენეციის კომისიამ. მათი მოსაზრებით, ეს შემადგენლობა ცვლილებებამდე არსებულ მოწყობას შეესაბამებოდა. მაგარამ მას შემდეგ, რაც მას კონსტიტუციური ორგანოს სტატუსი მიენიჭა, ეს აღარ მუშაობს, რამდენადაც ძალაუფლების ვერტიკალური ბუნება და პროფესიული ქვემდებარეობა, ამცირებს დამოუკიდებლობას. ვენეციის კომისიის მოსაზრებით, სხვადასხვა წარმომადგენლობითი მექანიზმების მეშვეობით, უზრუნველყოფილი უნდა იყოს საზოგადოების უფრო ფართო მონაწილეობა.⁸⁹ არსებული შემადგენლობა, მასში თუნდაც სასამართლოს, საკანონმდებლო ორგანოს წარმომადგენლობა, ვერ ახალანებს პროკურატურის სისტემიდან მომდინარე საფრთხეებს და არ ახალისებს საზოგადოების მხრიდან ნდობას.⁹⁰

ვენეციის კომისიის დასკვნები კიდევ ერთხელ ხაზს უსვამს ზემოაღნიშნულ პრინციპულ შეუთავსებლობას ანგარიშვალდებულების ორი ურთიერთგამომრიცხავი პრინციპისა და მექანიზმისა. თეორიულადაც კი შეუძლებელია, რომ გენერალური პროკურორის წინაშე ბიუროკრატიულად ანგარიშვალდებულები პროკურორები თავად გენერალურ პროკურორს აკისრებდნენ ანგარიშვალდებულებას.

შესაბამისად, სანამ პროკურატურის ანგარიშვალდებულების ცენტრალურ მექანიზმად ბიუროკრატიული ანგარიშვალდებულება და იერარქიული სისტემა რჩება, პროკურორების ყოფნა საპროკურორო საბჭოში, მით უფრო, უმრავლესობით, აბსოლუტურად შეუთავსებელია საბჭოს მიზნებთან. პროკურორების უმრავლესობით წარმომადგენლობა საბჭოში ქმნის თვითმმართველობის ილუზიას იმ კონტექსტში, რომელშიც ეს პრინციპულად შეუძლებელია, იერარქიული სისტემისა და ბიუროკრატიული ანგარიშვალდებულების გამო.

საპროკურორო საბჭოს დაკომპლექტებას პროკურორთა უმრავლესობით შინაარსი აქვს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როდესაც პროკურატურა სრულად გარდაიქმნება სასამართლო ინსტიტუტად, პროკურორები სარგებლობენ მოსამართლის დამოუკიდებლობის გარანტიებით და არ ექვემდებარებიან იერარქიულ, ბიუროკრატიულ ანგარიშვალდებულებას. ასეთ პირობებში, პროკურორთა უმრავლესობით დაკომპლექტებული საპროკურორო საბჭო იქნებოდა პროკურატურის, როგორც სასამართლო ხელისუფლების ინსტიტუტის, თვით-

^{89.} Venice Commission, (CDL-AD(2018)029).

^{90.} Ibid.

მმართველი ინსტიტუტი და იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს ანალოგი. თუმცა, სანამ პროკურატურა რჩება იერარქიულ სისტემად და ბიუროკრატიული ანგარიშვალდებულების რეჟიმში, საპროკურორო საბჭოს პროკურორთა უმრავლესობით დაკომპლექტება ანომალიაა.

მოქმედი სისტემის შეფასებისას, ვენეციის კომისიამ ყურადღება გაამახვილა პროკურატურის დამოუკიდებლობასა და მის უზრუნველყოფაში საბჭოს შესაძლო როლზე. კომისიამ კიდევ ერთხელ გაუსვა ხაზი, რომ პროკურატურის დამოუკიდებლობისთვის საჭიროა არა მხოლოდ გარე ძალებისგან დამოუკიდებლობის, არამედ შიდა დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფაც.⁹¹ ეს კი, თავის მხრივ, შიდა ანგარიშვალდებულების სათანადო მოწყობას მოითხოვს. მოქმედი მოდელით, გენერალურ პროკურორს აქვს სრული დისკრეცია ბიუროკრატიული ანგარიშვალდებულების მექანიზმებზე, მათ შორის, პროკურორების კარიერასთან დაკავშირებით.

ვენეციის კომისიის აზრით, სწორედ საბჭო უნდა იყოს ის, ვინც პროკურორებს დამოუკიდებლობის გარანტიებს მისცემს. თითოეულ პროკურორს უნდა ჰქონდეს უფლება, რომ მიმართოს საჩივრით ისეთ დამოუკიდებელ ორგანოს, როგორცაა საპროკურორო საბჭო. იერარქიულ კონტროლსა და პროკურორების დამოუკიდებლობას შორის ბალანსის მისაღწევად, გენერალურ პროკურორსა და საბჭოს უნდა ჰქონდეს საზიარო უფლებამოსილებები პროკურორის კარიერასთან დაკავშირებულ საკითხებზე.⁹²

შესაბამისად, ვენეციის კომისია მიუთითებს საპროკურორო საბჭოს ინსტიტუტის გარდაქმნის შესაძლებლობაზე ბიუროკრატიული ანგარიშვალდებულების ინსტიტუციონალიზებულ მექანიზმად, ამ ნაწილში, გენერალური პროკურორის კონსოლიდირებული ძალაუფლების დეკონცენტრაცია-შეზღუდვაზე, რაც საუკეთესო ევროპული პრაქტიკის ნაწილია. როგორც შემდეგ თავში შედარებითი ანალიზისას ვნახავთ, კონტინენტურ ევროპაში ბიუროკრატიული ანგარიშვალდებულება არ ხორციელდება მხოლოდ ერთი თანამდებობის პირისადმი დაქვემდებარებით და ანგარიშვალდებულების ინსტიტუციონალიზებულ მექანიზმებს მოიცავს.

91. Ibid.

92. Ibid.

საქართველოს პროკურატურის რეფორმების ანალიზი ინსტიტუციური ევოლუციის პერსპექტივიდან გვიჩვენებს, რომ რეფორმის აქცენტი ტრადიციულად იყო *de jure* ინსტიტუციური დამოუკიდებლობის ფასადის შექმნა. ფასადს მიღმა, ფსონი იდებოდა კონსოლიდირებული ძალაუფლების მქონე თანამდებობის პირზე (გენერალური პროკურორი, იუსტიციის მინისტრი), რომელსაც აკლდა ანგარიშვალდებულება და ხელმძღვანელობდა მკაცრად იერარქიულ, ცენტრალიზებულ სისტემას, რომელშიც სრულად აკონტროლებდა ბიუროკრატიული ანგარიშვალდებულების ყველა მექანიზმს. ასეთი მოწყობა, პოლიტიკურად ლოიალური გენერალური პროკურორის/იუსტიციის მინისტრის შემთხვევაში, იძლევა პოლიტიკურად ლოიალური პროკურატურის იერარქიის შექმნისა და მუშაობის შესაძლებლობას, თუმცა გამოუსადეგარია როგორც კონსტიტუციური მოთხოვნების შესაბამისად ანგარიშვალდებული და რეალურად პოლიტიკურად დამოუკიდებელი მიუკერძოებელი პროკურატურის შესაქმნელად, ისე პოლიტიკებული მართლმსაჯულების თავიდან ასაცილებლად.

3.

პროკურატურის ინსტიტუციური მოწყობის მოდელი უნდა იყოს პენსიონატში: დამოუკიდებლობა და ანგარიშვალდებულებას შორის ბალანსის მიღწევის ინსტიტუციური ფორმა

ამ თავში მოცემულია პროკურატურის ინსტიტუციური მოწყობის მოდელების შედარებითი და თეორიული განხილვა, რომლის მიზანია, გამოკვეთოს პროკურატურის ინსტიტუციურ მოწყობებში დამოუკიდებლობისა და ანგარიშვალდებულების ღირებულებებს შორის ადეკვატური ბალანსის მიღწევის გზები.

საქართველოს პროკურატურის ინსტიტუციური განვითარების ანალიზიდან გამომდინარე დასკვნების საფუძველზე, ჩვენი კვლევის ფოკუსი მიმართულია პროკურატურის ინსტიტუციური მოწყობის იმ ალტერნატივების განხილვაზე, რომლებშიც ადეკვატურად არის განხორციელებული ანგარიშვალდებულების პრინციპი და ამავე დროს, არ ზიანდება რეალური, იგივე *de facto* ინსტიტუციური დამოუკიდებლობის ხარისხი. ამრიგად, ჩვენს განხილვაში შედარებით ნაკლებ აქცენტს გავაკეთებთ პროკურატურის ინსტიტუტების *de jure* დამოუკიდებლობის საკითხზე.

3.1. საპროკურორო ძალაუფლების გაფართოების ტენდენცია და პროკურატურის უფლებამოსილებების ფუნქციური ტრანსფორმაცია

საპროკურორო ძალაუფლება სისხლის სამართლის მართლმსაჯულებაში ტრადიციულად ცენტრალური მნიშვნელობის გახლდათ. იმდენად, რომ პროკურატურას ხშირად მოიხსენიებენ სასამართლო ხელისუფლებისთვის „დღის წესრიგის განმსაზღვრელად“ სისხლის სამართლის მართლმსაჯულების სფეროში.⁹³ იმავდროულად, გასული საუკუნიდან დღემდე, კონსტიტუციურ დემოკრატიებში, რომლებსაც განსხვავებული სამართლებრივი სისტემები და პროკურატურის ინსტიტუციური მოწყობები აქვთ, საპროკურორო ძალაუფლების ზრდის შეუქცევადი ტენდენცია შეინიშნებოდა.

მეტეც, პროკურატურის ინსტიტუტები იქცნენ დომინანტ ინსტიტუციურ აქტორებად სისხლის სამართლის მართლმსაჯულების სისტემაში, მათ შორის, შეითავსეს სასამართლოს ძალაუფლების ელემენტებიც, იმ კონტექსტებში, რომლებშიც მანამდე ეს ძალაუფლება არ ჰქონიათ. თვით კონტინენტური ევროპის სისხლის სამართლის მართლმსაჯულების სისტემებშიც, რომლებშიც სასამართლო ტრადიციულად მიიჩნეოდა დომინანტ ინსტიტუციურ აქტორად და პროკურატურის ინსტიტუტები, ნაწილობრივ, კვლავ სასამართლო შტოში რჩებიან, პროკურატურის მიერ სასამართლოს ჩანაცვლება დომინანტ პოზიციაზე საკამათო აღარაა.

სტატისტიკური მონაცემები აჩვენებს თანმიმდევრულ სურათს, რომლის მიხედვითაც, როგორც აშშ-ში, ისე კონტინენტურ ევროპაში, სისხლისსამართლებრივ საქმეთა აბსოლუტურ უმრავლესობაზე საბოლოო გადაწყვეტილება სასამართლოს მიღმა მიიღება და გადაწყვეტილების მთავარი მიმღები პროკურატურის ინსტიტუტები არიან.⁹⁴

საპროკურორო ძალაუფლების ზრდასთან ერთად, გარდაიქმნა საპროკურორო ფუნქციის შინაარსიც. სასამართლოსგან საქმეთა განხილვისა და გადაწყვეტის ფუნქცია შეითავსეს პროკურატურის ინსტიტუტებმა. ამასთან ერთად, პროკურორებმა შეიძინეს სისხლის სამართლის სფეროში პოლიტიკის შექმნის არსე-

^{93.} Voigt and Wulf, “What makes prosecutors independent? Analysing the institutional determinants of prosecutorial independence;” Weigend. Weigend, ‘A Judge by Another name? Comparative Perspectives on the Role of the Public Prosecutor.’

^{94.} Luna, “Prosecutor King;” Luna and Wade, “The Prosecutor in Transnational Perspective.”

ბითად საკანონმდებლო/სამართალშემოქმედებითი ხასიათის ფუნქციებიც.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, შეუძლებელია პროკურატურის ინსტიტუტების კლასიფიცირება ძალაუფლების დანაწილების კლასიკური დოქტრინის ფუნქციონისტური დაყოფით, სასამართლო, საკანონმდებლო ან აღმასრულებელი ფუნქციების მქონედ. ინსტიტუციური განლაგების მიხედვით, პროკურატურის ადგილს სასამართლო ან აღმასრულებელ შტოში, ან დამოუკიდებელ ინსტიტუტად ყოფნას, არსებითი გავლენა არ აქვს მისი რეალური ფუნქციების შინაარსზე. მაგალითად, აღმასრულებელ შტოში მოქცეული პროკურატურის ინსტიტუტებიც წარმატებით ითავსებენ როგორც სამართალშემოქმედებით, ისე საქმეთა გადაწყვეტის არსებითად სასამართლო ხასიათის ფუნქციებს.

ძალაუფლების ამგვარი გაფართოება ნებისმიერ ინსტიტუციურ მოდელში მნიშვნელოვან, ზოგჯერ ტექტონიკურ ცვლილებებს იწვევს და დამოუკიდებლობისა და მიუკერძოებლობის ინსტიტუციური უზრუნველყოფისთვის ახალი სახის გამოწვევებს ქმნის. აღნიშნულ გამოწვევებს კი სჭირდება ინსტიტუციური პასუხები, რომლებიც, ფორმალური და არაფორმალური ინსტიტუტების დონეებზე, ინსტიტუციურ ლანდშაფტს მნიშვნელოვნად ცვლის.

კერძოდ, კონტინენტური ევროპის კონტექსტში, საპროკურორო დისკრეციის გაფართოებამ ანგარიშვალდებულების ისეთი ახალი გამოწვევები წარმოქმნა, რომელთა დაზღვევა და გადაჭრა შეუძლებელი იყო კანონიერების პრინციპსა და ბიუროკრატიულ ანგარიშვალდებულებაზე აგებულ მოქმედ ინსტიტუციურ ჩარჩოში.

შესაბამისად, ევროპულ სისტემებში შეიქმნა სისხლის სამართლის პოლიტიკის სავალდებულო სახელმძღვანელო მითითებების (guidelines) ინსტრუმენტი.⁹⁵ სახელმძღვანელო მითითებებს ადგენენ პოლიტიკურად ანგარიშვალდებული თანამდებობის პირები (იუსტიციის მინისტრი) და კოლეგიური ინსტიტუტები.

სისხლის სამართლის პოლიტიკის სახელმძღვანელო მითითებებს აქვს როგორც დისკრეციის რაციონალური განხორციელებისა და თვითნებობის თავიდან არიდების (სამართლებრივი სახელმწიფოსა და კანონიერების პრინციპებისგან გამომდინარე ნორმატიული მიზნები), ისე დისკრეციის ანგარიშვალდე-

^{95.} Marianne Wade, "The Januses of Justice: How prosecutors define the kind of justice done across Europe," In *Crime, Criminal Law and Criminal Justice in Europe*, pp. 595-617.

ბული განხორციელებისთვის საჭირო (ანგარიშვალდებული ხელისუფლების დემოკრატიული პრინციპიდან გამომდინარე ნორმატიული მიზნები) ინსტრუმენტის ფუნქციები.

შედარებისთვის, აშშ-ში, სადაც შტატების დონეზე პროკურორებს სისხლის სამართლის პოლიტიკის შექმნის მნიშვნელოვანი დისკრეცია აქვთ, სისხლის სამართლის პოლიტიკის სახელმძღვანელო მითითებები, თუკი ისინი გამოიყენებენ კონკრეტული ოლქის პროკურორის მიერ, არსებით როლს არ ასრულებს და ოლქის პროკურორის მიერ ქვემდგომ პროკურორთათვის ანგარიშვალდებულების დაკისრების მეორეხარისხიანი საშუალების ფუნქცია აკისრია.⁹⁶

ამის მიზეზი რამდენიმეა: კერძოდ, ანგარიშვალდებულება დემოკრატიულ საარჩევნო პროცესშია გატანილი (ოლქის პროკურორი არჩევითი თანამდებობაა), ასევე სისხლის სამართლის პოლიტიკის განსაზღვრა დეცენტრალიზებულია, ლოკალიზებულია. პოლიტიკას არჩეული პროკურორი განსაზღვრავს კონკრეტული ოლქისთვის და მისი ანგარიშვალდებულება ამ ოლქის ამომრჩევლების მიმართაა შეზღუდული.⁹⁷ თავად ოლქის პროკურორის მოადგილეთა მიერ ამ პოლიტიკის აღსრულებისას, დისკრეციული უფლებამოსილების კონტროლისთვის, სხვა მენეჯერული ხასიათის ინსტრუმენტები, მათ შორის, არაფორმალური საშუალებებიც გამოიყენება.

ამრიგად, პროკურატურის ინსტიტუტების ფუნქციურმა ტრანსფორმაციამ და დისკრეციული უფლებამოსილებების გაფართოებამ გამოიწვია ანგარიშვალდებულების ტრადიციული ფორმების შეცვლის საჭიროებაც. ბიუროკრატიული ანგარიშვალდებულების სისტემებში გაჩნდა დემოკრატიული ანგარიშვალდებულების ელემენტის, ხოლო დემოკრატიული ანგარიშვალდებულების სისტემებში - ბიუროკრატიული ელემენტის დამატების საჭიროება. ამის მიუხედავად, თითოეულ ამ სისტემაში, ანგარიშვალდებულების დომინანტური სისტემა შენარჩუნდა ინსტიტუციური მოწყობის თანმხლებ ჩარჩოსთან ერთად, რომელთაც დაწვრილებით ქვემოთ განვიხილავთ.

^{96.} Luna, "Prosecutor King."

^{97.} David Alan Sklansky, "The nature and function of prosecutorial power," *J. Crim. L. & Criminology* 106 (2016): 473.

3.2. ცენტრალიზებული, იერარქიული და ბიუროკრატიულ ანგარიშვალდებულებაზე დაფუძნებული პროკურატურის სისტემები

როგორც წინა ნაწილშიც აღვნიშნეთ, პროკურატურის ინსტიტუტების განლაგება ძალაუფლების რომელიმე შტოში არ არის არსებითად განმსაზღვრელი არც მათი ფაქტობრივი დამოუკიდებლობის და არც ანგარიშვალდებულების ხარისხისათვის. ასევე, მიუხედავად ინსტიტუციური მოწყობის მოდელისა, ფართო დისკრეციული უფლებამოსილებების ქონა პროკურატურის ინსტიტუტების დამახასიათებელ ელემენტად იქცა.

ამრიგად, პროკურატურის ინსტიტუციური მოწყობის შედარებითი შესწავლის კონტექსტში, ყურადღებას გავამახვილებთ დისკრეციული უფლებამოსილების კონტროლისა და ანგარიშვალდებულების მიზნებიდან გამომდინარე შექმნილ განსხვავებულ ინსტიტუციურ გადაწყვეტებზე.

კონტინენტური ევროპის სამართლის სისტემებში კანონიერების პრინციპისა და მასთან დაკავშირებული სავალდებულო სისხლისსამართლებრივი დევნის პრინციპის აბსოლუტისტური გაგების ცვლილებასთან ერთად, მზარდი საპროკურორო დისკრეციული უფლებამოსილება სისხლის სამართლის მართლმსაჯულების სისტემების დამახასიათებელი ნიშანი გახდა.

ამ ტრანსფორმაციის მიუხედავად, არსებითად არ შეცვლილა თავად პროკურატურის ინსტიტუციური მოწყობის მოდელიც. ორგანიზაციული იერარქიულობა, თანმდევ ბიუროკრატიული ანგარიშვალდებულების სისტემასთან ერთად, ახლა უკვე დისკრეციული უფლებამოსილების ჯეროვნად განხორციელების კონტროლის ფუნქციებსაც ითავსებს.

იმის მიუხედავად, პროკურატურა ინსტიტუციურად სასამართლო შტოშია განთავსებული თუ აღმასრულებელში, კონტინენტური ევროპის ქვეყნებში საპროკურორო დისკრეციის გაფართოება და მათ შორის სასამართლოს ცალკეული ფუნქციების შეთავსებაც, შეუქცევადი ხასიათის გახლდათ. საბოლოოდ, ფორმალურ და ინსტიტუციური დიზაინის განსხვავებებს მიღმა, ამერიკელ და ევროპულ პროკურორებს შორის, დისკრეციული უფლებამოსილების ხარისხისა და მოცულობის მიხედვით, სხვაობა მინიმალური და არაარსებითია.

ამ ქვეთავის შემდეგ ნაწილებში განვიხილავთ კონტინენტურ ევროპაში საპრო-

კურორო დისკრეციის ზრდას და კანონიერების პრინციპისა და მისი თანმდევი, დანაშაულის საქმეებზე სავალდებულო სისხლისსამართლებრივი დევნის პრინციპის არსებითი შეზღუდვისა და გარდაქმნის ძირითად ასპექტებს შედარებით პერსპექტივაში.

ამის შემდეგ, ვიმსჯელებთ კანონიერების პრინციპის მკაცრ ვერსიასთან დაკავშირებული პროკურატურის ბიუროკრატიული ანგარიშვალდებულების სისტემის ტრადიციულ ელემენტებზე და შედარებითი აკადემიური ლიტერატურის მიგნებების საფუძველზე, წარმოვაჩინთ ბიუროკრატიული ანგარიშვალდებულების ტრადიციული სისტემის შეუსაბამობას მზარდი საპროკურორო დისკრეციული უფლებამოსილებების კონტროლთან.

ამ განხილვას შევჯამებთ კონტინენტური ევროპის პროკურატურის სისტემებში ბიუროკრატიული ანგარიშვალდებულების მიღწევის განახლებული მექანიზმების განხილვით, რომლებიც მხედველობაში იღებს გაზრდილ საპროკურორო დისკრეციულ უფლებამოსილებას და ცდილობს, აღმოფხვრას ბიუროკრატიული ანგარიშვალდებულების ტრადიციული სისტემის ნაკლოვანებები, აღნიშნული დისკრეციის ეფექტური კონტროლის მხრივ.

ამ ანალიზის მიზანია, გამოიკვეთოს კონტინენტურ ევროპაში პროკურატურის ინსტიტუტების ბიუროკრატიული ანგარიშვალდებულების მექანიზმები, რომელთა შედარებითაც საქართველოს პროკურატურის სისტემის შესაბამის ელემენტებთან, ცხადი გახდება, თუ რამდენად შეესაბამება შინაარსობრივად და შედეგობრივად ისინი ერთმანეთს.

ეს მიგნებები, თავის მხრივ, დაგვეხმარება, დავასაბუთოთ ჩვენი დასკვნა, რომ ევროპული იურისდიქციებიდან ბიუროკრატიული ანგარიშვალდებულების მექანიზმების სესხების მიზანი არ ყოფილა ანგარიშვალდებულებული პროკურატურის შექმნა. არამედ, სამართლებრივი ინსტიტუტების სესხების მექანიზმის ბოროტად გამოყენების შედეგად, ვიღებდით პოლიტიკურად დამოკიდებულ და არაანგარიშვალდებულ პროკურატურას, გარეგნულად შეფუთულს ნასესხები დასავლური (კონტინენტურევროპული და ამერიკული) ინსტიტუტებით. არსებითად, ეს ინსტიტუციური არჩევანი უარს ამბობდა და გადაავადებდა საბჭოთა/იმპერიულ-რუსული ცენტრალიზებული სისტემისგან სრულ და რადიკალურ წყვეტას.

3.2.1. კანონიერების პრინციპის შეზღუდვა ფართო საპროკურორო დისკრეციით კონტინენტური ევროპის ქვეყნებში

კანონიერების პრინციპი კონტინენტური ევროპის სისხლის სამართლის პროცესში ტრადიციულად იკავებს ფუნდამენტურ ადგილს. კანონიერების პრინციპის თანახმად, დანაშაულები და სასჯელები ამომწურავადაა განსაზღვრული სისხლის სამართლის კოდექსში და ყველა დანაშაულის საქმეზე სისხლისსამართლებრივი დევნა სავალდებულოა.⁹⁸

მიუხედავად იმისა, რომ კონტინენტური სისხლის სამართალი დიდი ხანია, წმინდა სახით, აღარაა ე.წ. ინკვიზიციური სისტემა, ინკვიზიციური პროცესის ფუნდამენტური პრინციპები მაინც მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს სისხლის სამართლის პროცესსა და მისი ინსტიტუტების მუშაობაზე.⁹⁹

ინკვიზიციურ სისხლის სამართლის მართლმსაჯულების სისტემებში, დანაშაულის საქმეებზე ჭეშმარიტების დადგენის მიზანი სისტემურად იწვევდა არა მხოლოდ მოსამართლის მიერ დომინირებულ სასამართლო პროცესს, არამედ მოითხოვდა სასამართლო ინსტიტუტის მიერ მკაცრად გაკონტროლებულ და წარმართულ გამოძიების პროცესსაც. რამდენადაც საქმის განმხილველი მოსამართლე ასეთ ჰერაკლეს სამუშაოს მართლ ვერ გაუმკლავდებოდა, გამოძიებაზე ზედამხედველობა და კონტროლი სხვა სასამართლო თანამდებობის პირებს ევალებოდათ.

კონტინენტური ევროპის ქვეყნებში გამოძიებაზე ზედამხედველი თანამდებობის პირები, ჩვეულებრივ, პროკურორები არიან.¹⁰⁰ იმის მიუხედავად, ფორმალურად არიან თუ არა ისინი სასამართლო შტოს ნაწილი და სარგებლობენ, თუ არა მოსამართლის სტატუსითა და დამოუკიდებლობის გარანტიებით, გამოძიებაზე ზედამხედველობისა და მისი ხელმძღვანელობისას პროკურორები სასამართლო ხასიათის ფუნქციებს ასრულებენ.

მაგალითად, საფრანგეთში გამოძიებაზე ზედამხედველობა შეუძლია როგორც

^{98.} Gabriel Hallevy, "The Meaning and Structure of the Principle of Legality in Criminal Law," In *A Modern Treatise on the Principle of Legality in Criminal Law*, pp. 1-14. Springer, Berlin, Heidelberg, 2010.

^{99.} Tyrone Kirchengast, "Mixed and Hybrid Systems of Justice and the Development of the Adversarial Paradigm: European Law, Inquisitorial Processes and the Development of Community Justice in the Common Law States," *Rev. Faculdade Direito Universidade Federal Minas Gerais* 75 (2019): 513.

^{100.} Stefan Braum, 'Prosecutorial Control of Investigations in Europe: A Call for Judicial Oversight,' in Luna and Wade (eds), "The Prosecutor in Transnational Perspective."

საჯარო პროკურორს, ისე „გამომძიებელ მოსამართლეს“. მიუხედავად იმისა, რომ პირველი ინსტიტუციურად აღმასრულებელი ხელისუფლების შიგნით მუშაობს და იერარქიულად იუსტიციის მინისტრს ექვემდებარება, ხოლო მეორე სასამართლო შტოს ნაწილია და მოსამართლის სტატუსითა და გარანტიებით სარგებლობს, გამოძიების ზედამხედველობისას ორივე არსებითად სასამართლო ხასიათის ფუნქციას ასრულებს და შინაარსობრივად, ორივე სასამართლო თანამდებობის პირია.¹⁰¹

შესაბამისად, გამოძიებასა და საგამოძიებო ორგანოებზე ზედამხედველობა და კონტროლი კონტინენტური ევროპის პროკურორს უკვე აძლევს იმაზე გაცილებით ფართო ძალაუფლებას, ვიდრე საერთო სამართლის ქვეყნების პროკურორებს ოდესმე ჰქონდათ. ამ უკანასკნელთ გამოძიების ზედამხედველობისა და წარმართვის ფუნქცია ისტორიულად არასდროს ჰქონიათ.

ამ მნიშვნელოვან განსხვავებას შედარებით ლიტერატურაში აღნიშნავენ, თუმცა ძირითადი ფოკუსი მიემართება სისხლისსამართლებრივ დევნასა და არსებითი სასამართლო განხილვის გარეშე, საქმეთა გადაწყვეტის დისკრეციულ უფლებამოსილებებს. აღსანიშნავია, რომ ტრადიციულად, ამ ტიპის დისკრეციული უფლებამოსილებების ნაკლებობა კონტინენტური სისტემის მახასიათებელი იყო და ამ ტიპის დისკრეციის შექმნა კონტინენტური ევროპის პროკურორების მიერ, მნიშვნელოვანი განვითარებაა.

ამ მხრივ, პირველ რიგში, უნდა აღინიშნოს კონტინენტურ სისტემებში სისხლისსამართლებრივი დევნის დაწყების დისკრეციული უფლებამოსილების გაჩენა და კანონიერების პრინციპისა და სავალდებულო სისხლისსამართლებრივი დევნის პრინციპების შეზღუდვა „შესაძლებლობის“/„ხელსაყრელობის“ პრინციპებით.

დევნის დაწყების დისკრეციული უფლებამოსილების ნაწილში, „ხელსაყრელობის პრინციპი“ ჩარჩოს უწესებს ევროპის ქვეყნების პროკურორების ძალაუფლებას, შეაფასონ, გადაწონის, თუ - არა დევნის დაწყების საჯარო ინტერესი მისი არდაწყების ლეგიტიმურ და პრაგმატულ ინტერესებს და ამ განსჯის საფუძველზე, მიიღონ სისხლისსამართლებრივ დევნაზე უარის ან მისი დაწყების

¹⁰¹. Jacqueline Hodgson, ‘Guilty Pleas and the Changing Role of the Prosecutor in French Criminal Justice,’ in Luna and Wade (eds), ‘The Prosecutor in Transnational Perspective.’

გადაწყვეტილება.¹⁰² კონტინენტური ევროპის პროკურორებმა, ასევე, შეიძინეს ამერიკულ სისტემაში განრიდების ინსტიტუტის მსგავსი უფლებამოსილებები, მათ შორის, სისხლისსამართლებრივ დევნაზე უარის უფლებამოსილება ბრალდებულის მხრიდან განსაზღვრული პირობის შესრულების სანაცვლოდ.

რაც შეეხება საქმის გადაწყვეტას სასამართლოს არსებითი განხილვის გარეშე, პროკურორის მონაწილეობითა და დომინანტური როლით, ამ მხრივ აღსანიშნავია, რომ ევროპული სამართლის სისტემებში, ასევე, გაჩნდა არა მხოლოდ ამერიკულის მსგავსი საპროცესო შეთანხმებით, არამედ სისხლის სამართლის საქმის პროკურორთან შეთანხმებით, სასამართლოს არსებითი განხილვის გარეშე გადაწყვეტის შინაარსობრივად მსგავსი მექანიზმებიც.

მაგალითად, გერმანული „სასჯელის შეფარდების ბრძანება“ („Strafbefehl“)¹⁰³ და მისი ნიდერლანდური („strafbeschikking“)¹⁰⁴ და შვედური („strafföreläggande“)¹⁰⁵ ვარიაციები: გერმანიაში ეს ინსტიტუტი მოქმედებს სასამართლოს კონტროლის ქვეშ. პროკურორი ცალკეული კატეგორიის საქმეებზე უფლებამოსილია, მის მიერ განსაზღვრული სასჯელის შეფარდების მოთხოვნით, მიმართოს სასამართლოს დასაბუთებული შუამდგომლობით. შუამდგომლობის დაკმაყოფილების შემთხვევაში, მოსამართლე გამოსცემს ბრძანებას სასჯელის შეფარდების შესახებ.

ეს ე.წ. კონსენსუალურ პროცედურად მიიჩნევა, რადგან, თუ ბრალდებული არ აღიარებს ბრალს, ან არ ეთანხმება პროკურორის მიერ დანიშნულ სასჯელს, მას ორი კვირის ვადაში შეუძლია უარი თქვას სასჯელის დანიშვნის ბრძანების გამოცემაზე და საქმის არსებითი განხილვა მოითხოვოს. თავის მხრივ, მოსამართლეს უფლებამოსილია, არ დააკმაყოფილოს პროკურორის შუამდგომლობა. თუ მოსამართლე არ დაამტკიცებს პროკურორის შუამდგომლობას, ის არ გამოსცემს სასჯელის შეფარდების ბრძანებას და საქმე არსებითი განხილვის სტადიაზე გადადის.

^{102.} Willem Geelhoed, “Prosecutorial Discretion in the Netherlands: An Advantage for Politicians?” *Criminal Liability of Political Decision-Makers: A Comparative Perspective* (2017): 369-381.

^{103.} Stephen C. Thaman, ‘The Penal Order: Prosecutorial Sentencing as a Model for Criminal Justice Reform?’, in Luna and Wade (eds), “The Prosecutor in Transnational Perspective.”

^{104.} Peter J. P. Tak, ‘The Dutch Prosecutor: A Prosecuting and Sentencing Officer,’ in Luna and Wade (eds), “The Prosecutor in Transnational Perspective.”

^{105.} Josef Zila, ‘Prosecutorial Powers and Policy Making in Sweden and the Other Nordic Countries’, in Luna and Wade (eds), “The Prosecutor in Transnational Perspective.”

შვედეთსა და ნიდერლანდებში მოსამართლე დისტანცირებულია სასჯელის შეფარდების შესახებ ბრძანების გამოცემის პროცესიდან და პროკურორი სრულად იძენს სამოსამართლო ხასიათის ფუნქციას (განსაზღვრავს ბრალს და უფარდებს სასჯელს). შვედეთში ასეთი უფლებამოსილება არსებობს დანაშაულებზე, რომლებიც ისჯება ჯარიმით. ნიდერლანდებში ეს წრე კიდევ უფრო ფართოა და მოიცავს სხვა ნაკლებად მძიმე დანაშაულებსაც, რომლებიც ექვს წლამდე პატიმრობით ისჯება.

ორივე აღნიშნული მიმართულებით დისკრეციული უფლებამოსილების გაფართოებამ კონტინენტური ევროპის სამართლის სისტემებში პროკურორებს დამატებით მისცა საკანონმდებლო/სამართალშემოქმედებითი (სისხლის სამართლის პოლიტიკის განსაზღვრა) და სამოსამართლო/საქმეთა გადაწყვეტის (საპროცესო შეთანხმება ან საქმის შეთანხმებით დასრულების სხვა მექანიზმების გამოყენება) ფუნქციები.

ამ განსხვავებული ფუნქციური ბუნების უფლებამოსილებების დამატებამ კონტინენტური ევროპის სამართლის სისტემებში პროკურატურის ინსტიტუტების დამოუკიდებლობისა და ანგარიშვალდებულების ახალი გამოწვევები გააჩინა. პროკურატურის ინსტიტუტებისთვის სისხლის სამართლის პოლიტიკის განსაზღვრის არსებითად სამართალშემოქმედებითი უფლებამოსილების მინიჭებამ პროკურატურის დემოკრატიული ანგარიშვალდებულების მექანიზმების გაძლიერების ან შემოღების საჭიროება წარმოქმნა მაშინ, როდესაც საქმეთა გადაწყვეტის არსებითად სასამართლო ხასიათის ფუნქციის გაფართოებამ გაძლიერა როგორც დამოუკიდებლობის, ისე მიუკერძოებლობის მოთხოვნები.

ამ მხრივ, კონტინენტური ევროპის პროკურატურის ინსტიტუტებს მოუწიათ როგორც ფორმალურ, ისე არაფორმალურ დონეებზე ტრანსფორმაცია, რათა გაზრდილი უფლებამოსილების პირობებში, სისტემური ნორმატიული მიზნებიდან გამომდინარე მოთხოვნები დაეკმაყოფილებინათ და ეცადათ, მიახლოებოდნენ დამოუკიდებლობისა და ანგარიშვალდებულების იდეალებს.

3.2.2. ბიუროკრატიული ანგარიშვალდებულების ტრადიციული სისტემა კონტინენტური ევროპის პროკურატურის ინსტიტუტებში და მისი გამიჯვნა საბჭოთა ნეონკვიზიციური სისტემის მემკვიდრეობისგან

კონტინენტური ევროპის ქვეყნებში ბიუროკრატიული ანგარიშვალდებულების ტრადიციული სისტემა დაშენებულია კანონიერების პრინციპზე და გამსჭვალულია სამართლის უზენაესობის კლასიკური დოქტრინის ნორმატიული მოლოდინით, მოათვინიეროს თვითნებობა სათანადო ხარისხის სამართლებრივი წესებისადმი თანამდებობის პირთა დაქვემდებარებით.

სისხლის სამართლის მატერიალური და საპროცესო წესები წარმოგვიდგება, როგორც პროკურორის დისკრეციის გარე და ყველაზე ეფექტური შემზღუდავი. ეს წესები ადგენენ და ზღუდავენ პროკურორის მოქმედების შესაძლო ალტერნატივებს და ამით ესწრაფვიან, განსაზღვრებადი და განჭვრეტადი გახადონ საპროკურორო გადაწყვეტილებები.

შესაბამისად, კანონიერების პრინციპის მოთხოვნები აწესებს საპროკურორო დისკრეციის გარე საზღვრებს. ამ გარე საზღვრებს შიგნით, ბიუროკრატიული ანგარიშვალდებულების ტრადიციული სისტემა კონტინენტური ევროპის ქვეყნების პროკურატურის ორგანოებში ეყრდნობა რამდენიმე ძირითად ელემენტს. ესენია: 1. პროფესიული აღზრდითა და გამოცდილებით დაგროვებული ექსპერტიზა; 2. შიდა ორგანიზაციული იერარქია და ზემდგომი პროკურორების მიერ ქვემდგომთა ზედამხედველობა.¹⁰⁶

პროფესიული ექსპერტიზა კონტინენტური ევროპის პროკურორებისთვის, როგორც კარიერული საჯარო მოხელეებისთვის, ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მახასიათებელია. ამერიკელი პროკურორებისგან განსხვავებით, რომლებიც არჩევითი პოლიტიკური თანამდებობის პირები არიან,¹⁰⁷ ევროპელი პროკურორისთვის ანგარიშვალდებულების გარანტორ მნიშვნელოვან მექანიზმად მიიჩნევა პოლიტიკური მიუკერძოებლობა და დემოკრატიული ანგარიშვალდებულების მექანიზმების ჩანაცვლება პროფესიული ექსპერტიზით.¹⁰⁸

^{106.} Wright and Miller, “The worldwide accountability deficit for prosecutors;” Luna, “Prosecutor King.”

^{107.} არჩეული პროკურორები არიან ადგილობრივი იურისტთა ასოციაციის წევრები და მის შიდა დისციპლინას ემორჩილებიან. შესაბამისად, არჩეულ პროკურორთა სამართლებრივი, პროფესიული ექსპერტიზა დადასტურებულია და უზრუნველყოფილი. თუმცა, განსხვავებით ევროპისგან, ეს ექსპერტიზა ლეგიტიმაციის დამოუკიდებელ საფუძველს არ წარმოადგენს. იმავე დროს, კომპეტენციის დემონსტრირება ერთ-ერთი უმთავრესი ფაქტორია პროკურორის არჩევნებში გასამარჯვებლად. Leslie B. Arffa, “Separation of Prosecutors,” *Yale LJ* 128 (2018): 1078.

^{108.} Michael Tonry, “Prosecutors and Politics in Comparative Perspective,” *Crime and Justice*, (2012).

პროფესიულ ექსპერტიზას აყალიბებს პროკურორების განათლების, პროფესიაში შესვლისა და კარიერული კიბის გავლის ფორმალური და არაფორმალური წესები და პრაქტიკები. ამ მხრივ, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია პროკურორის როლის თვითაღქმა, რომელზეც, კონტინენტურ სისტემაში, გავლენას ახდენს როგორც კანონიერების პრინციპიდან და სამართლებრივი სახელმწიფოს სხვა მოთხოვნებიდან ნაწარმოები მოლოდინები, ისე ინკვიზიციური სისტემიდან შემორჩენილი ისეთი მოლოდინები, როგორებიცაა სამართლის მიუკერძოებელი ძიება და დადგენა დანაშაულის საქმეებზე.

პროკურატურის ინსტიტუტები კონტინენტურ ევროპაში კარიერული ბიუროკრატის პრინციპით, იერარქიულად მოწყობილი საჯარო დაწესებულებებია. მათში კარიერას დაბალ საფეხურებზე იწყებენ და სისტემაში დეკადების განმავლობაში რჩებიან, კარიერულ კიბეზე მობილობასთან ერთად. ამ პერიოდში ხდება პროკურორთა სოციალიზაცია სისტემის შიგნით, მათ შორის, პროკურორის როლისა და მასთან დაკავშირებული ფორმალური და არაფორმალური წესებისა და პრაქტიკების ინტერნალიზაცია.

რამდენადაც იერარქიულ კარიერულ კიბეზე წინსვლა გემდგომთა თანხმობას მოითხოვს, კონტინენტური ევროპის პროკურატურის ინსტიტუტებიც არ არის სრულად დაზღვეული კლიენტელისტური პრაქტიკებისგან. თუმცა კლიენტელიზმის დომინირებისგან ამ სისტემებს იხსნის რამდენიმე ფაქტორი: ღრმად ინტერნალიზებული ინსტიტუციური ეთიკა და საკუთარი როლის თვითაღქმა, ასევე, თვითნებური გათავისუფლებისგან დაცვის გარანტიები.

ამ მხრივ, განსაკუთრებით დაცულები არიან მოსამართლის სტატუსისა და გარანტიების მქონე პროკურორები, თუმცა ინსტიტუციურად აღმასრულებელ შტოში მოქცეული პროკურორებიც თვითნებური გათავისუფლებისგან დაცვისა და სტაბილურობის მაღალი გარანტიებით სარგებლობენ, მსგავსად კონტინენტური ევროპის სხვა საჯარო სამსახურებისა. გავიხსენოთ წინა თავში განხილული ვენეციის კომისიის მოსაზრება საქართველოში პროკურორების თვითნებური გათავისუფლებისგან დაცვის გარანტიების არარსებობაზე.

საქმე ისაა, რომ დაცვის ამგვარი გარანტიების არარსებობა შეუძლებელს ხდის ბიუროკრატული ანგარიშვალდებულების განხორციელებას ლეგიტიმური სისტემური მიზნებით და იერარქიულ ანგარიშვალდებულებას გარდაქმნის პოლიტიკურად ლოიალური პროკურორების წარმოების ინსტრუმენტად. ასევე

საზღვრისკვეთი, რომ კონტინენტურ ევროპაში პროკურატურის იერარქიულობა არ გულისხმობს ერთი თანამდებობის პირისათვის ყველა პროკურორის ერთპიროვნულ დაქვემდებარებას. სისტემის სათავეში მოქცეული, პოლიტიკურად ანგარიშვალდებული, პირები (მაგ. იუსტიციის მინისტრები), ბიუროკრატიული ანგარიშვალდებულების განხორციელებისას, შეზღუდვები არიან როგორც მატერიალურ-სამართლებრივად, ისე პროცედურულად.

სწორედ აღნიშნული ფაქტორების არარსებობა ან სისუსტე განაპირობებს, რომ საქართველოში ბიუროკრატიული ანგარიშვალდებულების ინსტიტუციონალიზაციის ნაცვლად, სივრცე თავისუფლდება ზემდგომთან/პოლიტიკურ პატრონთან ლოიალიზმისა და პირადი სარგებლის ურთიერთგაცვლის კლიენტელისტური ლოგიკის დომინირებისთვის.

ამ მხრივ, საქართველოსთან შესადარებელია არა კონტინენტური ევროპის პროკურატურის ინსტიტუტები, არამედ საქართველოს ის მეზობელი ქვეყნები, სადაც სისხლის სამართლის მართლმსაჯულების არსებითი რეფორმა და მისი გათავისუფლება ნეოინკვიზიტორი სისხლის სამართლის მართლმსაჯულების სსრკ-ში გავრცელებული დამახინჯებული მოდელისგან, სრულად არ განხორციელებულა.¹⁰⁹

მაგალითისთვის, რუსეთში, 2001 წლის სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსით, შეჯიბრებითი პროცესის მნიშვნელოვანი ელემენტები და ნაფიც მსაჯულთა სასამართლოზე ფართო წვდომა შემოიტანეს. თუმცა ვლადიმირ პუტინის ავტორიტარული რეჟიმის კონსოლიდაციასთან ერთად, ყველა ეს რეფორმა არსებითად შეიზღუდა, გაუქმდა ან შინაარსი გამოეცალა. შესაბამისად, არსად გამქრალა საბჭოთა დამახინჯებული ნეოინკვიზიტორი მართლმსაჯულების მოდელი, რომელიც ბრალმდებლის მიკერძოებით ხასიათდებოდა.¹¹⁰

როგორც პიტერ სოლომონი აღნიშნავს, ბრალმდებლის მიკერძოებას საბჭოთა ნეოინკვიზიტორი სისტემაში, ძირითადად, უზრუნვეყოფდა სუსტი და დამორჩილებული მოსამართლე (მოსამართლეები კარიერული ბიუროკრატიის ნაწილი იყვნენ და მათთვის გამამართლებელი განაჩენი კარიერული წინსვლის მთავარ

109. Peter H. Solomon Jr, "Post-Soviet criminal justice: The persistence of distorted neo-inquisitorialism," *Theoretical Criminology* 19, no. 2 (2015): 159-178.

110. Peter Solomon, "Accusatorial bias in Russian criminal justice," New York: *Cambridge University Press*, 2018.

წინააღმდეგობად განიხილებოდა) და საგამოძიებო ორგანოების დომინირება წინასასამართლო ეტაპზე.¹¹¹

საქართველოში, რუსეთისგან განსხვავებით, პროკურატურის ფორმალური ძალაუფლება გამოძიების ზედამხედველობისა და ხელმძღვანელობის ნაწილში, მნიშვნელოვნად ფართოა და ფორმალური თვალსაზრისით, სრულად ამკვიდრებს კონტინენტური ევროპის ნეონკვიზიციურ მოდელებს. თუმცა ასევე ხაზგასასმელია, რომ ამ მნიშვნელოვან ასპექტს არსებითი გავლენა არ აქვს შედეგზე, როგორც ბრალმდებლის მიკერძოების, ისე, ზოგადად, პროცესის მიუკერძოებლობისა და სამართლიანობის თვალსაზრისით.

ამ შედეგის მთავარი გამომწვევია პოლიტიკურად დამოკიდებული და მიკერძოებული სასამართლო. მოდიფიცირებულ ნეონკვიზიციურ მოდელებში პროკურორი გამოძიების პროცესს მოსამართლის ზედამხედველობით ხელმძღვანელობს და განაჩენი დგება შეჯიბრებითი პროცესის ლოგიკითა და ელემენტებით არსებითად გაჯერებული ღია სასამართლო პროცესის შედეგად. ამ შემთხვევაში ნორმატიული თვალსაზრისით სასურველ შედეგს (სამართლიან სისხლის სამართლის მართლმსაჯულებას) გვაძლევს დამოუკიდებელი და მიუკერძოებელი სასამართლოს არსებობა.¹¹²

იქ, სადაც სასამართლო პოლიტიკურად დამოკიდებული და მიკერძოებულია, ბრალმდებლის მიკერძობაც შენარჩუნებულია. პროკურორის მიერ გამოძიების ხელმძღვანელობა და საგამოძიებო ორგანოების ძალაუფლების შეზღუდვა, ამ სურათს არსებითად ვერ ცვლის.

მეტიც, საბჭოთა სისტემა ქმნიდა არსებითად ურთიერთდაკავშირებულ კარიერულ ბიუროკრატიებს საგამოძიებო, საპოლიციო, პროკურატურისა და სასამართლო ორგანოებს შორის. ამ დროიდან მემკვიდრეობით მიღებული პრაქტიკით, რომელიც დღემდე გრძელდება როგორც რუსეთში, ისე საქართველოსა და უკრაინაში, ყოფილი გამომძიებლები ხდებიან პროკურორები ან მოსამართლეები. ასევე, ხშირია ყოფილი პროკურორების კარიერული მობილობა სასამართლო ბიუროკრატიაში.¹¹³

^{111.} Solomon, “Post-Soviet Criminal Justice.”

^{112.} Solomon, “Post-Soviet Criminal Justice.”

^{113.} Solomon, “Post-Soviet Criminal Justice;” Kathryn Hendley, “Do Lawyers Matter in Russia?” *Wis. L. Rev.* (2021): 301.

ეს მახასიათებელი მნიშვნელოვნად უწყობს ხელს ბრალმდებლის მიკერძოების ფართო გავრცელებას ყველა ამ ინსტიტუტში და ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი არაფორმალური ძირგამომთხრელი ფაქტორია ამ ინსტიტუტებს შორის ფორმალური ინსტიტუციური გამიჯვნისა და სხვა პროცედურული დაცვის საშუალებების წინააღმდეგ.

კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი ფაქტორი, რომელსაც რუსეთის სისხლის სამართლის მართლმსაჯულების მკვლევრები გამოყოფენ და რომელიც, ასევე, რელევანტურია საბჭოთა მემკვიდრეობის მქონე სხვა ქვეყნების, მაგალითად, საქართველოს შემთხვევაში, არის კარიერული ბიუროკრატიების მართვისას ე.წ. „ნომენკლატურისთვის“ დამახასიათებელი პრაქტიკების გამოყენება.

სსრკ-ში „ნომენკლატურის“ სისტემა კომუნისტური პარტიის ელიტის მიერ ძალაუფლების ინსტიტუტების ერთგული კლიენტებით დაკომპლექტების ხერხი იყო.¹¹⁴ ნომენკლატურულ სიაში ხვდებოდნენ კომუნისტური პარტიისათვის ლოიალური პირები, რომლებიც მზად უნდა ყოფილიყვნენ, პარტიის დავალებით დაეკავებინათ ნებისმიერი თანამდებობა. „ნომენკლატურაში“ ყოფნა იყო პარტიის მიერ დასაქმების გარანტია, თუმცა არ იძლეოდა კიბეზე აღმავალი მობილობის გარანტიას. პირის სტატუსი და ადგილი ნომენკლატურის შიგნით მუდმივად განუსაზღვრელი და ცვალებადი იყო.

რუსეთის პროკურატურის მკვლევრები გამოყოფენ პუტინის რეჟიმის ავტორიტარული კონსოლიდაციის პერიოდში რეჟიმის ერთგული პროკურორების სისტემურად განმტკიცების შემდეგ პრაქტიკებს, რომლებიც არსებითად ემსგავსება „ნომენკლატურის“ საბჭოთა ლოგიკას. ესენია: ა) ერთ პოზიციაზე გამწესების მოკლე ვადა; ბ) როტაციის გაზრდილი სიხშირე; გ) თანამდებობრივი გადაადგილება წმენდის ნაცვლად; დ) გარე კადრების მოზიდვა და თანამდებობაზე დანიშვნა.¹¹⁵

ამ ტექნიკების გამოყენებით მიიღწევა მკაცრი იერარქიული კონტროლი. პროკურორთა სოციალიზება ხდება მისი პოზიციის რადიკალური არასტაბილურობის გარემოში, სადაც როგორც ურყევი ერთგულება ზემდგომთა/პოლიტიკურ პატრონთა ბრძანებების მიმართ, ისე ამ უკანასკნელთა სასურველი ქცევის

^{114.} Maria Snegovaya and Kirill Petrov, “Long Soviet shadows: the nomenklatura ties of Putin elites,” *Post-Soviet Affairs* 38, no. 4 (2022): 329-348.

^{115.} Evgenia Arkadyevna Olimpieva, “Putin’s Prosecutors: Personnel Politics and Building Authoritarianism in Russia,” PhD diss., The University of Chicago, 2023.

განჭვრეტის, დასწავლისა და ადაპტაციის უნარების გამომუშავება, თანამდებობის შენარჩუნებისა და კარიერულ კიბეზე წინსვლის ერთადერთი საფუძველია.

ყველა ეს პრაქტიკა პროკურორში განამტკიცებს განცდას, რომ მისი ჩანაცვლება ნებისმიერ მომენტში შეიძლება. არასტაბილურობისა და მოწყვლადობის შეგრძნება კი, მკაცრი ცენტრალიზაციის პირობებში, უკიდურეს კონფორმიზმს ახალისებს, რაც ძირს უთხრის ბიუროკრატიული ანგარიშვალდებულების განხორციელებას და წარმოშობს კლიენტელისტურ, პერსონალური სარგებლის სანაცვლოდ ლოიალურობაზე დაფუძნებულ ურთიერთობებსა და არაფორმალურ ქსელებს.

ამრიგად, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ პროკურატურის ბიუროკრატიული ანგარიშვალდებულების სათანადო სისტემის ინსტიტუციონალიზაციას ხელს უშლის ინსტიტუციური მოწყობის შემდეგი ფაქტორები: მკაცრი ცენტრალიზაცია, ყველა პროკურორის დაქვემდებარება ერთი თანამდებობის პირისათვის, პროკურორთა თვითნებური გათავისუფლებისგან დაცვის არასათანადო ინსტიტუციური და სამართლებრივი მექანიზმები.

ამ ფაქტორებით გამოწვეული ანგარიშვალდებულებისა და რეალური დამოუკიდებლობის დეფიციტს ვერ აღმოფხვრის ცენტრალიზებული სისტემის პირამიდის თავში მყოფი თანამდებობის პირის ნომინალური დემოკრატიული ანგარიშვალდებულება. როგორც კონტინენტური ევროპის გამოცდილება გვიჩვენებს, ანგარიშვალდებულების სათანადო სისტემას და მაღალ *de facto* დამოუკიდებლობას სჭირდება ბიუროკრატიული და პოლიტიკური ანგარიშვალდებულების მექანიზმების ადეკვატური სინთეზი. აღნიშნულ გადაწყვეტებზე შემდეგ ქვეთავში ვიმსჯელებთ.

3.2.3. ბიუროკრატიული ანგარიშვალდებულებისა და პოლიტიკური ანგარიშვალდებულების სინთეზი კონტინენტური ევროპის პროკურატურის სისტემებში

საპროკურორო დისკრეციის ზრდასთან ერთად, კონტინენტური ევროპის ქვეყნებში ბიუროკრატიული ანგარიშვალდებულების ტრადიციული მექანიზმები არასაკმარისი გახდა. შესაბამისად, დისკრეციის რეგულარული, რუტინიზებული, განჭვრეტადი პროცესის შედეგად წარმართვისთვის, დამკვიდრდა სისხლის

სამართლის პოლიტიკის სახელმძღვანელო დირექტივების გამოცემა როგორც ზოგადი ხასიათის, ისე სპეციფიკური კატეგორიების საქმეებზე.

საქართველოში დისკრეციული სისხლისსამართლებრივი დევნა და მისი წარმოება სისხლის სამართლის პოლიტიკის სახელმძღვანელო დირექტივების მიხედვით, 2010 წლის საპროცესო კოდექსის საფუძველზე დამკვიდრდა. ამ მხრივ, მოდელად არჩეული იყო ნიდერლანდების სისტემის ელემენტები. თუმცა, როგორც სხვა მსგავს შემთხვევებში, ნიდერლანდური მოდელიც დამახინჯებულად შემოიღეს და მისი ნასესხები ელემენტები ბოროტად გამოიყენეს.

კერძოდ, ნიდერლანდების მართლმსაჯულების სისტემიდან ისესხეს იუსტიციის მინისტრის, როგორც პოლიტიკურად ანგარიშვალდებული პირისთვის, სისხლის სამართლის პოლიტიკის სახელმძღვანელო პრინციპებისა და დირექტივების განსაზღვრის უფლებამოსილების მინიჭება ისე, რომ არ გაითვალისწინეს ნიდერლანდურ სისტემაში მინისტრის ამ ძალაუფლების შემზოჭავი და დამაბალანსებელი ელემენტები.

ნიდერლანდებში იუსტიციის მინისტრის ძალაუფლება იმგვარად არის შემოჭილი, რომ ის არ არის პროკურატურის ერთპიროვნული ხელმძღვანელი და სისხლის სამართლის პოლიტიკის განსაზღვრის სფეროშიც კი, ძალაუფლების გაზიარება უწევს. როგორც წინა თავში განვიხილეთ, საპირისპირო სურათი გვექონდა საქართველოში 2008 წლის საკონსტიტუციო რეფორმის შედეგად.

აღნიშნულის გათვალისწინებით, წინამდებარე ქვეთავში უფრო დაწვრილებით ვიმსჯელებთ ნიდერლანდების პროკურატურის სისტემაზე და საპროკურორო დისკრეციის ანგარიშვალდებული განხორციელების ნიდერლანდურ გამოცდილებაზე.

ნიდერლანდების პროკურატურა კონტინენტურ ევროპაში ერთ-ერთი ყველაზე უფრო ფართო დისკრეციის მქონე პროკურატურის ინსტიტუტია, რომელიც დევნას ახორციელებს „ხელსაყრელობის“ პრინციპის საფუძველზე და ამავე დროს, ზედამხედველობასა და კონტროლს უწევს პოლიციის მიერ გამოძიების წარმოებას.¹¹⁶ ნიდერლანდებში პროკურატურა იერარქიული ინსტიტუტია, რომელიც ორგანიზებულია პირველი ინსტანციის, სააპელაციო სასამართლოებისა

¹¹⁶. Hans De Doelder, “The public prosecution service in the Netherlands,” *Eur. J. Crime Crim. L. & Crim Just.* 8 (2000): 187. Tak, “The Dutch Prosecutor.”

(ტერიტორიული პრინციპით) და ეროვნული ოფისის დონეზე, რომელსაც სპეციფიკური საგნობრივი იურისდიქცია აქვს.

ნიდერლანდების პროკურატურას მართავს კოლეგიური ორგანო - გენერალური პროკურორების საბჭო. საბჭო, რომელიც ერთგვარი შუალედური ორგანოა პროკურატურის ბიუროკრატიულ იერარქიასა და იუსტიციის მინისტრს შორის, ზღუდავს მინისტრის ძალაუფლებას და უზრუნველყოფს პროკურატურის მართვას როგორც პოლიტიკური, ისე ბიუროკრატიული ანგარიშვალდებულების პრინციპების მიხედვით.

გენერალურ პროკურორთა საბჭო განსხვავდება საქართველოში საპროკურორო საბჭოსგან, რამდენადაც შექმნილია პოლიტიკური ანგარიშვალდებულების საფუძველზე. საბჭოს თავმჯდომარეს სამი წლის ვადით (არა უმეტეს ორჯერ თანამდებობის დაკავების უფლებით) ნიშნავს სახელმწიფოს მეთაური - მონარქი. დანარჩენ წევრებს (მაქსიმუმ, ოთხი წევრი) ნიშნავს იუსტიციის მინისტრი, განუსაზღვრელი ვადით.

ეს უკანასკნელი საბჭოში იუსტიციის მინისტრს წარმოადგენენ და მინისტრის პოლიტიკური ანგარიშვალდებულებით არიან შებოჭილი. შესაბამისად, მინისტრს მათი ჩანაცვლება ნებისმიერ დროს შეუძლია. გენერალურ პროკურორთა საბჭოს წევრები, შესაბამისად, არ არიან კარიერული პროკურორები, როგორც ეს საქართველოს საპროკურორო საბჭოს უმრავლესობის შემთხვევაშია.

იუსტიციის მინისტრი პოლიტიკურად არის ანგარიშვალდებული სისხლის სამართლის პოლიტიკაზე როგორც ზოგადი პოლიტიკის მხრივ, ისე ინდივიდუალურ საქმეებზე. შესაბამისად, მინისტრს შეუძლია თავადაც მისცეს პოლიტიკის ზოგადი და სპეციფიკური დირექტივები პროკურორებს, მათ შორის, კონკრეტულ საქმეებზე. თუმცა ნიდერლანდებში იუსტიციის მინისტრები უშუალოდ სისხლის სამართლის პოლიტიკის განსაზღვრისა და აღსრულების ამ უფლებამოსილებას არ იყენებენ, რადგან მინისტრის მიერ პოლიტიკის სახელმძღვანელო დირექტივების გამოცემა შეზღუდულია გენერალურ პროკურორთა საბჭოსთან შეთანხმებისა და კონსულტაციის ვალდებულებით.

ეს საბჭო, რომლის შემადგენლობის უმრავლესობასაც მინისტრი ნიშნავს, პროფესიული კოლეგიური ორგანოა, რომლის ექსპერტიზაც მინისტრს ეხმარება საკუთარი უფლებამოსილების განხორციელებაში. შესაბამისად, სისხლის სა-

მართლის პოლიტიკას რეალურად გენერალურ პროკურორთა საბჭო ქმნის და აღასრულებს. მინისტრს ამ პროცესზე პოლიტიკური ზედამხედველობისა და პოლიტიკური ანგარიშვალდებულების ფუნქციები აქვს და შინაარსობრივად და დეტალურად ნაკლებად არის ჩართული პოლიტიკის შექმნასა და მის იმპლემენტაციაში.

2010 წლისთვის, საქართველომ ნაწილობრივ ისესხა ნიდერლანდური მოდელის ის ელემენტი, რომლის თანახმადაც, იუსტიციის მინისტრს, სისხლის სამართლის პოლიტიკასთან მიმართებით, ფორმალური პოლიტიკური პასუხისმგებლობა ჰქონდა. თუმცა ნიდერლანდებისგან განსხვავებით, უარი თქვა პროფესიულ კოლეგიურ საბჭოზე, რომელიც სისხლის სამართლის პოლიტიკის შექმნისა და იმპლემენტაციების ფუნქციებს მინისტრის პოლიტიკური პასუხისმგებლობის ქვეშ განახორციელებდა, მის ძალაუფლებას ინსტიტუციურ და პროცედურულ შეზღუდვებს დაუწესებდა.

2013 წლის შემდგომ, საქართველოს პროკურატურის რეფორმის მიმართულება იყო პროკურატურის აღმასრულებელი შტოდან ინსტიტუციური გატანა. დამოუკიდებლობის განმტკიცების დროშის ქვეშ, სისხლის სამართლის პოლიტიკის განსაზღვრისა და იმპლემენტაციის ფართო დისკრეციული უფლებამოსილება, გამოძიებაზე საპროცესო ხელმძღვანელობის ფუნქციასთან დაწყვილებული, დემოკრატიული პოლიტიკური ანგარიშვალდებულების სფეროდან სრულად გავიდა და მკაცრად ცენტრალიზებული სისტემის შიგნით, გენერალური პროკურორისადმი ბიუროკრატიული ანგარიშვალდებულების იმედად დარჩა, რამაც საბოლოოდ სრულად არაანგარიშვალდებული ინსტიტუტი შექმნა როგორც *de jure*, ისე *de facto*.

ნიდერლანდებთან შედარებისას, ასევე აღსანიშნავია, რომ პროკურატურის იერარქიული მოწყობა ისეთივე მკაცრად ცენტრალიზებული არ არის, როგორც საქართველოში. ნიდერლანდებში სხვადასხვა დონის სასამართლოების იურისდიქციულ საზღვრებში შექმნილი პროკურატურები და ეროვნული ოფისი ერთმანეთს იერარქიულად არ ექვემდებარებიან. იერარქიულობა, ძირითადად, გამოიხატება იმაში, რომ გენერალურ პროკურორთა საბჭოს/იუსტიციის მინისტრის მიერ გამოცემული პოლიტიკის სახელმძღვანელო დირექტივები ყველა ამ დონეზე შესასრულებლად სავალდებულოა.

ეს ნიშნავს, რომ თითოეულ ამ პროკურატურაში, პროკურორს საკმაო ავტონო-

მია აქვს და ზემდგომი პროკურორების მთელ იერარქიულ კიბესთან არ უწევს ყოველდღიური ანგარიშგება (მაგ. პირველი ინსტანციის სასამართლოების იურისდიქციის ტერიტორიაზე შექმნილი პროკურატურის პროკურორი იერარქიულად არ ექვემდებარება სააპელაციო სასამართლოს იურისდიქციის ტერიტორიაზე შექმნილი პროკურატურის პროკურორს, განსხვავებით საქართველოს პროკურატურაში „ყველა ქვემდგომის ყველა ზემდგომისამდი და ყველა პროკურორის გენერალური პროკურორისადმი დაქვემდებარების“ პრინციპისგან).

თავის მხრივ, ინსტიტუციური მოწყობა უზრუნველყოფს, რომ სისხლის სამართლის პოლიტიკის შექმნა ექვემდებარება დემოკრატიული ანგარიშვალდებულის არხებს, ხოლო იერარქიულობა მხოლოდ იმ ხარისხითაა განხორციელებული, რომელიც სისხლის სამართლის პოლიტიკის თანმიმდევრულ იმპლემენტაციას სჭირდება.

საბჭოთა სისტემიდან შემკვიდრებით მიღებული გადაჭარბებული ცენტრალიზაციით, საქართველოს პროკურატურა, ისევე, როგორც, მაგალითად, რუსეთი, უკრაინა და სხვა ყოფილი საბჭოთა კავშირის ქვეყნები, უზრუნველყოფენ მხოლოდ პროკურორების პერსონალური ერთგულების და არა საპროკურორო დისკრეციის თანმიმდევრული და ანგარიშვალდებულის განხორციელების მიზნების მიღწევას.

ხისტი ცენტრალიზაცია უზრუნველყოფს სისხლის სამართლის პოლიტიკის ერთგვაროვნებას, თუმცა ამცირებს როგორც ინდივიდუალური პროკურორის ავტონომიას, ისე მის მიერ კონკრეტული გარემოებების ცოდნიდან გამომდინარე პოზიტიური წვლილის შეტანის შანსებს. ასევე, სისხლის სამართლის პოლიტიკის შექმნის მოწყვეტა ანგარიშვალდებულების, განსაკუთრებით კი, დემოკრატიული ანგარიშვალდებულების ჩვეულებრივი არხებიდან, კიდევ უფრო ზრდის როგორც დამოუკიდებლობის, ისე ანგარიშვალდებულების მოშლის რისკებს.

დასკვნის სახით შეიძლება ითქვას, რომ კონტინენტურ სისტემებში ადეკვატურად ინსტიტუციონალიზებული ბიუროკრატიული ანგარიშვალდებულების სისტემა მოითხოვს ბიუროკრატიული ანგარიშვალდებულის კომპლემენტირებას პოლიტიკური ანგარიშვალდებულების მექანიზმებით.

ამ მხრივ, მნიშვნელოვანია, რომ პროკურატურის ხელმძღვანელობის და-

ლაუფლება ადეკვატურად იყოს პოლიტიკურად ანგარიშვალდებული. იმის გათვალისწინებით, რომ ბიუროკრატიული ანგარიშვალდებულის იმპლემენტაცია მოითხოვს იერარქიული ორგანიზაციის შენარჩუნებას, უნდა შეიზღუდოს და გადანაწილდეს იერარქიის სათავეში მდგომ აქტორთა ძალაუფლება. ამავდროულად, იმისათვის, რომ იერარქიული კონტროლი არ იქცეს პერსონალისტური ძალაუფლების განმტკიცებისა და კლიენტელისტური კონტროლის საშუალებად, იერარქიის ქვედა საფეხურზე მდგომი პროკურორები სათანადოდ უნდა იყვნენ დაცული ზემდგომთა თვითნებობისგან.

3.3. დეცენტრალიზებული და დემოკრატიულ პოლიტიკურ ანგარიშვალდებულებაზე დაფუძნებული სისტემები

კონტინენტური ევროპის პროკურატურის ინსტიტუტებისგან განსხვავებული ანგარიშვალდებულების ინსტიტუციური მოწყობის მოდელია აშშ-ში, შტატების დონეზე, სადაც, ძირითადად, ხორციელდება სისხლის სამართლის მართლმსაჯულება.

აშშ-ის ფედერალური სისხლისსამართლებრივი იურისდიქცია შეზღუდულია. ფედერალურ დონეზე პროკურორები დანიშვნითი თანამდებობის პირები არიან აღმასრულებელ შტოში. ფედერალური გენერალური პროკურორი ხელმძღვანელობს იუსტიციის დეპარტამენტს და პრეზიდენტის კაბინეტის წევრია.¹¹⁷

სისხლის სამართლის საქმეთა უდიდესი ნაწილი შტატების იურისდიქციას მიეკუთვნება. შტატების უმრავლესობაში პროკურორები ოლქებისა და ქალაქების დონეებზე აირჩევიან. გამონაკლის შტატებში, აირჩევიან შტატის გენერალური პროკურორები, რომლებიც ნიშნავენ ქვემდგომ პროკურორებს.¹¹⁸

ოლქის/ქალაქის პროკურორებს შეერთებულ შტატებში ფართო საპროკურორო დისკრეცია აქვთ, რაც გულისხმობს მათ მიერ ოლქის ფარგლებში სისხლის სამართლის პოლიტიკის შექმნასა და მის აღსრულებას სისხლისსამართლებრივი დევნისა და სასამართლოში ბრალდების წარმომადგენლობის გზით. ოლქის პროკურორი საკუთარ უფლებამოსილებას ახორციელებს საკუთარ მოადგილეებზე დელეგირების გზით.

^{117.} Ellen S. Podgor, 'Prosecution Guidelines in the United States,' in Luna and Wade (eds), "The Prosecutor in Transnational Perspective."
^{118.} Michael J. Ellis, "The origins of the elected prosecutor," *Yale LJ* 121 (2011): 1528.

ოლქის/ქალაქის პროკურორებს აშშ-ში აქვთ სისხლის სამართლებრივი დევნის დაწყების, სასამართლოს მიღმა საქმეთა საბოლოო გადაწყვეტისა და ზოგადად, სისხლის სამართლის პროცესში დომინანტური პოზიციის უზრუნველყოფი ფართო დისკრეციული უფლებამოსილებები.

ამ ხარისხის ძალაუფლება ანგარიშგაღებულების განსაკუთრებულ მოთხოვნებს წარმოშობს, რაც დემოკრატიული ანგარიშგაღებულების ერთ-ერთი ყველაზე ძლიერი ფორმით - ადგილობრივი, პირდაპირი საარჩევნო ანგარიშგაღებულების მექანიზმით მიიღწევა. შტატების უმრავლესობაში ოლქის/ქალაქის პროკურორები ოთხი წლის ვადით აირჩევიან და მათთვის პასუხისმგებლობის დაკისრების ძირითადი გზა დემოკრატიული გზით გადარჩევაა. პროკურორები ადგილობრივ იურისტთა ასოციაციის წევრები არიან და მათ პროფესიულ დისციპლინურ წესებს ემორჩილებიან.

პირდაპირ არჩევითობა, დიდწილად, პასუხს სცემს პროკურორის ანგარიშგაღებულების პრობლემას, სულ მცირე, თეორიულ დონეზე მაინც. თუმცა, თავის მხრივ, დემოკრატიულ საარჩევნო პოლიტიკაში პირდაპირი ჩართულობა, არჩეული პროკურორის პერსონალური (და ნაკლებად ინსტიტუციური) დამოუკიდებლობის მხრივ, აჩენს სისტემურ კითხვებს.

დამატებითი პრობლემები, რომლებიც არჩევით ანგარიშგაღებულებას უკავშირდება, გულისხმობს მოქმედ პროკურორთა დომინირებას ხელახალ არჩევნებზე (ხელახლა არჩევითობის მაჩვენებელი 95%-ია). ზოგ შემთხვევაში, უმეტესად მცირე ოლქებსა და ქალაქებში, მოქმედი პროკურორები არჩევნებზე კონკურენტის გარეშე რჩებიან. თუმცა მაშინაც კი, როდესაც კონკურენტები ჰყავთ (რისი შანსიც უფრო მაღალია დიდ ქალაქებში), მოქმედი პროკურორები, უმეტესად, ადვილად იმარჯვებენ.¹¹⁹

პროკურორების არჩევნები ადგილზე უმეტესად დაცლილია პარტიული პოლიტიკისგან და იდეოლოგიური შინაარსისგან. თუმცა, თავის მხრივ, არც კანდიდატების შემოთავაზებული სისხლის სამართლის პოლიტიკის შინაარსობრივი განსჯისთვის არის სივრცე. მიუხედავად იმისა, რომ არჩევნები ადგილზე ტარდება, მასობრივი დემოკრატიებისთვის დამახასიათებელი ნიშნები აქაც

¹¹⁹. Wright and Miller, "The worldwide accountability deficit for prosecutors;" David Alan Sklansky, "The problems with prosecutors," *Annual Review of Criminology* 1 (2018): 451-469.

ვღინდება, კერძოდ, მალალი პერსონალიზაცია და მანიპულაციის ფართო შესადღებლობები.

პროკურორთა არჩევნებზე ხშირად გადამწყვეტია კანდიდატის მიერ თავის კომპეტენტურად წარმოჩენა (და არა - ამ კომპეტენტციის ქონა), ასევე, მანიპულაცია გამამტყუნებელი განაჩენების სტატისტიკითა და საზოგადოებრივად თუ პოლიტიკურად სენსიტიურ, გახმაურებულ საქმეებზე მიღებული გადაწყვეტიღებებით.

არჩეული პროკურორები თავიანთ უფღებამოსიღებას ახორციეღებენ მოადგიღეღების (თანამემწეღების) მეშვეობით, რომღებიც საპროკურორო ფუნქციის განმახორციეღებელი ძირითადი თანამღებობის პირები არიან. კონტინენტური სისტემისგან ოღქის/ქალაქის განსხვავებით, პროკურორებს არ გააჩნიათ შიდა ბიუროკრატიული ანგარიშვალღებუღების ფართო სისტემა. შესაბამისად, ოღქის პროკურორის მოადგიღეღები ოღქის პროკურორისგან დეღეღირებული საკმაოდ ფართო დისკრეციით სარგებლობენ.

ოღქის პროკურორების მიერ ბიუროკრატიული ანგარიშვალღებუღების დანერგვის მღდღეღობები არ გასცდენია ორგანიზაციული მენეჯმენტის სტანდარტულ მეთოდებს. შესაბამისად, ოღქის პროკურორებს, ჩვეუღებრივ, არ გააჩნიათ სისხღის სამართღის პოლიტიკის სახელმძღვანელო დირექტივები და იქ, სადაც მსგავსი წერიღობითი სახელმძღვანელო წესების დადგენის მღდღეღობა აქვთ, მათი შემზღუდავი ეფექტი, უმეტესად, უმნიშვნელოა.

საპროკურორო დისკრეციას აშშ-ში ეფექტურად ვერ ზღუდავს ვერც შტატების კანონმღებლობის დონეზე დადგენიღი სისხღის სამართღის პოლიტიკის პრინციპები და ვერც სასამართლო კონტროლი, რომელიც პროკურორთა დისკრეციის მიმართ, ისტორიულად ფართო დათმობით პოლიტიკას ეფუძნება.

ამ ნაკლოვანებების მიუხედავად, დეცენტრალიზაციის მალალი ხარისხი ანუ ყვეღაზე ქვედა დონეზე არჩევიტობა, მნიშვნელოვან შინაგან დაციის საშუაღებებს ქმნის.¹²⁰ ნებისმიერი დისფუნქცია, რომელიც ოღქში პროკურორის მუშაობას აქვს, ადგიღზე რჩება და ცენტრალიზებული სისტემებისგან განსხვავებით, მთელ სისტემას ვირუსულად არ მოეღება.

შესაბამისად, ამ პრობღემების გამოსწორება მცირე ადგიღობრივ ერთეუღებში,

¹²⁰. Arffa, "Separation of Prosecutors."

დემოკრატიული არჩევნების ანგარიშვალდებულების გზით, უფრო მარტივია, ვიდრე დისფუნქციური ცენტრალიზებული სისტემების რეფორმირება და გაკეთილშობილება. ეს უკანასკნელი სამუშაო ხშირად პრაქტიკულად შეუსრულებელია ხოლმე.

თუმცა, პროკურორთა საარჩევნო ანგარიშვალდებულება და დეცენტრალიზაცია ადგილზე სპეციფიკურად ამერიკული დემოკრატიის პირობებშია ჩამოყალიბებული და შეუძლებელია მისი მარტივი ტრანსპლანტაცია განსხვავებულ კონტექსტში. ალბათ, ამ მიზეზით, ეს ინსტიტუტი აშშ-ის გარეთ არც გავრცელებულა.

აშშ-ში, ძალაუფლების პირველივე დონეზე, პროკურორთა არჩევნის შესაძლებლობას და ამ ინსტიტუტის მუშაობის სათანადო კონტექსტს რამდენიმე სისტემური ფაქტორი ქმნის. პირველ რიგში, ესენია: ამერიკული ფედერალიზმი; დემოკრატიული თვითმმართველობის ძლიერი ადგილობრივი ტრადიცია; საერთო სამართლის სამართლებრივი ტრადიცია, რომელიც განმსჭვალულია შეჯიბრებითი პროცესის ღირებულებებით; მართლმსაჯულების განხორციელებაში დემოკრატიული ადგილობრივი მონაწილეობის ძლიერი ტრადიცია, კონკრეტულად, ნაფიც მსაჯულთა სასამართლოს, როგორც მართლმსაჯულების ცენტრალური ინსტიტუტის, მრავალსაუკუნოვანი ტრადიციის სახით.

საქართველოში კი მსგავსი კონტექსტური აქტორები არ არსებობს. საქართველოს ახასიათებს პოლიტიკური ძალაუფლების სრული ცენტრალიზაცია და კონსოლიდაცია, ადგილობრივი თვითმმართველობის ძლიერი ტრადიციის არარსებობა და მართლმსაჯულების განხორციელებაში დემოკრატიული მონაწილეობის ტრადიციის უქონლობა. ამ მხრივ, განსაკუთრებით აღსანიშნავია ნაფიც მსაჯულთა სასამართლოს არასრული იმპლემენტაცია.

ამ პირობების არარსებობა შეუძლებელს ხდის ცალკე აღებული პროკურატურის ინსტიტუტის ადგილზე დეცენტრალიზაციისა და საარჩევნო ანგარიშვალდებულების რეფორმის შესაძლო ინსტიტუციურ ალტერნატივად განხილვას. თუ საქართველოს კონსტიტუციური განვითარება გადავა მრავალდონიანი მმართველობის რომელიმე მოდელის დამკვიდრებაზე (ფედერალიზმი, რეგიონალიზმი), შესაძლებელი იქნება დეცენტრალიზაციისა და პოლიტიკური ანგარიშვალდებულების სისტემის იმპლემენტაციის ალტერნატივად განხილვა პროკურატურის მმართველობის საწყის დონეებზე.

ნაწილი



მეორე



**საქართველოში პრეკუარატივის
ინსტიტუციური მოწყობის
სისტემური რეფორმების
რეკომენდაციები**

1.

ჩაჯონჩის სისჯაჟური ნორმატიული მიჯნაბი:

- 1.1. ჰორიზონტალური დეცენტრალიზაცია ბიუროკრატიული ანგარიშვალ-დებულების სისტემის შესაქმნელად - რეფორმის ნორმატიულ მიჯნას წარმოადგენს სრულად უარის თქმა პროკურატურის „ერთიანობისა და ცენტრალიზაციის“ საბჯოთა პერიოდიდან მემკვიდრეობით შემორჩენილ ორგანიზაციულ პრინციპზე და იერარქიული მოწყობისა და ბიუროკრატიული ანგარიშვალდებულების ევროპული მოდელის სრულფასოვანი იმპლემენტაცია. რეფორმის მიჯნაია, დეცენტრალიზაციისა და ბიუროკრატიული ანგარიშვალდებულების ევროპული სისტემის იმპლემენტაციით, გაზარდოს ინდივიდუალური პროკურორის ავტონომია და ანგარიშვალდებულება, ხელი შეუშალოს ლოიალისტური იერარქიული დაქვემდებარებისა და კლიენტელისტური ქსელების ფორმირებას.
- 1.2. სისხლის სამართლის პოლიტიკის შექმნისა და იმპლემენტაციის ფუნქციების დემოკრატიული ანგარიშვალდებულების ინსტიტუციონალიზებული მექანიზმების შემოღება; ფოკუსის გადატანა de jure ინსტიტუციური დამოუკიდებლობიდან სათანადო ანგარიშვალდებულებაზე და de facto დამოუკიდებლობაზე - რეფორმა მიზნად ისახავს, გაზარდოს დემოკრატიული ანგარიშვალდებულება სისხლის სამართლის პოლიტიკის შექმნასა და განხორციელებაზე, რათა გარდაქმნას ფორმალურ-ინსტიტუციურად პოლიტიკურად გამიჯნული, თუმცა ფაქტობრივად პოლიტიკურად დაქვემდებარებული და არაანგარიშვალდებული სისტემა.

2.

ჩაფორმების ნორმატიული მიზნების მიღწევის შესაძლო ინსტიტუციური გზები:

2.1. პორიზონტალური დეცენტრალიზაცია - პროკურატურის მატერიალურ იურისდიქციებად დაყოფა

პროკურატურის დეცენტრალიზაციის მისაღწევად, იმ პირობებში, როდესაც პოლიტიკური ძალაუფლება არ არის დეცენტრალიზებული და ქვეყანაში არ არსებობს მრავალდონიანი მმართველობა, ინსტიტუციური არჩევანი შეზღუდულია.

მმართველობის/ძალაუფლების დონეების მიხედვით ტერიტორიულ საფუძველზე დეცენტრალიზაციის ნაცვლად, შესაძლებელია დეცენტრალიზაცია მატერიალური (შინაარსობრივი) იურისდიქციის მიხედვით.

საქართველოს პროკურატურა დაიყოფა რამდენიმე სხვადასხვა მატერიალური იურისდიქციის მქონე პროკურატურად, რომლებსაც ერთმანეთთან იერარქიული დაქვემდებარება არ გააჩნიათ. მაგალითად, ადამიანის ფუნდამენტური უფლებების დაცვის, ეროვნული და საზოგადოებრივი უსაფრთხოების დაცვის, ეკონომიკური და სხვა დანაშაულთა საქმეების.

მატერიალური იურისდიქციის საფუძველზე დეცენტრალიზებულ პროკურატურებს შორის, არ იარსებებს ერთიანი კარიერული კიბე და იერარქიული სუბორდინაცია. თუმცა მატერიალური იურისდიქციის საფუძველზე შექმნილი თითოეული პროკურატურის შიგნით, იქნება იერარქია და ბიუროკრატიული ანგარიშვალდებულების სისტემა.

2.1.1. ადგილობრივ დონეზე პროკურატურების მოწყობა

ადგილზე პროკურორის ოფისები შეიქმნება საქალაქო/რაიონული და სააპელაციო სასამართლოების ტერიტორიულ საზღვრებში. თითოეულ ოფისში იმუშავებენ პროკურორები, რომლებიც იერარქიულად დაექვემდებარებიან შესაბამისი მატერიალური იურისდიქციის პროკურატურებს.

რაიონული და სააპელაციო სასამართლოების დონეებზე შექმნილ პროკურატურის ოფისებს ეყოლებათ მენეჯერები, რომლებიც შეასრულებენ ადმინისტრაციულ ფუნქციებს, თუმცა არ ექნებათ ოფისში დასაქმებული პროკურორების ზედამხედველობის ფუნქცია.

2.1.2. მატერიალური იურისდიქციის საფუძველზე შექმნილი პროკურატურების ხელმძღვანელობა

მატერიალური იურისდიქციის საფუძველზე შექმნილი თითოეული პროკურატურის ყველა პროკურორი დაექვემდებარება ამ პროკურატურის იერარქიას, რომელსაც უხელმძღვანელებს შესაბამისი დარგობრივი მთავარი პროკურორი.

მთავარი პროკურორის არჩევა

მატერიალური იურისდიქციის ნიშნით შექმნილი თითოეული პროკურატურის მთავარ პროკურორს აირჩევს პარლამენტი, კონსენსუსის უზრუნველმყოფი პროცედურის შესაბამისად, ხუთი წლის ვადით. პირი, რომელიც ერთხელ იყო არჩეული მთავარ პროკურორად, აღარ შეიძლება აირჩეს იმავე ან სხვა მატერიალური იურისდიქციის მთავარ პროკურორად.

მთავარი პროკურორის თანამდებობიდან გათავისუფლება

მატერიალური იურისდიქციის ნიშნით შექმნილი პროკურატურის მთავარი პროკურორის გადაყენება შესაძლებელი იქნება იმპიჩმენტის წესით. ასევე, ორგანული კანონით განსაზღვრული საფუძვლით, საპროკურორო საბჭოს მიერ მთავარი პროკურორისთვის დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების შემდეგ, საპროკურორო საბჭოს ექნება უფლებამოსილება, მიმართოს პარლამენტს, რომ თანამდებობიდან გადააყენოს შესაბამისი მთავარი პროკურორი იმ უმრავლესობით, რომელიც მისი დანიშვნისთვის არის საჭირო.

მთავარი პროკურორების ანგარიშგაღებულება

მთავარი პროკურორები თავიანთი საქმიანობის ანგარიშს ყოველწლიურად წარუდგენენ საპროკურორო საბჭოსა და პარლამენტს.

2.2. სისხლის სამართლის პოლიტიკის შექმნაზე დემოკრატიული ანგარიშგაღებულების ინსტიტუციონალიზებული მექანიზმის დამკვიდრება - სისხლის სამართლის პოლიტიკის სფეროში გენერალური პროკურორის ძალაუფლების გადაცემა საპროკურორო საბჭოსთვის.

შემოთავაზებული ცვლილებით, სისხლის სამართლის პოლიტიკის (სახელმძღვანელო პრინციპები და სავალდებულო მითითებები) შექმნა და მისი თანმიმდევრული იმპლემენტაციის უზრუნველყოფა გახდება საპროკურორო საბჭოს უფლებამოსილება.

საპროკურორო საბჭო

2.2.1. საბჭოს შემადგენლობა

საპროკურორო საბჭოს წევრთა ოპტიმალური რაოდენობა იქნება 7-9 წევრი.

საბჭოს წევრები იქნებიან დარგობრივი პროკურატურის მთავარი პროკურორები და პარლამენტის მიერ პროფესიული ექსპერტიზის ნიშნით არჩეული წევრები.

საპროკურორო საბჭოს იმ წევრებს, რომლებიც არ არიან მატერიალური იურისდიქციის ნიშნით შექმნილი პროკურატურის მთავარი პროკურორები, პროფესიული ექსპერტიზის ნიშნით (კანდიდატი შეიძლება იყოს ადვოკატი, სამართლებრივი აკადემიის ან სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციის წარმომადგენელი) აირჩევს საქართველოს პარლამენტი, კონსენსუსის უზრუნველყოფი პროცედურით, სამი წლის ვადით. იმოქმედებს ერთი და იმავე პირის ამ თანამდებობაზე მხოლოდ ორჯერ არჩევის შესაძლებლობის წესი. საპროკურორო საბჭოს წევრობა შეუთავსებელი იქნება სხვა თანამდებობასთან/საქმიანობასთან საჯარო ხელისუფლებაში და სამართლებრივ პროფესიაში.

2.2.2. საბჭოს ხელმძღვანელობა

საპროკურორო საბჭო, იმ წევრებიდან, რომლებიც არ არიან მატერიალური იურისდიქციის ნიშნით შექმნილი პროკურატურის მთავარი პროკურორები, ხმათა უმრავლესობით აირჩევს საბჭოს თავმჯდომარეს, ორი წლის ვადით, ამ თანამდებობაზე ერთი პირის ორჯერ არჩევის უფლებით.

2.2.3. საბჭოს ძირითადი უფლებამოსილებები:

სისხლის სამართლის პოლიტიკის სავალდებულო სახელმძღვანელო პრინციპებისა და დირექტივების დადგენა - საპროკურორო საბჭო დაადგენს სისხლის სამართლის პოლიტიკის სავალდებულო სახელმძღვანელო პრინციპებსა და დირექტივებს, უფლებამოსილი იქნება, გასცეს ამ პოლიტიკის შესაბამისი ინსტრუქციები, რომლებიც სავალდებულო იქნება პროკურორებისთვის ყველა დარგობრივ პროკურატურაში.

პროკურორთა დანიშვნა და გათავისუფლება - საპროკურორო საბჭო პასუხისმგებელი იქნება პროკურორთა დანიშვნასა და გათავისუფლებაზე, ყველა მატერიალური იურისდიქციის ნიშნით შექმნილ პროკურატურაში, მთავარი პროკურორების გარდა.

დისციპლინური სამართალწარმოება - საპროკურორო საბჭო განიხილავს და გადაწყვეტს ყველა იმ დისციპლინური პასუხისმგებლობის საქმეს, რომლებშიც, სახდელის სახით, გათვალისწინებულია პროკურორის პროკურატურიდან დათხოვნა.

მისდამი დაქვემდებარებული იმ პროკურორის დისციპლინური პასუხისმგებლობის საქმეს, რომელზეც საპროკურორო საბჭოს აქვს იურისდიქცია, საბჭოს განსახილველად წარუდგენს შესაბამისი მთავარი პროკურორი. ეს უკანასკნელი მონაწილეობას ვერ მიიღებს მის მიერ წარდგენილ პირზე დისციპლინურ წარმოებაში.

მატერიალური იურისდიქციის ნიშნით შექმნილი პროკურატურის მთავარი პროკურორის მიმართ, დისციპლინური წარმოების ინიცირების უფლება ექ-

ნება საბჭოს იმ წევრთაგან არანაკლებ ორს, რომლებიც არ არიან მთავარი პროკურორები. საპროკურორო საბჭო იღებს მთავარი პროკურორის მიმართ დისციპლინური წარმოების დაწყების გადაწყვეტილებას. დისციპლინური საქმის წარმოებისას, იმ მთავარი პროკურორის საბჭოს წევრობა, რომლის მიმართაც წარმოება მიმდინარეობს, ჩერდება საბოლოო გადაწყვეტილებამდე.

საპროკურორო საბჭოს გადაწყვეტილება პროკურორის მიმართ დისციპლინურ საქმეზე, ექვემდებარება სასამართლო კონტროლს. პარლამენტის გადაწყვეტილება, საპროკურორო საბჭოს მიმართვის საფუძველზე გადააყენოს შესაბამისი მთავარი პროკურორი, საბოლოოა.

2.2.4. საბჭოს ანგარიშვალდებულება

საპროკურორო საბჭო ანგარიშვალდებული იქნება პარლამენტის წინაშე. საბჭოს თავმჯდომარე პარლამენტს ყოველწლიურად წარუდგენს მოხსენებას, სისხლის სამართლის პოლიტიკის განხორციელების მდგომარეობის შესახებ.

3.

ჩაჯონჩის ზესაქლო ზედეჯეხი დე მისი სათანადორ აღსნუდეხისთჳის აუხიდეხელი სხჳე პირობეხი

- ინდივიდუალური პროკურორი აღარ იქნება ერთიანი, ცენტრალიზებული სისტემის იერარქიული კიბის ნაწილი.
- შემცირდება იმ ზემდგომთა რაოდენობა, რომელთა მითითებების შესრულებაც საწყისი ან საშუალო თანამდებობრივი დონის პროკურორს მოუწევს.
- ზემდგომი პროკურორების მიერ ქვემდგომთა კონტროლის ცენტრალური ინსტრუმენტის როლს შეასრულებს საქართველოს პროკურატურა დაიყოფა რამდენიმე სხვადასხვა მატერიალური იურისდიქციის მქონე პროკურატურად, რომლებსაც ერთმანეთთან იერარქიული დაქვემდებარება არ გააჩნიათ.
- ინდივიდუალური პროკურორის კარიერის საკვანძო საკითხების დემოკრატიულად ანგარიშვალდებული კოლეგიური ორგანოსადმი გადაცემით, გაიზრდება ინდივიდუალური პროკურორის თანამდებობრივი სტაბილურობის დაცვისა და თვითნებობისგან დაცვის გარანტიები.
- გაიზრდება ინდივიდუალური პროკურორებისთვის ანგარიშვალდებულების კონსტიტუციურ მიზნებთან შესაბამისობით დაკისრების გარანტიები.

თავის მხრივ, ეს მიზნები ვერ მიიღწევა, თუ თანადროულად არ შეიქმნა აუცილებელი კონტექსტური პირობები საჯარო ხელისუფლების სხვა შტოებში:

- არ განხორციელდა პოლიტიკური ძალაუფლების თანადროული დემოკრატიზაცია და არ დამკვიდრდა დემოკრატიული ანგარიშვალდებულების ინსტიტუციონალიზებული პრაქტიკები: საქართველოს შემთხვევაში, არ მოხდა საპარლამენტო დემოკრატიის ინსტიტუციური კონსოლიდაცია.
- არ მოხდა სასამართლო ხელისუფლების სრული რეკონსტრუქცია და მისი აშენება სამართლის უზენაესობის საფუძველზე. დამოუკიდებელი, მიუკერძოებელი და სამართლის უზენაესობის ღირებულებების ამსრულებელი სასამართლოს გარეშე, დამოუკიდებელი და ანგარიშვალდებული პროკურატურა ვერ შეიქმნება.
- რამდენადაც, პროკურატურის ანგარიშვალდებულების სამივე - დემოკრატიული, ბიუროკრატიული და სასამართლო არხის ანგარიშვალდებულების გამართული მუშაობა აუცილებელია სრულყოფილი ანგარიშვალდებულების მისაღწევად.